

Den virtuella kommunen

En modell för samverkan

VINNOVA
Sveriges Kommuner och Landsting
Invecon AB
Expekta AB

2013-03-22

Kontaktinformation

Rapporten som delvis är finansierad av Vinnova är en förstudie om Virtuell samverkan med stöd av modern teknik. Utöver rapporten har en "pilot" tagits fram som visuellt visar hur den virtuella samverkan kan se ut och vilka vinster som kan nås med denna nya form av kommunal processutveckling.

För mer information, kontakta gärna:

Urban Bertling, Invecon AB
Tfn. 070-575 33 07
Urban.bertling@invecon.se

Göran Wide, Expekta AB
Tfn. 0730-48 52 52
goran@expekta.se

Anna Gillquist, SKL
Tfn. 08-452 77 77
Anna.gillquist@skl.se

Innehåll

1. INLEDNING	4
2. SAMMANFATTNING	5
3. BAKGRUND	7
4. VIRTUELL KOMMUN VAD ÄR DET?	9
5. VAD SÄGER LAGEN?	10
5.1 Interkommunala avtal, samverkansavtal	10
5.2 Samäganderätt och enkla bolag	11
5.3 Interkommunala företag	12
5.4 Gemensam nämnd	13
5.5 Kommunalförbund	13
5.6 Samverkansorgan	14
5.7 Specialreglerad samverkan	15
6. UTMANINGEN	16
6.1 Regionala förutsättningar	16
6.2 Ledningens inställning till samverkan	18
6.3 Pilotprocess i förstudien	19
6.4 Förankring i verksamheten	20
6.5 Workshop med verksamhetsansvariga	20
6.6 Val av processmetodik - teknik	21
6.7 Plattform för piloten	21
6.8 Medborgarnavet som arbetsidé för piloten	22
6.9 Öppna gränssnitt	22
6.10 Öppna data	23
6.11 Projekt som pågår parallellt	23
6.12 Sambruk	23
7. SLUTSATSER OCH KOMMENTARER	24

Virtuell samverkan

1. Inledning

Ambitionen med denna förstudie är att ta fram en mall för den virtuella kommunen som skall kunna användas till att sprida generisk kunskap om detta nya arbetssätt för samverkan mellan kommuner.

Idag finns det 290 kommuner i landet. Kommunerna har enligt lag ansvar för ett brett spektra av uppgifter, allt från socialtjänst till vattenförsörjning och avlopp. Därutöver har landets kommuner tagit på sig en mängd frivilliga uppdrag för att därigenom skapa mervärde för invånarna. Exempel på dessa uppdrag kan vara fritidsverksamhet, kultur näringsliv och flyktingmottagande. Genom ny lagstiftning har vi också sett att kommunerna får allt fler uppdrag. Många kommuner upplever att man inte alltid erhåller full kostnadstäckning för dessa uppdrag. Dessutom ser vi idag en allt mer åldrande befolkning vilket sammantaget skapar stora utmaningar för landets kommuner. I detta sammanhang måste kommunerna finna kostnadseffektiva lösningar för att ändå kunna leverera kvalitativa tjänster och uppfylla rättighetslagstiftningen inom den kommunala sektorn.

Utöver ekonomiska och kvalitetsmässiga utmaningar har landets kommuner att förhålla sig till invånarnas och brukarnas förändrade krav på tillgänglighet som bland annat har sin grund i den tekniska utvecklingen av olika typer av teknik.

Allt fler kommuner ser möjligheter att samverka inom allt fler områden. Argumenten för den kommunala samverkan är ofta ”att effektivisera och minska kostnaderna – kort sagt sådana verksamheter som vi kan sköta gemensamt och där samordning ger klara fördelar för kommunerna”.

Samtidigt pågår intressanta samverkanslösningar som tar sin utgångspunkt i gemensam IT-drift. Erfarenheter visar att det generellt sett innebär kostnadsbesparingar, både på kort och på lång sikt, att använda gemensamma resurser på ett nytt sätt.

Denna förstudie tar sin utgångspunkt i kommunernas behov att samverka, möjligheterna som dagens IT-teknik ger, samt invånarnas behov av insyn och tillgänglighet till kommunala tjänster.

Att undersöka möjligheten att skapa virtuella kommuner kan vara *ett* sätt att lösa kvalitets och finansieringsutmaningarna för mindre kommuner. Genom tekniska lösningar och nytt arbetssätt hos kommunerna kan virtuella organisationer byggas upp. Dessa nya organisationer kommer av brukarna upplevas som på samma sätt som den fysiska kommunen men kvalitet och omfattning kan förbättras genom de skalfördelar som uppnås.

2. Sammanfattning

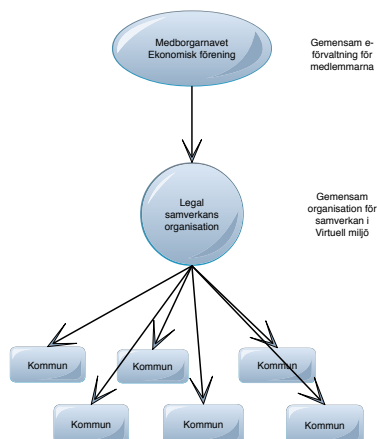
VINNOVA har beslutat att lämna strategisk finansiering för att ta fram en förstudie om den "Virtuella kommunen". Fujitsu Sweden AB har varit projektägare och projektet har genomförts av Invecon AB och Expekta AB i samarbete med Sveriges kommuner och landsting.

Filosofin bakom projektet bygger på att landets 290 kommuner idag erbjuder lika eller likartade tjänster till sina medborgare. Dess tjänster hanteras dessutom via lika eller likartade processer. Det finns med andra ord goda förutsättningar för att utnyttja modern teknik för att hantera många av de processer som kommunerna idag fullgör med manuella rutiner.

Flertalet av landets kommuner arbetar idag med att utveckla e-tjänster, med det främsta motivet att förbättra servicen gentemot medborgarna. Införandet av e-tjänster medför dessutom i de flesta fallen sänkta kostnader, och bättre tillgänglighet.

Arbetet med att införa e-tjänster och i förlängningen e-förvaltning går långsamt. Till största delen beror detta på att merparten av kommunerna har svårt att motivera utvecklingskostnaderna för att skapa en elektronisk handläggning. Idag ser vi att det framförallt är de största kommunerna som kan finansiera dessa utvecklingskostnader.

Denna förstudie beskriver ett nytt arbetssätt för kommuner kombinerat med modern teknik som en väg att uppnå e-förvaltning med sänkta administrativa kostnader i kombination med samverkan mellan kommuner, här kallat den Virtuella kommunen.



Skissen ovan är ett sett att beskriva arbetssättet för den Virtuella kommunen. Eftersom processerna i den kommunala administrationen är likartade i hela landet är det möjligt att samverka kring utvecklingen och driften av e-tjänster.

I Blekinge, vilken är den region som utgjort basen för förstudien, finns fem kommuner med invånartal mellan ca 13 000 – 64 000 invånare. Kommunstorlekarna visar tydligt på kommunerna olika förutsättningar att utveckla e-tjänster.

I den här pilotstudien har vi beslutat att exemplifiera den virtuella samverkan med en given process. Valet har fallit på den kommunala handläggningen av parkeringstillstånd för rörelsehindrade. Blekinges fem kommuner samverkar då kring handläggningen av denna process. I första steget delar de fem kommunerna på utvecklingen av e-tjänsten. Här kan vi också konstatera att, desto fler kommuner som är med och delar på kostnaden desto lägre kostnad per kommun.

I nästa steg bildar de fem kommunerna en gemensam legal organisation som formellt svarar för myndighetsansvaret för processen. Med denna struktur är det möjligt att virtuellt koppla ihop de fem kommunernas handläggning. I grunden är det en komplett e-tjänst som tar hand om administrationen av ärendet. De moment som kräver personlig handläggning eller beslut kan hanteras av vilken av de fem kommunerna som helst och oavsett i vilken kommun handläggningen avser.

Vinsterna för såväl den kommunala administrationen som för den sökande är påtaglig. Den sökande kan göra sin ansökan hemifrån och när som helst på dygnet. Den sökande får dessutom möjlighet att följa ärendet under hela handläggningen.

Belastningen på kommunen minskar och genom minskad administration och genom samarbetet mellan kommunerna minskar sårbarheten som kan uppstå vid sjukdom, övrig frånvaro och den kompetensbrist som kan uppstå vid personalbyte etc. Det finns också större möjlighet att hantera arbetstoppar när handläggningen fördelas på fler organisationer.

I denna förstudie föreslår vi också att det bildas en organisation som svarar för driften och samordningen av den Virtuella kommunen. Eftersom vi ser en potential i förlängningen att så många som 290 kommuner kan samverka kring vissa processer är det framkomligt med en nationell bas för dessa processer. Den nationella basen som vi här kallar för Medborgarnavet skulle vara hemvist för arbetssättet. Medborgarnavet skulle kunna vara en ekonomisk förening dit kommunerna ansluter sig för att koppla in en eller flera e-tjänster. Samtidigt ges kommunerna möjlighet att samtidigt samverka med andra kommuner i de processer som väljs.

Med denna samordning ges kommunerna och dess invånare tillgång till moderna verktyg för att utveckla e-förvaltning till bråkdelen av den kostnad som vore fallet om var och en av kommunerna skulle utveckla e-tjänster på egen hand.

3. Bakgrund

VINNOVA har beslutat lämna strategisk finansiering för att pilotprojektet "Virtuella kommunen" ska genomföras. Projektägare är Fujitsu Sweden AB och projektet genomförs tillsammans med Sveriges kommuner och landsting samt Expekta organisationsutveckling AB.

Projektet bygger på att de olika lösningar som tas fram tar sin utgångspunkt i konkreta processer hos landets kommuner. I det här projektet är det Blekingeregionen som är värd. Samtliga fem kommuner deltar: Karlshamn, Karlskrona, Ronneby, Oskarshamn och Olofström.

Grundtanken bakom projektet är att landets 290 kommuner erbjuder lika eller likartade tjänster till sina medborgare. Dessa tjänster hanteras dessutom via lika eller likartade processer eller arbetsmetoder. Att kommunernas processer skiljer sig åt beror ibland på medvetna val genom att en kommun vill profilera sig inom ett visst område eller att lokala förhållanden ger en viss process. Lika ofta är det dock gammal sedvänja eller annan omedveten orsak till att processen hanteras på ett visst sätt. Grundprincipen är dock att kommunernas tjänster är lika eller likartade i hela landet och processerna likaså.

Ovanstående resonemang ger förutsättningar för samverkan mellan kommuner. I ett utvecklingsperspektiv är det naturligt att söka efter nya sätt att hantera verksamheten i syfte att förbättra och effektivisera. I detta sammanhang är det också naturligt att söka efter stordriftsfördelar. Man brukar prata om att söka efter den så kallade kritiska massan, det vill säga att få upp en tillräckligt stor volym i processerna att de kan hanteras funktionellt och ekonomiskt rationellt. Denna utmaning är oftast mer aktuell för mindre kommuner än för större. Problemet är dock inte endast en fråga för mindre kommuner, det finns kommunala processer som skulle kunna förbättras även för landets största kommuner genom samverkan med andra.

Att vinna driftsfördelar genom samverkan mellan kommuner kan, om det hanteras framgångsrikt, sänka kostnaderna, förbättra kvaliteten men också skapa bättre och kanske framförallt en mer transparent handläggning gentemot kommuninvånarna eller brukarna.

Många mindre kommuner har idag små eller inga möjligheter att på egen hand utveckla en IT-plattform som stödjer en effektiv och innovativ process och som samtidigt bidrar till att uppnå kvalitet och effektivisering. Initiativet att ha samverkan inom back-office är inte helt ny men tidigare försök har främst gällt teknisk/elektronisk samverkan. I det här fallet tar samverkan flera andra steg framåt mot en samverkande kommunal förvaltning med nya processer, där medborgaren fortfarande har sin egen kommun i fokus och behöver inte tänka på och ser inte de bakomliggande samverkansformerna.

Som vi tidigare nämnt är samverkan mellan kommuner inget nytt. Däremot skiljer sig utgångspunkten för samverkan väsentligen mellan modellerna. Den samverkan som idag pågår bygger på att kommuner med goda relationer, ofta med personliga relationer samverkar inom vissa utvalda område. Dessa kommuner ligger oftast geografiskt nära varandra och den legala kopplingen består av gemensam nämnd eller kommunalförbund. Vanliga exempel är gemensam räddningstjänst, lönehantering eller upphandling. Utgångspunkten i denna samverkan kan vara att en kommun upplever att man har svårt att fullgöra en viss process utifrån sårbarhet, rekryteringsproblem eller att

verksamheten är så liten att utväxlingen i samverkan blir så stor att det är svårt att motivera att inte ingå samverkan. Rent praktiskt flyttas då handläggningen från en kommun till den samverkande kommunen som sedan får ansvar att sköta handläggningen för båda kommunerna. Komplexiteten i nuvarande kommunal samverkan beskrivs t ex. i en master uppsats av Sune Eriksson¹.

Kommunal samverkan i Virtuella miljöer tar en annan ansats och ger andra möjligheter än vad traditionell samverkan har gjort. Grundprincipen bygger på samverkan av kommunala processer genom e-tjänster som utvecklar fullskalig e-förvaltning genomförs i samverkan mellan alltifrån 2 till 290 kommuner. Konsekvensen kan bli att kommunerna kan uppnå e-förvaltning till en kostnad som är försvarbar för var och en av kommunerna men också en utvecklingstakt som inte skulle vara möjlig om var och en av kommunerna svarade för sina egna utvecklingskostnader.

¹ A matter of trust, Strategic alliances in the Swedish Municipal Context 2007

4. Virtuellt kommun vad är det?

Den virtuella kommunen bygger på 3 grundläggande principer:

- Kommunens medborgare ska kunna få en fullständig service inom respektive verksamhetsområde på internet, utförd i en helt digital process där ärendet kan följas i hela sin handläggning inklusive möjligheten att signera avtal.
- Samverkan utformas mellan en eller flera kommuner i en gemensam organisation för e-förvaltning samtidigt som respektive kommun ska kunna behålla sin suveränitet i de beslut som fattas gentemot medborgarna.
- De processer som utvecklas i den gemensamma e-förvaltningen blir tillgängliga i en öppen tjänstekatalog som kan användas fritt av alla kommuner i Sverige.

Ur ett medborgarperspektiv klara fördelar med att kommunerna tar steget fullt ut till en helt integrerad e-förvaltning. Inom i stort sett alla samhällsfunktioner växer kravet på en utveckling där ett komplett tjänsteutbud är tillgängligt i sin helhet på nätet. I den privata sektorn har de flesta aktörerna i tjänstesektorn redan etablerat lösningar som gör det möjligt att få sina ärenden utförda i en digital process. Generellt sett så ligger kommunerna idag 10 år efter den privata sektorn i utvecklingen av tjänster på nätet. Den alltigenom rådande förklaringen som kommer från ledande tjänstemän och politiker är att det är för dyrt att utveckla nya tjänster och processer på nätet och att kommunernas ekonomi inte räcker till. Det är också svårt för små kommuner att upprätthålla kompetensen inom ett område som utvecklas i en allt snabbare takt.

Hur ser då trenden ut i kommunerna idag? De största initiativen som gjorts hittills, där kommuner samverkar kring nya tjänster på nätet, har handlat om att ta fram gemensamma e-tjänster av enklare slag med viss integration mot existerande administrativa system. Kommunerna har på så sätt fått en lägre kostnad per tjänst avseende utveckling och drift.

I den virtuella kommunen vill vi ta steget fullt ut och skapa "nya" kommuner i molnet som bygger på utveckling av gemensamma processer i en gemensam e-förvaltning där man också delar på resurserna i respektive process. På så sätt kan respektive kommun både åstadkomma effektivisering i sin administration samt öka närvaron i det digitala samspelet med medborgarna. Varje process som utvecklas följer en öppen standard och görs tillgänglig i en tjänstekatalog som sedan kan användas av alla svenska kommuner.

Hur ska då denna samverkan se ut för att det ska bli en virtuell kommun? Ja det finns nog inget enkelt svar på den frågan men vi utgår ifrån att det i olika delar av Sverige redan finns konstellationer, regionvis eller andra grupperingar, som ser fördelar med samverkan och kan tänka sig utöka det till att även omfatta e-förvaltning med delade resurser, organisation och processer.

5. Vad säger lagen?²

Samverkan i virtuell miljö medför ett förhållningssätt både utifrån det regelverk som gäller för interkommunal samverkan men också utifrån det regelverk som blir aktuellt när kommuner delar på register och övrig information i modern IT-miljö.

Kommunernas fokus inom IT-utvecklingen har förändrats över tiden. Från att haft en inriktning mot interna processer till att under senare tid inriktas på mer publika behov gentemot invånare, hushåll och näringsliv.

Samverkan mellan två eller flera kommuner i virtuell miljö förstås en samverkan där det på förhand i avtal eller annan juridisk koppling finns definierat vilken samverkan det handlar om och hur den skall fungera.

Följande legala former kan ligga till grund för interkommunal samverkan:

- Interkommunala avtal/samverkansavtal
- Samäganderätt och enkla bolag
- Interkommunala företag
- Gemensam nämnd
- Kommunalförbund
- Samverkansorgan

Denna sammanfattning av det regelverk som gäller vid samverkan med betoning på IT-samverkan syftar till att ge en översikt över de olika alternativ som kan vara möjliga. Längre fram i rapporten kommer vi att peka på den organisationsform som föreslås utifrån tankegångarna kring den Virtuella kommunen. Om den Virtuella samverkan stannar vid endast ett fåtal kommuner kommer valet att falla på en viss legal grund för samverkan. Om samverkan avser merparten av landets kommuner kommer valet av legal grund att falla på annan lösning.

5.1 Interkommunala avtal, samverkansavtal

En grundläggande förutsättning för interkommunal samverkan i avtalsform är att den verksamhet som ska bedrivas ligger inom ramen för de samverkande kommunernas kommunala kompetens. Den allmänna kompetensen innebär kortfattat att kommunen inte får vidta åtgärder som inte är till gagn för kommunmedlemmarna. Kommunen får dessutom inte vidta åtgärder som enbart ankommer på annan huvudman.

Utgångspunkten för samverkan genom interkommunala avtal, samverkansavtal är att samarbetet ska vara ömsesidigt och inte att betrakta som en utpräglad köp- säljsituation.

Det har dock i rättspraxis godtagits att kommuner bland annat för att undvika onödig kapitalförstörelse, under en övergångsperiod, tillhandahåller tillfällig överkapacitet till annan. Huvudregeln är dock att kommuner skal anpassa sin kapacitet till det egna behovet och inte ha långvarig överkapacitet som utnyttjas av annan mot ersättning.

Det bör här också noteras att vid samverkan genom interkommunala avtal blir lagen (192:1528) om offentlig upphandling (LOU) tillämplig. Det är inte

² Utdrag ur Kommunal IT i samverkan, juridiska förutsättningar för olika samverkansformer, SKL 2005

tillräckligt att teckna ett samverkansavtal med en eller flera kommuner och därefter köpa en specifik tjänst från en av dessa kommuner.

Offentliga aktörer får inte subventionera användandet genom en delvis skattefinansierad verksamhet och inte heller tillämpa en diskriminerande prispolitik.

I samband med kommunal samverkan kan det även bli aktuellt med samverkan kring personal. Kommuner kan t ex. besluta sig för att samverka kring en specifik kompetens. Istället för att två kommuner har var sin halvtidstjänst anställd kanske man väljer att en av kommunerna ansvarar för en heltidstjänst och sedan arbetar den personen gentemot båda kommunerna. Även här gäller det att undvika en köp- säljsituation varför avtalets utformning är viktig.

Kommunernas verksamhet kan delas in i en fri och en obligatorisk del där den senare regleras i specialförfattningar. Obligatorisk verksamhet kan inte överlåtas till annan kommun genom avtal om det inte finns särskilt lagstöd som medger detta.

I de fall där det finns lagstöd samt i fall av frivillig verksamhet kan samverkan ske genom interkommunala avtal/samverkansavtal. Exempel inom ramen för den frivilliga verksamheten är avtal om gemensamma reningsverk, sopstationer och andra anläggningar. Mot bakgrund av detta torde även samverkan kring gemensamma anläggningar på IT-området såsom gemensam IT-infrastruktur och gemensamma IT-system vara godtagbara.

Avtalssamverkan är en möjlig form för samverkan mellan kommun/landsting och det privata näringslivet samt mellan kommun/landsting och staten. För kommunens medverkan gäller kompetensbestämmelser, lokaliseringsprincip osv. En form av avtalslösning är det som i dagligt tal kallas PPP (Public-Private Partnership).

Avtalslösning kan vara en mer flexibel lösning än t ex. bolag i synnerhet som kommuner/landsting och det privata näringslivet har olika grundläggande utgångspunkter vid gemensamt bolagsägande. Det grundläggande syftet med aktiebolag är att skapa vinst åt ägarna. För kommuner och landsting gäller ett förbud mot vinstsyfte.

5.2 Samäganderätt och enkla bolag

Med samäganderätt avses en situation när någon samfällt äger något. Grundreglerna kring samäganderätt återfinns i lagen (1904:48) om samäganderätt. Var och en av samägarna har viss andel i föremålet, och andelarnas storlek beror närmast på hur mycket var och en har bidragit med i förvärvet.

Samäganderätt kräver att ett stort antal frågor regleras avtalsvis. Samägandelösning riskerar att leda till omfattande, komplex och svåröverskådlig avtalslösning.

När det gäller enkla bolag återfinns regler om dessa i lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag. Skillnaden mellan enkla bolag och andra bolag (handelsbolag) är främst själva registreringen, enkla bolag registreras inte, samt det faktum att enkla bolag inte är en egen juridisk person.

5.3 Interkommunala företag

Interkommunal samverkan och samverkan mellan kommuner och det privata näringslivet sker ofta genom olika privaträttsliga associationer såsom aktiebolag, stiftelser, ekonomiska eller ideella föreningar. De grundläggande reglerna om kommunal företagsbildning och kommunalt ägande av företag återfinns i 3 kap 16-19 a §§ KL. Det är dock viktigt att påpeka att kommunallagens regler om företag endast omfattar de specifika krav som lagstiftaren valt att ställa på kommunerna som bildare/ägare av olika former av kommunala företag. Övriga frågor som rör de olika associationsformerna regleras inom ramen för speciallagstiftning för de olika associationsformerna.

Enligt kommunallagen får kommuner efter beslut i fullmäktige överlämna värden av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ.

På de specialreglerade områdena får en kommunal angelägenhet i princip inte överlämnas till ett bolag, en förening eller en stiftelse. Det gäller i de fall då det i författning angetts att visst kommunalt organ ska ha hand om uppgiften. Av de flesta specialförfattningar framgår att kommunen ska ansvara för och utföra vissa saker. Det framgår också att kommunens uppgifter ska utföras av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

Vid myndighetsutövning finns det ytterligare begränsningar att lämna över värden av dessa angelägenheter till privaträttsliga associationer. I såväl regeringsformen som kommunallagen framgår det att det i dessa frågor krävs särskilt stöd i lagen för att lämna över ansvaret till privaträttsliga associationer.

På de icke obligatoriska områdena är det möjligt att använda sig av privaträttsliga associationer i betydligt större utsträckning än på de obligatoriska områdena.

Rent organisatoriskt är aktiebolag som organisationsform många gånger väl lämpat för samverkan. Det finns emellertid en komplikation kring samarbete genom interkommunala företag och det är lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU. Om två eller flera kommuner samverkar är det i de allra flest fall så att kommunerna tillförs något. Det torde i de flesta fall handla om köp av tjänst. I det fall kommunen har för avsikt att betala något för dessa tjänster blir LOU tillämplig.

Från och med den 1 januari 2013 har LOU tillförts det så kallade Teckal-undantaget i lagen om offentlig upphandling. Den nya regeln innebär att upphandlande myndighet under vissa förutsättningar inte behöver tillämpa LOU när det köper varor och tjänster. För att undantaget från upphandlingsskyldighet ska gälla måste följande två förutsättningar vara uppfyllda samtidigt:

Kontrollkriteriet

Den upphandlande myndigheten utövar en kontroll över den juridiska personen eller den gemensamma nämnden som motsvarar den kontroll som myndigheten utövar över sin egen förvaltning.

Verksamhetskriteriet

Den eventuella verksamhet som den juridiska personen eller den gemensamma nämnden utför tillsammans med någon annan än den upphandlande myndigheten endast är av marginell karaktär.

5.4 Gemensam nämnd

En annan form av offentlighetsrättslig samverkan är gemensam nämnd. En gemensam nämnd kan endast bildas av kommuner och landsting.

En gemensam nämnd är en nämnd som tillsätts i någon av de samverkande kommunerna, en värdkommun, och ingår i denna kommuns organisation enligt 3 kap 3a § tredje stycket KL. Den gemensamma nämnden är således ingen egen juridisk person. Varje kommun eller landsting är dock fortfarande att se som huvudman för de frågor man lägger på den gemensamma nämnden.

Den främsta anledningen till att det infördes möjligheter att inrätta gemensamma nämnder var det faktum att minskade ekonomiska ramar hade skapat ett behov av ökad flexibilitet och samverkan mellan kommuner. Lagstiftaren ansåg det därför vara viktigt att kommuner och landsting fick tillgång till enkla och smidiga former för samverkan.

En stor fördel med den gemensamma nämnden i förhållande till samverkan genom avtal eller genom interkommunala företag är att den gemensamma nämnden kan ges möjligheter att samverka på i stort sett alla områden. Det är till exempel fullt möjligt att samverka kring myndighetsutövningssuppgifter.

Det finns dock begränsningar även vad gäller vilka uppgifter som går att lägga på en gemensam nämnd. Uppgifter enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar samt ärende som faller inom kommunfullmäktiges exklusiva beslutanderätt enligt 3 kap 9 § KL. Dessutom är det så att den gemensamma nämndens uppgifter måste vara en kommunal angelägenhet för var och en av de samverkande parterna. Det är däremot möjligt för kommuner att lämna olika uppdrag till en gemensam nämnd och att nämnden därigenom ansvarar för olika uppdrag i olika kommuner.

5.5 Kommunalförbund

Enligt 3 kap 20 § KL får kommuner och landsting bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Ett kommunalförbund är en egen juridisk person som är fristående från de kommuner och landsting som är medlemmar i förbundet precis på samma sätt som ett aktiebolag är en egen juridisk person.

Den största fördelen med ett kommunalförbund är att det i praktiken går att föra över vilka kommunala eller landstingskommunala uppgifter som helst på kommunalförbundet. Det går även att överföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning på kommunalförbundet. Det krävs dessutom inte att uppgifterna är gemensamma för samtliga förbundsmedlemmar.

En begränsning med kommunalförbundet som form för samverkan är att det endast är kommuner och landsting som kan vara medlemmar i förbundet. Om

avsikten är att till exempel näringslivet skall vara med måste annan associationsform väljas.

Tanken med ett kommunalförbund är att medlemmarna flyttar över den verksamhet man vill samarbeta om på kommunalförbundet. Följden av detta är att kommunalförbundet övertar de överlämnade uppgifterna från sina medlemmar och blir huvudman för den överlämnade verksamheten. Förbundet har ingen egen beskattningsrätt men har rätt att debitera sina kostnader på medlemskommunerna.

Det finns idag två organisatoriskt olika former av kommunalförbund. Den ena formen har fullmäktig, styrelse och eventuellt nämnder, den andra har enbart en förbundsledning. I kommunalförbund med förbundsledning är ledningen både beslutande församling och verkställande organ. Lagens minimikrav innebär att det ska finnas en beslutande församling, antingen ett förbundsfullmäktige eller en förbundsledning. Den beslutande församlingen ska utse en förbundsstyrelse. Detta gäller emellertid endast förbund med förbundsfullmäktige då förbundsledningen i förbund med ledning utgör både beslutande församling och förbundsstyrelse.

En fråga som är av vikt i dessa sammanhang är frågan om valbarhet till kommunalförbundets beslutande församling. Av kommunallagen framgår att till ledamot eller ersättare i ett kommunalförbunds beslutande församling får väljas endast den som är ledamot eller ersättare i förbundsmedlemmens fullmäktig. Ledamöter och ersättare i förbundets övriga organ, till exempel förbundsstyrelse, väljs bland dem som har rösträtt vid val till någon av medlemmarnas fullmäktige.

Lagen om offentlig upphandling anses inte gälla i relationen med kommunalförbund på samma sätt som med kommunala bolag.

5.6 Samverkansorgan

Den 1 juli 2002 trädde lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen ikraft. Med samverkansorgan enligt lagen om samverkansorgan i länen avses en kommunal beslutande församling inom ett län med särskild uppgift att svara för regionala utvecklingsfrågor i länet, Enligt lagen kan ett kommunalförbund som har samtliga kommuner i länet som medlemmar och där även landstingen kan ingå som medlem, utgöra samverkansorgan.

Inrättandet av samverkansorgan är frivilligt men det finns ett krav på att om ett samverkansorgan inrättas så ska samtliga kommuner i länet ingå. Detta innebär att om en kommun i ett län inte vill vara med och bilda ett samverkansorgan så kan de andra inte göra det utan denna kommun.

Enligt förarbetena är syftet med samverkansorgan att ge kommuner och landsting en större möjlighet att delta i den nationella politikens genomförande på lokal och regional nivå. Det kan till exempel handla om regionalt utvecklingsarbete inom det närings-, arbetsmarknads- och miljöpolitiska området. Om ett län bildar ett samverkansorgan bör detta kunna utnyttjas även för andra länsövergripande samverkansprojekt än de i lagen uppräknade.

5.7 Specialreglerad samverkan

Utöver de samverkansformer som beskrivs i 4.1 – 4.6 finns det speciallagstiftning som ger stöd för samverkan inom en rad för kommunerna obligatoriska områden. Det gäller

- *Skolan*; skollagen (SL). När det gäller grundskolan har varje kommun grundläggande skyldighet att anordna verksamheten i den egna kommunen. Inom förskola, skolbarnsomsorg, förskoleklass, gymnasieskola, särskola, vuxenutbildning och skolhälsovård kan interkommunala avtal träffas.
- *Räddningstjänsten*, lagen mot skydd av olyckor (LSO). Ger möjlighet till avtalslösningar, kommunalförbund eller gemensam nämnd (gäller ej krisledningsnämnd).
- *Alkoholområdet*, alkohollagen (1994:1738) gör det möjligt att träffa avtal med annan kommun om de uppgifter kommunen svarar för
- *Överförmyndare/överförmyndarnämnd*, föräldrabalken (ändr 1 juli 2006), möjliggör avtal om samverkan om handläggartjänster och kansliorganisation, och om gemensam nämnd.
- *Parkeringsövervakning*, lag (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning, möjliggör samverkansavtal med annan kommun om gemensamt utnyttjande av personal.
- *Miljöområdet*, miljöbalken (1998:808) möjliggör avtal om tillsynsverksamhet. Beslutanderätten kan inte överlåtas, men beslut i enskilda ärenden eller grupper av ärenden kan på den uppdragsgivare kommunens vägnar uppdras åt anställd i annan kommun.
- *Livsmedelskontrollen*, livsmedelslagen (2006:804), möjliggör avtal om kontrollverksamhet. Beslutsfattandet kan inte överlåtas, men beslut i enskilda ärenden kan uppdras åt anställd i annan kommun,
- *Plan- och byggområdet*, plan- och bygglagen (PBL, 1987:10), samverkan inskränker sig till enbart utredningsarbete (dvs inte beslutanderätt).
- *Socialtjänsten*, *socialtjänstlagen* (SOL 2001:453). Här medges avtalslösningar när det gäller att utföra tjänster åt annan kommun, dock ej myndighetsutövning.
- *Färdtjänst*, färdtjänstlagen (1997:736). Varje kommun svarar för "sin" färdtjänst men kan, efter överenskommelse med landstinget, överlåta uppgifterna till trafikhuvudmannen i länet.
- *Kollektivtrafik*, lagen om ansvar för viss kollektiv persontrafik (1997:734). Fullgörs i samverkan av trafikhuvudman som kan vara ett landsting, en kommun, ett kommunalförbund eller ett aktiebolag.
- *Sjukvård*, hälso- och sjukvårdslagen (1982: 763). Landstinget ska samverka i frågor som rör sjukvårdsregionen, för Sörmlands del en region med Uppsala, Gävleborg, Dalarna, Västmanland, Örebro och Värmland, som ska anlita universitetssjukhusen i Uppsala och Örebro.

6. Utmaningen

6.1 Regionala förutsättningar

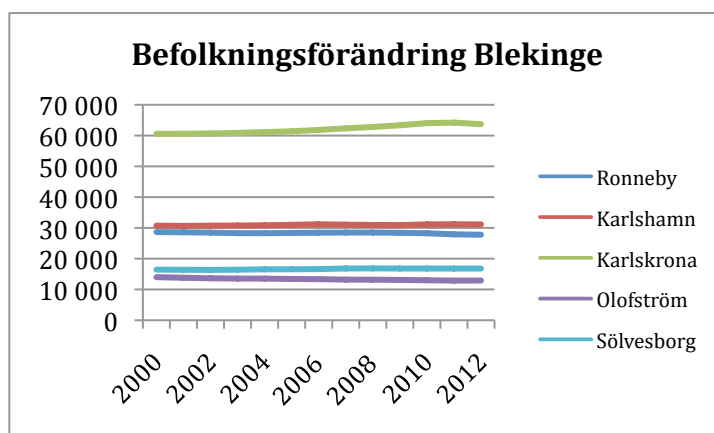
Blekinge är ett landskap och tillika län i sydöstra Sverige och har cirka 150 000 invånare. Det är Sveriges till ytan näst minsta landskap och det minsta som ligger på fastlandet, det är med andra ord endast Öland som är mindre. Blekinge är i sin tur indelat i fem kommuner.

Kommun	Antal invånare	SKL:s kommunindelning
Karlskrona	63 691	Större städer
Karlshamn	31 132	Medelstora städer
Ronneby	27 788	Medelstora städer
Sölvesborg	16 808	Övriga större kommuner
Olofström	12 896	Industrikommuner

*Folkmängd per den 31/12 2012

Det är många faktorer som ligger bakom kommuners olika förutsättningar både vad gäller att bedriva nuvarande verksamhet men också att driva utveckling för att möta nya krav och förutsättningar. Storleken på kommunen kan vara en sådan, en större kommun har ofta större möjlighet att driva utveckling genom sina möjligheter att avsätta resurser för olika utvecklingsprojekt. Komplexiteten är dock större än så där en mängd faktorer spelar in och som påverkar kommunernas förutsättningar att leverera kommunala tjänster.

Ett läns eller enskild kommuns framgång eller tillväxt kan mätas på olika sätt. Olika invånare eller aktörer kan här ha olika preferensramar. Ett mått på utveckling är dock befolkningsutvecklingen. I Sverige idag finns en tydlig trend mot urbanisering där de största städerna växer på bekostnad av de mindre. Blekinge som län har haft en positiv befolkningsutveckling de senaste åren, även om de enskilda kommunerna i länet här skiljer sig åt. Sammantaget kan dock konstateras att länet har en måttlig befolkningstillväxt där det är Karlskrona som både numerärt och procentuellt står för den största tillväxten.



De demografiska förutsättningarna skapar utmaningar för den kommunala finansieringen med en åldrande befolkning vilket i förlängningen ger en mindre skattebas. Kommunen har här att hitta effektivare sätt att bedriva den

kommunala verksamheten utan att det går ut över kvaliteten. Detta samtidigt som omfattningen av insatser mot den äldre befolkningen kommer att öka framöver.

På uppdrag av Småland och Blekinge har OECD genomfört en analys för att belysa regionens förutsättningar och vilket utvecklingsfokus länen bör ha under de närmaste åren.³

Man konstaterar bland annat att mellan 2005 och 2010 ökade befolkningen i de större städerna i Sverige med 383 000 personer. Samtidigt minskade befolkningen utanför städerna med 15 200 personer. Flyttströmmarna går från mindre orter via större städer och universitetsstäder till storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. Det är framförallt två kategorier människor som flyttar; unga och barnfamiljer. Utifrån detta perspektiv kan ovanstående befolkningssiffror peka på goda lokala förutsättningar. Tesen bekräftas delvis av OECD:s rapport som konstaterar att Blekinge/Småland regionen har en relativt stark tillväxt jämfört med de flesta OECD-regioner. Det finns även en stark näringslivsstruktur bestående av små och medelstora företag.

Däremot pekar man på brister i såväl väg- och järnvägsnätet som en begränsande faktor.

Rapporten pekar också på ett antal utgångspunkter för att stärka regionens konkurrenskraft:

Det behövs en förnyelse inom näringslivet

Regionen har idag en stark näringslivsstruktur bestående av små och medelstora företag. Dessa har en stor förmåga och kunskap att anpassa sig till konjunktursvängningar. Dessa företag måste nu utvecklas till en mer kunskapsbaserad ekonomi, vilket kan stärka konkurrenskraften ytterligare.

Regionen måste stärka sin attraktivitet för att öka inflyttningen

I utvecklingen mot mer kunskapsintensiv produktion är tillgången till det mänskliga kapitalet avgörande. Länet har här en stor konkurrensfördel genom ett starkt och brett kulturliv och attraktiva natur- och livsmiljöer.

Alla resurser måste tas tillvara

Såväl privata som offentliga arbetsgivare behöver ta tillvara kompetensen hos de människor som redan är bosatta i regionen. Viktigt att ta tillvara ungdomars kreativitet och stimulera de unga som redan är bosatta i regionen.

Tillgängligheten behöver bli bättre inom regionen och med omvärlden

Bra vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser skapar tillsammans med en väl utvecklad kollektivtrafik och bredband en nödvändig grund för en positiv utveckling.

Näringslivet är en viktig drivkraft inom miljö och klimat

Miljöfrågorna och klimatanpassningen driver på samhällsutvecklingen. Här är näringslivet en viktig drivkraft i utvecklingen av ny teknik, nya material, nya transportmedel och ny infrastruktur.

Skapa gränsöverskridande samarbete utifrån gemensamma behov

³ OECD Territorial Reviews Småland-Blekinge 2012

Regionen är liten i ett internationellt perspektiv. Det är därför viktigt att kraftsamla kring vissa gemensamma utvecklingsfrågor för att stärka konkurrenskraften och attraktionskraften. Ett samarbete, både inom och utom landets gränser är förför nödvändig för regionens tillväxt och utveckling.

Sammantaget kan sägas att regionen har en stor potential med goda förutsättningar att hävda sig både nationellt och internationellt men att vissa ansträngningar måste göras. Dels handlar det om förädlingsvärdet i processerna troligen både när det gäller det privata näringslivet som den offentliga sektorn. Samverkan med andra är också ett nyckelord som kan bidra till utvecklingen.

6.2 Ledningens inställning till samverkan

I dagsläget pågår diskussioner om en ny framtida regionbildning. För närvarande förs diskussioner om ett samgående med Skåne-regionen, en regionbildning som även kan innehålla ytterligare län. Dessa tankar och idéer om en framtida storregion kommer med stor sannolikhet att påverka den framtida utvecklingen av samverkan.

Blekinges nuvarande interkommunala samverkan har utvecklats under lång tid där olika utmaningar, lagstiftningar och politiska ställningstaganden har påverkat utvecklingen. Respektive kommun har naturligtvis i grunden sin huvudsakliga fokus på den egna kommunen men i vissa specifika områden sett fördelar med att samverka med en eller flera av de närbelägna kommunerna. När det gäller frågor av regional art har man här valt att gå samman i ett regionförbund med särskilt ansvar för vissa frågor av länsövergripande art.

Region Blekinges medlemmar, regionens fem kommuner och Landstinget Blekinge, har pekat ut ett antal frågor som vinner på att drivas regionalt eftersom de är av betydelse för hela Blekinge, Region Blekinge har medlemmarnas uppdrag att arbeta inom fem områden:

- Tillväxt och infrastruktur
- Utbildning och forskning
- Internationell samverkan
- Kultur och turism

Dessutom har Staten gett Region Blekinge ett antal uppgifter som tidigare låg på Länsstyrelsen:

- Att ta fram ett regionalt utvecklingsprogram – Blekingestrategin
- Att ansvara för det regionala tillväxtprogrammet
- Att besluta om regionala tillväxtmedel
- Att planera infrastrukturen
- Att samordna utvecklingsinsatser

Här har alltså Landstinget och länets fem kommuner valt att, inom Regionförbundets organisation, samverka kring ett antal frågor där man bedömer att dessa är gemensamma för hela länet och att dessa hanteras bäst i en gemensam organisation.

I regionen finns det en mängd ytterligare frågor där grupperingar av kommuner väljer att samverka. Ett sådant är räddningstjänsten där västra länet har ett

gemensamt förbund och där östra Blekinge har ett. Det finns även exempel på samverkan som inte följer länsgränsen, där Sölvesborg har ett omfattande samarbete med Bromölla kommun.

Överlag kan sägas att den samverkan som finns i Blekinge bygger på den geografiska närheten och drivs av samma drivkrafter som övriga funktionella samband som finns i regionen. Vi ser en större samverkan inom dels, den västra delen av länet, men också motsvarande i östra delen.

Av naturliga skäl stimuleras denna form av samverkan i samma riktning som där invånarna riktar sin dagliga fokus. Kommunal samverkan stimuleras i de stråk där det finns bra infrastruktur, där pendlingsströmmarna går samt i övrigt där det är naturligt att ha ett samarbete, t ex. närbelägna handelscentra.

I våra kontakter med regionen och kommunerna upplever vi att det finns ett stort intresse för samverkansfrågor. På regional nivå finns frågan kontinuerligt på dagordningen och kommunerna uppger att det finns en positiv grundsyn och där samverkansfrågor prövas där det finns en vinst att hämta för kommuninvånarna.

6.3 Pilotprocess i förstudien

Förstudien "Den virtuella kommunen" syftar till att ta fram ett exempel på kommunal samverkan i virtuell miljö, det vill säga att samverka på ett nytt sätt med hjälp av modern teknik inom ett specifikt område. Förstudien kommer med andra ord inte gå in och vore sig förändra arbetssätt eller organisation hos kommunerna.

Vår hypotes inför denna förstudie är att det finns en betydande potential i att kommuner ges förutsättningar att samverka i virtuell miljö. Förstudien skall dock enbart belysa principen för samverkansmodellen och därigenom fungera som inspiration till kommuner och regioner att applicera modellen inom övriga områden.

Likväl måste dialog föras med medarbetare i samtliga ingående kommuner i syfte att analysera den process som så småningom väljs. Vi har varit fullt medvetna om att enskilda kommuners handläggning av ärende kan skilja sig åt, mer eller mindre, även om uppdraget och lagstiftningen är densamma. Vid samtliga träffar med kommunledningarna har frågan om vilken process som skall väljas funnits med på dagordningen. Från utredarna sida har vi pekat på ett antal parametrar som bör finnas med vid valet av process:

- Det skall vara en process som är relevant för uppdraget och som skall kunna utgöra referens åt det fortsatta arbetet
- Den skall vara politiskt okontroversiell
- Den skall vara relativt enkel att kartlägga
- Den skall vara tillräckligt komplex eller innehålla tillräckligt många moment för att kunna ses som intressant
- Det skall helst kunna gå att hitta mervärde genom samverkan (förutom skalfördelar)

Efter att ha analyserat ett stort antal kommunala processer föll valet på en process som bedömdes uppfylla samtliga ovanstående kriterier, nämligen utfärdandet av parkeringstillstånd för handikappade. Förslaget godkändes vid ett

möte med samtliga kommunchefer/direktörer och processkartläggningen kunde därefter starta.

6.4 Förankring i verksamheten

Förstudien "den virtuella kommunen" är som tidigare nämnts ett samverkansprojekt med mellan Fujitsu Sweden och Sveriges kommuner och landsting (SKL) och är delfinansierat av Vinnova. I diskussioner med SKL beslutades att en förfrågan om medverkan i projektet skulle ställas till Region Blekinge.

Eftersom projektet har tagits fram utifrån diskussioner med såväl Vinnova som SKL har det varit väsentligt att förankra projektet och det löpande arbetet med kommunledningarna hos de deltagande kommunerna.

Kommunledningarna har därför informerat om alla de steg som tagits i utredningen och alltid innan intervjuer har genomförts med personal i kommunerna.

Följande moment har genomförts med representanter från kommunerna.

- Informationsmöte med representanter från samtliga kommuner
- Enskilda intervjuer med representanter från respektive kommun med fokus på samverkan
- Två gemensamma möten med kommunchefer/direktörer
- Enskilda intervjuer med länets kommunchefer/direktörer
- Workshop med hanläggare av parkeringstillstånd – processkartläggning
- Representanter från projektet närvarade också vid signeringen av digitala agendan i Karlskrona

Dessutom har regelbundna avstämningsmöte genomförts med SKL.

6.5 Workshop med verksamhetsansvariga

För det fortsatta arbetet med att kartlägga den optimala processen för ansökan om parkeringstillstånd för rörelsehindrad bjöd vi in de verksamhetsansvariga från respektive kommun. Vår utgångspunkt för att nå ett lyckat resultat var att göra en effektiv analys och kartläggning av ett börläge för en ny process som ska vara helt digital. I dagsläget har samtliga Blekingekommuner en manuell process för denna ansökan så det. Sättet att organisera handläggningen av processen ser lite olika ut beroende på kommun. Ärendet handläggs på deltid av en tjänst så omfattningen är inte så pass stor att det fyller en heltidstjänst i någon av kommunerna. Samtliga i arbetsgruppen var eniga om att skulle kunna hanteras i en gemensam process med delade resurser kommunerna emellan.

I workshopen fokuserade vi på att medborgaren själv aktivt ska kunna sköta hela ärendet via Internet och att all handläggning ska gå i en obruten kedja från medborgare till färdigt beslut med tillhörande dokumentation.

Efter en väl genomförd workshop kunde vi i tillsammans med gruppen enas om hur en digital process bör se ut för att fungera optimalt i en regiongemensam e-förvaltning.

6.6 Val av processmetodik - teknik

Processkartläggning kräver alltid en viss metodik för att kunna dokumenteras på ett relevant sätt och det finns en uppsjö av olika standarder för att beskriva en process.

Utvecklingen har gått framåt och lyckligtvis har det vuxit fram standardiserade metoder under senare år med visuella hjälpmedel som gör det enkelt och överskådligt att beskriva en administrativ process. Business process management (BPM) har blivit ett slit- och slänguttryck för processutveckling och många It-företag säger sig ha stöd för BPM i sina produkter. Problemet har hela tiden varit att man inte haft en gemensam standard för att dokumentera en process. 2005 slog man samman 2 olika standardiseringsinitiativ och gjorde dem till ett gemensamt, Objekt Management Group (OMG) och resultatet blev att vi 2008 fick en första version med gemensam standard som går under benämningen BPMN 1.1 (**B**usiness **P**rocess **M**odel and **N**otation). Senaste releasen, BPMN 2.0 blev klar 2011. Fördelen med en standardiserad notationsmetod är att programmering av en process kan göras mer eller mindre automatiserad och oberoende av olika plattformar. Vi har vårt projekt valt att arbeta med BPMN 2.0 så att vi sedan kan implementera processen i en plattform som har stöd för motsvarande processmetodik.

6.7 Plattform för piloten

För att kunna sätta upp en pilot med den gemensamt utvalda processen behövs en plattform som stöder vår valda processmetodik. Vi har därför inom ramen för projektet utvärderat ett flertal olika lösningar som skulle kunna hantera vår pilotprocess.

De plattformar som vi utvärderat och som stöder BPMN 2.0 är följande:

- Appian
- Barium Live
- Bonitasoft
- Processmaker
- Activiti

De har alla sina styrkor och svagheter och det går inte att entydigt säga att den ena eller andra plattformen är bäst. Det vi i vårt fall har konstaterat är att oavsett om det är "open source" eller "legacy" så finns det en prislapp kopplad till nyttjandet och allt som oftast är viktiga funktioner i en "open source" - applikation inpackade i ett s.k. "enterprise" – licensavtal.

Appian och Barium Live är inte "open source" och även om båda produkterna är väldigt kompletta så är det en prislapp som sticker iväg så fort det är fråga om lite större projekt och många användare.

Processmaker är en relativt ny plattform utvecklad i PHP och som verkar vara en programvara som kommer att få en stor spridning så småningom. För att få tillgång till viktiga funktioner krävs "enterprise" – versionen och då är plattformen förenad med högre kostnad än vad vi fann motiverat för piloten.

Bonitasoft är sprunget ur ett "open source" – projekt som startade 2001 och har etablerat sig som en ledande europeisk plattform för BPM – lösningar. Sedan bolaget blev mer uttalat kommersiellt så har "community" - versionen blivit väldigt

avskalad och man måste betala en relativt hög licensavgift för att kunna använda viktiga funktioner i programvaran.

Activiti är en plattform som utvecklats av personer från några av de ledande "open source" – projekten i världen. Initiativet till plattformen kommer från bl.a. Alfresco. Activiti har en väl utvecklad plattform som helt bygger på BPMN 2.0 och det finns ett webbaserat verktyg för processmodellering integrerat i produkten. Activiti är i dagsläget det alternativ som vi funnit mest lämpat för vår pilot mycket beroende på att hela koden är öppen och utan kostnad för projektet.

Som ett komplement till Activiti har vi använt Liferay och Orbeon för att på så sätt skapa en helt integrerad plattform för e-förvaltning.

www.activiti.org
www.liferay.com
www.orbeon.com

6.8 Medborgarnavet som arbetsidé för piloten

Hela grundtanken med e-förvaltning är att göra saker enklare och effektivare med hjälp av nätet och det finns många citat av vår tidigare minister Mats Odell som uttryckte det så här "Så enkelt som möjligt för så många som möjligt". Anna-Karin Hatt har fortsatt på samma linje och skriver på regeringens hemsida följande;

"Medborgarna ska därför stå i centrum när statsförvaltningen utvecklar sin digitala service. Det ska vara enkelt att ta tillvara sina rättigheter och uppfylla sina skyldigheter. Det ska även bli lättare att hitta och använda öppna data."

"Tjänsterna ska vara enkla och säkra att använda, och lätta att hitta. Målsättningen bör vara att både kvinnor och män ska bli nöjda och använda tjänsterna i likvärdig utsträckning."

Med detta som grund har vi tänkt ett steg till med avsikt att göra allt så enkelt som möjligt för våra medborgare. Ett gemensamt tjänstenav som kan anpassas till varje kommun eller region och innehålla alla de kvalificerade tjänster som en modern e-förvaltning står för. Vi har valt att kalla det för "Medborgarnavet", enkelt och utan krusiduller. Det betyder i praktiken att vi i vårt projekt kan lansera en pilot som heter "Medborgarnavet – Blekinge". Det blir en gemensam arbetsytta på nätet som både kan leverera de förvaltningsgemensamma tjänsterna som den "Virtuella kommunen" har i sitt utbud och dessutom fungera som en plattform för andra tjänster som Blekinge vill att medborgarna ska kunna hitta till och använda på ett enkelt sätt. Den gemensamma infrastrukturen gör att alla "processer" som utvecklas utav kommuner runt om i Sverige kan återanvändas varhelst man finner de användbara.

Medborgarnavet blir en "motorväg" i molnet för modern e-förvaltning som enkelt kan anpassas till varje kommun, landsting eller region för att snabbt och effektivt nå ut till medborgarna.

6.9 Öppna gränssnitt

Den virtuella kommunen är i grunden tänkt att kunna samverka och integreras med existerande e-förvaltningslösningar i öppna gränssnitt. Vår pilot

"Medborgarnavet.se" är en plattform som bygger på en SOA-arkitektur där det finns ett öppet API som kan användas av alla leverantörer med öppna gränssnitt. Det är också möjligt att ansluta navet till den tjänstekatalog som utvecklats av våra statliga myndigheter. Genom att genomgående använda öppna standarder så kan medborgarnavet även fungera som en kanal för t.ex. tjänster som "Mina meddelanden" och "Min ärendeöversikt". De tjänster som utvecklats inom ramen för Sambruk kan, under förutsättning att källkoden är öppen, implementeras i medborgarnavet. Genom standarder såsom SAML 2.0, REST, SOAP m.m. kan man även bygga federationer tillsammans med andra leverantörer och på så sätt underlätta för medborgarna att utnyttja ett bredare tjänsteutbud genom en kanal med en inloggning.

6.10 Öppna data

I regionen pågår just nu flera intressanta projekt som i samverkan med virtuella kommunen kan skapa stora synergier för att uppnå målet att vara en av de ledande regionerna i Sverige inom e-förvaltning. Samlingsnamnet för projekten är ReDa (Regional Digital agenda) och det är en sammanslagning av både Digitala Agendan och CeSam. Vi har påbörjat ett arbete med att få den virtuella kommunen att bli en del av ReDa och på så sätt skapa synergier mellan projekten.

6.11 Projekt som pågår parallellt

I regionen pågår just nu flera intressanta projekt som i samverkan med virtuella kommunen kan skapa stora synergier för att uppnå målet att vara en av de ledande regionerna i Sverige inom e-förvaltning. Samlingsnamnet för projekten är ReDa (Regional Digital agenda) och det är en sammanslagning av både Digitala Agendan och CeSam. Vi har påbörjat ett arbete med att få den virtuella kommunen att bli en del av ReDa och på så sätt skapa synergier mellan projekten.

6.12 Sambruk

Eftersom plattformen för medborgarnavet är helt öppen och baserad på den teknologi som beskrivs av bl.a. sambruk som ÖTP (öppen teknisk plattform), så kan alla befintliga lösningar som utvecklats av och genom sambruk återvinnas och etableras i medborgarnavet. Initiativet öppnar också upp för nya företag som vill satsa på att utveckla öppna lösningar för kommuner och landsting att lansera dessa tjänster i en kanal som når ut till alla medborgare.

7. Slutsatser och kommentarer

Det finns idag en stor potential för Sveriges kommuner när det gäller att utveckla sina tjänster gentemot invånare och brukare. Utvecklingen av e-tjänster går trögt. Fler och fler kommuner marknadsför e-tjänster på sina hemsidor, men i praktiken är det få kommuner som på bredden har utvecklat en elektronisk ärendehantering där även den kommunala organisationen har anpassats så att utvecklingspotentialen i det nya arbetssättet har tagits tillvara.

Nytan för kommuner att gå från dagens organisation till e-förvaltning är dels att det skapar betydande fördelar för organisationen men i förlängningen även för medborgaren. Genom att systematisera de kommunala processerna skapas rationaliseringspotentialer av betydelse. Dessutom minskar den interna sårbarheten. I många mindre kommuner kan det vara en enda person som svarar för flera kritiska processer. Om den personen lämnar organisationen uppstår i många fall en kritisk situation där kommunens förmåga att leverera tjänster till rätt kvalitet och i rätt tid kommer att äventyras.

För den enskilde medborgaren/brukaren finns det möjligen ännu fler vinster att hämta. Dels uppstår en ökad flexibilitet genom möjligheten att beställa tjänster och kommunicera med kommunen även utanför den ordinarie kontorstiden. Dessutom finns det möjlighet att följa och bevaka ärenden utan att behöva ringa eller skriva till kommunen för statusuppdatering. Genom att införa en elektronisk handläggning skapas dessutom en mer rättssäker process där inslagen av godtycklighet kan minimeras samtidigt som fler utanför organisationen kan ta del av de kommunala besluten.

Sammantagen skulle detta innebära att landets kommuner kan frigöra en betydande kostnadspost genom att gå över till e-förvaltning. Hur detta ekonomiska utrymme sedan skall disponeras är upp till respektive kommun att avgöra.

Om det är så enkelt att nå denna betydande besparing bara genom att införa e-förvaltning, varför har då inte fler kommuner redan gjort detta? Det huvudsakliga svaret på denna fråga är att utvecklingskostnaderna för införandet av e-tjänster och i förlängningen att utveckla e-förvaltning är för höga för merparten av landets kommuner. Alla kommuner strävar ständigt efter att hitta sätt att rationalisera verksamheten. De flesta förändringar och förbättringar som skapar förutsättningar för en lägre kostnadsnivå har också någon form av investeringskostnad eller annan initialkostnad. Denna investering för att nå ett önskat resultat måste skrivas av innan besparingen blir lönsam.

När det gäller den kommunalekonomiska kalkylen för införandet av e-förvaltning har det i de flesta fallen visat sig att initial- eller investeringskostnaden är för hög. Det är svårt att räkna fram en försvarbar kalkyl för införandet av e-tjänster inom många områden. Det finns dock vissa områden där många kommuner erbjuder e-tjänster t ex. inom biblioteksverksamheten men merparten av de så kallade e-tjänsterna är

istället elektroniska blanketter på kommunernas hemsida. Dessa skall inte förväxlas med e-tjänster.

Vi menar alltså att orsaken till att införandet av e-tjänster går trögt till största delen beror på att investeringskostnaden idag är för hög jämfört med den ekonomiska nytta som en kommun kalkylmässigt kan räkna hem. Vid en politisk bedömning av frågan skulle naturligtvis även värdet för brukaren kunna vägas in och därmed skulle införandet bli "lönsamt". Problemet kvarstår dock för många kommuner att införandet måste finansieras.

Vid ett införande av ett arbetssätt och en organisation i linje med den Virtuella kommunen skulle utvecklingen av e-tjänster kunna öka, omställningen skulle kunna ske snabbare. Eftersom såväl utvecklingen av e-tjänster som ett gemensamt arbetssätt innebär att många kommuner delar på samma utvecklingskostnader, ökar möjligheterna för att den kommunalekonomiska kalkylen skall gå ihop.