

Masteruppsats i offentlig förvaltning VT2013
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Anna De Geer
Handledare: Gary Kokk
Examinator: Patrik Zapata

Myndigheter i samverkan inom e-förvaltning

Sammanfattning

Samverkan mellan myndigheter inrättas ofta för att råda bukt på den problematik som uppstår då förvaltningen måste förhålla sig till de förändringar som sker i omvärden, förändringar som bidrar till att skapa och tydliggöra gränser, samtidigt som behovet av att överskrida dessa gränser växer för att kunna utföra sitt uppdrag. Samverkan har blivit en arbetsform och ett sätt att organisera arbetet på och har intresserat forskare under många år. E-förvaltning, vilket innebär verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning som drar nytta av informations- och kommunikationsteknik kombinerad med organisatoriska förändringar och nya kompetenser, är en relativt ny företeelse som har lockat och intresserat forskare. Det finns omfattande forskning kring de båda områdena var och ett för sig, men tillsammans har de båda områdena fram till uppsatsens skapande varit ett utforskat fenomen. Syftet med studien har således varit att bidra med ökad förståelse för myndighetssamverkan inom e-förvaltning för att fylla den kunskapslucka som finns på forskningsområdet.

Studien har formen av en fallstudie där samverkan inom e-förvaltningsprojektet verksamt.se undersöks. Studien bygger på de sju intervjuer som genomförts med representanter på de tre myndigheterna som ingår i samverkan. I kombination med primärdata som samlats in via intervjuer har dokumentanalys använts. Nyinstitutionell teori, Jane E. Fountains teori om e-förvaltning och samverkansteori är de teoretiska utgångspunkterna för studien.

Resultatet visar att de traditionella hinder och möjligheter som generellt påverkar samverkansprojekt även uppträder vid samverkan kring e-förvaltning. De motiv som kan initiera samverkan är dels traditionella så som ekonomi, politik, informationsutbyte och kunskapsutveckling. Omvärldens påverkan blir tydlig vid e-förvaltning där krav ställs på ständig anpassning till den moderna tekniken men även viljan ta del av kunskaper inom ett nytt område blir till incitament för att samverka. Studien kan inte påvisa att några särskilda företeelser uppträder inom ett nytt område som e-förvaltning jämfört med traditionell samverkan.

Nyckelord: Samverkan, e-förvaltning, myndigheter, institutionell teori

Innehållsförteckning

1 Inledning	6
1.1 Inledning.....	6
1.2 Problemformulering	7
1.3 Syfte och frågeställningar.....	8
1.4 Avgränsningar	9
2 Bakgrund	10
2.1 Samverkan mellan myndigheter	10
2.2 E-förvaltning	11
2.3 Om verksamt.se	12
3 Metod	13
3.1 Kvalitativ metod.....	13
3.2 Fallstudie som vetenskaplig metod	13
3.3 Datainsamlingsmetod	13
3.4 Intervju	14
3.5 Urval och genomförandet av intervjuerna.....	14
3.6 Dokumentanalys.....	15
3.7 Metoddiskussion.....	15
4 Teoretiskt ramverk	17
4.1 Nyinstitutionell teori	17
4.2 Vad innebär samverkan?	19
4.3 Motiv till samverkan	20
4.4 Former för samverkan	21
4.5 Samverkansprocessen.....	22
4.5.1 Samverkansprocesser	22
4.5.2 Faktorer som gynnar och hämmar samverkan	23
4.5.3 Integrerad samverkan - domänkonsensus eller domänkonflikt.....	24
4.6 Teori kring e-förvaltning.....	24
5 Empiri	28
5.1 Bolagsverket.....	28
5.1.1 Hur gick det till då samverkansprojektet startade? Vilka var motiven?	28
5.1.2 Mål	29
5.1.3 Effekter.....	30
5.1.4 Ansvarsfördelning & beslutsfattande	31
5.1.5 Styrning	31
5.1.6 Kommunikation.....	32
5.2 Skatteverket.....	33
5.2.1 Hur gick det till då samverkansprojektet startade? Vilka var motiven?	33
5.2.2 Mål	33
5.2.3 Effekter.....	35
5.2.4 Ansvarsfördelning & beslutsfattande	35
5.2.5. Styrning	35
5.2.6 Kommunikation.....	37
5.3 Tillväxtverket	37
5.3.1 Hur gick det till då samverkansprojektet startade? Vilka var motiven?	37
5.3.2 Mål och strategier.....	38
5.3.3 Effekter.....	38
5.3.4 Ansvarsfördelning & beslutsfattande	39
5.3.5 Styrning	39

5.3.6 Kommunikation.....	39
5.4 Sammanställning kring myndigheternas syn på samverkansarbetet	41
6 Analys	42
6.1 Hur gick det till då samverkansprojektet startade? Vilka var motiven?	42
6.2 Mål	44
6.3 Effekter.....	45
6.4 Ansvarsfördelning och beslutsfattande	47
6.5 Styrning	48
6.6 Kommunikation.....	49
7 Avslutande diskussion.....	51
7.1 Slutsatser	51
7.2 Förslag till fortsatt forskning	52
8 Referenser	53
9 Bilaga.....	56
Intervjuguide	56

Figurförteckning

Figur 1 Olika integrationsformer	sid 18
Figur 2 Virtuella myndigheter och implementationsutmaningar	sid 26

1 Inledning

I det inledande kapitlet redogörs för studiens bakgrund och uppsatsens problemformulering. Uppsatsens syfte presenteras och de frågeställningar som ställs för att uppnå detta. Avslutningsvis redogörs för de avgränsningar som gjorts inom ramen för studien.

1.1 Inledning

Denna uppsats kommer att handla om myndigheter som samverkar inom e-förvaltning, ett fenomen i vårt samhälle som hittills varit outforskat. Sverige är ett av de nordiska länder som tidigt kom att digitalisera verksamheten inom den offentliga sektorn och trots att e-förvaltning ofta presenteras som en nymodighet så började Sverige redan på 1960-talet att datorisera den offentliga förvaltningen i syfte att effektivisera och rationalisera. (Magnusson Sjöberg, Nordbeck, Nordén & Westman, 2011) Under 1980- och 1990-talet infördes IT successivt i de offentliga organisationerna i Sverige men det var främst i början på 2000-talet som den stora utvecklingen av e-förvaltning kom i fokus (Sveriges Kommuner och Landsting 2005).

Att använda "e" som prefix har blivit ett mode bland tjänstemän, politiker och journalister för att beskriva utvecklingen som sker i förvaltningen och av olika tjänster. Det finns en hel uppsjö av begrepp där just "e" används för att betona att något sker på elektronisk väg. Den vedertagna beteckningen för e-förvaltning är dock offentlig förvaltning där informations- och kommunikationsteknik spelar en central roll. (Magnusson Sjöberg, et al. 2011)

För att lyckas med e-förvaltning, som kan uppfattas som en metod för att förstärka de traditionella förvaltningsmetoderna, så krävs både effektivitet och enkelhet inom tjänsterna. E-tjänster är alla de tjänster som förmedlas elektroniskt. Det handlar om e-tjänster via webben med dator eller mobiltelefon, automatiska telefontjänster, e-post, chattar, videokonferenser och interaktiv TV. Syftet med e-tjänster är att de ska underlätta för användaren samtidigt som myndighetens behov skall tillgodoses på ett effektivt sätt. E-tjänster används för att ge service och kommunicera, för att ta emot handlingar och kontrollera informationens äkthet. (Sveriges Kommuner och Landsting 2012) Dock är e-tjänster ofta komplicerade på grund av sin kombination av juridik och teknik, vilket kan göra det svårt för vissa grupper i samhället att ta del av de digitala tjänsterna till exempel för personer med språk- eller funktionshinder, även ålder är en aspekt som kan påverka användandet. Idag utgör webben en plattform när det gäller myndigheters service, tillhandahållande av information, ärendehandläggning och affärsverksamhet. Rättsäkerhetssynpunkten är viktig och det är av största vikt att myndigheternas e-tjänster följer de grundläggande principerna gällande legitimitet och

objektivitet för att den enskildes integritet och behov av sekretesskydd ska kunna mötas. Kraven behöver med andra ord vara lika höga vid e-tjänster som vid traditionell ärendehandläggning. (Magnusson Sjöberg, et al. 2011)

1.2 Problemformulering

Förvaltningen måste ständigt förhålla sig till de förändringar som sker i omvärden, förändringar som bidrar till att skapa och tydliggöra gränser, samtidigt som behovet av att överskrida dessa gränser växer för att kunna utföra sitt uppdrag. För att råda bukt på denna problematik inrättas ofta samverkan mellan myndigheter. (Lindberg 2009) En av de tydliga förändringar som skett i samhället är det genomslag som internet haft sedan 1990-talet. Internetanvändningen har sedan dess ökat explosionsartat. En undersökning från Statistiska centralbyrån (2011) visar att 93 % av Sveriges befolkning har tillgång till internet i hemmet och nästan nio av tio använder internet varje dag eller minst en gång i veckan. Den svenska förvaltningen var inte sena att haka på internetrevolutionen och regeringens ambition för e-förvaltningsarbetet är att bli världsledande på att utnyttja de möjligheter som digitaliseringen möjliggör. För att bidra till detta sker en ständig utveckling av olika e-tjänster inom förvaltningen där medborgarna kan ta del av information och service. En av de mest använda e-tjänsterna är den som Skatteverket tillhandahåller för inkomstdeklaration, en tjänst som 2012 användes av 4 857 000 människor i Sverige (Skatteverket, 2012).

Kajsa Lindberg (2009) menar att argument för samverkan ofta hänförs till att verksamheter är avgränsade från varandra och ingen tar ansvar för det som sker i gränsländet mellan organisationer, att det finns risk för att falla mellan stolarna. Samverkan har blivit viktig bland annat för att samhället har bidragit till att skapa organisationer som är avgränsade från varandra och som har tydliga ansvarsområden. För att det ska vara möjligt att granska och följa upp resultat måste de vara avgränsbara och specificerade. Avgränsbarheten måste kombineras med samverkan för att bygga broar mellan organisationerna och på så sätt förebygga glappet. För den enskilde medborgaren fungerar ofta det digitala mötet bra vid kontakt med en enskild myndighet, desto krångligare och mer tungrott uppfattas det för den enskilde som hamnat i en situation där det krävs kontakt med flera olika myndigheter. I det offentliga måste bli bättre på att sätta den enskilde medborgaren och dennas behov i centrum.

E-förvaltning är en relativt ny företeelse som har lockat och intresserat forskare i hela världen att studera. Samverkan är ett annat område som har varit aktuellt under en längre tid att forska

om. Även om de både områdena är väl studerade är fenomenet myndighetssamverkan vid e-förvaltning fortfarande ett outforskat område.

E-förvaltning är något som berör många människor i vårt samhälle. Arbetssättet, ärendehantering och kontakten mellan invånare och förvaltning kommer att ändras ju längre arbetet med e-förvaltning fortskrider. Samtliga myndigheter har genom myndighetsförordning 2007:515 fått en generell skyldighet att samarbeta med andra statliga myndigheter för att ta till vara de fördelar som kan vinnas. De digitala lösningarna ses som ett medel för effektivisering och bättre samverkan som kan ge fördelar för enskilda och staten som helhet. Regeringen uttrycker en nytta i att skapa e-tjänster som överbrygger gränserna för myndigheternas specificerade områden. Dels från ett medborgarperspektiv då servicenivån i form av tillgänglighet och enkelhet ökar men även från ett förvaltningsperspektiv då samverkan anses bidra till ökad effektivitet och minskade kostnader. Ökad samverkan skulle bidra till att uppfylla regeringens mål med e-förvaltning som innebär att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service. (Näringsdepartementet 2012)

1.3 Syfte och frågeställningar

Utifrån teoretisk kunskap kring genomförande av samverkansprojekt, undersöks det hur myndigheter förhåller sig till och hanterar arbetssättet inom samverkan vid e-förvaltning. Genom att besvara uppsatsens frågeställningar uppnås syftet med uppsatsen som är att bidra med ökad förståelse för myndighetssamverkan inom e-förvaltning för att fylla den kunskapslucka som finns på forskningsområdet. Studiens frågeställningar lyder:

- Hur går samverkansarbetet till vid ett e-förvaltningsprojekt?
- Vilka motiv kan initiera myndighetssamverkan vid e-förvaltning?
- Finns det några särskilda företeelser vid myndighetssamverkan inom e-förvaltning?

Frågorna utgör ramen för en analys av e-förvaltningsprojektet verksamt.se, som skapats genom myndighetssamverkan mellan Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket. Genom att utföra en fallstudie av samverkansarbetet och analysera detta med hjälp av nyinstitutionell teori, teori kring e-förvaltning samt samverkansteori belyses motiv, arbetssättet, effekterna samt eventuella företeelser som uppstår då samverkan sker kring ett nytt område som e-förvaltning.

1.4 Avgränsningar

Studien begränsas till att innefatta ett organisatoriskt perspektiv på samverkan inom e-förvaltning.

2 Bakgrund

I följande kapitel redogörs bakgrunden till samverkan mellan myndigheter samt bakgrunden till e-förvaltning. I slutet av kapitlet ges en kortare presentation av verksamt.se som är företeelsen i fallstudien.

2.1 Samverkan mellan myndigheter

Sveriges utveckling till ett välfärdssamhälle tog fart efter andra världskriget slut. Genom att fördela resurser till de mest utsatta i samhället gick vi från att vara ett klass- och fattigsamhälle till att bli ett välfärdssamhälle. Organiseringen av välfärdstjänster karaktäriserades av specialiserade och byråkratiska myndigheter med tydliga och arbets- och kompetensområden, något som ofta benämns som ”stuprörslogik”. Denna utformning lever kvar i dagens samhälle och har inte förändrats nämnvärt vilket resulterar i svårigheter att förena de sammansatta behov som många invånare har idag. Den helhetssyn som skulle behövas för att uppfylla behov från samhället saknas, något som den offentliga förvaltningen i hög grad kritiserar för. (Lindberg 2009)

Den svenska offentliga förvaltningen har arbetat för att anpassa sig efter de förändrade kraven från samhället genom samverkan mellan statliga, regionala och kommunala myndigheter. Redan under 1970-talet utvecklades samverkansprojekt men det var under 1990-talet som samverkan blev ett begrepp och en strategi som användes flitigt för att hantera komplexa samhällsproblem. Den stuprörslogik som det svenska välfärdssamhället är uppbyggd på är inte anpassat för personer som behöver stöd från flera myndigheter. Ärenden hamnar ofta mellan stolarna när olika myndigheter försöker att lösa problemet utifrån sitt eget specifika uppdrag. Som en konsekvens av decentraliseringen är verksamhetsgränserna för en myndighets uppdrag ofta mycket specifika för att tydliggöra för organisationen och dess uppdrag. Det är här ärenden kommer i kläm eftersom myndigheter anser sig utfört sin del av uppdraget efter behandling inom dess gränser. Individen får slussas vidare med ärendet till nästa myndighet och det är här som kritiken för helhetssyn uppstår och det är här som samverkan förespråkas. Kajsa Lindberg (2002) har skrivit en avhandling som tar upp denna problematik och hur den kan behandlas. Avhandlingen undersöker hur vård organiseras över organisatoriska gränser, vilket innebär att de måste samverka. I projektet som behandlas etablerades nätverk för vårdkedjesamordnare vilket fick vårdkedjan att fungera.

2.2 E-förvaltning

Begreppet e-förvaltning har definierats tillsammans med övriga europeiska länder till att innebära verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning som drar nytta av informations- och kommunikationsteknik kombinerad med organisatoriska förändringar och nya kompetenser (Finansdepartementet 2008). I regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning (Näringsdepartementet 2012) presenteras regeringens övergripande mål för e-förvaltning som är att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service. Detta mål har i sin tur brutits ner i tre delmål:

- Enklare vardag för privatpersoner och företag
- Smartare och öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet
- Högre kvalitet och effektivitet i offentlig verksamhet

Den statliga förvaltningspolitiken syftar till att skapa bästa möjliga förutsättningar för att genomföra regeringens politik till största möjliga nytta för medborgare och företag där e-förvaltning är ett viktigt verktyg för att uppnå detta. Tolbert och Mossberger (2006) har genomfört en kvantitativ studie bland amerikanska medborgare för att utforska sambandet mellan användning av e-förvaltning, attityder kring e-förvaltning och förtroendet för regeringen. Studien visade på ett statistiskt signifikant samband mellan förtroende och användning av e-förvaltning. Artikelförfattarna menar att resultatet är mycket viktigt teoretiskt sett då medborgarattityder och tillit är centrala frågor för demokratisk samhällsstyrning och offentlig förvaltning.

Idag upphandlar och utvecklar många myndigheter olika lösningar inom likartade områden utan att samverka med varandra. Resultatet leder till dubbelarbete och tekniska system som i varierande grad interagerar med varandra. Idag finns det enligt näringsdepartementet (2012) många bra e-tjänster hos enskilda myndigheter och internationellt sett placerar sig Sverige ofta högt i benchmarkingundersökningar gällande utvecklingen av e-förvaltningen. Dock poängteras det att nyttan skulle öka betydligt om myndigheter skulle gå samman och samverka och på så sätt skapa gemensamma tjänster. Ett större användarfokus behöver även tas i anspråk med en utvidgning utanför den egna organisationen och det egna uppdraget

Det finns en oerhörd kraft inom den elektroniska utvecklingen men att förvänta sig att teknik genom exempelvis kommunikation mellan regeringen och folket skulle göra några större skillnader är orimligt att förvänta sig enligt John C. Rietz. I sin artikel i *The American Journal*

of Comparative Law från 2006 menar han att tekniken endast är ett verktyg som i sig inte löser några grundläggande problem utan att det blir vad vi gör det till, möjligheten för att göra både bra och dåliga saker utvecklas med verktyget. Utvecklingen av e-förvaltningen kan öka potentialen för förtryckande statlig övervakning samtidigt som sekretess kan skyddas i online-dokument som dock kan kräva extra arbete för att bli funktionellt. Vare sig datorer är inblandade eller inte så krävs det ett utbyte av idéer vilket är en tidsödande och resurskrävande process för att få deltagare att känna att de är en del av den demokratiska processen.

2.3 Om verksamt.se

I juni 2009 publicerades webbplatsen verksamt.se. Siten som är ett samarbete mellan de tre myndigheterna Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket tillhandahåller information, verktyg och e-tjänster till de som driver eller funderar på att starta företag.

Webbsidan är ett exempel på e-förvaltning, att myndigheter tillhandahåller information och tjänster för att så många privatpersoner eller företag så möjligt, på ett så enkelt sätt som möjligt ska kunna utöva sina skyldigheter och samtidigt ta del av förvaltningens service.

3 Metod

I följande kapitel redogörs för uppsatsens metodologiska utgångspunkter. Valet av metod presenteras samt tillvägagångssättet vid materialinsamlingen. Slutligen förs en diskussion kring metoden. i fallstudien.

3.1 Kvalitativ metod

Jag använt mig av kvalitativ metod i denna studie då min undersökningsfråga tar avstamp i verkligheten. Den kvalitativa metoden utgår från verkligheten, en verklig företeelse som i denna studie är verksamt.se, ett e-förvaltningsprojekt skapat i samverkan mellan tre myndigheter. Metoden grundar sig på en kunskapsmodell där ett antal observationer av en företeelse är utgångspunkten för företeelsen och därefter är begreppet själva slutstationen i undersökningen. Varje enskilt fall är ett av företeelsens konkreta uttryck, varje fall är ett uttryck för den företeelse som undersöks. (Eneroth 1984)

3.2 Fallstudie som vetenskaplig metod

Som min forskningsmetod kommer jag att göra en fallstudie av e-tjänsten verksamt.se som är ett samverkansprojekt mellan de tre myndigheterna Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket. En kvalitativ fallstudie är en helhetsinriktad beskrivning och analys av en enda företeelse där samspelet mellan viktiga faktorer eller kvaliteter som kännetecknar den belyses. Eftersom det är tre myndigheter som samverkat kring verksamt.se undersöks var och ens syn på samverkansarbetet och sedan jämförs dessa tre med varandra för att nå en samlad syn på arbetet med verksamt.se. Genom att fokusera på en särskild händelse kan fallstudien förbättra förståelse av företeelsen samtidigt som de begrepp och generaliseringar som görs framkommer ur den information som tillgås och som har sin grund i den kontext som bildar en ram till det man studerar. (Merriam 1994)

3.3 Datainsamlingsmetod

Genom att göra en fallstudie har jag möjlighet att fritt välja den datainsamlingsmetod som jag ser som bäst lämpad för syftet och jag har valt att använda mig av både intervjuer och dokumentanalys. Studiens primärdata utgörs av de intervjuer som genomförts inom ramen för studien, information som jag själv samlat in för den specifika studien och som inte tidigare varit insamlad eller publicerad.

3.4 Intervju

I enlighet med studiens frågeställning står jag inför ett nytt område inom samverkan som är oetablerat inom forskningen och därmed kunde jag på förhand inte veta vilka de relevanta kategorierna är. Därför ansåg jag att det bästa för min undersökning var att utföra intervjuer och då närmare bestämt ostrukturerade intervjuer och semi-strukturerade intervjuer.

De ostrukturerade intervjuerna användes vid de inledande intervjuerna med en person per myndighet eftersom jag inte visste tillräckligt mycket om företeelsen för att till en början kunna ställa relevanta frågor. De frågor som ställdes var av öppen karaktär och istället för att följa ett frågeschema berördes olika teman och jag kunde då vara fri i de frågor som ställdes. De ostrukturerade intervjuerna gav informanten möjlighet att tala fritt och berätta om det som hen ansåg vara viktigt. Efter att de ostrukturerade intervjuerna hade genomförts hade jag lärt mig tillräckligt mycket om samverkansprojektet för att kunna formulera frågor till de semi-strukturerade intervjuerna som användes i ett något senare skede av studien. Frågeguiden som användes vid de semi-strukturerade intervjuerna finns som bilaga till uppsatsen. Under dessa intervjuer följdes inte den i förväg uppställda ordningen i intervjuguiden. Respondenten hade stora, öppna möjligheter att svara på frågorna och sväva ut i sina svar vilket var en fördel då flera av respondenterna kom in på intressanta sidospår som fångade mitt intresse och jag kunde då även ställa fler frågor kring detta. Även om frågeordningen frångicks så ställdes alla på förväg uppsatta frågor. De ord som användes då frågorna ställdes var liknande även om ordföljden inte var identisk.

3.5 Urval och genomförandet av intervjuerna

Eftersom jag inte kunde undersöka alla fall av företeelsen om samverkan inom e-förvaltning, samtidigt som jag vill visa på ett vältäckande begrepp om företeelsen, var jag tvungen att göra ett urval som byggde på att så många aspekter som möjligt visade sig.

För att få kontakt med relevanta intervjupersoner skickade jag mail till var och en av de tre myndigheterna där jag berättade om min uppsats och syftet med denna, samt att jag ville komma i kontakt med en person på myndigheten som arbetade med verksamt.se. De personer som jag därefter kom i kontakt med hade centrala roller i samverkansprojektet och jag började med att genomföra längre ostrukturerade intervjuer med dem. Efter genomförandet av dessa bad jag om namn på ytterligare personer på myndigheten som jag kunde intervjuas, som hade andra roller inom samverkansprojektet. På Skatteverket och Bolagsverket föreslogs två personer per myndighet, som kunde vara av intresse att intervjuas och som hade andra roller.

På Tillväxtverket avböjdes fler intervjuer på grund av hög arbetsbelastning och tidsbrist. Detta innebär att den sammantagna bilden från den myndigheten kommer att bli svagare än från övriga myndigheter. Totalt sett genomfördes sju intervjuer. Anteckningar gjordes under intervjuerna och de spelades även in för att därefter transkriberas. Alla intervjuer ägde rum på respektive myndighet förutom en som genomfördes på en allmän plats.

En av respondenterna framförde en önskan om att vara anonym, därmed kommer jag under presentationen av materialet benämna respondenterna som ”respondent 1”, ”respondent 2” och så vidare.

3.6 Dokumentanalys

I studien har jag även använt mig av dokumentanalys som har tjänat som en viktig metod i att få information om myndigheterna och dess mål samt hjälpt till att förstå hur samverkan fungerar i praktiken. De dokument som analyserats inom ramen för uppsatsen är alla tre myndigheters årsredovisningar för 2011 och regleringsbrev för 2012. Dessutom har Skatteverkets verksamhetsmål, verksamhetsplan samt ett dokument som heter Skatteverkets inriktning analyserats samt verksamhetskommunikationsplan. Dessa dokument har tillkommit för ett annat syfte än för undersökningen i fråga. Därför är det viktigt att förhålla sig till vad som var syftet med dokumentet, vem som upprättat det och om det är tillförlitligt för den forskning som ska genomföras. (Merriam 1994)

3.7 Metoddiskussion

Genom att ha beskrivit tillvägagångssättet för datainsamling och urval av de personer som deltagit i studien samt användande av ett kritiskt förhållningssätt mot källmaterial och forskningsteori påverkas reliabiliteten i studien. Att ha använt två olika datainsamlingsmetoder, intervjuer och dokumentanalys, i undersökningen påverkar också reliabiliteten inom den kvalitativa forskningen. Genom att spela in intervjun kommer de frågor som ställts kunna upprepas. En annan person som samlar in data kan med andra ord ställa samma frågor och förvänta sig liknande svar.

Uppsatsen bygger på ett enskilt fall av myndighetssamverkan inom e-förvaltning vilket kan kritiseras ur generaliseringssynpunkt. Att undersöka flera samverkansprocesser inom området hade gett en större empirisk bredd. De personer som intervjuades hade olika roller inom samverkansprojektet vilket ger en bredd till insikterna i samverkansarbetet. Det visade sig att det endast gick att genomföra en intervju med personal från Tillväxverket vilket resulterar i

att maximering av urvalet inte kunde ske. Den bild som i uppsatsen presenteras som Tillväxtverkets syn på arbetet är bristfällig. Eftersom samverkansprojektet består av tre aktörer dras slutsatser från den samlade bilden av myndigheternas syn på samarbetsprojektet. Den bristfälliga informationen från Tillväxtverkets håll innebär en svaghet totalt sett men då samverkansprojektet analyseras som helhet utifrån den teoretiska referensramen anser jag att det finns förutsättningar för att resultatet ska kunna generaliseras och lyftas i en slutdiskussion.

4 Teoretiskt ramverk

I följande kapitel presenteras de teoretiska utgångspunkterna. Först presenteras den nyinstitutionella teorin vilken används som ett ramverk för att påvisa historiens och omgivningens påverkan på organisationer. Därefter presenteras samverkansteori och teori kring e-förvaltning.

4.1 Nyinstitutionell teori

Den nyinstitutionella teorin grundas på två centrala verk. Det första är en artikel av Meyer och Rowan, som tydliggör att den formella strukturen i en organisation är ett resultat av omvärldens påverkan, där den formella strukturen ger legitimitet snarare än avspeglar hur organisationen egentligen fungerar. Det andra verket är en artikel av DiMaggio och Powell, som menar att en organisations omgivning består av ett fält där omgivningen påverkar organisationsformer, struktur och regler som tillämpas.

Den tidigare institutionella teorin och kärnan i den byråkratiska organisationen menar att organisationer har en formell struktur där det beskrivs hur det går till i en organisation. Detta görs med hjälp av olika organisationsscheman eller arbetsplaner. Dessa planer har i sin tur till uppgift att visa hur organisationen på ett rationellt sätt skall uppfylla sina uppsatta mål. Till dessa mål sätts allt i samband, det vill säga hur man skall arbeta och skapa regler. För att en organisation skall bli framgångsrik krävs kontroll av aktiviteter samt koordination. Det sistnämnda antas ske rutinmässigt då de regler och procedurer som är anpassade till den formella strukturen följs. (Eriksson-Zetterquist 2009) Detta var något som Meyer och Rowan (1977) ansåg vara fel då vi inte alls gör som vi tror. De menar att det som vi tror är rationellt och som vi försvarar vårt arbete med, det vill säga rationalitet är en institutionaliserad värdering som människor anser vara det rätta. Det finns myter i samhället, exempelvis olika strategier som organisationerna är tvungna att applicera för att de av omgivningen skall fortsätta att ses som legitima. Det kan handla om olika tekniska processer som tas för givna att en organisation ska använda. Organisationer kan anses som riktiga, rationella och moderna även om man inte vet hur pass effektiva processerna egentligen är. Fördelen med att ta till sig de strategier och processer, det vill säga myterna i samhället, är att det skapar legitimitet, stabilitet och resurser. Överlevnaden beror inte på hur pass bra en organisation är på det de gör, utan det som spelar roll är hur de anpassar sig till myterna i samhället. (Meyer & Rowan 1977)

DiMaggio & Powell (1983) menar att organisationer inte direkt påverkas av andra organisationer utan snarare av förändringar i organisatoriska fält. Organisationer som verkar inom samma fält kan exempelvis vara huvudleverantörer, resurser, konsumenter och andra organisationer som tillverkar eller tillhandahåller liknande produkter. Inom fältet påverkar organisationer varandra genom kulturella och normativa processer även om de inte står i direkt kontakt med varandra. När organisationerna väl ingår i ett fält leder det till att de mer och mer börjar likna varandra, de homogeniseras. Strukturering av organisatoriska fält leder till olika former av homogenisering som att många organisationer väljer att organisera sig som byråkratier. Nyttillkomna organisationer kommer att anpassa sig efter de drag som finns inom fältet. När organisationerna strävar efter att likna de andra kommer de samtidigt att skapas av det. Organisationer kan till exempel förändra sina mål, vanor eller struktur för att de eftersträvar legitimitet. Då ett fält har etablerats uppstår kravet på homogenisering med isomorfism som finns i tre varianter: tvingande, normativa och imiterande. Tvingande isomorfismer framkommer av formella och informella regler från andra organisationer. De formella kommer ofta från staten som är en stark organisation som har högre hierarki än de övriga i fältet. Med formella och informella krav som lagstiftning, årsrapporter och finansiella rapporter kräver den att fältets svagare organisationer ska anpassa sig. Den andra typen av isomorfism, den normativa, kan handla om professionaliseringen där utbildning är ett sätt att likrikta beteende, kunskap och olika organisationer. Den tredje och sista isomorfismen, den imiterande, uppträder vid tillfällen då organisationerna känner sig osäkra. Det kan till exempel handla om osäkerhet på teknologin eller på organisationens egna mål. Vid ett osäkert tillfälle är det därför lätt att istället imitera andra framgångsrika organisationer istället för att själv hitta på en lösning på problemet. På detta sätt uppnår de samma legitimitet som den organisation som de vill imitera. Genom att använda sig av denna institutionella isomorfism blir organisationer mer framgångsrika och får lättare att överleva. (Eriksson-Zetterquist 2009, Meyer & Rowan 1983)

Inom det organisatoriska fältet finns det en viss skillnad mellan olika institutionella logiker. Det är principer som styr organisering och handlingar påverkade av materiella, kulturella eller symboliska utgångspunkter. Detta skapar ramar som påverkar vad en viss organisation bör göra eller vad som kan eller inte kan ifrågasättas av andra inom ett visst verksamhetsområde. Dessa regler skiljer sig från det ena organisatoriska fältet till det andra och förändras över tid och ser olika ut i olika samhällen. De institutionella logikerna består av målsättningar, förutsättningar, förväntningar, önskemål och regelverk och eftersom att dessa logiker skiljer

sig åt mellan organisationerna inom samma organisatoriska fält kan man förstå att konflikter kan uppstå mellan organisationer som vill samverka. (Grape 2006)

4.2 Vad innebär samverkan?

Samverkan, samarbete och samordning är begrepp som ofta används synonymt med varandra eftersom de i allmänhet är dåligt definierade och de definitioner som används är ofta motstridiga (Hjortsjö 2005). För att reda ut bland begreppen väljer Axelsson och Bihari Axelsson (2007) att utgå från det mer övergripande begreppet integrering, vilket innebär att föra samman olika aktörer eller aktiviteter till en större helhet. De menar att det finns tre grundläggande mekanismer för att åstadkomma integration, något som skiljer sig mot den institutionella ekonomiska teorin som menar att det bara finns två grundläggande mekanismer. Förutom de två mekanismerna integration genom hierarkisk organisation och genom konkurrensen på en marknad pekar Axelsson och Bihari Axelsson även på nätverk där integrering sker genom frivilligt samarbete mellan olika aktörer.

Integrering kan ske genom vertikala och horisontella inslag, horisontellt då ett frivilligt samarbete inlets via aktörer i ett nätverk och vertikalt då integreringen sker i en hierarki. Genom att kombinera vertikala och horisontella inslag framträder fyra olika former av integration.

Figur 1 Olika integrationsformer

		<i>Horisontell integrering</i>	
		-	+
<i>Vertikal integrering</i>	+	Samordning	Samverkan
	-	Kontraktstyrning	Samarbete

(Axelsson & Bihari Axelsson, 2007)

- Samordning har en hög grad av vertikal integrering men en låg grad av horisontell integrering något som förekommer i en organisation byggd på hierarki. Beslut om samordning sker högst upp i hierarkin och implementeringen sker på lägre nivåer. Aktörerna genomför sina arbetsuppgifter tillsammans men det förutsätts att gemensamma mål kan utformas. (Brandt, Frank, Fredén, Kringeland, Stark, 2007;

Axelsson & Bihari Axelsson, 2007) Samordning skiljer sig från de andra begreppen eftersom samordning kan göras i förväg, av någon annan och på någon annan plats. (Lindberg 2009)

- Kontraktstyrningen har en låg grad av både vertikal och horisontell integrering vilket leder till en nästintill avsaknad integrering. Den integrering som sker gör det genom kontrakt som kan ha uppstått på en marknad genom konkurrens mellan aktörer. (Axelsson & Bihari Axelsson, 2007)
- Samarbete innehar en låg grad av vertikal integrering men en hög grad av horisontell integrering och denna typ förekommer i nätverk där det finns en vilja att arbeta tillsammans med aktörer i andra organisationer, implementeringen sker via gränsöverskridande grupper eller team. Värderingar och normer kan förändras medvetet eller omedvetet. (Brandt, et al. 2007; Axelsson & Bihari Axelsson, 2007)
- Samverkan innehar en hög grad av både vertikal och horisontell integrering. Ett frivilligt nätverkssamarbete i kombination med hierarkisk samordning där styrningen anger vissa ramar för ett gränsöverskridande samarbete samtidigt som organisationerna kan behålla sina ursprungsmål. Aktörerna existerar tillsammans men påverkar inte varandra. (Axelsson & Bihari Axelsson, 2007; Fridolf, 2002)

Axelsson och Bihari Axelsson (2007) menar vidare att alla fyra former kan vara effektiva för integrering av välfärdstjänster men att de tre formerna samverkan, samarbete och samordning är de vanligast på grund av att kontraktstyrningen förutsätter en fungerande marknad för produktion av välfärdstjänster. Lindberg (2009) menar att orden samordning, samverkan och samarbete överlappar och kompletterar varandra även om definitionerna inte är identiskt lika. Att orden eller begreppen kan vara på modet och där ordet samordning knappt används idag. Dessutom argumenterar hon för att olika begrepp används inom olika analysområden och beroende på vilken sektor eller bransch som avses.

4.3 Motiv till samverkan

Anledningarna till varför man väljer att samverka och målet med samverkan kan skilja sig åt. Den mest vedertagna anledningen till att initiera samverkan är för att kunna genomföra och uppnå sådant som man inte kan göra på egen hand. Om organisationer saknar teknologi, kunskap och de finansiella resurser som krävs för att uppnå det uppdrag som organisationen har samt det tryck som omvärlden sätter på organisationen i kombination med komplexa initieras samverkan. (Lindberg 2009) Om den övergripande anledningen till samverkan bryts

ner så finns det flera argument till samverkan som inte behöver användas enskilt utan snarare i kombination med varandra. Att uppnå ett bättre informationsutbyte mellan parterna kan vara en anledning för att få tillgång till andras kunskap eller utveckla kunskap tillsammans, likaså att försöka komma fram till lösningar på komplexa problem där det kan krävas insatser från flera olika organisationer för att inte hamna mellan stolarna. (Eriksson, Lindencrona, Olsson, Puskeppeleit 2007) En ytterligare förklaring till att initiera samverkan är att möta de krav som omvärlden ställer på organisationen som exempelvis kan vara att möta kunder eller klienters behov. Genom att då samverka uppfattas organisationen som modern vilket i sin tur leder till legitimitet. Samverkan kan även ses som ett mode där ledande organisationer eller konsulter sprider olika modeller för samverkan. Samverkan framhålls även för att medborgare och aktörer ska kunna få ett ökat inflytande. Det ekonomiska argumentet för att samverka är även det väl vedertaget. Tillgång till resurser, effektivitet, konkurrenskraft samt att dela kostnader och sprida risker är ekonomiska argument som vanligtvis framhävs. (Lindberg, 2009)

4.4 Former för samverkan

Som tidigare beskrivits innebär samverkan en variant av både vertikal och horisontell integrering som dessutom ofta är komplex. Den enklaste formen för samverkan är då möten då aktörerna träffas, vilket kan vara effektivt vid gränsöverskridande arbete. Nästa nivå av samverkan är då aktörer använder sig av avtal för att reglera dess uppdrag. Den mest intensiva formen inträffar vid gränsöverskridande samverkan där personal från de olika organisationerna arbetar under ledning av en styrgrupp som består av representanter från de samverkande organisationerna. (Axelsson & Bihari Axelsson, 2007)

Samverkan mellan organisationer kan vara formell eller informell. Informella strukturer bygger på kontakter som är informella mellan aktörer som är beroende av varandra, vilka kan komma att stabiliseras och bli formaliserade. Vid formell samverkan kan det fattas beslut om att organisationer ska samverka med varandra, då har de en tydlig organisation, budget och verksamhetsplan. Organisationer anpassar sig efter omgivningens krav, som kan bestå i att öka effektiviteten eller kvaliteten på servicen, för att uppfattas som legitima. Att skapa formella processer och strukturer kan vara svårt eftersom olika organisationer har olika syften, ekonomiska och professionella förutsättningar. (Lindgren, 2009) Samverkan mellan myndigheter inom välfärdssamhället kantas ofta av olika svårigheter, hinder och risker. De strukturella hindren är många och man behöver hantera de olika regelsystem som organisationer måste förhålla sig till, eftersom de ofta är uppbyggda kring lagar och förordningar. Även finansieringen med olika budgetar, ansvarsområden och administrativa

gränsdragningar inom och mellan myndigheterna ses som strukturella hinder såväl som att behöva förhålla sig till myndigheternas olika databaser och informationssystem. Förutom de strukturella hindren finns även kulturella, som ofta hänger ihop med de strukturella hindren då regelsystemen kan påverka, där det även tillkommer skillnader i utbildningsbakgrund, språkbruk, attityder och värderingar. (Axelsson & Bihari Axelsson 2007)

Ove Grape (2006:47f) menar att organisationer utvecklas mot en större heterogenitet mellan de element och funktioner som idag håller ihop organisationerna. Det handlar om en uppdelning mellan styrningen av organisatorisk verksamhet och verksamhetens operativa utförande. Organisationer delas allt oftare upp i små självstyrande, flexibla enheter, som enkelt kan anpassas efter de behov, som ledningen ser. Det är just detta som samverkansprojekt oftast ses som. En delegering av operativt ansvar från verksamheten till mindre, flexibla, målinriktade och förhoppningsvis effektiva enheter. När det gäller den strategiska och ekonomiska styrningen, som gäller medel och resurser, är dock denna centraliserad.

Beroende på om målet med samverkan är att en viss situation skall upprätthållas eller om en systemförändring skall genomföras så påverkar detta graden av engagemang och frustrationsnivå. En ökad frustration uppstår ofta vid mer avancerade samverkansformer fram till dess att den nya modellen har satt sig. På samma gång är graden av engagemang hög på grund av insikten att en förbättring är nödvändig. Beroende på vad uppgiften innebär så kommer deltagandet i samverkan vara mer eller mindre brett. (Eriksson, et al. 2007)

4.5 Samverkansprocessen

4.5.1 Samverkansprocesser

Det är skillnader mellan samverkansprocesser som är interorganisatoriska och samverkansprocesser inom en och samma organisation. När förtroendet för varandra är högt och när ett gemensamt mål för samverkan är satt fungerar samverkan som bäst. Ett ständigt arbete med att stärka förtroendet är viktigt genom förbättrad kommunikation, hantering av konflikter angående agenda och mål, delat ägarskap, acceptans av olika nivåer, av engagemang och att hantera maktobalanser. (Eriksson, Lindencrona, Olsson, Puskeppeleit, 2007) Olika mål hos de olika myndigheterna kan innebära olika mål med samverkan.

Gemensamma, klara, tydliga mål och ansvarsområden är av stor betydelse för samverkansprocessen (Eriksson, et al. 2007) Det är av stor vikt att varje enskild organisation är flexibel och anpassar sig för att överrensstämma med behoven och målen med samverkan.

Framgångsrik samverkan är även beroende av att de deltagande individerna drar nytta av den egna organisationen men även att den kan frångå denna för att agera kollektivt. (Eriksson, et al. 2007)

Organisationer och individer är underkastade regelverk i form av lagar och förordningar. Dessa har som funktion att ange var ansvaret för en verksamhet ska ligga. Genom att tidigt klargöra de lagar och regler som styr arbetet och på vilket sätt de gör det är viktigt att ta upp i starten av samverkan för att förebygga missförstånd och problem. Förutom lagar och förordningar behöver det finnas ett förhållningssätt mot andra regelverk och interna bestämmelser som kan innebära svårigheter för samverkan. (Danermark 2005) För de deltagande individerna kan motstridiga krav uppstå där man både styrs av den egna organisationen samtidigt som förväntningarna från de övriga i samverkan är stora, vilket kan leda till lojalitetskonflikter. (Axelsson & Bihari Axelsson, 2007)

Det finns även risker med samverkan, att samverkan blir en typ av ett självändamål, för mycket tid går åt vilket går ut över mottagarna. Det finns även risk för att inte se några positiva ekonomiska effekter av samverkan eller att det har blivit förbättringar för mottagarna. (Axelsson & Bihari Axelsson, 2007)

4.5.2 Faktorer som gynnar och hämmar samverkan

Danermark och Kullberg (1999) har genom rapporter och utvärderingar inom sociala och hälso- och sjukvårdsrelaterade samverkansprojekt lyft fram faktorer som gynnar och faktorer som hämmar samverkan.

Gynnande faktorer

- Verksamheter som är organiserade i gemensamma distrikt
- Tydliga ansvars- och funktionsgränser
- Gemensam lokal
- Politiska och administrativa ledningen samt finansieringen är samordnad
- Alla nivåer är involverade i samverkan
- Lagarbete
- Ekonomisk stimulans eller tvingande lagstiftning

Hämmande faktorer

- Vagt formulerade målsättningar
- Olika kunskapstraditioner och professionella mål
- Olika ekonomiska intressen
- Skilda organisatoriska strukturer
- Oklar ansvarsfördelning
- Asymmetrisk relation mellan de samverkande
- Skild etisk praxis
- Dålig samordning

- Gemensamma utvecklingsprojekt och fortbildning bedrivs
- Hög personalomsättning
- Stor arbetsbelastning

De områden som dessa problemmekanismer finns inom är olika lagar och regelsystem, olika kunskapsbaser och olika organisatoriska strukturer, problemmekanismer som finns inbyggda i samverkansformen. Utifrån insikten kring dessa mekanismer kan man bli bättre rustad att hantera samverkansproblemen som uppstår.

4.5.3 Integrerad samverkan - domänkonsensus eller domänkonflikt

Grape (2006) menar att Danermark och Kullbergs ovanstående lista över gynnande faktorer är kopplade till projekt som har en hög grad av integration. Grape använder sig av nyinstitutionella begrepp för att beskriva det organisatoriska sammanhanget där aktörernas interaktion sker. De nyinstitutionella begreppens begränsning ligger i svårigheten att beskriva dynamiken i samverkansprocesserna. Grape argumenterar för att en hög grad av integration i de samverkande aktörernas interaktion är viktiga för organisatorisk framgång. Ett organisatoriskt fält avgränsas till ett område där flera organisationer ägnar sig åt liknande verksamhet och där materiella, kulturella eller symboliska premisser sätter ramarna för organisering och handling. Dessa ramar sätter i sin tur en standard för vad som kan eller inte kan ifrågasättas av andra inom verksamhetsområdet. Dessa regler utvecklas över tid och varierar mellan samhällen och organisatoriska fält. Grape menar att det är förståligt att konflikter kan uppstå då målgrupp, målsättning och syn kan skilja sig åt mellan aktörer som vill samverka. Vidare menar han att begreppet verksamhetsdomän fokuserar på arbetsuppgifter som utförs inom ett visst verksamhetsområde. Inom detta verksamhetsområde kan aktörer göra skilda domänanspråk på att vara legitima företrädare för området. Om aktörerna kommer överrens skapas domänkonsensus men om de inte är överrens bildas domänkonflikter.

4.6 Teori kring e-förvaltning

Jane E. Fountain utkom 2001 med boken Building the Virtual state. I boken behandlas den grundläggande teoribildningen inom e-förvaltning och följande avsnitt beskriver Fountains idéer. I en artikel från 1996 hävdar Stephen R. Barley att det finns ett direkt orsakssamband mellan ny teknik och organisationsförändringar något som inte håller med om då hon anser att det ligger en större komplexitet inom sambandet än så. Organisationens aktörer verkar inte enbart inom en formell organisation utan påverkas även av social, kulturell och institutionell struktur och det är detta som påverkar utformningen av ny teknik, både hur den uppfattas men

även hur den används. Organisationer och aktörer påverkar alltså hur tekniken används och förändras i takt med dess användning, både internt men även i samverkan med andra aktörer eller organisationer.

Fountain menar att institutionell och organisatorisk förändring dels sker genom formella lagändringar men mer ofta genom en ständig informell anpassning. Tekniken i sin tur påverkas av strukturella situationer inom institutioner och organisationer. Det ska poängteras att denna situation är ömsesidig, institutioner och organisationer påverkar och förändrar tekniken, men tekniken i sig påverkar och förändrar samma institutioner och organisationer. Dock kan trycket från de olika hållen vara varierande och växla. I vissa fall behöver inte tekniken förändra institutionerna utan kan istället förstärka de redan befintliga strukturerna. Det är även fullt möjligt att tekniken kan framhållas för att få till en strukturell förändring inom institutionen. Det skall även nämnas att institutionerna och strukturerna varierar i grad av tillåtande eller begränsande gentemot de egna aktörerna i organisationen vilket resulterar i hur pass utbredd den nya tekniken kan bli och i vilken grad denna används.

Fountain skriver i sin bok om den virtuella staten och den virtuella myndigheten. Den virtuella staten innebär en stat där information tillhandahålls över nätet till skillnad mot tidigare formella kanaler. Staten tillgängliggör information och service till dess medborgare via webben. Service och information via gemensamma portaler gör det svårt, om inte omöjligt för medborgarna att veta vilken myndighet som är avsändaren. För tjänstemän och beslutsfattare i en virtuell stat med ständigt ökande användning av e-tjänster och ökad samverkande e-förvaltning kan minskad institutionalisering gällande kultur, självständighet, tydliga regler och ansvar uppstå. Den virtuella staten består av olika nätverk med informationssystem och interorganisatoriska nätverk snarare än i självständiga myndigheter. Den virtuella myndigheten använder Fountain för att referera till tre olika nivåer som gäller e-förvaltning, hon visar på ett samband av ökad operativ komplexitet och institutionella hinder där nivåerna stegras vartefter myndigheter utvecklar e-förvaltning.

Fountain presenterar en utvecklingsmodell i fyra steg för e-förvaltning utifrån grad av institutionell förändring och operationell förändring hos myndigheten. I det första steget utvecklar myndigheten en webbsida som tillhandahåller information till befolkningen, som då även är tillgänglig för vem som helst i världen så länge man har tillgång till internet. Fountain menar att i de flesta fall så har en myndighets hemsida liten påverkan på myndighetens interna organisationsstruktur och processer. Detta trots de utmaningar som det innebär att

tillhandahålla säkerhetsaspekter och integritetsskydd för medborgarna i deras webbaserade kontakt med myndigheten.

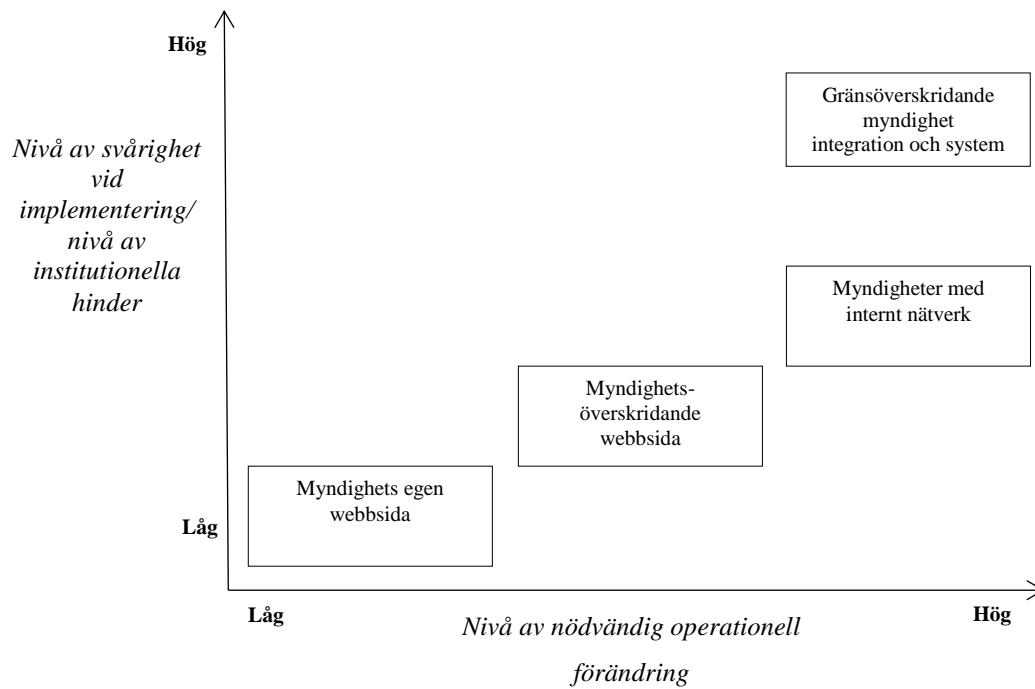
I det andra steget samverkar myndigheter som är sammanlänkade genom gemensamma målgrupper och de kommer att tillhandahålla en gemensam webbplats där både information och tjänster samlas. Informationen på detta steg är endast samlad på en webbplats, myndigheterna har inte integrerat sina system med varandra utan webbplatsens syfte är till för att underlätta för användarna genom att förenkla för dem att finna information på ett och samma ställe. Det viktiga är att användarna får möjlighet att enkelt ta del av informationen, oavsett vilken myndighet som avsändare.

I det tredje steget befinner sig myndigheter som har utvecklat ett gemensamt intranät för att utveckla dess webbsida ytterligare. Vid detta steg är den gemensamma webbplatsen i en mer komplex situation än i det andra steget eftersom det krävs att anpassning till olika prestandaprogram, till politik samt till interna strukturella förändringar.

På det fjärde steget kan en virtuell myndighet betyda en grupp av myndigheter som tillsammans interagerar vissa av sina tjänster och den information som de tillhandahåller, båda på webbsidan så väl som bakom denna. På det här steget möjliggörs det för omstrukturering när det gäller myndighetens processer och informationssystem för att kunna nå en nätverksintegration med övriga inblandade organisationer. Det här fjärde steget innebär den tidigare nämnda tredje nivån där det krävs mer operativ förändring, det är här som institutionella hinder för överskridande nätverk blir uppenbara och betydande.

I figuren nedan presenteras de fyra stegen för virtuella myndigheter beroende på grad av institutionell förändring och operationell förändring hos myndigheten.

Figur 2 Virtuella myndigheter och implementationsutmaningar



(Fountain 2001)

5 Empiri

I följande kapitel presenteras det insamlade materialet för studien där det redogörs för varje myndighets enskilda syn på samverkansarbete. I slutet av kapitlet presenteras en tabell med en kort sammanställning av den data som framkommit hos de tre myndigheterna.

5.1 Bolagsverket

5.1.1 Hur gick det till då samverkansprojektet startade? Vilka var motiven?

I slutet av 1990-talet skapade Bolagsverket och Skatteverket en gemensam e-tjänst som kom att heta företagsregistrering.se, ett försök till att kombinera registreringsprocessen hos de båda myndigheterna. När tjänsten kom var den enligt respondent 1 en ”succé” då det var en ny tjänst med funktionalitet som visade på att myndigheter kunde samverka. Efter ett par år kom de båda myndigheterna överrens om att större förändringar av e-tjänsten behövde genomföras eftersom användargränsnittet inte passade för användarna och det kändes ålderdomligt. Vid denna tid var det modernt att myndigheter skulle skaffa sig en processorganisation och ha en processsyn som innebar att det som gjordes skulle ske utifrån ett kundperspektiv utifrån och in. Det hölls utbildningar kring detta vilket gjorde att man började tänka i nya banor, en respondent uttryckte det på följande vis:

”Hur ser företagarens process ut? Hur ser det ut från att man börjar tänka tanken att man kanske ska ha ett företag, för att det är ju i politikens vilja, regeringens vilja är att det startas fler nya och livskraftiga företag, inte att registrerings e-processen ska vara smutt och bra utan att det ska startas företag i rätt bransch och med rätt förutsättningar.” (respondent 1)

Tillsammans med Tillväxtverket och Skatteverket undersöktes processen för hur det går till när ett företag startas. Vid samma tidpunkt utlyste Vinnova¹ pengar för e-projekt som syftade till att bygga bättre och effektivare e-förvaltning. Ansökan skickades in och 2006 erhöles omkring fyra miljoner kronor, vilket gjorde att en förstudie kunde inledas. I juni 2009 släpptes den första versionen av verksamt.se som förutom e-tjänster för företagsregistrering innehöll information om att starta, driva, utveckla och avveckla företag. Sajten togs emot väl och kritiken var positiv då bildspråket ansågs vara annorlunda och att det inte såg ut som att en myndighet var avsändare.

¹ Vinnova är en myndighet som främjar hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem, där innovationssystem innebär nätverk av offentliga och privata aktörer där ny teknik och kunskap produceras, sprids och används.

På frågan om det skapats någon e-strategi för verksamt.se ges svaret att målbilden kan ses som en strategi som i viss mån är en e-strategi. Främst vill respondenten kalla det för en servicestrategi snarare än en e-strategi, det viktiga är att se till behoven, inte att sätta "e" framför saker och ting. Tankegångarna i verksamt.se går snarare kring om rätt service tillhandahålls och om det inte gör det så är det frågan om regelverken är felaktiga, om praxis utifrån regelverken är felaktiga eller om det är så att det saknas en e-tjänst. Respondenten tror inte att detta synsätt är lika högre upp i förvaltningen och en diskussion som inte tas då hela strukturen är "e" och regeringens mål med e-förvaltningen är att Sverige skall hamna högre upp i internationella rankingar för hur pass mycket e-förvaltning landet har.

I Bolagsverkets egen kompetensstrategi ingår en ökad samverkan med andra myndigheter då det anses bidra till kompetensutveckling för de medarbetare som deltar samtidigt som projektet ger både insyn och ett helhetsperspektiv på utvecklingen samt kunskap om arbetssätt och processsyn.

5.1.2 Mål

Den målbild som verksamt.se utgår från lyder: så enkelt som möjligt för så många som möjligt att starta och driva företag genom att samla och presentera information och ge service. Målbilden har sedan brutits ner och myndigheterna är överrens om att "*så länge det blir bättre för företagen och effektivare för myndigheterna så ska vi samverka och inte göra något själva men å andra sidan ska vi inte samverka för samverkans skull utan bara det som ger nytta*". Den gemensamma målbilden som funnits sedan starten ses som styrkan i e-projektet.

Alla de som satt i den första programledningen hade gått samma utbildning om kvalitetsstyrning i staten och för att lära om Lean i offentlig förvaltning, en metod för verksamhetsutveckling. Detta ledde till att det var lätt att skaffa en gemensam målbild. En respondent uttrycker det på följande sätt:

"Det var lätt för oss att skaffa en gemensam målbild. Vi hamnade aldrig i den här diskussionen att det är viktigare att Bolagsverket når sina interna mål än att vi gör det bra för kunden. Utan det var aldrig något snack om saken en statlig myndighet har inget självändamål det är det uppdrag den service som man är belagd att utföra och det mål man vill uppnå det är ju det som är det viktiga så det blev aldrig så det är ju klart det är svårt när man kommer ner i detaljer att så är det svårt att skilja på vad som är vad." (respondent 2)

Bolagsverkets mål enligt regleringsbrevet är att tillhandahålla effektiva och ändamålsenliga system för registreringsärenden samt arbeta för att förbättra förutsättningarna för företagande och entreprenörskap genom ändamålsenlig och kvalitativ information och service.

5.1.3 Effekter

Något mål gällande besökarantal på verksamt.se har inte definierats men besökarkurvan växer ju fler personer som hittar sidan och ju mer känd den blir. Under 2011 hade verksamt.se ca 200 000 besök per månad. Sajten har fått mycket god kritik, en informant menar att kritiken nästan är oförtjänt bra och att det trots allt kunde ha varit fler myndigheter som stod bakom sidan. Med detta menar informanten att den goda kritiken snarast är ett litet symptom på hur det ser ut i övriga förvaltningen.

Verksamt.se har blivit ett väldigt starkt varumärke, en etablerad sajt och en etablerad verksamhet vilket har resulterat i att de personer som arbetat med sajten har fått oerhört många förfrågningar kring att åka ut och föreläsa, förfrågningar angående benchmarking och att delge erfarenheter kring samverkansfaktorer gällande tekniska perspektiv, juridiska perspektiv och kulturorganisationsperspektiv.

Enligt Bolagsverkets årsredovisning från 2011 krävs det att ärendena skickas in elektroniskt samt att granskningen och handläggningen sker elektroniskt för att handlägningsprocessen ska bli effektivare och snabbare. Andelen elektroniskt inlämnade ärenden har ökat men nivån 2011 låg på samma nivå som 2010. Beträffande handläggningstiderna så har de inte förändrats sedan e-tjänsten lades ut. Svårigheter med att få fler att lämna in handlingar elektroniskt antas bero på e-legitimationer som det varit problem med från början. Hälften av de frågor som kommer in till myndighetens helpdesk gäller just e-legitimation.

Vid hanteringen av inkommande ärenden kan det snarare vara mer komplicerat när det nu finns en ytterligare väg in. Det handläggarna behöver veta är om handlingarna kommit in e-vägen eller inte. Än så länge tjänar Bolagsverket internt ingenting på verksamt.se, den tid och de pengar som investeras anses hämtas hem av någon annan, företagaren, en annan myndighet eller en kommun, som exempelvis kan länka till webbplatsen. Verksamt.se är inget annat än en ytterligare kanal för att nå ut till företagarna. Om e-tjänsten för att registrera företag hade legat på Bolagsverkets hemsida istället för på verksamt.se som den gör nu så skulle e-tjänsten ha sett likadan ut med oförändrade regelverk och handläggning.

Ett nytt uppstartat projekt som är en spinn-off-effekt från verksamt.se är samverkansprojektet mina meddelanden. Tanken var att göra en meddelandeförmedlingsfunktion men eftersom den inte bara kan göras med företagare i åtanke så har det startats som ett projekt som ligger under ”verksamt hatten”, ett projekt där Skatteverket har tyngdpunkten.

I årsredovisningen 2011 rapporteras om den Web Service Index-undersökning som gjorts för verksamt.se för att ta reda på vad besökarna tycker om sajten gällande design, information och användarvänlighet. Resultatet för verksamt.se låg över snittet för myndighetssajter.

5.1.4 Ansvarsfördelning & beslutsfattande

Samtliga respondenter talar om att det redan från början har strävats efter att skapa tydliga roller. Vid starten av verksamt.se bestod gruppen av folk som var visionära och duktiga på att tänka struktur. Ansvarsområden inom den operativa ledningen delades fort upp, utan en egentlig tanke på vilken myndighet personerna kom från. För att hantera och dela upp ansvar för de olika myndigheterna så används traditionella metoder som SLA - service level agreement, överenskommelser, rollbeskrivningar och ekonomisk rapportering.

Bygget av sajten har gjorts tillsammans, de som byggt den tekniska delen av verksamt.se sitter stationerade i Sundsvall hos Bolagsverket men projektmedlemmarna är andra och de reser fram och tillbaka. Tyngdpunkten har legat hos Bolagsverket när det gäller utveckling och drift av själva tekniken samtidigt som de andra myndigheterna deltar, en projektledare kan lika gärna utses från Tillväxtverket eller Skatteverket.

Alla beslut fattas i konsensus något som respondent 1 menar gör det svårt för en ordförande eller en programledare som inte får samma status som i ett intern projekt eller ett affärsdrivet projekt.

Respondent 2 menar att det är viktigt att de personer som är med i samverkan har rätt profil, helst att personer som är med har mandat och kan ta lite beslut och inte behöver vända sig till den egna organisationen för att fråga.

5.1.5 Styrning

Respondent 1 menar att den svåraste processen att få på plats vid ett samverkansprojekt är styrprocesserna. Att sätta en redaktionell process på plats är inte så kontroversiellt då det mer gäller att reda ut vilka processer som ska användas, vem som äger sidorna och hur det ska gå till vid uppdateringar. Styrprocessen är allt det som en generaldirektör ska rapportera och hittills har myndigheten i regleringsbrevet inte någon verksamt.se portal ihop med andra

myndigheter. Sedan ska det stämma ihop med den ekonomiska redovisningen, uppföljningen och myndigheternas olika metodik. Det finns inte samma handlingsutrymme längst upp som det finns längst ner. Det svåra är att få ihop styrprocesserna och bara det att hitta en tid när de olika myndigheternas representanter ska träffas är i stort sett omöjligt.

”Det är olika mellan myndigheterna hur lång behandlingstid man har på olika frågor så hos vissa av de här myndigheterna som är med går det snabbt att få svar på om det är möjligt att göra på detta sätt men hos andra tar det väldigt lång tid eftersom man måste gå genom olika steg det kan göra att det tar lite lång tid vissa saker.” (Respondent 2)

I takt med utveckling och det goda mottagandet av verksamt.se blev också sajten en mer och mer strategiskt viktig kanal för de samverkande myndigheterna, vilket resulterade i att hamna högre upp på ledningens dagordning.

”Vid många tillfällen hade det kunnat gå på tok och vid många tillfällen spelade det roll att vi gjorde på ett visst sätt därför att varje myndighetschef, GD, har ju alltid styrts på de enskilda resultaten som varje myndighet skall göra, inte på det man gör tillsammans. På det sättet har det varit nära att spricka flera gånger därför att Bolagsverket mäts upp på handläggningstider, svarstider på telefon och så vidare. Du förstår ju att om man har ett utvecklingsprojekt som helt tydligt syftar på att få lägre handläggningstider jämfört med ett utvecklingsprojekt som gör det enklare för företagare så är det nog risk att det som syftar till lägre handläggningstider får högsta prioritet, åtminstone fram till det att det har blivit värt något det du gör.” (Respondent 1)

När e-projektet drogs igång fick arbetet pågå utan större inblandning, vilket uppfattades som positivt. När webbplatsen sedan hade lanserats och fått positiv kritik tillhandahölls en styrning som hade blivit efterlängtat och som även resulterade i mer pengar.

5.1.6 Kommunikation

Verksamt.se har en kommunikationsplan, både intern och extern, det finns dock problem med den, respondent 1 uttrycker det som att *”Jag tvivlar på att vår interna kommunikationsplan är värst bra men den finns där i alla fall”*. Vidare menar samma respondent att det är av vikt att ha en kommunikationsplan tidigt i ett samverkansprojekt så att berörda personer får ta del av rätt information i tid, vilket var ett problem i början då alla berörda personer inte fick vara med i rätt möten.

Att ha en yta där gemensamma dokument samlas och det är enkelt hitta information är något som framhålls vara viktigt. Verksamt.se har en sådan där alla samverkanskrav och riktlinjer

som gäller den tekniska portalsamverkan, den grafiska designen, användbarhet, tillgänglighet och navigering det vill säga de tekniska ramarna går att finna.

Kommunikationen sker vanligtvis via mejl och telefon, fysiska möten sker mer sällan. De personliga kontakterna och fysiska mötena framhålls flera gånger som viktiga då det är lätt att efter ett par telefonmöten tappa bort varandra. Telefonmöten och videomöten är bra men kräver rätt utrustning. Samtliga respondenter anser det viktigt att vara frikostig när det gäller resor så att fysiska möten kan äga rum på alla nivåer eftersom det anses leda till en gemensam målbild. Trots att det tar längre tid och kostnaderna blir högre är det värt i ett långsiktigt perspektiv. Att hålla fysiska möten med alla verksamma inom verksamt.se har varit svårt, det stora antalet involverade personer är flera hundra vilket enligt respondenten skulle kräva stora möteslokaler. På grund av tidigare skandaler som kommit fram i media gällande middagar och fester där skattebetalarna fått stå för notan hålls det nu låg profil och stora tillställningar undviks, vilket enligt respondent 1 kan vara ett misstag eftersom motivationen för att arbeta i ett samverkansprojekt falnar då resor och att träffa folk för många är en morot. Tas den biten bort kommer det leda till att behöva beordra folk att ingå i ett samverkansprojekt och att det är de minst duktiga som deltar i projekten.

5.2 Skatteverket

5.2.1 Hur gick det till då samverkansprojektet startade? Vilka var motiven?

Skatteverket hade en tjänst tillsammans med Bolagsverket som hette företagsregistrering.se. Då den varit i bruk ett antal år ansågs den vara utdaterad och behövde uppdateras. Tillväxtverket hade en webbsida som hette företagarguiden.se. Möjligheterna att alla tre myndigheter kunde skapa en gemensam sida undersöktes. Efter att ha sökt pengar från Vinnova gjordes en förstudie och utifrån denna startade projektet. Den första versionen av verksamt.se var i drift i juni 2009 och därefter vidareutvecklades den.

Respondent 3, menar att verksamt.se i viss mån har varit ett föremål för att försöka se hur det fungerar att samverka mellan myndigheter, något som kan utvecklas vidare och drivas på i större skala, både från politiskt håll men även från myndighetshåll, försöka få myndigheter att samverka mer än man gjort tidigare.

5.2.2 Mål

Respondenterna uttrycker i intervjuerna att den gemensamma målbilden inom verksamt.se inte ses som konkret och det uttrycks en saknad av något mittemellan denna och

verksamhetsplanen, vilket skulle kunna vara att arbeta fram principer för att på så sätt undvika diskussioner.

Omvärlden förändras ständigt och tekniken tillhandahåller nya möjligheter. Ökade krav och förväntningar kommer från såväl riksdag och regering som medborgare och företag, vilket respondenterna ser som någonting positivt och det innebär en ständig utveckling. I Skatteverkets verksamhetsmål och verksamhetsplan uttrycks det att e-vägen skall breddas för att underlätta för medborgare, företagare och sig själva. Utgångspunkten för e-förvaltningen är att all kommunikation skall ske elektroniskt när det är möjligt och att ärendehanteringens automatiseras. Förebyggande åtgärder ska underlätta för företag att lämna in korrekta uppgifter. Dessutom har ett mål satts upp där 40 procent av ansökningarna avseende F-skattmoms och arbetsgivarregistrering ska komma in elektroniskt.

Skatteverkets generella mål med e-tjänster är att de vill ha bättre kvalitet på de underlag som kommer in samt att kunna tillhandahålla bättre service. Det viktiga är att få in rätt saker och uppgifter från början något som kan understödjas då en myndighet själv skapar en e-tjänst eller en guide. Genom att förebygga och förenkla, bland annat genom automatiserade lösningar kan användarvänliga och tidsenliga tjänster med ett tillgängligt och effektivt stöd tillhandahållas som ger ett bättre underlag än det som kommer in pappersvägen.

Skatteverkets uppdrag är att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn, bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv och motverka brottslighet. Inom myndighetssamverkan ställs organisationen inför kompromisser eftersom de andra myndigheterna har andra mål vilket inte betyder att de inte kan vara förenliga. En respondent uttrycker sig:

”Företagare ska vara livskraftiga, vi har ju inget intresse av att företag är dåligt förberedda då de startar, tvärtom. Det är ju poängen med att man gör en affärsplan som Tillväxtverket har, också bra att företagare är väl förberedda i företagandet” (Respondent 4)

Skatteverkets hemsida handlar om skatter medan verksamt.se är uppbyggd utifrån livssituationer. I regleringsbrevet för Skatteverket år 2012 står det att: ”Information och service inom Skatteverkets område ska vara behovsanpassad och lättillgänglig. Kvalificerad information ska finnas för företag och medborgare. Målet med samverkan är att underlätta för företagare, att minska den administrativa bördan för företag. E-tjänsterna som byggs ska vara så pass attraktiva att företag och blivande företagare vill använda dem.

5.2.3 Effekter

Det material som kommer in via Skatteverkets e-tjänst inom portalen verksamt.se är av en bättre kvalitet än det som kommer in pappersvägen eller via den tidigare e-tjänsten företagsregistrering.se. Kontroller i e-tjänsten samt möjligheten till hjälp är de aspekter som hjälper till att öka kvaliteten på ansökningar som kommer in elektroniskt. Detta skall även spara tid för de som vill få sin F-skattsedel, de får den snabbare eftersom ytterligare kontakt med företagaren eller utredning kan undvikas. Det finns dock inga uppgifter på om handläggningstiderna skiljer sig åt för de handlingar som kommer in elektroniskt i jämförelse med de som kommer in pappersvägen. Mätning av handläggningstider sker rent generellt utan att ta hänsyn till vilken väg de kommit in.

Antalet inkomna uppgifter via nätet har stadigt ökat via skatteverkets e-tjänst inom portalen. 2009 inkom 48 000, 2010 inkom det 59 090 stycken handlingar och år 2011 inkom 65 206 stycken. Nuvarande målsättning är att 40 procent ska komma in elektroniskt vilket ännu inte uppnåtts, i dagsläget ligger det på knappt 30 procent vilket är i linje med den siffra som var aktuell för den tidigare e-tjänsten företagsregistrering.se.

5.2.4 Ansvarsfördelning & beslutsfattande

Skatteverket har haft fullt ansvar för information om skatter och dess egen e-tjänst men även ansvar för en tredjedel i portalens informationssida även kallad mina sidor. Bolagsverket har huvudansvaret för mina sidor samtidigt som Skatteverket är delägare på en tredjedel och har lika mycket att säga till om. När det gäller förvaltningen används SLA, service level agreement, där det tagits beslut kring öppettider, tillgänglighet och kostnader.

Alla beslut tas i konsensus, något som anses mycket viktigt. Respondenterna menar att då ett beslut tagits i samförstånd infinner sig ett gott arbetsklimat per automatik.

5.2.5. Styrning

När verksamt.se skulle sättas i drift var det tidspressat och arbetet skedde under ett enormt tryck ovanifrån som ville se resultat. Detta tryck var det blandade känslor kring. Både positiva då lösningar snabbt infann sig samtidigt som det fanns förståelse för aspekter som pengar och att personer högre upp i hierarkin vill se projektet etablerat.

”Bra på så vis att det tvingade fram en lösning sen kan man naturligtvis ha synpunkter på om det är rätt sätt att jobba, att tvinga fram en lösning bara för att det ska finnas en lösning på plats eller om man kanske skulle ha hållit

tillbaka det lite och försökt att få det lite bättre än vad det kanske blev från allra första början. Å andra sidan, med facit i hand så fick man något som fungerade och blev användbart det är ju en avvägningsfråga som man får ta ställning till.”(Respondent 4)

Verksamheten har fått stå tillbaka och kompromisser med IT-sidan har varit mer med verksamheten snarare än att IT-sidorna på respektive myndighet har kompromissat sinsemellan. Det har blivit ett ganska hårt drivet IT-projekt där fokus läggs på IT-sidan som snarare kommer med krav på vad man behöver till skillnad mot hur det brukar vara där verksamheten presenterar hur lösningen ska se ut. Respondent 4 uttrycker det, *”vi är kanske inte lika vana vid att det är IT-sidan håller i taktpinnen och ska driva utvecklingsprojektet”*. Vidare menar respondenten att detta sätt kan leda till ett mer välutvecklat eller modernt system.

Det är viktigt att få en ordentlig styrningsstruktur på plats inom samverkansprojektet där det konkretiseras vem som beslutar men även att dokumentera besluten för att undanröja osäkerhet och frågor om ett beslut har tagits eller ej.

Skatteverkets syn på sekretess skiljer sig från Bolagsverket då Skatteverket är otroligt styrda av det hårda sekretessregelverk som finns för skattelagstiftningen, något som har lett till diskussioner. Eftersom ändringar i grunden hos lagstiftningen inte är lätta att genomföra så leder detta fram till att försöka hitta omvägar. Detta göra att Skatteverkets e-tjänst inom portalen verksamt.se kan upplevas som uppstyrd och jobbig hos kunderna. Detta trots att en hel del förenklingar och förbättringar i e-tjänsten har genomförts.

Skatteverket är styrt och reglerat gällande systemutveckling, metodik, metoder och sätt att jobba med egna ramverk där anpassning måste ske för att hålla en enhetlig struktur på de egna systemen. Vid arbetet med verksamt.se har Skatteverket frångått de ramverk som normalt sett används inom organisationen, något som är ovanligt. Detta beror på att plattformen för e-tjänsterna där portalen ligger är hos Bolagsverket och dess miljöer vilket gjort att anpassning till Skatteverkets ramverk uteblev. Att få igenom detta var en lång process där myndigheterna skulle synka ihop sig kravmässigt samtidigt som Skatteverket skulle övertygas om att hitta genvägar för att lösa de problem som uppstod då när standarden frångicks. På grund av de tunga och rigida regelverken som Skatteverket måste förhålla sig till går saker och ting långsamt. Trögheten kan bero på att de vanliga ramar som gäller för Skatteverkets e-tjänster har frångåtts i projektet, när dessa används internt menar respondenterna att det är fart och snabb problemlösning som gäller.

5.2.6 Kommunikation

Samtliga respondenter tror på att investera pengar i fysiska möten på alla nivåer för att lära känna varandra och på så sätt skapa ett förtroende för varandra. Efter att ha träffats fysiskt är det sedan lättare att hålla video- och telefonmöten. Kostnader har lagts på alla nivåer för att få till fysiska träffar, inte så mycket som hade behövts men som respondent 5 uttrycker det : ”*Det måste ju vägas, det är ju inte gratis*”. Det anses vara välinvesterade pengar att sätta sig och prata för att undanröja missförstånd som exempelvis tekniska begrepp där det är lätt att prata förbi varandra då samma sak kan ha kallats vid olika namn. Att ta sig tid att reda ut sådana saker är värdefullt i ett långsiktigt perspektiv.

Vid diskussioner som kan bli omfattande trycker respondenterna på att det är viktigt att skilja på person och sak då åsikterna går isär och olika krav från de egna organisationerna kan göra kompromisslösningar nödvändiga. Detta är något som framhålls vara viktigt i början av samverkansprojektet, efter ett tag erhålls kunskap kring hur det fungerar på de andra myndigheterna, som en respondent uttrycker sig

”Man vet att det här är ingen idé att ta upp med dom ens en gång, det kommer aldrig gå igenom. Man har lärt sig att navigera i samverkan, hur det fungerar på de andra myndigheterna, vad som är viktigt för dom” (Respondent 5)

Internt på Skatteverket är inte verksamt.se det mest prioriterade. Respondent 4 tror inte att verksamt.se är välkänt ute i organisationen vilket leder till saknad av insikt kring vad det handlar om, brist på intresse eller avsaknad av den information som krävs vilket leder till ett minskat engagemang.

Respondenterna menar att Skatteverkets storlek gör att det är en lång kommunikationsväg till den egna kundsupporten, som sitter spridd över hela landet. De menar att det är svårare att få ut information till handläggarna jämfört med Bolagsverket där de kan ta trappan ner och ställa sig och informera. Detta beskrivs som kommunikationsskillnader, som framträder och blir tydliga, i ett myndighetssamarbete.

5.3 Tillväxtverket

5.3.1 Hur gick det till då samverkansprojektet startade? Vilka var motiven?

Tillväxtverket, dåvarande Nutek, arbetade med att tillhandahålla informationstjänster till personer som ville starta eget företag. De hade en telefonservice som hette startlinjen dit blivande företagare kunde ringa och ställa frågor om att starta eget, samt en webbplats som hette företagarguiden. Dock fanns det ett större behov av information och service än vad som

kunde tillhandahållas. Tillväxtverket de hade inga egna resurser men de hade tid. En ny generaldirektör fanns på myndigheten och arbetade med processororientering av hela verksamheten och organisationen, vilket väckte funderingar kring hur processen att starta företag såg ut. Tillväxtverket fick med sig andra aktörer och sökte de pengar som Vinnova utlyst inom området offentliga tjänster för företagare. Generaldirektören på Tillväxtverket sammankallade generaldirektörerna från ett antal andra myndigheter och påbörjade samarbetet med att titta på vad som kunde göras. Initialt var fler aktörer med då pengarna söktes från Vinnova men efter att ha gjort en förstudie och satt grunden till vad som skulle göras så bildades ett utvecklingsprojekt som Tillväxtverket, Skatteverket och Bolagsverket valde att gå vidare med. Avgränsningen till dessa tre myndigheter gjordes för att kunna komma vidare i utveckling samt att det var de som hade vilja och möjlighet att satsa pengar i projektet.

5.3.2 Mål och strategier

De två perspektiv som genomsyrat hela samverkansarbetet har varit att gemensamt förenkla för företagare och att effektivisera för myndigheterna. Målet med verksamt.se har inte varit tydligt under processen utan det rörde sig under tiden. Bilden av hur det skulle bli har fått växa fram allteftersom ny kunskap genererades. Under senare år har det arbetats med målbildsdokumentet, vilket lett till att det har blivit mer tydligt. Från början saknades finansiering och projektet drevs halvårsvis vilket gjorde att det inte fanns någon acceptans från ledningen att ta fram en målbild. Efter att projektet blivit etablerat och dessutom fått regeringsuppdrag för att stärka utvecklingen så har det också blivit en självklar del av infrastrukturen inom e-förvaltning och företagande, vilket genererat i långsiktig finansiering och möjlighet att ta fram en gemensam målbild.

Tillväxtverkets mål med verksamt.se är att förenkla för företagare. Det ska bidra till att fler startar och utvecklar livskraftiga företag samt till en effektiv e-förvaltning där företagarnas behov sätts i centrum.

5.3.3 Effekter

Under 2011 registrerades 1 076 020 unika besökare på verksamt.se och samma år skrevs 26 000 affärsplaner på sajten. Tillväxtverket gör undersökningar framförallt mot den egna upplevelsen om verksamt.se gör det enklare att starta och driva företag. Av de som redan startat företag instämmer 80 procent helt eller delvis i att verksamt.se gör det enklare att driva företag. Undersökningar visar även att 70 procent av Sveriges företagare känner till

verksamt.se och 92 procent av besökarna instämmer helt eller delvis i att sajten gör det enklare att starta och driva företag.

5.3.4 Ansvarsfördelning & beslutsfattande

För att komma snabbare framåt skapades en egen organisation för verksamt.se där Tillväxtverket hade en koordinerande roll och rollen att driva projektet framåt. Alla hade samma mandat att ta beslut eftersom alla beslut fattas i konsensus. Tillväxtverket hade en koordinerande ledarroll men inget extra beslutsmandat. Den koordinerande rollen har senare överlämnats till Bolagsverket som numera är utsedd till utvecklingsansvarig myndighet för företag och företagande enligt e-delegationen.

5.3.5 Styrning

Projektet drogs igång i oktober 2008 och kodknappning påbörjades vid kommande årsskifte vartefter den första versionen lades upp i juni 2009, långt ifrån klar men enligt den absoluta deadline som skulle hållas. Kraven från ledningen att få ut någonting var tuffa och utvecklingen var snabb för tre myndigheter som normalt sett inte har så snabba utvecklingsprocesser, dessutom skulle de på samma gång samverka. Myndigheterna hade olika bild av verkligheten och olika prioriteringar. Detta var en stor utmaning som kändes omöjlig att genomföra och även om det lyckades så fick många gemensamma prioriteringar genomföras. Påtryckningen ses som nödvändig samtidigt som lite mer utrymme hade varit bra, lite för många prioriteringar gjordes som har kostat mycket i längden. Dock tror respondenten att den tydliga styrningen uppifrån med tuffa krav var förutsättning för att klara av det hela.

5.3.6 Kommunikation

Det är ofta viktigare att lära känna varandra än att ha tydliga processer eller metoder. Att ha telefonkonferenser med kollegor inom samverkansprojektet går bra då personer känner varandra men innan dess och då särskilt med personer som man inte är van att samverka med så kan svårigheter uppstå. Vikten av att lära känna varandra inom samverkan är betydelsefull, därför måste det hela tiden satsas pengar på detta för att det ska fungera.

Det anses även viktigt att ha en stor förståelse för olika myndigheters ingångsvärden och vara öppen gentemot de andra som ingår i samverkan med hur det ser ut på den egna myndigheten.

”Ja, man måste nästan hela tiden vara öppen med så här tycker min myndighet jag kanske inte delar det här men så är det. Det här är liksom våra förutsättningar och våra möjligheter. Och när man börjar lära känna varandra

och förstår det här, när man liksom inte kommer till ett förhandlingsbord utan kommer till ett gäng som man känner och litar på det är nästan en förutsättning för att komma framåt.” (Respondent 7)

Det har skett kommunikation och arbete nära användarna där behovsanalyser gjorts kring vad företagen vill ha för att det ska bli enklare att vara företagare. Det både kostar och tar tid att jobba med användartesterna och det krävs en ständig beredskap för att ändra konceptet och bygga om det som var tänkt från början, något som uttrycks som mer psykologiskt jobbigt än att bara komma på en idé, rita och sedan leverera. Det viktiga är dock att det ska fungera och förenkla då det verkligen dyra skulle vara att tro på det som görs för att sedan inse att det inte gör nytta, detta skulle kosta mer i längden än lite dyrare utveckling som skapar en samhällsekonomisk nytta.

5.4 Sammanställning kring myndigheternas syn på samverkansarbetet

	Bolagsverket	Skatteverket	Tillväxtverket
Hur projektet startade – Motiv	<ul style="list-style-type: none"> -Utveckling krävdes av den tidigare e-tjänsten företagsregistrering.se som drevs tillsammans med Skatteverket -Modernt med processsyn -Ansökan Vinnova -Regeringens mål med ”e” -Öka samverkan enligt kompetensstrategin för kompetensutveckling, ökad insyn och kunskap 	<ul style="list-style-type: none"> -Den tidigare e-tjänsten företagsregistrering.se som drevs tillsammans med Bolagsverket ansågs utdaterad -Ansökan Vinnova -Från politiskt- och myndighetshåll föremål för <i>hur</i> det går att samverka 	<ul style="list-style-type: none"> -Större behov att ge service och information än vad som ensamt kunde tillhandahållas via egen webbplats och telefontjänst -Ny generaldirektör som förespråkade processsyn -Saknade resurser -Ansökan Vinnova
Mål	<ul style="list-style-type: none"> -Målbild: så enkelt som möjligt för så många som möjligt -Målbilden är styrkan i e-projektet -Enkelt att nå en gemensam målbild då första programledningen hade gått samma utbildning -Tillhandahålla effektiva och ändamålsenliga system för registreringsärenden samt arbeta för att förbättra förutsättningarna för företagande och entreprenörskap genom ändamålsenlig och kvalitativ information och service 	<ul style="list-style-type: none"> -Målbilden för verksamt.se ses inte som konkret -Bättre kvalitet och service -Förebygga och förenkla genom automatiserade lösningar -E-vägen ska breddas -Underlätta för företagare 	<ul style="list-style-type: none"> -Två perspektiv för samverkansarbetet: förenkla för företagare och effektivisera för myndigheterna -Otydligt mål som fått växa fram -Förenkla för företagare
Effekter	<ul style="list-style-type: none"> -Växande besökskurva -Starkt varumärke -Oförändrade handläggningstider -Spinn-off-effekt 	<ul style="list-style-type: none"> -Bättre kvalitet på inkomna handlingar -Inga uppgifter kring påverkan av handläggningstider -Ökade inkomna elektroniska uppgifter, dock ej uppnådda mål och är i linje med tidigare e-tjänst 	<ul style="list-style-type: none"> -Besökare på sajten -Skrivna affärsplaner -Undersökningar som visar att verksamt.se underlättar för företagare att starta och driva företag
Ansvarsfördelning och beslutsfattande	<ul style="list-style-type: none"> -Tydliga roller -Traditionella metoder för att hantera och dela upp ansvar -Beslut fattas i konsensus -Rätt profil underlättar 	<ul style="list-style-type: none"> -Ansvar för information om skatter och egen e-tjänst -SLA vid förvaltning av mina sidor -Beslut fattas i konsensus vilket leder till gott arbetsklimat 	<ul style="list-style-type: none"> -Koordinerande roll som senare överlämnats -Beslut fattas i konsensus
Styrning	<ul style="list-style-type: none"> -Svårighet att få ihop styrprocesser -Fortsatt utveckling och positiv kritik gav högre prioritet hos ledningen -Det som mäts prioriteras till dess att det som befinner sig i gråzonen får ett värde 	<ul style="list-style-type: none"> -Tryck ovanifrån för lansering av webbsidan -IT sidan ställer kraven -Viktigt med tydlig styrningsstruktur -Styrs av hårda regelverk 	<ul style="list-style-type: none"> -Tuffa krav från ledningen och samverkansproblematik resulterade i prioriteringar som kostade långsiktigt -Tydlig styrning och krav en förutsättning för att lyckas
Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> -Vikten av en kommunikationsplan -Svag intern kommunikationsplan -Yta för gemensamma dokument -Viktigt med fysiska möten 	<ul style="list-style-type: none"> -Fysiska möten skapar förtroende -Skilja på person och sak -Olika långa kommunikationsvägar 	<ul style="list-style-type: none"> -Stor vikt av att lära känna varandra inom samverkansprojektet -Förståelse för olika ingångsvärden -Arbete nära användarna kräver beredskap för förändringar

6 Analys

I följande kapitel kopplas empirin samman med det teoretiska ramverket vilken tjänat som förförståelse till studien. Analysen presenteras utifrån samma huvudteman som i empirin och en analytisk diskussion förs kring resultaten.

Den genomförda studien av samverkan kring e-tjänsten verksamt.se bygger på en teoretisk förförståelse av problemet som det redogjorts för i kapitel fyra. Utgångspunkten för studien var att lägga ett organisationsteoretiskt perspektiv på samverkan mellan aktörerna.

Analysen av det empiriska materialet kommer att följa de teman som använts i empirin och kommer systematiskt att matchas mot nyinstitutionell teori, samverkansteori och teori kring e-förvaltning. Syftet med matchningen är att se om det finns tecken eller tendenser som överrensstämer mellan det empiriska materialet och de valda teorierna.

6.1 Hur gick det till då samverkansprojektet startade? Vilka var motiven?

Motiven till samverkan och målet med samverkan kan skilja sig åt. Lindberg menade att den mest vedertagna anledningen till att initiera samverkan är för att kunna genomföra och uppnå sådant som inte kan göras på egen hand.

Tillväxtverket såg ett större behov av att tillhandahålla service och information än vad de kunde med sina egna tjänster. Genom att få med sig andra aktörer söktes pengar som Vinnova hade utlyst inom området offentliga tjänster för företagare. Om den övergripande anledningen till samverkan bryts ner så finns det flera argument till samverkan som ofta används i kombination med varandra. Bolagsverket och Skatteverket hade redan en gemensam e-tjänst för registreringsprocessen hos myndigheterna. Efter ett antal år ansågs inte användargränssnittet passa användarna längre och det kändes ålderdomligt och utdaterat. Att möta de krav som omvärlden ställer på organisationen är en ytterligare förklaring till att initiera samverkan eftersom en anpassning leder till att organisationen uppfattas som modern vilket i sin tur leder till legitimitet. Omvärldens krav på webbsidor hade förändrats med tiden och myndigheternas e-tjänst ansågs inte längre uppfylla kraven.

Ytterligare ett motiv till att ingå samverkan är för informationsutbytet med tillgång till andras kunskap, att utveckla kunskap tillsammans eller för att försöka komma fram till lösningar på komplexa problem där det kan krävas insatser från flera olika organisationer.

Informationsutbyte strävar Bolagsverket uttryckligen efter då de i sin kompetensstrategi menar att en ökad samverkan med andra myndigheter bidrar till kompetensutveckling för de

medarbetare som deltar samtidigt som projekt även ger insyn och helhetsperspektiv på utvecklingen samt kunskap om arbetssätt och processyn. Även de ekonomiska motiven spelar roll då Tillväxtverket inte hade några resurser och utlysningen från Vinnova endast kunde sökas tillsammans med andra aktörer. Detta kan även ha bidragit till att Skatteverket och Bolagsverket intresserade sig för att utöka sin redan existerande samverkan då det initialt underlättar med finansiella resurser och att därefter kunna dela kostnaderna på tre.

Den processyn som omgärdade myndigheterna var på modet vid tidpunkten för initiativtagandet till samverkan. På Tillväxtverket fanns det en ny generaldirektör som arbetade med processorientering av hela verksamheten och organisationen men även på Bolagsverket sågs det som modernt att skaffa sig en processorganisation och processyn. Utbildningar hölls kring detta vilket gav medarbetarna tankar som gick i nya banor. Detta mode med processynen kan även ses utifrån den nyinstitutionella ramen där olika strategier, i detta fall en processyn, ses som rationell och appliceras, vilket leder till att organisationerna kan anses riktiga, rationella och moderna. Fördelen med att ta till sig processynen är att det skapar legitimitet, stabilitet och resurser. Handlingarna som utförs i organisationen styrs av just medlemmarnas värderingar och det är ledarnas jobb att påverka medarbetarnas värderingar så att de passar och speglar de förändringar som sker i omvärlden. I fallstudien skedde det genom den nya generaldirektörens förändringsarbete på Tillväxtverket samt de utbildningar som hölls på myndigheterna.

Att Vinnova sedan utlyste pengar för just samverkan som syftade till att bygga bättre och effektivare e-tjänster kan även det ses utifrån ett nyinstitutionellt perspektiv med tvingande isomorfismer, formella regler och antingen formella eller informella krav från staten till Vinnova om att det ska satsas på att utveckla e-tjänster genom samverkan. Samverkan kan ses som en myt, en strategi, som används och ses som rationell och modern men hur pass effektivt det är har inte klargjorts. Myten skapar dock legitimitet och stabilitet. Från både Bolagsverket och Skatteverket framhöll respondenter regeringens mål med att öka e-förvaltningen för att målet är att Sverige skall hamna högre upp i internationella rankingar för hur pass mycket e-förvaltning landet har. Dessutom har verksamt.se i viss mån varit ett föremål för att försöka se hur det fungerar att samverka mellan myndigheter. Detta för att kunna utveckla det vidare och driva på i större skala, både från politiskt håll men även från myndighetshåll och försöka att få myndigheter att samverka mer än man gjort tidigare

6.2 Mål

Myndigheterna som deltar i ett samverkansprojekt har alla interna mål att uppnå. Att utifrån dessa interna mål skapa gemensamma, klara och tydliga mål för samverkansprojektet kan vara svårt men är av stor betydelse hur samverkan fungerar. Myndigheterna som samverkar kring verksamt.se har valt att gemensamt utgå från målbilden så enkelt som möjligt för så många som möjligt att starta och driva företag genom att samla och presentera information och ge service. Målbildsdokumentet har arbetats fram under senare år då projektet från en början drevs halvårsvis vilket gjorde att det saknades acceptans från ledningen att ta fram en målbild. Först därefter har den blivit mer tydlig även om Skatteverket fortfarande inte ser målbilden som konkret och saknar något mellan denna och verksamhetsplanen. Bolagsverket ser däremot målbilden som styrkan i e-projektet och menar att det var enkelt att skaffa en målbild då alla som satt i första programledningen hade gått samma utbildning där en samsyn hade utvecklats om att det viktiga inte är myndigheternas interna mål utan att det var kunden som stod i centrum. Målet med verksamt.se har enligt Tillväxtverket inte varit tydligt under processen utan har rört på sig och fått växa allteftersom ny kunskap genererats. De två perspektiv som genomsyrat hela samverkansarbetet har varit att gemensamt förenkla för företagare och att effektivisera för myndigheterna. Målbilden har sedan brutits ner och myndigheterna är överrens om att samverkan ska ske så länge det blir bättre för företagarna och effektivare för myndigheterna, inte samverka för samverkans skull utan bara det som ger nytta.

Organisationernas interna mål med samverkan är anpassade till den egna verksamheten men har även på många punkter lika domänanspråk inom verksamhetsområdet. Domänkonsensus uppstår eftersom samtliga myndigheter har som internt mål med samverkan att underlätta för företagare på olika vis. Detta mål är vinklat på olika sätt men de kan vara förenliga med varandra då de angränsar och existerar inom samma verksamhetsdomän. Skatteverket utskiljer sig främst på denna punkt då tillhandahållande av information kring hur en affärsplan skrivs inte direkt faller inom ramen för skatteområdet och uppdraget att tillhandahålla kvalificerad och behovsanpassad information till företagare. Eftersom myndigheten är intresserad av att företag är livskraftiga är målen ändå förenliga. Denna typ av anpassning och flexibilitet är enligt Grape av stor vikt under samverkan för att den ska kunna bli framgångsrik.

Skatteverket generella mål med e-tjänster är att de vill ha bättre kvalitet på underlag som kommer in samt att kunna tillhandahålla bättre service. Genom att kunna förebygga och

förenkla med automatiserade lösningar i e-tjänster ses möjligheten till att få in bättre underlag, vilket skall underlätta både för myndigheten och för företaget. Myndigheten har satt ett mål för hur stor andel av ansökningarna som ska komma in elektroniskt.

6.3 Effekter

Axelsson och Bihari Axelsson visade på de risker som finns med samverkan, att det kan bli en typ av självändamål där för mycket tid går åt, vilket i sin tur går ut över mottagarna. Dessutom finns risken att inte se några positiva ekonomiska effekter av samverkan eller att det inte har blivit några märkbara förbättringar för mottagarna.

Verksamt.se har under åren blivit ett starkt varumärke, en etablerad sajt och en etablerad verksamhet med växande besökskurva. Kritiken kring sajten har varit positiv, en respondent menade att den nästan varit oförtjänt bra och pekar på att det är ett symptom på hur det i övrigt ser ut med myndighetsöverskridande samverkansarbeten i förvaltningen inom e-förvaltningsområdet. Eftersom samverkan av detta slag är ovanlig och sajten har fått god kritik finns det ett intresse för gemensam myndighetssamverkan och e-förvaltning, vilka är områden som ligger i tiden. De personer som varit med i samverkansarbetet kring sajten har fått många förfrågningar om att åka ut och föreläsa, förfrågningar kring benchmarking och att delge erfarenheter kring samverkansfaktorer gällande t.ex. tekniska perspektiv, juridiska perspektiv och kulturorganisationsperspektiv. Det uppstådda intresset och förfrågningarna är ett exempel på det som Meyer och Rowan beskrev som myter, det vill säga tekniska processer som tas för givna att en organisation ska använda och som ses som riktiga, rationella och moderna trots att man inte vet hur pass effektiva dessa processer egentligen är. Att ta till sig dessa myter skapar dock legitimitet, stabilitet och resurser vilket hjälper en organisation till överlevnad.

För att försöka mäta om verksamt.se förenklar för företagare har undersökningar genomförts mot den egna upplevelsen. Resultaten av undersökningarna visar att en mycket hög andel av besökarna instämmer i att sajten gör det enklare att starta och driva företag. Även en stor andel av Sveriges företagare känner till verksamt.se. Enligt dessa undersökningar har verksamt.se resulterat i förbättringar för företagare. De besökssiffror som uppmätts och antal projektplaner som skrivits är svåra att relatera till. En ökande besökskurva bör ge en positiv effekt då fler företagare kan ta hjälp av den information och service som tillhandahålls på sajten och då den anses göra det enklare att starta och driva företag. Bolagsverket har haft svårigheter med att få fler att lämna in handlingar elektroniskt vilket antas bero på svårigheter

att använda e-legitimation och hos Skatteverket har inte målsättningen om att 40 procent av handlingarna ska komma in elektroniskt via den egna e-tjänsten uppnåtts trots att det elektroniska inlämnandet via tjänsten ständigt ökar. Här menar en respondent att handlingar som inkommer via e-tjänsten som ligger på verksamt.se ligger i linje med den siffra som var aktuell för den tidigare e-tjänsten företagsregistrering.se. Om besökskurvan fortsätter att öka och problemen med e-legitimation minskar så bör även andelen elektroniskt inlämnade handlingar öka och leda till ökad effektivitet hos Skatteverket då inkomna elektroniska handlingar anses här vara av bättre kvalitet, än de som kommer in pappersvägen eller via den tidigare e-tjänsten. Möjligheterna att bygga in kontroller i e-tjänsten hjälper till att öka kvaliteten på ansökningar som kommer in elektroniskt.

Bolagsverket har inte som de uttrycker det "tjänat" något internt på verksamt.se, sidan ses som en ytterligare kanal för att nå ut till företagarna. Hade e-tjänsten för att registrera företag legat på Bolagsverkets hemsida istället för på verksamt.se som den gör nu så skulle e-tjänsten ha sett likadan ut med oförändrade regelverk och handläggning.

Hur handläggningstiderna hos Skatteverket påverkas av e-tjänsten finns det inga uppgifter om då mätning av dessa sker rent generellt utan att ta hänsyn till vilken väg handlingarna kommit in. Hos Bolagsverket har handläggningstiderna inte förändrats vid handläggning av ärenden som kommer in elektroniskt, möjligen kan en ytterligare väg för inlämning göra det mer komplicerat för handläggarna som behöver veta vilken väg handlingarna kommit in.

En spinn-off-effekt har uppkommit under arbetet med verksamt.se. Ett samverkansprojekt som heter mina meddelanden har påbörjats där Skatteverket nu har tyngdpunkten och som syftar till att skapa en meddelandeförmedlingsfunktion som kan användas av fler än att bara vara riktad till företagare.

Sammantaget så har den interna effektiviteten på myndigheterna inte ökat i någon större grad. Av de två myndigheter, Skatteverket och Bolagsverket, som har en e-tjänst som hanteras av handläggare på myndigheterna så är det bara Skatteverket som anser att handlingar som kommit in via e-tjänsten är av bättre kvalitet. De undersökningar som Tillväxtverket har gjort kring verksamt.se visar på förenklingar för företagare. Sett till de två perspektiven som genomfyrat samverkansarbetet om att förenkla för företagare och effektivisera för myndigheterna har det sistnämnda ännu inte uppnåtts i någon högre grad när det gäller hantering av ärenden. Eftersom samverkansarbetet har lett till förenklingar för företagare och då även resulterat i en högre nytta för dem så bör samverkan fortgå då den resulterar i nytta

och samverkan inte sker för samverkans skull. Det visar sig att det är en kombination av motiv som gjorde det legitimt för de tre myndigheterna att inleda samverkan runt projektet - resursmässiga, finansiella och kunskapsmässiga. Dessutom måste organisationerna förhålla sig till den ständiga påverkan av det tryck som omvärlden sätter samt de ibland outtalade viljorna och kraven från högre nivåer.

6.4 Ansvarsfördelning och beslutsfattande

Ansvar är en av de faktorer som Danemark och Kullberg lyfte fram som påverkansmekanism. Tydliga ansvars- och funktionsgränser kan gynna samverkan medan en oklar ansvarsfördelning snarare verkar hämmande. Samverkansprojekt ses enligt Grape oftast som en delegering av operativt ansvar från verksamheten till mindre, flexibla, målinriktade och förhoppningsvis effektiva enheter där den strategiska och ekonomiska styrningen som gäller medel och resurser är centraliserad.

Från starten av verksamt.se strävades det efter att skapa tydliga roller. För att hantera och dela upp ansvar för de olika myndigheterna användes traditionella metoder som SLA - service level agreement, överenskommelser, rollbeskrivningar och ekonomiska rapporter. Ansvarsfördelningen är tydlig mellan myndigheterna där Skatteverket och Bolagsverket är ansvariga för de e-tjänster som de tillhandahåller inom portalen. Bolagsverket har huvudansvaret för mina sidor samtidigt som de andra myndigheterna är delägare av en tredjedel var och har lika mycket att säga till om.

Sajten har byggts tillsammans och trots att tyngdpunkten har legat hos Bolagsverket när det gäller utveckling och drift av tekniken har projektmedlemmarna även kommit från de andra myndigheterna. Tillväxtverket hade en koordinerande roll och rollen att driva projektet framåt, en roll som senare överlämnats till Bolagsverket.

Vid beslutsfattande tas alla beslut i konsensus vilket av de samverkande myndigheterna ses som mycket viktigt. På detta sätt är alla eniga om de beslut som tas, vilket leder till att ett gott arbetsklimat infinner sig. Det underlättar för samverkansarbetet om personer med mandat ingår, som kan ta vissa beslut, utan att behöva vända sig till den egna organisationen, för att fråga.

6.5 Styrning

Ett av de områden som Danermark och Kullberg pekade ut är de problemmekanismer som finns inom olika lagar och regelsystem. De menade att om denna kunskap finns så kan organisationer vara bättre rustade att hantera de samverkansproblem som uppstår.

Organisationer och individer är underkastade regelverk i form av lagar och förordningar. Dessa har som funktion att ange var ansvaret för en verksamhet ska ligga. Genom att tidigt klargöra de lagar och regler som styr arbetet och på vilket sätt de gör det är något som är viktigt att ta upp i starten av samverkan för att förebygga missförstånd och problem.

Att få till styrprocesserna är något som upplevdes som svårt under samverkansarbetet. Då det inte finns samma handlingsutrymme högst upp i organisationen som det finns längst ner uppstår svårigheter. Det är svårt att rapportera kring en sajt som verksamt.se eftersom denna inte var nämnd i myndigheternas regleringsbrev. Eftersom myndigheterna styrs på egna resultat blir det naturligt att ledningen prioriterar projekt som direkt bidrar till att förbättra resultaten framför ett projekt som verksamt.se där samverkan sker för att underlätta för företagare. Detta gjorde att samverkansprojektet flera gånger höll på att gå i stöpet. En svårighet är att finna tid för representanterna från myndigheterna att träffas. Dessa möten krävs för att den ekonomiska redovisningen, uppföljningen och myndigheternas olika metodiska stämman ihop. Under uppstartsfasen av verksamt.se arbetades det utan större inblandning av ledningen men från att sajten började etableras och få god kritik ökade styrningen och verksamt.se hamnade högre upp på dagordningen. Ledningen måste bli övertygad om den positiva effekten och det framtida mervärde som projektet kan ha samt påvisas ligga i linje med myndighetens uppdrag. Då kan en tydligare styrning uppstå och samverkansprojektet kan få ökad prioritet.

Den stora press som ledningen satte på samverkansprojektet för att sajten skulle sättas i drift ledde till att myndigheterna fick utveckla i ett för dem högt tempo. Att samtidigt hantera samverkansproblematik gjorde att flera prioriteringar fick göras som i slutändan lett till stora kostnader. Dock anses den press som sattes vara avgörande för att sajten faktiskt sattes i drift.

Skatteverket är otroligt styrt av det hårda sekretessregelverk som finns för skattelagstiftningen, vilket har lett till diskussioner inom projektet. Samtliga myndigheter inom har full förståelse för detta och har hjälpt till med att försöka hitta omvägar för att komma förbi lagstiftningen och lösa de problem som uppstått. Det är inte bara lagar och förordningar som det krävs förhållning till, utan även andra regelverk och interna

bestämmelser som kan innebära problem för samverkan. Skatteverket är styrt och reglerat på punkter som systemutveckling, metodik, metoder och sätt att jobba med egna ramverk där anpassning måste ske för att hålla en enhetlig struktur på de egna systemen. För ovanlighetens skull frångicks dessa ramverk vid arbetet med verksamt.se. Det var en lång process att få igenom och tillsammans arbetades det för att lösa problemen som uppstod då Skatteverket frångick standarden. Detta påvisar att det fanns ett lagarbete i projektet något som enligt Danermark och Kullberg är en gynnande faktor för samverkan.

Verksamt.se blev ett hårt drivet IT-projekt där det har varit IT-sidan som ställt krav. Vanligtvis är det verksamheten som brukar ställa kraven på hur en lösning ska se ut och har i detta projekt fått stå tillbaka. Som Fountain påpekade så sker en ständig informell anpassning och förändring av organisationen på grund av tekniken. En situation som även är ömsesidig där institutioner och organisationer påverkar och förändrar teknik. Trycket från de olika hållen kan vara varierande och växla. Det är även fullt möjligt att tekniken kan framhållas för att få till en strukturell förändring inom institutionen. Hur pass utbredd den nya tekniken kan bli och i vilken grad denna används varierar. Detta innebär att de traditionella vägarna för kravställning kring hur något ska lösas utmanas av teknik. Detta blir en faktor att förhålla sig till och anpassa sig efter.

6.6 Kommunikation

Ständigt arbete för att förstärka förtroendet är av stor vikt inom interorganisatorisk samverkan. När förtroendet är högt och då ett gemensamt mål är satt fungerar samverkan som bäst. Förtroendet stärks genom förbättrad kommunikation, att kunna hantera konflikter, som uppstår kring agenda och mål, men även genom ett delat ägarskap, att acceptera olika nivåer av engagemang och hantera maktobalanser. (Eriksson, et al. 2007)

Vikten av det fysiska mötet är något som alla tre myndigheter väljer att lyfta. Fysiska möten ses som viktiga för att skapa ett förtroende som är grundläggande för att samverkansarbetet ska fungera men även för att skapa en gemensam målbild. Genom fysiska möten på alla nivåer kan missförstånd undanröjas som exempelvis kan gälla tekniska begrepp där samma ord kan ha olika innebörd på de olika myndigheterna. Efter att ha haft fysiska möten blir det lättare att använda sig av videomöten eller telefonmöten. Kommunikationen sker oftast via mejl eller telefon men det poängteras att det via dessa kommunikationsvägar är lätt att tappa bort varandra, särskilt i ett tidigt skede av samverkansprojektet. Eftersom myndigheterna inte är samlade på en och samma plats i landet har de varit relativt frikostiga när det gäller resor

för att dessa fysiska möten ska kunna äga rum. Trots att det tar längre tid och kostnaderna blir högre anses det vara värt i ett långsiktigt perspektiv.

En kommunikationsplan anses vara viktig att ta fram i ett tidigt skede för att berörda personer ska kunna ta del av rätt information i tid. Att samla gemensamma dokument på en yta är av stor vikt och att skriva en beslutslogg för att ha tydlighet kring vilka beslut som tagits. För att det ska vara möjligt att samverka inom e-förvaltning är de tekniska regler som sätts upp av stor betydelse, regler som enkelt ska gå att finna och därför bör samlas på den gemensamma ytan.

För de deltagande individerna kan motstridiga krav uppstå då styrningen från den egna organisationen och förväntningarna från de övriga i samverkan är stora. För att det inte ska leda till lojalitetskonflikter blir det relevant att skilja på person och sak eftersom åsikter går isär och kompromisslösningar kan bli nödvändiga. Genom att tidigt klargöra de lagar och regler som styr arbetet och på vilket sätt de gör det förebyggs risken för missförstånd och problem. Efter ett tag erhålls kunskap kring hur det fungerar på de andra myndigheterna och genom att få en förståelse för myndigheternas ingångsvärden, att lära känna varandra och få ett förtroende för varandra, så är det lättare att komma framåt i processen, istället för att möten skall verka som förhandlingar.

Vid utvecklingen och innehållet av sajten har en ständig kommunikation förts med användarna kring vad de vill se på sajten, något som gjorts med hjälp av behovsanalyser och användartester. Social och kulturell struktur påverkar utformningen av tekniken, både kring hur den uppfattas men även hur den används. Hur tekniken används och förändras påverkar i sin tur organisationerna genom en ständig anpassning. Det kostar tid och pengar och det uttrycks som jobbigt med ständig anpassning till resultatet av användartesterna. Dock används det eftersom det viktiga är att sajten ska fungera, förenkla och komma till nytta. Det skulle i längden vara dyrare att utveckla något som sedan inte medför nytta.

7 Avslutande diskussion

I följande kapitel besvaras frågeställningarna och en diskussion förs kring studiens resultat. Slutligen presenteras ett förslag till fortsatt forskning.

7.1 Slutsatser

- Hur går samverkansarbetet till vid ett e-förvaltningsprojekt?

Samverkan har blivit en arbetsform och ett sätt att organisera arbetet och e-förvaltning och e-tjänster vinner ständigt mark i vårt samhälle vilket förvaltningen behöver förhålla sig till. De traditionella hindren och möjligheterna som generellt påverkar samverkansprojekt uppträder naturligt även vid samverkan som hanterar e-förvaltning. Som vid traditionell samverkan behöver myndigheter mötas och försöka komma överrens kring gemensamma mål för samverkan. Kombinationen av regelverk och teknik gör det komplicerat att samverka vid e-förvaltning. Regelverken kan inte alltid justeras då de kan reglera andra verksamheter eller intressen som väger tyngre. De regler som myndigheterna måste underkasta sig och förhålla sig till kan utgöra hinder för samverkan.

Även tekniska aspekter påverkar myndighetssamverkan och kan påverka resultatet och nyttan av den. Viss teknik kan krävas för att använda e-tjänster som exempelvis användning av e-legitimation. Även om e-legitimation tillhandahålls behöver det inte betyda att den är felfri och färdigutvecklad och kan då leda till problematik och hinder för användaren, vilket i slutändan även påverkar myndigheterna. Att vara i behov av teknik som är utom den egna kontrollen blir en aspekt att förhålla sig till.

- Vilka motiv kan initiera myndighetssamverkan vid e-förvaltning?

Traditionella motiv till samverkan som ekonomi, politik, informationsutbyte och kunskapsutveckling omgärdar även samverkan inom e-förvaltning. Speciellt inom e-förvaltning är omvärldens påverkan påtaglig. Trycket från omvärlden kräver att myndigheterna tar till sig den moderna tekniken. Utvecklingen och teknikanvändandet i samhället går fort och ställer ständigt ökande krav på myndigheternas modernisering för att de ska ses som legitima, vilket myndigheterna har en ständig strävan mot. Nya processer, IT-trender och ny typ av teknik skapar oavbrutet motiv för att utveckla e-förvaltningen. Myndigheternas olika kunskaper inom nya områden kan då bli incitament för att generera och utnyttja varandras kunskap som kan fås genom samverkan.

- Finns det några särskilda företeelser vid myndighetssamverkan inom e-förvaltning?

Resultatet av undersökningen kan inte påvisa några särskilda företeelser som uppträder vid myndighetssamverkan inom e-förvaltning. De aspekter som framhålls via teorier och tidigare forskning kring generell samverkan gäller även för samverkan inom e-förvaltning. Det är således inte annorlunda att samverka inom ett nytt område som e-förvaltning jämfört med annan samverkan.

7.2 Förslag till fortsatt forskning

För fortsatt forskning skulle det vara intressant att se närmre på konsulters roll och påverkan inom myndighetssamverkan. Att hyra in konsulter med spetskunskaper förekommer allt oftare och då de vanligtvis inte är knutna till en specifik myndighet under samverkansprocessen kan det vara av vikt att undersöka dess påverkan på arbetet.

8 Referenser

- Axelsson, R., Bihari Axelsson, S. (2007) *Folkhälsa i samverkan mellan professioner, organisationer och samhällssektorer*. Polen, Inowroclaw: Studentlitteratur
- Barley, S., R. (1996) *Technicians in the workplace; ethnographic evidence for bringing work into organization Studies*. Administrative Science Quarterly, vol. 41, no.1: pp. 404-441
- Berger, P., Luckman T. (1979) *Kunskapssociologi – Hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet*. Wahlström & Widstrand: Stockholm
- Brandt, E., Frank, L., Fréden, B., Kringeland, T., Stark, L. (2007) Intersektoriell samverkan för barns hälsa – mat, matvanor och fysisk aktivitet. I R. Axelsson & S. Bihari Axelsson (red:er) *Folkhälsa i samverkan mellan professioner, organisationer och samhällssektorer*(s.143-162). Polen, Inowroclaw: Studentlitteratur
- Bryman, A. (2004) *Social Research Methods second edition*. New York: Oxford University Press
- Christensen, T., Laegrid, P., Roness, P., Røvik, K. (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*. Liber AB: Malmö
- Clegg, S., Kornberger, M., Pitsis, T. (2007) *Ledning & organisation*. Lieber AB: Malmö
- Danermark, B. (2005) *Samverkan – himmel eller helvete?* Gleerups Utbildning AB: Malmö
- DiMaggio, P., Rowan, B. (1983) *The ironcage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. American Sociological review, vol 48, April: pp. 147-160
- Eneroth, B. (1984) *Hur mäter man "vackert"?* Stockholm: Natur och Kultur
- Eriksson, A., Lindencrona, F., Olsson, I., Puskeppeleit, M. (2007) Intersektoriell samverkan i utvecklingsprojekt – en jämförande analys. I R. Axelsson & S. Bihari Axelsson (red:er) *Folkhälsa i samverkan mellan professioner, organisationer och samhällssektorer*(s.87-121). Polen, Inowroclaw: Studentlitteratur
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. (2006) *Organisation och organisering*. Liber AB: Malmö.
- Eriksson-Zetterquist, U. (2009) *Institutionell teori – idéer, moden, förändring*. Liber AB: Malmö
- Finansdepartementet (2008) *Handlingsplan för eFörvaltning. Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning*. Stockholm: Regeringskansliet

- Fridolf, M. (2002) *Integrering som lokal organiseringsprocess mellan professionella, chefer och politiker*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor, CEFOS
- Fountain, J. E. (2001) *Building the Virtual State information technology and institutional change*. Brookings institution press: Washington, D.C.
- Grape, O. (2006) Domänkonsensus eller domänkonflikt? – integrerad samverkan mellan myndigheter. I O. Grape, B. Blom, R. Johansson (red:er) *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer* (s. 47-72). Lund: Studentlitteratur
- Hjortsjö, M. (2005) *Med samarbete i sikte: om samordnade insatser och samlokaliserade familjecentraler*. Lund: Lunds universitet, Socialhögskolan
- Lindberg, K. (2002) *Kopplandets kraft. Om organisering mellan organisationer*. Göteborg: Bokförlaget BAS/ Göteborgs universitet
- Lindberg, K. (2009) *Samverkan*. Malmö: Liber
- Magnusson Sjöberg, C., Nordbeck, P., Nordén, A., Westman, D. (2011) *Rättsinformatik Inblickar i e-samhället, e-handel och e-förvaltning*. Lund: Studentlitteratur
- Merriam, S. (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur
- Meyer, J., Rowan, B (1977) *Institutionalized Organizations: Formal structures as myth and ceremony*. American Journal of sociology, 83: pp. 340-363
- Myers, M. D. (2009) *Qualitative Research in Business & Management*. London: Sage
- Näringsdepartementet (2012) *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning*. Stockholm: Regeringskansliet. (N2012.37)
- Reitz, C. J. (2006) *E-Government*. The American Journal of Comparative Law, vol. 54: pp. 733-754
- Statistiska centralbyrån (2011) *Privatpersoners användning av datorer och internet 2011*
- Scott, R. (2001) *Institutions and organizations – second edition*. Sage Publications: London
- Skatteverket (2012) Deklarera 2012. tml
<http://www.skatteverket.se/privat/skatter/deklarera2012.4.71004e4c133e23bf6db800052547.h> (hämtad 2012-10-16)
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005) *E-förvaltning och samverkan verksamhetsutveckling med IT-stöd i kommuner och landsting*. Solna: Sveriges Kommuner och Landsting
- Sveriges Kommuner och Landsting (2012) *E-förvaltning och informationshantering att hantera, bevara eller gallra elektroniska handlingar*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting

Tolbert, C. J., Mossberger, K (2006) *The effects of e-government on trust and confidence in government*. Public Administration Review vol. 66, no. 3: pp. 354-369

9 Bilaga

Intervjuguide

När och hur väcktes idén om verksamt.se?

Varför gick ni samman och skapade verksamt.se?

Hur har arbetet gått till - från idé till verklighet?

Vad har varit din roll under arbetet?

Vad har varit målet med satsningen?

Har målet ändrats under arbetets gång?

Hur har satsningen fallit ut? Har de önskade effekterna uppnåtts?

Ser du några fördelar med att gå ihop och samverka med andra myndigheter vid ett projekt som verksamt.se?

Ser du några nackdelar?

Hur har arbetsfördelningen sett ut?

Hur har ansvarsfördelningen sett ut?

Har satsningen påverkat det interna arbetet på er myndighet?

Ser du några framgångsfaktorer från arbetet med verksamt.se?

Ser du några fallgropar som man bör undvika?