



ÖREBRO UNIVERSITET

Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling

FoU-rapport nr 4 | 2017

Från växletelefoni till ”one-stop shops”

En studie av framväxten av kommunala servicecenter i Sverige

Författare: Ann-Catrin Kristianssen och Jan Olsson

Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling
FoU-rapport nummer 4
2017



ANN-CATRIN KRISTIANSEN
JAN OLSSON

Från växeltelefoni till 'one-stop shops'
En studie av framväxten av kommunala servicecenter i Sverige

Utgivare: Örebro universitet
ISBN e-version 978-91-87789-12-0

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	5
1.1 Metod och material.....	7
2. ONE-STOP SHOPS I ETT INTERNATIONELLT OCH NATIONELLT PERSPEKTIV	11
2.1 En internationell trend	11
2.2 Spridningen av one-stop shops i Sverige	12
3. VAD ÄR DET SOM SPRIDER SIG?.....	15
3.1 Organisationsform	15
3.2 Kommunvägledarrollen.....	18
3.3 Relationer internt och externt	21
3.3.1 Relation till övrig kommunal förvaltning och politiker.....	21
3.3.2 Relation till medborgarna	23
4. PÅ VILKET SÄTT SPRIDER DET SIG?	25
4.1 Geografiska mönster	25
4.2 Varför sprider sig kommunala one-stop shops?	29
4.2.1 Förebilder.....	29
4.2.2 Motiv och drivkrafter	30
4.3 Vem är det som sprider?.....	31
5. HUR KAN SPRIDNING AV ONE-STOP SHOPS FÖRSTÅS OCH ANALYSERAS?	35
5.1 Polycyspridning – vad, hur, vem och varför?	36
5.2 Lokal policyöversättning.....	37
6. SLUTSATSER	41
7. AVSLUTANDE DISKUSSION OCH FORTSATT FORSKNING.....	45
REFERENSER	47
Tabell 1: Finansiering.....	16
Tabell 2: Ärenden som centren hanterar i viss utsträckning till i stor utsträckning (% av de svarande).....	17
Tabell 3: Antal kommunvägledare per center.....	19
Tabell 4: Antal center med dålig relation till andra aktörer i kommunen (andel av 54)	22
Tabell 5. Antal center efter kommunstorlek.....	27

Tabell 6: Andel center i varje storlekskategori jämfört med andel kommuner i varje storlekskategori.....	28
Tabell 7. Beslutsår och år för öppnande för svenska kommunala one-stop shops (antal)	29
Tabell 8. Drivkrafter till att etablera ett kommunalt one-stop shop, (i stor till mycket stor utsträckning).....	31
Tabell 9. Aktörer med stort till mycket stor inflytande inför etablering respektive drift av kommunala one-stop shops.....	33
Figur 1: Kommuner som övergått från traditionell växel till mer integrerad serviceyta (per 31 mars 2017).....	26
Figur 2. Spridningsprocessens olika steg.....	39

1. Inledning

En fungerande kommunikation mellan medborgare och myndigheter är centralt i en demokrati men den kommunikationen kan se olika ut beroende på politiskt system och förvaltningskultur. Det svenska representativa systemet innebär att politiker och tjänstemän i svenska kommuner i stor utsträckning fått förtroende att upprätta en fungerande kommunal organisation och det kommunala självstyret har inneburit att kommuner kan välja olika sätt att organisera kommunikationen med medborgarna. Det har genererat en slags responsiv demokrati. Genom åren har vi sett allt från kommunikation via stadsdelsnämnder, servicegarantier, medborgarkontor till e-service och social media. Under de senaste 15 åren har organisationen rörande den första kontakten med kommunal verksamhet genomgått en förändring då kring 100 svenska kommuner i skrivande stund har gått från en traditionell växelverksamhet till en mer integrerad serviceyta, ofta kallad kontaktcenter, kundtjänst, medborgarservice, servicecenter, kundcenter eller liknande. Denna typ av organisationsform kallas även internationellt för ”one-stop shops” dit en medborgare kan vända sig med en mångfald av frågor och ärenden. För enkelhetens skull kommer vi i denna rapport att genomgående använda begreppet kommunala one-stop shops, väl medvetna om andra benämningar.

Att etablera så kallade ”one-stop shops” är inte någon ny idé utan har diskuterats runt om i världen sedan åtminstone 1970-talet (Wettenhall & Kimber, 1996). Forskningslitteratur och policydokument identifierar främst tre tydliga motiv till att etablera one-stop shops; att skapa en tydlig ingång för medborgare i kontakten med den aktuella myndigheten, att ge jämlik service, och att effektivisera organisationen så att rätt person gör rätt sak på rätt plats. Spridningen av den här typen av organisering av kommunens externa och ofta interna service- och informationsverksamhet väcker ett antal principiella frågor rörande *vad* det är som sprids, *hur* det sprids, *varför* det sprids, och *vem* som sprider. Etableringen av one-stop shops är för en del svenska kommuner ett sätt att organisera sin verksamhet på ett i deras uppfattning kostnadseffektivt och ansvarsfullt sätt. Många kommuner brottas idag med kostnadskrävande utmaningar och att anamma till synes framgångsrika idéer och innovationer från andra kommuner i Sverige och andra länder som rör kommunikation med medborgare kan vara ett sätt att bemöta dessa utmaningar. Men det finns även risker med att låna idéer från andra kommuner såsom att varje kommun har sina förutsättningar som

hindrar och möjliggör dessa idéer att få fotfäste. Att i alltför stor utsträckning härma andra kommuner kan leda till att andras misstag anammas. Det finns även en risk att denna typ av center fokuserar på näringslivsinriktade idéer från exempelvis call centers och att en bredare medborgarroll kommer i skymundan för en snävare kundroll.

Svenska kommuner har också ett demokratiskt uppdrag som ofta relateras till inkludering och deltagande. Etableringen av one-stop shops kan ses i ljuset av en pågående diskussion om rollfördelning i offentlig förvaltning. Är denna medborgarfokuserade organisationsförändring ett projekt där många har fått vara med i problemformulering och utformning eller har någon aktör dominerat processen? One-stop shops öppnar också för en ny gammal diskussion om centralisering och decentralisering. Var sker den bästa möjliga kontakten med medborgaren och var skapas jämlik service? Är det genom en geografisk närhetsprincip så nära medborgarens hem som möjligt eller är det genom ett centralt center som möter alla typer av medborgare oavsett ärende? Avslutningsvis är det också centralt att i ljuset av en snabb spridning av fenomenet diskutera om etableringen av en one-stop shop är en bra prioritet bland andra behov i samhället. Är den grundläggande tanken till och med innovativ och öppnar för nya möjligheter för både service och organisation? Kan ett servicecenter exempelvis vara en viktig länk i att skapa en ny typ av kontakt med framför allt medborgare med särskilda behov rörande exempelvis språk eller funktionshinder. Kan ett servicecenter på så vis också bidra till ökad tillit till myndigheter och offentlig verksamhet? En till synes liten del av den kommunala verksamheten kan således kopplas till viktiga principiella frågor om offentlig förvaltning och studien som beskrivs nedan och som ligger till grund för denna rapport, tar sig an flera av dessa frågor. De huvudsakliga frågorna som kommer att diskuteras i rapporten är; 1. Vad är det för policy som sprids? 2. Hur sprids den? och 3. Varför, av vem sprids denna trend och varför just nu?

Under de senaste 3 åren har forskare vid Örebro universitet arbetat med att utöka kunskapen om den första kontakten mellan medborgare och myndigheter, främst genom att studera kommunala servicecenter i Sverige och etableringen av ett servicecenter i Örebro kommun. Projektet är en del av ett samarbete mellan Örebro universitet och Örebro kommun. Det övergripande samarbetet rymmer också Forskarskolan Offentlig verksamhet i utveckling (FOVU), Utvecklingsarenan (där forskare och praktiker möts i Örebro kommuns lokaler för spännande föredrag), samt ytterligare ett följeforskningsprojekt (om utvärdering i offentlig verksamhet). Professor Jan Olsson, statsvetare vid Örebro universitet är ansvarig för det övergripande

forsknings-samarbetet med kommunen. Projektet om kommunala servicecenter inleddes senhösten 2013 och leds av Ann-Catrin Kristianssen, forskare i statskunskap vid Örebro universitet. Projektet delades upp i två huvudspår; dels att genom följeforskning följa uppbyggnaden av ett servicecenter i Örebro kommun, dels att studera framväxten av kommunala servicecenter i Sverige. Syftet med det första delprojektet var att göra en genomlysning av processen med att etablera Örebro kommuns servicecenter, hur servicecentrets verksamhet byggs upp, fungerar och tagits emot i andra delar av kommunen, samt olika typer av medborgarperspektiv. Delprojektet finns dokumenterat genom en artikel (Kristianssen & Olsson, 2016a) och en rapport (Kristianssen & Olsson, 2016b).

Under hösten 2015 påbörjades en mer övergripande studie som har bestått i att klargöra vad dessa svenska kommunala one-stop shops är för en typ av företeelse i ett internationellt och nationellt perspektiv. Arbetet har bland annat bestått av att ta del av den kunskap som finns om den här typen av integrerad serviceorganisation både teoretiskt och mer praktiskt. Under senhösten 2015 skickades en enkät ut till de 80 kommuner som dittills gått från en mer traditionell växelverksamhet till en ny form av integrerad serviceyta med åtminstone en mer samlad telefoni- och informationsverksamhet. Ett antal intervjuer har också genomförts med servicecenterchefer i kommuner som ses som pionjärer i arbetet med integrerade serviceytor, med representanter för kommuner som är i startgrupparna för att etablera någon form av kontaktcenter/servicecenter eller som nyligen öppnat och andra centrala aktörer såsom konsulter. Vi vill tacka alla som deltagit i studien och vi vill även tacka våra kollegor Martin Karlsson och Eva Gustavsson för diskussioner kring det statistiska materialet respektive kartanalys.

Rapporten är uppdelad i sju olika delar där inledningen innehåller en redogörelse för det grundläggande upplägget av projektet samt för metod och material. Kapitel 2 redogör för internationella och nationella perspektiv på one-stop shops. Därefter görs, fördelat på två kapitel, en empirisk genomgång av tre huvudsakliga delar i projektet med fokus på olika typer av spridningsperspektiv. I kapitel 5 följer sedan en genomgång av hur resultatet kan bidra till forskning om policyspridning och kapitel 6 bidrar med slutsatser. Kapitel 7 innehåller en kortfattad diskussion och uppslag för fortsatt forskning.

1.1 Metod och material

Resultatet som redovisas i denna rapport bygger till största del på en enkätundersökning som genomfördes under senhösten 2015 och våren 2016. För

att få en djupare förståelse för området har även ett antal intervjuer genomförts, samt en dokumentstudie av policydokument rörande medborgarservice och offentlig förvaltning.

Enkäten skickades ut till de 80 kommuner som till och med september 2015 hade förändrat sin första kontakt med medborgare och företag från en traditionell växelverksamhet till en integrerad serviceyta som ofta innefattar både besökslokal/er, telefoni, och e-service. Enkäten skickades till chefen för den kommunala one-stop shopen. Det är viktigt att påpeka att dessa center inte nödvändigtvis arbetar på samma sätt och att de lokala förutsättningarna ibland skiljer sig markant åt. Flera kommuner har öppnat center sedan dess och många fler ligger i startgroparna. Något center har även stängts. Det gemensamma för urvalet i denna studie är framför allt att kommunen i fråga erbjuder en kommunikationsingång till kommunen oavsett ärende, även om organisationen kring en ingång kan variera. Den viktigaste markören har varit att växeln i den aktuella kommunen ersatts med en annan typ av kontaktorganisation med ett bredare uppdrag. En del har valt att bygga upp ett center i etapper och andra har öppnat fullt ut på en gång.

Svarsfrekvensen ligger på 67,5% vilket får ses som ett bra underlag för att kunna analysera och diskutera framväxten av kommunala one-stop shops. En bortfallsanalys, som grundar sig på tillbakaskickade enkäter samt telefonsamtal, visar att ett uteblivet svar kan bero på att enskilda tjänstemän inte uppfattat sitt center som en del av denna nationella trend och därför inte anser sig kunna lämna relevant information. Det kan även pågå byte av chef eller annan organisationsförändring som gjort att ingen har haft möjlighet att fylla i enkäten. Två vanliga orsaker är också att enkäten landat på fel skrivbord eller att den prioriterats bort. Materialet presenteras främst i löpande text och med ett antal av frekvenstabeller och stapeldiagram. Antal svar är mindre omfattande och efter att ha kontrollerat samband med olika statistiska metoder så kan vi konstatera att materialet redovisas bäst genom enklare deskriptiv statistik.

Frågorna i enkäten är uppdelade i fem olika huvudområden och inleds med frågor om processen inför öppnandet såsom inspiration, konflikter, ideologi, och drivande aktörer. Det andra området rör organisationsfrågor samt centrets uppgifter och det tredje området riktar särskilt in sig på kommunvägledarnas roll. Det fjärde området handlar om relationen mellan centret och andra centrala aktörer i kommunen och det femte frågepaketet rör den svarandes, alltså centerchefens uppfattning om den egna och centrets roll i kommunen.

Enkätstudien har kompletterats med 7 semi-strukturerade intervjuer, varav en person intervjuats två gånger. Intervjuerna bidrar till en djupare kunskap om enskilda one-stop shops och om spridningstendenser. Det rör sig om nuvarande eller tidigare chefer för denna typ av kommunala center, projektledare för etableringen, och konsulter inom området. Fyra av intervjuerna har genomförts med representanter för center som pekas ut i enkäten som pionjärer i etableringen av kommunala one-stop shops. En intervju har genomförts med en chef för ett center som nyligen öppnat, en intervju har genomförts med representanter för en kommun som överväger etablering av ett center, och det ingår även en intervju med en konsult på området. Dessa intervjuer ger en djupare bild av vilka överväganden som görs inför en etablering, varifrån inspirationen kommer, samt hur organisationen kring centret ser samt hur processen kring etableringen av centret har förlöpt. Frågor har även ställts kring digitalisering och e-service, och hur respondenterna ser på den nuvarande spridningen.

Studien innefattar vidare en genomgång av ett antal centrala svenska utredningar inom området service i offentlig förvaltning och e-service. Dessa har studerats för att kunna ge en bild av utvecklingen rörande serviceintegration i Sverige och vilka utmaningar och prioriterade områden som pekas ut. I enkäten har också konkreta frågor ställts om statliga utredningars betydelse för utvecklingen av kommunala one-stop shops. Utöver detta material har även en översikt gjorts rörande vetenskapliga artiklar och böcker om serviceintegration och one-stop shops i synnerhet.

Förutom att resultatet delges i olika former till kommuner, media, och andra intresserade aktörer, så producerar projektet som helhet även en rad publikationer. Denna slutrapport ger en övergripande bild av framväxten av kommunala servicecenter i Sverige och ligger även till grund för minst två kommande vetenskapliga artiklar. Denna rapport, rapporten om Örebro kommuns servicecenter samt information om andra vetenskapliga publiceringar finns tillgänglig på projektets hemsida som kan nås via www.oru.se/forskning och rapporterna kan även laddas ned via databasen DiVA.

2. One-stop shops i ett internationellt och nationellt perspektiv

Svenska kommunala one-stop shops har etablerats på relativt kort tid i Sverige och kan kopplas till en bredare internationell trend. Litteraturen och materialet i studien visar att det framför allt finns tre motiv (utan inbördes rangordning) till att starta ett one-stop shop, som även kallas servicecenter, kontaktcenter, kundtjänst, medborgarservice eller mer direkta namn med kommunanknytning. 1. För att tillhandahålla en ingång till kommunen, oftast både virtuellt och fysiskt, 2. att ge service om kommunal verksamhet på lika villkor, och 3. att effektivisera organisationen så att rätt person gör rätt sak på rätt plats. Centret ska alltså tillhandahålla information om kommunal och ibland annan offentlig verksamhet och går längre i sin service till både medborgare och andra aktörer än en traditionell växel, för att på så sätt avlasta handläggare inne i organisationen. Vi ska här kort redovisa hur denna trend växte fram internationellt och nationellt.

2.1 En internationell trend

I litteraturen om serviceintegrering omnämns ofta ett Australiensiskt experiment som genomfördes på 1970-talet som det första kända fallet av en så kallad one-stop shop. Syftet var att skapa bättre tillgång till välfärdsservice för resurssvaga grupper i samhället och att service skulle finnas närmare människor i deras vardag. Det rörde sig även om att skapa en bättre organisation och koordinering av serviceutbudet. Den grundläggande tanken var att medborgarna skulle kunna få hjälp med olika myndighetsärenden på ett och samma ställe. Enligt forskarna Wettenhall & Kimber (1996) så spreds one-stop shop-idén runt om i världen med hjälp av 1980-talets organisationstrender såsom New Public Management då synen på medborgaren som kund i NPM-perspektivet ansågs passa bra ihop med ”shoppandet” i one-stop shop-tanken. Spridningen av denna modell kan relateras till flera olika områden och har bland annat upptagits inom mer demokratiinriktade trender. Litteraturen visar att idén om en integrerad serviceorganisation även införlivades med olika typer av e-perspektiv såsom samlad e-service. Att ha en tydlig ingång för medborgare i kontakten med myndigheter kan överföras till den digitala arenan och många studier har gjorts om eller relaterat till one-stop shops i ett e-perspektiv (se exempelvis Wimmer, 2002; Gouscos, et. al., 2007; Jansson, 2013; Bernhard, 2013; Bernhard & Wihl-

borg, 2014). Intressanta slutsatser från den forskningen är att en ökad användning av e-service tenderar att omforma maktrelationer och inflytande mellan olika grupper i offentlig förvaltning, samt att det krävs en noggrant genomtänkt organisation för att skapa effektiva e-servicepaket. Flera statliga utredningar pekar också på behovet av samordning och samverkan mellan olika servicearenor och myndighetsnivåer för att nå bästa tänkbara resultat rörande digitalisering (se exempelvis e-delegationens slutbetänkande SOU 2015:66). Även om spridningen av idén ofta kopplas ihop med särskilda trender så har one-stop shop-tanken även en egen spridningskraft och har också utvecklats parallellt med andra trender (Askim et. al., 2011).

One-stop shops används även i ett utvecklingsperspektiv och i vissa fall kan de center som utvecklas i biståndsverksamhet vara den enda servicearenan som erbjuds då vardagsservice inte existerar i vissa länder och regioner (Turner, 2012). Däremot kan det förstås innebära att incitamenten minskar för att skapa egna nationella organisationsformer. I många stater kommer initiativet till one-stop shops från den nationella nivån, ofta regering, såsom exempelvis i Italien (Poddighe and Ianniello, 2011), Danmark (Bhatti, et. al., 2011), i Makedonien (Todevski, et. al., 2013) och Norge (Christensen, Fimreite & Læg Reid, 2013). Studier i dessa länder visar att motivet inte bara är att stärka medborgarnas tillgång till service eller kvaliteten på servicen utan att det även handlar om effektivitet och ekonomisk besparing. De flesta fall som presenteras i forskningslitteraturen rör kommunala one-stop shops men det finns även exempel på one-stop shops som bygger på samverkan mellan myndigheter på olika nivåer, såsom NAV-reformen i Norge (Christensen, Fimreite & Læg Reid, 2013) och i vissa fall, såsom i Danmark, finns lagstiftning som innehåller ett krav på att det måste finnas kommunala medborgarcenter (Citizen Service Centers – CSCs), där medborgaren har rätt att förvänta sig samverkan mellan olika myndigheter på olika nivåer i sin kontakt med ett medborgarcenter (Askim et. al., 2011, Bhatti, et. al., 2011). Denna internationella utblick gör inte anspråk på att vara heltäckande men visar att idén om serviceintegration kan se lite olika ut när den sprids och när den landar i en viss nationell och lokal kontext. Vi ska nu närmare beskriva framväxten kommunala one-stop shops i Sverige.

2.2 Spridningen av one-stop shops i Sverige

Medborgarfokuserade innovationer är inte något nytt i svenska kommuner. I och med att kommunerna har en relativt självständig roll, fastslaget i lag-

stiftning, så har de kunnat experimentera med olika kontaktytor för interaktion med medborgare. Traditionellt har kontakten mellan medborgare och kommun organiserats genom antingen en decentraliserad stadsdelsstruktur eller genom en centraliserad funktionsbaserad struktur (Montin & Granberg, 2013). Stadsdelsstrukturen anses gynna medborgaren genom närhetsprincipen men å andra sidan finns en risk för att medborgaren bemöts olika beroende på stadsdel. Den funktionsbaserade kontaktytan som de flesta kommuner använder tenderar att öka känslan av fragmentering men gör arbetet med varje politikområde mer sammanhängande. På 1990-talet så inrättades så kallade medborgarkontor i många svenska kommuner, vilka ofta lokaliserades i bibliotek. Dessa kontor ger företrädesvis stöd i konsument- och medborgarskapsfrågor och guidar medborgaren i olika ärenden (Bostedt, 1993; Bostedt, 1994). En del kommuner har valt att behålla medborgarkontor som är en slags one-stop shop och i andra kommuner har dessa kontor införlivats i den nya typen av one-stop shops. Det är dock långt ifrån alla av de nuvarande servicecentren som bygger vidare på kommunala medborgarkontor. I vissa kommuner finns både ett servicecenter och kvarlevor av olika typer av medborgarfokuserad service i vissa bostadsområden (Intervju servicecenterchef 4, 2017).

Den nationella diskussionen om organiseringen av offentlig service och kontaktytor mellan medborgare och myndigheter tog fart igen under åren kring 2009 då den offentliga utredningen *Se medborgarna – för en bättre offentlig service* (SOU 2009:92) presenterades. Huvudsyftet med utredningen var att peka ut ett antal faktorer som skulle kunna förbättra tillgången till service och att service ska vara jämlik. Ett centralt förslag i utredningen var att one-stop shops ska etableras i alla svenska kommuner. Dessa center ska ha generösa öppettider, hantera medborgares frågor rörande olika myndighetsnivåer, inte bara den kommunala, men ha ett visst fokus på sociala frågor. Centrens verksamhet ska baseras på den senaste tekniken så att kommunikation ska kunna ske på distans. Särskild hänsyn ska tas till behov hos medborgare med funktionsnedsättning. Även om utredningen förespråkade ny teknik så framstår ändå förslagen som mer baserade på servicemötet via besök eller telefoni snarare än via e-service och mer integrerade servicepaket som förespråkas i nyare utredningar såsom e-delegationens slutbetänkande (SOU, 2015:66). I enkäten som ligger till grund för denna rapport ställs konkreta frågor om just samverkan och samordning med andra myndigheter för att undersöka vilken typ av center det egentligen är som växer fram. Få av de som svarat på enkäten skriver fram dessa utredningar som var och en för sig drivande till utvecklingen, men i

intervjuerna framkommer att de ändå är en pusselbit i utvecklingen av kommunala servicecenter (Intervju servicecenterchef 1, 2015).

Även om svenska kommuner har en relativ självständighet så tenderar de ändå att följa nationella trender. Kommunala one-stop shops är en sådan tydlig nationell trend. I en översikt av Sveriges 290 kommuner under hösten 2015 kunde vi konstatera att minst 80 kommuner har övergått från en traditionell växel till en ny form av integrerad kontaktyta. Många kommuner bedriver i skrivande stund dessutom ett förstudiearbete, andra har fattat beslut om en etablering av ett kommunalt one-stop shop, och under år 2016 har flera center öppnat. Några av de idag 95 centren är mindre i sitt format, har få anställda, och har inte tagit på sig så många ärenden utan arbetar med ett begränsat antal policyområden, medan andra är stora organisationer som kontinuerligt tar över arbetsuppgifter från den övriga kommunala förvaltningen. Cirka 30 svenska kommuner har valt att behålla de gamla medborgarkontoren med separat växel. Både den statliga utredningen från 2009 om medborgarservice och den fördjupade fallstudien av Örebro kommuns servicecenter (Kristianssen & Olsson, 2016b) visar att pionjärerna inom området tagit stort intryck från den internationella utvecklingen av one-stop shops, bland annat de danska medborgarcentren rörande främst den grundläggande tanken om en ingång.

Forskningen om dessa center har framför allt tagit två olika riktningar. Dels rör det sig om perspektiv grundade i socialt arbete (Minas, 2014) och som även kan kopplas till forskning om servicemötet (Andersson Cederholm, Jacobsson, Leppänen & Säwe, 2014) och dels om e-perspektiv på one-stop shops (Jansson, 2013; Bernhard, 2013; Kallberg, 2013; Bernhard & Wihlborg, 2014). Denna forskning handlar framför allt om organisationen, tekniken, och mötet i one-stop shops och inte själva spridningsprocessen av denna organisationsform eller bredare innehållsliga perspektiv. I en tid då svenska kommuner jämförs med varandra i olika rankingar och då kommunens effektivitet granskas så är det extra intressant att kartlägga en aktuell spridningsprocess och vad den aktuella policyn eller trenden förväntas åstadkomma. Denna rapport har även som ambition att, i tillägg till den redan publicerade om Örebro kommun, täcka innehållsliga frågor rörande organisation, upplägg och liknande men även centrala aktörer.

3. Vad är det som sprider sig?

Hur vet vi att det pågår en spridningsprocess? För att kunna konstatera det så är det centralt att beskriva de serviceidéer som sprider sig, hur dessa one-stop shops organiseras, och vad som är det huvudsakliga uppdraget. Genom att identifiera innehållet så kan vi också tydligare analysera kärnan i det som sprider sig och vilka beståndsdelar som tenderar att vara känsliga för lokala förutsättningar. Är det bara en term som sprider sig eller är det något mer substantiellt?

3.1 Organisationsform

De flesta av de undersökta centren har sin organisatoriska hemvist i någon form av kommunikationsavdelning, men det finns även andra organisationsformer såsom att centret är en egen avdelning, att den ligger tillsammans med IT-avdelningen, eller att den ligger under den centrala förvaltningen osv. Majoriteten av de som svarat på enkäten har en titel som tydligt pekar ut att de är chefer för ett servicecenter, kontaktcenter eller liknande men ansvaret kan även ligga på andra chefsnivåer. De som arbetar med stöd och rådgivning benämns oftast som kommunvägledare men även termerna samhällsvägledare och servicehandläggare används. Till det tillkommer, i framför allt de större centren, andra funktioner såsom schemaläggare, webbutvecklare och liknande. På mindre center är tjänsterna ofta uppdelade där kommunvägledarna även har andra arbetsuppgifter. Av enkäten går att utläsa att en majoritet av de svarande, 75%, anser att det finns tydliga direktiv för hur centret ska bedrivas.

En majoritet tycker även att tillräckliga resurser avsatts för att bedriva verksamheten. Enkäten visar att sättet att finansiera ett center varierar. Djupstudien av Örebro kommuns servicecenter (Kristianssen & Olsson, 2016b) visar att finansieringsformen bestämdes sent i etableringsprocessen (varje förvaltning betalar sin del), vilket orsakade konflikter mellan vissa nämnder och projektledningen. Lärdomen, enligt respondenterna från Örebro, är att finansieringen är en viktig fråga att lösa tidigt i en process, både för att öka förutsägbarheten och för att peka ut ansvaret.

Tabell 1: Finansiering

Finansieringsmodell	Procent	Antal svarande av 54
Centrala medel	44,5%	24
Varje förvaltning betalar för sin del	35%	19
Både ock	18,5%	10
Ej svarat	2%	1

En majoritet av de svarande hävdar att inrättandet av ett center har inneburit en ekonomisk besparing för kommunen. De intervjuade pekar dock på att det är komplicerat att mäta besparing då det behövs ett tydligt ingångsvärde att jämföra med alternativt en medvetenhet om hur mycket tid som tidigare gick åt för medborgares kontakt med varje enskild förvaltning.

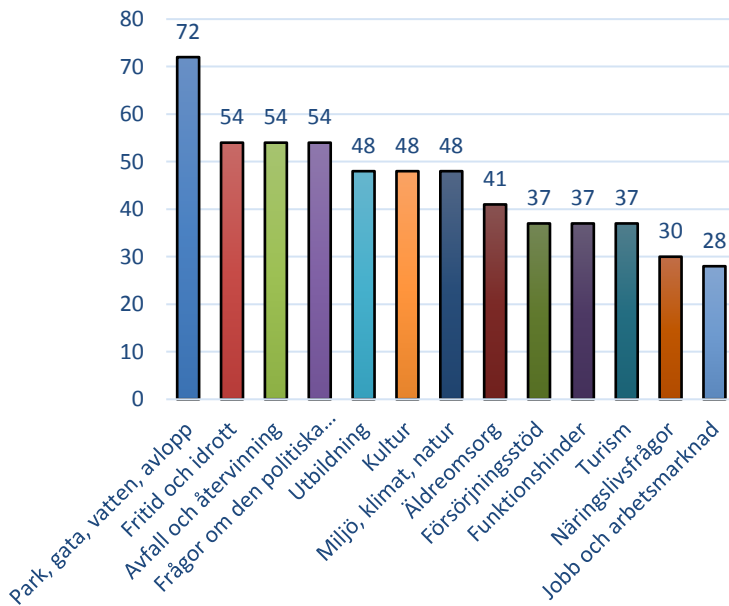
En särskilt intressant fråga för denna studie har varit om den här trenden att etablera one-stop shop center följer uppmaningen från utredningar och policys att skapa bredare servicepaket och att även inkludera det digitala arbetet med e-service i ett brett perspektiv. Enkätmaterialen visar att centren i stor utsträckning arbetar med att ge stöd till medborgare rörande e-tjänster och att många av de svarande anser att det finns en fungerande organisation och strategi för utveckling av e-tjänster i den aktuella kommunen, men att centren inte nödvändigtvis är med och utvecklar kommunens policy rörande e-service. I flera av intervjuerna bekräftas bilden av att få center har arbetat systematiskt med att hålla ihop olika typer av serviceytor och utvecklingsarbete, trots att etableringen av ett servicecenter ofta verkar ha utgått från nya serviceformer såsom e-service. Flera service- och kontaktcenterchefer i både intervjuer och fritextsvar i enkäten menar dock att det pågår ett intensivt arbete i många kommuner med att koppla ihop dessa center tydligare med e-service och att centren bör vara drivande i det arbetet.

De flesta kommuner som etablerat ett servicecenter eller kontaktcenter har valt en central placering av centret. Hela 83% av de svarande anser att det centrala läget bidrar till integration och inkludering medan 33% anser att det bör finnas miniversioner av centren i särskilt utsatta bostadsområden. Materialet visar att det bland de svarande finns en stor konsensus kring central lokalisering. I intervjuerna framgår att det centrala läget anses ge en mer jämlik service då det finns stora risker med att service hanteras på flera ställen. Över 70% av de svarande anser att centrrets lokaler är väl anpassade

för verksamheten. Däremot visar Örebro-studien (Kristianssen & Olsson, 2006b) att det är viktigt att tänka på besökarnas integritet och säkerhet i utformningen av lokalen.

Enkätmaterialet visar att en kommunal one-stop shop ofta arbetar med många olika områden, men att några områden kan ses som en slags kärna i verksamheten och det är ärenden som rör park, gata, vatten, och avlopp. Ärenden som äldreomsorg, funktionshinder, utbildning, fritid och idrott, kultur, samt frågor om den politiska organisationen verkar vara frågor som hanteras men vare sig i mindre eller större utsträckning. Däremot visar enkäten att det är mer ovanligt att frågor rörande integration, försörjningsstöd, turism, jobb och arbetsmarknad, och näringslivsfrågor tar upp en stor del av kommunvägledarnas arbetstid, även om det förstås finns undantag. Vad gäller avfall och återvinning så förefaller det vara så att dessa center antingen arbetar med frågorna i stor utsträckning eller i liten utsträckning. Detta resultat visar att centrernas uppdrag ser lite olika ut.

Tabell 2: Ärenden som centren hanterar i viss utsträckning till i stor utsträckning (% av de svarande)



En farhåga som framkommer i Örebro-studien från 2016 och som delges från både politiker och tjänstemän, är att centren ska komma att bli alltför präglade av idéer från privata call centers, vilket kan innebära att språkbruk och arbetssätt kopplas mer till kundperspektiv, effektivitet, och kostnadsbesparingar än till kvalitet och relationen till medborgare i samhället. Inget i materialet tyder på att privata call centers ses som förebild. En indikation och illustration på detta är bland annat att över 83% av de svarande anser att en kommunal one-stop shop inte kan bedrivas i privat regi. Detta kopplas främst till synen på att kommunvägledarrollen förväntas inrymma en bred kunskap om kommunen som kontinuerligt uppdateras. Enligt de genomförda intervjuerna kan privata one-stop shops leda till en svårighet att långsiktigt upprätthålla kvalitet och kontinuiteten i framför allt kunskapen hos kommunvägledarna. Intervjuerna visar dock att det finns en oro för att nya servicecenter, i större utsträckning än vad pionjärerna gjorde, anammar upplägg från privata call centers och sätter kvantitet framför kvalitet i etableringen av centren (Intervju servicecenterchef 2, 2017; Intervju projektledare 3, 2017).

3.2 Kommunvägledarrollen

En central del av en kommunal one-stop shop är att ha särskilt anställda kommun- eller samhällsvägledare som ger råd och stöd till medborgare och som underlättar för olika förvaltningar genom att svara på rutinartade och enklare frågor. Från enkätmaterialet går det att utläsa att de flesta one-stop shops är små till medelstora med 1-10 anställda kommunvägledare. Den största enskilda gruppen är de som har mellan 6-10 kommunvägledare.

Tabell 3: Antal kommunvägledare per center

Antal kommunvägledare	Antal kommuner
1-10	31
11-20	9
21-30	5
31-40	1
Över 40	2
Andra typer av anställda/blandformer	6
Totalt	54

I de större kommunerna är kommunvägledarna naturligt nog avsevärt fler. Det är vanligare att en kommunvägledare har sin bakgrund i offentlig förvaltning och mindre vanligt att kommunvägledaren har bakgrund i både offentlig och privat verksamhet. I intervjuerna med servicecenterchefer och i fallstudien av Örebro så går åsikterna något isär rörande önskvärd yrkeserfarenhet hos kommunvägledarna. Några ser blandningen av olika bakgrunder som positivt medan andra föredrar formbara medarbetare utan alltför stor kännedom om kommunen, då det ses som något begränsande. De egenskaper som de ansvariga cheferna letar efter hos en kommunvägledare är att kunna möta människor, att ge service, intresse för samhällsfrågor, intresse för integration, samarbetsförmåga, rätt serviceattityd, god självkännedom, förmåga att hantera konflikt- och hotfyllda situationer, vilja hjälpa, vara kommunikativ, en lagspelare, en vinnarskalle, ansvarstagande, lösningsfokuserad, kreativ, engagerad, tydlig, flexibel, säljande, stresstålig, lyhörd, nyfiken, självständig, professionell, empatisk, noggrann, inlyssnande, driftig, socialt kompetent, och att vara inspiratör. Materialet visar att kärt barn har många namn, eller rättare sagt många önskvärda egenskaper.

Vad gäller den formella kompetensen så pekar centercheferna på att det behövs datavana, kompetens i snabb informationssökning, bred kunskap om kommunen, kommunal eller offentlig förvaltning i stort, kunskap inom särskilt sakområde, att kunna uttrycka sig väl i tal och skrift, att ha erfarenhet av servicearbete på något sätt, administrativ kompetens, språkkunskap, högskoleutbildning med relevant inriktning såsom socionom, statsvetare, samhällsplanerare osv., kompetens i varierande kommunikationsfrå-

gor exempelvis social media eller att kunna arbeta med flera skärmar samtidigt, att kunna hantera alternativt snabbt kunna lära sig många olika saker såsom datasystem, kunskap om kvalitet, kompetens och erfarenhet rörande bemötande, kunskap om arbete med telefoni, kundvana, kunskap i muntlig språkhantering, besöksvana, och emotionell kompetens.

En stor majoritet, 47 av 54 svarande, anser att denna typ av vägledarroll är ny, även om en del påpekar att grunden har funnits i viss växelverksamhet, såsom en utökad kundtjänstroll, eller i de ”gamla” medborgarkontoren. Många pekar på att det är en helt ny yrkestitel. På frågan om varför det är en ny roll så anser flera att det handlar om att anamma ett nytt sätt att se på medborgaren och att arbeta mer samlat med informationsfrågor och service. I en av intervjuerna uttrycker en chef att det handlar om att röra sig från vad förvaltningen behöver till vad medborgaren behöver (Intervju 1, 2015). Flera menar också att sättet att vägleda och utbilda medborgarna är nytt. Det nya sitter också i flexibiliteten och den breda och/eller djupa kunskapen med bred kontaktyta som inte funnits tidigare i någon kommunal bemötanderoll eller som en chef uttrycker i enkäten; ”Klyftan mellan den ”gamla” myndighetsutövningen och den nya är stor”. Tillgänglighet är ett annat nyckelord och att vara ambassadörer för kommunen. Andra pekar på det faktum att kommunvägledarna redan börjar bli en betydande yrkesgrupp i svenska kommuner och har blivit så på bara några få år.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte nödvändigtvis är helt nya arbetsuppgifter men att arbetssättet är nytt. Det är dock viktigt att påpeka att rollen kan ha specifika egenskaper beroende på kommun och inte vara helt identisk från kommun till kommun. Ett exempel på en något motsägelsefull bild av kommunvägledarnas roll är att de ofta framställs som en part som inte handlägger eller deltar i myndighetsutövning på samma sätt som andra yrkeskategorier. Trots det menar 41 av de 54 cheferna att kommunvägledarna utövar viss handläggning. När vi tittar närmare på denna handläggning så kan det delvis handla om enklare ärenden såsom uthyrning av lokaler och kopiering, men det kan också handla om att det finns olika uppfattningar om vad som är handläggning. Det kan exempelvis vara en sammanblandning mellan handläggning och myndighetsutövning som inte alltid behöver vara samma sak.

En olikhet som framgår tydligt av enkäten är att en del kommuner valt att arbeta med generalistkompetens och utan tonval medan andra har tonval, svarsgrupper och specialistkompetens. Just tonval verkar antingen uppfattas av centercheferna som något väldigt positivt eller väldigt negativt.

Även om vissa kommunvägledare kan specialisera sig på områden så är det tydligt att de ändå förväntas ha en slags bred generalistkompetens om kommunala frågor för att maximera centrets flexibilitet.

I forskning om nya yrkesgrupper brukar framhållas att en profession ofta erhålls genom specifika utbildningar men vi kan inte se att det finns en sådan tydlig koppling ännu. Däremot kan slutsatsen dras från enkätmaterialet att det finns fungerande program för kompetensutveckling för kommunvägledarna i många av kommunerna. Det är drygt 11% av de svarande som anser att det inte alls finns kompetensutveckling. I intervjuerna och i samtal med kommunvägledare vid olika tillfällen så framkommer att det kan saknas vissa specifika utbildningar såsom exempelvis hur hot ska bemötas och hanteras eller i specifik sakkunskap.

En annan aspekt som ofta knyts till en profession är huruvida det finns olika typer av nätverk och organisationer. Enkätmaterialet visar att kommunvägledaren ännu inte är helt organiserade nationellt men att det börjar bildas nätverk och nationella sammankomster. Det finns dock tydliga nätverk som involverar centerchefer.

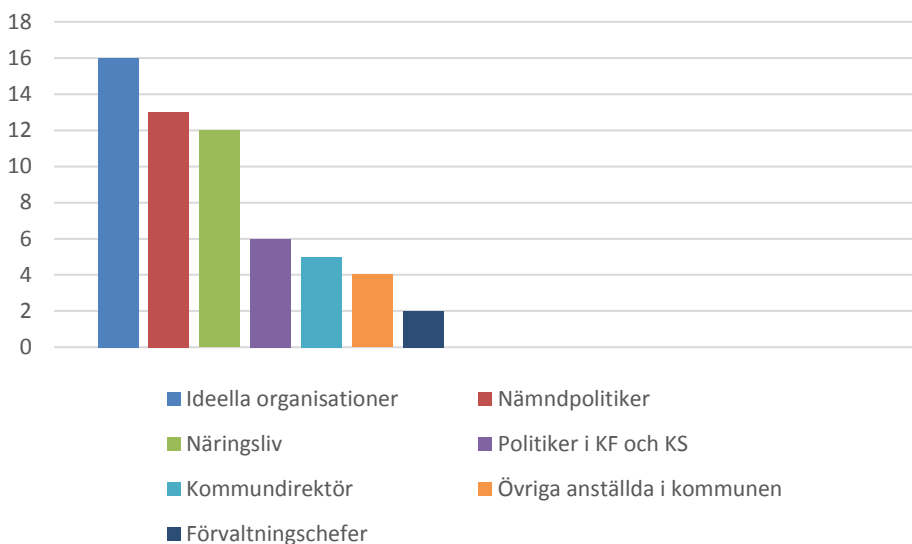
3.3 Relationer internt och externt

En majoritet av de svarande, dryga 60%, anser att etableringen av ett servicecenter inte präglats av konflikter, men de som haft konfliktfyllda processer pekar framför allt på att den omfattande kultur- och organisationsförändring som ett införande av en kommunal one-stop shop innebär kan leda till revirtänkande och en allmän oro för vad förändringen ska komma att betyda. För att kommunala service- och kontaktcenter ska fungera bra så är en viktig nyckel att relationen och samarbetet mellan centret och förvaltningen respektive mellan centret och medborgare är bra.

3.3.1 Relation till övrig kommunal förvaltning och politiker

Enkätmaterialet visar tydligt att relationen mellan centret och olika aktörer i kommunen såsom politiker på både KF- och KS-nivå, företag, ideella organisationer, anställda i kommunen i huvudsak är bra. Relationen till kommundirektör och förvaltningschefer sticker dock ut något där över 85% betecknar relationen till förvaltningschefer är god och 89% för kommundirektören. Få betecknar relationen till någon grupp som mycket dålig men fler svarar att relationen är sämre gentemot nämndpolitiker, näringsliv, och ideella organisationer.

Tabell 4: Antal center med dålig relation till andra aktörer i kommunen (andel av 54)



De flesta som svarat på enkäten menar vidare att det finns en upparbetad och fungerande kommunikation mellan centret och de olika förvaltningsenheterna. Däremot visar både Örebro-studien och intervjuerna att det inte är enkelt att skapa en kommunikation som är kontinuerlig. Det krävs tydlig struktur som inte är personbaserad för annars riskerar ärenden att falla mellan stolarna. Det understryks att det är viktigt att sådana kommunikationskanaler är färdiga vid tiden för öppnandet.

På frågan om vilka aktörer som påverkar och utövar inflytande över centrets etablering och verksamhet så är det väldigt tydligt att det är kommundirektören som uppfattas ha störst inflytande över centret jämfört med politiker, förvaltningschefer, andra anställda, näringsliv, och ideella organisationer. 34 centerchefer anser att kommundirektören utövar stort inflytande. Som jämförelse anser 22 chefer att KF- och KS-politiker utövar stort inflytande och 3 anser att ideella organisationer har stort inflytande. Det är inte särskilt förvånande att kommundirektören har stort inflytande över det öppnade centret och driften. Mer förvånande är att kommundirektören re-

dan från initiativstadiet verkar ha haft en drivande roll jämfört med politiker. Detta resultat understryker bilden av ett tjänstemannaprojekt där politiker i viss mån kliver tillbaka.

En fråga som är väldigt central idag i offentlig förvaltning, för politiker, och som nämns i en mängd olika utredningar, är samverkan med andra aktörer och mellan olika myndigheter. I Örebro-studien är det tydligt att kommunvägledarna ofta får frågor som rör exempelvis Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen och därför har ett nytt samverkansprojekt dragit igång. I enkätstudien så är det väldigt få som har något större samarbete med myndigheter som Försäkringskassan, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, eller andra myndigheter. Det är flera som i viss utsträckning har samarbete med andra kommuner.

3.3.2 Relation till medborgarna

Alla som svarat på enkäten utom 2 betecknar relationen till medborgare som tillfredsställande till mycket bra och i flera fritextsvar så är det tydligt att många center har ett fokus på medborgaren. Medborgarna upplevs utöva ett stort inflytande på centrets verksamhet och inriktning. Kund och medborgare är de två vanligaste benämningarna på de personer som kontaktar kommunen. Flera påpekar dock i fritextsvar att de använder sig av begreppet invånare då de anser att det bättre täcker även personer som inte är svenska medborgare.

Vad gäller konkret missnöje och klagomål från medborgare så pekar majoriteten av de svarande inte ut något område som särskilt problematiskt. Det som möjligtvis skulle kunna urskönjas är en något större variation inom kategorin Teknik. Det skulle då i så fall stämma väl överens med de klagomål som kommit in rörande Örebro kommuns servicecenter som bland annat rör tekniska lösningar som exempelvis tonval.

En fråga som verkar vara en vattendelare mellan kommunerna som svarat rör huruvida dessa center har som mål att generera djupare kunskap hos medborgaren om det ärendet rör men även allmänt. 56% anser att detta är en central del i tanken med kommunala one-stop shops medan 44% anser att det inte är det. Detta är något förvånande då tanken på att generera kunskap också hänger ihop med att medborgaren nästa gång inte nödvändigtvis behöver kontakta kommunen igen utan kan leta efter och hitta informationen själv. Dessa två synsätt kan i viss mån tolkas som olika sätt att se på medborgarrollen – lite hårddraget som medborgare eller som kund – och om det finns en förväntan på att medborgaren också har en skyldighet

att bidra till en mer smidig och effektiv kommunikation eller inte. Frågan om medborgarens lärande är ett viktigt perspektiv att följa upp i både praktik och forskning.

4. På vilket sätt sprider det sig?

Baserat på genomgången i föregående kapitel så kan likheter mellan de kommunala centren skönjas rörande den grundläggande tanken på tillgänglighet, bemötande, att erbjuda samlad och integrerad service, att vara en mellanhand som vägleder medborgaren in i kommunens verksamhet, samt att sätta medborgaren i fokus. Men det finns också en del olikheter som bland annat kan kopplas till kontextuella faktorer och lokala förutsättningar. Det är tydligt att de grundläggande idéerna sprider sig till fler och fler svenska kommuner och detta kapitel fokuserar på spridningsprocessens mekanismer och former.

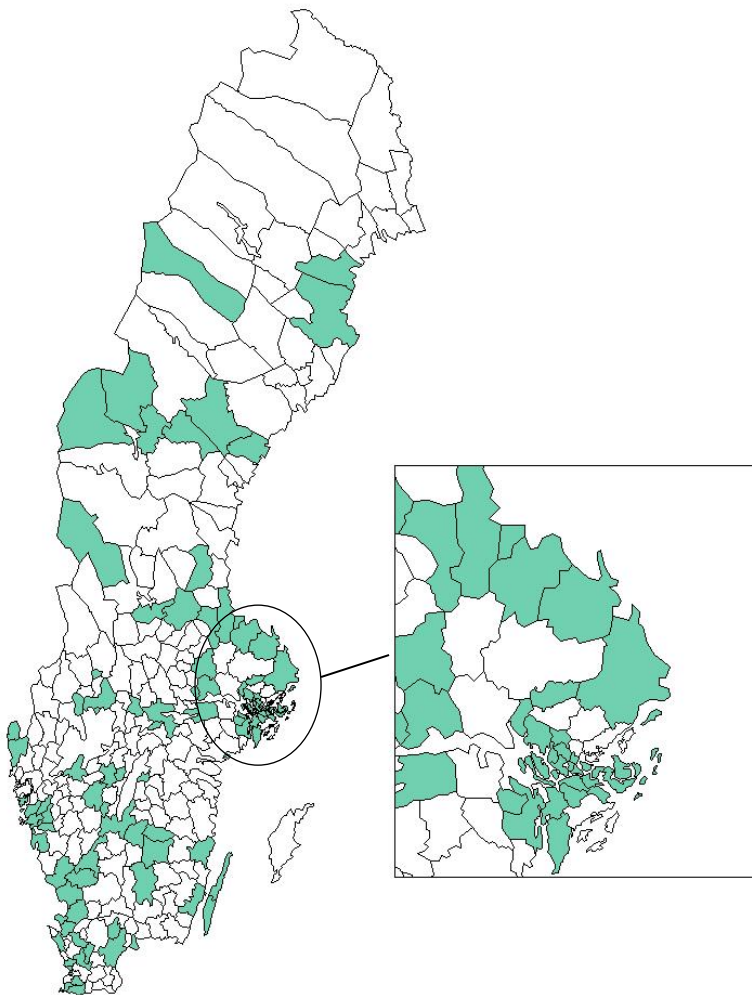
4.1 Geografiska mönster

För det första så är det centralt att kartlägga vilka kommuner som gått från en traditionell växel till någon form av integrerad serviceyta där det finns vägledare som tagit över informationsverksamhet från förvaltningar och hjälper medborgaren längre in i verksamheten än tidigare. Det är viktigt att påpeka att de kommuner som markerats på kartan kan ha olika typer av center, men det gemensamma är en rörelse från en traditionell växel och den processen kan se väldigt olika ut. Det är också viktigt att påpeka att det finns åtminstone ett center som tagit beslut om och genomfört en nedläggning sedan studien påbörjades. De kommuner som har gjort denna förflyttning har inte alla medverkat i denna studie då det öppnats ett antal center sedan enkäten skickades ut. För att identifiera dessa kommuner har en genomgång av alla svenska kommuners hemsidor genomförts och vissa kommuner har dubbelkollats genom telefonsamtal. Enligt genomgången finns det idag one-stop shops i 95 svenska kommuner (fram till och med 31 mars 2017) och fler är på väg att öppna inom kort. På så sätt är kartan en ögonblicksbild som ständigt förändras.

Utifrån kartan så går det att se ett mönster som följer en välkänd trend inom fältet policy-spridning och det är en grannskapseffekt eller närhetseffekt. Det går bland annat att urskilja kluster av mindre kommuner som etablerat denna typ av center runt större kommuner med one-stop shops. Grannskapseffekten bekräftas även i intervjuerna, där respondenterna vittnar om att grannkommuners policys påverkar och utgör inspiration för den egna kommunens arbete. 63% av de som svarat på enkäten uppger att deras one-stop shop har använt en liknande organisation och inriktning som andra center i Sverige. Endast fyra centerchefer uppger att de inte alls inspi-

rerats av andra center och kommuner i sitt arbete med uppbyggnaden. Intervjuerna och samtal med anställda på denna typ av center runt om i Sverige ger en tydlig bild av att kunskapen om den här verksamhetstypen sprids från kommun till kommun och att studiebesök i andra kommuner utgör en grund i den spridningen.

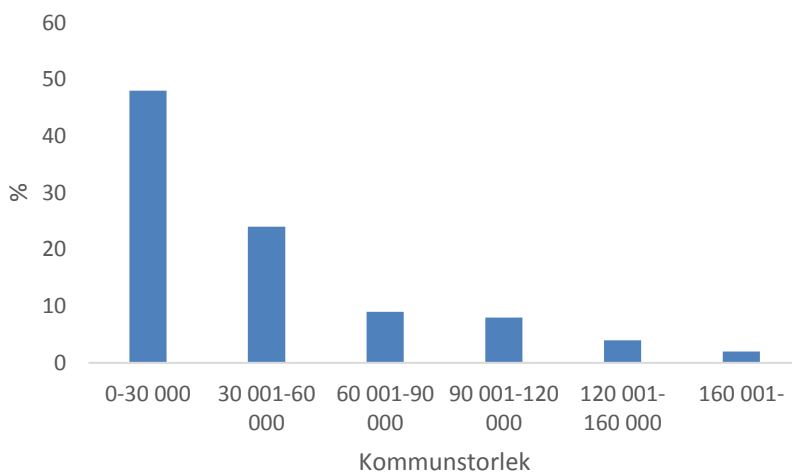
Figur 1: Kommuner som övergått från traditionell växel till mer integrerad serviceyta (per 31 mars 2017)



OBS! Alla center har inte samma organisatoriska uppbyggnad, heter inte samma sak, och kan återfinnas i olika delar av den kommunala organisationen.

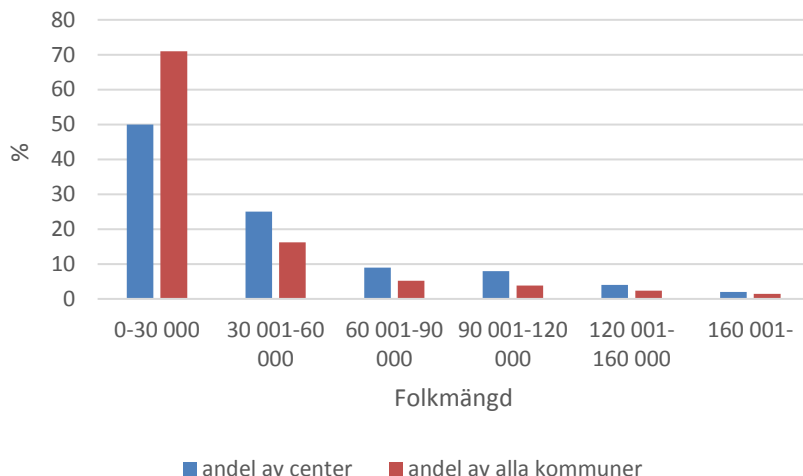
I intervjuerna framkommer att kommunala one-stop shops ses som en särskilt bra organisationslösning i medelstora kommuner sett till befolkningensmängd. Representanter för små kommuner (med mindre än 10 000 invånare) uttrycker i olika sammanhang en viss tveksamhet inför att investera i ett center på grund av det låga invånarantalet. I enkäten finns det dock de som beskriver andra vägar såsom att samarbeta med andra kommuner för att nå en viss volym av invånare och ärenden. En genomgång av storleken på de 95 kommuner som etablerat kommunala one-stop shops visar att 50% av centren finns i kommuner med upp till 30 000 invånare. Det är naturligt då denna kommunstorlek utgör 70% av antalet svenska kommuner.

Tabell 5. Antal center efter kommunstorlek



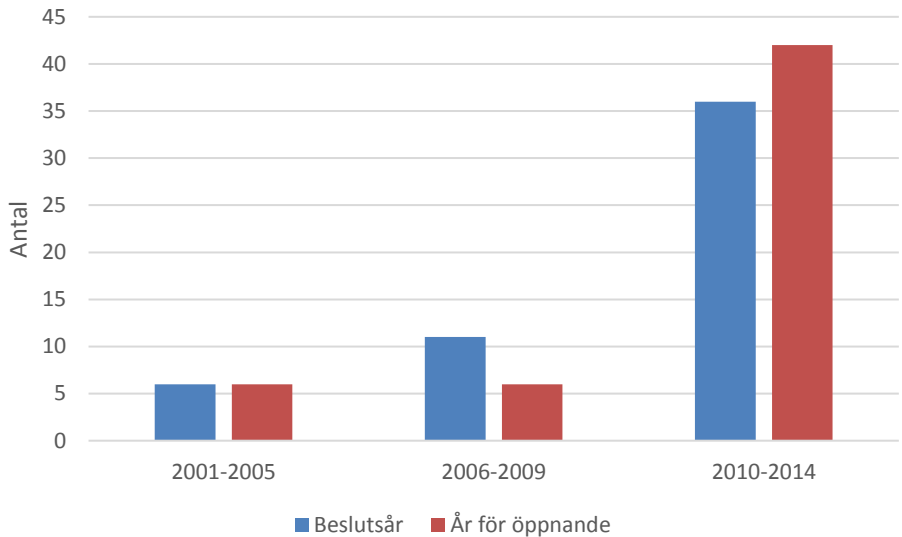
I jämförelse med andelen kommuner i de storlekskategorierna som anges i tabell 5 så kan vi konstatera att det något så när följer det totala antalet svenska kommuner i varje storlekskategori. Den slutsats som möjligtvis skulle kunna dras är att respondenternas intryck av en viss tvekan hos mindre kommuner att öppna center får ett visst stöd och att större kommuner i viss mån är överrepresenterade.

Tabell 6: Andel center i varje storlekskategori jämfört med andel kommuner i varje storlekskategori



En annan intressant faktor i spridningsprocessen är under hur lång tid spridningen av one-stop shop-idén pågått. Enkätmaterialet visar att 60% av kommunerna tog beslut om etablering av centret mellan åren 2010-2013 och att över 70% av kommunerna öppnade sina center mellan åren 2011-2015. Enstaka kommuner tog beslut före år 2010. Siffrorna visar att detta är en trend och en idé som spridit under relativt sammanhängande tidpunkter och sprider sig relativt snabbt bland svenska kommuner. Framtiden får utvisa när processen klingar av men genomgången år 2017 av de svenska kommunernas arbete med kontaktytan gentemot medborgare visar att det är en trend som fortgår.

Tabell 7. Beslutsår och år för öppnande för svenska kommunala one-stop shops (antal)



4.2 Varför sprider sig kommunala one-stop shops?

Vad är då motivet till att denna typ av kommunala center sprids? Som tidigare nämnts så visar både materialet och tidigare forskning att det framför allt finns tre motiv till att etablera och öppna ett servicecenter; att det ska finnas en tydlig ingång, att ge jämlik service, och att effektivisera serviceorganisationen. Vi behöver dock få en djupare förståelse för vilka problem som kommunala servicecenter ses som en lösning på och vad som påverkar att dessa problem formuleras. Rör det sig om problem som formuleras på lokal nivå eller rör det sig om en lärandeprocess där kommunen i ett tidigt skede får kunskap om andra kommuners arbete? Kan det till och med handla om att imitera andra kommuner och att de lokala förutsättningarna kommer in först senare i processen?

4.2.1 Förebilder

Enkätmaterialet visar att svenska kommuner i viss mån har inspirerats av center i andra länder. Framför allt är det Danmark och Norge som nämns

även om det i dessa länder framför allt har genomförts reformer som grundar sig i ett samarbete mellan olika nivåer. I Örebro kommun exempelvis genomförde politiker och tjänstemän en studieresa till Danmark för att studera deras kommunreform och de efterföljande medborgarcentren som etablerades.

I en del fall där idéer och trender sprids så spelar nationella organisationer en stor roll i spridningen men det är tydligt att det saknas den typen av samordnande aktör, såsom exempelvis SKL brukar vara i kommunala sammanhang. I flera fritextsvar och intervjuer så nämns avsaknaden av nationell samordning på området. Framför allt efterlyses sammanställningar av kunskap och erfarenheter. Inte heller pekas utredningar och rapporter ut som en stor inspiration. Däremot har de haft en viss påverkan. I intervjuer nämns bland annat den statliga utredningen från 2009.

Vad gäller huvudsaklig inspiration så menar 74% av de som svarat (40 av 54 kommuner) att de i stor eller mycket stor utsträckning hämtat inspiration från center i andra svenska kommuner. 63% instämmer i att deras center har en liknande organisation och inriktning som andra center i Sverige. I väldigt liten utsträckning har de inspirerats av existerande medborgarkontor men i viss mån av redan existerande servicetraditioner i kommunen. Samtidigt anser 45 av de svarande att centrets uppbyggnad i stort är ett resultat av lokala förutsättningar i kommunen. Det verkar tydligt att inspirationen både hämtas från andra kommuner och att centren utformas och anpassas efter de institutionella och ekonomiska förutsättningarna i den egna kommunen.

Enkäten och intervjuerna pekar också ut enskilda kommuner som pionjärer på området och som särskilt viktiga förebilder. En del av dessa är tidiga one-stop shops och etablerades i början av 00-talet och andra etablerades senare men anses ligga i framkant rörande både teknik, inriktning, och arbetssätt. De center som särskilt nämns är de i Skellefteå, Botkyrka, Järfälla, Jönköping, och Örebro. Sedan tillkommer även några kommuner som pekas ut av sina grannkommuner som särskilt inspirerande.

4.2.2 Motiv och drivkrafter

Enkätmaterialen visar att vissa mål har haft större prioritet vid etableringen av ett kommunalt one-stop shop än andra. Att skapa en mer effektiv organisation är en tydlig drivkraft till etableringen. 43 av de svarande menar även att skapandet av en väg in till kommunen var en tydlig anledning till

att lockas av trenden. Det handlade även om en övertygelse om att etableringen av denna typ av center skulle kunna ge en mer rättvis service. I viss mån kan dessa center även vara en del i att marknadsföra en kommun. I lite mindre utsträckning handlar etableringen om att stärka den lokala demokratin.

Tabell 8. Drivkrafter till att etablera ett kommunalt one-stop shop, (i stor till mycket stor utsträckning)

Vägledande drivkraft	Antal kommuner	%
En väg in	49	91%
Effektivitet	39	72%
Rättvis service	33	61%
Stärka den lokala demokratin	18	33%
Marknadsföring	11	20%

I materialet framkommer också att specifika kommunrankingar spelar en stor roll för diskussioner om att inför ett one-stop shop. Det kan röra sig om undersökningar om både medborgares nöjdhet men även om synpunkter från företag. I både intervjuer och enkäten så nämns att ett grundläggande problem som centren ska utgöra en lösning på är att den tidigare organisationen upplevdes som fragmentarisk och svår att överblicka.

Ett annat grundläggande problem som beskrivs i intervjuer och enkäter är att den tidigare organisationen kunde leda till ojämlikhet rörande service. Avsikten med att samla all kontakt och information på en plats är då att motverka denna ojämlikhet.

4.3 Vem är det som sprider?

Vi kan konstatera att det är tydligt att kommuner inspireras av varandra och att den grundläggande idén om en väg in till kommunen sprider sig. Frågan är om det finns särskilda aktörer som anses centrala i spridningen – så kallade 'change eller transfer agents'?

Vissa trender har tydliga politiska och ideologiska kopplingar vilket gör politiker till en tänkbar central spridningsaktör. På frågan om idén är ideologiskt färgad och på så sätt eventuellt kopplad till politiska majoriteter eller andra ideologiskt drivna aktörer i kommunerna så svarar över 72% av de som svarat på enkäten att etableringen av kommunala one-stop shops inte

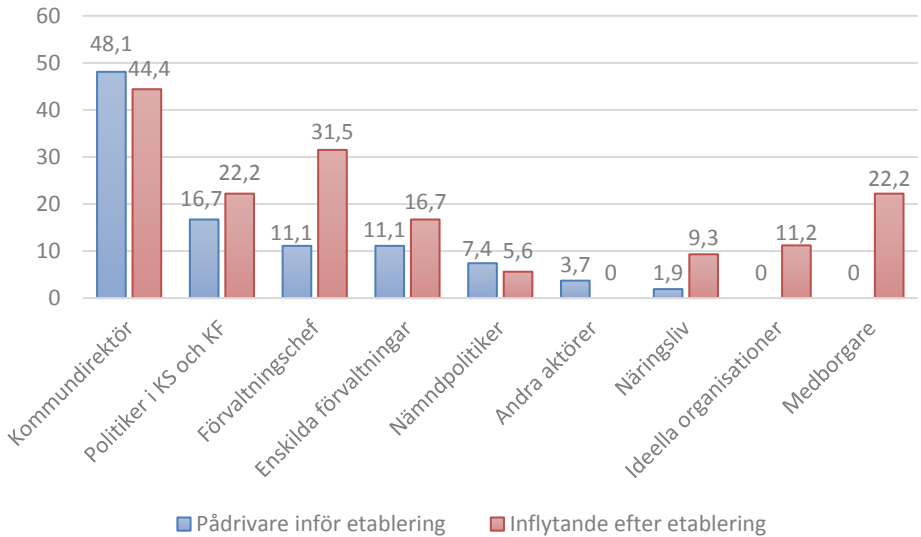
handlar om ideologi. För de 26% som svarat ja, handlar det i större utsträckning om ett ”vänsterprojekt” än ett ”högerprojekt”, men variationerna visar att det inte är någon större ideologisk prägling. Några få kommuner indikerar att det uppstått tydliga politiska konflikter kring etableringen och det har bland annat rört oenighet kring budget, prioriteringar, organisationsform, men också att etableringen blivit en symbol för redan existerande konflikter. Fallstudien från Örebro kommun (Kristianssen & Olsson, 2016b) visar att det uppstod en oenighet inför kommunstyrelsens beslut som hade både ideologiska förtecken och mer realpolitiska skäl. Örebro kommun har under dryga två mandatperioder styrts av en koalition bestående Centern, Kristdemokraterna och Socialdemokraterna. När idén om ett servicecenter introducerades i kommunen för första gången så styrdes kommunen av allianspartierna och miljöpartiet. Flera företrädare för dessa partier uttrycker i intervjuer att de i grunden var positiva till idén medan andra mer negativa. När sedan etableringen av servicecenter inleddes under nya koalitionen uttryckte Miljöpartiet och Liberalerna en ideologiskt grundad kritik mot centraliseringen, ett befarat ökat avstånd till medborgarna, samt kunskapsstapp. Moderaternas kritik rörde främst budget.

Även om det således har funnits politiska konflikter så visar enkätmaterialet att kommunpolitiker inte varit de mest centrala aktörerna i etableringen av kommunala one-stop shops. Enkätmaterialet visar tydligt att den aktör som uppfattas som drivande i etableringen av servicecenter är kommundirektören. 44 svarande menar att kommundirektören i stor eller i mycket utsträckning varit pådrivande medan de återstående 10 svarar att direktören drivit på utvecklingen i liten till viss utsträckning. Övriga aktörer såsom nämndpolitiker och förvaltningar anses i viss utsträckning ha varit pådrivande. Minst påverkan upplevs ideella organisationer ha haft då 87% av de svarande menar att organisationer i liten utsträckning påverkat etableringen.

Resultatet på frågan om vilka aktörer som har mest inflytande över centren idag visar att kommundirektören har en central roll även i driften av centren. Det är inte anmärkningsvärt då det ligger i uppdraget att driva och följa upp kommunala processer men att kommundirektören har en så dominerande roll i alla faser av processen och att andra aktörer, såsom medborgarna, spelat en så pass liten roll, är däremot mer intressant att analysera. Tabellen nedan visar vilka aktörer som haft stort inflytande i början av processen och när centret väl är etablerat. Det är utifrån ett principiellt perspektiv förvånande, i etableringen av ett center med medborgarfokus, att medborgare inte har spelat en större roll i inledningen av processen där

ingen anser att medborgaren haft ett stort inflytande men däremot ett visst inflytande. Detta inflytande ökar dock efter öppnandet.

Tabell 9. Aktörer med stort till mycket stor inflytande inför etablering respektive drift av kommunala one-stop shops



Kommundirektören har alltså en central roll i den lokala etableringen av idén och pekas också ut i intervjuerna som en central aktör i den nationella spridningen. En förklaring till att idén sprider sig mellan kommuner är de nätverk som finns mellan kommundirektörer respektive mellan chefer för service/kontaktcenter. Dessa nätverk utvecklas både genom fysiska träffar i olika sammanhang men även i grupper på olika typer av media. Enkätstudien, intervjuerna, och fallstudien av Örebro kommun visar även att lärande är ett centralt perspektiv i förståelsen av hur one-stop-shop-idén sprider sig. Det är mycket vanligt att dels åka på studiebesök till andra kommuner för att lära sig om metoder och upplägg, dels att delta på olika typer av konferenser på temat medborgarservice.

En annan viktig aktör i spridningsprocessen är konsulter som arbetar med att sprida kunskap om både kommunala one-stop shops men också kommunal service i ett bredare perspektiv. De är ofta anlitade spridnings-

aktörer och de kan agera som inhyrda konsulter under en begränsad tidsperiod eller omfattning men de kan också arbeta med konkreta utbildningar på området. Konsulterna är ofta personer som arbetat länge med kommunal service eller bredare kommunala frågor och som på så vis inger förtroende.

Avslutningsvis kan konstateras att det inte finns någon tydlig nationell aktör som driver den här frågan, vare sig det rör sig om intresseorganisationer som SKL eller myndigheter. Privata aktörer såsom konsulter men även företag som arrangerar konferenser om offentlig verksamhet verkar tillsammans med de existerande nätverken vara navet i spridningsprocessen men även i kunskapsinsamling och utbyte.

5. Hur kan spridning av one-stop shops förstås och analyseras?

Materialet som samlats in är inte bara underlag för rapporter utan även för flera vetenskapliga artiklar. Först och främst kan vi konstatera med utgångspunkt i studien om Örebro kommun att kommunala one-stop shops kan studeras genom fallstudier för att ge en förståelse för vilka värden som prioriteras under själva etableringsprocessen (Kristianssen & Olsson, 2016a). I rapporten om Örebro kommuns servicecenter (Kristianssen & Olsson, 2016b) presenteras ett antal analytiska inriktningar som kan användas för att förstå olika delar i både process och verksamhet såsom organisationsförändringar och reformer, digitalisering, och nya roller i offentlig förvaltning. Baserat på enkätmaterial och de intervjuer som genomförts så vill vi lyfta fram och diskutera forskningsområdet policyspridning som kan användas för att analysera kommunala one-stop shops från flera olika perspektiv.

Policyspridning kan delas in i flera steg och täcks av många parallella och överlappande forskningsinriktningar och begrepp (se Stone, 2012 för en bred översikt). Pågående diskussioner inom forskningsfältet (Shipan & Volden, 2008; Marsh & Sharman, 2009; Evans, 2009b; Evans & Marsh, 2012; McGann & Ward, 2013) visar att fältet ofta delas upp i studier om strukturella respektive aktörscentrerade perspektiv samt globala och transnationella respektive nationella och lokala perspektiv. Termen ”policy diffusion – policyspridning” används exempelvis ofta inom kvantitativ forskning om hur idéer sprids internationellt, transnationellt, och nationellt. Termen ”policy transfer – policyöverföring” används ibland som synonym till diffusion och ibland i mer aktörsfokuserade studier. Termen ”policy translation – policyöversättning” används oftast i fördjupade fallstudier för att ge en bild av vad som händer när en spridningsprocess landar och transformeras för att passa den aktuella kontexten. Ibland sker små förändringar av policyn och ibland stora och denna process kan vara medveten, snabb, och strategisk, men också längre och mer subtil.

Spridningen av kommunala one-stop shops i Sverige är ett intressant fall som kan användas för fortsatta forskningsinsatser inom området policyspridning, och speciellt inom följande tre områden. 1. Empiriskt material om one-stop shops kan bidra till en pågående diskussion om tydlighet rörande de olika begrepp som används inom området policyspridning. 2. Den pågående forskningen visar att det finns ett behov av forskning som länkar

mer övergripande strukturella spridningsperspektiv med studier om översättning av policys för att förstå hur olika typer av mekanismer hänger ihop. Här kan material om one-stop shops bidra till att länka ihop områdena. 3. Det finns ett behov av forskning om policyspridning på flera nivåer samt rörande renodlade lokala perspektiv. Forskning om spridning av lokala one-stop shops kan med fördel analyseras utifrån dagens lokala och urbana förutsättningar och utmaningar.

5.1 Policyspridning – vad, hur, vem och varför?

När en policy sprids och anammas av svenska kommuner så beräknas den förstås ge vissa positiva effekter. Det kan handla om policys om övergripande och internationellt antagna mål på olika områden. Det kan vara specifika nationella lösningar eller mer abstrakta idéer och ideologiska föreställningar. Det kan exempelvis vara normer kring jämställdhet. Det kan röra sig om organisatoriska lösningar eller mer tvingande policys kopplat till lagstiftning (Stone, 2009). Spridning kan bero på ett aktivt sökande efter goda idéer eller så kan en policy spridas på ett mindre kontrollerat sätt. Vad som sprids hänger också ihop med vilka aktörer som bidrar till att en spridning sker. Spridning rör alltså både strukturella och mer aktörsinriktade perspektiv.

Policyspridning (policy diffusion) kan brett beskrivas som en process genom vilken "...knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political setting (past or present) is used in development of policies, administrative arrangement, institutions and ideas in another political setting." (Dolowitz & March, 2000:5). Även om den definitionen ofta används så är den dock lite väl bred och intetsägande. Ett annat sätt att ringa in spridning är att det rör sig om; "...a trend of successive or sequential adoption of a practice, policy or programme" (Stone, 2012:484). Dessa citat ringar in en skillnad mellan spridning av en särskild trend, innovation eller ny idé och spridning av allmän kunskap som ständigt pågår. I de senare citaten går det även att utläsa att spridningen oftast sker inom en viss tidsram. Vi kan konstatera att de kommunala one-stop shops som har spridits och sprids i Sverige just nu är en specifik organisationsform och inte en del av det ständigt pågående kunskapsutbytet. En del väljer att koppla dessa center till nytänkande medan andra ser dem som kopplade till redan existerande idéer men i ny tappning.

Policys kan spridas genom mer strukturella perspektiv såsom lagstiftning, idéspridning, geografiska aspekter, etc. (Marsh & Sharman, 2008). Enligt Berry & Berry (2009) så går det exempelvis att identifiera övergripande

strukturella mönster i en spridningsprocess genom att studera 1. Nätverk av högre tjänstemän, 2. Geografisk närhet, 3. Pionjärer, och 4. Styrning ovanifrån. Policies kan också spridas genom att särskilda aktörer – transfer agents – arbetar aktivt med att sprida idéer och trender. Den aktörsinriktade litteraturen använder ofta begreppet policyöverföring (policy transfer, Dolowitz & Marsh, 1996, 2000). Litteraturen om överföring har traditionellt inriktats mot beslutsprocesser och politiska intressen (Se exempelvis Evans, 2009a). Sammantaget menar flera forskare att struktur- och aktörsperspektiven behöver föras samman för att verkligen förstå hur en spridningsprocess går till och ser ut. Ett exempel på en modell som förenar både struktur- och aktörsperspektiv kommer från Shipan & Volden (2008) och fokuserar på fyra spridningsmekanismer; konkurrens och vinster, tvång, lärande, och imitation. Denna modell innehåller både drivkrafter och metoder för överföring. Drivkrafterna kan vara både externa och interna. Drivkrafterna som beskrivs handlar dels om den rationella aktören som exempelvis vill hitta den mest effektiva innovationen för att göra ekonomisk vinst eller marknadsföra sin kommun. Å andra sidan kan drivkraften vara en mer tvingande struktur såsom lagstiftning, normer, andra riktlinjer eller andra incitament såsom certifiering eller ökade anslag. Ibland är geografisk närhet en drivkraft till spridning och det kan handla om inspiration eller imitation av andras självdeklarerade framgångsprojekt.

5.2 Lokal policyöversättning

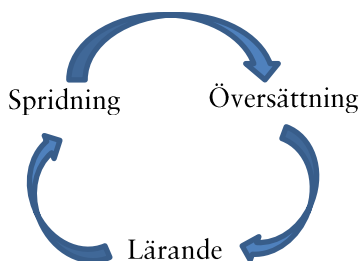
Från litteraturen om reformspridning i offentlig förvaltning (se exempelvis Pollitt & Bouckaert, 2011) så vet vi att reformer tar lite olika vägar beroende på vilken kontext de landar i. På senare år har det dock riktats kritik mot policyspridningsforskningen för att inte ägnat lokala och flernivåperspektiv tillräckligt stor uppmärksamhet. Enligt McCann & Ward (2012, 2013) finns det ett behov av djupare forskning om hur trender sprids från stad till stad och att urbana omständigheter kan forma trender och själva spridningen.

Spridningen av kommunala one-stop shops i Sverige kan förstås både genom att studera olika drivkrafter, mekanismer, och metoder i själva kommunen men också hur kommuner förhåller sig till varandra och till nationella riktlinjer och drivkrafter. En kommun kan exempelvis välja att imitera en annan kommun men med ett sådant förhållningssätt finns en risk att en viss trend helt enkelt inte passar i en specifik kontext. Forskning visar att mindre städer tenderar att härma större städer och på så sätt försöka till-

skansa sig mer status. Men det kan också handla om att det finns begränsade ekonomiska resurser i en mindre stad att börja om från början (Shipan & Volden, 2008). Ett annat sätt att inleda översättningsprocessen är att ta inspiration och lära från andra (policy learning), och i sin tur lära andra. Lärande kan vara en väldigt medveten eller en mer långvarig och subtil process av att importera idéer för implementering i offentlig förvaltning (Berry and Baybeck, 2005). Att anamma och implementera en policy handlar om att titta på "best practice" och att ge sig i kast med en organisatorisk lärandeprocess (Levitt & March, 1988). För att kunna översätta en policy så krävs en förståelse för hur den aktuella organisationen kan anamma och anpassas till nya rutiner och upplägg. Slutligen kan vi konstatera att denna del av policyspridningsprocesser kan tolkas utifrån mer traditionella policyförändringsteorier såsom "adaptive policy-making" (Baumgartner and Jones, 1993). För att en ny policy ska åtnjuta legitimitet så krävs en anpassning och om anpassningen sker genom en mer långsiktig lärandeprocess så finns det större chans att policyn kan accepteras. En översättningsprocess kan därför vara mycket långvarig och kan hamna långt från den ursprungliga idén.

Det finns en del forskning om policyspridning i svenska kommuner och en av de mest citerade är Stefan Schmidts avhandling *Pionjärer, efterföljande och avvaktare* från 1986. Bland annat så pekar Schmidt på att det måste finnas fördelaktiga resurser för att en kommun ska gå före i implementering eller spridning av en innovation. Det kan röra sig om ekonomiska resurser men även om innovationsbenägenhet i kommunen och hos politiker och tjänstemän (Schmidt, 1986). Tomas Bergström (2002) menar att det sedan är en mix av både interna och externa drivkrafter som avgör om en kommun anammar en viss innovation eller reform. Eftersom det är vanligt med olika typer av nätverk mellan kommuner och att det i Sverige finns aktörer som samlar information om kommunal utveckling såsom Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) så finns de anledning att tro att det som implementeras på lokal nivå också sprids tillbaka in i en pågående spridningsprocess. En enkel modell över detta skulle kunna se ut som nedanstående.

Figur 2. Spridningsprocessens olika steg



Som vi kan se i genomgången finns det otaliga perspektiv och begrepp inom litteraturen som tar sig an olika former av policyspridning. Det är ett område som ständigt utvecklas. Fokus för vår fortsatta forskning är att ta fasta på uppmaningen att använda ett bredare grepp för att få en mer övergripande förståelse för hur en spridning går till och då behöver vi sammanföra både struktur- och aktörsperspektiv. För det andra så kommer vi att anamma ett mer flernivårelaterat perspektiv för att förstå relationer mellan olika nivåer, den lokala nivåns roll samt om specifika urbana utmaningar har varit i en tydlig drivkraft eller om drivkraften finns på andra nivåer.

6. Slutsatser

Enkätmaterialet som presenteras i denna rapport samt en mer övergripande genomgång av framväxten av kommunala one-stop shops ger underlag för att svara på frågorna *vad* som sprider sig, *hur* det sprider sig, *vem* som sprider och *varför*.

För det första så visar materialet det i grunden är liknande idéer som sprider sig men att dessa center kan se lite olika ut organisationsmässigt och alla center arbetar inte med samma policyområden i en kommun även om det utkristalliserar sig en kärnverksamhet. En del har fullt ut genomfört en förändring av relationen till medborgarna medan andra arbetar i etapper. Grunden i likheten ligger i skapandet av en ingång till den kommunala verksamheten att arbeta mer effektivt, och att erbjuda likvärdig service.

Enkätmaterialet visar även att det är ovanligt med någon större samverkan mellan centren och andra myndigheter. I viss mån finns behovet då många medborgare har bredare frågor än de som rör kommunen men få kommuner visar på en mer etablerad samverkan. Men det finns exempel på kommuner där det finns en sådan formell samordning, bland annat i form av regelbundna myndighetsövergripande möten.

För det andra så visar undersökningen att spridningen främst sker från kommun till kommun. Inget tyder på att nationella organisationer som SKL eller nationella utredningar har haft någon stor betydelse för utvecklingen. Tvärtom efterfrågas större engagemang från en organisation som SKL. Där emot går det att se att utvecklingen av kommunala one-stop shops i Sverige är kopplad till andra typer av trender såsom digitalisering och medborgarfokus även om olika center arbetar på lite olika sätt. Det finns även en initial påverkan från one-stop shops i våra grannländer, främst Danmark. Enkätmaterialet pekar ut ett antal svenska kommuner som pionjärer på området och det som är gemensamt för många av dessa center idag är en tydligt medborgar- och kvalitetsfokus. Några av de intervjuade servicecentercheferna menar att flera att de relativt nyöppnade centren tenderar att dra sig mer mot privat call center-metodik. Att arbeta inom offentlig förvaltning innebär enligt dessa servicecenterchefer att andra prioriteringar måste göras än de som görs i privat verksamhet.

Vidare kan konstateras att svenska kommuner gärna härmar sina grannar och kartan visar att det bildas regionala kluster där många närliggande kommuner har anammat trenden. Det är naturligt att uppmärksamma sina kommungrannars verksamhet och närheten gör att det är enklare att genomföra studiebesök och liknande. Det är också tydligt att det är en trend

som framför allt uppmärksammas av medelstora till stora kommuner. De små kommunerna får ofta problem med att de inte har tillräckligt medborgarunderlag och i den mån de etablerar liknande center så har de anställda ofta en blandad anställningsform där de inte bara kan arbeta som kommunvägledare. Det är även vanligt att små kommuner samarbetar med varandra rörande medborgarservice.

För det tredje så visar materialet att vissa aktörer är mer aktiva i spridningen än andra. Vad gäller inflytande över etableringsprocessen så kan denna trend främst beskrivas som ett tjänstemannaprojekt med stöd av politiken. Både kommundirektörer och centerchefer spelar stor roll i spridningen genom sina respektive nätverk. Kommundirektören pekas ut som den centrala aktören men där även förvaltningschefer spelar en stor roll i framför allt driften av centren. Politiker är stöttande i arbetet men med utgångspunkt i både enkäten och intervjuer anses de inte vara centrala aktörer i vare sig etablering eller i arbetet med centret i stort. Medborgare har inte haft en central roll i etableringen men inflytandet ökar efter att centren öppnats. De konflikter som uppstått i etableringsprocessen rör främst den oro och i viss mån revirtänk som uppstår när en förvaltning ska lämna ifrån sig arbetsuppgifter men konflikter har även uppstått kring ideologiska ställningstaganden om centralisering kontra decentralisering, samt kunskap. I övrigt har konflikter uppstått även kring budgeten och vem som ska betala och när.

Medborgare benämns oftast som kunder eller medborgare och de olika centren uppvisar lite olika sätt att relatera till medborgaren. Centrens huvuduppgift är att genom en ingång göra det så enkelt som möjligt för medborgare, företag och organisationer att få kontakt med kommunen och att få sina ärenden lösta på det smidigaste sättet. Det är tydligt att centrens chefer ser lite olika på medborgares kunskapsresa i relation till centrrets uppgift. En del menar att det är en central uppgift att generera kunskap så att medborgaren nästa gång inte behöver vända sig till centret alls. Andra menar att fokus inte ligger på kunskapsgenerering utan snarare att det handlar om att skapa så enkla system som möjligt som gör att det inte på något sätt ses som en belastning att medborgare har samma ärenden flera gånger. Medborgarna ska inte behöva komma ihåg från gång till gång hur man gör så att säga.

För det fjärde så visar enkäten att de kommuner som svarat har haft flera motiv och syften med att etablera one-stop shops. Det handlar om att effektivisera medborgarservicen, att ge jämlik service, och att motverka fragmentering genom att erbjuda en ingång. Men det handlar också om att haka på

en god idé som också kan användas i marknadsföringssyfte och för att stärka den lokala demokratin. En annan diskussion som bland annat rör motiven till varför vi ser denna spridning av kommunala one-stop shops är digitalisering. Det går inte att åka på något seminarium eller konferens om medborgarservice utan att digitalisering tar en stor plats. Flera statliga utredningar inom området pekar på vikten av samlade servicepaket och enkätmaterialen visar att en del center har anammat den modellen redan från början. Där är centren motorn i den digitala utvecklingen då de har direktkontakten med medborgarnas behov. I andra kommuner genomförs den digitala utvecklingen och utvecklingen av medborgarservice separat. I fallstudien av Örebro kommun kan vi tydligt se det sistnämnda men där det pågår en process att koppla ihop dessa områden på ett mycket tydligare sätt.

7. Avslutande diskussion och fortsatt forskning

Vi kan konstatera att one-stop shops inte är någon ny företeelse och inte kan ses som en innovation i ett internationellt perspektiv. Däremot kan det finnas innovativa inslag i hur centren har utvecklats och i dagens tappning ses kommunala one-stop shops i Sverige som något som möter samtida krav på relationen mellan myndighet och medborgare. Men om det i grunden är en etablerad organisationsform, vad är det mer specifikt som gör att dessa center sprids just nu? Ett tänkbart svar är att idén i grunden förenar de två klassiska uppdragen i offentlig förvaltning; ett ekonomiskt uppdrag och ett demokratiskt uppdrag. Samtidigt resonerar flera av de intervjuade i denna studie att det finns en tendens inom svenska kommuner att ibland hoppa på nya trender lite för snabbt och att leta efter ”quick fixes”. En annan anledning till spridningen är att många ser hos de kommunala one-stop shop-centren möjligheten att kunna knyta ihop och samordna kommunens arbete med digitalisering och kontakt med medborgare. Dessa två processer verkar i stor utsträckning ha ägt rum parallellt snarare än integrerat och ett problem är att kunskapen som samlas på centren om medborgares synpunkter och förhållningssätt inte tagits tillvara i många kommuner. En tredje tänkbar anledning till att kommunala one-stop shops sprider sig just nu är att få andra alternativ är synliga, delvis på grund av att det inte finns någon nationell organisation som tagit på sig ledartröjan i den här processen och kan visa på alternativen. En fjärde anledning till spridningen kan vara att många anser att dessa center erbjuder ett helhetspaket för kontakt mellan medborgare och kommun. Det finns etablerade metoder och upplägg som kommuner kan låta sig inspireras av och till och med härma.

Baserat på studien så är det några slutsatser som sticker ut något och som är värda att studera vidare. Införandet av ett service- eller kontaktcenter görs ofta med motivet att förbättra servicen för medborgarna. Därför kan det uppfattas som märkligt att medborgarna inte har engagerats mer i etableringsprocessen. Fallstudien om Örebro kommuns servicecenter visar att det var ett aktivt beslut att inte upprätta särskilda fokusgrupper eller liknande för att samla in synpunkter från medborgare under processens gång, på grund av att ansvarig chef bland annat ansåg att medborgarna inte skulle kunna bidra med tillräckligt initierade idéer. Det är viktigt att reflektera över om inte medborgare också kan besitta kunskap som kan göra att vissa misstag kan undvikas. Här tillkommer också diskussionen om centren ska bidra till medborgares lärande eller inte.

En annan diskussion rör politikernas roll i processen och driften av dessa center. Med tanke på att politiker är medborgarnas representanter så kanske politikerna borde vara mer engagerade i en organisationsförändring som rör medborgarna och väljarna i så stor utsträckning. Samtidigt vill vi inte påstå att centren ger sämre service av den anledningen men även i fallet med politiker så kan de sitta inne på viktig kunskap för centrernas upplägg och utveckling.

Att kommundirektören har ett stort inflytande på driften av centren tillsammans med förvaltningscheferna är inte så förvånande utan är i linje med kommundirektörens uppdrag. Det som är viktigt att diskutera vidare är vilken betydelse det har om organisationsförändringar såsom denna helt och hållet drivs som tjänstemannaprojekt. Det är viktigt att komma ihåg att politiker och tjänstemän har olika uppdrag och en övervikt i inflytande kan innebära att projekt får en viss slagsida.

Detta leder oss in på en sista diskussionspunkt som rör just jämvikten mellan ekonomisk och organisatorisk effektivitet och demokratiska perspektiv. Är framväxten av one-stop shops ett tecken på att idéer om New Public Management är starka i svenska kommuner? Det finns inget i materialet som tyder på att centren i text motiveras enbart av ekonomiska skäl. Däremot kan just tjänstemannacentreringen och fokus i många kommuner på ett något smalare kundperspektiv vara sådana tecken. Tillsammans med att några av de intervjuade menar att många av nya centren anammar en mer callcenter-liknande organisation så är det värt att fortsätta studera detta perspektiv vidare.

Sammanfattningsvis kan vi se att kommunala servicecenter och kontaktcenter engagerar, vilket vi har sett i många fritextsvar där de som svarat på enkäten vill utveckla i sina svar. Vårt samlade intryck att det finns ett stort engagemang för och tilltro till kommunala one-stop shops. Vi hoppas genom denna studie kunna bidra med både en sammanfattning av framväxten av dessa center men även genom våra reflektioner och analyser. Vi vill avslutningsvis tacka alla som deltagit i studien antingen via enkät eller intervju.

Referenser

- Andersson Cederholm, Erika; Jacobsson, Katarina; Leppänen, Vesa; Säwe, Filippa & Åkerström, Malin (2014) *Servicemötets gnissel och skav*. Malmö: Gleerup.
- Askim, Jostein; Fimreite, Anne Lise, Moseley, Alice & Holm Pedersen, Lene (2011) One-stop Shops for Social Welfare: The Adaptation of an Organisational Form in Three Countries, *Public Administration*, 89 (4): 1451–68.
- Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bergström, Tomas (2002) *Organisationskultur och kommunal förnyelse: Förändring i gamla hjulspår?* Malmö: Liber.
- Bernhard, Irene Cecilia (2013) Local e-government in Sweden: Municipal Contact Center Implementation with Focus on Public Administrators and Citizens, *The Journal of Community Informatics*, 10 (1).
- Bernhard, Irene Cecilia & Wihlborg, Elin (2014) Policy entrepreneurs in networks, *International journal of entrepreneurship and small business*, 21 (3): 288-302.
- Berry, Frances Stoke & Berry, William D. (1999) 'Innovation and Diffusion. Models in Policy Research', s. 307-362 i Sabatier, Paul & Weible, Christopher, *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Berry, William D. & Baybeck, Brady (2005) 'Using Geographic Information Systems to Study Interstate Competition', *American Political Science Review* 99(4):505-519.
- Bhatti, Yosef; Olsen, Asmus Leth; & Pedersen, Lene Holm (2011) Administrative Professionals and the Diffusion of Innovations: The Case of Citizen Service Centers, *Public Administration*, 89 (2): 577–594.
- Bostedt, Göran (1993) *Samservice: medborgarkontor i vardande: avsektorisering, regionalpolitik, serviceinnehåll, personalutveckling, kostnads-effektivitet*. Sundsvall: Samhällsvetenskapliga institutionen, Mitthögskolan.
- Bostedt, Göran (1994) *One-stop shops and the reorganization of local government in Sweden*. Härnösand: Mitthögskolan.

- Christensen, Tom; Fimreite, Anne Lise & Laegreid, Per (2014) 'Joined-Up Government for Welfare Administration Reform in Norway', *Public Organization Review*, 14 (4): 439-456.
- Dolowitz, D. and Marsh, D., 1996. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political studies*, 44, 343-357.
- Dolowitz, D.P. & Marsh, David (2000) 'Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making', *Governance* 13:5-24.
- Evans, Mark (2009a) 'New directions in the study of policy transfer', *Policy Studies*, 30 (3):237-241.
- Evans, Mark (2009b) 'Policy transfer in critical perspective', *Policy Studies*, 30 (3):243-268.
- Marsh, D., & Evans, M. (2012). Policy transfer: Coming of age and learning from the experience. *Policy Studies*, 33(6), 477-481.
- Gouscos, Dimitris, Kalikakis, Manolis, Legal, Maria & Papadopoulou (2007) 'A general model of performance and quality for one-stop e-Government service offerings' *Government Information Quarterly*, 24:860-885.
- Jansson, Gabriella (2013) *En legitim (elektronisk) förvaltning?: Om IT-utveckling i kommunal förvaltning*. Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Kallberg, Maria (2013) 'Issues with contact centres – as a new interface between public organisations and citizens', *Records Management Journal*, 23(2):90-103.
- Kristianssen, Ann-Catrin & Olsson, Jan (2016a) 'A municipal service center - For what and for whom? Understanding the political nature of public administration reform', *Scandinavian Journal of Public Administration*, 20(3):33-54.
- Kristianssen, Ann-Catrin & Olsson, Jan (2016b) *Att sjösätta ett kommunalt servicecenter. En studie av etableringen av Örebro kommuns servicecenter*. Örebro: Örebro universitet, Forskarskolan Offentlig Verksamhet i Utvecklings rapportserie 2.
- Levitt, Barbara & James G. March (1988) 'Organizational Learning', *Annual Review of Sociology*, Vol. 14:319-338.

- McCann, Eugene & Ward (2012) 'Policy Assemblages, Mobilities and Mutations: Toward a Multidisciplinary Conversation', *Political Studies Review*, 10(3):325-332.
- McCann, Euguene & Ward, Kevin (2013) 'A multi-disciplinary approach to policy transfer research: geographies, assemblages, mobilities and mutations', *Policy Studies* 34(1).
- Marsh, David & Sharman, J.C. (2009) 'Policy diffusion and policy transfer', *Policy Studies*, 30 (3): 269-288.
- Minas, Renate (2014) 'One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation?', *International Journal of Social Welfare*, 23: 40-53.
- Montin, Stig & Granberg, Mikael (2013) (4 ed.) *Moderna kommuner*, Stockholm, Liber.
- Poddighe, Francesco & Ianniello, Mario (2011) Lean Production and One-Stop Shop for Municipal Services, *Public Administration & Management*, 16 (1): 1–20.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2011) *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance and the neo-weberian state*, Oxford, Oxford University Press.
- Schmidt, Stefan (1986) *Pionjärer, efterföljande och avvaktare: innovation och deras spridning bland de svenska primärkommunerna*. Lund: Lund Political Studies 52.
- Shipan, Charles R. & Volden, Craig (2008) 'The Mechanisms of Policy Diffusion', *American Journal of Political Science*, 52 (4): 840-857.
- SOU 2009:92. *Se medborgarna – för bättre offentlig service* (See the citizens: for a better public service organisation). Stockholm: Fritzes.
- SOU 2015:66. *En förvaltning som håller ihop. Slutbetänkande av E-delegationen*. Stockholm: Fritzes.
- Stone, Diane (2012) 'Transfer and translation of policy', *Policy Studies*, 33 (6):483-499.
- Todevski, Martin, Janeska-Sakanjac, Smilka & Trajanov, Dimitar (2013) 'Analysis of Introducing One Stop Shop Administrative Services: A Case Study of the Republic of Macedonia', *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 38:180-201.

- Turner, Mark (2012) Decentralization, Politics and Service Delivery. The introduction of one-stop shops in Mongolia, *Public Management Review*, 12 (2): 197–215.
- Wettenhall, Roger & Kimber, Megan (1996) One-stop Shopping: Notes on the Concept and Some Australian initiatives. *Public Sector Articles* 2/96. Canberra: Centre for Research in Public Sector Management: University of Canberra.
- Wimmer, Maria (2002) 'A European perspective towards online one-stop government: the eGOV project', *Electronic Commerce Research and Applications*, 1:92-103.