



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Interkommunal IT-samverkan

Faktorer och effekter av ett framgångsrikt samarbete

Inter-municipal IT collaboration

Factors and effects of an succesfull collaboration

**TOBIAS K. HJELTMAN
EMIL M. LARSSON**

Kandidatuppsats i informatik

**Rapport nr. 2014:041
ISSN: 1651-4769**

Abstrakt:

Idag samverkar fler och fler kommuner över ett brett antal sektorer. Anledningarna till att börja samverka är flera och för de som lyckas med denna arbetsform finns det vinster i form av effektiviseringar och kunskapsutbyten att göra. Men är vinsterna av att samverka alltid självklara? Sverige har idag 290 kommuner av varierande storlek och alla kommuner har i grunden samma uppdrag, att ge service till sina innevånare. Med informationsteknikens hjälp kan kommunerna digitalisera mycket av arbetsbördan, men införandet av teknik är inte problemfritt. För små kommuner ställs stora krav att leverera driftsäkerhet och support för sina interna och externa tjänster. För större kommuner handlar samverkan om att ta ansvar för sina mindre grannar och framhålla sin regionala identitet. Vilka är egentligen vinsterna för de olika aktörerna, och vilka eventuella kostnader finns det? Det resulterade i vår frågeställning som är :

“Vilka faktorer är viktiga för framgångsrik IT-samverkan mellan kommuner?”

Vi genomförde en kvalitativ komparativ intervjustudie där vi studerade två kommunkluster som samverkar kring IT. Centralt för studien var att vi undersökte relationen mellan mindre och större kommuner som samverkade i två isolerade kluster. Resultatet av studien visar att det finns främst resursmässiga och kunskapsmässiga vinster att göra genom samverkan kring IT. Resursmässiga och kunskapsmässiga vinster visade sig vara beroende av teknik, förtroende och tillit, identitet och organisationskultur för en fungerande samverkan. Tekniska aspekter har varit mindre viktiga i studien, medan de delar som utgör samverkan har varit av större betydelse. Förtroende och tillit för varandra är en vital del i samverkan och vi kan se att frågan om identitet är viktig för kommunerna. Organisationskultur är viktigt att ta hänsyn till när beslut ska tas då organisationens storlek har betydelse för organisationskulturen.

Nyckelord: Samverkan, IT, organisation, kommun, identitet, organisationskultur, tillit och förtroende

Abstract:

Today more and more municipalities interact across a wide range of sectors. The reasons to start interacting are varying and for those who succeed with this form of work, there are benefits in terms of efficiency and knowledge exchanges. But are the reasons that interact always obvious? Sweden currently has 290 municipalities of varying size and all municipalities have basically the same mission, to deliver services to its residents. Information technology allows municipalities to digitize much of the workload, but the introduction of the technique is not without problems. For small municipalities, there are great demands to deliver reliability and support for their internal and external services. For larger municipalities the interactions is about taking responsibility for their smaller neighbors and highlight their regional identity. What are the real profits of the actors, and are there any costs? We did this study to find out what values that were important to the success of ICT (Information Communication Technology) collaboration between municipalities are, and what any other costs are there? This resulted in our following question:

"What factors are important to the success of IT cooperation between municipalities?"

We conducted a qualitative, comparative study where we examined two municipal clusters that work together on the IT-field. A central point in the study was that we examined the relationship between small and larger municipality that collaborated in the IT field, in two isolated clusters. The result of the study shows us that there are resource and knowledge benefits to be gained through collaboration on ICT. Technique, confidence and trust, identity and organizational culture are important values to consider for interoperability. Technical aspects have been of less important in this study, while we focus on the parts that make collaboration possible has been of greater importance. Confidence and trust for each other is a vital part of the collaboration, and we can see that the question about identity is important for the organizations. Organizational culture is important to take into account when a decision will be taken when the size of the organization are relevant to organizational culture.

Keywords: Collaboration, IT, organization, municipality, identity, organizational culture, trust and confidence

Tack till:

Ett särskilt tack vill vi ge till Sanna Helenius som alltid har svarat när vi har haft funderingar och Dirsys AB som först initierade iden till denna uppsats och som har varit behjälpliga och låtit oss få ta del av deras kontaktnät.

Vi vill också rikta ett särskilt tack till de informanter som deltog i studien och lät oss att ta del av deras utförliga beskrivningar som har lett fram till resultatet i denna studien

Till sist vill vi tacka Magnus Bergquist som har varit handledare under våren och kommit med nya, kloka och nyttiga infallsvinklar.

Innehållsförteckning

1. Introduktion.....	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Problemområde	2
1.3 Syfte och frågeställning.....	3
1.4 Avgränsningar	3
1.5 Disposition.....	3
2. Samverkans olika beståndsdelar.....	5
2.1 Vad är samverkan?	5
2.2 Vad krävs för samverkan inom IT-området?.....	6
2.2.1 Tekniken.....	6
2.2.2 Tillit och förtroende	7
2.2.3 Identitet	8
2.2.4 Organisationskultur	9
2.3 Det förväntade resultatet av samverkan	10
2.3.1 Ekonomiska effekter	10
2.3.2 Kunskapsmässiga effekter	11
2.4 Teorins roll i studien	11
3. Metod.....	13
3.1 Fallstudie	13
3.1.1 Vad är vår komparativa fallstudie	13
3.2 Kvalitativa intervjuer	14
3.3 Utförande	15
3.4 Urval	16
3.4.1 Urval av informanter	17
3.4.2 Reservation kring urvalet	17
3.5 Analysmetod	17
3.6 Begränsningar med vald metod	18
4. Resultat av intervjuer	19
4.1 Samverkan	19
4.1.1 Implikationer till samverkan.....	19
4.1.2 Organisatorisk tröghet och samverkan.....	20
4.1.3 Geografisk inverkan på samverkan.....	21

4.2 Teknik.....	22
4.2.1 Integration fortfarande ett problem?	22
4.3 Tillit och förtroende	23
4.3.1 Avtal viktiga förtroende.....	24
4.3.2 Trygghet och ansvar.....	25
4.4 Identitet	27
4.4.1 Kund- leverantörsidentitet	28
4.4.2 Kommunalförbund skapar en ny identitet	28
4.5 Organisationskultur	29
4.5.1 Kommuners storlek en viktig faktor för organisationskultur	29
4.5.2 Tjänstemännens inverkan på organisationskulturen	30
4.6 Effekter av samverkan.....	31
4.6.1 Ekonomiska effekter	31
4.6.2 Kunskapsmässiga effekter	32
4.7 Sammanfattning av resultat	34
5. Diskussion	35
6. Slutsatser	39
6.1 Studiens relevans och överförbarhet	39
6.2 Implikationer till fortsatt forskning	40
Litteraturförteckning.....	41

Bilagor:

Bilaga 1 - Intervjuguide

Bilaga 2 - Studiepresentation

1. Introduktion

I följande avsnitt presenteras en bakgrund till problemområdet vi undersökt och den problematik som ligger till grund för vår frågeställning. De avgränsningar vi valt att göra, samt undersökningens upplägg och definitioner ryms också i det här avsnittet.

1.1 Bakgrund

Kommuner är de organisationer vilka vi innevånare vänder oss till för att få hjälp med de frågor som berör samhället vi lever i. Storleken på kommuner varierar nationellt, från Bjurholms kommun med ca 2400 innevånare till Stockholms kommun där innevånareantalet är drygt 800 000¹. Oberoende av kommunernas storlek är deras uppdrag detsamma, att leverera tjänster till sina innevånare. IT kan skapa stordriftsfördelar och med teknikens hjälp skala upp mängden data vid informationsbearbetning så att kvantitativa skillnader blir mindre. Vilka fördelar ser kommuner med att samverka kring IT-frågor? Vilka incitament finns det till att börja samarbete, och hur skiljer de sig mellan stora och små kommuner? Ser de små kommunerna sig som små, och känner de att de är beroende av sina större grannar? Känner de större kommunerna ett ansvar gentemot sina mindre grannar och låter dem vara med och samverka för att öka sitt regionala rykte?

Hjert och Björk (2005) visar på en offentlig IT-utveckling som har pågått i över 40 år. Under 1960-talet påbörjades digitalisering och lagring av grundläggande samhällsdata i databaser. Under 1980-talet påbörjades de lokala nätverken med stordatorer och terminaler, för att sedan övergå i persondatorer som kunde överföra data genom telenätet. På tidiga 1990-talet byggdes egen infrastruktur i de lokala nätverken som heter LAN (Local Area Network). Under 1990-talets senare hälft utvecklades stadsnäten med fiberoptiska nät och Internet blev tillgängligt. Under 2000-talet gjordes en utbyggnad av infrastrukturen i glesbygden, bredband blev tillgängligt tillsammans med öppna nät och ledde till större användande, nya regelverk, nya marknader och ny kunskap. Sammantaget är det resultatet av många års IT- och verksamhetsutveckling (Hjert och Björk, 2005).

Teknikutveckling har enligt Zetterberg (2011) resulterat i att medborgarna idag ställer högre krav på tillgänglighet och service från kommunernas sida. Klarar kommunerna att anpassa sig till den nya tekniken finns det stora vinster att göra genom effektiviseringar i den kommunala verksamheten. Det ger en ökad tillgänglighet till IT-tjänster för den enskilda innevånaren. För att övervinna de utmaningar som finns för kommuner att uppnå vinster i kvalitet och effektivitet krävs det att de börjar samverka med varandra. Förutsättningarna för e-förvaltning skapas genom gemensamma lagar och regler. Det är få kommuner och landsting som själva har kompetens eller resurser att själva uppnå kraven på verksamhetsutveckling och IT-infrastruktur som e-förvaltning ställer. Mindre kommuner saknar resurser för att kunna genomföra utvecklingen själva (Zetterberg, 2011; Lindberg, 2009).

¹<http://www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolkningsstatistik/25788/25795/Kvartals--och-halvarsstatistik---Kommun-lan-och-riket/373921/> Hämtad 2014-05-22

McGuire (2006) beskriver ett framväxande problem för offentliga organisationer, där organisationerna inte längre kan hanteras effektivt enbart genom traditionell byråkrati. Olika samarbetsformer inom offentliga verksamheter och organisationer är ett svar på allt mer komplexa problem den offentliga sektorn står inför. Exempel på problem kan vara naturkatastrofer, sjukvård och fattigdom som samhället tillsammans måste mobilisera för att möta. En sådan form av samarbete sker enligt en axial form där de inblandade parterna måste kunna arbeta både i en horisontell riktning mellan olika organisationer och samtidigt vara beredda på att leta efter fördelar vertikalt i den egna verksamheten. Samarbetet genererar inte bara fördelar för den organisation som väljer att ge sig in i en sådan samarbetsform. Några av nackdelarna är frågorna om hur aktörerna hanterar tillit, inflytande och svårigheten att faktiskt sträva mot samma mål (McGuire, 2006).

Zetterberg (2013) beskriver att samverkan mellan landsting, regioner, kommuner och privata vårdgivare har pågått under ett antal år, medan samverkan inom övriga områden varit sämre. Nyckeln till att framgångsrikt utnyttja digitaliseringens alla fördelar menar Zetterberg är genom samverkan. Samverkan krävs för att effektivisera serverdrift, gemensamma stödtjänster som löne- och ekonomiadministration och e-arkiv. Det är ett stort resursslöseri att 290 kommuner i Sverige, som i grunden har samma uppgifter, genomför upphandlingar och kravspecifikationer var för sig utan samverkan (Zetterberg, 2013).

1.2 Problemområde

Enligt statens kommuner och landsting (SKL)² var 819 000 personer anställda i kommunala verksamheter 2014, fördelat över Sveriges 290 kommuner. Mängden anställd personal i kommunerna visar på vilken stor organisation de utgör.

Jonsson & Rosander (2006) menar att samverkan mellan kommuner är ett viktigt sätt att möta de utmaningar som svenska kommuner står inför. Dels för att kunna möta framtida ekonomiska utmaningar, men också för att undvika kommunsammanslagningar i vilka kommunerna riskerar att förlora en del av sin självbestämmanderätt. En annan viktig aspekt är att kunna erbjuda mindre kommuner samma service som de större kommunerna, därför är kommunal samverkan viktig (Jonsson & Rosander, 2006)

Sverige är enligt Zetterberg (2013) ett land med hög IT-mognad. Cirka 60 procent av medborgarna har en mobiltelefon med internetuppkoppling och en betydande andel har tillgång till Internet. 40 procent av befolkningen har alltså inte tillgång till dessa digitala medel, utan lever i en form av utanförskap. Utmaningarna som Sverige står inför är att få ytterligare fler att vilja använda internet, för att minska utanförskapet. Sett till andra länder i Europa, med liknande levnadsstandard, ligger Sverige sämre till. Det finns resursmässiga skillnader inom den offentliga sektorn och skillnaderna blir tydliga när större respektive mindre kommuner jämförs. Samverkan mellan kommuner är nödvändig för att effektivisera, öka transparensen och ta till vara på digitaliseringens möjligheter. Samverkan är en arbetsform, ett verktyg som tillsammans låter kommunerna möta omvärldens ständigt föränderliga krav (Zetterberg, 2013).

² <http://www.skl.se/vi-arbetar-med/ekonomi/sektorn-i-siffror#Tabeller> Hämtad 2014-05-22

I studien vill vi undersöka vilka faktorer som leder kommunerna till att samverka kring IT-frågor, den rådande situationen och hur det egentligen ser ut i kommuner som valt att samverka kring IT-frågor. Vilka var incitamenten? Vilka fördelar finns det och vilka hinder kan uppstå i samverkan? Vad är det egentligen som leder till en framgångsrik samverkan kring IT, vilka är de viktigaste faktorerna och hur ser effekterna ut?

1.3 Syfte och frågeställning

Vi undersöker hur samverkan som samarbetsform mellan kommuner av olika storlek fungerar med inriktning på informationsteknik och om vilken syn parterna har på samverkansformen. Undersökningen fokuserar på vilka faktorer som är viktiga för en framgångsrik IT samverkan mellan kommuner samt vilka värden som förknippas med IT-samverkan bland de undersökta kommunerna. Särskild hänsyn tas till skillnader i kommunernas storlek. Studien kan ha ett akademiskt värde för forskningsområdena informatik och organisationsteori. Undersökningen behandlar också samband mellan samverkansform och resursanvändning vad gäller inköp, utveckling och drift av IT-system.

Mot den beskrivna bakgrunden formulerar vi följande frågeställning:

“Vilka faktorer är viktiga för framgångsrik IT-samverkan mellan kommuner?”

1.4 Avgränsningar

I studien har vi gjort vissa avgränsningar. Vi har avgränsat oss till att inte fokusera på standardisering av data och samverkan kring en specifik plattform, fokus har legat på IT-samverkan på en organisatorisk nivå. En avgränsning vi gör är att studera två kommunkluster som samverkar kring två huvudfrågor, IT-drift och verksamhetssystem. Avgränsningen görs för att det är ett brett kunskapsområde som inkluderar både organisationsteori och informatik.

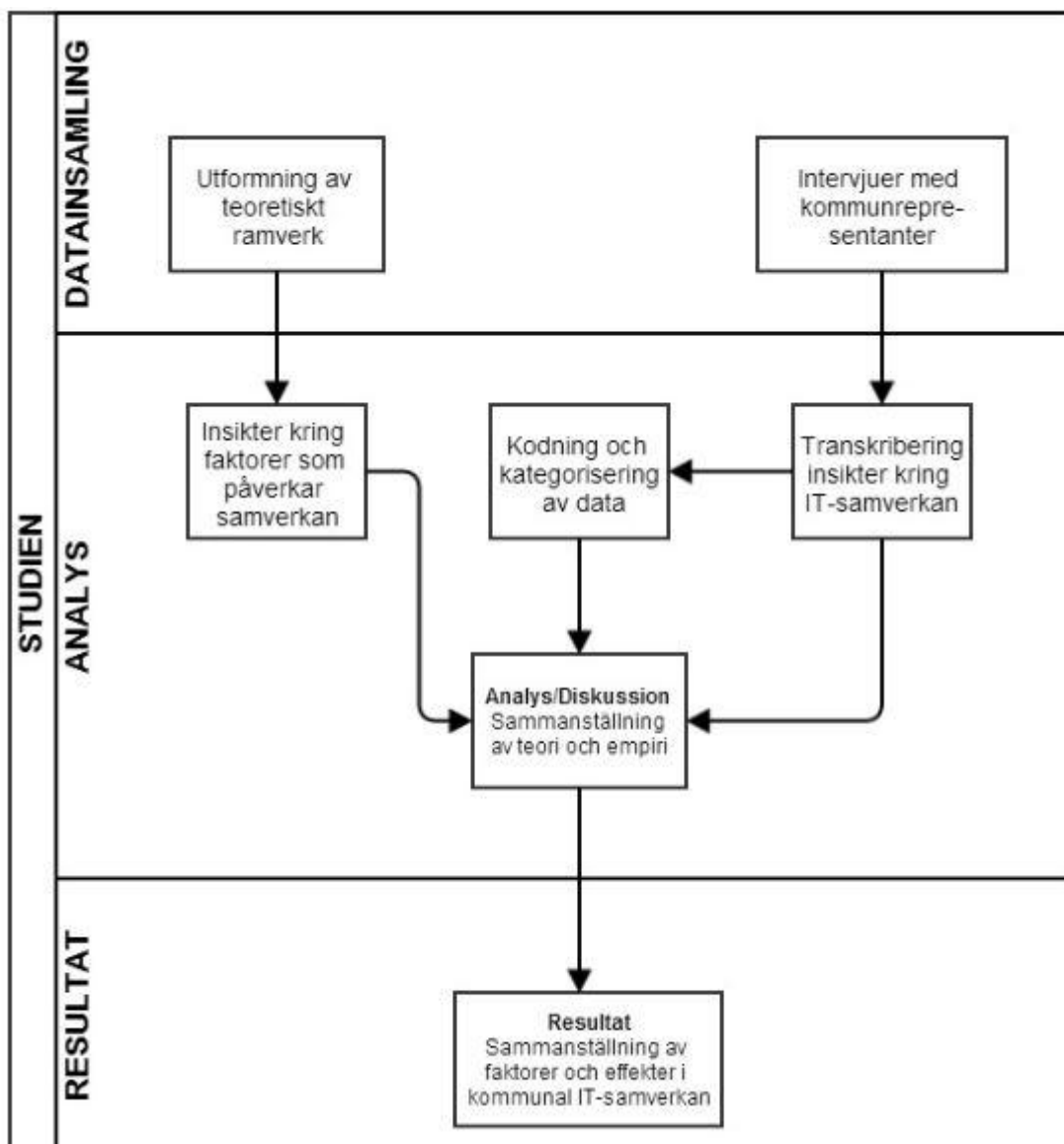
Kommuner är politiskt styrda organisationer, och det innebär specifika utmaningar gentemot att arbeta i privata organisationer (Caudle, Gorr & Wilpen, 1991). Arbete i organisationer som är politiskt styrda kan ses som ett eget område för forskning. Vi har kunnat kartlägga influenser i studien, som går att härleda till politisk styrning, men väljer att avgränsa oss från att fördjupa oss i ämnet. Området är stort nog för att utgöra en egen, fristående studie.

E-government och digitala e-tjänster är ett ämne som är populärt i kommunala serviceorganisationer. Eftersom studien inte fokuserar på e-lösningar har vi valt att avgränsa oss från e-government.

1.5 Disposition

Undersökningen gick till så att vi började studera den litteratur som utgör de teoretiska kunskaper över vad som utgör samverkan ur ett holistiskt perspektiv, där vi beskrev de fundamentala delarna som samverkan utgör. Nästa steg var att identifiera kommuner för en fallstudie och vi utförde den i två kommunkluster genom kvalitativa intervjuer. Den insamlade datan kodades, kategoriserades och redovisades i ett resultatkapitel. Resultatet diskuterades för att avslutningsvis sammanställas med våra slutsatser.

- I kapitel 2 redogör vi för den litteratur och forskning som finns på området. Vi går igenom de grundläggande faktorerna som utgör samverkan samt eventuella effekter som kan uppnås genom samverkan.
- I kapitel 3 redogör vi för intervjumetoden och studiens design som vi använt oss av för att samla in, analysera och sammanställa data som är relevant för studien.
- I kapitel 4 redovisar vi resultatet från vår insamlade data genom citat från informanterna som analyseras, kategoriseras och tolkas.
- I kapitel 5 för vi en diskussion utifrån det sammanställda resultatet och kopplar samman resultatet med teorin.
- I kapitel 6 finns våra slutsatser, den relevans och överförbarhet vi anser att studien har samt implikationer till framtida forskning.



Figur 1. Studiens upplägg och genomförande

2. Samverkans olika beståndsdelar

För att kunna ge en bred syn på det valda problemområdet valde vi att sammanställa ett teoretiskt ramverk utifrån befintlig litteratur och tidigare studier gjorda på området. Samverkan är i sin grundform ett brett begrepp som behöver redas ut för att förstå vilken betydelse det har i studien. Centralt för studien var att fokusera på vad samverkan är, och hur samverkan sker.

Vilka faktorer utgör och påverkar ett samarbete mellan kommuner? Litteraturen är vald utifrån begreppen samverkan och offentlig verksamhet. Sökorden vi använt oss av har en koppling till IT. Vi ville skapa en helhetsbild mellan samverkan, IT och offentlig verksamhet.

2.1 Vad är samverkan?

En initial beskrivning av vad samverkan är ges i följande citat:

“Ett sätt att se samverkan som möten mellan aktörer som i sina respektive vardagliga funktioner vistas i skilda organisationer, var och en med sina speciella kännetecken i form av formella och informella regelverk.” - (Jonsson & Rosander, 2006 sid 12-13)

I ovanstående citat menar Jonsson och Rosander (2006) att samverkan är ett arbetsätt som sträcker sig över organisationsgränserna på ett sådant sätt att det är oberoende av den egna organisationens regler och kulturer. Varje enskild organisation har sina egna regelverk och det gäller även kommunerna. Regelverken utgör vad som skiljer kommunerna från varandra (Jonsson & Rosander, 2006).

Omvärlden, organisationer och teknologin är ständigt föränderlig, vilket resulterar i att organisationer behöver anpassa sig till förändringarna. Weick och Quinn (1999) tar upp två huvudsakliga former av hur förändringar i organisationer kan ske. Det är episodisk- och kontinuerlig förändring. Episodisk förändring innebär att organisationen tvingas till stora och omvälvande förändringar som är utlösta av en speciell händelse. En speciell händelse kan vara ett teknologiskt skifte eller förlorad kompetens i form av nyckelpersonal som slutar. Episodiska förändringar som utlöses av en specifik händelse visar organisationers komplexitet, på grund av deras strukturella uppbyggnad med många beslutsvägar så finns det ett motstånd, en tröghet när förändringar sker. Kontinuerlig förändring är den andra förändringsformen Weick och Quinn (1999) tar upp. De menar att organisationer är framväxande, självorganiserade och förändring sker kontinuerligt. Arbetsprocesser ändras kontinuerligt och de drivs av den instabilitet som finns i organisationer. Sett över en längre tid tycks organisationer kontinuerligt anpassa sig till omvärlden (Weick & Quinn, 1999).

Hannan och Freeman (1984) har ett liknande resonemang som Weick och Quinn (1999), men utvecklar det ytterligare. De menar att organisationer som präglas av rutinmässigt beslutstagande har standardiserade beslutsvägar. Organisationer som i hög grad är institutionaliserade blir stabila och tar återkommande beslut vanemässigt enligt fastgjorda rutiner. Stabiliteten måste finnas för att organisationen ska kunna upprätthålla det standardiserade arbetssättet, men bidrar även till att motstånd mot förändringar i organisationen uppstår (Hannan & Freeman, 1984).

Enligt Lindberg (2009) är samverkan en social företeelse som bygger på interaktion mellan individer. Människor träffas och gör något tillsammans. Interaktionen mellan aktörer kan vara organiserad eller ske spontant. Begreppen samverkan och samarbete används som ord med liknande betydelse. Orden kompletterar varandra, även om deras definitioner skiljer sig från olika källor. Orden innebär att agera och utföra något tillsammans. Samordning är ett ord som däremot skiljer sig från ovan nämnda begrepp. Samordning innebär att det är något som kan göras i förväg, av någon annan och på någon annan plats (Lindberg, 2009).

Vilka implikationer driver aktörer till att samverka kring olika frågor? Jonsson och Rosander (2006) menar att i en tid när kommunsammanslagningar blir vanligare och ses som ett hot mot kommunernas existens, blir samverkan en överlevnadsstrategi som kommunerna ibland tvingas in i för att överleva. Enligt Lindberg (2009) är den kanske mest självklara förklaringen till samverkan att organisationer kan genomföra åtgärder och uppnå mål som de inte kan genomföra på egen hand. Dagens organisationer har svårigheter med att ha tillgång till all den teknologi, kunskap och de ekonomiska resurser som krävs. Det krävs att organisationer arbetar tillsammans med ett gemensamt syfte för att klara av de mål som de på egen hand inte kan uppnå. Det kan även motiveras med att offentliga resurser ska användas effektivt och kvalitén för individen ska öka (Lindberg, 2009). IT-samverkan motsäger inte ovanstående resonemang, men det behövs ytterligare preciseringar av den typen av samverkan.

2.2 Vad krävs för samverkan inom IT-området?

I det här avsnittet skapar vi ett perspektiv på vad IT-samverkan är, och vad som krävs för att samverka kring IT-frågor. Vi går igenom vilka tekniska utmanande handlingar som finns ur ett kommunalt perspektiv. Vi vill ta reda på vilka utmaningar offentliga verksamheter stod inför tidigare och korrelera det till vår fortsatta studie. Är utmaningarna de samma idag som tidigare? I följande avsnitt redogör vi för de teman som utgör IT-samverkan kommuner emellan.

2.2.1 Tekniken

För att få en historisk referens valde vi att studera en artikel av Caudle et al. (1991) som tar upp 90-talets bekymmer med offentlig IT. De använde sig av en enkätundersökning där de undersökte vilka problem som ansågs viktigast att överbrygga med IT i offentlig sektor. Ur de vanligast förekommande kategorierna i studien hör områden som strategisk ledning, resurshantering och långtidsplanering. Personalfrågor med fokus på kompetenshantering, dataintegration mellan olika system och standardisering av data var de huvudsakliga viktiga områdena att överbrygga för IT i offentlig sektor. Ytterligare en viktig fråga som kategoriserades i studien var graden av slutanvändare som använde datorer i sitt arbete, 78 % av de tillfrågade i studien ansåg att detta var en viktig fråga att arbeta med (Caudle et al. 1991). Studien från början på 90-talet ger oss en referenspunkt som visar de utmaningar offentlig sektor arbetade med att överkomma då. Ser utmaningarna likadana ut idag? Det visar på graden av IT-mognad som fanns då, vilket ger oss en referenspunkt att jämföra dagens IT-mognad med.

Lam (2006) hävdar att systemintegration fortfarande är problematisk vid implementering. Ofta behövs det fortfarande integreras skräddarsydda applikationer i nya

affärssystemslösningar, eftersom den specifika funktionalitet en organisation behöver inte enkelt kan ersättas med en ERP (Enterprise Resource Planning)-modul (Lam. 2006).

Mohan, Holstein och Adams (1990) visar på att den viktigaste anledningen till att implementering av affärssystem i den offentliga sektorn ska bli lyckad ligger i ledningens engagemang. I motsats mot Caudle et al. (1991), som menade att den teknologiska integrationen var svårast, lyfter Mohan et al. (1990) fram den högsta ledningens deltagande som största nyckelfaktor. Deras huvudsakliga slutsats är att det inte går att överskatta ledningens roll och engagemang för en uppnå en lyckad implementering.

Ovanstående kapitel redogör för vad kommunerna tidigare arbetat med ur ett informationsteknologiskt perspektiv. För att besvara frågeställningen måste vi veta mer om de aspekter samverkan utgöra och hur aspekterna är applicerbara på kommuner. För att förklara hur kommuner fungerar måste de ses som en organisation. Organisationer påverkas av ett antal faktorer och krafter både inifrån och utifrån och redogör för de viktigaste, i relation till samverkan i följande avsnitt.

2.2.2 Tillit och förtroende

Tillit har lyfts fram som centralt vid samverkan mellan organisationer. Deutsch (1958) beskriver tillit som känslan av förväntan och förutsägbarhet tillsammans med motivation. Ömsesidig tillit mellan två aktörer eller organisationer definieras som social tillit. Social tillit uppstår när två parter litar på varandra i sådan utsträckning att båda är villiga att utföra samma handling, på begäran från den andra parten. Ömsesidig tillit uppkommer när två parter är positivt inställda till varandras välgång (Deutsch, 1958).

Tillit är centralt för samverkan, eftersom samverkan inte kan ske på egen hand, utan är ett utbyte av någonting mellan två parter. Känslan av tillit är kopplad till känslan av förtroende för någon eller något.

Ganesan och Hess (1997) förklarar att förtroende existerar i två dimensioner. Den första dimensionen är trovärdighet och är uppbyggd kring en partners avsikt och förmåga att kunna hålla löften. Den behandlar en partners egenskaper som kompetens och förutsägbarhet vad gäller arbetsrelaterade beteenden. Den andra dimensionen som redovisas är tolerans. Tolerans baseras på de kvalitéer, intentioner och egenskaper som finns hos den centrala partnern. Attributen visar ett genuint intresse och omsorg för partnern. Det finns flera dimensioner av förtroende och de existerar på en organisatorisk eller individuell nivå. Förtroendet mellan olika parter kan därför skilja sig på de två nivåerna (Ganesan & Hess, 1997).

När ett förtroende inte upprätthålls kan det leda till bristande tillit. Avsaknad av tillit hämmar samverkan, något som kan avhjälpas genom att organisationerna ökar sin kommunikation och sitt informationsutbyte med varandra (Lindberg, 2009; Deutsch, 1958). Vi kan se att tillit och förtroende är tätt kopplade till varandra och viktiga beståndsdelar som måste finnas för att två aktörer skall kunna samverka.

Jonsson och Rosander (2006) beskriver hur förtroende skapar ett socialt kapital mellan två parter som samverkar i ett nätverk som utgörs av människor, argumentet stöds även av Provan

och Milward (2001). Provan och Milward menar att offentliga och traditionellt icke-vinstdrivande organisationer är mer positivt inställda till att samarbeta, eller samverka. Anledningen är att det inte råder något vinstintresset i organisation kan de ta större risker. De värden organisationerna riskerar förlora handlar om autonoma och beslutsfattande värden snarare än monetära vinster (Provan och Milward, 2001).

Samverkan på en kommunal nivå är en fråga om att kunna lita på att parterna i samverkan skall kunna lita på varandras åtaganden och kunna bygga ett socialt förtroendekapital. Utan förtroende uppstår det hinder för samverkan. Vi ser tillit som en viktig faktor för att parterna ska känna att de kan lita på varandra och ömsesidigt hjälpa varandra att uppnå gemensamma mål. Kulturella skillnader är viktiga att ta hänsyn till när en relation mellan två parter sluts. Det ger olika utgångspunkter för hur de samverkande parterna ser på tillit

2.2.3 Identitet

Enligt Lamb och Kling (2003) är organisatorisk identitet är viktigt för hur organisationen blir betraktad av sin omvärld och sina medlemmar. En organisations identitet blir också bilden de speglar utåt (Lamb & Kling, 2003). En positivt betraktad identitet kan inbjuda parter till samverkan medan en negativ sådan kan stöta bort eventuella partners. Vad är egentligen organisatorisk identitet? För att kunna svara på det definierar vi vad organisatorisk identitet är för någonting:

“The concept of organizational identity is specified as the central and enduring attributes of an organization that distinguish it from other organizations” - (Whetten, 2006, sid 221)

I ovanstående citat beskriver Whetten (2006) organisatorisk identitet som det centrala attributet som särskiljer en organisation från andra närbesläktade organisationer i en snarlik kontext. Det finns en skillnad i organisatorisk identitet och kollektiv identitet, där kollektiv identitet är den resulterande identiteten som uppstår när flera aktörer kollektivt strävar mot samma mål (Whetten, 2006).

Ovanstående resonemang utvecklar Lamb och Kling (2003) i sina teorier om att organisationer kan ses som sociala institutioner. Inom organisationerna existerar identitet på flera olika nivåer i organisationer och skapas av medlemmarna själva, samtidigt som den reflekterar organisationens självbild utåt. Identitetsfrågan handlar om vem organisationen vill vara och vilken bild de ska lägga resurser på att förmedla till omvärlden. Beroende på vem mottagaren av reflektionen är, kan organisationerna välja vilken självbild de vill förmedla. En organisation som medvetet förmedlar en bild av sig själv, kan bli unik i sin kontext genom sina specifika attribut och sina relationer till omvärlden. Organisationer utgörs av deras medlemmar, som alla är formade av sin egen privata identitet. Den privata identiteten är formad av tillhörighet, omvärldspåverkan och interaktioner mellan aktörer på det individuella planet (Lamb och Kling, 2003).

Jonsson och Rosander (2006) presenterar ytterligare ett begrepp som är knutet till identitetsfrågan, den kommunala identiteten. Begreppet menar Jonsson och Rosander är de specifika attributen som får en kommun att särskilja sig från andra kommuner i samverkan.

Den identiteten präglas av attribut som urskiljer den specifika kommunen från andra. Om en flygplats finns i den aktuella kommunen, men inte i den andra så betraktas den specifika kommunen som en flygplatskommun. Ytterligare en aspekt är betydelsen av storleken på kommunerna. I resultatet av sin studie kommer de fram till att det finns en storebror- och lillasystemmentalitet, där de större kommunerna tar på sig mer ansvar för att hjälpa sina mindre grannar (Jonsson och Rosander, 2006).

Lindberg (2009) tar upp legitimitet som en drivkraft till samverkan och menar att organisationer kan välja partners att samverka med utifrån målet att stärka sin självbild. Motivet till samverkan blir att stärka sin identitet, både gentemot sig själva och mot sin omvärld.

Identitet är en viktig faktor för kommuner som vill samverka kring informationsteknologiska frågor. Identiteten förmedlar självbilden utåt mot de externa aktörerna i organisationens omvärld. Identiteten bidrar till att andra aktörer finner organisationen mer eller mindre attraktiv att förknippas med. De personer som verkar i organisationens kontext blir även bärare av den organisatoriska identiteten när de förknippas med den organisation de är verksamma i.

2.2.4 Organisationskultur

Jacobsen och Thorsvik (2008) menar att det som skiljer organisationskultur från annan kultur som finns i samhället är att organisationskultur utvecklas i ett organisatoriskt sammanhang

Organisationskultur har blivit en nyckelaspekt för att hitta nya sätt att arrangera organisationer, när målbilden är att skapa en effektiv och meningsfull organisation. En grundläggande definition av organisationskultur enligt Jacobsen och Thorsvik (2008) är att tankar, upplevelser och åsikter är gemensamma för en grupp personer i ett givet socialt sammanhang. Kultur är en uppsättning åsikter som flera personer i en sammanslutning delar. Kultur är även ett system som innebär att medlemmar delar värderingar, symboler och uppfattningar i en gemenskap. De gemensamma värderingarna skapar mening åt de anställda och därmed normer och principer för hur den enskilda individen bör bete sig i organisationen (Jacobsen & Thorsvik, 2008; Juhani & Huisman, 2007).

Laegaard och Bindslev (2006) bekräftar Jacobsen och Thorsviks (2008) syn på organisationskultur genom att förklara organisationskultur genom vissa specifika variabler. En sådan är grundläggande antaganden som delas av medlemmar i organisationer, de antagandena tas för givet och beskrivs som sanningar, vilket gör det svårt för organisationen att ändra på dem. Nästa punkt är värderingar och normer som definierar vad som är rätt och fel i organisationen. De värdena är grunden som bestämmer vad som är rätt och fel. Laegaard och Bindslev (2006) menar att artefakter är de synliga symbolerna för värderingarna i de grundläggande antagandena, de kan ses som det synliga beviset på organisationens grundkultur.

Jacobsen och Thorsvik (2008) menar att organisationskultur bidrar till att främja samarbete genom att standardisera normer och värderingar. De menar att det finns en utmaning i att utveckla en stark organisationskultur som är integrerad i organisationen. Jonsson och

Rosander (2006) visar på att samverkan mellan kommuner gynnas av att det är högt till tak i organisationen. Det behöver finnas en nyfikenhet och öppenhet att ta till sig nya idéer och intryck. Genom att verka för att experimentera i den egna organisationen, blir det grogrunden för samverkan. Utvecklas en stark integrerad organisationskultur, kan det leda till enklare samarbete mellan parter (Laegaard & Bindslev, 2006; Jonsson & Rosander, 2006).

Burnes (2004) anser att organisationer behöver bygga om sig själva för att överleva. De behöver det för att skapa samverkan internt och externt. Genom att personer i ledarpositioner främjar en anda som bidrar till innovation och experimenterande, kan de skapa starka och lämpliga organisationskulturer. Många samarbetsprojekt har fallerat på grund av att organisationerna inte har förstått organisationskulturen (Schein, 1990; Jacobsen & Thorsvik, 2008). Det visar att organisationskulturen är en viktig del för att samverkan ska kunna fungera.

Förtroende och tillit är annorlunda i olika kulturer och skiljer sig bland annat genom vissa dimensioner. Schoorman, Mayer och Davids (2007) menar att internationella och interkulturella dimensioner av förtroende är viktigt att ta hänsyn till. Generellt är kulturella aspekter viktiga vid förtroenderelationer, vissa kulturer är mer benägna att initialt lita på någon i en relation. Uppgiftsorienterade kulturer har ett högre initialt förtroende för främlingar, medan relationsorienterade kulturer behöver mer tid för att utveckla ett förtroende. Kulturella skillnader är därför något som påverkar förtroendet i hög utsträckning och behöver tas i beaktning (Schoorman et al. 2007; Brown, Poole och Rogers 2004).

Kommuners organisationskultur bidrar till att förenkla samverkan mellan kommuner. Genom att kulturen är öppen för nya intryck och värderingar skapas ett klimat som främjar samverkan med utomstående aktörer. Organisationskulturen bidrar också till att skapa mening och en känsla av tillhörighet för organisationens medlemmar. Vi ser att organisationskulturen har en tät koppling till den organisatoriska identiteten som vi har redogjort för tidigare. De två aspekterna har en dynamisk relation som påverkar varandra. En positiv organisationskultur bidrar på det sättet till en stark positiv organisationsidentitet.

2.3 Det förväntade resultatet av samverkan

Det finns flera anledningar till varför organisationer ska samverka inom olika områden. I det här avsnittet vill vi sammanställa två huvudsakliga effekter som samverkan kan ge. Effekterna kan också fungera som drivkrafter till att börja samverka kring IT. Vi fokuserar på ekonomiska och kunskapsmässiga effekter.

2.3.1 Ekonomiska effekter

Uppfattningen kan generellt vara att det finns ekonomiska argument för att samverka, men Lindberg (2009) framhåller aspekter som ökad effektivitet, tillgångar till resurser, konkurrenskraft, delade kostnader och spridning av risker. De visar sig ha en indirekt koppling till ekonomiska argument. Argumenten är viktiga för verksamheterna i den offentliga sektorn. Samverkan ses som positivt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, men studier visar att samverkan ibland leder till högre kostnader. Ökade kostnader uppstår ofta inledningsvis i samarbetet, då kostnaderna är kopplade till att nya administrativa rutiner ska arbetas in och nya strukturer för samarbetet behöver skapas (Lindberg, 2009).

Lindberg (2009) menar att samverkan med andra organisationer kan bidra till att organisationen får tillgång till resurser som de inte har eller saknar möjligheten att utveckla internt. I samverkan mellan organisationer kan parterna dela på riskerna, men även hantera och påverka en osäker situation. Interorganisatorisk samverkan kan leda till stabilitet, i synnerhet genom att reducera osäkerhet. En viktig aspekt är att samverkan kan leda till ökad konkurrenskraft. Samverkansprojekt bidrar till att organisationer utvecklar sitt lärande, vilket är en central del för att vara och förbli konkurrenskraftig (Lindberg, 2009).

Forskning har visat att myndigheter som erbjuder IT-tjänster sparar tid, pengar samt tjänar sina medborgares behov bättre. Det resulterar i en förbättrad relation mellan medborgare och myndigheter, ger ökad transparens och ökar medborgarnas förtroende för myndigheter (Feeney & Welch, 2013). Dahlander och Gann (2010) menar att kostnader är en negativ effekt av samordning mellan organisationer. Det kan vara svårt att överbrygga organisatoriska gränser och organisationsstrukturen kan skilja sig mycket ifrån varandra. Att underhålla många olika samarbeten kan kosta mycket pengar (Dahlander & Gann, 2010).

2.3.2 Kunskapsmässiga effekter

Lindberg (2009) menar att samverkan över organisationsgränser är viktigt för att skapa nätverk som verkar för lärande. I offentlig verksamhet har de anställda blivit mer specialiserade, det har lett till att behovet av interorganisatorisk samverkan har ökat. Organisationer har blivit mer beroende av andra organisationers resurser och kompetens för att kunna lösa komplicerade problem. Lärande och möjligheten att kombinera varandras kunskaper är ett viktigt argument för samverkan mellan organisationer (Lindberg, 2009).

Likadan problematik belyser Provan och Milward (2001), de menar att resurser i offentliga verksamheter ofta är begränsade, till skillnad mot privata aktörer. Problemet kan övervinnas genom att bygga kunskapsnätverk med andra aktörer inom området. Organisationerna kan anskaffa nödvändig kunskap, samtidigt som de kan behålla sin organisatoriska och professionella självständighet (Provan & Milward, 2001).

Provan och Milward (2001) visar på att offentliga organisationer ofta består av tjänstemän med expertis inom specifika områden och att samverkan kring områdena kan ge vinster om de genom offentliga nätverk delar på kompetensen. Dahlander och Gann (2010) menar att öppenhet i organisationer är betydelsefull för innovation, för att enskilda organisationer inte har råd att vara stängda mot omvärlden. Samverkan med andra kan vara ett sätt att få ingående kunskap och bidrar till utveckling av organisationen (Dahlander & Gann, 2010).

2.4 Teorins roll i studien

Vi anser att den teori vi har redogjort för skapar en god och grundläggande förståelse för vad samverkan är och varför organisationer väljer att ingå i samverkansprojekt. Vi ser hur olika tekniska och organisatoriska aspekter tillsammans påverkar varandra och på det sättet skapas en förutsättning för hur samverkan ska fungera. Med den breda bakgrunden så vill vi gå vidare och undersöka vilka av dessa faktorer som kommunerna själva anser är viktiga för IT-samverkan. Genom det teoretiska ramverk vi har skapat i form av viktiga faktorer som i sig påverkar organisationer vill vi undersöka om mindre och större kommuner har en likvärdig syn på effekterna av samverkan. Vilka framhåller de som viktiga, och vilka är skillnaderna?

Utifrån det redovisade underlaget valde vi att gå vidare och designa en fallstudie som har en koppling mellan samverkan och IT.

3. Metod

För att studera och besvara syftet och frågeställningen med hjälp av metoden komparativ fallstudie, har vi använt oss av tekniken intervjuer till datainsamlingen för att induktivt undersöka och besvara frågeställningen. Vi har valt intervjuer för att skapa en djupare förståelse för området samverkan. Vid en undersökning av en specifik situation, i det här fallet samverkan mellan två kommuner, föreslår Cornford och Smithson (2006) att en fallstudie kan göras, vilket även stöds av Patel och Davidson (2011). De menar att fallstudier passar bra när ett helhetsperspektiv ska fångas. Baxter och Jack (2008) menar att genomföra fallstudier tillåter forskaren att iakttaga och utforska individer och organisationer, samt den kontext de verkar inom. I vårt fall har det resulterat i en komparativ fallstudie mellan ett antal kommuner som gemensamt samverkar för att nå uppsatta mål. Benbasat, Goldstein och Mead (1987) menar att fallstudier lämpar sig mycket väl för att besvara "varför" och "hur" frågor, vilket även passar vår frågeställning (se avsnitt: 1.3). Benbasat et al. (1987) framhåller att fallstudier är användbara för att studera fenomen i deras naturliga miljö vilket styrker att det är rätt metod att använda för att besvara frågeställningen.

Vi har utgått ifrån tidigare studier gjorda på området kommunal samverkan och har i vissa fall använt oss av tidigare studiers litteraturförteckningar som inspirationskälla. Teori från artiklar har samlats in från tidsskrifter som specialiserar sig på organisatoriska, tekniska och strategiska frågor. Syftet med teoriinsamlingen var att skapa en grundlig förståelse för vad samverkan mellan kommuner består av, hur den fungerar och vilka de kritiska delarna av samverkan är.

3.1 Fallstudie

I följande kapitel redogör vi för studiens design och dess olika beståndsdelar. Vi redovisar vilka metoder vi valt att använda oss av för datainsamling, analys och resultatsammanställning.

3.1.1 Vad är vår komparativa fallstudie

Patel och Davidson (2011) beskriver en fallstudie som en undersökning som fokuserar på en tydligt avgränsad grupp. För oss är det två kommunkluster med liknande organisationsstruktur som jämförs. Fallstudier utgår ofta från ett helhetsperspektiv och försöker fånga en övergripande bild av situationen. Cornford och Smithson (2006) menar att fallstudier lämpar sig väl till att samla in rika mängder med data från en specifik situation.

Eftersom studien fokuserar på samverkansprojekt inom IT-området med en eller flera parter, i separata organisationer, är det specifika situationer. Därmed är fallstudie en bra teknik för att besvara frågeställningen.

Benbasat et al (1987) menar att fallstudier är bra för att undersöka teknologiska kontexter, där informationsteknologi delvis blandas med frågor om ledning och strategi. Resultatet av en sådan studie blir en djupare förståelse för relationen mellan informationsteknologi och strategifrågor och hur delarna påverkar varandra. En fallstudie undersöker ett fenomen i sin naturliga omgivning och samlar data från flera källor inom den undersökta kontexten. Specialisering av en fallstudie är det Benbasat et al (1987) kallar för "crosscase analysis" och

används för att hitta olikheter mellan de entiteter som studeras, vilket lämpar sig väl för studien.

Vår komparativa fallstudie består av två fall av samverkansprojekt och kompletterar varandra. Vi har undersökt två från varandra isolerade kommunkluster som samverkar kring IT över kommungränserna. Våra kommunkluster består av ett antal kommuner som idag har valt att samverka kring en eller flera frågor, vi fokuserar på de frågor som är relevanta för frågeställningen.

Kommunkluster A består av fyra kommuner av varierande storlek, vars geografiska område är i södra Sverige. De fyra kommunerna har samverkat kring IT-frågor sedan tio år tillbaka. Den minsta kommun i klustret är den kommun som senast gick med i samarbetet och det skedde för några år sedan. Den minsta kommunen har ca 5000 invånare, medan den största har ca 35000 invånare.

Kommunkluster B är beläget i norra delen av Sverige och består av fyra samverkande kommuner. I urvalet har vi valt den större kommunen, bestående av ca 100.000 invånare. Den andra kommunen i klustret är en mindre kommun bestående av ca 37000 invånare.

I kluster A har fokus legat på att undersöka hur deras samverkan kring IT-driftsfrågor ser ut. De har sedan ett antal år skapat ett gemensamt kommunalförbund där de hyr IT-tjänsterna. Kommunalförbundet ägs kollektivt av kommunerna, men drivs som en separat verksamhet och levererar service utifrån en tjänstekatalog till medlemskommunerna. Vi valde kluster A för att den samverkansform klustret har inrättat är intressant för frågeställningen.

Kluster B har studerats utifrån samverkan kring ett verksamhetssystem den större kommunen förvaltar åt de mindre kommunerna i klustret. Kommunerna nyttjar verksamhetssystemet, men de delar inte gemensamma databaser, utan de körs som två separata instanser i respektive kommun.

3.2 Kvalitativa intervjuer

Vi har använt vad Patel och Davidson (2011) benämner kvalitativa intervjuer. Mer specifikt gjorde vi semistrukturerade intervjuer som kännetecknas av att de är öppna till sin karaktär. Frågorna är konstruerade på ett sätt som ger informanten utrymme att svara med egna ord, den är inte hårt styrd. Intervjun kan helt sakna förbestämda frågor eller ha en uppsättning färdigformulerade frågor. Målet med kvalitativa intervjuer är att identifiera egenskaper intervjupersonen anser om något och därför kan det vara svårt med förbestämda svarsalternativ (Patel & Davidson 2011). Genom att utföra intervjuer med nyckelpersoner i det ämne vi studerar, ökar chanserna att lyckas fånga rika mängder relevant data. Tekniken intervjuer tillåter forskaren att utforska den aktuella kontexten samt göra djupdykningar i frågor intressanta för studien (Conford & Smithson, 2006).

Geografiska avstånd och begränsningar i resurser för resor gjorde att vi valde att utföra intervjuerna per telefon. Telefonintervjuer för datainsamling betyder inte att kvalitén på den insamlade datan behöver bli sämre när det inte är ett fysiskt fenomen som studeras och kräver att forskaren behöver vara på plats (Sturges & Hanrahan, 2004).

Mot bakgrunden med kvalitativa, semi- strukturerade intervjuer skapade vi en intervjuguide (se: bilaga 1). Den baserades på de identifierade teman om vad samverkan utgörs av från teoriavsnittet Tanken med en frågeguide var att den skulle upprätthålla en röd tråd i intervjuerna och att vi inte skulle hamna utanför ramen för studien. Intervjuguiden tillät oss föra samtalet fram och tillbaka mellan de teman vi på förhand bestämt att utforska. Dessa teman är samverkan, förväntat resultat av samverkan, identitet, förtroende, teknik och organisationskultur. Den enskilde informanten fick en stor frihet att svara öppet på frågorna vilket resulterade i att vi kunde ställa intressanta följdfrågor. Intervjufrågorna ställdes inte alltid efter strukturen i frågeguiden, utan vi lät informanten tala fritt och beröra de punkter vi bestämt i intervjuguiden. När vi upplevde att vi behövde mer information kring ett tema valde vi en fråga utifrån intervjuguiden, för att styra in samtalet på det önskade ämnet. Det resulterade i värdefull data om våra teman. Reflektionerna medförde att vi fick detaljrika infallsvinklar på hur samverkan upplevs. Vi har valt att ha en lägre grad av strukturering och standardisering för att vi vill göra en kvalitativ analys av resultatet. Myers och Newman (2007) ger exempel på vanliga problem och fallgropar det kan finnas med intervjuer:

- Brist på förtroende: Intervju med någon du inte känner kan påverka förtroendet mellan intervjuaren och informanten. Det kan påverka vad informanten vill lämna ut för information till intervjuaren, i synnerhet informationen kan anses vara känslig. Om det handlar om viktig information för studien, kan det leda till att datainsamlingen inte blir komplett.
- Brist på tid: Om tiden är för kort under intervjun kan det leda till att datainsamlingen inte blir komplett, eftersom informanten inte hinner svara tillräckligt utförligt. Det kan leda till att informanten tvingas svara under tidspress, vilket kan leda till de svaren inte är helt tillförlitliga.
- Tvetydighet i språket: Innebörden av ord är ofta tvetydliga vilket kan innebära att missförstånd uppstår (Myers & Newman, 2007).

Det går att relatera ovanstående punkter till våra intervjuer. Det är inte säkert att det finns ett lika stort förtroendekapital hos någon intervjuaren aldrig träffat innan. Därav kan vi inte vara säkra på att informanterna har svarat helt ärligt eller utförligt på frågorna. Vi upplever inte att vi har haft någon brist på tid under intervjuerna, de har hållit sig inom den avtalade tidsramen utan att det har blivit stressigt. Informanterna har explicit blivit tillfrågad om han/hon vill tillföra ytterligare en dimension på slutet i varje intervju, ifall han/hon upplevde att vi hade missat någon viktig parameter kring frågeställningen. Tvetydighet i språket kan säkerligen ha uppkommit, men förhoppningsvis har vi lyckats reda ut de begrepp och ord som kan ha missuppfattats.

3.3 Utförande

Vi valde att utföra intervjuerna per telefon på grund av de geografiska avstånd som uppkommer när en studie görs på olika kommuner i Sverige. Att träffas personligen var helt enkelt inte genomförbart. Först skickades en studiepresentation (Se: bilaga 2) ut via e-post till intervjuobjekten, med en genomgång av studiens syfte och vilka områden vi ville prata med

informanten om. Intervjuobjekten kontaktades på telefon och blev informerade om att samtalet skulle spelas in och användas som kvalitativ data i studien. Intervjuerna följde samma intervjuguide med endast ett par korrigeringar i frågorna för att det skulle passa studiens syfte. Det inträffade när fokus skiftades från IT-drift till verksamhetssystem i de olika kommunerna. Intervjuobjekten fick börja presentera sig själva med titel och arbetsuppgifter, innan intervjun leddes vidare med hjälp av intervjuguiden. Direkt efter att en intervju var avslutad transkriberades inspelningen till textform som daterades och kodades för att sedan användas som data i studien.

3.4 Urval

För att besvara frågeställningen gjordes ett urval på kommuner i Sverige, de är anonymiserade och har tilldelats kodnamn och klustertillhörighet. Kluster A utgörs av en grupp kommuner och består i studien av kommun A1 och kommun A2. Båda är geografiskt placerade i södra Sverige. Kluster A har samverkat kring IT-frågor genom ett gemensamt upprättat kommunalförbund som levererar IT-tjänster, där medlemskommunerna hyr sin IT-drift. Kommun A1 är den största kommunen i klustret och kommun A2 den minsta.

Forskningssekretessen har medfört att vi avrundat siffrorna kring varje kommun och anonymiserat deras namn. Urvalets syfte är att visa på styrkeförhållandet som uppstår i storleksskillnader för att jämförelsen ska kunna göras utifrån att en kommun klassas som större och mindre i förhållande till varandra.

Kommun A1

Innevånarantal: ca 35000

Antal kommunanställda: ca 4000

Kommun A2

Innevånarantal: ca 5000

Antal kommunanställda: ca 500

Kluster B utgörs precis som kluster A av ett antal kommuner som samverkar kring flera IT-områden. Fokus har varit på IT-frågor och där samverkar kluster B på flera olika nivåer. Kommun B1 är störst i klustret och kommun B2 är till innevånarantal hälften så stor som kommun B1. Storleksbenämningarna på kommunerna blir därmed större och mindre kommun.

Kommun B1

Innevånarantal: ca 100.000

Antal anställda: ca 7000

Kommun B2

Innevånarantal: ca 37000

Antal anställda: ca 3500

3.4.1 Urval av informanter

Vi bestämde oss för att intervjua 2 representanter ifrån varje kommun.

Kluster A:

Informant 1: IT-strateg i kommun A1 (större kommun i kluster A)

Informant 2: IT och teknikutvecklare i kommun A1 (större kommun kluster A)

Informant 3: IT-strateg i kommun A2 (mindre kommun i kluster A)

Informant 4: Informatör och administratör inom kommunen A2 (mindre kommun i kluster A)

Kluster B:

Informant 5: IT och utvecklingschef i kommun B1 (Större kommun kluster B)

Informant 6: Systemförvaltare i kommun B1 (Större kommun kluster B)

Informant 7: IT-strateg i kommun B2 (mindre kommun i kluster B)

Informant 8: Lönechef i kommun B2 (mindre kommun i kluster B)

3.4.2 Reservation kring urvalet

Eventuellt kan storleken ses problematisk, den mindre kommun i kluster B är större än den stora kommunen i kluster A. Vi anser att det är skillnaden i storlek mellan kommunerna i klustren som är intressant att studera och göra jämförelser utifrån då det i båda fallen finns ett styrkeförhållande mellan en mindre och en större kommun. Vi hävdar att bredden i urvalet av intervjuobjekt fyller syftet med studien eftersom vi har personer som arbetar på operativ respektive strategisk nivå i alla kommunerna.

3.5 Analysmetod

För att analysera data som huvudsakligen är kvalitativ förespråkar Cornford och Smithson (2006) att tematisk kodning är användbar. När varje intervju var genomförd kategoriserades intervjun med namn och datum. Omgående transkriberades varje intervjun ordagrant. Innan resultatanalysen påbörjades kodades all data i tre steg, först i öppen kodning där vi läste igenom transkriptionen och försökte identifiera texter vi kunde korrelera till de identifierade teman ur teorin. Varje textstycke vi kategoriserade gavs en specifik färg. När alla transkriptioner var kategoriserade utifrån de teman som redovisas i kaptiel 2, och som även intervjuguiden baserades på, klipptes alla färgmarkerade citat ut och sorterades utifrån kommuntillhörighet och kommunkluster. I nästa steg valde vi ut citat utifrån kategorierna för att kartlägga vad varje citat egentligen korrelerar till. Citaten i resultatdelen har sitt ursprung från denna analysprocess. Metoden att aktivt arbeta med citat och förtydligande kommentarer tar Patel och Davidson (2009) upp och förespråkar som rekommenderad teknik vid kvalitativa studier. Många av citaten berör mer än ett tema, vilket vi förtydligar i kommentarer.

3.6 Begränsningar med vald metod

Vi ser genomförandet av intervjuerna per telefon som ett visst hinder i vår metod. Genom att inte vara fysiskt närvarande vid intervjuerna så kunde vi inte säkerställa att vi tolkat informantens uttryck i lika höga grad som om intervjun genomförts i fysiskt samma rum. Intervjuer per telefon ger heller inte det förtroende som uppstår i personliga möten. Möjligen hade informationen varit av ännu högre kvalité om intervjuer utförts på plats hos informanten i dess egen kontext.

Urvalet av informanter är huvudsakligen utförd för att ge en jämförbar bild mellan kommunerna. Därav arbetar hälften av informanterna med strategiska frågor och hälften har mer operativa arbetsuppgifter. Urvalet är gjort för att spegla en liknande bild från varje kommun. Resultatet hade blivit annorlunda om urvalet skett på ett annat sätt, exempelvis genom att välja ut politiska representanter från varje kommun.

4. Resultat av intervjuer

Nedan redovisas resultatet av analysen vi utfört utifrån den insamlade datan från intervjuerna med informanterna. Vi har valt att redovisa citat som grundar sig i tidigare identifierade teman, men också tillför ytterligare aspekter till helhetsfrågan. Många av citaten går in i varandras tema, därför har vi valt att föra in ett stycke med hur vi tolkat citaten för att förtydliga dem ytterligare. Vi presenterar viktiga aspekter, generella antaganden och upptäckter vi har gjort utifrån de olika temana.

4.1 Samverkan

Vilka implikationer fanns när kommunerna började samverka? Generellt kan vi se att kommunerna är positiva till samverkan, men att större organisationer medför en viss tröghet och att geografiska skillnader kan påverka samarbetet.

4.1.1 Implikationer till samverkan

Alla kommuner i studien var positivt inställda till att samverka kring IT. Implikationerna till att börja samverka skiljde sig något mellan stora och små kommuner. I grund och botten börjar kommuner samverka för att uppnå konkurrensfördelar, sprida sina kostnader samt att de större kommunerna känner ett regionalt ansvar för de mindre kommunerna.

Vi har hittat skillnader mellan större respektive mindre kommuners drivkrafter till att börja samverka kring IT- relaterade områden. Ett incitament till att mindre kommuner samverkar kring verksamhetssystem och IT-drift är att de ibland saknar resurserna och kompetensen att klara av det på egen hand. Det kan ses som en drivkraft för de mindre kommunerna att försöka ingå i samverkansrelationer med andra kommuner i regionen. Ett citat från informant 7 på en fråga kring varför de valde att ingå i ett samarbete kring ett IT-system ger ett tydligt svar på varför de ville börja samverka.

“Och då insåg vi tillsammans att vi inte kunde mäta med att ta hand om det själva.” (Informant 7, mindre kommun, kluster B)

Liknande incitament identifierade vi även i den andra mindre kommunen i studien där de uttrycker sin vilja att samverka kring IT-relaterade områden. Det är ett framsprunget behov för att klara sin verksamhet och visas i citatet nedan. Den mindre kommunen redogör för den osäkerhet som fanns kring att driva sin egna IT-verksamhet. De trodde inte att de skulle klara av att hantera IT-verksamhetens åtaganden på egen hand. De ville låta någon annan aktör utföra det jobbet, när deras IT-avdelning saknade resurserna som krävdes.

“Kommer vi verkligen att klara detta i [...] som är en så liten IT- avdelning. Och det trodde man då inte, utan man såg det som man vi måste anslutna med någon annan. Att låta någon annan sköta det här” (Informant 3, mindre kommun, kluster A)

Ovanstående citatet visar hur de små kommunerna på liknande grunder valt att ingå i samverkan på grund av att de anser sig sakna den kapacitet som krävs för att klara sin

verksamhet. Liknande incitament hittades inte hos de större kommunerna i studien, utan där var anledningarna till att börja samverka av annan dignitet. I följande citat stärker en representant från en av de större kommunerna det tidigare citatet från den mindre kommunen, om att de måste samverka för att klara sin verksamhet. Informant 5 utvecklar sin egen kommuns incitament för att börja samverka och påvisar att de känner ett regionalt ansvar att hjälpa de mindre angränsande kommunerna. Samverkan sker dels ur ett ansvarsmässigt perspektiv att hjälpa, samtidigt kan det förbättra ekonomin hos dem. Det kan skapa driftfördelar, effektivisera personal och öka kunskapsutbytet.

“Det är två saker kan man säga. Det ena är att vi kan slå ut kostnader på ännu fler, vi får ju samordningsfördelar när vi blir fler. Men det är lika mycket i den lilla kommunens fall, att de nätt och jämnt inte kan klara av en sån här verksamhet. De har mycket att vinna på att gå in i ett samarbete hos oss och vi känner väl också ett visst ansvar, ett regionalt ansvar som även kan förbättra ekonomin hos oss.” (Informant 5, stor kommun kluster B)

En informant från en större kommun påtalar syftet med att det gemensamma kommunalförbundet startades. Det visar det faktum att målsättningen var att uppnå fördelar i form av kostnadseffektivitet och en tryggare teknologisk grund att stå på. Genom att starta ett gemensamt kommunalt bolag hoppades de kunna effektivisera verksamheten och därmed skapa kostnadseffektivitet. Basen för den teknologiska infrastrukturen skulle bli större och därmed blir även grundförutsättningar bättre för en smidigare IT-drift och supportverksamhet. Genom att skapa en gemensam och större infrastrukturbas kommer det att kunna leda till samordningsvinster, kompetensen och resurserna blir större.

“Och syftet var givetvis egentligen det som brukar vara runt samarbete att på det sättet hoppas kunna uppnå fördelar på när det gäller kostnadseffektivitet och egentligen även att man får en större bas för samma infrastruktur.” (Informant 1, stor kommun, kluster A)

I det här kapitlet har vi identifierat specifika incitament till att gå med i ett samverkansprojekt kring IT-relaterade frågor och visar att argumenten skiljer sig åt mellan stora och små kommuner oberoende av deras klustertillhörighet. Mindre kommuner väljer i högre grad att samverka på grund av att de måste göra det för att klara av hela eller delar av sin IT-verksamhet. De större kommunerna i studien är incitamenten annorlunda och handlar mer om att minska sina kostnader. De känner ett visst ansvar mot sina mindre grannkommuner att hjälpa de att klara sin IT-verksamhet genom att samverka med dem. Ansvarskänslan återkommer vi till senare i studien.

4.1.2 Organisatorisk tröghet och samverkan

Alla kommunerna i studien oberoende av kluster och storlek, upplever att det finns en viss tröghet i att samverka kring IT-relaterade områden. Det uppstår en komplexitet i organisationen när flera parter är inblandade. Komplexiteten visar sig genom att en större organisation blir mer tungrodd att arbeta i. Det tillkommer fler instanser i en beslutskedja, fler

ska vara med och ge sin syn på beslut som ska tas. Det faktum kan i stor utsträckning bidra till att beslutsfattande tar mer tid och att den tröghet informant 1 beskriver uppkommer.

“Samarbetet har en baksida, det är att man i alla fall inledningsvis kan uppleva att det tar mycket tid i anspråk. Flera ska tycka, tänka, ge synpunkter och det ger en viss tröghet i arbetet”.- (Informant 1, stor kommun, kluster A)

Informant 2 ger en liknande bild av problematiken kring att en tröghet i beslutsfattandet uppstår när fler deltagare ska vara med och bestämma. Genom en liknelse beskriver personen att det är enkelt att bestämma restaurang själv, men är sällskapet 20 personer uppstår en diskussion eftersom alla har olika smak och tycke. Kommunerna har olika ekonomiska förutsättningar och det bidrar till att beslut blir svårare att enas om.

“Som exempel, vi är 4 kommuner som skall enas i största möjliga utsträckning. Det medför ganska ofta långa beslutstider, det går trögt och man skall vänta in alla att de ska ha ekonomi att hänga med och så. Så det är en nackdel. [...] Alltså, ska du själv gå ut på stan och äta lunch så kan du ju snabbt bestämma restaurang. Men är ni tjugo personer så blir det ju snabbt en diskussion om var man skall gå.” (Informant 2, stor kommun, kluster A)

Informant 3 uttrycker sig på liknande sätt om trögheten som uppstår när fler aktörer ska fatta gemensamma beslut.

“Det finns en tröghet i långsiktigheten när det är fyra som ska prata ihop sig.” (Informant 3, mindre kommun, kluster A)

I det andra klustret påvisas det även att samverkan skapar en organisatorisk tröghet. Argumenten för att tröghet uppstår är likadana. Komplexiteten i en organisation ökar när den blir större, vilket leder till beslutsfattare behöver ta hänsyn till fler saker och ett större sammanhang.

“Och det får man väl erkänna, att när något blir stort så blir det också mer trögt, det uppstår saker [...] Det är flera instanser som ska vara med och fatta beslut så det är klart att det finns en tröghet i viss mån.” (Informant 5, stor kommun, kluster B)

Informant 6 visar att det finns svårigheter med samverkan, men tror att den erfarenhet tidigare samverkansprojekt ger, kommer att underlätta framtida projekt. Tidsaspekten är viktig, det tar tid att samverka och organisationer lär sig genom erfarenhet.

“Jag tror att det kommer att bli lättare efter hand, ju fler samverkan man har.” (Informant 6, mindre kommun, kluster B)

4.1.3 Geografisk inverkan på samverkan

En iakttagelse vi gjorde är att geografiska avstånd har en viss betydelse. Informanter från en större respektive en mindre kommun i kluster A har inte samma syn på de geografiska avstånd

som råder. Det verkar kunna vara ett symboliskt värde i att alla ska besöka de olika ingående parterna i samarbetet. Dåligt planerade möten kan skapa irritation vilket kan leda till att det får praktiska konsekvenser. Informanten i nedanstående citat påvisar ett visst motstånd till att resa till den andra kommunen för att delta i samverkansmöten.

“Det vill ju till att man har en bra agenda och struktur när restiden tar den tid som den gör. Distansmöten tror jag vi behöver bli duktigare på. [...] Det fungerar hyfsat, men ska man åka till [andra kommunen] så är det tio mil fram och tillbaka och det är ju en resväg. När vi har samverkansmötena så turas vi om att vara på olika ställen. Men vi kanske borde börja mer med distansmöten, förut var vi alltid i stadshuset i [...], nu är det mer resor och längre avstånd.”

(Informant 2, stor kommun, kluster A)

Vi kan inte identifiera ett liknande motstånd i de mindre kommunerna. Där ger informant 3 oss en mer positiv bild och är tillmötesgående när det gäller att eventuellt genomföra möten på distans. Samma person tycker inte avståndet och restiden är något problem utan ser möjligheter med de teknologiska hjälpmedel som finns för att ha distansmöten. Vi tolkar uttalandet som att de mindre kommunerna är något mer flexibla. En anledning till detta kan vara för att de anser sig vinna mer på samarbetet än de större kommunerna. Tjänar de mer på samarbetet kan deras motivation till att vara tillmötesgående vara högre, vilket implicit leder till en högre grad av flexibilitet.

“Vi jobbar med att använda lync och ha möten där och det är ändå inom 5-7 mil. Vissa får komma till oss ibland och det är inga större avstånd. Man är aldrig mer än en timma bort ifrån varandra ungefär.” (Informant 3, mindre kommun, kluster A)

4.2 Teknik

I följande avsnitt redovisas de citat som vi har kategoriserat till tekniktemat. Det finns en begränsad mängd med citat kopplat till tekniken. Informanter talar inte ingående om de rent tekniska förutsättningarna för samverkan. Det kan bero på att de personer vi intervjuat huvudsakligen arbetar med IT på en mer övergripande och organisatorisk nivå. Det vi kan se är att de problem som upplevdes stora i början på 1990-talet, idag ser annorlunda ut.

4.2.1 Integration fortfarande ett problem?

Ett ämne som vi beskrev i kapitlet om teknik var frågan om integrering av system. I citatet nedan visar informanten på att det är problematiskt när systemleverantörerna skräddarsyr lösningar åt kunderna. Eftersom leverantören arbetar fram en unik lösning åt kunden, så skapas ett beroende mellan de två aktörerna.

“Och det kan vara att man har ett standardutförande men man frågar kunden "Hur vill ni ha det?" och kunden förstår inte bättre och säger "Så här vill vi ha det." och då gör man en sådan lösning. Och så har man gjort en kundunik lösning, utan att förvalta det. Och det kanske inte var den bästa lösningen. Men

det var ju för att kunden bara utgick från sitt. Och så sitter man där, istället för att kanske ha en standardvariant så sitter man där med verkligen kundunika därför att det varit olika konsulter ute och skruvat vid implementeringar av nya system” (Informant 8, mindre kommun, kluser B)

Vi ser här en önskan om standardisering av systemen för att integrationen av framtida applikationer och system ska kunna ske oberoende av leverantörerna. Genom att skapa lösningar som inte är kundspecifika så underlättar det en eventuell framtida integrering av andra system, möjligtvis på en regional nivå.

Informant 1 pratar om integration av IT och arbetsprocesser. Likheter mot tidigt 1990-tal är relativt lika, men ger sig uttryck i en annan form. I en studie från 1991 (Caudle et al. 1991) framhölls integration av teknologi som det viktigaste IT-problemet att överbrygga. Idag handlar det fortfarande delvis om integration, men snarare om verksamhetsrelaterade problem. Om flera kommuner har olika arbetsprocesser i organisationerna, medför det stora svårigheter att integrera IT i verksamheterna. Informant 5 i citatet nedan menar att ambitionen till en lyckad IT-integration finns på verksamhetsnivå. Standardisering av arbetsprocesser blir därmed viktigt för kommuner att sträva efter. Vi tolkar det som att det fortfarande finns problem med att integrera tekniken, men det handlar snarare om organisatoriska faktorer. Teknologin finns där, men utmaningen finns i att få organisationerna att anpassa sig efter deras IT-stöd för att kunna utnyttja teknikens fulla potential.

“Det finns potential att ta tillvara på verksamhetssidan om man kan öka samarbetet där. Man kan säga att till vilken grad man kan ta tillvara på potentialen i samarbetet kring IT, det bestäms ju till ganska stor del i vilken grad man samarbetar kring verksamheterna över kommungränserna. [...]. Att driva verksamhetsutveckling med hjälp utav ett IT-stöd som då baseras på att man enas om likartade verksamhetsprocesser i kommunerna. Det är där jag ser att den stora potentialen finns. Men det förutsätter att viljan till samverkan finns på verksamhetssidan.” (Informant 1, större kommun, Kluster A)

4.3 Tillit och förtroende

I följande avsnitt redogör vi för iakttagelser som syftar till värdet av tillit och förtroende mellan parterna i samverkan. Vi har identifierat vilka de nivåer tillit och förtroende hittas inom, samt vilka områden som är direkt kopplade till temat.

4.3.1 Förtroende, en viktig aspekt i samverkan

Vi kan se att representanter från alla kommunerna i studien på något sätt ser förtroende som en viktig del när samverkan inom IT-relaterade områden sker. Vissa beskriver hur parterna ska strukturera ett sådant arbete för att det skall vara givande. Förtroende är viktigt för att minimera konsekvenserna som riskerar att uppstå av ett sviket förtroende mellan aktörerna.

Informant 5 påtalar vikten av förtroende för en lyckad samverkan. Den mest fundamentala delen för att samverkan ska fungera är att det finns ett förtroende mellan de olika aktörer som ska samverka. Informant 5 sammanfattar vikten av förtroende i nedanstående citat.

“Det handlar mycket om att ska man samarbeta, så måste man ha förtroende för varandra.” (Informant 5, stor kommun, kluster B)

Flertalet informanter beskriver samförstånd som en viktig del av tillit och förtroende. Tillsammans bestäms vilka beslut som behöver tas och alla inblandade parter är införstådda med de åtaganden besluten innebär. Informant 1 beskriver nedan hur fysiska möten skapar förtroende och samförstånd till de beslut som ska tas.

“Och det är vi fyra IT-strategier som träffas och umgås och pratar ihop oss[...] vi når ett samförstånd och har oftast samma syn på frågorna.” (Informant 1, större kommun, kluster A)

Informant 7 bekräftar att samförstånd är viktigt och beskriver delvis hur strukturen för ett sådant samförstånd kan uppstå. Diskussioner leder till samförstånd på ett personligt plan för att sedan kunna resultera i ett gemensamt beslut vilket senare kan spridas ut i respektive organisation. Samtidigt krävs en struktur för att det ska kunna genomföras. Fysiska möten inger förtroende och ökar chanserna att komma överens. I citatet nedan visar informanten på att samförstånd existerar på olika nivåer.

“Nu sitter man ner vid ett bord och då kanske någon av de andra säger att det är vi intresserade av det också. Det är ett större samförstånd.” (Informant 7, mindre kommun, kluster B)

“Sen är det ett givande och tagande i en samverkan och mycket bygger på personrelationer. Bygger man upp bra relationer mellan kommunerna och som är inblandade så fungerar det ganska smidigt att samverka också” (Informant 7, mindre kommun, kluster B)

4.3.1 Avtal viktiga förtroende

Generellt ser vi att kommunerna vill ha tydliga riktlinjer och avtal för att veta vad som förväntas av varandra och att åtaganden uppfylls. Tydliga avtal behövs för att reglera vad som händer ifall någon lämnar ett samarbete. Avtal motverkar de negativa effekter som kan uppstå när ett förtroende bryts. Avtal säkrar därmed att tillit i relationerna mellan parterna upprätthålls. Två större kommuner och en mindre kommun uttrycker att de vill ha tydliga ramar för sitt samarbete kring IT. Ett positivt förtroendekapital mellan parterna är inte alltid tillräckligt i ett samarbete, saknas avtal är det svårt att veta vad som förväntas av varandra. Informant 2 ger nedan sin syn på varför tydliga avtal är viktigt.

“Och en stor nackdel när man går in i ett avtal med många andra och sen folk lämnar. Man kanske behöver ha tydliga avtal från start om vad som händer när man bryter ett avtal.” (Informant 2, större kommun, kluster A)

Informant 7 visar varför det är viktigt med ett väl utformat avtal i ett samarbete, för att förväntningarna ska vara lika för båda parter. Ett sett är att skapa ett SLA (Service Level Agreement), som hanterar villkoren för hur leveranserna ska ske.

“Vi hade lite andra förväntningar än vad [...] hade tänkt sig och det gjorde att vi i början blev vi lite irriterade på [...] att de inte levererade det som vi tyckte att de skulle leverera. Vi fick sätta oss ner och diskutera det och formulera det. Så nu har vi ett SLA mellan [...] och [...].” (Informant 7, mindre kommun, Kluster B)

Informant 5 bekräftar att ett SLA används för att tydliggöra vad som förväntas av varandra. Informanten ger en bild av att det har upprättats en form av kund- leverantörsrelation mellan kommunerna. Den ena kommunen levererar driften av verksamhetssystem, och får därmed rollen som leverantör. Den andra kommunen köper driften av verksamhetssystemet och blir därmed en kund hos dem. Leveransen, åtaganden och ramar för samarbetet struktureras i ett SLA-avtal mellan parterna. Kommunerna är inte vinstdrivande verksamheter, men de försöker efterlikna de strukturer som finns i näringslivet kring avtal.

“Min enkla bild av hur man gör är att man dels träffas och dels att den som ska leverera visar att det fungerar. Det är de två, man måste prata med varandra. Man kommer inte ifrån det. [...] Vi har en SLA- dialog med kunden. Vi har en SLA med varandra.” (Informant 5, större kommun, kluster B)

Nedan beskriver en informant de konsekvenser som uppstår när en part lämnar ett samarbete kring IT- leveranser som inte är reglerat i ett avtal. Kommuners uppgift är att leverera offentlig service till sina invånare med hjälp av skattemedel. Om bristfälliga avtal inom IT- verksamheten upprättats kan det leda till att andra sektorer tappar finansiella medel.

“Jag tror att nyckeln till samverkan är att ha tydliga ramar för vad som händer om någon lämnar samarbetet[...] det ska inte behöva gå ut över andra förvaltningar om jag vill lämna samarbetet om vissa delar. Man behöver göra klart sådana delar innan, vad händer om [...] tappar två miljoner i intäkter? Är det rimligt att fakturera mer på någon annan eller ska man se över sin egen organisation. Är det rimligt att vård och omsorgsförvaltningen säger upp undersköterskor bara för att utbildningsförvaltningen lämnar med sina datorer? Det är ju det som konsekvensen blir.” (Informant 2, större kommun kluster A)

Resultatet blir att informantens förvaltning står ensam kvar med kostnaderna för avtalet. Det visar att avtal och förtroende för varandra är av stor betydelse.

4.3.2 Trygghet och ansvar

Intervjuerna visar att det finns en överensstämmelse bland kommunerna i synen på hur samverkan ska ske. Det behövs någon form av strukturering för kunna arbeta effektivt och tryggt med IT-frågor. En iakttagelse vi gör är att den mindre kommunen har tillit och känner trygghet till den servicelösning de får ta del av.

“Och där har man helt andra möjligheter att få hjälp och stöd från de nätverk som man har när man har gemensamma IT-system [...] där har man nytta av de kontakterna man har inom kommunerna. För att få tips, idéer om programvaror som finns där ute” (Informant 4, mindre kommun, kluster A)

Informant 4 visar på att den mindre kommunen genom IT-samverkan har uppnått en större trygghet och känner ett förtroende för det kompetensutbud de har tillgång till. Lösningen fungerar bra och det finns ett brett spektrum av kunniga tekniker att vända sig till i kommunalförbundet som levererar IT-lösningar till kommunkluster A.

“Jag vet vem jag skall vända mig till. Kompetensen känns trygg, jag kan luta mig mot personer som kan det. Det är en styrka på 30-40 tekniker som jag kan vända mig till. Hela det här med servicedesk, ärenden, hanteringen flyter på väldigt bra.” (Informant 3, mindre kommun, kluster A)

Informant 3 känner en tillit till lösningen med gemensamma IT-system och den support de erbjuds genom samverkansformen. Vi noterar att de mindre kommunerna uttrycker att de känner sig som större kommuner, både kompetensmässigt och resursmässigt genom att de får ta del av det breda utbudet av resurser de själva inte har råd att stå för.

En informant i en mindre kommun från kluster B betonar att de mindre kommunerna ska känna sig delaktiga i samverkan, för att den ska uppfattas som ömsesidig och viktig. Problem kan uppstå i ett samverkansprojekt där alla operativa delar endast tillfaller den större kommunen. Risken är att mindre kommuner i samarbetet kan känna sig åsidosatta. De riskerar att gå miste om eventuella arbetstillfällen eller andra resurser. Det är viktigt att parterna ömsesidigt kommer överens om ansvarsfördelningen för att det ska resultera i en framgångsrik samverkan.

“Det går inte att de stora kommunerna bara roffar åt sig utan man måste lämna ifrån sig lite. Om den stora kommunen skall ta allting så kommer inte de små kommunerna acceptera det. Det kommer inte bli någon bra samverkan iallafall.” (Informant 7, mindre kommun, kluster B)

En specifik iakttagelse är att en större kommun anser att de har ett ansvar mot de mindre kommunerna. Förutom ansvaret anser de att det finns det en ekonomisk vinst i samverkan för båda parter. Den större kommun kan drifta den mindre kommunens verksamhetssystem, mot en kostnad. Den mindre kommunen får betala för tjänsten, men kan samtidigt frigöra kunskapsmässiga och ekonomiska resurser.

“De har mycket att vinna på att gå in i ett samarbete med oss och vi känner väl också ett visst ansvar. Ett regionalt ansvar som även kan förbättra ekonomin hos oss.” (Informant 5, större kommun, kluster B)

I det ökade ansvaret växer det fram en risk. Kommunen ska leverera och ansvara för IT-tjänster till flera aktörer. Misslyckas de med sina åtaganden är det inte bara den egna verksamheten som drabbas, utan även kommunen de levererar till. Det ställer högre krav på driftsäkerhet hos den större kommunen.

“Det man möjligen kan säga i vårt fall där man tar på sig att leverera till andra, så har man också ökat risken i sin egen verksamhet. Det är en sak till som kan gå snett så att säga. Läger vi oss på ryggen här så har vi ställt två kommuner utan IT-stöd istället för en.” (informant 5, större kommun, kluster B)

4.4 Identitet

I följande avsnitt har vi samlat de iakttagelser kring aktörernas identitet som är relevanta för studien. Vi har utifrån teorin om kommuners organisatoriska identitet kartlagt de deltagande kommunernas syn på sin egen identitet, i relation till sina samverkanspartners. Vi ville undersöka om det fanns en generell uppfattning om samband mellan roller och styrkeförhållanden med betydelse för samverkan bland de deltagande kommunerna i studien.

4.4.1 Kommuners identitetsroller

Vi ser att de mindre kommunerna känner sig som mindre aktörer i samarbetet med de större kommunerna. Det ger sig uttryck i form av syskontermer. Ett äldre syskon förknippas ofta med större kunskap och inflytande, vilket vi ser uttryck för i citatet nedan. Den mindre kommunen hade velat bidra mer, men känner sig oförmögna på grund av sina begränsade resurser.

“Det känns som att vi får kunskap och hela tiden liksom får ta del av storebrors kunskap. Det känns tyvärr inte som att man kan ge tillbaka lika mycket som man kan få.” (Informant 4, mindre kommun, kluster A)

Informant 7 ger sin syn på förhållandet mot den större kommunen i klustret. Här används en metafor från familjevärlden där informanten tycker att den andra kommunen borde vara mer lyhörd. Vi tolkar informantens citat som att den större kommunen bör sträva efter samverkan på en mer likvärdig nivå. Vi tolkar det som att en större lyhördhet och förståelse kan bidra till ett mer flexibelt och dynamiskt samarbete.

“Ska jag vara helt ärlig så har vi haft lite problem med [...] som har haft lite storebrorskomplex och som tycker de är störst bäst och vackrast i vissa lägen.”
(Informant 7, mindre kommun kluster B)

De större kommunerna är sparsamma med att använda sådana typer av termer. De är medvetna om sin storlek, men är noga med att alla ska få vara med och bestämma på samma villkor. Citatet nedan visar hur en större kommun försöker förminska betydelsen av sin storlek genom att ge alla deltagande kommuner samma representation vid samverkan.

“Nej. inte ur ett demokratiskt perspektiv egentligen. Vi har vissa forum då som är formaliserade och finns beskrivna i samarbetsavtalet som upprättats. Och i de forumen deltar vi med samma representation trots kommunernas storlek.”
(Informant 1, större kommun, kluster A)

Fortsättningsvis beskriver samma informant hur kommuners storlek och olika resurser påverkar, oberoende av de tidigare nämnda samarbetsavtal som upprättats, vilket kan tolkas som att samarbetsavtal har begränsad inverkan. Det är svårt för en aktör med mindre resurser att gå emot den utifrån sin storlek mer tongivande aktören. Citatet nedan visar hur en mindre

kommun tar hänsyn till den större kommunen och i högre grad anpassar sig efter deras önskemål.

“Men i praktiken har en större kommun mer resurser och ibland högre ambition och tar mer plats i [...] och därmed får ett större genomslag i olika lösningar och att man tar mer hänsyn till den större kommunen.” (Informant 1, större kommun, kluster A)

4.4.1 Kund- leverantörsidentitet

Som beskrevs i avsnitt 4.3.2 att när en kommun köper IT-tjänster av en annan kommun eller inom sin egen organisation uppstår ett kund- respektive leverantörsrelation. Detta innebär också en annan roll i identitetshänseende. De försöker efterlikna rollerna i så stor utsträckning det är lämpligt. Kund- leverantörsidentiteterna är viktiga för att parterna ska utveckla en gemensam förståelse för de avtal som har slutits.

Informant 5 beskriver nedan sin egen roll som leverantör av IT-drift av ett verksamhetssystem till den egna grannkommunen. Vi tolkar det som att de vill visa sin kompetens genom att benämna sig som leverantör, snarare än en samverkande part. Vi tror samarbetet blir mer professionellt, yrkesmässigt och formellt genom att inta identitetsroller. De intar en roll de tror passar omvärlden.

“Vi försöker efterlikna en riktig leverantör så länge som det är lämpligt”
(Informant 5, större kommun kluster B)

Kommunen som betalar för tjänsten identifierar sig likaså som kund. I studien har vi sett att båda aktörerna i kluster A köper sina IT-tjänster från det gemensamma kommunalförbundet. De blir kunder till samma leverantör. Den mindre kommunen i kluster B köper driften av ett verksamhetssystem av den större kommunen i samma kluster. Här identifierar de sig som kund till den andra kommunen som levererar en tjänst. Vi tolkar det som ett sätt att upprätta en professionell relation till varandra som sträcker sig över de organisatoriska gränserna. Informant 7 visar på vikten av relationen i i citatet nedan.

“Om vi som kund vet vad som kan förväntas av oss och vad [...] som leverantör ska leverera. Då har vi samma förväntningar och att man vet vad man kommit överens om.” (Informant 7, mindre kommun, kluster B)

Kapitlet ovan visar oss hur kund och leverantörsroller uppstår för att hantera relationerna mellan parterna på ett naturligt och väl inarbetat sätt.

4.4.2 Kommunalförbund skapar en ny identitet

Nedan beskriver informant 1 vad som händer när kommuner väljer att samla sin IT-drift i ett kommunalförbund. Informanten menar att det skapas en ny form av identitet och den organisation är fristående från kommunerna. Kommunalförbundet har sina egna drivkrafter och förhållandet blir således att kommunalförbundet levererar sina tjänster till de betalande kunderna, kommunerna. De blir en extern leverantör, även om de ägs och finansieras av de gemensamma kommunerna i samverkansformen.

“[Om kommunalförbundet] Det börjar leva sitt eget liv också och får sina egna drivkrafter och får en anledning att värna sin egna verksamhet som kanske inte en intern funktion i en organisation gör eller har möjlighet att göra. Så styrning av den här driften får man nu genom ett kund- leverantörsperspektiv snarare än ett ägar- eller linjeorganisatoriskt perspektiv” (Informant 1, större kommun kluster A)

Ibland uppstår identiteter som de initialt kanske inte varit beredda på skulle finnas. Det resulterar i att det finns ytterligare en part för kommunerna att förhålla sig till och som agerar efter sina egna mål och visioner även om den är beroende av sina skapare.

4.5 Organisationskultur

I följande avsnitt tar vi upp de upptäckter vi har funnit kring organisationskultur. Vi kan se hur kommunstorlek är en viktig faktor för den rådande organisationskulturen. Vi ser att mindre kommuner i högra grad tvivlar på sin kapacitet att lösa IT-relaterade problem jämfört med de större kommunerna.

4.5.1 Kommuners storlek en viktig faktor för organisationskultur

Kund- leverantörsförhållandet är inte endast av positiv natur. Det kan uppstå utmaningar för verksamheterna när kritiska resurser flyttas ut från den egna verksamheten till en annan kommun eller ett kommunalförbund. Det handlar alltså om en slags decentralisering som de måste hitta strategier för att komma runt. Informanten nedan ger ett exempel på problem som kan uppstå när ett kritiskt lönesystem flyttats från den egna verksamheten till en extern leverantör.

“Vi arbetar ju som systemförvaltare av ett viktigt och kritiskt system, då ska man inte behöva ringa till en servicedesk och tala om att det är stopp i systemet, det kanske passar bättre för användare som sitter ute i verksamheten” (Informant 8, mindre kommun kluster B)

Ovanstående uttryck visar vad som inträffar när förändringar sker i ett tidigare arbetssätt och organisationen försöker generera en extern lösning. Informanten utför sitt arbete rutinmässigt, och känner inte att den nya lösningen med en servicedesk som de ska ringa till inger tillräckligt förtroende för att personen ska vara trygg.

Det finns en organisatorisk skillnad som är kopplad till kommunernas storlek. Vi tolkar citatet som att organisationskulturen som råder i den mindre kommun är mindre formell på grund av storleken. Det är färre anställda, ett mindre kontor och mer flexibla arbetsroller vilket vi tror leder till differentierad organisationskultur jämfört med den större kommunen.

“Medan om jag går till IT-beställaren i [...] så når hon sina förvaltningar på 5-10 minuter genom att gå ut i kontorslandskapet.” (Informant 5, större kommun, kluster B)

Informant 4 från en mindre kommun anser att det gäller att vara flexibel med arbetsrollerna i deras organisation. De har inte lika stora resurser och fler ansvarsområden per anställd än de större kommunerna, vilket innebär att de inte blir specialiserade inom någon specifik

arbetsuppgift. Vi ser att organisationskulturen i en mindre kommun bidrar till mer generaliserade arbetsroller, eftersom det är färre tjänstemän som ska utföra de arbetsuppgifter som tillfaller kommunen.

“Utan här får man vara en allkonstnär, men då blir man heller aldrig specialiserad inom någon arbetsuppgift.” (Informant 4, mindre kommun, kluster A)

Kommunernas storlek bidrar till olika organisationskulturer och det visar sig i de två följande citaten. Vi kan se att den mindre kommunen tvivlar på sin kapacitet att klara sina åtaganden utifrån bristen på kompetens och kunskap. I den större kommunen yttrar det sig på ett annat sätt. Där ser vi ett uttryck vi väljer att tolka som ett svar på de mindre kommunernas osäkerhet. Den större kommunen upplever den mindre kommunen som mindre angelägen till att driva vissa frågor. Vi tror att det från den mindre kommunens sida kanske handlar om ett tvivel på om de kan klara av att genomföra projektet på egen hand.

“Har vi den rätta kompetensen för att komma framåt när det gäller de utmaningar som finns inom IT och den digitala agendan? Kommer vi verkligen att klara detta i [kommunen] som har en så liten IT-avdelning?” (Informant 3, mindre kommun, kluster A)

“[...] och det kan man väl också säga, att storleken på kommunerna spelar en viss roll. De större kommunerna har inte samma incitament som de mindre kommunerna kanske har, och sen ibland kan förefalla mindre angelägna”
(Informant 1, större kommun, kluster A)

Vi ser hur kommunernas storlek påverkar deras roller ur ett samverkansperspektiv. I mindre kommuner är det kortare kommunikationsvägar och mer decentraliserat. Vi tolkar det som en effekt av att det är färre som arbetar i den mindre kommunen, och därav blir det mindre relationer och avstånd att förhålla sig till i organisationen. I den större organisationen finns det bredare resurser, men resurserna är mer specialiserade till ett specifikt område.

4.5.2 Tjänstemännens inverkan på organisationskulturen

Kommuner är politiskt styrda organisationer, och tjänstemännen behöver arbeta utifrån de förutsättningar beslutsfattarna skapar. I avsnittet nedan har vi identifierat ett par olika effekter där tjänstemännen och beslutsfattare påverkar organisationskulturen.

På en följdfråga om kommunens politiska inriktning spelar någon roll vid samverkan anser informant 1 att det inte har någon större betydelse. Det ligger mer i tjänstemännens intresse att utveckla samverkan, än i det rådande politiska styret. Vi noterar att tjänstemännen själva inte anser att det politiska styret påverkar deras organisationskultur utan snarare att deras egna kapacitet och vilja till samarbete ligger till grund för en god organisationskultur. Vi tror att den drivkraft tjänstemännen har till förändringsarbete i viss mån kan påverkas av de beslutsfattandes organisationskultur i kommunen.

“Det kan göra det, men jag skulle säga att möjligheten att komma fram till dessa ärenden inte är politisk bunden, det är tjänstemännens vilja till samarbete.”
(Informant 1, större kommun, kluster A)

Informant 8 från en mindre kommun ger en beskrivning i citatet nedan om hur den politiska agendan spelar en viss roll. Beroende på hur inställsamma de beslutande i kommunen är till förändringar, blir det en viktig aspekt för att utveckla samverkan mellan kommuner. Värderingar och normer är en del av organisationskulturen och vi ser en skillnad i dem mellan kommunerna.

“Det tar ett tag att komma till insikt, det är det som det handlar om. Sen är det ju så att det finns lite av att varje kommun är sin egen” (Informant 8, mindre kommun, kluster B)

4.6 Effekter av samverkan

Vi har i följande stycke samlat de citat som visar på vilka effekter samverkan mellan två parter kring en IT-fråga ger. Vi ser att kommuner väljer att starta ett samverkansprojekt med en partner utifrån en specifik önskan att få ta del av andra kommuners resurser, eller genom att spara in på sina egna resurser genom att dela kostnader med andra. De huvudsakliga effekterna vi har identifierat är ekonomiska effekter i form av samordning av resurser och stordriftsfördelar, men även kunskapsmässiga effekter. De kunskapsmässiga effekterna består av expertis och utbyte av kunskap mellan två parter.

4.6.1 Ekonomiska effekter

Vi ser att de stora kommunerna resonerar i termer av ekonomiska vinster vid samverkan genom att försöka sprida sina kostnader på flera parter. De mindre kommunerna pratar mer om kunskapsmässiga vinster. I ett samarbete får deltagarna en större bas för den tekniska infrastruktur och strävar efter att uppnå vissa ekonomiska effekter. Informant 1 svarar på frågan om det är stordriftsfördelar de eftersöker med samverkan.

“Ja det är det ju och det kan man säga kan ge ytterligare fördelar exempelvis att man inte måste dubblera rollerna som systemförvaltare” (Informant 1, större kommun, kluster A)

Vi tolkar ovanstående citat som att det är tydligt att den större kommunen i kluster A samverkar utifrån delvis kostnadseffektiva grunder. Det går att samordna personalresurser genom att lägga ut förvaltningen av vissa system på en extern leverantör. Samtidigt kan små kommuner ta del av lösningen genom att betala för den och sprida kostnaderna över flera parter. Samma strategi bekräftas även av informant 5 från kluster B.

“Det ena är att vi kan slå ut kostnaderna på ännu fler, vi får ju samordningsfördelar när vi blir fler. Men det är lika mycket ur den lilla kommunen perspektiv, att de nätt och jämnt kan klara av en sån verksamhet.”
(Informant 5, större kommun, kluster B)

I citatet ovan talar informanten om att skaffa samordningsfördelar för den egna kommunen genom att slå ut kostnaderna på flera aktörer. Den större kommunen tar de mindre

kommunernas incitament till att samverka i anspråk, de hjälper dem att klara av sin egen verksamhet. Något vi i tidigare kapitel har kopplat till ett ansvarstagande för angränsande mindre kommuner. Ett exempel på att sprida kostnaderna kan vara att dela på licenskostnader för mjukvara, öka volymerna på leveranser gentemot leverantörer.

“[...] och då gjorde vi detta tillsammans för att få upp volymerna och pressa priserna gentemot leverantörerna[...] Och om någon annan vill ha ett IT-system så kan någon annan ta samma system så kan man dela på serverkostnaderna då.” (Informant 2, större kommun, kluster A)

Genom att flera parter samverkar kan stordriftsfördelar uppnås. Likt citatet ovanför beskriver informant 2 att om kommuner försöker att sträva mot att samverka kommer det att leda till lägre kostnader vid exempelvis upphandling av Windows Office-licenser. Det kan appliceras på andra programvaror och tjänster som blir billigare vid större kvantiteter.

“Ja, det är ett pris när man köper 1-1000 och ett annat pris när man köper 1-2000. Ju fler licenser man köper desto lägre pris per licens. Samverkar alla kommuner så får vi ett lägre styckpris.” (Informant 2, större kommun, kluster A)

Lika uttalade tydliga incitament till att samverka för att uppnå ekonomiska effekter går inte att finna hos de mindre kommunerna i studien. De pratar istället i termer om att anförskaffa sig kunskapsmässiga eller resursmässiga effekter. Citatet nedan är taget utifrån bakgrunden att den mindre kommunen i kluster B bestämt sig för att byta sitt personalsystem. De har valt att se över sina alternativ och istället köpa informationssystemet från den större kommunen i samma kluster.

“Nej inte av kostnadsmässiga skäl, snarare resursmässiga. Vi har inte kompetens att drifta ett personalsystem som vi inte har haft innan. Ett personalsystem måste ju fungera, så den kompetensen hade vi inte.” (Informant 7, mindre kommun, kluster B)

4.6.2 Kunskapsmässiga effekter

Vi kan se att det i högre grad är de mindre kommunerna som upplever mer kunskapsmässiga effekter. Det faller sig relativt naturligt, de kan ta del av en stor kommuns kompetens. De större kommunerna vinner en ökad förståelse för de mindre kommunernas verksamhet, vilket innebär att det kan bli enklare att samverka.

Kommunkluster B använder sig av en intressant lösning för att öka kunskapsöverföringen mellan löneadministratörerna över kommungränserna. De har en person anställd i en mindre kommun som fysiskt arbetar hos den större kommunen. Det innebär exempelvis vid sjukdom att det finns fler personer i den större kommunen som kan lösa den sjukes arbetsuppgifter. Vi tolkar det som att båda kommunerna vinner på samarbetet, för det bidrar till en större förståelse för varandras arbetsprocesser och rutiner.

“Hon är anställd av [...] kommun men sitter rent fysiskt hos oss. [...] och genom att hon sitter här får hon en regelbunden kunskapsöverföring mellan våra

löneadministratörer och hennes roll då.” (Informant 6, större kommun, kluster B)

Genom att leverera IT-drift åt de mindre kommunerna anser informant 5 att de får utrymme att ha ytterligare en anställd specialist i organisationen. Vi tolkar det som att om deras IT-avdelning blir större, får de utrymme att ha mer specialiserade roller. De ser att det finns ett kunskapsutbyte att göra med den mindre kommunen i samarbetet. Informant 5 underskattar inte den kompetens som kan finnas i en mindre kommun, utan ser att båda parter har kunskapsmässiga vinster att göra.

“Det ger oss utrymme att ha ytterligare någon specialkompetens, så funkar det. Sen finns ju kunskap både på verksamhetssidan och på beställarsidan även i en liten kommun som vi har nytta av. Så det är uppenbart ett kunskapsutbyte.”

(Informant 5, stor kommun, kluster B)

Kunskapsdelning skulle i förlängningen kunna betyda ett ökat samarbete kring de verksamhetsprocesser som är liknande för alla kommuner. I följande citat ger informanten oss en vision om hur han/hon skulle vilja se ett regionalt IT-samarbete kring kommunens lönesystem. Genom att säkerställa att arbetsuppgifterna blir genomförda samtidigt som arbetet effektivseras över kommungränserna.

Alla kommuner har i uppdrag att betala ut lön till sina anställda, vilket skapar en redundans eftersom de flesta kommunerna sitter i sina egna lönesystem. Samverkan kring ett sådant lönesystem skulle med teknikens hjälp kunna skalas upp för att effektiviseras och därmed att lönerna betalas ut av en regional verksamhet.

“Det är därför som jag känner att man borde titta på en större regional samverkan, därför då man vill säkerställa [att kompetensen finns]. För att det vi gör, det kanske det är någon i grannkommunen som gör på varsitt håll. Vi hade kunnat jobba tillsammans, men mot två kommuner. Om en är borta kan den andra gå upp och backa den personen. Så att man får en större volym för att oavsett volymen så skall vi alla göra samma sak, eftersom vi sitter i samma koncept med samma system och samma uppdrag” (Informant 8, mindre kommun, kluster B)

Resonemanget bekräftas av en större kommun i det andra klustret, där de anser att samordning av verksamhetsprocesser är viktiga. Informanten talar om olika samordningsfördelar som kan göras inom flera områden i verksamheterna.

“Men fortfarande, om verksamhetsprocesserna ser olika ut, eller det här gemensamma systemet används på olika sätt. Då har man fortfarande en potential att ta hem genom att samordna sina processer. Så det finns många olika nivåer på som samarbetet kan ge frukt. Men jag menar den stora vinsten ligger i det sista steget, att få verksamheterna att börja jobba på samma nivå, enligt samma processer.” (Informant 1, större kommun, kluster A)

Vi ser ovanstående citat som ett uttryck som en önskan för ökad standardisering av arbetssättet mellan kommunerna. Vi har tidigare varit inne på att alla kommuner har samma uppdrag och krav att leverera service till sina innevånare och anställda. Standardisering av processer över kommungränserna skulle minska redundansen som finns i arbetet i kommunerna. De skulle få fördelar i form av effektivisering av resurser mellan deltagarna.

4.7 Sammanfattning av resultat

I resultatkapitlet har vi redogjort för resultatet av de intervjuer som genomfördes med informanterna. Vi har redovisat och kategoriserat den data vi har identifierat utifrån våra teman. Fynden visar på att våra tema var relevanta för studien då alla informanter kunde härleda frågorna till sin egen kontext. Det redovisade resultatet utgör grunder till den efterföljande diskussionen.

5. Diskussion

Uppsatsens syfte var att undersöka vilka faktorer och effekter som är resultatet av IT-samverkan. Vi valde att utföra en studie som ur ett övergripande perspektiv kartlade de värden som de samverkande kommunerna definierar och lyfter fram. Vi designade studien så att vi kunde jämföra stora och små kommuner som idag samverkar utifrån ett IT-relaterat område. Vi designade en kvalitativ, jämförande fallstudie där vi studerade kommuner som idag samverkar kring IT och få deras syn på hur samverkan är uppbyggd och fungerar. Vi ville utreda hur kommuners storlek påverkar IT-samverkan mellan olika parter.

Studie utfördes med målet att undersöka hur olika värden samverkar i samarbetet mellan kommuner, urvalet av informanter gjordes bland de personer som huvudsakligen är sysselsatta med strategiska frågor. Dessa personer rekommenderade i sin tur en informant vardera, som hade andra arbetsuppgifter en strategiska. Resultatet blev en komparativ fallstudie som syftade till att kartlägga faktorer och effekter inom olika områden kommunerna samverkade kring. I följande avsnitt kommer vi att diskutera vårt huvudsakliga resultat mot bakgrund av de teoretiska utgångspunkterna.

Vi har identifierat flera implikationer till varför kommuner väljer att samverka kring IT. Vi ser att mindre kommuner söker samverkan för att kunna klara sin IT-verksamhet och få tillgång till mer kunskap. Mindre kommuner får genom samverkan tillgång till ett större utbud av resurser, en tillgång de inte skulle haft ifall de inte hade ingått i samverkan. Lindberg (2009) menar att den självklara anledningen till att börja samverka är att uppnå något en organisation inte kan på egen hand. Denna studie pekar mot liknande orsaker till varför framför allt de mindre kommunerna väljer att samverka. Jonsson och Rosander (2006) menar att samverkan är en överlevnadsstrategi mindre kommuner tvingas in i för att överleva. Det incitamentet har vi identifierat i studien, medan de större kommunerna i större utsträckning klarar det själva, men känner ett visst ansvar att hjälpa sina mindre grannkommuner genom samverkan. Vi tycker oss se att grunder till samverkan uppstår spontant i fallen med de stora kommunerna. De driver sina IT-projekt oberoende om de är ensamma aktörer, men är samtidigt positivt inställda till att bjuda in de mindre kommunerna till samverkan.

I teknikavsnittet jämfördes de tekniska aspekter som var viktiga i Caudle et al's (1991) studie, där de sammanställde de viktigaste tekniska barriärerna att övervinna i offentliga verksamheter. Vi kan i studien konstatera att tekniken mognat på ett övergripande plan. 1991 talades det om svårigheten med att få slutanvändarna att använda sig av datorer. Idag ser vi att tekniken är väl integrerad mot slutanvändarna som når sina kontor oavsett var de befinner sig eller vilken plattform de använder. I studien har vi klarlagt att det finns en redundans av systemen mellan kommunerna. Många kommuner sitter med varsitt system och utför liknande uppgifter. Vissa kommuner i studien har en vision, en önskan om regional standardisering av verksamhetsprocesser. Genom standardisering av arbetsprocesser kan kommunerna undvika inlåsnings effekter från olika leverantörer och minska redundansen i arbetet med liknande arbetsuppgifter. En regional standardisering av arbetsprocesser skulle betyda ökad centralisering vilket vi ser ett visst motstånd till i studien. Det visar sig genom att kommunerna är rädda att förlora sina arbetstillfällen till andra kommuner, vilket kan bli resultatet av att integrera flera kommuners system. Vi anser att outsourcing är ett intressant

ämne och undrar om kommunerna är bäst lämpade till att själva sköta sin IT-drift, eller om det är bättre att lägga ut den på en extern aktör? Genom outsourcing frigörs resurser för kommunerna att fokusera på sina kärnområden och viktig IT-kompetens kan stanna inom verksamheterna. Det kan vara som beställare med kunskaper som är viktiga för att utveckla kommunens IT-verksamhet.

Mohan et al. (1990) menar att den högsta ledningens deltagande är den viktigaste faktorn för implementering av IT i den offentliga sektorn. Vi tolkar resultatet som att det är på en organisatorisk nivå de största svårigheterna finns för samverkan. Vi ser en önskan om standardisering av arbetsprocesser i resultatet. Vi anser det är viktigt för att kunna ha verksamhetssystem över organisationsgränserna, antingen inom de egna förvaltningarna eller stadsdelarna, men även mellan kommunerna. Därför ligger ett stort ansvar på den högsta ledningen och beslutsfattarna att anpassa verksamheten efter varandra.

Tillit och förtroende är en viktig byggsten för parter som väljer att ingå i samverkan med varandra. Vi har sett att kommunerna i studien använder sig av olika strukturer för att skapa tillit och förtroende mellan varandra. Deltagarna framhåller att möten och diskussioner mellan parterna i sig skapar tillit och förtroende, men att tillit är en färskvara som måste förvaltas. Ett sätt att reglera aspekterna är genom att skapa avtal som har till syfte att justera parternas förtroende till varandra och hantera konsekvenserna av vad som sker när ett förtroende sviks. Deutsch (1958) beskriver att tillit är en viktig del mellan två parter som tillsammans försöker uppnå ett gemensamt mål och är positivt inställda till varandras välgång. Det har vi identifierat hos de deltagande kommunerna i studien, men tillit och förtroende är en komplicerad fråga och måste förvaltas mellan parterna inom förbestämda ramar. Förtroende skapar ett socialt kapital mellan människorna i de samverkande kommunerna (Jonsson & Rosander, 2006; Provan & Milward, 2001). Vi tror att vi underskattat förtroendefrågans betydelse. Tillit och förtroende är viktigt i många avseenden, dels som fundament i samverkansprojekt och på ett individuellt plan för att kommunikation ska vara effektiv utan hinder. Förtroende och tillit kan vara svårt att reglera i avtal, men måste samtidigt finnas för att skapa trygghet. Ur ett individuellt perspektiv handlar förtroende och tillit mer om att skapa ett socialt kapital mellan två aktörer. Detta kapital kan fyllas på när förväntningar uppfylls, eller minskas när förtroendet och tilliten inte förvaltas korrekt. På verksamhetsnivå ser vi däremot behovet av avtal för att reglera vad konsekvenserna blir när tillit och förtroende inte uppfylls.

Mindre kommuner identifierar sig som mindre aktörer i kommunernas samverkan. De större kommunerna uttrycker sig inte lika tydligt, utan är noga med att alla har lika stor inverkan vid beslut. Studien har fastslagit att de deltagande kommunerna har en organisatorisk identitet, präglad av deras storlek och åtaganden. Vi har identifierat tydliga kund och leverantörsidentiteter utifrån de roller kommunerna får när de säljer eller köper tjänster till de andra parterna i samverkan. Vidare har vi sett att de små kommunerna ibland uttrycker sig i termer som "storebror" om de större kommunerna. Jonsson och Rosander (2006) styrker att sådan mentalitet ofta uppstår mellan parter av olika storlek som samverkar. De menar att det ofta är på grund av att de känner ett ansvarstagande gentemot de mindre kommunerna som de agerar "storebror". Jonsson och Rosander (2006) kallar det för den kommunala identiteten.

Lamb och Kling (2003) menar att identitet existerar på flera olika nivåer. Identitetsfrågan handlar om vem organisationen vill vara och den skapas och utgörs av medlemmarnas privata identitet. Vi tror att organisationens identitet och självbild kan ha betydelse för samverkan, då det är identiteten som speglar organisationens självbild mot omvärlden. Möjligtvis hade kommunerna tydligare kunnat förmedla sitt varumärke som kommun, då varumärket blir en identitetsbärare som speglar självbilden mot omvärlden.

Kommuners storlek är en viktig faktor för organisationskulturen. I kommuner med få anställda ser vi behovet av att det finns en bred kompetens, att kunna arbeta på flera områden samtidigt. I det motsatta fallet, med större kommuner och fler anställda finns tjänstemän som i större utsträckning har specialiserade arbetsuppgifter och kunskaper. I en mindre kommun med färre anställda är det nödvändigt att sätta sig in i hur olika IT-system fungerar. De har färre anställda, men samma krav på att leverera service till sina innevånare. Större kommuner har den kompetensen, men på grund av storleken och många beslutsvägar upplever många av de anställda att det uppstår en organisatorisk komplexitet. Genom att sträva efter en stark integrerad organisationskultur, kan det leda till ett enklare samarbete mellan parter (Laegaard & Bindslev, 2006; Jonsson & Rosander, 2006). Den organisatoriska komplexiteten visar sig genom att de anställda uttrycker att det finns en tröghet i deras arbete, det tar tid att fatta och verkställa beslut. Om samverkan utförs effektivt skulle trögheten kunna minska genom att tydliga ramar ges, vilka därmed skapar förutsättningar för att kunna fatta beslut mer effektivt. Genom att dela på resurser uppstår en viss grad av centralisering, då resurser koncentreras till en part. Från kommunernas sida är det viktigt att ha tydliga strategier som behandlar centralisering för att alla parter ska känna sig involverade och delaktiga i samverkan.

De beslutsfattandes organisationskultur kan påverka samverkan. Om tjänstemän är öppna för förändringar och experimenterande, kan det leda till en starkare organisationskultur (Burnes, 2004). Schein (1990) menar att många samarbetsprojekt fallerar på grund av att organisationen inte förstått den rådande organisationskulturen. Det visar att organisationskulturen spelar en viktig roll för resultatet av samverkan.

Lindberg (2009) menar att det är just ekonomiska vinster som är det vanligaste argumentet för samverkan. Kommuner som samverkar kring IT anser att de kan göra ekonomiska vinster i form av delade resurser och stordriftsfördelar. I studien ser vi att deltagarna upplever att de får ekonomiska vinster, men det framkommer inte hur de har räknat för att komma fram till slutsatsen, det är endast deltagarnas egna tankar kring resultatet av samverkan. Vi har heller inte identifierat någon enhetlig modell som kommunerna använder sig av för att redovisa dessa vinster och kostnader, därför kan vi inte styrka att samverkan resulterar i större ekonomiska vinster.

Vi ser att kunskapsmässiga vinster uppstår genom samverkan med hjälp av nätverk med specifik kompetens (Provan & Milward, 2001). Genom de nätverk som uppstår i samverkan sker ett vertikalt kunskapsutbyte över organisationsgränserna. Samverkan öppnar upp de organisatoriska gränser och tillåter kunskapsutbytet att ske (Dahlander & Gann, 2010). I studien visar det sig genom att kommunerna delar helpdesk, och ibland delar på personalens kunskap oberoende av organisationstillhörighet. Vi ser de kunskapsmässiga effekterna som en

av de absolut viktigaste påföljderna av IT-samverkan. Mindre kommuner får ta del av ett större kunskapsbas än vad man kan upprätthålla på egen hand, medan större kommuner kan få ta del av expertis som inte alltid finns i den egna organisationen. Genom att skapa nätverk för dialog och informationsutbyte skapas en kunskapsöverföring av kompetens över organisationsgränserna.

6. Slutsatser

Faktorerna och effekterna som presenterades i kapitel 5 utgör vårt huvudsakliga resultat och svaren på frågeställningen: *“Vilka faktorer är viktiga för framgångsrik IT-samverkan mellan kommuner?”*

Vi ser kommuners vilja till att samverka uppkommer ur olika bakgrunder. För de större kommunerna i studien handlar det huvudsakligen om att sprida sina kostnader, blandat med en ansvarskänsla för de mindre kringliggande kommunerna. För de mindre kommunerna är det en fråga om att kunna klara av sin verksamhet och få tillgång till en större kompetens som man annars inte klarar att upprätthålla på egen hand.

Tillit och förtroende är en viktig del när två eller fler parter väljer att samverka, men för att förvalta tillit och förtroende krävs avtal som ger struktur och genererar trygghet när någon part inte kan uppfylla sina åtaganden. Tydliga avtal reglerar vilka förväntningar som finns mellan parterna i samarbetet.

Geografiskt avstånd när det gäller samverkan mellan närliggande kommuner är inte av någon större relevans för att arbetsformen skall anses vara lyckad. En organisatorisk komplexitet som ytrar sig i form av tröghet uppstår när flera kommuner samverkar. Strategier för att hantera komplexiteten är viktig för kommuner.

Ur ett tekniskt perspektiv ser vi en ambition av att kunna ha fler gränsöverskridande verksamhetssystem. För att det ska vara genomförbart krävs en standardisering av arbetsprocesser i verksamheterna och över organisationsgränserna.

Identitet är en viktig aspekt för kommuner som vill samverka. Identiteten påverkar organisationens bild, dess varumärke och kräver att organisationen vårdar den varsamt. Genom att hantera och förvalta identiteten kan kommunerna undvika negativa synsätt från sin omgivning. En annan aspekt i form av kund- leverantörsroller är också av vikt när man samverkar och huvudsaken är att båda parterna är införstådda med sina roller i de fallen.

Organisationskultur är viktigt för förändringsarbetet och en mindre kommuner är mer flexibel för att de inte har lika specialiserade arbetsuppgifter på IT-avdelningen, medan en större kommun har fler specialiserade avdelningar. De beslutsfattande tjänstemännens organisationskultur påverkar hur kommunerna samverkar med varandra.

De tydligaste vinsterna som går att utvinna ur samverkan är resursmässiga och kunskapsmässiga effekter för de deltagande kommunerna. Det gäller de mindre kommuner i högre grad än de större.

6.1 Studiens relevans och överförbarhet

Denna undersökning och rapport är skriven tillsammans med DirSys AB med syftet att undersöka vilka värden som är viktiga för IT-samverkan mellan kommuner och de effekter ett sådant samarbete kan innebära. Fokus har varit att ta fram generella aspekter från de teman vi anser utgör samverkan. Studiens upplägg med en jämförelse mellan större respektive mindre kommuner som samverkar kring IT-frågor går att föra vidare och fungera som en initial text

för aktörer inom området som vill skapa sig en bild över vilka för- och nackdelar som existerar med samverkan.

Resultatet är relevant mot studiens bakgrund (Se: kapitel 1)

6.2 Implikationer till fortsatt forskning

Studien har fokuserat på det rådande läget hos fyra av Sveriges 290 kommuner. Ett intressant uppslag för framtida forskning är att utföra en studie som fokuserar på styrmodeller för kommuner och landsting centralt. Idag finns information att hitta i skrifter från statens kommuner och landsting, men det är svårt att se till vilken grad dessa skrifter faktiskt reglerar och påverkar kommuner som samverkar kring IT-områden.

Utifrån ett ekonomiskt perspektiv kan vi se behovet av en enhetlig modell för att beräkna IT-kostnader hos kommuner, detta då det råder en olikhet mellan kommunerna idag. En sådan modell skulle underlätta framtida komparativa studier kring området.

Studien har haft ett begränsat tekniskt fokus och mer fokuserat på de organisatoriska frågor som uppstår i samverkan. Ett förslag till framtida forskning kan vara att närmare kartlägga de tekniska svårigheter som finns när kommuner börjar att samverka kring ett eller flera IT-system.

En studie skulle kunna utföras där man studerar de svårigheter som uppstår när två kommuners verksamhetssystem integreras. Det kan studeras både ur ett verksamhetsmässigt perspektiv där verksamhetsprocesserna studeras eller ur ett tekniskt hänseende där integrationen av systemen och datan är i fokus.

Vid en sådan studie rekommenderar vi att man diskuterar med personal som arbetar på en djupare operativ nivå än vad vi har gjort med denna studie. Även andra fokus som är intressanta kan vara samverkan och IT-säkerhet, olika grad av IT-mognad eller hur samverkandes kommuners olika IT-strukturer kan se ut.

Litteraturförteckning

Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers. *The Qualitative Report* , 4 (13), ss. 544-559.

Benbasat, I., Goldstein, D. K., & Mead, M. (1987). The Case Research Strategy in Studies of Information Systems. *MIS Quarterly* , 11 (3), ss. 369-386.

Brown, H. G., Scott Poole, M., & Rodgers, T. L. (2004). Interpersonal Traits, Complementarity, and Trust in Virtual Collaboration. *Journal of Management Information Systems* , 20 (4), ss. 115-137.

Burnes, B. (2004). Kurt Lewin and the Planned Approach to Change: A Re-appraisal. *Journal of Management Studies* (41), 977-1002.

Caudle, S. L., Gorr, W. L., Newcomer, & E, K. (1991). Key Information Systems Management for the Public Sector. *MIS Quarterly* , 15 (2), ss. 171-188.

Cornford, T., & Smithson, S. (2006). *Project Research in Information Systems: A students guide* (2 uppl.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Dahlander, L., & Gann, D. (2010). How open is innovation? *Research Policy* , 39 (6), 699-709.

Deutsch, M. (1958). Trust and suspicion. *Journal of Conflict Resolution* , 2 (265), ss. 265-279.

Feeney, M. K., & Welch, E. W. (2013). Implementing information and communication technologies (ICT) in public organizations: The mediating effects of organization routiness and centralization on ICT and managerial outcomes. *International Conference on Digital Government Research*, (ss. 38-45). Quebec city, Canada.

Ganesan, S., & Hess, R. (1997). Dimensions and Levels of Trust: Implications for Commitment to a Relationship. *Marketing Letters* , 8 (4), ss. 439-448.

Hannan, M. T., & Freeman, J. (1984). Structural Inertia and Organizational Change. *American Sociological Review* , 49 (2), ss. 149-164.

Hjert, C., & Björk, B. (2005). *Kommunal IT i samverkan: Juridiska förutsättningar för olika samverkansformer*. Sveriges Kommuner och Landsting.

Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2008). *Hur moderna organisationer fungerar* (3:e upplagan uppl.). Lund, Sverige: Studentlitteratur AB.

Jonsson, L., & Rosander, M. (2006). *Samverkan som överlevnadsstrategi? En sammanställning av betydelsefulla förhållanden för kommunal samvekan*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier.

- Juhani, I., & Huisman, M. (2007). The relationship between organization culture and the deployment of system development methodologies. *MIS Quarterly* , 31 (1), ss. 35-58.
- Laegaard, J., & Bindslev, M. (2006). *Organizational theory*. Ventus Publishing ApS & bookboon.com.
- Lam, W. (2006). Barriers to e-government integration. *The journal of Enterprise Information Management* , 18 (5), ss. 511-530.
- Lamb, R., & Kling, R. (2003). Reconceptualizing users as social actors in information systems research. *MIS quarterly* , 27 (2), ss. 197-236.
- Lindberg, K. (2009). *Samverkan* (Vol. 1). Kinna, Sverige: Liber AB.
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review* , 66, ss. 33-43.
- Mohan, L., Holstein, W. K., & Adams, R. B. (1990). EIS: It Can Work in the public Sector. *MIS Quarterly* , 14 (4), ss. 435-448.
- Myers, M. D., & Newman, M. (2007). The qualitative interview in IS research: Examining the craft. *Information and Organization* , 17, ss. 2-26.
- Patel, R., & Davidson, B. (2011). *Forskningsmetodikens grunder*. Studentlitteratur AB.
- Provan, K. G., & Milward, B. H. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public administration review* , 64 (4), ss. 414-423.
- Schein, E. H. (1990). Organizational Culture. *American Psychologist* , 45 (2), ss. 109-119.
- Schoorman, D. F., Mayer, R. C., & Davis, J. H. (2007). An Integrative Model Of Organizational Trust: Past, Present, And Future. *Academy of Management Review* , 32 (2), ss. 344-354.
- Sturges, J. E., & Hanrahan, K. J. (2004). Comparing telephone and face-to-face qualitative interviewing; a research note. *Qualitative Research* , 4 (1), ss. 107-118.
- Weick, K. E., & Quinn, R. (1999). Organizational change and development. *Annu. Rev. Psychol* , 50, 361-86.
- Whetten, D. A. (2006). Albert and Whetten Revisited: Strengthening the Concept of Organizational Identity. *Journal of Management Inquiry* , 15 (3), ss. 219-234.
- Zetterberg, Å. (2013). *Digitla vägen till morgondagens välfärd: Handlingsplan för e-samhället 2013-2015*. Sveriges Kommuner och Landsting.
- Zetterberg, Å. (2011). *Strategi för e-samhället*. Sveriges Kommuner och Landsting.

Bilagor

Bilaga 1- Intervjuguide

Vi börjar med:

Presentera oss

Presentera syftet med studien (igen)

Presentera hur intervjun kommer att gå till

Informera om att samtalet kommer att spelas in men inte presenteras i sin helhet i rapporten och fråga om informanten godkänner detta.

Informanten garanteras konfidentialitet

Områden som vi vill undersöka kring begreppet samverkan:

Vad är samverkan?

-Berätta lite om din roll och vad du gör?

-Berätta om er IT-verksamhet, vad gör ni till vardags?

-Hur kom det sig att valde samverkansformen? Vilka gjorde det och för vilka syften?

(-Hur såg det ut hos er samverkansformen skapades?)

-Hur kom det sig att er kommun valde att gå med?

- Hur ser er samverkan ut idag?

-Vilka incitament fanns det till att börja samverka kring just IT-drift/verksamhetssystem?

- Ser du några utvecklingsmöjligheter i Er samverkan, vilka?

- Finns det något negativt som du kommer på angående er samverkan mellan kommunerna?

-Om du fick beskriva ett idealt scenario för hur samverkan ska utvecklas de kommande 10 åren, vad är det viktigaste du skulle vilja lyfta fram?

Kunskapsmässiga effekter

-Finns det några kunskapsmässiga vinster att göra genom samverkan, och isåfall vilka?

Ekonomiska effekter

-Och finns det några ekonomiska vinster att göra genom samverkan, och isåfall vilka?

- Kan ni så några positiva effekter av ert samarbete mellan kommunerna, vilka är dessa huvudsakligen?

Identitet

- Hur skulle ni beskriva er kommun i relation till de andra kommunerna?

-Hur ser ansvarsfördelningen ut mellan olika kommuner som ni samverkar med?

- Betyder det något att de är olika stora? Isåfall vad?

Organisationskultur

- Har alla i er kommun samma syn på samverkan?

-Om det finns positiva/negativa synpunkter, vad är orsaken till dessa?

- Vilka delar av den kommunala verksamheten är det som har dessa synpunkter?

Tillit och förtroende:

Bilaga 1

- Har det hänt att ni blivit besvikna på någon av de andra parterna i samarbetet (Ni behöver inte nämna några namn)? Vad var orsaken till det? Hur hanterades situationen av alla inblandade parter?

-Har era förväntningar som ni hade innan uppfyllts? På vilka sätt?

-Blev det som ni hade tänkt er?

-Vad blev annorlunda?

Avslutningsvis:

-Finns det något som du vill tillägga avslutningsvis, har vi missat någon viktig frågeställning eller parameter i ämnet?

Vi tackar för den intervjuades till och frågar om det går bra att eventuellt ta kontakt igen ifall det skulle behövas kompletterande frågor.

Bilaga 2 - Studiepresentation

Hej!

Allt fler kommuner och landsting väljer att samverka kring IT. Vilka är fördelarna och utmaningarna?

En undersökning genomförs under april-maj 2014 i samarbete mellan Göteborgs universitet och Dirsys. Vi som genomför denna undersökning är två studenter som läser sista året på systemvetenskapliga kandidatprogrammet vid Göteborgs universitet.

Fokus för undersökningen är hur kommuners samverkan påverkar deras IT-kostnader. Bakgrunden till vårt undersökningsområde är att kommuner väljer att samverka kring olika områden inom IT för att skapa samverkansfördelar. Därför söker vi nu kontakt med kommuner som har utvecklat sådan samverkan.

Vad innebär er samverkan? Vilka positiva/negativa aspekter upplever ni? Ett syfte med undersökningen är att få svar på om dessa fördelar och nackdelar skiljer sig mellan mindre respektive större kommun (baserat på deras invånarantal).

Undersökningen fokuserar på samverkan inom två olika områden: IT-drift och verksamhetssystem.

Vi vill gärna intervjua Er som representant för en samverkanskommun. Intervjun kommer att ske per telefon, Lync eller Skype och tar ungefär 20-30 minuter. Namn på kommuner och intervjupersoner anonymiseras i den färdiga rapporten som publiceras i form av ett examensarbete i informatik. Vi vill gärna återkoppla resultatet till er när arbetet är färdigställt.

Vi ser fram emot att höra från Er och hoppas att vi får möjlighet att intervjua Er. Föreslå gärna datum och tid då vi kan kontakta Er, samt kontaktuppgifter.

Med vänlig hälsning

Tobias Hjeltman och Emil Larsson

Studenter vid Systemvetenskapliga programmet, Göteborgs universitet

Kontakta gärna vår handledare vid Göteborgs universitet, Magnus Bergquist (magnus.bergquist@ait.gu.se, 031 786 5534) eller Sanna Helenius, Dirsys (sanna.helenius@dirsys.com, 031-701 00 58) om Ni har frågor kring undersökningen.
