

# Samarbete genom gemensam nämnd

Verksamhetsstödjande  
funktioner i Vårgårda och  
Herrljunga

Gustaf Kastberg, Isabell Meltzer och  
Viveka Nilsson



# Samarbete genom gemensam nämnd

Verksamhetsstödjande funktioner i  
Vårgårda och Herrljunga

Gustaf Kastberg, Isabell Meltzer och Viveka Nilsson

U-rapport nr 100

ISBN 978-91-87454-58-5  
© KFi tillsammans med författarna 2018  
KFi – Kommunforskning i Västsverige  
c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

# Innehåll

Sammanfattning.....	7
1. Inledning .....	9
Syfte .....	10
Utgångspunkter .....	10
Tillvägagångssätt .....	11
2. Empiri .....	13
Motiv och målbild.....	13
Övergången .....	16
<i>IT, växel och telefoni</i> .....	16
<i>Ekonomi</i> .....	17
<i>Personal</i> .....	19
<i>Sammantaget</i> .....	20
Styrning .....	20
<i>Resursfördelning</i> .....	22
Positiva och negativa effekter .....	23
<i>Sammanfattning effekter</i> .....	26
Några problemområden .....	26
3. Diskussion och slutsatser .....	29
Olika verksamheter med olika förutsättningar .....	29
<i>Funktionsorientering eller användarorientering?</i> .....	30
<i>Förankringsdilemma</i> .....	31
<i>Mål, styrning och inre effektivitet</i> .....	32
Bilaga 1 – Organisationskarta .....	35
Referenser .....	37
Dokument .....	37



# Sammanfattning

Den här rapporten handlar om samarbete. I kommunerna Vårgårda och Herrljunga togs beslut år 2014 om att samarbeta i två gemensamma service-nämnder för verksamhetsområdena ekonomi, personal, IT samt växel och telefoni med start den 1 januari 2015. Den här rapporten utgör en utvärdering av samarbetet. Syftet med utvärderingen är att peka på områden som fungerar bra respektive mindre bra – och därmed behöver utvecklas och förbättras. Vad som särskilt efterfrågats från kommunerna är att utvärderingen ska syfta till att generera idéer kring hur samarbetet kan utvecklas i riktning mot förbättrad kvalitet och en hög effektivitet. Rapporten bygger framförallt på intervjuer med personer som på olika sätt kunnat bidra med olika perspektiv av samarbetet.

Vad rapporten med all tydlighet visar är att övergången inneburit mycket arbete. Diskussionerna har handlat om att adressera frågor om verksamheternas uppdrag och syfte. Det har medfört att implementeringsprocessen dragit ut på tiden. De stora personalomsättningarna som har skett inom verksamhetsområdena personal och ekonomi är också en orsak till detta. Andra faktorer som har påverkat och försvårat övergången har bland annat varit att kommunerna har olika kulturer, arbetssätt och system. För att göra verksamheterna effektiva har man behövt se över på vilka sätt som man kan göra processerna mer lika och sammanfoga system.

Problemen till trots är en övergripande slutsats att etablerandet av gemensamma nämnder varit framgångsrikt. Inte minst har ambitionen om att klara personalförsörjningen förverkligats. Det var också ett av de mest överhängande problemen vid introduktionen av de gemensamma nämnderna. En andra slutsats är att det finns mycket utvecklingspotential kvar. Det går att peka på en rad utmaningar som är värda att uppmärksamma och som kan tas som utgångspunkt i ett framtida utvecklingsarbete. Vikten av att utveckla de gemensamma nämndernas verksamhet accentueras i relation till de ambitioner och förhoppningar som uttryckts kring att expandera samarbetet till att omfatta fler kommuner. I rapportens avslutande del pekas ett antal områden fram som är möjliga att adressera i ett framtida utvecklingsarbete. Ett sådant handlar om att ta ställning till inriktning för de olika verksamheterna, är syftet att exploatera

stordriftsfördelar (funktionslogik) eller ska verksamheten istället anpassas till lokala behov (användarlogik) – men då också bli mer kostsam, är en fråga att reflektera över. En annan handlar om att minska det förväntningsgap som vi ser i studien genom att kommunicera vad som kan förväntas och att tydliggöra de vinster som samarbetet faktiskt innebär. Att se över på vilket sätt användare kan involveras i arbetet med att formulera mål är en möjlig strategi. Ett sista utvecklingsområde handlar om att formalisera den nuvarande styrningen som karaktäriseras av förtroendefulla relationer och vaga styrningsprinciper. Om en målsättning är att involvera ytterligare kommuner till samarbetet är styrningssituationen ett centralt och viktigt utvecklingsområde att reflektera över.



# 1. Inledning

Under senare tid pekas allt oftare samarbete ut som en lösning på nutida och framtida utmaningar för Sveriges kommuner. I kommunerna Herrljunga och Vårgårda återspeglas denna trend i ett samarbete över kommungränserna gällande ett antal serviceområden. De gemensamma verksamheterna organiseras i två nämnder. Den verksamhet som bedrivs kan övergripande karaktäriseras som service/stödverksamhet. Den ena nämndens verksamhet är ekonomi och personal medan den andras verksamhet är IT, växel och telefoni.

Det finns en växande mängd studier som rör interkommunalt samarbete. Den överväldigande delen studier rör emellertid samarbete för att över organisationsgränser skapa bättre lösningar och en ökad förmåga att möta specifika klientbehov och utmaningar. Samarbete kring service/stödtjänster är mindre utforskat och utgångspunkterna och målen med de senare samarbetena skiljer sig också från de förra. Den utvärdering som här skisseras kan därmed förväntas bidra till den mer allmänna kunskapsbasen kring samarbete för att stärka och utveckla service- och stödverksamhet.

En grundläggande utgångspunkt är att det finns en effektiviseringsambition med fokus på att stärka och utveckla verksamhetens processer (Janssen och Joha, 2008). I diskussioner kring effektivitet bryts ofta begreppet ner i två delar. Den ena delen handlar om det som ofta benämns inre effektivitet. Vad som avses är förmågan att omvandla resurser på ett optimalt sätt. Vid uppmärksammande av den inre effektiviteten ställs verksamhetens resultat mot de mål som finns. Den andra delen handlar om det som ofta benämns yttre effektivitet. Detta handlar istället om att skärskåda relevansen i den målformulering som finns. Frågor om huruvida det är rätt sorts resultat som produceras hamnar i förgrunden. För gemensamma delade servicetjänster är det en utmaning att balansera den inre och den yttre effektiviteten och att samtidigt göra saker kostnadseffektivt och leverera an anpassad service till mottagande verksamheter.

## Syfte

Syftet med studien är att generera kunskap om hur samarbetet fungerat och identifiera vilka lärdomar som kan dras. Det finns ett antal frågor som är relevanta att adressera.

1. Finns det tydliga målvärden?
2. Har en god styrning etablerats (inre effektivitet)?
3. Hur uppfattas den service som levereras (yttre effektivitet)?
4. Motsvarar nuläget målbilden?
5. Vilka erfarenheter har gjorts?

## Utgångspunkter

Studier av delade serviceverksamheter har betonat att gränssnitt och relationer är viktiga att beakta (Kastberg, 2014). Ett sätt att conceptualisera relationerna är att dela upp dem i en vertikal dimension och i en horisontell dimension. Den vertikala dimensionen handlar om relationen mellan övergripande styrning ner till den verksamhet som produceras i serviceenheten. I det aktuella fallet är det relationen mellan politiker i gemensam nämnd och tjänstemän till bedrivandet av verksamheten. Med en separat serviceverksamhet som dessutom är gemensam för olika huvudmän hamnar styrningsfrågor såväl som frågor om insyn och inflytande i förgrunden. Frågor som kan komma att ställas på sin spets handlar om hur kostnader fördelas, hur nyttan av verksamheten sprids mellan parterna och hur ansvar utkrävs (Dekker, 2004). Vid otydligheter eller missförhållande på dessa punkter finns risk för misstroende och konflikt. Centrala frågor ur ett styrningsperspektiv rör målformulering, uppföljning, etablerande av strukturer samt modeller för resursallokering.

Den horisontella dimensionen handlar om att uppmärksamma relationen mellan den serviceproducerande enheten och den verksamhet som är mottagare av servicen. Ett antagande som kan göras är att ju mer distanserad serviceenheten blir från den mottagande verksamheten desto mer utmanade blir det att etablera ett välfungerande gränssnitt. Den service som skall produceras skall både ske på ett sätt som lever upp till krav om inre effektivitet men frågor om den yttre effektiviteten aktualiseras också. Ett motsatsförhållande är också möjligt att anta så till vida att vinster i form av skalfördelar som uppkommer vid likriktning av service kan förväntas uppstå delvis på bekostnad av anpassning till de olika användare som finns. Detta kan uttryckas som en konflikt mellan en funktionslogik och en användarlogik. Detta ställer krav på förmåga till avväg-

ningar. Styrningen måste därför innefatta strukturer som skapar en lyhörddhet för krav och förväntningar från brukare av servicen som studeras samtidigt som anpassningen inte kan blir för omfattande eftersom det går ut över förmågan att exploatera stordriftsfördelar.

Den analys som utvecklas kommer därför att rikta in sig på att gånga hur styrning och organisering sker utifrån de båda dimensionerna och hur samspelet ser ut.

### **Tillvägagångssätt**

Studien tog sin början under hösten 2017. Det empiriska materialet består i huvudsak av intervjuer, mötesobservationer samt olika dokument som legat till grund för beslut om gemensamma nämnder i kommunerna. Totalt har 28 intervjuer genomförts med politiker, centrala tjänstemän, personal som arbetar i de verksamhet stödjande funktionerna samt användare i andra förvaltningar under perioden november 2017 – februari 2018. Samtliga intervjuer har spelats in och 11 intervjuer har skett via telefon. Urvalet av intervjupersoner har skett genom att centrala tjänstemän har fått reflektera över vilka personer som kan bistå med olika upplevelser i syfte att fånga en så bred bild som möjligt av hur samarbetet har fallit ut. För att skapa ett dynamiskt samtal och möjliggöra följdfrågor har en semistrukturerad metod för intervjuerna tillämpats där intervjuguide på förhand har upprättats med centrala teman som grund. Under studien har också ett antal möten gemensamt anordnats tillsammans med centrala tjänstemän i de båda kommunerna där bland annat upplägget för studien diskuterats – men också berättelsen om vad som föranledde samarbetet. Vid dessa tillfällen har anteckningar förts då det framkommit information som har varit av intresse för studien.



## 2. Empiri

I det här avsnittet presenteras det arbete som stått i förgrunden till samarbetet som den här rapporten önskar att undersöka. Den bild som målas upp och beskrivs i det här avsnittet bygger på dokument som legat till grund för beslut i kommunerna, samt de intervjuer som genomförts med olika aktörer i samarbetet. Först presenteras bakgrunden och argumentet till varför samarbete genom gemensam nämnd föreslogs. Sedan följer en beskrivning av hur samarbetet har fallit ut och fungerar i nuläget relaterat till frågor om bland annat styrning, ansvar och resursfördelning – olika typer av effekter presenteras också här. Avsnittet avslutas med att lyfta fram några problemområden som identifieras när vi ser till den samlade empiriska bilden.

### **Motiv och målbild**

Värgårda och Herrljunga är två kommuner som på många sätt liknar varandra, de har båda runt 10 000 invånare. Därtill bor kommunernas invånare till stor del på landsbygden och näringslivsklimatet är en central del för kommunernas överlevnad. Det finns också skillnader mellan kommunerna, den mest framträdande handlar om kommunens organisering där Värgårdas politiska organisation har en nämndstruktur med färre nämnder medan Herrljunga är mer traditionellt organiserad vad gäller nämnder. Samarbetet genom gemensamma servicenämnder för verksamhetsstödjande funktioner är inte det första samarbetet mellan kommunerna. Kommunerna samarbetar sedan tidigare även inom andra områden som bland annat vuxenutbildning och upphandlingsfrågor.

Kommunerna har också en historia av konflikter och den beskrivs av ett antal respondenter som att det fanns en "historisk pajkastning" kommunerna emellan. Historien om räddningstjänsten beskrivs under en mötesobservation som ett bra exempel på detta där det råder delade meningar om hur det har gått till. Tanken var i grunden ett trepartssamarbete mellan Herrljunga, Värgårda och Alingsås men i slutändan blev det ett samarbete mellan de två sistnämnda kommunerna. När samarbetet med de gemensamma nämnderna skulle bli verklighet anordnades en pressrelease där kommunerna grävde ner en yxa i marken för att visa på att stridsyxan mellan kommunerna nu var begravnen.

När det väl var bestämt att man ville utöka samarbetet mellan kommunerna beskrivs processen av respondenter som skyndsam eftersom det fanns en tydlig politisk vilja i kombination med drivande tjänstemän. Det fördes också diskussioner kring vilka frågor som samarbetet skulle omfatta, däribland miljö- och byggfrågor men dessa valdes bort eftersom det fanns ett politiskt motstånd kring det, uppger respondenter. För att utreda vilken organisatorisk lösning som var mest lämplig för de samarbetsområden som kommunerna kom överens om anlätades en konsultbyrå för att göra en förstudie. Det är efter förstudien som målbilden om vad samarbetet ska innebära definieras och tydliggörs.

Det finns många olika sätt att organisera verksamheterna för att få till ett samarbete: kommunalförbund, aktiebolag, gemensam nämnd eller genom upprättande av avtal. Två argument lyfts fram som motiv till varför man valde gemensam nämnd. För det första påpekades att denna lösning kunde vara på plats relativt snabbt, vilket ansågs viktigt eftersom det fanns vakanser på centrala poster som exempelvis ekonomi- och personalchef i kommunerna. För det andra handlade det om att organisationsformen enkelt kunde passa in inom ramen för de båda kommunernas övriga verksamhet, till skillnad från exempelvis en upphandlingssituation. Av dokument framgår även att gemensamma nämnder säkrar medborgares rätt till insyn och ansvarsutkrävande eftersom gemensamma nämnder förutsätter politiker som ledamöter samt att revisorer följer upp verksamheten. När samarbetet hade stabiliserats ville man även titta på om det fanns möjlighet att knyta ytterligare kommuner till samarbetet. Genom att visa upp en "bäst i klassen"- lösning skulle andra kunna bli intresserade av att delta.

I förarbetena som föranledde samarbetet identifieras också att de olika områdena hade olika förutsättningar för att slå ihop de båda kommunernas verksamheter. Personal och ekonomi ansågs ha goda förutsättningar för att få till stånd ett framgångsrikt samarbete eftersom de båda kommunerna ansågs vara väl integrerade. Däremot identifierades en del hinder för IT och växel/telefoni eftersom kommunerna hade kommit olika långt i denna fråga, samarbetet sågs här som en möjlig väg för att ge IT-utvecklingen en skjuts framåt.

Syftet med samarbetet finns också inskrivet i överenskommelsen mellan kommunerna. Där framgår att syftet i huvudsak är verksamhetsstödande. Följande punkter räknas upp:

- Skapa goda förutsättningar för utvecklande och samverkande service såväl inom funktion som mellan funktionsansvaren

- Vara en gemensam resurs för samtliga verksamheter i de båda kommunerna avseende ekonomi, personal och IT/växel/telefoni
- Bidra till kvalitetshöjning och optimera effektivisering av den kommunala verksamheten så att resurserna räcker längre
- Möjliggöra för kommunerna att långsiktigt säkerställa kostnads- och kompetenseffektivitet inom kommunal ekonomi-, personal-, och IT-, växel-, och telefonitjänster till efterfrågad kvalitet
- Öka attraktionskraften för kommunen som arbetsgivare för att på så sätt locka och behålla kompetent personal inom funktionerna ekonomi, personal och IT/växel/telefoni
- Skapa förutsättningar för en fördjupad demokrati och förbättrad medborgarservice genom att öka användarvänligheten för kommunala IT-tjänster

De beskrivningar som ges i bakgrunds- och beslutsdokument bekräftas och förstärks av intervjuer och observationer. Under ett möte med centrala tjänstemän från förvaltningen framgår att det vid samarbetets början fanns olika syften med de gemensamma servicenämnderna. För det första sågs samarbete som en förutsättning för att de båda kommunerna skulle klara välfärdsuppdraget. Samarbete skulle genom stordriftsfördelar leda till kostnadseffektivitet, kvalitetshöjning och en ökad tillgänglighet. Att spara pengar på samarbetet genom kostnadseffektivitet, påpekas dock av respondenter, ha varit ett underordnat mål. Av dokument framgår ändå att samarbetet betraktas som ett sätt att använda medborgares resurser på ett ändamålsenligt sätt.

Vid intervjuer lyfts olika motiv till samarbetet fram. För det första handlade det om att öka kvaliteten. Förhoppningen var att arbetsprocesserna i kommunerna alltmer skulle komma att likna varandra. Ett exempel som återges vid en intervju är att det vid ett bokslut inte finns någon anledning att ha två olika upplägg och processer. Ambitionen var även att samarbete skulle möjliggöra en ökad specialisering vid komplexa frågor genom att kompetensen skulle samlas, det ansågs även öka kvaliteten för de verksamhetsstödjande funktionerna.

För det andra lyftes frågan om svårighet att rekrytera kompetent personal, där sågs samarbete som lösning på den bristande förmåga som de båda kommunerna upplevde under tiden före samarbetet. Samarbetet skulle bidra till ett större sammanhang och skapa en attraktion hos kommunerna för arbetssökande. En del av respondenterna menar att beslutet delvis var forcerat eftersom det vid tiden innan bildandet av de gemensamma nämnderna fanns svårigheter i

att rekrytera chefer i de båda kommunerna. Resultatet av vakanserna och den tidspress som det förde med sig blev därför ett förslag om gemensamma nämnder, menar respondenter. Personalfrågan skulle även skapa en robusthet i organisationen genom att fler medarbetare sysslade med liknande arbetsuppgifter och kunde täcka upp för varandra vid sjukdom eller liknande.

De gemensamma nämnderna tilldelas enligt överenskommelsen ansvar och olika arbetsuppgifter. "*Nämndens uppgift är att stödja och säkerställa en effektiv ledning, administration och gemensamma arbetsformer inom olika delar av de verksamhetsstödjande funktionerna*" (Överenskommelse, 2014 sidan 2). Genom överenskommelsen har de olika funktionerna/avdelningarna också tilldelats olika uppgifter och ansvarsområden. Det framgår att de har till uppgift att samarbeta mellan de fyra funktionerna men också att skapa gemensamma processer mellan funktionerna, det vill säga att syftet handlar också om att göra arbetet mer standardiserat. Exempel som ges där gemensamma stöd för processer är pensionsfrågor, arbetsmiljö, budgetering, uppföljning och IT-drifter.

## Övergången

När samarbetet hade utretts och beslut tagits om att skapa gemensamma servicenämnder för de fyra verksamhetsstödjande funktionerna *ekonomi, personal, IT* samt *växel/telefoni* skulle arbetet sjösättas i praktiken. Den 1 januari 2015 skulle sammanslagning ske och det första året beskrivs allt jämt av alla inblandade som turbulent. Organisatoriskt skapades två nämnder, en i respektive kommun med tre tillhörande chefer: ekonomichef, personalchef samt IT-chef som även ansvarade för växel och telefoni. Av intervjuer framgår att de olika funktionerna var olika väl förberedda och hade olika förutsättningar vilket medförde att alla stod inför olika typer av problem och utmaningar.

### *IT, växel och telefoni*

Verksamhetsområdet IT, växel och telefoni hade vid implementeringsprocessen stora utmaningar. I huvudsak handlade det om att de båda kommunerna hade olika IT-system – att samköra dessa i en gemensam nämnd var inte helt enkelt. De båda kommunernas arbetssätt skiljde sig också åt. Den ena kommunen arbetade mer med att lösa saker på egen hand medan den andra jobbade mer med konsulter. En respondent beskriver det som att IT-avdelningarna i Vårgårda och Herrljunga historiskt sett har en tradition i att mäta och jämföra sin "duktighet". I praktiken innebar det att kommunerna tävlade om att framstå som den bättre IT-avdelningen och i flera fall förespråkades den egna lösning-



en. Att få till stånd samarbetet var därför till en början utmanande. En annan respondent beskriver det som att man har behövt identifiera "single point of failure", vilket betyder att det innan samarbetet fanns personer som hade implementerat lokala lösningar som bara personen i fråga kunde åtgärda vid problem, eftersom det inte var någon annan som förstod den tekniska lösningen. Att hitta dessa (både personer och lösningar) har tagit tid i anspråk vilket har medfört att arbetet gått långsamt framåt.

*"Jag kan känna att alla är sura på IT, det spelar ingen roll var man är någonstans – alla är alltid sura på IT vilket gör att IT inte är ett lätt område och om man då slår ihop två icke-fungerande till en stor (...) det är lätt att göra sig oumbärlig från IT 'det är bara några stycken, vi kan göra såhär så länge' och det kommer man bort ifrån när det var lite större för då var man tvungen att tänka att det vi gör måste nu funka överallt på alla sätt."*

Verksamheten jobbar enligt ITIL (Information Technology Infrastructure Library). Arbets sättet består av ett antal principer för hur man ska gå till väga för att hantera IT-tjänster. Fokus ligger på att i så hög grad som möjligt anpassa IT-tjänsterna efter verksamheternas behov. Vidare är verksamheten strukturerad i sju enheter: växel/telefoni, servicedesk, leveransforum, E-tjänster, infrastruktur, nät/service samt klient. Motivet till att införa servicedesk, som är den enhet som tar in beställningar, behov och problem, (och som inte fanns tidigare i kommunerna) var för att det inte fanns något system för vem som skulle ansvara för det här utan alla svarade i telefon, uppger en respondent. Det saknades således struktur för hur man skulle fånga upp aktuella behov och problem för att rama in arbetet med IT i de båda kommunerna. Det fanns också en inkörningsperiod för växel och telefoni. Bilden som målas upp är att det var förvirrande om receptionister skulle svar "Välkommen till Vårgårda eller Herrljunga". Denna problematik beskrivs emellertid som mindre dramatisk än IT (som än idag inte tycks ha landat ner i sin roll, men vi återkommer till det lite längre fram i rapporten).

### **Ekonomi**

Verksamhetsområdet ekonomi var utan tvekan det mest väl förbereda området vilket framgår av intervjuer. Det är den tidigare ekonomichefens förarbete som särskilt nämns, där förberedelsen i huvudsak handlade om att det fanns en bra utarbetad och tänkt struktur kring kommunikationen mellan medarbetarna

i den nya organisationen. Verksamheten är uppdelad i två enheter: controller och redovisning.

En del saker blev dock inte som man hade tänkt sig från början. En sådan var att det i planerna fanns en tanke kring att redovisningen skulle anta en mer processinriktad roll och att det skulle finnas en redovisningsansvarig för båda kommunerna inom ett område. Det har inte införlivats och ansvar uppdelades istället per kommun. Utvecklingen går dock mot mer samordning där exempelvis de som har ansvar för anläggningsregistret har ansvaret för båda kommunerna. Ambitionen att skapa flera gemensamma processer har sin grund i argumentet kring standardisering och effektivisering och det finns en frustration kring att arbetssätten är olika i kommunerna. Det verkar som att de tankar som fanns kring stordriftsfördelar inte har införlivats i praktiken eftersom verksamheten är fortsatt liten.

*“Det är irriterande om inte månadsuppföljningen ser likadan ut i kommunerna. Det blir inte lätt att ha ansvar för två kommuner om det inte är lika. Inom redovisning vill vi komma så lika som det bara går. Det är svårare och det är inte så stor volym. Vi har inte tillräckligt med tjänster för att göra det.”*

Den här bilden ges även för controllerfunktionen där respondenter ger en bild av att det är tydligt att controllerna är mer knutna till verksamheterna än vad redovisning är. En annan bild som målas upp är att det vid övergången framgick att de båda kommunerna arbetade relativt lika sedan tidigare, åtminstone var inte skillnaderna i arbetssätt så stora som i jämförelse med IT och personal.

På det hela taget har det inte skett några betydande förändringar för det här verksamhetsområdet. Det bekräftas också av användare som säger sig fortfarande ha en ekonom knuten till sig för löpande avstämningar och månadsuppföljningar. Under perioden sedan sammanslagningen har ekonomiavdelningen också försökt utöka samarbetet med personalavdelningen eftersom det finns ett identifierat behov av att kommunerna behöver en så kallad personalcontroller. Tjänsten ska utgöra bryggan mellan personal och ekonomi som en respondent uttrycker det. Det som ligger till grund för behovet handlar om att verksamheten idag inte har den kompetens som krävs för att på ett systematiskt sätt skapa en förståelse för sambandet mellan nyckeltal som går att härleda till personal i relation till ekonomin. En ambition är också att användare (i synnerhet chefer) ska få en ökad förståelse för sambandet mellan arbetade timmar och ekonomi. Personalcontrollern ska därmed vara ett bollplank mellan exempelvis en HR-specialist och en controller som en respondent beskriver det. Från

ekonomiavdelningen beskrivs behovet av den här kompetensen som avgörande, en respondent från ekonomiavdelningen säger: "Vi har svårt att förklara varför personalkostnaderna har ökat med nästan 100 miljoner de senaste åren". Den samlade bilden av implementeringsprocessen för ekonomiavdelningen är att den tenderade att ske tämligen smärtfritt, istället har fokus legat på att finna sig i sina nya roller, se om den organiseringen som den förra economichefen ritat upp är den bästa och identifierat nya behov (som exemplet med personalcontrollen ovan).

### **Personal**

För verksamhetsområdet personal har implementeringsprocessen varit minst sagt omtumlande och ny personalchef tillsattes tre månader efter det att samarbetet hade i sjösatts. Olyckligtvis hade den tidigare personalchefen i en av kommunerna varit borta från arbetet under en period vilket gjorde att förberedelsearbetet var bristfälligt. Arbetssituationen beskrivs under den här perioden som mycket påfrestande vilket innebar att flera i personalen blev sjukskrivna.

*"Det var en HR-enhet som planlös satt och inte visste vad de skulle göra för chefen hade inte varit på plats på ett halvår..."*

Verksamheten är uppdelad i två enheter: HR och bemanning. Ett problem som uppstod i samband med övergången handlade om att den här strukturen – det vill säga uppdelningen mellan HR och bemanning – inte var färdigbyggd, vilket skapade en otydlighet för verksamheten. Exempelvis lyfts bilden av att lönehanteringen fungerade bra i de båda kommunerna före samarbetet men att löneadministratörerna vid övergången hade olika arbetssätt och arbetade i olika system. Vad man fick göra var att gå över i en manuell lönehantering som av respondenter beskrivs som komplicerad och med risk för felhanteringar.

Under implementeringsprocessen har personalomsättningen varit hög, vilket i sig skapar en instabilitet och en svårighet i att driva på arbetet. Det tar tid att rekrytera ny personal men även upplärningsprocessen tar tid vilket har gjort att förändringsarbetet tagit längre tid än väntat. Det har för det här området (i likhet med IT som beskrevs tidigare i rapporten) också funnits en rollsökningsfas: vad är det för typ av service eller stöd som den gemensamma personalavdelningen ska erbjuda? Frågan har varit omdiskuterad uppger respondenter och det har tagit tid att finna vilken roll som personalavdelningen ska axla och vilka uppgifter som ligger inom, och utanför, ramen för deras ansvarsområde.

## **Sammantaget**

På det hela taget kan övergången sammanfattas som turbulent (mer eller mindre inom olika områden) och slitsamt. Att sammanfoga två kommuner med olika arbetssätt, kulturer och personer till en och samma är av allt att döma en svår uppgift som kräver tid och tålamod. Det är det som implementeringsprocessen är ett uttryck för, uthållighet och svårigheter i att hitta roller, ansvarsfördelningar och personer som alla arbetar i samma riktning.

Två år har nu passerat sedan de två nämnderna introducerades. I nedanstående avsnitt presenteras hur samarbetet fungerar idag. Vilka positiva effekter har uppmärksammats och vilka förbättringsområden finns? Beskrivningen grundar sig i de intervjuer som genomförts med politiker, centrala tjänstemän, personal som arbetar i serviceorganisationerna samt användarna. Frågor om hur styrningen fungerar och vilka effekter som samarbetet har lett till står i fokus för avsnittet.

## **Styrning**

För att återge en bild av hur styrningen fungerar i praktiken behövs en redogörelse för hur verksamheten är organiserad och hur gränssnitten mellan relationer i samarbetet ser ut. Verksamhetens beslutande organ är de politiska nämnderna med kommunstyrelsens ordförande (KSO) i respektive kommun som ledamöter, vice KSO är ersättare. Nämnden *personal och ekonomi* är organiserad med Vårgårda som värdkommun medan nämnden *IT, växel och telefoni* är organiserad med Herrljunga som värdkommun. De fyra verksamhetsområdena (ekonomi, personal, IT samt växel och telefoni) leds av tre chefer. Kommuncheferna är ytterst ansvariga för det verksamhetsområde som tillhör den egna kommunen. Därtill finns också en gemensam ledningsgrupp som består av tjänstemän från de båda kommunerna.

Nämnderna beslutar om grundläggande samarbetsfrågor. Exempel som framkommer i intervjuer handlar om byte av plattform i IT-nätverket. De tre verksamhetscheferna uppges ha stort mandat. Att de två kommuncheferna kommer överens uppges vara en avgörande faktor för hur samarbetet faller ut, vilket blev särskilt påtagligt under den korta tid som Herrljunga fick en ny kommunchef som inte var förespråkare av samarbetet. Av intervjuer och (framgår att det inte finns något tydligt gränssnitt mellan verksamhetscheferna och kommuncheferna. Styrningen bygger på en god dialog men mycket förtroende och mandat ges till de enskilda cheferna att utveckla nya arbetssätt, metoder och idéer för samarbetets utformning.

Verksamhetsområdena är egna resultatenheter och vid bildandet av de gemensamma nämnderna slogs budgeten för varje område i respektive kommun ihop – sedan dess har påslaget varit lika mycket som för alla andra verksamheter. Resursfördelning sker således via kommunbidrag och “nyttjandet” av verksamheternas stöd/service sker efter behov.

Att antalet ledamöter i de gemensamma servicenämnderna är få lyfts, av respondenter, fram som ett medvetet val. Syftet med att ha få (men betydelsefulla) ledamöter i nämnderna motiverades med att samarbetet inte byggde omdiskuterade politiska beslut – argumentet var således att de administrativa stödfunktionerna inte var speciellt politiskt omdiskuterade. Det var emellertid viktigare att skapa en struktur som möjliggjorde att så lika processer som möjligt skulle uppnås. Tanken om att någon effektivisering ändå ska skönjas av samarbetet har sin bakgrund i det här argumentet.

En av farhågorna som identifieras i forskningen handlar just om att gemensamma nämnder kan leda till demokratiska underskott (se exempelvis Larsson, 2015). För att undvika den här situationen har en gemensam ledningsgrupp (med tjänsteman) inrättats för att lyfta frågor kring de gemensamma nämnderna. Frågor som behandlas i detta forum handlar om att förankra det arbete som sker. Exempel som ges är: *Det här är en beskrivning av ansvarsområde för personal, är den bra? Vi vill inrätta en personalekonom i syfte att kartlägga lönekostnader, vad tänker ni om det?* I det här forumet lyfts således förslag och en förankring kring arbetssätt och utveckling sker. En annan respondent beskriver nämnden och den gemensamma ledningsgruppen som olika forum för uppdatering och att det inte sker någon styrning från nämnderna, styrningen kommer istället från kommunstyrelsen i respektive kommun.

Styrningen har emellertid i praktiken visat sig vara mer komplicerad (och politisk) än vad man tidigare trott. Exemplet som ges (av merparten av de intervjuade) handlar om heltidsprojektet där den ena kommunen har beslutat för att gå framåt med projektet och förverkliga tanken om heltid som norm, medan den andra kommunen inte har gjort det. För personalavdelningen som är den drivande aktören av projektet får detta emellertid konsekvenser, arbetet stannar upp eftersom de båda kommunerna inte är eniga i den här frågan. Hur personalavdelningen ska förhålla sig till detta ambivalenta besked beskrivs som oklart. En respondent som arbetar i en av de verksamhetsstödjande funktionerna beskriver styrningssituationen som komplex och rörig. De olika verksamhetsområdena har olika ansvar i de olika kommunerna vilket skapar svårigheter. Exempelvis har ekonomiavdelningen ansvar för den interna kontrollen

och frågor som rör försäkring i den ena kommunen men inte i den andra. Den politiska styrningen har tidigare i avsnittet lyfts fram som delvis begränsad. Att politiker i Vårgårda nu lyfter frågan om effektivisering och efterfrågar en uppföljning och utvärdering (den här rapporten) är ett uttryck för att man vill se om samarbetet genererat de effekter som man hade hoppats på.

### **Resursfördelning**

En del av styrningen handlar givetvis om fördelning av resurser. Som beskrivits ovan sker finansiering av de gemensamma servicenämnderna genom kommunbidrag där respektive kommun står för sin andel av kommuninvånarantalet. Många respondenter (nästan alla) uppger att de tycker att tanken med kommunbidrag är bra eftersom det är så som finansiering sker i de övriga nämnderna. Det som emellertid problematiseras är vilka förväntningar som finns kopplat till finansieringen, eller mer konkret: vad får jag för pengarna? Eftersom det inte finns några *tydliga* uppdragsbeskrivningar där roller och vilken service/stöd/styrning som de gemensamma verksamheterna ska erbjuda eller leverera blir det i praktiken ett problem – och ofta en fråga att avgöra från fall till fall. Så här säger en respondent som arbetar i en av de gemensamma förvaltningarna “Grundtanken med kommunbidrag är bra. Det som är svårt är att göra rätt”. Ett exempel rör IT där det finns olika arbetssätt, den ena kommunen har leasing men den andra kommunen direktinköp. Mot bakgrund av detta har det inrättats en ny tjänst på IT-avdelningen just för att hantera komplexiteten kring redovisningen. Ekonomiavdelningen har också fått anordna utvecklingsdagar för att lägga grunden för hur den här redovisningen ska hanteras. Det här får således effekter för ekonomiavdelningens arbetssätt, så här säger en respondent.

*“Vi har ett kommunbidrag i Herrljunga och ett i Vårgårda. Vi har två externa budgetar. Viss del i Vårgårda är kommunspecifikt och viss del är generell för båda. Herrljunga är också uppdelat i generell och kommunspecifikt. Vad ska splittras mellan kommunerna?”*

Som alternativ till den resursfördelningsmodell som nu tillämpas har verksamhetsområdet IT, växel och telefoni lyft frågan om att inrätta ett köp- och säljsystem. Det här förslaget grundar sig i en önskan om en förtydligad struktur med väl avgränsade ansvarsområden (vilket identifierats som en brist i avsnittet om styrning ovan). Det går idag, genom det nuvarande resursfördelningssystemet, inte att kartlägga vem som använder hur mycket resurser och till vad. Köp- och säljsystemet upplevs därmed (av förespråkande aktörer) som ett svar på pro-

blemet och att metoden möjliggör ett steg närmare mot att identifiera vilka kostnader som belastar vilken verksamhet. Det här förslaget har mötts av den del kritik eftersom andra respondenter menar att det finns ett grundläggande problem att först adressera (innan eventuell diskussion om köp- och sälj kan vara aktuell).

*“Det är oacceptabelt att det finns chefer som blir anställda och får en ny dator och så fungerar inte den på 5 månader och då kan vi prata om köp och sälj och allt annat men verktygen måste fungera (...) jag är lite bekymrad över hur man ser på uppdraget, hur man säkerställer den grundläggande servicen.”*

Ovanstående citat får illustrera det missnöje som finns kring att det delvis inte finns någon utarbetad struktur för hur styrning, ansvar och befogenheter fungerar i nuläget, men också för att det verkar vara svårt att finna något bättre alternativ. Den nuvarande resursfördelningsmodellen har också nyligen visat sig vara svår att samköra mellan kommunerna. Exemplet som ges handlar om att den ena kommunen beslutade om besparingar (för alla verksamheter genom den så kallade osthyvsmodellen för att använda ett uttryck från en intervju). Den här besparingen beslutade inte den andra kommunen om vilket ledde till att resursfördelningen blev skev – balans ska skapas i kommande budgetar, är tanken.

Resursfördelningsmodellens problem grundar sig i att det för det första inte finns någon tydlig beskrivning kring vad servicenämnderna ska göra och vem som ska ansvara för vad, och för det andra finns det inte några tydliga kriterier kring vem som bestämmer nivåer för det som verksamheterna ska utföra. Det blir mot bakgrund av detta också svårt att ställa några krav. Det pågår förhandlingssituationer mellan användarna och de verksamhetsstödjande funktionerna där exempelvis ekonomi uppger sig “ge efter” för att möta verksamheternas behov medan exempelvis IT har fokuserat mer på strategiska frågor som beaktar ett helhetsperspektiv.

## **Positiva och negativa effekter**

Samarbetet har gett upphov till en rad upplevda effekter, både positiva och negativa. Relaterat till målbilden upplever en del respondenter att samarbetet har bidragit till en kompetensförbättring och en mer robust personalsituation, och därmed också bättre kvalitet. Politiker uppger att de känner sig mer säkra på vad kommunen gör inom dessa verksamhetsområden, i synnerhet i de saker

där den egna kompetensen inte är så hög – vilket tas som ett uttryck för en trygghet om att kommunen är på rätt väg i en fråga. En annan aspekt som lyfts fram som positiv är att den interna kontrollen för verksamheten har blivit bättre. När samarbetet initierades behövde verksamheterna styra upp och sortera och i förlängningen har det inneburit att det ställs högre krav på att det är “ordning och reda” i verksamheterna.

Vid frågor om effektiviseringar, i synnerhet ekonomiska sådana, uppger respondenter att det indirekt har införlivats. Exempel som ges är att det har inneburit att flera system har ersatts av gemensamma och vid upphandlingar har stordriftsfördelar varit framträdande i förhandlingssituationer. Att tre chefs-tjänster har slopats är också ett uttryck för en ekonomisk effektivisering, menar en del respondenter.

En annan sak som lyfts fram av flertalet aktörer handlar om införandet av gemensamma utbildningar för nya chefer. Aktiviteten är ny och har utarbetats av personalenheten i samband med samarbetets introducerande. Vad gäller personalenheten lyfts också frågan om att samarbetet har inneburit att HR-enheten har fått möjlighet att hantera och fokusera på andra typer av frågor än tidigare. Ett exempel som ges handlar om svåra personalärenden som tidigare har legat på långbänk eftersom varken kompetensen eller tiden har funnits till att hantera dessa typer av ärenden.

En annan positiv effekt som framkommer vid intervjuer handlar om läran-det mellan kommunerna. Att samarbeta över kommungränserna innebär att Vårgårda och Herrljunga får träffa en annan kommun och därmed får möjlighet att dela erfarenheter och hämta inspiration om hur de löser politiska frågor och ser på olika saker. En respondent uttrycker det genom att “vi kommuner blir allt bättre på att ‘sno’ kunskap av varandra”. Tack vare de gemensamma funktionerna har förvaltningsgemensamma möten inrättats vilket uppges vara en positiv aspekt eftersom kommunerna behöver ett inflöde för att utvecklas och förnyas uppger respondenter.

Till de negativa eller mindre bra upplevelserna hör bland annat starten till samarbetet. Bilden som målas upp av respondenter är att verksamheterna inte har hunnit anpassa sig till den förändrade situationen, som i praktiken har inneburit en del omstruktureringar av arbetsuppgifter. Användarna upplevde situationen till en början som att inflytandet till att påverka hur samarbetet ska se ut var bristfälligt. Det fanns till en början ingen dialog med förvaltningarna och de verksamhetsstödjande funktionerna om hur man på bästa sätt kan organi-



sera uppgifter så att det ska bli så effektivt som möjligt. Nedanstående citat får illustrera detta.

*“Man har exporterat ut till chefer och all personal att de digitalt ska lägga schema i lönehanteringsverktyget och det ligger ju nere på avdelningarna vilket inte egentligen är deras primära uppgift, det hade jag gärna velat bromsa för det kan inte bara komma ut så, pang.”*

En annan sak som poängteras som har ändrats i samband med samarbetet handlar om den bristande närvaron. När två kommuner delar på centrala funktioner blir det uppenbart att chefer med tillhörande personal inte kan befinna sig i respektive kommunhus samtidigt. Användarna i de övriga förvaltningarna kan inte “springa förbi” rummet eller ta en kaffe i fikarummet och då också passa på att ställa en fråga – detta har lett till frustration. Det upplevs som en försämring mot förut, men förståelsen finns över dilemmat av att inte kunna vara på två platser samtidigt. Kritiken ligger snarare i att det inte har skapats ett fungerande arbetssätt för att hantera detta.

En annan central aspekt som lyfts fram som en negativ effekt av samarbetet handlar om anpassning till lokala behov där användare upplever att förändringen av arbetsuppgifter skett ganska dramatiskt. Bilden som målas upp är att det löpande skickas ut och läggs över nya arbetsuppgifter som förvaltningarna ska ansvara för att lösa. Det är en frustration i att inte ha möjlighet att vara med och påverka de standardiserade lösningarna eftersom de lokala behoven inte tas i beaktande, uppger respondenter. En annan svårighet som identifierats i sammanhanget handlar om möjlighet till standardisering där det finns en frustration bland många inblandande. Kommunerna har fortfarande flera olika system, exempelvis sker lönehanteringen i två olika system där personalen använder liknande arbetsprocesser så långt det är möjligt. Detta identifieras som ett hinder för möjlighet att nå effektiviseringsvinster och möjlighet till att göra mer lika mellan kommunerna.

En annan nackdel som lyfts fram gäller organisationsformen gemensam nämnd. Politiker upplever att insynen i verksamheten har försämrats i samband med samarbetet. Ett av argumenten vid införandet var att de verksamhetsstödjande funktionerna inte är så “politiskt omdiskuterade”, vilket var argumentet till att det inte var ett hinder med att ha få antal ledamöter i nämnden. Eftersom det dessutom är kommunstyrelsens ordförande i respektive kommun ansågs detta vara tillräckligt för att tillgodose insyn och demokrati i verksamheten. Nedanstående citat får illustrera det problem som trots detta ändå upplevs.

*“Jag skulle vilja säga att de här frågorna hamnar ju på väldigt få personer i varje kommun, det blir ju en fråga för kommunalråden i båda kommunerna och det kan jag inte säga att jag är nöjd med, jag tycker att det ska vara fler personer som är aktiva i personalfrågor.”*

Det här avsnittet har fått illustrera exempel på upplevda effekter av samarbetet som varit mest framträdande vid intervjuerna. Sammanfattningsvis kan sägas att samarbetet delvis präglas av otydliga roller och arbetsuppgifter, speciellt vad gäller gränssnittet mellan de verksamhetsstödjande funktionerna och förvaltningarna där en rollsökningsfas fortfarande pågår – det gäller även för rollerna mellan nämnden och verksamhetscheferna.

### Sammanfattning effekter

Vi avslutar med att redovisa upplevda för- och nackdelar med gemensam nämnd.

**Tabell 1:** Sammanfattande exempel av (upplevda) positiva och negativa effekter

Positiva effekter	Negativa effekter
Förhöjd kompetens (upplevd) och därmed också en bättre kvalitet	Svårigheter att påverka verksamhetens riktning
Indirekt ekonomisk effektivisering (upplevd)	Bristande politisk insyn – demokratiskt underskott
Ökad produktivitet. De gemensamma nämnderna gör idag (är på väg åt att göra) rätt saker. Exempelvis: utbildning för nya chefer	Bristande närvaro – längre distans till de gemensamma avdelningarna
Lärande genom samarbete “sno” kunskap av varandra	Bristande förankring av samarbetets utfall hos användare.
Stabilare säkrad kompetens	Otydliga roller, otydligt mål och uppdrag, otydlig styrning
	Kommunerna har inte alltid en enad linje vilket hindrar möjlighet till effektivisering och standardisering.

### Några problemområden

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det finns både positiva och negativa (upplevda) effekter av samarbetet och hur väl det fungerar idag – tabell 1 illustrerar de mest framträdande exemplen som lyfts fram i intervjuer. Sällan kommer en positiv effekt helt utan negativa sidoeffekter. Exempelvis menar

man att arbetet (åtminstone strävar) mot en ökad grad av standardisering för att göra det så lika som möjligt i de båda kommunerna, vilket av respondenter upplevs som något positivt – och som den enda vägen mot att se några effektiviseringsvinster i samarbetet. Det här innebär samtidigt att verksamheterna (användarna) upplever att stödfunktionerna hamnar längre ifrån verksamheterna och att det (ibland) kan vara svårt att hitta formerna för att samarbetet ska möjliggöra standardisering samtidigt som de lokala behoven tillgodoses.

Ett annat motsatspar handlar om den förhöjda kompetensen och kvaliteten i det som verksamheterna levererar (nya utbildningar för chefer, satsningen på att ta fram en ny gemensam IT-plattform för att nämna några) i relation till det "dagliga arbetet" med ekonomi, personal och IT. För när målet är att höja kompetensen och kvaliteten för de områden som kommunerna samarbetar kring sker det samtidigt en förflyttning av enklare arbetsuppgifter (som ändå går att hänföra till ekonomi, personal och IT) till verksamheterna (användarna). Det här, upplever man, har gjort att en del respondenter menar på att samarbetet har lett till att den egna arbetsbelastningen har ökat eftersom de nu får dra i arbetsuppgifter som de tidigare inte ansvarade för.

De kulturella skillnaderna lyfts som en svårighet där kommunerna har olika uppfattningar vad gäller förändringsbenägenhet, det är dock svårt att påvisa på vilket sätt som det tar sig i uttryck. Tanken med att samarbeta i frågor om ekonomi, personal, IT samt växel/telefoni skulle vara oproblematiskt eftersom man på förhand menade att dessa frågor inte var särskilt politiskt omstridda. Det har i praktiken visat sig att samarbetet kring dessa frågor kan vara svårare än vad man kunde förutsäga. Ett exempel på detta handlar om projektet heltid som norm där den ena kommunen inte vill besluta om att den principen ska gälla. I praktiken innebär det att arbetet med projektet stannar upp för personalenheten som är ansvarig för projektet.

Svårigheter upplevs även av det faktum att kommunerna har valt att strukturera sig i olika politiska organisationer. Det är i huvudsak framträdande vad gäller arbetssätt och till vem eller vilka som man lyfter olika frågor till, det ser olika ut i de olika kommunernas strukturer. Vidare innebär det att de verksamhetsstödjande funktionerna behöver arbeta på olika sätt för att hantera detta, samarbetet blir därmed onödigt svårt och krångligt – det är också ett hinder för effektivisering!



## 3. Diskussion och slutsatser

Vi närmar oss slutet av den här rapporten. Vad kan vi säga om de gemensamma nämnderna i Herrljunga och Vårgårda? Vad fungerar bra och vad behöver utvecklas? Har målen med samarbetet realiserats i praktiken? Svaret på frågorna är inte så enkelt men vad man däremot kan säga som övergripande slutsats är att samarbetet är på god väg.

Skall övergripande slutsatser formuleras så visar rapporten att introduktionen av gemensamma nämnder som producerar service till de båda kommunerna har etablerats. En hel del problem har kantat vägen fram till samarbetets genomförande, men de flesta har lösts. En slutsats är därmed att det har varit ett lyckosamt arbete där inte minst ambitionen om att klara personalförsörjningen förverkligats. Detta var också ett av de mest överhängande problemen vid introduktionen av de gemensamma nämnderna.

En andra slutsats är att det finns mycket utvecklingspotential kvar. Det går att peka på en rad utmaningar som är värda att uppmärksamma och som kan tas som utgångspunkt i ett framtida utvecklingsarbete. Det handlar både om möjligheter att stärka den inre effektiviteten och om möjligheter att stärka den yttre effektiviteten: alltså både om måluppfyllelse och om målens relevans.

Vikten av att utveckla de gemensamma nämndernas verksamhet accentueras i relation till de ambitioner och förhoppningar som uttryckts kring att expandera samarbetet till att omfatta fler kommuner. Med fler samverkande kommuner kommer nya och högre krav ställas på en utvecklad formell organisering och styrning av verksamheten.

Nedan utvecklar vi ett fördjupat resonemang kring de slutsatser som kan dras av studien och pekar på möjliga områden för utveckling och inriktningar på ett utvecklingsarbete.

### **Olika verksamheter med olika förutsättningar**

En första slutsats rör de olikheter vi ser: mellan de tre verksamheterna skiljer sig både verksamheten och förutsättningarna åt och olika strategier har valts. Det är en bidragande orsak till varför användarna och de övriga verksamheterna i kommunen har så olika bilder av samarbetet. Verksamhetsområdet ekonomi

fungerar bättre än personal om utgångspunkt tas i de redovisade uppfattningarna, och IT verkar ha en lång väg kvar är bilden som målas upp. Det kan mycket väl stämma, men det är viktigt att beakta de olika förutsättningar som finns samt att olika mycket förändringar har genomförts. En bidragande förklaring kan vara att ekonomiområdet är det där minst förändringar märkts av och att IT är den verksamhet som det är svårast att sluta förväntningsgapet inom (mer om det nedan).

*I ett framtida utvecklingsarbete är det viktigt att ta fasta på skillnaderna mellan de olika verksamheterna. Även om det finns en gemensam övergripande ambition och målbild för samarbetet kommunerna emellan är det viktigt att bryta ner och operationalisera den utifrån de specifika förutsättningarna som finns för respektive verksamhet.*

### **Funktionsorientering eller användarorientering?**

Ett område som ofta genererar konflikt i organisering av separata serviceenheter handlar om huruvida fokus läggs på en integrering av serviceverksamheten enligt en funktionslogik eller om fokus läggs på att utveckla ett användarorienterat och anpassat stöd, en användarlogik. Det förstnämnda kan förväntas ha ekonomiserande effekter och stödja funktionsenhetens inre effektivitet eftersom enhetliga standardiserade lösningar söks. Det sistnämnda kan förväntas vara kostsammare men å andra sidan leda till att den service som tillhandahålls är mer anpassad, den yttre effektiviteten stärks.

Att verksamhetsområdet ekonomi har valt att etablera en regelbunden kontakt och knyta en controller till varje verksamhetsområde har upplevts som en framgångsfaktor. Det har skapat en stabilitet i samarbetet mellan verksamhetsområdena och användarna i förvaltningarna och har även möjliggjort upparbetandet av en förtroendefull relation. Den här strategin har personal, IT och växel/telefoni inte valt att använda sig av vilket nedanstående citat från en användare i en förvaltning illustrerar.

*“När det gäller lönehandläggningen så sitter alltid lönehandläggarna i Vårgård och jag tror att det är fem som handlägger löner i min förvaltning, så det är utspritt på många olika och vissa är väldigt specialinriktade med lärarlöner och feriehantering och där tror jag att vi hade tjänat på mer närvaro.”*

Det här är alltså en rimlig förklaring till varför avståndet mellan förvaltningar och verksamhetsområdena personal, IT och växel/telefoni upplevs som längre

än till ekonomi. Det är otydligt, uppger respondenter, var och när olika specialister kommer att vara på plats eftersom de ansvarar för olika frågor. IT:s skapande av leveransforum har delvis bidragit till att användarna upplever att de får inflytande och gehör.

*Utifrån de observationer vi gjort kan ett utvecklingsarbete rikta in sig på 1) vad ambitionen för respektive verksamhet är avseende funktions- eller användarlogik, 2) utifrån den ambition som uttrycks specificera delmål och fokusera styrning och uppföljning kring dessa.*

### **Förankringsdilemma**

Oavsett strategi avseende funktions- eller användarorientering kan en del av kritiken sannolikt knytas till ett förväntansgap. Det spelar ingen roll hur bra verksamheten är om förväntningarna är för höga.

Vi gör observationer i studien som indikerar att förankringsarbetet har brutit. Det finns olika bilder bland aktörer av samarbetets syfte och hur väl det har fallit ut. Det är dock inte konstigt att förankringsarbetet har brutit när man tittar på de förutsättningar som fanns vid ingången till samarbetet. Istället för en tydlig förankring var fokus på att "släcka bränder". En incident där personalen till en början inte fick sin lön utbetalt utgör ett bra exempel på det. Även om den här organisationsformen och samarbetet har möjliggjort att effektiviteten förbättrats (personalförsörjningen är ordnad) upplever inte användarna detta (förväntan kan ju ha varit att den hela tiden skulle vara ordnad). Deras bild är istället att avståndet till personer med rätt kompetens har ökat och dessutom har de fått ytterligare arbetsuppgifter på sitt bord. Utmaningen ligger i att tydliggöra syftet med samarbetet och den nytta som kommer ut från det så att cheferna upplever att de arbetsuppgifter som de inte tidigare haft är resultatet av något annat mervärde som samarbetet har möjliggjort.

*En framtida utmaning att adressera i ett utvecklingsarbete är därmed att åtgärda det förväntansgap som finns. Det handlar 1) om att kommunicera vad som faktiskt kan förväntas/är beställt, 2) att tydliggöra de vinster som faktiskt uppnåtts, 3) att se över och involvera användare i formulerande av mål för de gemensamma serviceverksamheterna.*

### **Mål, styrning och inre effektivitet**

Flera av de ovan diskuterade observationerna rör direkt eller indirekt kärnan i verksamhetsstyrning: att garantera inre effektivitet. Ambitionen med styrning är att säkerställa att mål och strategier förverkligas och att säkerställa koordinering. En förutsättning är därmed en tydlig målbild.

Studien indikerar att den mest centrala målbild som tydligt uttrycks av flera rör kompetensförsörjning. Det handlar om att skapa en verksamhet som inte blir för beroende av enskilda individer och att skapa en robusthet. Vi har pekat på att detta mål också förefaller ha infriats. Inte minst personalområdet beskrivs som stärkt ur detta perspektiv, vilket kan kontrasteras mot hur det tidigare såg ut. Samtidigt kan denna målbild betraktas som begränsad och kanske snarare som en förutsättning för att bedriva verksamhet än som ett överordnat mål i sig. Likväl, brister verksamheten avseende kompetensförsörjning leder det till allvarliga problem.

Vad gäller övrig styrning och organisering av verksamheten ges bilden av att den är informell och för en utomstående otydlig. Mycket förefaller bestämmas i direkt dialog mellan chefer på olika nivåer. Samma bild ges av resursfördelning och ekonomistyrning som också förefaller följa vaga principer. Den informella styrningen tar sig också uttryck i politikernas relation till verksamheten. Politikerna uppger att de känner sig säkrare eftersom det nu finns kompetent personal i förvaltningen vilket innebär att de "lutar sig tillbaka". Mätning och uppföljning sker inte i någon större utsträckning.

En slutsats som därför dras av genomlysningen i rapporten är att det samarbete som etablerats vilar på bräcklig grund. Detta i bemärkelsen att det är personberoende och inte vilar på någon mer institutionaliserad organisering och styrning. Kommuncheferna uppges vara avgörande för att samarbetet ska få fortlöpa i kommunerna och fungera. Samtidigt som en stabilitet skapas genom den vid studiens genomförande viljan att samarbeta skapar det en risk kopplad till förändringar bland ledande personer. Detta handlar inte bara om en "kontraksfråga" utan om att olika dimensioner av organiseringen behöver utvecklas.

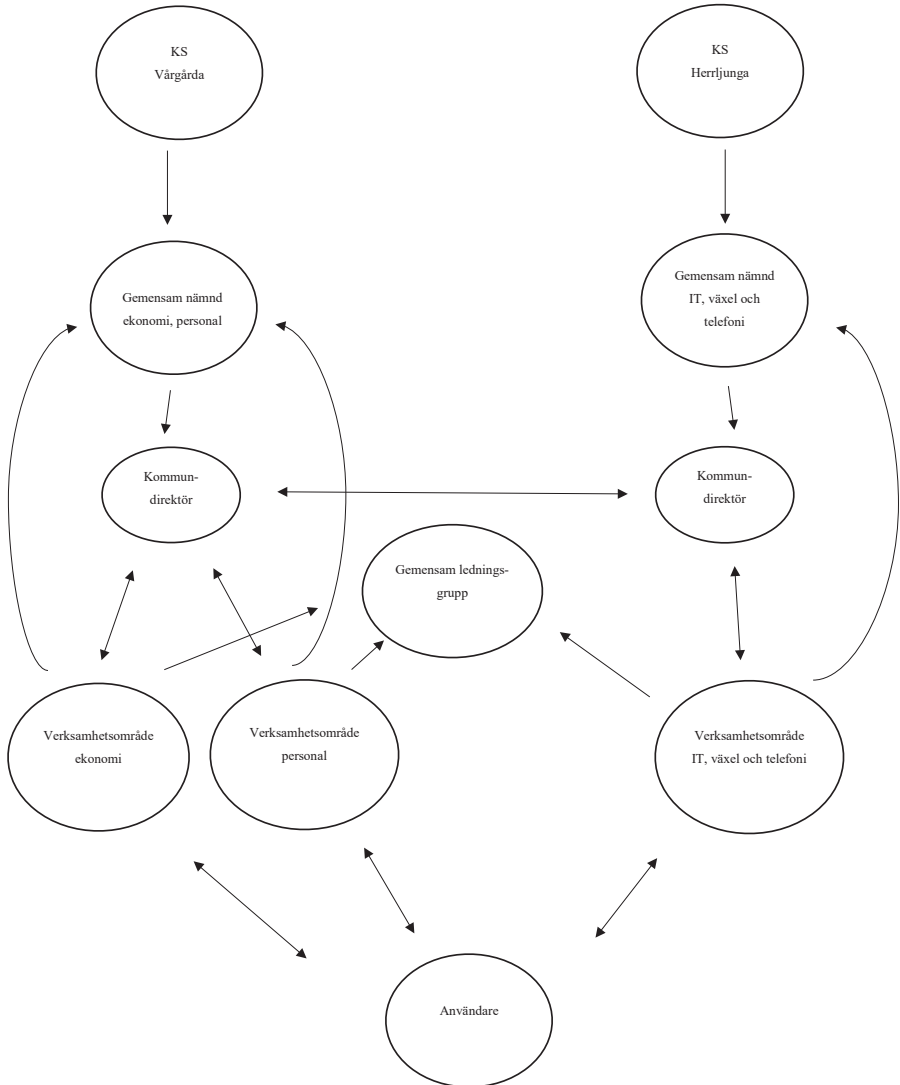
*En utmaning att adressera i ett framtida utvecklingsarbete handlar om att i högre grad utveckla styrningen av verksamheten och då med utgångspunkt i de målbilder som finns. Detta förutsätter en utvecklad diskussion kring mål med verksamheten där de olika huvudinriktningar som vidrörts ovan kan fungera som utgångspunkt.*



*En utvecklad formaliserad styrning torde inte minst vara en förutsättning för ambitionen att vidga samarbetet till fler ingående kommuner.*



# Bilaga 1 – Organisationskarta





# Referenser

Dekker, H. 2004. Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation and co-ordination requirements. *Accounting Organization and Society*, 29(1): 22.

Janssen, M., & Joha, A. 2008. Emerging shared service organizations and the service oriented enterprise: critical management issues. *Strategic outsourcing. An international journal*, 1(1): 10.

Kastberg, G. 2014. Framing shared services: Accounting, control and overflows. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(8): 13.

Larsson, B-P. 2015. Lokal demokrati, kommunstorlek och befolkningsutveckling. I: SKL (2015) *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*.

## Dokument

Basunderlag. 2014. Basunderlag – Gemensamma servicenämnder för verksamhetsstödande funktioner – Ekonomi/Personal och IT/Växelfunktion/Telefoni.

Hultgren, M. 2013. Samverkan mellan Vårgårda och Herrljunga kommuner utifrån ett styr- och ledningsperspektiv. PwC.

Missivskrivelse. Gemensamma servicenämnder för verksamhetsstödande funktioner. Ekonomi/Personal och IT-/Växel-/Telefonifunktionerna.

Reglemente för gemensam servicenämnd för verksamhetsstödande funktioner Ekonomi/Personal.

Reglemente för gemensam servicenämnd för verksamhetsstödande funktioner IT/Växel/Telefoni.

Överenskommelse. 2014. Överenskommelse om gemensam servicenämnd för verksamhetsstödande funktioner – Ekonomi/Personal och IT/Växelfunktion/Telefoni





**Kommunforskning i Västsverige, KFi**, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting.

**Verksamheten** utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö



**KommunForskning  
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)