



**INSTITUTIONEN FÖR TILLÄMPAD IT**

# Kollektiv digitalisering:

**Hur kommuner gemensamt kan bära den digitala omställningen**

**Fredrik Carlsson**

**Forskningskonsortiet för Digital förvaltning**

**Swedish Center for Digital Innovation**

**Institutionen för Tillämpad IT**

**Göteborgs universitet**

# Sammanfattning

Kommunal digital omställning har länge behandlats som en intern organisationsfråga, även om mellankommunal samverkan i ökande grad har lyfts fram som en förutsättningsskapande. Denna rapport visar att ett sådant synsätt är otillräckligt. Digitaliseringen inom sektorn behöver förstås som kollektiv, det vill säga planeras och genomförs kommungemensamt.

Denna rapport bygger på en doktorsavhandling vars primära bidrag är introduktionen av begreppet Kollektiv digitalisering: en socialt inbäddad process där aktörer från mer än en organisation genomför gemensam digital omställning. Istället för att betrakta samverkan som ett stöd runt varje kommuns egen transformation, visar forskningen att själva omställningen är kollektivt frambringad genom samskapande. Gemensamma förmågor så som att bygga komplementär kapacitet, fördela makt och etablera gemensamma värderingar över tid avgör hur djupt och omfattande omställningen, vilken behöver ses både som något fördefinierat och emergent, kommer att kunna nå.

Avhandlingen grundas i en flerårig fallstudie av samarbetet mellan Ånge och Sundsvall, benämnt Ångsvall, vars ambition var att uppnå digital jämlikhet genom en digital sammanslagning. Studien kompletteras av bredare analyser av svenska kommuners digitaliseringsarbete. För kommunledningar och politiska beslutsfattare innebär detta ett fundamentalt perspektivskifte: från frågan om vad den egna kommunen ska digitalisera, till frågan om vilka gemensamma strukturer, värderingar och förmågor som krävs för att digital omställning ska bli möjlig.

# Innehållsförteckning

1. Inledning .....	4
2. Kollektiv digitalisering som begrepp .....	5
3. Metod och kunskapsunderlag.....	6
4. Vad forskningen visar – kärnfynd.....	7
5. Fem dimensioner och en generativ mekanism.....	9
6. Rekommendationer till chefer, ledare och politiker.....	11
7. Avslutande reflektion – från lokal till kollektiv digital förmåga .....	14

# 1. Inledning

Digital omställning inom offentlig sektor handlar inte längre enbart om att föra över pappersprocesser till digitala flöden. Det handlar om en djupgående omformning av hur välfärdstjänster produceras, levereras och upplevs av invånare. Digitaliseringen omformar organisationsstrukturer, kompetensbehov, styrmodeller och förväntningar och lokal digital infrastruktur vävs samman med nationell. I detta sammanhang är det inte längre rimligt att tro att varje kommun kan genomföra omställningen på egen hand.

Samtidigt så är resursklyftan mellan större och mindre kommuner påtaglig. Större kommuner har i regel den kritiska massan, det finansiella utrymmet och den specialistkompetens som krävs för att driva ambitiösa digitala initiativ. Mindre och glesbefolkade kommuner möter istället en kombination av demografisk nedgång, begränsad personaltillgång och krav på att leverera välfärd av jämförbar kvalitet. När digitala tjänster alltmer avgör tillgången till välfärd, riskerar denna kapacitetsklyfta att översättas till en strukturell digital ojämlikhet.

Mot denna bakgrund har mellankommunal samverkan lyfts fram som en nödvändig strategi för att hantera begränsade resurser, dela kompetens och skapa gemensam digital infrastruktur. Forskning och praktik har dock i huvudsak behandlat samverkan som ett medel, en styr- eller finansieringsmekanism vid sidan om den egentliga omställningen. Vad som saknas är en förståelse för hur digital omställning i sig genomförs som en kollektiv process över tid, i nära samskapande.<sup>1</sup>

Denna rapport, baserad på Fredrik Carlssons doktorsavhandling *Collective Digital Transformation* (2026), adresserar detta gap. Rapporten riktar sig till chefer och politiker inom offentlig sektor och syftar till att beskriva vad kollektiv digitalisering är, hur den fungerar i praktiken och vad kommunledningar kan göra för att skapa förutsättningar för en hållbar och gemensam digital omställning.

---

<sup>1</sup>Carlsson, F., et al. 2023. Collective digital transformation: Institutional work in municipal collaboration. DGO. <https://doi.org/10.1145/3598469.3598536>

## 2. Kollektiv digitalisering som begrepp

Avhandlingen introducerar begreppet kollektiv digitalisering för att fånga ett fenomen som varken traditionell digitaliseringsforskning eller samverkanslitteratur har berört på ett tillräckligt precist sätt. Kollektiv digitalisering definieras som en socialt inbäddad process där aktörer från mer än en organisation gemensamt bedriver verksamhetsutveckling som utlöses och formas av digital teknik, vägleda av gemensamma mål och ett åtagande om delad nytta, och innefattande förändringar i organisatoriska praktiker, digitala artefakter samt djupare förskjutningar i värderingar, normer och kognitiva ramar.

Det avgörande i denna definition är inte att flera kommuner samverkar, utan att själva transformationen är kollektivt frambringad. Det finns ingen enskild organisation som äger förändringsprocessen. Det gemensamma kollektivet är både platsen och mediet för omställningen som därför inte kan avskiljas från hur den genomförs: det gemensamma arrangemanget är själva förändringen.

Begreppet är avsiktligt distinkt från det bredare begreppet ”interorganisatorisk samverkan kring digitalisering”. Kollektiv digitalisering avser en specifik form av sådan samverkan där digitaliseringen i sig genomförs som kollektiv handling, genom samskapande, snarare än att understödjas och koordineras genom samverkan. Det är när aktiv samordning, förhandling och gemensam anpassning över organisationsgränser är det som konstituerar själva omställningen, som det rör sig om kollektiv digitalisering i avhandlingens mening.

Denna distinktion har direkt praktisk relevans. Den förändrar vad ledarskap och styrning behöver innebära. När omställning inte kan avskiljas från det kollektiva genomförandet kan den inte styras och övervakas från en enskild organisations perspektiv. Styrning måste istället inriktas på att hålla samverkan som sådan fungerande och legitim, under föränderliga villkor.

### 3. Metod och kunskapsunderlag

Avhandlingen antar en fenomen driven och abduktiv ansats. Snarare än att utgå från en färdig teoretisk ram har forskningen låtit begrepp och förklaringar växa fram i dialog med empirisk data. Det analytiska ramverket integrerar teori om kollektivt handlande med institutionell teori, och ger på så sätt verktyg för att förstå både hur samarbete initieras och hålls vid liv bland autonoma aktörer med ett ömsesidigt beroende sinsemellan, och hur gemensamma arrangemang får, behåller och förlorar legitimitet över tid.

Kärnan i det empiriska materialet är en longitudinell fallstudie av det interkommunala samarbetet mellan Ånge och Sundsvall, gemensamt betecknat Ångsvall. Fallet är särskilt relevant genom sin omfattning och sitt djup (ambitionen om en långtgående digital sammanslagning) men också genom att samarbetet inte primärt drevs av effektivisering eller kostnadsdelning. Istället byggde det på ett normativt åtagande om digital jämlikhet: att invånare i en mindre grannkommun inte ska få sämre tillgång till digital välfärd än invånare i en större kommun. Fallstudien följer samarbetets utveckling över flera faser och utgör grunden för två av avhandlingens fem studier.

Dessa studier kompletteras av tre ytterligare empiriska sådana: en populationsstudie av svenska kommuners digitaliseringsarbete som bland annat lyfter fram förutsättningar för kollektiv digitalisering, en fallstudie av hur digital omställning formas genom gradvisa förskjutningar i arbetssätt och normer, samt en jämförande studie som operationaliserar begreppet kollektiv digitalisering i olika interkommunala samarbeten. Sammantaget gör studierna det möjligt att både följa hur kollektiv digitalisering växer fram över tid och analysera hur fenomenet kan förstås i ett bredare kommunalt sammanhang.

Rapportens slutsatser och rekommendationer bygger på en syntes av dessa resultat och är primärt avsedda att stödja strategiskt beslutsfattande hos kommunala chefer och politiker.

För vidare detaljer, se:

*Carlsson, Fredrik. 2026. Collective Digital Transformation. Doctoral dissertation. Department of Applied Information Technology. Faculty of Science and Technology, University of Gothenburg.*

## 4. 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 tekniska lösningar, utan på de mekanismer och mönster som avgör om kollektiv digitalisering överhuvudtaget kan åstadkommas.

### 4.1. Samverkan är inte ett stöd runt transformationen – den är transformationen

Det grundläggande fyndet är att när digital omställning organiseras kollektivt förändras både vad digitalisering är och hur den behöver styras. Kommunerna blir då beroende av varandra, av gemensamma regelverk, delad infrastruktur och andra aktörers val. Ingen enskild organisation kan fullt ut kontrollera eller äga omställningen. Av detta följer att samverkan inte bara är ett hjälpmedel för digital omställning. När gemensamma arrangemang för styrning, resurser och verksamhetsutveckling är det som möjliggör förändringen, är samverkan själv konstitutiv för transformationen.

I Ångsvall blev detta synligt i hur omställningen faktiskt bedrevs. Gemensamma system, processer och strategier växte fram genom återkommande avvägningar mellan kommunernas olika behov, resurser och roller. Arbetet handlade därför inte bara om att samordna två organisationer, utan om att successivt bygga gemensam förmåga, gemensamma arbetssätt och en gemensam riktning. Framgång behöver därmed bedömas utifrån kollektivets förmåga att hålla ihop arbetet över tid, hantera spänningar och omsätta gemensamma ambitioner i praktisk förändring.

### 4.2. Digital ojämlikhet är en styrningsfråga, inte bara ett kapacitetsproblem

Populationsstudien av svenska kommuner visar stora skillnader i hur digital omställning synliggörs, prioriteras och ges riktning i kommunernas övergripande styrdokument. Studien visar också att inriktningen förändras över tid, särskilt i mindre kommuner och i kommuner med budgetunderskott, där digitalisering i ökande grad kopplas till innovation och värde för invånare och samhälle. Detta är i grunden positivt, men det visar samtidigt att kommuners digitala omställning formas under mycket olika förutsättningar. När digitala tjänster i allt högre grad påverkar invånarnas tillgång till välfärd riskerar sådana skillnader att leda till ojämlikhet i både servicekvalitet och genomförandeförmåga.

Avhandlingen visar att detta inte främst är ett tillfälligt problem i enskilda kommuner, utan ett uttryck för hur digital omställning hittills har organiserats. När varje kommun förväntas tolka, prioritera och genomföra sin digitalisering på egen hand förstärks skillnaderna mellan kommuner med olika resurser, kompetens och organisatorisk kapacitet. Ojämlikheten kan därför inte avhjälpas enbart med stöd till enskilda kommuner. Den kräver kollektiva styrningslösningar som adresserar de gemensamma förutsättningarna för digital transformation som helhet.

### 4.3. Resursskillnader kan vara en styrka när de används rätt

Fallet Ångsvall visar att asymmetrier i kapacitet och resurser inte behöver vara ett hinder för interkommunal digitaliseringssamverkan. Sundsvall bidrog med infrastruktur, specialistkompetens och

organisatorisk struktur. Ånge bidrog med organisatorisk rörlighet och förmåga att snabbt pröva nya lösningar<sup>2</sup>.

Avhandlingen visar att komplementaritet är viktigare än likformighet vid kollektiv digitalisering. Framgångsrik sådan bygger inte på att kommunerna är lika, utan på att de är olika på rätt sätt och att organiseringen är medvetet utformad för att kombinera dessa olikheter. När styrning, beslutsformer och ansvarsfördelning är tydliga kan asymmetrier vändas till ömsesidig nytta.

#### 4.4. Styrning handlar om att hålla det gemensamma levande

En central insikt i avhandlingen är att gemensamma kollektiva arrangemang för styrning, roller, ansvar och arbetssätt inte kan bestämmas en gång för alla. De måste löpande reproduceras, justeras och legitimeras i ljuset av förändrade förutsättningar. Ledarskapet i kollektiv digitalisering handlar därför inte om att ge direktiv från en hierarkisk topp, utan om att förmedla och hålla samman ett föränderligt kollektiv.

Styrningen måste vara verkansbar snarare än optimal. Det innebär att formella överenskommelser och samordningsstrukturer får sitt värde av om de faktiskt fungerar som koordinerande arrangemang i vardagen. Formalism utan praktisk förnyelse skapar låsningar som ser bra ut på papper men inte bär omställningsprocessen.

#### 4.5. Spänningar är en inbyggd del, inte ett tecken på misslyckande

Forskningen identifierar fyra återkommande spänningar i kollektiv digitalisering: altruism mot egennyttan, standardisering mot identitetsbevarande, bemäktigande mot kontroll, samt expansion mot konsolidering. Dessa spänningar är inte undantag. De är strukturella inslag i vad det innebär att driva digital omställning gemensamt under distribuerad auktoritet.<sup>3</sup>

I Ångsvall växte exempelvis spänningen mellan altruism och egennyttan över tid. Sundsvall formulerade ambitionen i termer av digital jämlikhet, men ledare reflekterade också tilltagande över de ekonomiska kostnaderna och fördelningen av denna. När sådana spänningar erkänns och hanteras konstruktivt kan de bli en drivkraft för förnyad samsyn och bättre beslut. När de trycks undan återkommer de i mer destruktiv form.

#### 4.6. Avsiktliga respektive emergenta förändringar konstituerar omställningen

Avhandlingen visar att kollektiv digitalisering formas genom ett samspel mellan avsiktliga och emergenta förändringar, vilket var tydligt i Ångsvall-fallet. Vissa förändringar drivs medvetet genom beslut, styrning, målformuleringar och organisatoriska arrangemang. Detta kan förstås som avsiktlig institutionell förflyttning: ett aktivt arbete för att förändra vad som uppfattas som legitimt, önskvärt och möjligt i den gemensamma omställningen.

---

<sup>2</sup>Carlsson, F., et al. 2025. Digital Transformation through Collective Social Action – How Resource Disparities Can be Leveraged in Inter-municipal Collaboration. eGov2025, Krems, Österrike.

<sup>3</sup>Carlsson, F., et al. 2025. Operationalizing Collective Digital Transformation. eGov2025, Krems, Österrike.

Samtidigt formas omställningen också genom praktiska anpassningar, nya beroenden och arbetssätt som växer fram över tid utan att vara planerade av den högsta ledningen. Sådana emergenta förändringar kan leda till oavsiktlig institutionell förändring, och bidrar därmed till vad som anses vara normalt och förväntat i det gemsama arbetet.

För kommunledningar är insikten viktig eftersom kollektiv digitalisering varken kan reduceras till genomförande enligt en i förväg bestämd styrmodell eller till okontrollerad framväxt underifrån. Den gemensamma omställningen konstitueras i samspelet mellan avsiktlig riktning och emergenta förändringar. Därför behöver styrningen både ge mandat och riktning, och samtidigt vara tillräckligt lyhörd för att fånga upp hur samarbetet faktiskt utvecklas i praktiken.

## 5. Fem dimensioner och en generativ mekanism

För att stödja strategisk ledning presenteras i detta kapitel två analytiska verktyg som avhandlingen har utvecklat: först en modell med fem dimensioner som beskriver konfiguration av kollektiv digitalisering, och därefter en generativ mekanism som förklarar hur kollektiv digitalisering utvecklas över tid. Verktygen ska inte förstås som recept, utan som ett gemensamt språk för att identifiera var en samverkan befinner sig och vilka utmaningar som är mest aktuella.

### 5.1. Fem dimensioner av kollektiv digitalisering

Avhandlingen identifierar fem inbördes beroende dimensioner som bestämmer hur en samverkan är konfigurerad i relation till ett idealtypiskt upplägg för kollektiv digitalisering. Konfigurationer manifesteras genom placering längs skalor kopplade till respektive dimension där högre värden är mer lämpade för kollektiv digitalisering. Dimensionerna har utvecklats och operationaliserats i longitudinellt empiriskt material och är avsedda som ett diagnostiskt verktyg för ledning och politiska beslutsfattare.<sup>4</sup>

#### Förmågor

Dimensionen fångar hur kommunerna allokerar, kombinerar och mobiliserar resurser och kompetens i samarbetet. Låga värden speglar parallellt (överlappande) arbete och begränsad poolning medan höga värden speglar komplementära rollkonfigurationer och gemensam kompetensutveckling över kommungränser. I Ångsvall bidrog Sundsvall med infrastruktur och specialistkompetens medan Ånge bidrog med organisatorisk rörlighet. Denna komplementaritet låg till grund för en gradvis specialisering av rollerna i samarbetet.

#### Värderingar

Dimensionen avser graden av normativ samsyn mellan parter, inklusive gemensam orientering avseende tjänsteleverans, digital jämlikhet och administrativ kultur. Värderingarna är antingen divergerande eller konvergerande. I Ångsvall innefattade samarbetet från början ett gemensamt åtagande om likvärdig

digital välfärd, vilket över tid utvecklade spänningar och dialog kring parternas ansvar och skyldigheter. Värderingarna skilde sig också åt i synen på risktagande och tempo: Sundsvall, med sin större organisation och mer komplexa processer, gav uttryck för önskan om en mer försiktig och riskreducerad framdrift medan Ånge var mer benägen till förändring i hög takt. Att sådana skillnader erkänns och hanteras är avgörande för om det gemensamma åtagandet kan hållas levande.

## Makt

Dimensionen relaterar till hur beslutsmakt och inflytande fördelas och utövas i samverkan. Låga värden speglar centraliserat inflytande där en part sätter agendan medan höga värden speglar mer distribuerat inflytande med fungerande arrangemang för gemensam styrning. I Ångsvall var styrningen formellt kollektiv, men Sundsvalls större kapacitet och kontroll över den delade digitala infrastrukturen innebar att inflytandet var ojämnt fördelat i praktiken. Ånges deltagande förutsatte acceptans av reducerad digital autonomi i utbyte mot stabilitet och kapacitet. Sådan asymmetri behöver inte vara ett problem, men måste hanteras genomtänkt för att samverkan ska förbli legitimt för båda parter.

## Omfång

Dimensionen fångar hur brett samverkan genomtränger de deltagande kommunernas organisationsstrukturer och tjänsteområden. Låga värden innebär att samverkan är begränsad till tekniska funktioner medan höga värden innebär att den spänner över verksamhetsområden, roller och hierarkiska nivåer. I Ångsvall breddades omfånget över tid. Tidiga insatser var koncentrerade till IT-infrastruktur och grundläggande drift. Efterhand expanderade samarbetet till fler tjänsteområden och omfattade fler roller samt organisatoriska nivåer. Breddat omfång ökar beroende och ställer högre krav på samordningsarrangemang.

## Inriktning

Dimensionen speglar huruvida samarbetet är IT-orienterat eller har en bredare inriktning mot digital omställning. Låga värden innebär att det gemensamma arbetet är drivet av IT-organisationen med bibehållet IT-systemfokus medan höga värden innebär att det är drivet primärt av verksamheterna och i högre utsträckning orienterat mot förändrade värdeströmmar och invånarfokuserad tjänsteutveckling. I Ångsvall var inriktningen mot digital omställning explicit. Forskningens bredare bild visar att många interkommunala samarbeten fortsatt är IT-orienterade, men med en uttalad ambition att expandera mot digital omställning. Förverkligande av en ambition om digital omställning kräver ett aktivt och uthålligt politiskt och chefsmässigt stöd.



Bild 1. Konfigurationer för kollektiv digitalisering.

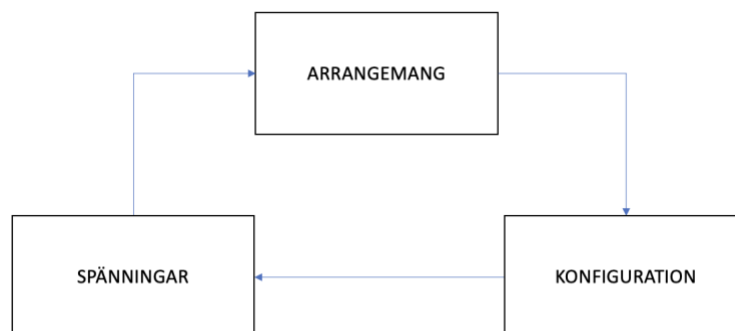
## 5.2. Den generativa mekanismen

De fem dimensionerna beskriver hur kollektiv digitalisering är konfigurerad vid en given tidpunkt. Den generativa mekanismen, å andra sidan, förklarar hur kollektiv digitalisering uppstår, förändras och hålls vid liv över tid. Avhandlingen visar mekanismen som rekursiv snarare än linjär: det finns inget slutmål som leder till att processen avslutas.

Mekanismen kan beskrivas i tre steg som löpande återskapar varandra. Först formar gemensamma arrangemang, det vill säga de delade strukturer för styrning, roller, beslutsrättigheter och arbetssätt som samarbetet vilar på, den aktuella konfigurationen av de fem dimensionerna. Hur förmågor poolas, hur värderingar konvergerar eller divergerar, hur makt fördelas i praktiken, hur brett samarbetet sprider sig och hur starkt transformationsfokus är, är uttryck för, och konsekvenser av, de befintliga arrangemangen.

När konfigurationen förändras, till exempel när omfånget ökar eller när nya parter involveras, uppstår spänningar. Spänningarna signalerar att de befintliga arrangemangen inte längre är tillräckliga för att hålla samarbetet fungerande. Det krävs förnyad stabilisering: omförhandling av överenskommelser, förtydligande av ansvar, eller legitimeringsarbete mot bredare aktörer. När sådan stabilisering åstadkoms, förändras arrangemangen och skapar förutsättningar för nästa omgång av konfigurationsförändring och nya spänningar.

En viktig poäng för ledning och styrning är att det inte finns en tidpunkt då den gemensamma omställningen är klar och kan lämnas åt sin egen logik. Kollektiv digitalisering är en pågående aktivitet som kräver kontinuerlig uppmärksamhet. Styrningens uppgift är att hålla mekanismen vid liv: att förstå spänningarna, skapa arenor för förnyad samsyn och justera arrangemangen så att samarbetets livskraftighet bevaras.



*Bild 2. Den generativa mekanismen för kollektiv digitalisering.*

## 6. Rekommendationer till chefer, ledare och politiker

Detta kapitel sammanfattar rapportens praktiska implikationer som strategiska rekommendationer för kommunal ledning och politiskt beslutsfattande. Rekommendationerna syftar till att stärka kommuners gemensamma förmåga att bära och styra digital omställning över tid.

## 6.1. Växla från organisationsperspektiv till kollektivt perspektiv

Den första rekommendationen är att ändra grundläggande antaganden om vad digital omställning är och var den sker. När ledning och politik frågar ”vilka system ska vi upphandla?” eller ”vilka projekt ska vi starta?” antas att omställningen äger rum inom den egna organisationen. Forskningen visar att detta är en otillräcklig ram. Kommunerna måste lära sig att fråga: vilka gemensamma strukturer, förmågor och värderingar behöver vi bygga som del i ett omställningsarbete?

För en kommunledning innebär detta att ansvaret för digital omställning inte kan delegeras till en IT-funktion eller ett projektkontor. Det är ett ledningsuppdrag som kräver förmåga att verka och ta ansvar utöver den egna organisationens gränser.

## 6.2. Använd de fem dimensionerna som gemensamt styrspråk

Dimensionerna förmågor, värderingar, makt, omfång och inriktning ger ett gemensamt språk för att samtala om samverkansarbetets ställning och riktning. Kommunledningar bör använda dessa dimensioner aktivt som underlag för regelbundna reflektioner över det gemensamma arbetet: Hur poolas resurser och förmågor idag? Finns värderingsklyftor som låser samarbetet? Vem har reellt inflytande och hur påverkar det legitimiteten? Är omfånget tillräckligt för att generera verklig förändring?

## 6.3. Investera tidigt i gemensam problemformulering och värdegrund

Forskningen visar att det normativa åtagandet om delad nytta, i Ångsvalls fall formulerat som digital jämlikhet, fungerar som ett mobiliserande ankare. När det gemensamma ändamålet är tydligt blir oenigheter och spänningar mer hanterbara. När det gemensamma ändamålet är vagt tenderar instrumentella frågor om kostnader och effektivitet att överta agendan och urholka samarbetsviljan.

Chefer och politiker bör därför säkra att det gemensamma arbetet har en tydlig normativ grund som kan formuleras och åberopas när svåra prioriteringar ska göras. Det räcker inte med effektivitetsargument. En gemensam berättelse om varför omställningen sker, och för vems skull, är en förutsättning för långsiktig uthållighet.

## 6.4. Bygg strukturer som säkrar jämbördighet från start

Asymmetrier i storlek och kapacitet är naturliga i interkommunalt samarbete. De behöver inte vara hindrande, men de måste hanteras aktivt, och kan då vändas till en styrka. Forskningen visar att jämbördighet inte uppstår av sig själv, det kräver medvetna strukturella val från start: hur beslutsformer utformas, hur ansvar fördelas och hur parternas bidrag erkänns och värderas.

Om en större part dominerar agendan riskerar samverkan att präglas av ett beroendeförhållande snarare än ett partnerskap. Det reducerar åtagandet från den sårbara parten och underminerar legitimiteten på sikt. Kommunledningar bör aktivt designa för jämbördigt inflytande, även när resurserna är ojämnt fördelade.

## 6.5. Anpassa styrning efter samarbetets aktuella fas

Det gemensamma samarbetets karaktär förändras över tid. Vad som fungerar i ett utforskande inledningsskede, till exempel informell koordinering och prövande av gemensamma lösningar, räcker

inte när gemensamma digitala tjänster ska förvaltas i vardag. Styrningen måste vara följsam till hur samverkan utvecklas.

Ledning och politik bör regelbundet ställa frågan: Vilken fas befinner sig samarbetet i? Vad kräver den fasen av oss? Prioriteringar och ansvar som var rimliga vid samarbetets start kan vara felplacerade när samarbetet har mognat och nya utmaningar har uppstått.

## 6.6. Behandla avvikelser och spänningar som diagnostiska signaler, inte misslyckanden

När gemensamma arrangemang genomförs i heterogena organisationskontexter uppstår alltid inkrementella, emergenta, anpassningar. Medarbetare hittar egna vägar, lokala lösningar avviker från den gemensamma standarden, och förväntningarna på vad som är normalt förändras gradvis. Forskningen visar att detta inte bör bemötas med centralisering och kontroll, utan med uppmärksamhet och dialog.

Avvikelse i praktik, institutionell förskjutning och spänningsfält är signaler om var gemensamma arrangemang behöver justeras. De ger information om vad som faktiskt fungerar och vad som kräver förnyad samsyn. Ledning som bygger återkopplingsmekanismer och skapar arenor där sådana observationer kan diskuteras öppet, skapar bättre förutsättningar för lärande och anpassning.

## 6.7. Förankra det gemensamma arbetet politiskt och långsiktigt

Kollektiv digitalisering kräver långsiktigt engagemang. Forskningen visar att politisk legitimering är avgörande för att gemensamma arrangemang ska överleva personalomsättning, ekonomiskt tryck och politiska skiften och därmed möjliggöra varaktig omställning. När det gemensamma arbetet uppfattas som politiskt förankrat, ökar handlingsutrymmet för chefer och medarbetare att driva omställningen på ett uthålligt sätt.

Politiker bör därför aktivt signalera att gemensam digital omställning är ett strategiskt prioriterat mål, inte ett tidsbegränsat projekt. Det görs genom fleråriga inriktningsbeslut, tydliga finansieringsprinciper och återkommande uppföljning över mandatperioder.

## 7. Avslutande reflektion – från lokal till kollektiv digital förmåga

Det finns en djupt rotad föreställning i offentlig sektor om att digital omställning sker internt inom den egna organisationen. Samverkan betraktas ofta som en stödjande struktur som bidrar till den egna omställningen. Kollektiv digitalisering förutsätter istället att kommuner aktivt väljer att göra omställningen till ett gemensamt åtagande, där riktning, resurser, ansvar och genomförande formas över kommungränser. När detta sker blir samverkan inte ett stöd vid sidan av digitaliseringen, utan själva sättet på vilket omställningen genomförs.

Insikten har konkreta konsekvenser för hur ledning och styrning måste organiseras. När omställning konstitueras av gemensamma arrangemang över kommungränser, måste den styrning som skapar och vårdar dessa arrangemang få strategisk uppmärksamhet. När ingen enskild organisation äger omställningslogiken, måste ledningens uppgift utökas till att hålla det gemensamma kollektivet livskraftigt och legitimt under föränderliga förutsättningar.

Ångsvall-fallet, drivet av en normativ ambition om digital jämlikhet, illustrerar vad detta kan innebära i praktiken. Det var inte ett projekt med en bestämd startpunkt och ett definierat slutresultat. Det var en öppen process där gemensamma arrangemang gradvis byggdes upp, utmanades och rekonfigurerades. Samarbetet präglades av återkommande spänningar kring ömsesidig nytta, makt och tempo. Dessa spänningar behövde hanteras löpande för att samverkan skulle förbli fungerande, legitimt och skapa handlingskraft.

Kollektiv digitalisering förutsätter att kommuner, såväl större som mindre, är beredda att dela kontroll, acceptera ömsesidigt beroende och investera i strukturer vars avkastning inte syns direkt i den egna årsredovisningen. Det kräver ett ledarskap som vågar prioritera gemensam långsiktig förmåga framför lokal kortsiktig optimering.

Om den typen av ledarskap saknas riskerar digitaliseringen att fortsätta utvecklas inom ramen för ett fragmenterat kommunalt landskap. Då blir varje kommuns egna begränsningar också gränsen för vad de egna invånarna kan erbjudas, och tillgången till digital välfärd riskerar att variera beroende på vilken sida av kommungränsen man bor. Få skulle betrakta detta som ett önskat utfall, men det kan bli konsekvensen av en styrlogik där digital omställning fortsatt behandlas som något varje kommun i huvudsak förväntas klara på egen hand.

Stockholm 2026-05-06

Fredrik Carlsson