2026-09-15

INSTITUTIONEN FÖR TILLÄMPAD IT

Stärkt omställningsförmåga på Höglandet

Styrning och samverkan för gemensam utvecklingsförmåga

Johan Magnusson

Tomas Lindroth

Jacob Torell

Kristian Norling

Mikael Lindén

Urban Twin Transition Center

Forskningskonsortiet för Digital förvaltning

FORUM Totalförsvar

Swedish Center for Digital Innovation

Göteborgs universitet

Sammanfattning

Höglandets samverkan utformades för en uppgift som i allt väsentligt är löst. Den gemensamma IT-leveransen fungerar och ifrågasätts av få, förtroendet mellan parterna är etablerat och har stärkts över tid, och den strukturella likheten mellan kommunerna är hög. Samtidigt är den värdelogik, den finansieringsmodell och den beslutsordning som byggdes för driftuppgiften illa anpassade för utveckling. Studien bygger på 53 intervjuer med förtroendevalda, kommundirektörer, förvaltnings- och sektorschefer, ekonomichefer, strateger i de fem kommunerna Aneby, Eksjö, Nässjö, Sävsjö och Vetlanda, samt chefer och medarbetare inom Höglandsförbundet och Höglandets IT. I analysen ingår även studier av kommunernas och förbundets styrdokument.

Tre resultat bär rapporten. För det första formuleras värdet av samverkan nästan uteslutande som en *undviken kostnad snarare än som en skapad möjlighet*, vilket begränsar ambitionen till vad varje kommun skulle ha gjort på egen hand. För det andra är *styrkedjan för utveckling stark i mitten och svag i ändarna*, med brott på samma ställe i varje steg, i skarven mellan den gemensamma nivån och kommunerna. För det tredje är de *förutsättningar som tar lång tid att bygga redan på plats*, medan de som saknas i huvudsak är beslutbara.

Det senare är ett gynnsamt utgångsläge. Samtidigt förbrukas den nuvarande grunden för samverkan av sin egen framgång. Skalfördelarna i drift är hämtade och forskningen är tydlig med att samverkan utan ömsesidigt beroende inte levererar, oavsett hur god viljan är. Ett nytt ömsesidigt beroende behöver etableras, och det enda område där ett sådant realistiskt kan uppstå är utvecklingsförmåga.

Samverkans yttersta syfte är att stärka kommunernas kapacitet och förmåga att skapa nytta för invånarna. Gemensam utvecklingsförmåga är därmed inte ett mål i sig, utan ett medel för mer likvärdiga, tillgängliga och robusta välfärdstjänster på Höglandet.

Rapporten föreslår en strategisk riktning i tre horisonter och en styrmodell för samverkande utveckling, med särskild vikt vid nyttorealisering och avkastning. Nio åtgärder rekommenderas. De tre första kan beslutas omedelbart och utan ytterligare utredning: fastställ gemensamma effektmål, inrätta ett beslutande samverkansråd och klargör ansvarsfördelningen mellan kommun och förbund. Samtliga övriga åtgärder förutsätter någon av de första tre.

Denna rapport avgränsas till att beröra styrningsrelaterade frågeställningar i relation till gemensam utvecklingsförmåga. Ur detta följer att den inte berör aspekter relaterade till etablering av gemensam kultur och andra genomförandekritiska aspekter. Motivet till att dessa centrala delar i Höglandets framtida samverkan uteslutits från rapporten faller tillbaka på kompetenssammansättningen av utredningsgruppen, och reflekterar inte en faktisk prioritering.

Innehållsförteckning

1 INLEDNING 4

1.1 Metod och kunskapsunderlag 7

2 RESULTAT 9

2.1 Synen på samverkan i Höglandet 9

2.2 Styrning av utveckling 13

2.3 Förutsättningar för samverkande utveckling 16

3 ANALYS OCH REKOMMENDATIONER 19

3.1 Fyra mönster 19

3.2 Strategisk riktning 20

3.3 Styrmodell för samverkande utveckling 23

4 REKOMMENDATIONER OCH PRIORITERADE ÅTGÄRDER 27

5 AVSLUTNING 30

6 REFERENSER 31

7 BILAGOR 34

7.1 Bilaga 1: Respondenter 34

7.2 Bilaga 2. Intervjuguidens teman 34

7.3 Bilaga 3. Dokument i dokumentstudien 35

1 Inledning

Svenska kommuner står inför en situation där de förutsättningar som verksamheten byggts på förändras samtidigt och i flera dimensioner. Den demografiska utvecklingen innebär att andelen invånare i behov av välfärdstjänster växer snabbare än skatteunderlaget och tillgången på arbetskraft. Klimatförändringarna ställer krav på både anpassning och omställning i verksamheter som fysisk planering, teknisk försörjning och räddningstjänst. Det geopolitiska läget har fört tillbaka beredskap, informationssäkerhet och försörjningstrygghet till den kommunala dagordningen efter decennier av nedprioritering.

Det gemensamma för dessa förändringar är att de inte låter sig hanteras inom ramen för den befintliga verksamhetsmodellen. Kommunerna har under lång tid mött ökade krav genom kontinuerlig förbättring, alltså genom att göra samma saker något effektivare varje år. Den ansatsen förutsätter att grundmodellen är riktig och att avvikelsen är marginell. När flera av de bärande förutsättningarna förändras samtidigt räcker successiv effektivisering inte, eftersom problemet ligger i modellen snarare än i dess tillämpning. Det som krävs är förändringar i själva verksamhetsmodellen, alltså i hur välfärden produceras och av vem.

Parallellt har det digitalas roll förskjutits. Under lång tid utgjorde IT en stödfunktion vars uppgift var att effektivisera befintliga processer. Idag utgör digitala lösningar i allt högre grad själva verksamhetsmodellen, vilket innebär att förändringar i den digitala förmågan får direkta konsekvenser för vad kommunen kan leverera.

Distinktionen är väl etablerad i forskningen. I en systematisk litteraturöversikt av 164 studier om digitalt driven förändring i offentlig sektor visar Haug mfl (2023) hur inkrementella förändringar i enskilda förvaltningar ackumuleras till (oplanerbara) transformativa effekter på samhällsnivå, och efterlyser tydligare begrepp för vad som faktiskt är transformativt. Wessel mfl (2021) skiljer i sin tur mellan IT-möjliggjord organisationsförändring, där tekniken stödjer ett befintligt värdeerbjudande, och digital transformation, där värdeerbjudandet i sig förändras. Kommunernas nuvarande situation kräver det senare, medan deras styrning i huvudsak är utformad för det förra.

Mellankommunal samverkan kring digitalisering har historiskt motiverats av skalekonomi. Genom att slå samman IT-drift, upphandla gemensamt och dela på fasta kostnader har kommuner kunnat sänka styckkostnaden för en verksamhet som var kapitalintensiv och kompetenskrävande. Denna logik har varit riktig och har levererat.

Två utvecklingar gör att motiveringen inte längre räcker. Den första är att skalfördelarna i drift uttöms. I en studie av brittisk kommunal skatteadministration analyserar Elston, Bel och Wang (2023) elva års prestandadata och finner att den interkommunala samverkan varken sänkte kostnaderna eller höjde kvaliteten, med förklaringen att kommunerna redan uttömt sina skalfördelar internt och att det därmed saknades ett reellt ömsesidigt beroende. I en longitudinell studie av katalanska kommuner mellan 2000 och 2019 visar Bel och Elston (2023) att kostnadsfördelarna av samverkan avtog över perioden till följd av minskat ömsesidigt beroende.

Den andra är att uppgiften har förändrats. I en innehållsanalys av samtliga 290 svenska kommuners högsta styrdokument under 2021 och 2022 visar Carlsson mfl (2023) en tydlig förskjutning i sektorn mot externt riktat värde och mot innovation snarare än effektivitet. Kommunerna formulerar alltså i sina egna styrdokument en ambition som den gemensamma driftsamverkan inte är byggd för.

Det skifte som nu sker i mellankommunal samverkan går därför från gemensam drift mot gemensam utveckling. Skiftet är krävande, eftersom de två uppgifterna ställer motsatta krav. Gemensam drift förutsätter standardisering, förutsägbarhet och likriktning. Gemensam utveckling förutsätter riktning, prioriteringsförmåga och att parterna kompletterar varandra. I en fallstudie av interkommunal samverkan mellan två svenska kommuner visar Carlsson mfl (2025) att gemensam digital omställning bärs av parternas komplementaritet snarare än av deras likhet.

Den snabba utvecklingen inom artificiell intelligens förändrar kalkylen ytterligare. Kostnaden för att bygga en digital lösning har fallit skarpt, och fortsätter att falla. Det som tidigare krävde upphandling, projekt och leverantör kan idag i många fall byggas, konfigureras eller sättas samman till en bråkdel av kostnaden och på en bråkdel av tiden.

Konsekvensen är motsatt den intuitiva. När kostnaden för att bygga sjunker, upphör kostnaden att vara den begränsande faktorn, och den ersätts av förmågan att veta vad som ska byggas och att ta emot det i verksamheten. Organisationer med den förmågan kan omsätta den fallande kostnaden i nytta, medan organisationer utan den får bära kostnaden utan att hämta hem effekten. I en studie av AI-förmåga i europeisk offentlig förvaltning visar van Noordt och Tangi (2023) att bristande AI-förmåga är en central orsak till att tekniska möjligheter inte översätts till offentligt värde. Studien skiljer mellan förmågan att utveckla och förmågan att införa, och konstaterar att fler förvaltningar behärskar det förra än det senare. Bland de mest begränsande faktorerna återfinns brist på egen teknisk kompetens för att förvalta och uppdatera lösningarna samt oförmåga att genomföra de organisatoriska förändringar som krävs för att lösningen ska fortsätta användas. Författarna konstaterar att finansiering ensam inte är tillräckligt för att bygga förmågan.

För kommuner innebär detta att skillnaderna mellan dem sannolikt ökar snarare än minskar under de kommande åren. Fallande utvecklingskostnad gynnar den som har mottagarförmåga och missgynnar den som saknar den.

Slutligen pågår en förskjutning i vad som utgör en ändamålsenlig teknikstrategi. Under lång tid har offentlig sektor byggt stabilitet genom stora standardsystem levererade av externa leverantörer. Modellen har gett förutsägbarhet, men den har också inneburit att förändringstakten bestäms av leverantören och att kostnaden för att byta riktning är hög.

Bindningarna är starkare än de formella avtalen antyder. I en fallstudie av en e-tjänsteplattform som används av över 190 svenska kommuner visar Persson och Linåker (2024) hur inlåsning uppstår även vid öppen källkod, genom kunskapsasymmetri, restriktiva kvalificeringskrav i upphandling, otydlighet kring förvaltarskap och genom bekvämlighet med rådande ordning. Författarna föreslår att en neutral värdorganisation kan understödja kommunerna och möjliggöra ett bredare leverantörsekosystem.

Motrörelsen är redan synlig i svensk offentlig sektor. I en treårig kvalitativ studie av två svenska kollektivtrafikmyndigheter som utvecklade egna appar beskriver Paulsson och Fred (2024) hur digital suveränitet uppstår underifrån, från tjänstemän som upplever att stora teknikföretag kontrollerar det digitala. Studiens observation är särskilt relevant här, eftersom myndigheterna gick förbi upphandlingsförfarandet och arbetade parallellt med sina egna IT-avdelningar. Egen utvecklingsförmåga uppstår med andra ord även när styrningen inte efterfrågar den, och då utanför styrningens insyn.

Egen utvecklingsförmåga är därmed inte enbart en fråga om kostnad. Den är också en fråga om rådighet, om förmågan att anpassa lösningar till den egna verksamheten och om att kunna byta riktning när

förutsättningarna förändras. För enskilda mindre kommuner är sådan förmåga svår att bära, vilket gör att den mest realistiska vägen dit går genom samverkan.

För kommunerna ligger samverkans värde i den medborgarnytta som en gemensam utvecklingsförmåga kan skapa gentemot invånarna. Genom att dela utvecklingskapacitet, specialistkompetens och genomförandeförmåga kan kommunerna erbjuda mer likvärdiga, tillgängliga och robusta välfärdstjänster än vad var och en långsiktigt kan åstadkomma på egen hand.

Kommunal kapacitet kan i detta sammanhang förstås i tre sammanhängande dimensioner. Driftskapacitet avser förmågan att upprätthålla det löpande uppdraget. Utvecklingskapacitet avser förmågan att utveckla och förnya kommunens verksamhet och, i ett bredare kommunperspektiv, kommunen som geografiskt område. Politisk styrningskapacitet avser förmågan att genom tydligt politiskt ledarskap, ändamålsenlig styrning och en välfungerande organisation ange riktning och omsätta beslut i handling. Föreliggande studie har sin tyngdpunkt i utvecklingskapacitet och politisk styrningskapacitet i den mellankommunala samverkan, medan driftskapacitet främst behandlas där den utgör grund eller förutsättning för gemensam utveckling. I rapporten används kapacitet för de resurser, strukturer och organisatoriska förutsättningar som finns tillgängliga, medan förmåga avser organisationens faktiska möjlighet att omsätta denna kapacitet i handling och effekt.

I maj 2025 presenterades resultatet av en utredning kring kommunernas AI-mognad på Höglandet, där en strategisk riktning pekades ut. Rapporten lämnade rekommendationer inom nio områden för att stärka omställningsförmågan inom AI och digitalisering. Kommundirektörerna i de berörda kommunerna beslutade därefter att under 2026 prioritera och samlas kring två av dessa områden, nämligen 1) ledning och styrning samt 2) samverkan. En handlingsplan togs fram med utgångspunkt i dessa prioriteringar.

Föreliggande studie utgör nästa steg i den kedjan. Uppgiften är att identifiera gap i förhållande till de två prioriterade områdena och att ta fram underlag för vilka beslut och åtgärder som behöver prioriteras framåt. Studien har genomförts av forskare vid Forskningskonsortiet Digital Förvaltning vid Göteborgs universitet på uppdrag av Höglandsförbundet och dess medlemskommuner.

En bärande fråga i uppdraget är att tydliggöra det faktiska syftet med samverkan inom ramen för Höglandsförbundet. Samverkan är inte ett självändamål utan ett medel för att stärka kommunernas samlade förmåga i verksamhetseffekter som möter invånarnas behov, och uppdraget anger fyra funktioner som samverkan förväntas fylla. Dessa är:

1. skalfördelar i utvecklingsarbete där kostnader delas och kompetens koncentreras,
2. gemensam strategisk förflyttning inom områden där en enskild kommun saknar tillräcklig kapacitet,
3. minskad sårbarhet genom delad kompetens och gemensamma strukturer på rätt nivå, samt
4. ökad genomförandekraft genom samordnade beslut och prioriteringar.

Dessa fyra funktioner används senare i rapporten som struktur för den strategiska riktningen.

Rapporten har medvetet avgränsats till att uteslutande beröra styrning och ledningsrelaterade frågeställningar. Orsaken till detta är kopplad till uppdraget och sammansättningen av utredningsgruppen, och reflekterar inte på något sätt en syn på att andra frågor som till exempel förändringsledning och kulturförflyttning skulle vara mindre viktiga.

Studien samordnas med pågående initiativ på Höglandet. Det gäller handlingsplanen kopplad till digitalisering och AI, arbetet med datainformerat arbetssätt, portföljstyrning, Urban Twin Transition Center och FORUM Totalförsvar, samt Höglandsförbundets regeringsuppdrag kring kapacitetsanalys. Syftet med samordningen är att bredda tillgången till relevant kompetens och att förankra arbetet i redan prioriterade målområden.

Kapitel 1.1 redovisar metod och kunskapsunderlag. Kapitel 2 presenterar studiens resultat i tre delar: synen på samverkan, styrningen av utveckling och förutsättningarna för samverkande utveckling. Kapitel 3 analyserar resultaten och identifierar fyra övergripande mönster, formulerar en strategisk riktning och en styrmodell för samverkande utveckling, inklusive modell för nyttorealisering och avkastning. Kapitel 4 innehåller rekommendationer och prioriterade åtgärder. Kapitel 5 är ett kort slutord.

1.1 Metod och kunskapsunderlag

Studien är genomförd som en kvalitativ, tolkande fallstudie av Höglandet som samverkanskluster. Ansatsen är vald eftersom frågan gäller hur styrning och samverkan uppfattas och praktiseras av dem som verkar i den, vilket förutsätter tillgång till deltagarnas egna beskrivningar. Genomförandet följer etablerade principer för tolkande fältstudier inom informationssystemforskning, såsom de formulerats av Walsham (1995) och av Klein och Myers (1999), med särskild vikt vid att relatera enskilda utsagor till den organisatoriska helheten och att pröva tolkningar mot alternativa förklaringar.

Underlaget utgörs av 53 intervjuer genomförda mellan 9 april och 29 maj 2026. Intervjuerna varade mellan 29 och 65 minuter, med en median om cirka 57 minuter, och omfattar sammanlagt cirka 461 000 ord transkriberad text. Datainsamlingen förlängdes med fyra veckor i förhållande till den ursprungliga tidsplanen för att uppnå täckning över samtliga rollgrupper.

Urvalet är rollbaserat och spänner över samtliga fem medlemskommuner samt Höglandsförbundet och Höglandets IT. Det omfattar förtroendevalda, kommundirektörer, förvaltnings- och sektorschefer, ekonomichefer, utvecklingschefer och strateger samt medarbetare inom förbundet. Fördelningen redovisas i bilaga 1.

Intervjuerna genomfördes semistrukturerat av fyra forskare, med en gemensam guide organiserad kring utvecklingsförmåga, styrning och ledning, samverkan samt transparens. Formen innebär att frågornas ordning och formulering anpassats till samtalet, i enlighet med den hantverksmässiga syn på den kvalitativa intervjun som Myers och Newman (2007) förespråkar. Guidens teman redovisas i bilaga 2.

Utöver intervjuerna har en dokumentstudie genomförts. Den omfattar förbundsordning och samverkansavtal, förbundets och kommunernas styrdokument för digitalisering, handlingsplanen kopplad till AI-mognadsutredningen, samt underlag för budget och prioritering. De dokument som ingått förtecknas i bilaga 3.

Analysen är abduktiv. Ett deduktivt ramverk har använts som stomme, uppbyggt kring utvecklingsförmåga, samskapande och ändamålsenlig styrning, medan teman som inte ryms i ramverket har hanterats induktivt. Kodningen har genomförts tematiskt enligt de steg som beskrivs av Braun och Clarke (2006), och analysens transparens har eftersträvats genom att varje slutsats kan spåras till underliggande utsagor på det sätt som Gioia mfl (2013) argumenterar för.

Materialet har inför kodning normaliserats med avseende på systematiska feltranskriberingar av egennamn och facktermer. Kodning har genomförts uteslutande på respondenternas utsagor, med intervjuarnas repliker separerade maskinellt.

Fyra förhållanden begränsar slutsatserna.

- Transkriptionerna är automatgenererade och inte efterredigerade. Egennamn och facktermer förekommer i felaktig form, och interpunktionen är opålitlig. Detta påverkar möjligheten att söka maskinellt i materialet och innebär att ordagranna citat inte kan återges utan verifiering mot ljudkälla. Rapporten innehåller därför inga citat.

- Intervjuerna är genomförda av fyra personer med delvis olika tonvikt. Eftersom intervjuarna inte fördelats slumpmässigt över roller och organisationer kan skillnader mellan grupper delvis utgöra intervjuareffekter. Där sådana risker föreligger anges detta i anslutning till resultatet.

- I tolkningen av materialet behöver en distinktion göras mellan Höglandsförbundet som kommunalförbund och Höglandets IT som en verksamhet inom förbundet. Denna skillnad är analytiskt viktig. Brister eller styrningsförhållanden som avser IT-leveransen kan inte utan vidare tillskrivas Höglandsförbundet som helhet. På motsvarande sätt omfattar Höglandsförbundets roll fler verksamheter och ansvarsområden än Höglandets IT. Respondenterna gör inte alltid denna åtskillnad i sina utsagor. När ”förbundet” diskuteras kan det därför i vissa fall avse Höglandets IT och dess relation till kommunerna, medan det i andra fall avser Höglandsförbundet som organisatorisk form för mellankommunal samverkan.

- Materialets tillräcklighet bedöms utifrån innehållslig täckning snarare än utifrån ett antaget mättnadsläge. Braun och Clarke (2021) argumenterar för att mättnad är ett problematiskt kriterium vid tematisk analys, och Mikhaeil och Robey (2024) förespråkar att data i stället bedöms mot de kunskapsanspråk som faktiskt görs. Anspråken i denna rapport begränsas följaktligen till mönster som återkommer över flera roller och organisationer.

Respondenterna har informerats om studiens syfte, om att intervjun spelas in och om att svaren behandlas konfidentiellt. Resultaten redovisas på rollgrupps- eller organisationsnivå.

Språkmodeller har använts som stöd vid bearbetning och kodning av materialet. Samtliga slutsatser är verifierade mot underliggande utsagor av forskargruppen. Användningen redovisas i enlighet med de överväganden som Davison med flera (2024) formulerar kring generativ AI i kvalitativ dataanalys.

Analysen tar stöd i fyra forskningsområden. Det första gäller styrning av digital omställning i offentlig sektor, med särskild vikt vid hur etablerade styrformer kan motverka den omställning de avser att möjliggöra. Det andra gäller organisatorisk ambidexteritet, alltså förmågan att samtidigt driva effektivisering och utforskande utveckling, och dess kollektiva motsvarighet i samverkan mellan organisationer. Det tredje gäller mellankommunal samverkan och de förutsättningar som avgör om sådan samverkan levererar. Det fjärde gäller nyttorealisering och portföljstyrning som styrinstrument.

2 Resultat

Resultaten presenteras i tre delar. Först ges en översikt av hur respondenterna ser på samverkan som praktik. Därefter presenteras resultat kring hur utvecklingsprocessen upplevs, steg för steg. Slutligen redovisas en inventering av förutsättningarna för samverkande utveckling.

2.1 Synen på samverkan i Höglandet

Studien identifierar sju tydliga mönster i sättet som samverkan betraktas och beskrivs. Mönstren presenteras utan inbördes rangordning.

2.1.1 Samverkans värdelogik

I intervjumaterialet formuleras värdet av samverkan nästan uteslutande som något man undviker. Den återkommande motiveringen är att den enskilda kommunen inte hade klarat uppgiften på egen hand, att kompetensen inte gått att rekrytera och att kostnaden hade blivit högre. Formuleringen återkommer i samtliga fem kommuner och i alla rollgrupper. Ungefär sex av tio respondenter åberopar sårbarhet och kompetensbrist som skäl till samverkan, medan omkring en tredjedel åberopar skalfördelar. Samverkan beskrivs därmed som en försäkring mot en förlust, till skillnad från en investering i en möjlighet.

Skillnaden är avgörande för vad samverkan kan åstadkomma. En försäkring har ett tak, den kan aldrig ge mer än den skada den täcker. Överfört till Höglandet innebär det att ambitionsnivån begränsas av vad varje kommun skulle ha gjort var för sig. Gemensam utvecklingsförmåga förutsätter det motsatta, att samverkan möjliggör det som ingen part hade kunnat formulera på egen hand.

Den negativa värdeformuleringen får tre konsekvenser som förstärker varandra. För det första är den asymmetrisk. Argumentet att man inte klarar sig själv är starkast för den minsta kommunen och svagast för den största. De största medlemmarna känner därför inte igen sig i samverkans egen motivering, och där uppstår bilden av att vara förlorare i samarbetet. För det andra går värdet inte att följa upp. Det ligger i en kostnad som aldrig uppstod och kan varken mätas eller redovisas. Frågan om vad det hade kostat att stå utanför ställs återkommande i materialet utan att någonstans besvaras. För det tredje blir legitimiteten beroende av tillit i stället för av belägg.

Samverkan vilar samtidigt på uttalade antaganden om skalekonomi. Flera respondenter beskriver detta som samverkans ursprungliga och alltjämt gällande grund. En digitaliseringsstrateg är explicit om att den gemensamma IT-avdelningen var en renodlad driftorganisation där man enbart talade om skalfördelar, och menar att grunden nu behöver bytas ut mot omställningsförmåga. En utvecklingschef formulerar samma slutsats från ett annat håll, att fokus behöver flyttas från synergier till effekt och att man idag inte talar om de kvalitativa värdena överhuvudtaget, utan enbart i ekonomiska termer. Ordningsföljden när samverkan senast gjordes om illustrerar hur djupt detta sitter. Först fastställdes prissättningsmodellen, därefter samverkansmodellen och sist strategin.

Materialet visar att kostnadsargumentet har blivit svårt att bära. Kostnaderna beskrivs som stigande av skäl som ligger utanför kommunernas kontroll, framför allt licensmodeller och höjda säkerhetskrav. En ekonomichef beskriver hur kostnadsökningen äter budgetutrymme utan att det går att se vad som därmed inte blev gjort. Tydligast syns problemet i var effektiviseringskraven hamnar. En chef inom Höglandets IT beskriver att kravet ställs på IT-organisationen, medan den effektivisering som faktiskt går att hämta finns ute i kommunernas verksamheter och skulle förutsätta att IT-kostnaden ökade. En ekonomichef beskriver samma sak från motsatt håll, men mot förbundet i sin helhet, att en verksamhet som läggs i förbundet riskerar att bli en fri nyttighet med växande resursanspråk, och att effektiviseringskraven på

förbundet därför behöver skärpas. Båda parter styr på en kostnadsrad. Ingen styr på det värde som skapas.

Detta är innebörden av att kostnad och värde har frikopplats. När det digitala har gått från stödfunktion till verksamhetsmodell säger kostnaden i sig allt mindre om vad som åstadkoms, samtidigt som kostnaden är det enda som syns i styrningen. Till detta kommer att den samlade kostnadsbilden saknas. Utöver Höglandets IT arbetar enligt förbundets egen uppskattning ett sextiotal medarbetare ute i kommunerna med IT-relaterade uppgifter, utan att synas i den gemensamma redovisningen. En samverkan som motiveras av kostnadseffektivitet kan därmed inte visa om den är kostnadseffektiv.

Fördelningsmodellen bär samma spänning. Kostnaden fördelas efter invånarantal, vilket är rimligt för löpande drift av en tjänst som förbrukas i proportion till volym. En ekonomichef pekar på att kostnaden för att införa något nytt däremot i huvudsak är densamma oavsett kommunens storlek. Nyckeln är därmed konstruerad för konsumtion och tillämpas på utveckling. Den största kommunen betalar mest för något som kostar lika mycket för alla.

Där respondenterna beskriver värden bortom kostnadsdelning handlar det genomgående om något annat än skalfördelar. En enhetschef för IT beskriver att den verkliga samverkansvinsten uppstår när fem kommuner enas om ett gemensamt verksamhetssystem och därtill om processen i det, eftersom personal då kan röra sig mellan kommunerna. Andra beskriver samma sak som gemensam förvaltning, delade resurser och en gemensam kompetensbas. Dessa värden är svåra att räkna hem i den modell som används och premieras därför inte.

2.1.2 Samverkan som ekonomiskt avhängig

Materialet visar ett tydligt mönster i hur långt kommunerna vill gå. De mindre kommunerna beskriver ett beroende och vill ha mer. En socialchef i en av de mindre kommunerna beskriver att man saknar resurser på hemmaplan och därför är beroende av att förbundet gör ett större jobb, och att flera gemensamma tjänster blivit bättre än vad kommunen hade kunnat åstadkomma själv. En ekonomichef i samma kommun formulerar asymmetrin direkt, att de som är minst och saknar egna muskler är mer måna om att haka på än vad de stora är att ta med någon annan. En utvecklingschef sammanfattar gradienten över Höglandet som helhet, att de mindre kommunerna vill lägga över mer och mer till förbundet medan den mest restriktiva kommunen räknar kronorna och kräver att ett samgående ska ge en direkt besparing.

Från det andra hållet beskrivs samverkan som en kostnad man bär åt andra. En ekonomichef i en av de större kommunerna beskriver att man upplevs som förlorarkommun, och att det inte får bli för mycket av den känslan innan det knakar i samarbetet. En utvecklingschef återger ett politiskt läge där de egna skattemedlen inte anses vara till för att finansiera grannkommunernas överlevnad. Den formella konstruktionen förstärker mönstret. Finansieringen fördelas efter befolkningsmängd medan varje kommun har en röst, och en enskild kommun kan välja att stå utanför. Kostnaden följer därmed storlek medan inflytandet följer medlemskap.

Asymmetrin följer ekonomiskt utrymme och politisk hållning snarare än enbart storlek. En ekonomichef noterar att invändningarna kommer från den näst största kommunen medan den största inte framför dem. Det är också detta som gör mönstret allvarligt. En utvecklingschef beskriver att samverkan på Höglandet vilat på en solidaritetsprincip i tillväxt, och att det är lätt att vara solidarisk så länge ingen kommun blöder. När det ekonomiska trycket ökar försvagas viljan till samverkan i just det läge där behovet av den är som störst.

2.1.3 Samverkan som politikavhängig

Skillnaden i ambition mellan tjänstemannaledning och politik uttalas rakt i materialet. En kommunstyrelseordförande beskriver att kommundirektörerna, med förankring i sina ledningsgrupper, vill gå längre än vad politiken vill. En utvecklingschef bekräftar mönstret från andra hållet och menar att hur långt en kommun är beredd att gå beror en del på vem som är kommundirektör och allra mest på vilken politik som styr. Samtidigt saknas principiellt motstånd. Politikerrespondenterna är genomgående positiva till samverkan, och en kommunstyrelseordförande beskriver att den misstro som fanns för tio år sedan är borta.

Skillnaden framträder i stället som en rubbad ordningsföljd, och den beskrivs likartat från båda håll. En enhetschef inom förbundet beskriver att politiken ska svara på vad som ska göras och tjänstemännen på hur, men att man i praktiken ofta tar fram lösningen först och därefter får sälja in den baklänges. En politiker beskriver exakt samma förlopp sett från sin sida, att arbetet blir tjänstemannadrivet och att politiken i huvudsak får säga ja till det som kommer. Ingen av parterna beskriver detta som önskvärt.

Konsekvensen är ett politiskt stöd som är brett men obestämt. Samma kommunstyrelseordförande som beskriver den etablerade uppslutningen tillägger att man sannolikt inte ser detaljerna eller vad som faktiskt görs. En politiker i en annan kommun konstaterar att digitalisering stått på agendan i många år utan att det blivit verkstad. Flera respondenter efterlyser höjd kompetens i frågorna hos ledningsgrupper, kommundirektörer och framför allt hos politiken. Ett stöd utan innehåll kan varken bromsa eller driva på i sak. När det ekonomiska trycket ökar saknas därmed en substantiell politisk position att falla tillbaka på, och stödet kan i stället växla till ett abrupt avhopp i enskilda frågor.

2.1.4 Samverkan som ord eller handling

Respondenterna skiljer konsekvent mellan olika grader av samverkan, och verksamheterna har utvecklat ett eget språk för detta. Två respondenter refererar till en samverkanstrappa, dels som ett återkommande begrepp i skolnätverket, dels som underlag när förbundet kartlade sina nätverk och försökte placera in dem efter om de var operativa eller strategiska och vem som beslutade vad. En IT-utvecklare inom skolan gör en egen distinktion mellan att göra något gemensamt och att göra det tillsammans. En kommunstyrelseordförande operationaliserar skillnaden konkret. Man kan samverka om att ta fram ett förfrågningsunderlag och ändå gå ut med fem separata underlag, vilket ger en femtedel av den volym man hade fått genom att handla upp gemensamt.

Den svagare formen har fått ett eget namn. En respondent inom Höglandets IT talar om pratsamverkan, möten där man konstaterar hur bra man samarbetar utan att något görs gemensamt. Hon beskriver mekaniken som att problemet kastas över till Höglandets IT, som tar emot det och kastar tillbaka en lösning som verksamheten inte ville ha. Samma mönster återkommer hos flera i termer av beställare och leverantör. En digitaliseringsstrateg formulerar önskan som att komma bort från köp och sälj och i stället utveckla tillsammans. En enhetschef för IT beskriver att förbundet prövat att arbeta med tjänstekatalog och sälja tjänster till kommunerna, och att detta inte fungerade eftersom man då jämförs med privata leverantörer.

Förklaringen respondenterna själva ger är att samverkansmodellen är byggd för fel relation. En verksamhetskontakt inom förbundet beskriver att tidigare modeller handlat om att verksamheterna ska samverka med Höglandets IT, medan det egentliga värdet uppstår när verksamheterna samverkar med varandra och förbundet utgör en part bland flera. Samtidigt saknar strukturen ett beslutsled. Formen för samverkan kan därmed uppfyllas utan att samverkan sker.

2.1.5 Samverkan som relation

Respondenternas bildspråk är påfallande enhetligt och hämtat från privatlivet snarare än från verksamhetsstyrning. En ekonomichef beskriver samverkan som att vara en stor släkt som äger en sommarstuga, där det finns många viljor och ingen riktig chef över någonting. En enhetschef för IT liknar samverkan vid ett förhållande, där man ibland får fatta beslut som gör att ingen är nöjd men ingen heller riktigt missnöjd. En utvecklingschef beskriver att samverkan bygger på frivillighet och pistolhot. Andra återkommande bilder är gungbräda, gungor och karuseller samt att äta kakan och ha den kvar.

Den bärande tanken i bildspråket är ömsesidighet över tid. En kommunstyrelseordförande beskriver att man ibland får ge mer än man får, och att man ändå tjänar på helheten. En kommundirektör formulerar samma princip som att man inte vinner varje gång, men att man vinner på helheten om man samverkar med samma parter över tid och därmed bygger tillit. Två respondenter drar slutsatsen explicit. En kommundirektör frågar hur man bygger en samverkanskultur i stället för att låsa fast sig i en struktur med boxar, och en avdelningschef beskriver den önskade gemensamma kompetensuppbyggnaden som en kultur och ett arbetssätt snarare än en organisation.

Bildspråket visar hur samverkan begreppsliggörs. Den förstås som en relation som ska underhållas, balanseras och kompromissas i, till skillnad från en verksamhet som ska styras, prioriteras och följas upp. Det förklarar varför tillit återkommer som samverkans främsta förutsättning, och varför brister beskrivs i termer av skada. Så länge samverkan huvudsakligen förstås relationellt saknas ett språk som gör den styrbar.

2.1.6 Samverkan som frivillighet

Möjligheten att stå utanför berörs av knappt hälften av respondenterna och beskrivs nästan genomgående som ett problem. Förbundsordningen ger varje kommun rätt att avstå från enskilda samverkansområden, och en förvaltningschef sammanfattar spelreglerna som att tre kommuner behöver vara överens och att en kan stå utanför. Utfallet syns i flera konkreta fall. Ett gemensamt kart- och geodatasystem omfattar fyra av fem kommuner, och en av förvaltningscheferna beskriver att den femte, med facit i hand borde varit med. Den pågående upphandlingssamverkan omfattar fyra kommuner medan en avstår. En enhetschef för IT beskriver att förbundet varje år lämnar förslag på system som kommunerna borde samverka kring, och att förslagen genomgående avvisas med hänvisning till att den egna kommunen är särpräglad.

Bedömningen av frivilligheten är samstämmig. En kommundirektör vill ta bort valmöjligheten och menar att förbundsordningen borde bygga på konsensus, med påpekandet att alla för några år sedan gick med i allt. En ekonomichef beskriver konsekvensen som att man inte köper hela samverkan utan väljer utifrån egen vinning. En avdelningschef formulerar den önskade normen som att samverkan ska vara den första tanken och det egna spåret undantaget. En utvecklingschef beskriver samtidigt att frivilligheten i praktiken är villkorad, och att den egna kommunens avhopp i flera frågor på kort tid skapat ett dåligt politiskt klimat.

Frivilligheten formar också lösningarna. Eftersom varje initiativ behöver vinna samtliga parters anslutning förhandlas utformningen mot den minst villiga kommunens acceptans. En ekonomichef beskriver hur kostnadsfördelningen för det gemensamma ekonomiservicekontoret frångick befolkningsnyckeln, eftersom frågan annars inte hade gått igenom. Ambitionsnivån blir därmed beroende av den part som vill minst. Samtidigt föreslår ingen respondent att frivilligheten ska ersättas av majoritetsbeslut. Det som efterfrågas är en förändrad utgångspunkt.

2.1.7 Samverkan som centraliseringsrisk

Ungefär en tredjedel av respondenterna relaterar stärkt samverkan till centralisering, och farhågan riktas mot förbundet. Två chefer inom förbundet beskriver att de återkommande blir anklagade för att vilja centralisera och avvisar det uttryckligen. En av dem menar att det väsentliga är gemensamma begrepp, gemensamma arbetssätt och transparens, snarare än var besluten fattas. Innehållet i farhågan formuleras tydligast av kommunföreträdare. En avdelningschef ser stora fördelar med den gemensamma modellen men pekar på risken att förlora den verksamhetsnära kontakten. En kommunstyrelseordförande betonar värdet av närhet och menar att en organisationsförändring behöver beskriva vad som faktiskt blir bättre innan den genomförs. En ekonomichef formulerar den underliggande frågan skarpast, att ju mer verksamhet som lämnas över till förbundet desto större blir frågan om hur kommunen kan påverka. En chef inom förbundet delar bilden av att tillväxten skett utan riktning och konstaterar att det saknas en plan för hur stort förbundet ska bli.

Farhågan riktas mot organisationsformen snarare än mot samverkan som sådan. Flera respondenter vänder resonemanget helt. En kommunstyrelseordförande beskriver att den minsta kommunen inte klarar av att upprätthålla de nödvändiga strukturerna själv, och att samverkan därför är ett sätt att behålla sitt självbestämmande. En kommundirektör menar att central samverkan gör det möjligt att behålla det som behöver ligga närmast medborgaren. Konfliktlinjen går därmed mellan två sätt att organisera samverkan, att lägga verksamhet i förbundet eller att dela arbetssätt och resurser mellan kommunerna.

Den andra vägen beskrivs samstämmigt av parter på båda sidor. En avdelningschef menar att gemensamma resurser inte behöver samlokaliseras, och pekar på att fem utvecklingsstrateger som arbetar med samma område skulle kunna vara två för hela Höglandet. En chef på Höglandets IT uttrycker samma sak från förbundets håll, att en sammanslagning av kommunernas digitaliseringsresurser vore önskvärd men att allt inte behöver ligga hos förbundet.

2.2 Styrning av utveckling

Utvecklingsarbetets styrkedja beskrivs här i fem steg, från identifiering av möjligheter till uppföljning. För varje steg redovisas nuläge och den brist som följer av nuvarande styrning. Materialets täckning varierar mellan stegen. Prioritering och genomförande behandlas av flertalet respondenter, nyttorealisering och uppföljning av ungefär hälften, medan identifiering behandlas mer kortfattat.

2.2.1 Identifiering av möjligheter

Nuläge. Förmågan att se nya möjligheter bedöms genomgående som god på individnivå. Respondenterna beskriver att det finns många kunniga medarbetare som fångar upp idéer från omvärlden och från verksamhetens behov, och att organisationerna har en förhållandevis hög tilltro till andras erfarenheter. De professionsvisa nätverken fungerar som kanaler inom sitt område, tydligast inom skolan.

Brist. Styrningen saknar en mottagande funktion för möjligheter. Ungefär en femtedel av respondenterna beskriver att idéer uppstår i den egna kontexten utan att komma vidare. Formuleringarna återkommer, att man inte vet vem man ska vända sig till, att initiativet stannar i ingenmansland eller testas på egen kammare, och att processen från idé till handling är ostrukturerad. En respondent inom förbundet beskriver identifieringsförmågan som generellt svag med motiveringen att idéerna finns men att flödet saknas.

Bristen har tre komponenter som alla följer av hur styrningen är uppbyggd. De befintliga kanalerna är organiserade per profession och per system, vilket innebär att möjligheter som berör flera verksamheter

eller flera kommuner saknar väg in. Identifieringen är personberoende, vilket gör att dess utfall stannar hos individen i stället för att bli en tillgång för organisationen. Frågan ramas dessutom in som digitalisering snarare än som verksamhetsutveckling, vilket enligt en respondent skapar distans till dem som ska se möjligheterna.

2.2.2 Prioritering

Nuläge. Prioritering sker i två parallella system. I kommunen hanteras utveckling i den ordinarie budgetprocessen. I samverkan finns ett beredande samverkansråd dit behov kan lyftas.

Brist. De två systemen möts inte, och det gemensamma systemet saknar beslutsled. Flera respondenter beskriver att det beredande samverkansrådet saknar en beslutande motsvarighet, vilket gör att frågor kan beredas utan att avgöras. En digitaliseringsstrateg beskriver det som svårt att peka ut var besluten fattas och i vilken form. Utvecklingscheferna har enligt en respondent skriftligen begärt att få det beslutande mandatet. Förbundets budget beskrivs samtidigt komma till kommunerna som ett anmälningsärende, vilket innebär att direktionen fattar beslut som går rakt in i kommunernas verksamhet utan föregående beredning där.

Ungefär hälften av respondenterna beskriver att utveckling förlorar i den kommunala prioriteringen. Avvägningarna formuleras konkret som informationssäkerhet mot en undersköterska, eller digitalisering mot att äldre får varm mat. Detta är en förutsägbar konsekvens av att utveckling prioriteras i samma process och mot samma ram som kärnverksamhetens akuta behov, utan att skillnaden i tidshorisont hanteras. Portföljstyrning berörs av knappt hälften av respondenterna och beskrivs genomgående som något som saknas eller är på väg in. En respondent påpekar att frågan varit uppe i över tio år. En annan beskriver läget som en lång lista av initiativ utan kriterier att prioritera mot, och konstaterar att prioritering förutsätter kända effektmål. Underlaget för att prioritera saknas därmed samtidigt som forumet för att besluta saknas.

2.2.3 Genomförande

Nuläge. Förbundet har en projektmodell baserad på ett etablerat ramverk, ett krav på business case sedan omkring tre år, och levererar projektledare till gemensamma satsningar eftersom kommunerna i regel saknar den kompetensen. Gemensamma projekt finansieras enligt kommunnyckel.

Brist. Metod och mandat är åtskilda. Genomförandeförmågan är koncentrerad till förbundet medan genomförandet sker i kommunernas verksamheter. Ungefär en fjärdedel av respondenterna beskriver brister i projektmognad. En enhetschef inom förbundet beskriver utgångsläget som en omogen organisation där benämningen projekt använts om uppgifter i allmänhet. En utvecklingschef beskriver hur ett beslut om projektmodell förväxlas med förmågan att arbeta projektorienterat, och menar att portföljstyrning förutsätter en projektmognad som ännu inte finns.

Styrgrupperna är det tydligaste uttrycket för bristen. En respondent inom Höglandets IT beskriver att deltagare från kommunerna har låg förståelse för varför de sitter där, och att styrgruppsmötet i praktiken blir ett projektmöte. En annan beskriver att styrgruppsmedlemmar sätts in utan utbildning i vad rollen innebär. Konsekvensen är att styrningen av enskilda satsningar i praktiken utförs av projektledaren.

Ordningsföljden är dessutom omvänd. En enhetschef inom förbundet beskriver att lösningen ofta tas fram innan den beslutande nivån angett vad som ska uppnås, varefter den får säljas in baklänges. Ett tidigare försök från förbundet att ta en verksamhetsutvecklande roll avvisades av kommunerna med hänvisning till att verksamhetsutveckling drivs av dem själva.

2.2.4 Nyttorealisering

Nuläge. Nyttokalkyler upprättas. Förbundet tar fram business case för i princip samtliga initiativ och har gjort så i några år.

Brist. Nyttorealiseringen saknar ägare. Detta är den tydligaste enskilda bristen i styrkedjan och den formuleras skarpast av respondenterna själva. En enhetschef för IT beskriver att Höglandets IT hämtar hem en försvinnande liten del av effekten, uppskattar förhållandet till mellan 80 och 20 och 90 och 10 i kommunernas favör, och konstaterar att den delen inte får mätas av förbundet. En annan chef inom förbundet beskriver att han under fyra till fem år förklarat att nyttan uppstår i verksamheten och inte i leveransorganisationen, medan effektiviseringskravet ändå riktas mot förbundet.

Ungefär fyra av tio respondenter berör frågan om var nyttan uppstår. En ekonomichef beskriver att den som driver införandet måste realisera nyttan, och frågar öppet vem som äger den frågan i kommunen. En annan beskriver att man ständigt måste påminna om nyttokalkylen och att effekthemtagning inte sitter i det naturliga arbetssättet. En digitaliseringsstrateg beskriver att organisationen är bra på att haka på initiativ och samordna införanden, och betydligt sämre när ansvaret ska lämnas över till förvaltning.

Bristen följer direkt av styrningens konstruktion. Metod och kalkyl finns hos den part som saknar mandat att realisera nyttan, och mandatet finns hos den part som saknar metod. Effektiviseringskravet riktas mot leveransen i stället för mot verksamheten där effekten uppstår. Beslutsunderlagens nyttokalkyler följs därmed inte av ett genomförande som hämtar hem dem.

2.2.5 Uppföljning

Nuläge. Kommunerna följer upp mot sina egna mål och styrtal inom respektive styrmodell. Förbundet redovisar ekonomiskt till direktionen. En ny budgetprocess i förbundet beskrivs som på väg och motiveras med behovet av ökad transparens över tid.

Brist. Uppföljning av samverkan som sådan saknas. Satsningarna är gemensamma medan uppföljningen sker per kommun mot kommunens egna mål. Ingen respondent beskriver en samlad uppföljning av vad de gemensamma satsningarna gett. En hållbarhetsstrateg beskriver att det finns förvånansvärt lite data kopplad till enskilda initiativ, och att det ofta saknas uppgift om vad de kostat.

Datagrunden är den andra delen av bristen och berörs av ungefär fyra av tio respondenter. En utvecklingschef beskriver ordningen på data som så dålig att det är enklare att ställa om hela organisationskulturen än att åtgärda den. En ekonomichef beskriver att gemensamma system används så olika i de olika organisationerna att data inte går att jämföra, och illustrerar med att en enkel kostnadsjämförelse mellan skolor inte gick att ta fram trots gemensamt ekonomisystem. En socialchef beskriver att data ligger inlåst i verksamhetssystemet. En förvaltningschef beskriver att man i praktiken arbetar på känsla och mäter i upplevd nöjdhet.

Konsekvensen är att styrningen varken kan bekräfta eller ifrågasätta sina egna beslut. Underlag för att omfördela resurser mellan initiativ, eller för att avveckla satsningar som inte ger effekt, finns inte.

2.2.6 Sammanfattning av styrkedjan

Styrkedjan är starkast i mitten och svagast i ändarna. Genomförandet har metod, roller och finansieringsmodell. Identifieringen och uppföljningen saknar både forum och underlag. Det är kännetecknande för en styrning som utformats för leverans av beslutade satsningar snarare än för utveckling.

Brottet ligger på samma ställe i varje steg, i skarven mellan den gemensamma nivån och kommunerna. Förmågan finns i förbundet medan mandatet och effekten finns i kommunerna. Detta gäller identifiering, beslut, genomförande och nyttorealisering på samma sätt.

Bristerna förstärker varandra sekventiellt. Utan mottagande funktion för möjligheter finns inget att prioritera bland. Utan beslutsforum och kriterier kan prioritering inte ske. Utan prioritering saknar genomförandet effektmål att styra mot. Utan effektmål kan nyttan varken realiseras eller följas upp. Utan uppföljning saknas underlag för nästa prioritering. Kedjan sluter sig därmed utan att någonstans ge styrningen ny information.

2.3 Förutsättningar för samverkande utveckling

Med samverkande utveckling avses utvecklingsarbete som initieras, beslutas, genomförs och följs upp gemensamt av medlemskommunerna via kommunalförbundet, till skillnad från gemensam drift av redan beslutade lösningar. De sex förutsättningar som prövas nedan är hämtade ur materialet och utgör de villkor som respondenterna själva anger när de beskriver vad som krävs.

2.3.1 Förtroende och relationell grund

Bedömning: stark, och stärkt över tid.

Detta är den förutsättning som materialet ger starkast stöd för. En utvecklingsstrateg anger förtroende och respekt för varandra som samverkans främsta villkor. Flera respondenter beskriver en tydlig förbättring. En enhetschef för IT menar att samverkansdelen fungerar bättre idag än den någonsin gjort. En annan enhetschef på Höglandets IT beskriver att parterna 2019 inte kunde sitta i samma rum och att uppdraget då i praktiken handlade om att bygga relationer. En utvecklingschef beskriver att kommunerna kommit närmare varandra och fått större förståelse för varandras förutsättningar. Även den politiska relationen har stärkts. En kommunstyrelseordförande beskriver att den misstro som fanns för tio år sedan är borta.

Svagheten är att förtroendet är personburet och därmed sårbart. Flera respondenter beskriver hur samverkan påverkats när nyckelpersoner slutat eller fallit ifrån. En ekonomichef beskriver att många nyckelpositioner bytts ut och att man därmed tappat känslan för varför förbundet är viktigt. En oppositionspolitiker beskriver relationen som skadad i flera aktuella frågor.

2.3.2 Strukturell likhet mellan parterna

Bedömning: stark i grunden, försvagad i tillämpningen.

Kommunerna har samma uppdrag, samma lagstiftning och i allt väsentligt samma utmaningar. Detta återkommer som argument hos respondenter i samtliga kommuner. En avdelningschef påpekar att omsorgen lyder under samma lagstiftning oavsett kommun. En förvaltningschef menar att det finns en övertro på den egna kommunens särart. Storleksskillnaderna beskrivs på flera håll som en tillgång snarare än ett hinder.

Likheten i uppdrag motsvaras däremot inte av likhet i utförande. En ekonomichef beskriver hur parterna gör påfallande olika val i hur de internt hanterar det som externt ska hanteras lika. En avdelningschef beskriver hur ett gemensamt administrativt system implementerats olika i kommunerna, vilket kostat pengar och gjort att det första gemensamma arbetet fick handla om att namnge styrdokument på samma sätt. Likheten avtar dessutom med förvaltningsstorlek, och en förvaltningschef påpekar att förutsättningarna skiljer sig kraftigt för små områden som miljö, bygg samt kultur och fritid.

2.3.3 Gemensam riktning och gemensam lägesbild

Bedömning: svag.

Inom avgränsade områden finns en fungerande gemensam riktning. Skolnätverket lyfts genomgående fram som det tydligaste exemplet, med gemensam upphandling av lärplattform från förskola till vuxenutbildning. En IT-utvecklare beskriver principen som att allt nytt ska göras gemensamt över Höglandet. Motsvarande arbete beskrivs som påbörjat inom vård och omsorg.

På övergripande nivå saknas riktning. En enhetschef inom Höglandets IT beskriver att det inte finns något som går på bredden och anger vad som är Höglandets gemensamma inriktning. En annan respondent frågar öppet vem som styr skeppet och vad målet med samverkan är, och konstaterar att frågan om vad som ska uppnås på tre års sikt är obesvarad. Lägesbilden är lika svag. Ungefär fyra av tio respondenter beskriver brister i data och underlag, och transparensen berörs av ungefär en tredjedel och beskrivs genomgående som otillräcklig. En samlad bild av vad som pågår, planeras och redan genomförts finns inte.

2.3.4 Mandat och beslutsförmåga i samverkan

Bedömning: svag, och den mest kritiska av bristerna.

Där mandatet är tydligt fungerar samverkan. Skolnätverket beskrivs som välfungerande just därför att förbundets representant har ett tydligt mandat in i gruppen och att skolcheferna utgör en fungerande beslutande nivå ovanför. Inom ekonomiområdet finns motsvarande genom ägargruppen för de gemensamma systemen. Beslutsordningen för de riktigt stora frågorna fungerar, i den meningen att kommundirektörsgruppen och direktionen kan fatta beslut som binder samtliga.

För det löpande utvecklingsarbetet saknas beslutsled. Rollerna är dessutom otydliga. En respondent inom förbundet beskriver att det finns fem utvecklingschefer och en IT-chef, och frågar vem som bestämmer utifrån det tvärfunktionella perspektivet. En chef på Höglandets IT beskriver att digitaliseringsstrategerna i det tidigare samverkansforumet saknade både roll och mandat, och att forumet därför inte fungerade. Frivilligheten förstärker svagheten, eftersom varje initiativ måste vinna samtliga parters anslutning och varje part därmed i praktiken har vetorätt.

2.3.5 Gemensam kompetens- och resursbas

Bedömning: stark för drift och specialistfunktioner, svag för utveckling.

Detta är samverkans mest påtagliga resultat. IT-leveransen beskrivs genomgående som välfungerande och ifrågasätts av få. En kommunstyrelseordförande beskriver att det digitala nästan aldrig krånglar och att Höglandet kommit längre än vad respektive kommun gjort på egen hand. En chef på Höglandets IT bekräftar att återkopplingen från kommuner och politik är att man är nöjd med leveransen. Genom förbundet har kommunerna också tillgång till kompetens de inte kan bära själva inom informationssäkerhet, dataskydd, IT-arkitektur och projektledning.

Utvecklingsresurserna är däremot fördelade och osamordnade. En avdelningschef påpekar att fem utvecklingsstrateger arbetar med samma område där två skulle räcka för hela Höglandet. En chef på Höglandets IT uppger att ett sextiotal medarbetare ute i kommunerna arbetar med IT-relaterade uppgifter vid sidan av förbundet, utan att detta syns i den gemensamma redovisningen. Sårbarheten är genomgående, och rekryteringssvårigheterna är påtagliga inom cybersäkerhet och arkitektur.

2.3.6 Förankring och mottagarförmåga i kommunerna

Bedömning: svag.

Nätverksstrukturen ger en fungerande förankringsväg inom professioner, och flera kommuner har egna digitaliseringsråd. Enskilda kommuner har byggt mottagarkapacitet, exempelvis genom att tillsätta en projektledarresurs vars uppdrag är att få andras projekt att fungera, och genom att införa krav på uppdragsdirektiv för varje införande.

Förankringen på hemmaplan beskrivs återkommande som den punkt där gemensamma initiativ fastnar. En förvaltningschef konstaterar att om det som beslutas gemensamt inte är förankrat hos kommundirektören på hemmaplan finns ingen plattform att förverkliga idéerna på. En ekonomichef beskriver att det krävs bred förankring både politiskt och i tjänstemannaorganisationen, och att det är oklart vem som ansvarar för att bära förbundets frågor vidare ut i den egna kommunen. Mottagarförmågan brister särskilt vid överlämning. Långsamheten driver dessutom bort de mest utvecklingsbenägna. En IT-utvecklare beskriver att man inte kunde vänta på att samverkan skulle komma igång kring AI och därför tog ett lokalt uppdrag, och en respondent inom förbundet beskriver att verksamhetsföreträdare uttryckligen efterfrågar genvägar förbi samverkan.

2.3.7 Samlad bedömning

Förutsättningarna fördelar sig i ett tydligt mönster. De förutsättningar som tar lång tid att bygga och som svårligen kan beslutas fram är på plats. Förtroendet mellan parterna är etablerat och har stärkts över tid. Den strukturella likheten mellan kommunerna är hög. En gemensam teknisk plattform och en fungerande gemensam leveransorganisation finns sedan femton år. Tillgången till specialistkompetens som ingen enskild kommun kan bära är säkrad.

De förutsättningar som saknas är i huvudsak av annat slag. Gemensam riktning, gemensam lägesbild, tydligt mandat och fungerande beslutsled är alla frågor som går att besluta om. Detsamma gäller ansvaret för nyttorealisering och formerna för mottagande i kommunerna.

Detta är ett gynnsamt utgångsläge. Höglandet har den svåra delen på plats och saknar den beslutbara. Samtidigt förklarar mönstret varför utvecklingen stannat. En samverkan som vilar på förtroende och gemensam infrastruktur klarar att driva gemensam drift, eftersom drift förutsätter stabilitet snarare än riktning. Samverkande utveckling ställer motsatta krav, där riktning, prioritering och beslutsförmåga är det bärande. Höglandet har därmed byggt de förutsättningar som den tidigare uppgiften krävde, och står nu inför en uppgift som kräver de förutsättningar man ännu inte byggt.

Sett genom de tre kapacitetsdimensionerna framträder ett sammanhängande mönster. Driftskapaciteten är stark i de delar som studien omfattar, särskilt genom den gemensamma IT-leveransen och tillgången till specialistkompetens. Utvecklingskapaciteten har en etablerad grund i form av kompetens, infrastruktur och samverkan, men begränsas av bristande riktning, prioritering, mottagarförmåga och samordning av resurser. Den politiska styrningskapaciteten har på motsvarande sätt en stark relationell grund, men begränsas av otydliga mandat, svaga beslutsled och avsaknad av gemensam uppföljning. Utmaningen är därmed mindre att skapa kapacitet från grunden än att rikta, organisera och använda den kapacitet som redan finns.

3 Analys och rekommendationer

Höglandets samverkan utformades för en uppgift som i allt väsentligt är löst. Detta kapitel identifierar fyra övergripande mönster som binder samman studiens tre resultatdelar och som tillsammans förklarar varför utvecklingen stannat. Kapitlet innehåller även en analys av strategisk riktning samt inspel kring styrmodell.

3.1 Fyra mönster

En samverkan optimerad för drift ombeds leverera utveckling. Studiens tre delar pekar mot samma grundläggande obalans. Samverkan byggdes 2010 kring en driftuppgift, med en värdelogik baserad på skalfördelar, en finansieringsmodell baserad på invånarantal och en beslutsordning byggd för stabilitet. Den uppgiften löstes väl. Uppgiften har därefter förändrats utan att någon av de tre komponenterna följt med. Därigenom möts idag två delvis konkurrerande logiker: en rationaliseringslogik som söker lägre kostnad och effektivare resursutnyttjande, och en förmågelogik som söker större gemensam kapacitet och genomförandekraft. Logikerna är inte motsatser i sig, utan ändamålsenliga för olika uppgifter. Rationaliseringslogiken är fortsatt central för drift, medan förmågelogiken behöver vara styrande för gemensam utveckling. Om denna åtskillnad inte görs riskerar kortsiktiga effektiviseringskrav att systematiskt tränga undan investeringar vars värde uppstår senare och i andra delar av systemet.

Detta är ett väldokumenterat mönster. I en intervjustudie av 21 svenska myndigheter och deras gemensamma centraliserade IT-funktion visar Magnusson mfl (2020) hur centraliserade leveransmodeller driver effektivitet på kort sikt men systematiskt förskjuter balansen mellan effektivitet och innovation, så att styrningen i praktiken upplevs sänka organisationens innovationsförmåga. Samma slutsats framträder i en fallstudie av två stora statliga myndigheter av Magnusson, Koutsikouri och Päivärinta (2020), där författarna identifierar en mekanism de kallar efficiency creep. Den innebär att styrningen gradvis och utan uttryckligt beslut prioriterar effektivitetsinriktade investeringar framför innovationsinriktade.

Mekanismen är direkt igenkännbar på Höglandet. Effektiviseringskravet riktas mot Höglandets IT, som svarar för en mindre del av den samlade omsättningen, medan den effektivisering som faktiskt går att hämta hem ligger i kommunernas verksamheter.

Det ömsesidiga beroendet är på väg att ta slut. Skalfördelarna i drift och licenser är i allt väsentligt redan hämtade. Detta är ett allvarligare förhållande än det låter, eftersom just ömsesidigt beroende är den faktor som avgör om samverkan levererar.

I en studie av brittisk kommunal skatteadministration av Elston mfl (2023) analyseras elva års prestandadata med difference-in-difference-metod. Studien visar att den interkommunala samverkan varken sänkte kostnaderna eller höjde kvaliteten, tvärtemot reformatorernas förväntningar. Författarnas förklaring är att kommunerna redan uttömt sina skalfördelar internt, vilket innebar att det saknades ett reellt ömsesidigt beroende mellan parterna. De benämner fenomenet collaborative excess och menar att det ligger begreppsligt före de vanliga förklaringarna till samverkansmisslyckanden. Att beroendet avtar över tid är också belagt. Bel och Elston (2023) visar i sin studie av katalanska kommuner att kostnadsfördelarna av samverkan minskade under perioden till följd av minskat ömsesidigt beroende.

För Höglandets del innebär detta att den befintliga grunden för samverkan förbrukas av sin egen framgång. Ett nytt ömsesidigt beroende behöver etableras, och det enda område där ett sådant realistiskt kan uppstå är utvecklingsförmåga. Ingen av kommunerna kan på egen hand bygga den kompetens som omställningen kräver, vilket flera respondenter formulerar tydligt.

Frånvaron av beslutsled producerar skuggutveckling. Styrkedjan bryts på samma ställe i varje steg, i skarven mellan den gemensamma nivån och kommunerna. Det mest konkreta uttrycket är att det beredande samverkansrådet saknar en beslutande motsvarighet.

Konsekvensen är förutsägbar. Studien av Magnusson, Koutsikouri och Päivärinta (2020) identifierar vid sidan av efficiency creep en andra mekanism som författarna kallar shadow innovation, alltså osanktionerad utvecklingsverksamhet som uppstår vid sidan av den formella styrningen. Studiens poäng är att de två mekanismerna förstärker varandra. Ju mer styrningen inriktas mot effektivitet, desto mer utvecklingsarbete förläggs utanför den.

Höglandet uppvisar båda. Att verksamhetsföreträdare söker genvägar förbi samverkan är inte bristande lojalitet utan en rationell anpassning till en styrning som saknar beslutsförmåga.

Det finns anledning till försiktighet i valet av åtgärd. I en longitudinell studie av ett stort universitets IT-styrning visar Jörgensen med flera (2023) hur införandet av ett branschstandardiserat styrningsramverk genom en serie mekanismer skapade en ond cirkel som begränsade den digitala omställningen till ren datorisering. Slutsatsen är att styrningsramverket i praktiken skyddade organisationen mot den förändring som de digitala möjligheterna innebar. Att införa portföljstyrning som verktyg innan syftet med portföljen är formulerat riskerar därmed att förvärra situationen snarare än att förbättra den.

Skillnaderna mellan kommunerna är en tillgång som behandlas som friktion. Kommunerna har samma uppdrag och samma lagstiftning, vilket flera respondenter anför som skäl till att samverkan borde vara enkel. I praktiken används gemensamma system så olika att data inte är jämförbar mellan parterna. Höglandets svar har genomgående varit likriktning.

För en och samma gemensamma lösning är det svaret rimligt. I en studie av åtta finska kommuner som gemensamt anpassade en statligt initierad plattform för meddelanden mellan invånare och handläggare visar Pekkola (2022) att arbetet försvårades av skillnader i praxis, processer, kompetens samt attityder och mål, och att sådana skillnader behöver identifieras och hanteras uttryckligen i förväg.

För utveckling gäller det omvända. I en fallstudie av interkommunal samverkan mellan två svenska kommuner, med syftet att motverka en växande digital ojämlikhet mellan kommunernas invånare, visar Carlsson mfl (2025) att gemensam digital omställning bärs av parternas komplementaritet snarare än av deras likhet. Resonemanget knyter an till kollektiv ambidexteritet. I en fallstudie av den finska vattensektorn visar Hietala, Päivärinta med flera (2023) att offentliga organisationer tenderar att prioritera effektivitet och utnyttjande av befintliga resurser framför utforskande innovation, och att balansen mellan de två därför behöver sökas kollektivt i stället för inom varje enskild organisation. Studien visar också att flera samverkansformer som pågår parallellt understödjer olika delar av denna kollektiva ambidexteritet, och att det krävs en facilitering på fältnivå vid sidan av varje organisations egen balansering.

Skillnaden mellan de två slutsatserna ligger i vad olikheten avser. Olikhet i hur samma sak utförs skapar friktion och behöver hanteras. Olikhet i förutsättningar, profil och förmåga utgör däremot själva grunden för gemensam utveckling. Höglandet gör idag ingen sådan åtskillnad, utan behandlar all olikhet som ett problem att bygga bort. Det är också detta som gör att asymmetrin mellan stora och små kommuner uppfattas som en spänning i stället för som en resurs.

Tillgången finns redan i materialet. En utvecklingschef efterlyser uttryckligen en profilering där kommunerna driver olika frågor, och beskriver hur en kommun skulle kunna fungera som testbädd med krav på snabbhet medan en annan tar ansvar för infrastruktur. En annan utvecklingschef beskriver hur en av kommunerna prövar nya arbetssätt som därefter sprids via nätverket och implementeras av övriga. En ekonomichef i en av de mindre kommunerna beskriver att den egna kommunen ligger före på flera områden just därför att det ekonomiska läget tvingat fram kreativitet. Detta är kollektiv ambidexteritet i praktiken, men den sker idag utan att vara efterfrågad, fördelad eller finansierad.

3.2 Strategisk riktning

Föregående kapitel beskriver nuläget. Detta kapitel formulerar den riktning som rekommendationerna leder mot. Riktningen utgår från uppdragets egen formulering av vilka funktioner samverkan ska fylla.

3.2.1 Samverkans syfte

Samverkan är ett medel och inte ett självändamål. Dess yttersta legitimitet ligger i den medborgarnytta som kommunerna tillsammans kan skapa: mer likvärdiga, tillgängliga och robusta välfärdstjänster än vad varje kommun långsiktigt kan åstadkomma på egen hand. Uppdragets fyra funktioner ska därför förstås som mekanismer för detta överordnade syfte, inte som mål i sig. Studiens resultat kan läsas av mot dessa fyra, vilket ger en tydlig bild av var Höglandet står.

De fyra funktionerna kan samtidigt förstås som uttryck för olika dimensioner av kommunal kapacitet. Skalfördelar och minskad sårbarhet berör förmågan att upprätthålla en robust drift och tillgång till nödvändig kompetens. Gemensam strategisk förflyttning och delad utvecklingskompetens berör utvecklingskapaciteten, medan samordnade beslut och prioriteringar förutsätter politisk styrningskapacitet. Dimensionerna överlappar och är ömsesidigt beroende: uthållig utvecklingskapacitet förutsätter både en stabil driftskapacitet och en styrning som kan ange riktning och avsätta resurser över tid.

Funktion	Nuläge enligt studien	Riktning
1) Skalfördelar i utvecklingsarbete, där kostnader delas och kompetens koncentreras	Uppnått för drift. Marginalerna är i allt väsentligt hämtade. Ej uppnått för utveckling, där resurserna är spridda och osamordnade	Flytta delningen från kostnad till förmåga. Det som ska delas framåt är utvecklingskapacitet, inte driftkostnad
2) Gemensam strategisk förflyttning inom områden där en enskild kommun saknar kapacitet	Saknas. Ingen gemensam riktning finns på övergripande nivå, och frågan om vad som ska uppnås på tre års sikt är obesvarad	Fastställ ett fåtal gemensamma effektmål som binder samtliga parter
3) Minskad sårbarhet genom delad kompetens och gemensamma strukturer på rätt nivå	Uppnått för specialistfunktioner som informationssäkerhet, dataskydd och arkitektur. Ej uppnått för utvecklingskompetens	Definiera uttryckligen vad som hör till vilken nivå, och tillämpa principen att gemensam resurs inte förutsätter gemensam placering
4) Ökad genomförande-kraft genom samordnade beslut och prioriteringar	Saknas. Beredning finns men beslutsled saknas, vilket gör att frågor kan beredas utan att avgöras	Inrätta en beslutande instans med tydligt mandat och tydlig eskaleringsväg

Två av fyra funktioner är således i huvudsak uppnådda och två saknas. De två som saknas är också de som avgör om samverkan kan bära utveckling.

3.2.2 Ansvarsfördelning mellan kommun och förbund

Studiens genomgående fynd är att förmågan finns i förbundet medan mandatet och effekten finns i kommunerna. I denna ansvarsfördelning behöver även Höglandsförbundet och Höglandets IT hållas isär. Höglandsförbundet är kommunalförbundet och den organisatoriska ramen för gemensamma uppdrag, medan Höglandets IT är en verksamhet inom förbundet med ansvar för den gemensamma IT-leveransen och flera tekniska specialistförmågor. Ansvarsfördelningen mellan kommun och förbund behöver därför uttryckas i tre skikt, med olika logik i varje.

Drift. Höglandets IT ansvarar för leverans, kontinuitet, säkerhet och kostnadseffektivitet. Kommunerna ansvarar för att formulera behov av kapacitet, tillgänglighet och verksamhetskrav. Höglandsförbundet utgör den organisatoriska ramen för det gemensamma uppdraget. Detta skikt fungerar idag och behöver i huvudsak inte förändras.

Gemensam utveckling. Kommunerna ansvarar gemensamt för riktning, prioritering och beslut. Förbundet ansvarar för metod, samordning och genomförandekapacitet. Den beställande kommunen

ansvarar för att realisera nyttan i sin egen verksamhet. Detta skikt saknar idag både beslutsled och ägarskap för nyttan.

Lokal utveckling. Kommunen ansvarar själv för initiativ som enbart berör den egna organisationen och äger då också förändringsarbetet och nyttorealiseringen. Höglandsförbundet och Höglandets IT kan stödja inom sina respektive uppdrag och ansvarar för att sådana initiativ blir synliga i den gemensamma lägesbilden, så att andra kan dra nytta av dem.

Den avgörande skillnaden mot idag ligger i det andra skiktet. Frågan är inte om utvecklingsförmågan ska vara central eller lokal, utan vilken kombination av gemensam orkestrering, gemensam praktik och distribuerad kapacitet som ger störst genomförandekraft. Förbundets roll där bör vara samordnande, orkestrerande och metodbärande utan att reduceras till en renodlad samordningsfunktion på avstånd från praktiken. Beställar- och leverantörslogiken hör hemma i driftsskiktet och fungerar dåligt som huvudlogik för gemensam utveckling, vilket materialet visar tydligt.

3.2.3 Utvecklingsprofiler och komplementaritet

Höglandets nuvarande strategi för att hantera olikhet är likriktning. Det är riktigt för drift och kontraproduktivt för utveckling.

Riktningen framåt är att fördela utvecklingsprofiler mellan kommunerna i stället för att bygga bort skillnaderna. En eller ett fåtal kommuner kan ta ett särskilt ansvar för avgränsade utvecklingsområden där de redan har styrka, driver arbetet för hela Höglandets räkning, och förbundet ansvarar för att sprida resultatet till övriga. Detta ger tre fördelar. Det minskar behovet av kompromiss i varje enskild fråga, vilket idag beskrivs som en av de största källorna till friktion. Det gör olikheten produktiv i stället för problematisk. Och det ger varje kommun en tydlig anledning att delta, eftersom den eller de som bidrar med en profil också får tillgång till alla andras.

Modellen förutsätter två saker. Profilerna behöver fördelas medvetet snarare än uppstå av sig själva, och resultaten behöver spridas aktivt. Utan det senare blir profileringen till fragmentering.

3.2.4 Etablering och skalning över tid

Samskapande kan inte beslutas fram i ett steg. Riktningen föreslås därför i tre horisonter, där varje horisont förutsätter den föregående. Beroendeordningen speglar den sekventiella logik som styrkedjan uppvisar.

Horisont 1, noll till sex månader: besluta. Fokus ligger på de frågor som kan avgöras utan ytterligare utredning och som allt annat är beroende av. Det gäller gemensamma effektmål, ett beslutande samverkansråd samt en klargjord ansvarsfördelning mellan kommun och förbund. Ingen av dessa kräver ny information. Samtliga kräver ett beslut.

Horisont 2, sex till arton månader: etablera. Fokus ligger på de instrument som gör riktningen operativ. Det gäller en gemensam lägesbild över pågående och planerad utveckling, en modell för nyttorealisering med utpekade mottagare, en finansieringsmodell som skiljer drift från utveckling, samt en första fördelning av utvecklingsprofiler.

Horisont 3, arton till trettiosex månader: skala. Fokus ligger på att göra arbetssättet till normaltillstånd. Det gäller portföljstyrning kopplad både uppåt till de gemensamma effektmålen och nedåt till kommunernas verksamhetsplanering, gemensam utvecklingskapacitet utan samlokalisering, samt uppföljning av samverkan i ordinarie drift. I en flerfallsstudie av finsk statsförvaltning visar Lappi och kollegor (2019) hur projektstyrning och portföljstyrning tillämpas över flera organisatoriska nivåer för att koppla enskilda projekt till den nationella digitaliseringsstrategin. Poängen för Höglandets del är att en portfölj som enbart omfattar förbundets leveranser inte löser problemet, eftersom kopplingen uppåt till gemensamma mål och nedåt till kommunernas verksamhetsplanering är själva funktionen. Detta är också skälet till att portföljstyrningen placeras i horisont tre och inte i horisont ett.

Ledarskapets uppgift i skalningen är väl kartlagd. I en studie av partnerskap ledda av brittisk lokalförvaltning identifierar Munro (2020) de handlingar som ökar sannolikheten för framgång i

samverkande innovation. Dessa är att bygga ömsesidigt förtroende, att enas om tydliga och genomtänkta ambitioner med politiskt stöd, att avsätta tid och resurser, att engagera chefer och medarbetare samt att göra ett långsiktigt åtagande. Höglandet har det första på plats och saknar i huvudsak det andra, vilket är vad horisont ett avser att åtgärda.

För Höglandskommunernas del behöver det politiska stödet dessutom göras uthålligt över de årliga budgetcyklerna och så långt möjligt över mandatperioder. Gemensamma effektmål behöver därför följas upp på ett sätt som ger direktionen och kommunstyrelserna återkommande underlag om skapad medborgar- och verksamhetsnytta. Horisont ett behöver i detta perspektiv förstås som etableringen av ett långsiktigt politiskt åtagande, inte enbart som ett beslut om nya styrstrukturer.

3.3 Styrmodell för samverkande utveckling

Där tidigare kapitel anger riktning anger detta kapitel mekanismer. Kapitlet svarar mot uppdragets krav på att tydliggöra kravställning, uppföljning, nyttorealisering och avkastning samt incitament för gemensamma investeringar.

3.3.1 Föreslagna komponenter i styrmodell

Kravställning gentemot förbundet och Höglandets IT. Materialet visar att relationen mellan kommun och förbund idag är formad som en beställar- och leverantörsrelation, och att den fungerar väl för drift och illa för utveckling. Förbundets försök att arbeta med tjänstekatalog och sälja tjänster avvisades, och dess försök att ta en verksamhetsutvecklande roll avvisades likaså.

Kravställning för utveckling behöver därför utformas annorlunda än kravställning för drift. Fyra skillnader är avgörande.

- Kravet bör formuleras som en effekt som ska uppnås snarare än som en lösning som ska levereras. Materialet visar att den omvända ordningen är vanlig, där lösningen tas fram först och därefter säljs in baklänges.

- Kravet bör ställas gemensamt av flera kommuner och inte av en i taget. Detta är förutsättningen för att förbundet och Höglandets IT ska kunna svara med förmåga snarare än med leverans.

- Kravet bör innefatta ett åtagande från initierande kommun. Den kommun som initierar utveckling åtar sig samtidigt att ta emot resultatet, avsätta mottagarkapacitet och realisera nyttan.

- Kravet bör vara tidsatt mot ett beslutstillfälle. Beredning utan beslutspunkt är den mekanism som idag gör att frågor kan drivas utan att avgöras.

Informationsvägar och transparens. Transparens förutsätter att någon ansvarar för att information faktiskt rör sig. Materialet visar att detta ansvar idag är oklart i båda riktningarna. Förbundets budget kommer till kommunerna som anmälningsärende, och en ekonomichef beskriver att det är oklart vem som ska bära förbundets frågor vidare ut i den egna kommunen.

Tre informationsvägar behöver formaliseras och stärkas.

- **Från förbund till kommun.** Varje kommun utser en namngiven mottagare för förbundets frågor, med ansvar för att föra dem in i kommunens ledning och budgetprocess i rätt tid.

- **Från kommun till förbund.** Kommunernas planerade utvecklingsinitiativ anmäls till den gemensamma lägesbilden innan de startar, oavsett om de avses genomföras gemensamt eller lokalt. Detta är vad som gör att andra kan haka på och att dubbelarbete kan undvikas.

- **Mellan kommuner.** Resultat från lokala initiativ och profilområden sprids aktivt via nätverken, med förbundet i en spridande roll. Materialet visar att detta redan sker inom skolan och att det fungerar där.

Den gemensamma lägesbilden är det bärande instrumentet. Den bör börja enkelt, som en gemensam förteckning över samtliga initiativ med uppgift om syfte, kostnad, avsedd effekt och ansvarig, och först senare utvecklas till portföljstyrning.

Liering av styrmodeller och styrsignaler. De fem kommunerna har olika modeller för hur verksamheten organiseras, styrs, planeras och följs upp. Motsvarande verksamheter kan vara organiserade som förvaltningar, sektorer eller avdelningar, och kommunerna befinner sig dessutom i olika faser i utvecklingen av sina styrmodeller. Någon arbetar utifrån en relativt nyligen etablerad modell, någon genomför förändringar och ytterligare någon står inför motsvarande arbete.

Olikheten behöver inte innebära att kommunerna ska ha samma styrmodell. Däremot behöver de delar av styrningen som har betydelse för gemensam utveckling kunna lieras, så att gemensamma prioriteringar, beslut, effektmål och uppföljning kan kopplas till respektive kommuns ordinarie styrning.

Uppdraget anger att styrsignaler från respektive kommun behöver vara förenliga med förbundets uppdrag. Materialet visar två återkommande brott mot detta.

Det första är att kommunernas budgetprocesser och förbundets budgetprocess inte är synkroniserade i tid, vilket gör att kommunerna får ta ställning till förbundets kostnadsökningar när de egna ramarna redan är satta. Det andra är att effektiviseringskrav ställs på förbundet av varje kommun för sig, utan att någon prövar om den samlade effekten av dessa krav är förenlig med det uppdrag förbundet fått.

Två åtgärder följer. Förbundets budgetprocess behöver kopplas till kommunernas i tid, så att kommunerna kommer in tidigare och kan påverka. Och de samlade styrsignalerna till förbundet behöver prövas mot varandra en gång per år, förslagsvis i kommundirektörsgruppen, innan de blir bindande.

Frågan om olika styrmodeller kommunerna emellan blir särskilt viktig eftersom kommunerna delar en gemensam IT-organisation samtidigt som en allt större del av verksamhetsutvecklingen är beroende av digitalisering och behöver ske gemensamt. En stärkt omställningsförmåga förutsätter därför inte bara gemensamma tekniska lösningar och utvecklingsinitiativ, utan också fungerande kopplingar mellan kommunernas olika styrmodeller och den gemensamma styrningen på Höglandet.

3.3.2 Modell för nyttorealisering och avkastning

Problemet. Studiens tydligaste enskilda brist är att nyttorealiseringen saknar ägare. Kalkylen upprättas av förbundet, nyttan uppstår i kommunernas verksamheter, och effektiviseringskravet riktas mot förbundet. En enhetschef uppskattar att mellan 80 och 90 procent av effekten uppstår i kommunerna och konstaterar att förbundet inte får mäta den delen.

Detta är ett välkänt problem i offentlig sektor och det finns god vägledning att bygga på. I en dokumentstudie av norska metoder i praktisk användning visar Hellang mfl (2013) att metoderna för nyttorealisering skiljer sig så mycket åt att de utgör tre olika ansatser, med sannolikt olika resultat i tillämpning, och att valet av ansats därför behöver göras utifrån det faktiska behovet.

Den mest användbara vägledningen för Höglandets situation kommer dock från Isik (2025). I en studie av 141 digitala innovationsinitiativ i svensk offentlig sektor visar hon att det som värderas när initiativet formuleras skiljer sig från det som värderas när initiativet senare utvärderas. Betoningen på verksamhetseffektivitet vid utvärderingen smalnar av innovationens fokus och tränger undan bredare samhällsnytta. Med ett värderingsteoretiskt perspektiv beskriver hon detta som en frikoppling mellan formulerat och utvärderat värde, och identifierar tre mekanismer bakom frikopplingen: översättningsfel, prioriteringskrockar och öppen målformulering. Hennes slutsats är att verksamhetseffektivitet, som annars ses som en drivkraft för innovation, riskerar att bli ett hinder.

Samtliga tre mekanismer är verksamma på Höglandet.

- **Översättningsfel.** Nyttan formuleras i förbundets business case, i förbundets termer, medan den ska realiseras i kommunens verksamhet. Ingen översättning till verksamhetens egna mål sker.

- **Prioriteringskrock.** Utveckling ställs mot kärnverksamhetens akuta behov i kommunens budget, och effektivisering av förbundet ställs mot effekt i verksamheten. I båda fallen vinner det kortsiktiga och mätbara.

- **Öppen målformulering.** Initiativ startas utan definierade effektmål, vilket materialet beskriver som en lång lista av initiativ utan kriterier att prioritera mot.

Modellens princip. Modellen bör därför konstrueras med det uttryckliga syftet att förhindra frikoppling. Principen är att formulerat och utvärderat värde binds samman vid beslutstillfället och hålls samman därefter.

Fyra komponenter föreslås.

1. **Värdeutfästelse.** Vid beslut om ett initiativ formulerar varje deltagande kommun vad initiativet ska ge i den egna verksamheten, uttryckt i verksamhetens egna termer och kopplat till kommunens ordinarie mål. Utfästelsen ägs av kommunen och inte av förbundet. Detta åtgärdar översättningsfelet vid källan.

2. **Namngiven mottagare.** Varje deltagande kommun utser vid samma tillfälle den person som ansvarar för att realisera värdeutfästelsen. Mottagaren är en verksamhetsföreträdare och inte en projektledare. Detta åtgärdar den öppna målformuleringen, eftersom ett åtagande förutsätter någon som åtar sig.

3. **Utvärderingskontrakt.** Vid samma tillfälle fastställs hur och när utfästelsen ska följas upp, med samma begrepp som utfästelsen använder. Detta är modellens kärna och det direkta svaret på Isiks resultat. Genom att låsa utvärderingen till utfästelsen vid beslutstillfället förhindras att de två glider isär under genomförandet.

4. **Prioriteringsregel.** Där verksamhetseffektivitet och bredare effekt står mot varandra ska avvägningen redovisas öppet och avgöras i det beslutande samverkansrådet. Detta åtgärdar prioriteringskrocken genom att göra den synlig i stället för att låta den avgöras av sig själv till effektivitetens fördel.

Avkastning när satsningen är gemensam och effekten lokal. Frågan om avkastningen kompliceras av att satsning görs gemensamt medan effekten uppstår lokalt. Detta är den svåraste frågan i modellen och den som Höglandet faktiskt behöver ett svar på.

Förslaget är att avkastningen beräknas i två led.

- **Lokalt led.** Varje deltagande kommun redovisar realiserad effekt mot sin egen värdeutfästelse. Redovisningen sker i kommunens ordinarie uppföljning och inte i en särskild process.

- **Gemensamt led.** Höglandets avkastning på ett initiativ utgörs av summan av kommunernas realiserade effekter i förhållande till den gemensamma investeringen.

Konstruktionen har tre konsekvenser som alla är ändamålsenliga.

- En kommun som deltar men inte realiserar bidrar med kostnad utan avkastning, och detta blir synligt. Synligheten är i sig det starkaste incitamentet.

- Förbundet kan inte hållas ansvarigt för avkastning på effekter det saknar mandat att realisera. Effektiviseringskravet på förbundet bör därför avgränsas till dess egen leverans, uttryckt som kostnad per levererad enhet, medan avkastning på utveckling mäts på höglandsnivå.

- Avkastningen blir jämförbar mellan initiativ, vilket är förutsättningen för att portföljstyrning i horisont tre ska kunna fylla någon funktion.

Modellen förutsätter en datagrund som idag saknas. Detta bör hanteras genom att kravet på mätbarhet begränsas till ett fåtal indikatorer per initiativ, snarare än genom att avvakta en fullständig datainfrastruktur.

Incitament för gemensamma satsningar. Uppdraget anger som ett av två effektmål att incitament och former för gemensamma satsningar och gemensamt ansvarstagande ska synliggöras. Materialet visar att sådana incitament idag i huvudsak saknas, och att de incitament som finns delvis motverkar samverkan.

Fyra mekanismer föreslås.

- **Synlig realisering.** Realiserad effekt per kommun redovisas öppet mot värdeutfästelsen. Detta är det enklaste och sannolikt starkaste incitamentet, eftersom det gör skillnaden mellan att delta och att realisera synlig för samtliga parter.

- **Differentierad finansiering av utveckling.** Utvecklingsinitiativ finansieras till en del efter invånarantal och till en del efter faktiskt åtagande. Åtagandet bör omfatta både finansiella bidrag och verifierbara personella insatser, exempelvis avsatt arbetstid, testbädds- eller profilansvar, projekt- eller förändringsledningskapacitet och specialistkompetens. Den kommun som bär en större del av den faktiska genomföranderesursen bör därmed kunna bära en mindre del av den kontanta finansieringen, eller på annat sätt tillgodoräknas sin insats. Modellen synliggör den resursasymmetri som annars uppstår när kostnadsbidrag redovisas gemensamt medan betydande personella bidrag ligger utanför den gemensamma redovisningen.

- **Profilansvar ger inflytande.** Den eller de kommuner som tar profilansvar för ett utvecklingsområde får motsvarande inflytande över hur området utvecklas för Höglandets räkning. Detta gör profileringen till en tillgång även för den kommun som bär arbetet.

- **Återföring av realiserade besparingar.** En andel av de besparingar som realiseras genom gemensamma initiativ återförs till en gemensam utvecklingsfond i stället för att dras in i respektive kommuns ram. En respondent beskriver problemet som att Höglandet har för många hushållskassor, vilket gör att inget läckage syns i någon av dem. Återföringen skapar ett synligt samband mellan att realisera nytta och att få resurser till nästa steg.

Uppföljning av samverkan. Uppföljning av samverkan som sådan saknas idag helt. Satsningarna är gemensamma medan uppföljningen sker per kommun mot kommunens egna mål.

Uppföljningen bör hållas medvetet enkel och begränsas till tre nivåer.

1. **Effektmålen.** De gemensamma effektmålen från horisont ett följs upp årligen i direktionen och i respektive kommunstyrelse, med samma underlag för samtliga.

2. **Portföljen.** Den gemensamma lägesbilden följs upp halvårsvis av det beslutande samverkansrådet, med fokus på vad som pågår, vad som har realiserat avsedd effekt och vad som ska fortsätta, skalas, pausas eller avvecklas. För nya digitala initiativ bör uppföljningen även pröva om befintliga system, processer eller arbetssätt kan tas bort när den nya lösningen införs. Omställningsförmåga kräver därmed inte bara förmåga att initiera och skala nytt, utan också mandat och incitament att avsluta sådant som inte längre skapar tillräckligt värde.

3. **Samverkans egen funktion.** Ett fåtal indikatorer följer samverkansformens hälsa över tid. Exempel är andel gemensamma initiativ som följer beslutad samverkansmodell, andel initiativ med namngiven mottagare i varje deltagande kommun, samt andel initiativ där realiserad effekt redovisats mot värdeutfästelse.

Datagrunden behöver åtgärdas parallellt, men uppföljningen bör inte invänta den. Materialet visar att väntan på fullständig data är ett av skälen till att uppföljning inte kommit till stånd.

4 Rekommendationer och prioriterade åtgärder

Nio åtgärder rekommenderas, där de tre första kan beslutas omedelbart och utan ytterligare utredning, och övriga rekommendationer förutsätter någon av de första tre. Rekommendationerna presenteras övergripande i tabellen nedan, och utvecklas därefter i löpande text.

#	Åtgärd	Beslutsnivå	Horisont	Förutsätter
1	Fastställ gemensamma effektmål	Direktion och kommunstyrelser	0-6 mån	-
2	Inrätta ett beslutande samverkansråd	Kommundirektörsgruppen	0-6 mån	-
3	Klargör ansvarsfördelningen mellan kommun och förbund	Direktion	0-6 mån	-
4	Etablera en gemensam långsiktig läges- och kapacitetsbild	Beslutande samverkansråd	6-18 mån	2
5	Inför modell för nyttorealisering och avkastning	Kommunledningsgrupper	6-18 mån	1, 3
6	Separera finansieringen av drift och utveckling	Direktion	6-18 mån	3
7	Ändra utgångspunkten till motiverat avsteg	Direktion och fullmäktige	6-18 mån	1
8	Fördela utvecklingsprofiler mellan kommunerna	Beslutande samverkansråd	18-36 mån	4
9	Bygg gemensam utvecklingskapacitet utan samlokalisering	Kommundirektörsgruppen	18-36 mån	4, 6

Fastställ gemensamma effektmål. Fastställ tre till fem gemensamma effektmål på tre års sikt som samtliga fem kommuner och förbundet ställer sig bakom, formulerade i termer av verksamhetseffekt snarare än kostnad. Målen ska ange vilken gemensam kapacitet och förmåga som behöver byggas och vilken nytta denna förmåga ska möjliggöra, så att kortsiktiga rationaliseringskrav kan prövas mot den långsiktiga riktningen i stället för att automatiskt ges företräde. Effektmålen bör ligga fast över de årliga budgetcyklerna och följas upp med samma underlag i direktionen och kommunstyrelserna. Utan sådana mål saknas kriterier för prioritering, och utan kriterier kan varken portföljstyrning eller nyttorealisering fylla någon funktion.

Exempel på aktiviteter: gemensam workshop med kommundirektörsgrupp och förbundsledning för att formulera förslag; förankring i respektive kommunstyrelse under samma kvartal; fastställande i direktionen med efterföljande beslut i varje kommun; därefter en återkommande gemensam strategidialog inför budgetarbetet där uppnådda effekter, kvarstående förmågegap och behov av omprioritering behandlas med samma underlag.

Inrätta ett beslutande samverkansråd. Ge utvecklingschefsnätverket beslutsmandat för gemensamma utvecklingsinitiativ upp till en fastställd beloppsgräns, med kommundirektörsgruppen som eskaleringsnivå. Mandatet har redan begärts av gruppen själv. Åtgärden är den enskilt viktigaste, eftersom frånvaron av beslutsled är den mekanism som gör att beredda frågor inte avgörs.

Exempel på aktiviteter: fastställ beloppsgräns och eskaleringsväg; revidera samverkansmodellen så att det beredande rådet får en beslutande motsvarighet; klargör förhållandet mellan det nya rådet och direktionen.

Klargör ansvarsfördelningen mellan kommunerna, Höglandsförbundet och Höglandets IT. Fastställ ansvarsfördelningen i de tre skikt som beskrivs i avsnitt 3.2.2, med särskild tydlighet i skiktet gemensam utveckling. Där behöver det framgå att kommunerna gemensamt ansvarar för riktning och prioritering, vilka delar Höglandsförbundet och Höglandets IT var för sig och tillsammans ansvarar för när det kommer till metod och genomförandekapacitet, och att den beställande kommunen ansvarar för att realisera nyttan.

Exempel på aktiviteter: dokumentera ansvarsfördelningen i ett tillägg till samverkansavtalet; fastställ att förbundets roll i utvecklingsskiktet är samordnande snarare än beställningsmottagande; ompröva effektiviseringskravet på förbundet så att det avser dess egen leverans.

Etablera en gemensam långsiktig läges- och kapacitetsbild. Etablera en gemensam förteckning över pågående och planerad utveckling i de fem kommunerna och i förbundet, med uppgift om syfte, uppskattad kostnad, avsedd effekt och ansvarig. Lägesbilden bör etableras först och ge en gemensam överblick över pågående och planerade initiativ. Den bör därefter kompletteras med en analys av vilken kapacitet Höglandet behöver med ett långsiktigt perspektiv som sträcker sig bortom den ordinarie treåriga planeringshorisonten. Analysen bör omfatta de yttre förutsättningar som påverkar behovet av driftskapacitet, utvecklingskapacitet och politisk styrningskapacitet, exempelvis demografi, kompetensförsörjning, näringsliv och civilsamhälle, geografi, klimat och säkerhetsläge. Den långsiktiga kapacitetsbilden ersätter inte de treåriga effektmålen utan ger underlag för vilka förmågor som behöver byggas och prioriteras inom dem. Börja enkelt. Portföljstyrningsverktyg bör införas först i horisont tre, eftersom verktyg som införs innan syftet är formulerat riskerar att befästa nuvarande arbetssätt.

Exempel på aktiviteter: enkel gemensam förteckning i befintligt verktyg; anmälningsplikt för nya initiativ oavsett om de är gemensamma eller lokala; halvårsvis genomgång i det beslutande samverkansrådet; återkommande gemensam analys av långsiktiga förändringar i kapacitetsbehov och yttre förutsättningar.

Inför modell för nyttorealisering och avkastning. Inför modellen enligt avsnitt 3.3.2, med värdeutfästelse, namngiven mottagare, utvärderingskontrakt och prioriteringsregel. Flytta effektiviseringskravet från förbundet till de verksamheter där effekten uppstår, och avgränsa förbundets eget krav till kostnad per levererad enhet.

Exempel på aktiviteter: mall för värdeutfästelse och utvärderingskontrakt som används vid samtliga beslut om gemensamma initiativ; krav på namngiven mottagare i varje deltagande kommun redan vid beslut; pilotisering på två pågående initiativ innan modellen görs obligatorisk.

Separera finansieringen av drift och utveckling. Behåll invånarbaserad fördelning för drift, där kostnaden rimligen följer volym. Ta fram och pröva en särskild modell för utvecklingsinitiativ, där både kontant finansiering och personella bidrag räknas in i den gemensamma insatsen. Ett åtagande kan bestå

av exempelvis avsatt arbetstid, testbädds- eller profilansvar, specialistkompetens samt projekt- eller förändringsledningskapacitet. Modellen bör därmed väga samman betalningsandel och faktisk resursinsats i stället för att behandla dem som separata frågor eller inte alls.

Exempel på aktiviteter: utred fördelningsprinciper för utvecklingsinitiativ i ekonomichefsnätverket; ta fram en enkel gemensam princip för hur större personella insatser ska synliggöras och värderas; fastställ modell i direktionen; utred former för hur en del av realiserade nyttor kan bidra till finansiering av fortsatt gemensam utveckling.

Ändra utgångspunkten till motiverat avsteg. Ändra utgångspunkten från frivillig anslutning till motiverat avsteg. Rätten att stå utanför behålls, men avsteg kräver motivering och redovisas. Skapa samtidigt en sanktionerad väg för att två eller tre kommuner går före med förbundet som stöd, med en överenskommen mekanism för att övriga ansluter senare.

Exempel på aktiviteter: revidera förbundsordningen eller samverkansavtalet på denna punkt; fastställ former för delmängdssamverkan; fastställ villkor för senare anslutning så att den som går före inte missgynnas.

Fördela utvecklingsprofiler mellan kommunerna. Utse ansvariga kommuner för avgränsade utvecklingsområden utifrån befintlig styrka, och ge förbundet i uppdrag att sprida resultaten till övriga. Detta gör olikheten mellan kommunerna produktiv och minskar behovet av kompromiss i varje enskild fråga.

Exempel på aktiviteter: kartlägg befintliga styrkeområden per kommun; fördela tre till fem profiler i det beslutande samverkansrådet; koppla profilansvar till inflytande och viss rådighet över området.

Bygg gemensam utvecklingskapacitet utan samlokalisering. Kartlägg samtliga utvecklingsresurser i kommunerna och i förbundet, och avsätt en definierad andel av deras tid till gemensamma initiativ med bibehållen anställning i respektive organisation. Tidigare material visar att ett sextiotal medarbetare i kommunerna arbetar med IT-relaterade uppgifter utan att synas i den gemensamma styrningen.

Exempel på aktiviteter: gemensam kartläggning av utvecklingsresurser; överenskommelse om avsatt andel av tid; gemensam kompetensutveckling i de former som flera respondenter efterlyser.

5 Avslutning

Det som gör Höglandets situation ovanlig är att de svåra förutsättningarna redan är på plats. Förtroende mellan fem kommuner byggs under lång tid och kan inte beslutas fram. Höglandet har det, och har dessutom stärkt det under de senaste fem åren. Det som saknas är riktning, mandat och lägesbild. Detta är frågor som går att avgöra på ett direktionsmöte. Samtidigt bör det sägas rakt ut att den nuvarande grunden för samverkan förbrukas av sin egen framgång. Skalfördelarna i drift är hämtade och de kvarvarande marginalerna är små. Forskningen är tydlig med att samverkan utan ömsesidigt beroende inte levererar, oavsett hur god viljan är. Höglandet kan därför inte förvänta sig att den nuvarande samverkan ska bibehålla sitt värde av egen kraft. Antingen etableras ett nytt beroende kring utvecklingsförmåga, eller så kommer samverkan gradvis att uppfattas som en kostnad utan motsvarande nytta. De första tecknen på det finns redan i materialet. Tidsfönstret bestäms av förtroendet. Så länge det är intakt går det att fatta obekväma beslut om mandat och fördelning. Under fortsatt ekonomiskt tryck och utan synliga resultat kommer förtroendet att förbrukas, och då blir samma beslut betydligt svårare att fatta.

Som påpekats i inledningen verkar denna rapport med en tydlig avgränsning till styrning och ledning. Det innebär att den undviker att beröra de mer genomförandekritiska aspekterna relaterade till den nödvändiga förändring i kultur som krävs för att säkerställa en välfungerande gemensam utveckling i Höglandet. Orsaken till detta är på intet sätt en nedprioritering av vikten av dessa frågor, utan mer en praktisk avgränsning baserad på den samlade kompetensen i utredningsgruppen. I tidigare studier har vi funnit att styrningen i den bästa av världar möjliggör eftersträvat beteende, men att det i de flesta fall mer motverkar detsamma. Vår ambition med denna rapport har därmed varit att identifiera konfigurationer i existerande styrning som motverkar Höglandets ambition om gemensam utveckling. För att ta denna rapport från ord till handling krävs således betydande arbete relaterat till att omsätta rekommendationerna till en kulturförflyttning i berörda organisationer. Baserat på tidigare forskning och erfarenhet går denna väg via praktiskt görande, genom att i mindre omfång påbörja förflyttningen, ett steg i taget. Parallellt med detta behöver det finnas strukturer och mekanismer för att fånga och skala lärandet.

I grund och botten handlar den resa som Höglandet nu är på om ett skifte från det kortsiktiga till det långsiktiga, från att endast säkerställa direkta effekter (tex effektivisering) till att över tid bygga gemensamma förmågor som mer påtagligt höjer effekten i utveckling över tid. Vi vill därför framhålla vikten av att beslutsfattare säkerställer kontinuitet mellan tidigare genomförda utredningar och det fortsatta utvecklingsarbetet. De ställningstaganden och rekommendationer som formulerades i AI-utredningen för Höglandet bör därför aktivt omsättas och integreras i den fortsatta förflyttningen.

Här kan det vara värt att avslutningsvis nämna en risk vi ser betydande vid denna typ av gemensam förflyttning. Om målsättningen är att höja såväl effektivitet i drift och effektfullhet i utveckling kommer det att kräva kompromisser om riktning. Om detta inte sker, och enskilda organisationer väljer andra utvecklingsvägar än övriga, blir den naturliga konsekvensen en urlakning av de skalfördelar för underliggande drift och infrastruktur som man förtjänstfullt redan utvecklat på Höglandet. Man blir, som konsekvens av detta, nödgade att säkerställa drift och kompetens till en disparat och fragmenterad IT-miljö, där synergier lyser med sin frånvaro.

Göteborg, 2026-09-15

Johan Magnusson, Tomas Lindroth, Jacob Torell, Kristian Norling och Mikael Lindén

6 Referenser

Bel, G., & Elston, T. (2023). When the time is right: Testing for dynamic effects in collaborative performance. *Public Management Review*, *ahead-of-print*(ahead-of-print), 1–27. https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2214784

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, *3*(2), 77–101. https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa

Braun, V., & Clarke, V. (2021). To saturate or not to saturate? Questioning data saturation as a useful concept for thematic analysis and sample-size rationales. *Qualitative Research in Sport, Exercise and Health*, *13*(2), 201–216. https://doi.org/10.1080/2159676X.2019.1704846

Carlsson, F., Lindström, N. B., & Sandberg, J. (2025). *Digital Transformation Through Collective Social Action—How Resource Disparities Can be Leveraged in Inter-municipal Collaboration*. *Lecture Notes in Computer Science*, 34–53. https://doi.org/10.1007/978-3-032-01589-1_3

Carlsson, F., Matteby, M., & Magnusson, J. (2023). Digital Transformation Drift. *Proceedings of the 24th Annual International Conference on Digital Government Research*, 318–326. https://doi.org/10.1145/3598469.3598504

Davison, R. M., Chughtai, H., Nielsen, P., Marabelli, M., Iannacci, F., Offenbeek, M. van, Tarafdar, M., Trenz, M., Techatassanasoontorn, A. A., Andrade, A. D., & Panteli, N. (2024). The ethics of using generative AI for qualitative data analysis. *Information Systems Journal*. https://doi.org/10.1111/isj.12504

Elston, T., Bel, G., & Wang, H. (2023). If it ain't broke, don't fix it: When collaborative public management becomes collaborative excess. *Public Administration Review*, *83*(6), 1737–1760. https://doi.org/10.1111/puar.13708

Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2013). Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research. *Organizational Research Methods*, *16*(1), 15–31. https://doi.org/10.1177/1094428112452151

Haug, N., Dan, S., & Mergel, I. (2023). Digitally-induced change in the public sector: A systematic review and research agenda. *Public Management Review*, *ahead-of-print*(ahead-of-print), 1–25. https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2234917

Hellang, Ø., Flak, L. S., & Päivärinta, T. (2013). Diverging approaches to benefits realization from public ICT investments. *Transforming Government: People, Process and Policy*, *7*(1), 93–108. https://doi.org/10.1108/17506161311308188

Hietala, H., Päivärinta, T., Annanperä, E., Taskinen, P., & Liukkunen, K. (2023). Toward Collective Ambidexterity in Public Sector Digital Initiatives: A Case of the Finnish Water Sector. *Digital Government: Research and Practice*. https://doi.org/10.1145/3609802

Isik, L. (2025). Innovation interrupted: The gap between value creation and evaluation in the public sector. *Government Information Quarterly*, *42*(3), 102035. https://doi.org/10.1016/j.giq.2025.102035

Jörgensen, S. H., Lindroth, T., Magnusson, J., Tinjan, M., Torell, J., & Åhlén, R. (2023). The Vicious Cycle of Magical Thinking: How IT Governance Counteracts Digital Transformation. *Lecture Notes in Computer Science*, 381–396. https://doi.org/10.1007/978-3-031-41138-0_24

Klein, H. K., & Myers, M. D. (1999). A Set of Principles for Conducting and Evaluating Interpretive Field Studies in Information Systems. *MIS Quarterly*, *23*(1), 67. JSTOR. https://doi.org/10.2307/249410

Lappi, T. M., Aaltonen, K., & Kujala, J. (2019). Project governance and portfolio management in government digitalization. *Transforming Government: People, Process and Policy*, *13*(2), 159–196. https://doi.org/10.1108/tg-11-2018-0068

Magnusson, J., Khisro, J., & Melin, U. (2020). A Pathology of Public Sector IT Governance: How IT Governance Configuration Counteracts Ambidexterity. *Lecture Notes in Computer Science*, 29–41. https://doi.org/10.1007/978-3-030-57599-1_3

Magnusson, J., Koutsikouri, D., & Päivärinta, T. (2020). Efficiency creep and shadow innovation: Enacting ambidextrous IT Governance in the public sector. *European Journal of Information Systems*, *29*(4), 1–21. https://doi.org/10.1080/0960085x.2020.1740617

Mikhaeil, C. A., & Robey, D. (2024). When is enough enough? A critical assessment of data adequacy in IS qualitative research. *Information and Organization*, *34*(4), 100540. https://doi.org/10.1016/j.infoandorg.2024.100540

Munro, J. (2020). Leading for collaborative public service innovation. *Public Money & Management*, *40*(4), 316–325. https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1665391

Myers, M. D., & Newman, M. (2007). The qualitative interview in IS research: Examining the craft. *Information and Organization*, *17*(1), 2–26. https://doi.org/10.1016/j.infoandorg.2006.11.001

Noordt, C. van, & Tangi, L. (2023). The dynamics of AI capability and its influence on public value creation of AI within public administration. *Government Information Quarterly*, 101860. https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101860

Paulsson, A., & Fred, M. (2024). Making apps, owning data: Digital sovereignty and public authorities' arrangements to "byte" back. *Organization*. https://doi.org/10.1177/13505084241246073

Pekkola, S., Ylinen, M., & Mavengere, N. (2022). Consortium of Municipalities Co-tailoring a Governmental e-Service Platform: What could go wrong? *Digital Government: Research and Practice*, *3*(1), 1–16. https://doi.org/10.1145/3511889

Persson, P., & Linåker, J. (2024). Soft-lockins in Public Sector Acquisitions of Open Source Software-solutions: A Case Study on a Municipal E-Service Platform. *arXiv*. https://doi.org/10.48550/arxiv.2409.01118

Walsham, G. (1995). Interpretive case studies in IS research: Nature and method. *European Journal of Information Systems*, *4*(2), 74–81. https://doi.org/10.1057/ejis.1995.9

Wessel, L., Baiyere, A., Ologeanu-Taddei, R., Cha, J., & Jensen, T. B. (2021). Unpacking the Difference Between Digital Transformation and IT-Enabled Organizational Transformation. *Journal of the Association for Information Systems*, *22*(1), 102–129. https://doi.org/10.17705/1jais.00655

7 Bilagor

7.1 Bilaga 1: Respondenter

Underlaget omfattar 53 intervjuer fördelade enligt nedan.

Organisation	**Antal**
Höglandsförbundet och Höglandets IT	11
Vetlanda kommun	10
Nässjö kommun	10
Eksjö kommun	8
Sävsjö kommun	7
Aneby kommun	7
Rollgrupp	**Antal**
Höglandsförbundet och Höglandets IT	11
Utvecklingschefer och strateger	15
Förvaltnings- och sektorschefer	9
Förtroendevalda	7
Ekonomichefer	6
Kommundirektörer	4
HR-chef	1

7.2 Bilaga 2. Intervjuguidens teman

Intervjuerna genomfördes semistrukturerat kring följande teman.

1. Roll, uppdrag och bakgrund
2. Förmåga att identifiera nya behov och möjligheter
3. Beslutsfattande, prioritering och beslutsunderlag
4. Finansiering av utveckling och omställning
5. Styrning, formalisering och rådighet
6. Samverkan inom Höglandet och med Höglandsförbundet
7. Nyttorealisering och uppföljning
8. Transparens mellan kommuner och förbund

9. Kompetens och kompetensförsörjning
10. Hinder och möjligheter på tre års sikt

7.3 Bilaga 3. Dokument i dokumentstudien

Aneby budget del 1 2025

Eksjö kommunprogram 2024 - 2027

Eksjö kommuns styrning och ledning

Nässjö styr- och ledningsmodell

Nässjö verksamhetsplan 2024 - 2026 Nässjö kommun

Sävsjö bilaga 1 nämndernas verksamhetsplaner 2025

Sävsjö verksamhetsplan 2025

Vetlanda detaljbudget 2025 - 2027

Vetlanda mål och budget 2024 - 2026

Vetlanda mål och budget 2025 - 2027

Förbundsordning Höglandsförbundet 2024

Verksamhets- och investeringsplan för 2026 - 2028 med budget för 2026

Samverkansavtal 2023

Samverkans- och beslutsmodell, bilaga 1

Handlingsplan för Höglandets AI initiativ; *Strategisk riktning för samverkan kring artificiell intelligens*