



Interorganisatorisk digital transformation som grund för ökad omställningsförmåga

Marcus Matteby

Forskningskonsortiet för Digital förvaltning

Swedish Center for Digital Innovation

Institutionen för Tillämpad IT

Göteborgs universitet

Sammanfattning

Kommuners digitala omställning har under lång tid drivits genom enskilda projekt, lokala satsningar och teknikupphandlingar. Trots betydande investeringar har resultaten ofta blivit fragmenterade. Effektiviseringar har uppnåtts i vissa verksamheter, men den breda och långsiktiga omställning som krävs för att säkra en rättvis digital välfärd, där skillnader i förutsättningar kan kompenseras, har uteblivit.

Rapporten visar att det yttersta målet inte är digital omställning i sig, utan att bygga kommunal omställningsförmåga. Digital omställning är ett nödvändigt medel, men för komplext för en kommun att hantera ensam. Därför är interorganisatorisk digital transformation en nödvändig väg till hållbar omställning. Denna rapport sammanfattar ny forskning som visar varför detta sker och vad kommunala ledningar och politiska beslutsfattare behöver göra annorlunda.

Avhandlingens övergripande slutsats är att digital omställning i kommuner inte i första hand är en teknisk fråga, utan en institutionell och organisatorisk förändringsprocess. Förändringen handlar om hur ansvar fördelas, hur styrning utformas, hur tillit byggs och hur kommuner tillsammans skapar förutsättningar för gemensam handlingskraft. Digital omställning sker i praktiken kollektivt, även när den planeras lokalt.

Forskningen visar att interorganisatorisk digital transformation, där kommuner tillsammans utvecklar gemensamma styrformer, strukturer och långsiktig kapacitet, inte bara är ett stöd för mindre kommuner eller ett sätt att dela kostnader. Denna form av förändring utgör i själva verket en grundläggande mekanism för att överhuvudtaget möjliggöra digital omställning i en sektor som präglas av stark reglering, höga krav på rättssäkerhet och stora variationer i kapacitet. När interorganisatorisk digital transformation fungerar väl utvecklas den från ett instrument till en stabil institution som bär ansvar, legitimitet och långsiktig förmåga.

Ett centralt resultat är att skillnader mellan kommuner, till exempel i storlek, resurser och kompetens, inte nödvändigtvis är ett problem. Tvärtom kan dessa skillnader bli en styrka om interorganisatorisk digital transformation är medvetet utformad. Genom att kombinera olika kommuners styrkor kan man skapa lösningar som ingen part hade kunnat bygga ensam. För att detta ska ske krävs dock tydlig styrning, jämbördiga beslutsformer och strukturer som bygger tillit över tid.

Rapporten visar också att ledarskap i digital omställning inte kan reduceras till enskilda roller eller eldsjälar. Framgångsrik omställning bygger på kollektivt ledarskap där politisk nivå, tjänstepersonledning och professionella funktioner samarbetar kring gemensamma mål. Motstånd, konflikter och oenighet är inte tecken på misslyckande, utan naturliga delar av en omställningsprocess som behöver hanteras aktivt och konstruktivt.

För kommunala chefer och politiker innebär detta ett skifte i perspektiv. Från att fråga vilka system som ska införas, till att fråga vilka gemensamma strukturer som behöver byggas. Från att se samverkan som ett projekt, till att förstå interorganisatorisk digital transformation som en institutionell förändringsprocess som bär framtidens välfärd. Från att eftersträva full kontroll, till att designa styrning som möjliggör gemensamt ansvarstagande.

Innehållsförteckning

1. VARFÖR INTERORGANISATORISK DIGITAL TRANSFORMATION ÄR AVGÖRANDE FÖR DIGITAL OMSTÄLLNING	4
2. METOD OCH KUNSKAPSUNDERLAG	6
3. VAD FORSKNINGEN VISAR – KÄRNFYND	7
4. EN FASMODELL FÖR INTERORGANISATORISK DIGITAL TRANSFORMATION	10
5. REKOMMENDATIONER TILL CHEFER, LEDARE OCH POLITIKER	13
6. AVSLUTANDE REFLEKTION – FRÅN PROJEKT TILL INSTITUTION	16

1. Varför interorganisatorisk digital transformation är avgörande för digital omställning

1.1. Digital omställning som ledningsfråga, inte IT-fråga

Digital omställning i kommuner beskrivs ofta i termer av teknik, system och plattformar. I praktiken avgörs utfallet av helt andra faktorer. Det handlar om hur organisationer tolkar sitt uppdrag, hur ansvar och mandat fördelas, hur risk hanteras och hur legitimitet byggs gentemot medborgare, medarbetare och politiska beslutsfattare. Digital omställning är därför i grunden en lednings- och styrningsfråga.

Kommuner verkar i ett institutionellt sammanhang som präglas av lagstiftning, tillsyn, politisk styrning och starka professionella normer. Detta skapar stabilitet och rättssäkerhet, men innebär också att förändring sker långsamt och sällan genom snabba teknikskiften. När digitalisering behandlas som ett avgränsat projekt riskerar den att kollidera med befintliga strukturer i stället för att förändra dem¹.

Forskningen visar att digital omställning blir möjlig först när den kopplas till frågor om gemensam organisering och ansvar. Tekniken är nödvändig men inte tillräcklig. Det avgörande är hur kommuner tillsammans skapar förmåga att använda tekniken på ett hållbart och legitimt sätt.

1.2. Strukturella begränsningar i den enskilda kommunen

En central utgångspunkt i avhandlingen är att ingen kommun, oavsett storlek, fullt ut kan bära den digitala omställningen på egen hand. Mindre kommuner har ofta ett underskott av resurser och specialistkompetens och saknar den kritiska massa som krävs för att bära mer avancerade digitala satsningar. Större kommuner har visserligen mer kapacitet, men brottas i stället med komplexitet, stuprör och svårigheter att samordna verksamheter och system.

Resultatet blir ett fragmenterat landskap där varje kommun optimerar sin egen situation, men där helheten försvagas. Skillnader i digital förmåga riskerar att omsättas i skillnader i service, kvalitet och tillgång till välfärd. Detta strider mot grundläggande principer om rättvisa och likvärdighet i offentlig verksamhet.

Interorganisatorisk digital transformation framträder i forskningen som ett sätt att hantera dessa strukturella begränsningar. Genom den kan kommuner dela risk, bygga gemensam kapacitet och skapa stabilitet i förändringsarbetet och blir därmed inte ett komplement till den egna organisationen, utan en nödvändig del av den.

1.3. Interorganisatorisk digital transformation som institutionell lösning

En viktig insikt i avhandlingen är att de institutionella formerna för gemensam organisering förändras över tid. I tidiga skeden kan den ta formen av gemensamma projekt eller avtal. När samarbetet börjar fungera och ger resultat utvecklas det gradvis till något mer varaktigt. Med tiden etableras egna

¹ Carlsson et al. 2023. Digital Transformation Drift: A population study of Swedish municipalities. DGO. <https://dl.acm.org/doi/abs/10.1145/3598469.3598504>

strukturer, beslutsformer och den gemensamma organiseringen vinner en egen legitimitet. Till slut blir den gemensamma organiseringen en institution i sig.

När detta sker förändras också förutsättningarna för digital omställning. Beslut kan fattas gemensamt. Prioriteringar kan göras utifrån helhetens behov. Investeringar kan planeras långsiktigt. Ansvar för utveckling, förvaltning och drift kan delas på ett sätt som skapar både effektivitet och rättssäkerhet. När den gemensamma organiseringen institutionaliseras skapas en fördelad balans mellan innovation och effektivitet, en balans som ofta är svår för en enskild kommun att uppnå på egen hand.

Forskningen visar att denna institutionalisering inte sker av sig själv. Den kräver medvetna val från politisk och tjänstepersonledning. Det handlar om att våga ge den gemensamma organiseringen verkligt mandat, att acceptera att alla beslut inte längre fattas lokalt, och att investera i gemensamma styrformer även när nyttan inte är omedelbart synlig.

1.4. Från beroende till ömsesidighet

Ett återkommande problem i projekt- eller avtalsbaserad samverkan är risken för ojämlikhet. Mindre kommuner kan bli beroende av större. Större kommuner kan uppleva att de bär en oproportionerligt stor börda. Avhandlingen visar att denna risk är reell, men också att den går att hantera.

Nyckeln ligger i hur den gemensamma organiseringen utformas. När styrning, beslutsfattande och ansvar fördelas på ett sätt som erkänner olika kommuners bidrag kan asymmetrier vändas till komplementaritet. En kommun kan bidra med kapacitet och struktur, en annan med närhet, flexibilitet och innovationsförmåga. Tillsammans kan de skapa lösningar som är både robusta och anpassningsbara.

Detta kräver ett aktivt arbete med tillit, transparens och gemensamma spelregler. Digital omställning som reduceras till tekniska lösningar eller ekonomiska överenskommelser riskerar att förstärka beroenden. Gemensam organisering som ses som en gemensam institutionell satsning kan i stället skapa ömsesidighet och långsiktig hållbarhet.

2. Metod och kunskapsunderlag

Denna rapport bygger på en flerårig forskningsstudie av kommunal digital omställning i Sverige. Underlaget utgörs av en doktorsavhandling baserad på både breda och djupgående empiriska studier.

Studien kombinerar en nationell analys av styrande dokument från svenska kommuner med en longitudinell fallstudie av ett interorganisatoriskt samarbete mellan två kommuner. Fallstudien har följts under flera år och omfattar intervjuer med chefer, ledare och nyckelpersoner, samt löpande observationer och dokumentstudier.

Genom att sammanföra övergripande mönster från hela kommunsektorn med detaljerad kunskap om hur den gemensamma organiseringen utvecklas i praktiken, har forskningen identifierat återkommande mekanismer, faser och ledningsutmaningar i interorganisatorisk digital transformation.

Rapportens slutsatser och rekommendationer bygger på en samlad syntes av dessa empiriska resultat. Fokus ligger på sådana insikter som visat sig vara robusta över tid och relevanta för strategisk ledning och politiskt beslutsfattande, snarare än på enskilda tekniska lösningar eller lokala förhållanden.

För vidare detaljer se:

Matteby, M. 2026. *Awake and Recombine: How Municipalities Engage in Inter-Organizational Digital Transformation*. Doctoral dissertation, Department of Applied Information Technology, Faculty of Science and Technology. University of Gothenburg.

3. Vad forskningen visar – kärnfynd

Detta kapitel sammanfattar avhandlingens viktigaste resultat ur ett lednings- och styrningsperspektiv. Fynden är formulerade för att vara direkt relevanta för kommunala chefer, ledare och politiska beslutsfattare. Fokus ligger inte på enskilda system eller lösningar, utan på de mönster och mekanismer som avgör om digital omställning blir möjlig, legitim och långsiktigt hållbar.

3.1. Digital omställning sker kollektivt, även när den organiseras lokalt

Ett grundläggande fynd är att digital omställning i kommuner i praktiken alltid är kollektiv. Även när initiativ tas inom en enskild organisation är man beroende av andra aktörer, andra system, gemensamma regelverk och delade infrastrukturer. Kommuner påverkas av varandras val, prioriteringar och lösningar, oavsett om detta sker genom formell gemensam organisering eller inte.

Forskningen visar att de kommuner som lyckas bäst är de som erkänner detta ömsesidiga beroende och organiserar sig därefter. I stället för att försöka maximera lokal självständighet bygger de strukturer för gemensamt ansvarstagande. Digital omställning blir då inte en intern effektiviseringsfråga, utan ett gemensamt samhällsuppdrag.

Detta innebär ett skifte i hur politisk och tjänstepersonledning behöver tänka. Frågan är inte längre hur den egna kommunen kan ligga i framkant, utan hur kommuner tillsammans kan säkerställa att invånare får rättvis tillgång till digital välfärd².

3.2. Gemensam organisering är både ett medel och ett resultat

Ett andra centralt fynd är att gemensam organisering förändrar karaktär över tid. Inledningsvis fungerar den som ett medel för att lösa konkreta problem. Man delar kostnader, kompetens eller system. När den gemensamma organiseringen fungerar och ger resultat utvecklas den gradvis till något mer stabilt.

I de studerade fallen blir den med tiden ett resultat i sig. Den får egna strukturer, egna beslutsformer och en egen identitet. Gemensam organisering blir en etablerad del av hur kommunerna organiserar sitt arbete, snarare än ett tidsbegränsat initiativ. När detta sker stärks den kollektiva förmågan att hantera både teknisk utveckling och organisatorisk förändring.

Forskningen visar att detta skifte är avgörande för långsiktig digital omställning. Organisering som stannar på projektnivå riskerar att upplösas när resurser eller nyckelpersoner försvinner. Organisering som institutionaliseras kan bära ansvar över tid och hantera både utveckling och förvaltning.

3.3. Komplementaritet är viktigare än likformighet

Ett tredje viktigt fynd är att framgångsrik gemensam organisering inte bygger på att kommuner är lika, utan på att de är olika på rätt sätt. Skillnader i storlek, resurser, kompetens och organisatorisk kultur är inte i sig ett problem. De blir problem först när organiseringen inte är medvetet utformad.

² Carlsson et al. 2023. Collective digital transformation: Institutional work in municipal collaboration, DGO. <https://doi.org/10.1145/3598469.3598536>

Forskningen visar att samarbeten fungerar bäst när de bygger på tydlig komplementaritet. Större kommuner bidrar ofta med struktur, processer, juridisk kompetens och teknisk kapacitet. Mindre kommuner bidrar ofta med närhet till invånare, kortare beslutsvägar och en större förmåga att pröva nya arbetssätt. När dessa styrkor kombineras kan interorganisatorisk digital transformation skapa lösningar som är både robusta och anpassningsbara.

Detta kräver dock att organiseringen designas för jämbördighet. Om den starkare parten dominerar riskerar samarbetet att uppfattas som ett beroendeförhållande snarare än ett partnerskap. Forskningen visar att tydliga beslutsformer, gemensamma prioriteringar och transparent ansvarsfördelning är avgörande för att omvandla asymmetri till ömsesidig nytta³.

3.4. Jämbördighet skapas genom struktur, inte genom god vilja

Ett fjärde fynd är att tillit och jämbördighet inte kan lämnas åt personkemi eller informella relationer. Även om förtroende mellan individer är viktigt räcker det inte för att bära långsiktig digital transformation. När personer byts ut eller organisationer förändras riskerar samarbetet att försvagas om den inte är strukturellt förankrad.

Forskningen visar att jämbördighet behöver byggas in i styrning och organisering. Det handlar om hur beslut fattas, hur kostnader och nyttor fördelas, och hur ansvar för utveckling, förvaltning och drift organiseras. När dessa frågor är tydligt reglerade ökar tilliten över tid. När de lämnas oklara skapas osäkerhet och konflikter.

Sammantaget pekar avhandlingen på en rekursiv dynamik där resurs- och kapabilitetsasymmetrier kan initiera interorganisatorisk digital transformation genom att resurser och kapabiliteter blir möjliga att rekombinera. När transformationen sedan institutionaliseras genom jämbördig styrning och legitimitetsarbete kan den i sin tur bygga varaktig omställningsförmåga. Denna omställningsförmåga möjliggör i sin tur mer avancerad användning av komplementaritet och stabil hantering av spänningen mellan autonomi och ömsesidigt beroende.

Ett viktigt resultat är att tillit inte är ett förstadium till styrning, utan ett resultat av väl utformad styrning. Kommuner som väntar på att tillit ska uppstå innan samarbetet formaliseras riskerar att fastna i osäkerhet och provisoriska lösningar. Kommuner som i stället investerar tidigt i gemensamma strukturer skapar förutsättningar för tillit att växa.

3.5. Spänningar och motstånd är en resurs, inte ett misslyckande

Ett femte centralt fynd är att konflikter, oenighet och motstånd är oundvikliga i interorganisatorisk digital transformation. De uppstår kring prioriteringar, ansvar, tempo och risk. Forskningen visar att dessa spänningar inte bör ses som tecken på misslyckande, utan som en naturlig följd av att olika logiker och intressen möts.

³ Matteby et al, 2025. Making the Little Brother Matter as Much as the Big One: Ensuring Equitable Partnership in Inter-municipal Collaboration for Digital Transformation. AMCIS. <https://aisel.aisnet.org/amcis2025/intelfuture/intelfuture/39/>

I de fall där den gemensamma organiseringen lyckas används spänningarna aktivt. Oenighet blir ett sätt att synliggöra skillnader, klargöra antaganden och förbättra beslut. Ledarskapets roll blir då inte att eliminera konflikt, utan att skapa former där den kan hanteras konstruktivt.

När spänningar undertrycks eller ignoreras tenderar de att återkomma senare i mer destruktiv form. När de erkänns och hanteras öppet kan de i stället bidra till lärande och fördjupad gemensam organisering.

3.6. Ledarskap är kollektivt och distribuerat

Ett sista övergripande fynd är att ledarskap i digital omställning inte kan reduceras till enskilda roller eller funktioner. Även om CIO, CDO och kommundirektör är centrala aktörer visar forskningen att omställningen drivs av ett kollektivt ledarskap där flera nivåer och funktioner samverkar.

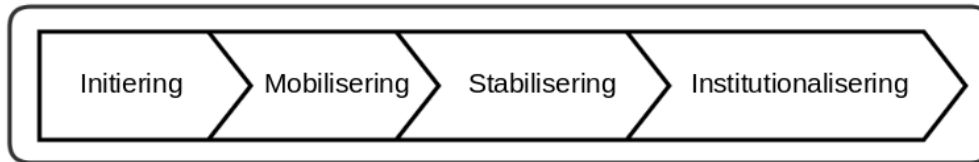
Politiskt ledarskap spelar en avgörande roll genom att ge legitimitet, långsiktighet och mandat. tjänstepersonledning behöver skapa organisatoriska förutsättningar och balansera lokal autonomi med gemensamt ansvar. Professionella roller bidrar med kunskap, översättning och praktiskt genomförande. När dessa delar hänger ihop stärks den kollektiva handlingskraften.

Forskningen visar att digital omställning misslyckas när den isoleras till en funktion eller ett projekt. Den lyckas när ledarskap förstås som en gemensam uppgift som spänner över organisationer, nivåer och tid⁴.

⁴ Magnusson et al., 2023. The polyphony of deviance: the impact of deviant workplace behavior on digital transformation. TGPPP. <https://doi.org/10.1108/TG-09-2023-0144>

4. En fasmodell för interorganisatorisk digital transformation

Forskningen visar att interorganisatorisk digital transformation inte sker linjärt och inte följer traditionella projektlogiker. I stället utvecklas gemensam organisering gradvis genom ett antal återkommande faser. Faserna ska inte förstås som ett strikt steg-för-steg-schema, utan som ett analytiskt stöd för ledning och styrning. Kommuner kan röra sig fram och tillbaka mellan faserna, och olika delar av samarbetet kan befinna sig i olika faser samtidigt. Figur 1 ger en överblick av fasmodellen.



Figur 1. En fasmodell för interorganisatorisk digital transformation.

Modellen hjälper till att synliggöra vilka typer av beslut, risker och ledningsutmaningar som dominerar i olika skeden av omställningen⁵.

4.1. Fas 1: Initiering – från problem till gemensam ambition

Den första fasen kännetecknas av att ett problem eller en möjlighet uppmärksammas. Det kan handla om ökade kostnader, kompetensbrist, teknisk skuld eller politiska ambitioner om rättvis och likvärdig service. Ofta uppstår insikten om att den egna kommunen inte kan hantera frågan på egen hand.

I denna fas är den gemensamma organiseringen fortfarande lös och ofta personburen. Kontakter knyts mellan chefer, strateger eller politiker. Samtalen präglas av utforskande snarare än beslut. Fokus ligger på att formulera en gemensam problembild snarare än på konkreta lösningar.

Ledningsutmaningen i denna fas är att skapa legitimitet för att tänka tillsammans över kommungränser. Risken är att initiativet fastnar i informella samtal utan tydligt mandat. Ett vanligt misstag är att gå för snabbt till tekniska lösningar innan den gemensamma ambitionen är förankrad.

Framgång i denna fas kräver stöd från politisk nivå och tjänstepersonledning för att utforska gemensam organisering, samt ett tydligt erkännande av ömsesidigt beroende.

4.2. Fas 2: Mobilisering – från vilja till gemensam handling

I den andra fasen börjar den gemensamma organiseringen ta mer konkret form. Kommunerna identifierar gemensamma mål och prioriteringar. Resurser avsätts och roller tydliggörs. Ofta etableras någon form av gemensam struktur, till exempel en styrgrupp, ett program eller en gemensam funktion.

⁵ Matteby et al. 2025. From Silos to Synergy: Institutional Entrepreneurship in Collective Digital Transformation. EGOV. <https://ceur-ws.org/Vol-4127/paper15.pdf>

Det är i denna fas som skillnader mellan kommuner blir tydliga. Skillnader i tempo, kapacitet och förväntningar kan skapa friktion. Forskningen visar att sådana spänningar är både normala och nödvändiga, men att de behöver hanteras aktivt.

Ledningsutmaningen är att balansera lokal autonomi med gemensamt ansvar. Är styrningen för svag finns en risk att den gemensamma organiseringen blir symbolisk. Är den för stark kan den i stället uppfattas som centralisering eller dominans från en part.

Ett vanligt misstag är att underskatta behovet av tydliga beslutsformer. Framgångsrik mobilisering kräver tydliga överenskommelser om ansvar och mandat: vem som beslutar vad, hur prioriteringar görs och hur konflikter ska hanteras.

4.3. Fas 3: Stabilisering – från samarbete till gemensam struktur

I den tredje fasen har den gemensamma organiseringen blivit en etablerad del av kommunernas arbete. Gemensamma lösningar används i vardagen. Utveckling, förvaltning och drift blir centrala frågor. Fokus flyttas från att starta nytt till att få det gemensamma att fungera över tid.

Det är i denna fas som den gemensamma organiseringen prövas på allvar. När problem uppstår i drift eller när resurser blir ansträngda testas tilliten mellan parterna. Forskningen visar att samarbeten som saknar tydliga strukturer ofta bryter samman här.

Ledningsutmaningen är att gå från projektlogik till förvaltningslogik utan att tappa utvecklingskraft. Detta kräver långsiktiga finansieringsmodeller, tydligt ansvar för gemensamma tillgångar och professionell styrning.

Ett vanligt misstag är att behandla gemensamma lösningar som tillfälliga, trots att de i praktiken är verksamhetskritiska. Framgångsrika samarbeten erkänner i stället den gemensamma organiseringen som en permanent del av verksamheten.

4.4. Fas 4: Institutionalisering – från struktur till gemensam kapacitet

I den fjärde fasen har den gemensamma organiseringen blivit institutionaliserad. Den uppfattas inte längre som ett enskilt initiativ, utan som ett självklart sätt att organisera digital utveckling, förvaltning och drift. Organiseringen har egen legitimitet gentemot politisk nivå, verksamheter och externa aktörer.

I denna fas kan kommunerna agera mer proaktivt: planera långsiktigt, hantera större förändringar och möta nya krav tillsammans. Den gemensamma organiseringen fungerar som en plattform för fortsatt omställning.

Ledningsutmaningen är att undvika stagnation. Institutionalisering skapar stabilitet, men kan också leda till tröghet om lärande och omprövning inte byggs in. Forskningen visar att framgångsrika samarbeten regelbundet reflekterar över sitt arbetssätt och justerar strukturer vid behov.

Ett vanligt misstag är att ta det gemensamma samarbetet för given. Även institutionaliserade former för samarbete kräver politisk uppmärksamhet, strategisk styrning och kontinuerlig dialog för att förbli relevanta och legitima.

4.5. Att använda fasmodellen i praktiken

Fasmodellen är inte ett facit, utan ett verktyg för gemensam reflektion. Den kan användas av kommunledningar och politiska organ för att diskutera var samarbetet befinner sig, vilka utmaningar som är mest aktuella och vilka beslut som behöver fattas här och nu.

Ett centralt budskap i forskningen är att problem ofta uppstår när styrning, mandat och förväntningar inte är anpassade till den fas den gemensamma organiseringen befinner sig i. Genom att synliggöra faslogiken kan ledningen fatta mer träffsäkra beslut och minska risken för missförstånd och konflikter.

Det gör modellen särskilt användbar som underlag för gemensamma prioriteringar och för att tydliggöra nästa steg i samarbetet.

5. Rekommendationer till chefer, ledare och politiker

Detta kapitel sammanfattar rapportens praktiska implikationer i form av strategiska rekommendationer. Rekommendationerna är inte tekniska anvisningar, utan vägledande principer för hur kommunal tjänstepersonledning och politisk nivå kan skapa förutsättningar för långsiktig och legitim omställning genom interorganisatorisk digital transformation.

5.1. Se omställning som ett gemensamt styrningsuppdrag

Den första och mest grundläggande rekommendationen är att behandla omställning som ett gemensamt styrningsuppdrag, inte som en samling lokala IT-initiativ. För chefer och politiker innebär det att frågor om digitalisering bör hanteras på samma nivå som andra strategiska välfärdsfrågor.

Det kräver att digital omställning kopplas till övergripande mål om kvalitet, rättvisa och likvärdighet samt långsiktig hållbarhet, snarare än till enskilda system eller projekt. När digitalisering integreras i ordinarie styrning ökar både legitimitet och uthållighet.

5.2. Investera tidigt i gemensam problemformulering

Forskningen visar att många organiseringsproblem uppstår när kommuner går för snabbt till lösningar. En central rekommendation är därför att tidigt investera i gemensam problemformulering.

Politisk och tjänstepersonledning behöver skapa utrymme för dialog där olika perspektiv får komma fram. Vilket problem försöker vi egentligen lösa, för vem och med vilka värden i fokus? När en sådan gemensam förståelse saknas riskerar den gemensamma organiseringen att reduceras till teknik eller kostnadsdelning. En tydlig gemensam ambition fungerar i stället som ett ankare när svåra prioriteringar senare behöver göras.

5.3. Designa gemensam organisering för jämbördighet från början

Jämbördighet uppstår inte av sig själv, särskilt inte i samarbeten där kommuner skiljer sig i storlek, resurser och digital kapacitet. En viktig rekommendation är därför att redan från start bygga in jämbördighet i den gemensamma organiseringen så att inflytande och ansvar blir förutsägbara och legitima över tid.

Detta innebär att beslutsformer, styrgrupper och mandat behöver utformas explicit. Mindre kommuner måste ges reella möjligheter att påverka prioriteringar, inte bara implementera beslut. Större kommuner behöver samtidigt se värdet av att dela kontroll för att skapa långsiktig legitimitet och för att asymmetrier ska kunna bli komplementära snarare än beroendeskapande.

Jämbördighet är inte ett uttryck för likformighet, utan för rättvisa i inflytande och ansvar.

5.4. Skapa strukturer som bygger tillit över tid

Tillit är avgörande för interorganisatorisk digital transformation och därmed för digital omställning, men forskningen visar tydligt att tillit inte kan beordras fram. Den byggs genom förutsägbara strukturer, tydliga spelregler och kräver en medveten ledarskapsförflyttning över tid. I tidiga skeden kan tydligt driv och sammanhållning vara nödvändigt för att skapa momentum. För att den gemensamma organiseringen ska bli långsiktigt hållbar behöver kontrollen sedan gradvis övergå till gemensamma

team, delade prioriteringar och ett kollektivt ägarskap. När ansvar, beslut och resultat delas i vardagen stärks robustheten och tilliten blir mindre beroende av enskilda personer.

Rekommendationen är därför att investera i formella strukturer för styrning, uppföljning och ansvarsfördelning. När roller och förväntningar är klara minskar osäkerheten och tilliten kan växa organiskt.

Chefer och politiker bör vara uppmärksamma på att informella lösningar ofta fungerar på kort sikt, men riskerar att bli sårbara vid personalomsättning eller förändrade politiska förutsättningar.

5.5. Erkänn och använd spänningar konstruktivt

En återkommande iakttagelse i forskningen är att spänningar är oundvikliga i gemensam organisering och att de kan vara en tillgång. Skillnader i tempo, prioriteringar och riskaptit skapar friktion, men friktionen kan också fungera som ett verktyg för reflektion och anpassning. Ledningens uppgift är därför inte att eliminera spänningar, utan att skapa former där de kan undersökas öppet och användas för att synliggöra antaganden, pröva avvägningar och förhandla fram bättre gemensamma lösningar.

Rekommendationen är att se spänningar som en resurs för bättre beslut. Genom att skapa forum där oenighet kan uttryckas öppet minskar risken för att konflikter blir personliga eller dolda. Ledningens uppgift är att rama in dessa samtal och säkerställa att de leder till lärande snarare än låsningar.

När spänningar används konstruktivt stärks både besluts kvaliteten och den gemensamma förståelsen. Särskilt i resursasymmetriska samarbeten kan avvägningen mellan lokal autonomi och ömsesidigt beroende bli en drivkraft för utveckling, eftersom den gör det tydligt vad som behöver omförhandlas i styrning, ansvar och arbetssätt.

5.6. Anpassa styrning efter fas i den gemensamma organiseringen

En viktig rekommendation är att anpassa styrning och förväntningar efter den fas den gemensamma organiseringen befinner sig i. Det som fungerar i ett tidigt, utforskande skede är sällan tillräckligt när gemensamma lösningar ska förvaltas i vardagen.

I tidiga faser behöver styrningen ge utrymme för flexibilitet och utforskande. I senare faser behöver den i stället skapa stabilitet genom tydligt ansvar och långsiktig finansiering. Problem uppstår ofta när styrningen inte utvecklas i takt med den gemensamma organiseringen.

Chefer och politiker bör därför regelbundet reflektera över vilken fas samarbetet befinner sig i och justera styrning, mandat och uppföljning därefter.

5.7. Ge gemensam organisering politisk legitimitet och långsiktighet

Slutligen visar forskningen att politiskt stöd är avgörande för att interorganisatorisk digital transformation ska bli långsiktig. Utan tydlig politisk legitimitet riskerar den gemensamma organiseringen att ifrågasättas vid varje större beslut eller förändring.

Rekommendationen är att politiska företrädare aktivt bekräftar den gemensamma organiseringen som ett strategiskt val. Detta handlar inte om detaljstyrning, utan att ge tydliga signaler om riktning, ansvar

och långsiktighet, exempelvis genom fleråriga inriktningsbeslut, tydliga finansieringsprinciper och återkommande uppföljning över mandatperioder.

När den gemensamma organiseringen uppfattas som politiskt förankrad ökar handlingsutrymmet för chefer och professionella aktörer att driva digital omställning på ett uthålligt sätt även vid personalomsättning och politiska skiften.

6. Avslutande reflektion – från projekt till institution

Den kanske viktigaste lärdomen från denna rapport är att kommunal omställning sällan misslyckas av tekniska skäl, utan på grund av otillräckligt institutionaliserad organisering, det vill säga avsaknad av stabila former för ansvar, legitimitet och gemensam kapacitet. Under lång tid har digitalisering behandlats som en serie projekt, tidsbegränsade satsningar eller tekniska införanden. Ett sådant arbetssätt har levererat punktvisa förbättringar i enskilda tjänster och processer, men har haft svårt att skapa den varaktiga omställningsförmåga som krävs för att förändring ska kunna upprätthållas, samordnas och utvecklas över tid.

Samtidigt visar forskningen att utmaningen inte enbart handlar om hur kommuner organiserar sig internt. Den digitala välfärden i praktiken är ett sammanlänkat system. Det skapar komplexa beroenden som gör att en enskild kommun inte kan bygga och bära hela omställningen på egen hand. Omställningsförmåga kan därför inte reduceras till intern effektivisering eller enskilda införanden, utan måste omfatta hur kapacitet skapas, fördelas och stabiliseras över organisatoriska gränser.

Mot den bakgrunden framstår ett annat sätt att förstå digital omställning som nödvändig. Den forskning som sammanfattas här visar att omställningen behöver förstås som en institutionell förändringsprocess, där nya sätt att samarbeta, styra och ta ansvar gradvis byggs upp och stabiliseras. I detta perspektiv är institutionell förändring inte något som sker vid sidan av den egna organisationen, utan en central del av hur kommunal verksamhet organiseras i en digital tid.

Ett avgörande perspektivskifte för politisk och tjänstepersonledning är att gå från frågan om hur ett visst projekt ska genomföras, till frågan om vilken gemensam kapacitet som behöver finnas över tid. Det handlar om att skapa strukturer som klarar både dagens behov och morgondagens krav, oavsett teknikutveckling, organisationsförändringar eller politiska skiften. När gemensam organisering institutionaliseras förändras också ledarskapets karaktär. Fokus flyttas från operativa beslut till frågor om legitimitet, ansvar och långsiktig riktning. Chefer och politiker blir inte mindre viktiga i denna modell, tvärtom: deras roll blir att hålla samman helheten, skydda den gemensamma organiseringen från kortsiktiga ryck och säkerställa att gemensamma lösningar fortsätter att tjäna invånarnas behov.

Rapporten visar också att detta inte är en enkel resa. Att bygga gemensamma institutioner innebär att släppa viss kontroll, hantera konflikter öppet och acceptera att olika kommuner kan bidra på olika sätt. Det kräver mod, uthållighet och ett ledarskap som klarar att verka bortom den egna organisationens horisont. Samtidigt pekar forskningen på att alternativen är begränsade. När digital komplexitet ökar, resurser är ojämnt fördelade och kraven på rättvis välfärd stiger, framstår isolerade lösningar som allt mindre hållbara. Interorganisatorisk digital transformation är inte ett idealistiskt tillägg, utan ett realistiskt svar på den institutionella verklighet som kommuner verkar i.

Avslutningsvis kan digital omställning beskrivas som en gemensam resa snarare än ett mål som kan uppnås en gång för alla. De kommuner som lyckas är inte de som hittar den perfekta tekniska lösningen, utan de som bygger strukturer för gemensamt lärande, gemensamt ansvar och gemensam handlingskraft.

När detta sker går digitalisering från att vara ett återkommande problem till att bli en integrerad del av hur kommuner tillsammans utvecklar framtidens välfärd, inte längre en enbart teknisk uppgift utan en demokratisk förmåga.