

Göteborgs Universitet

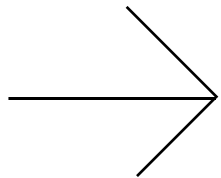
Författare: Emelie Andersson och Victoria Wojewoda

Handledare: Johan Magnusson

2026-06-11



Hur balanserar svenska kommuner nationella digitaliseringsinitiativ mot sitt lokala digitaliseringsarbete?



Innehållsförteckning

- 1 Om undersökningen
- 2 Resultat
- 3 Diskussion
- 4 Rekommendationer

Om undersökningen



Bakgrund

Syftet med undersökningen har varit att undersöka hur kommuner balanserar nationella och lokala digitaliseringsinitiativ

Bakgrund

Svenska kommuner står inför stora välfärdsutmaningar när behoven ökar samtidigt som andelen personer i arbetsför ålder minskar. Digitalisering framhålls som en viktig lösning, men forskningen visar att nyttorna ofta inte realiseras fullt ut. En central utmaning är att digitalisering alltför ofta förstås som införandet av IT-system, snarare än som en bred verksamhetsutveckling som förändrar arbetssätt och skapar varaktig effekt.

Kommunernas förutsättningar skiljer sig dessutom åt. Större kommuner har ofta bättre resurser och kompetens, medan mindre kommuner kan sakna tillräcklig intern kapacitet för digital utveckling. Detta riskerar att förstärka skillnaderna över tid.

En väg framåt är kollektiv digitalisering, där kommuner samverkar med varandra och med nationella aktörer för att dela infrastruktur, kompetens och lösningar. Nationella initiativ som Handslaget syftar till att underlätta detta, men de kräver ofta lokal anpassning och skapar merarbete innan nyttan blir tydlig. Kommunerna förhåller sig också olika till sådana initiativ: vissa lutar sig främst mot nationella lösningar, andra driver lokala spår, medan några få lyckas kombinera båda på ett framgångsrikt sätt.

Rapporten riktar sig till kommunledningar och digitaliseringsansvariga som vill stärka sin förmåga att dra nytta av både nationella och lokala initiativ, samt till nationella aktörer som SKR och DIGG som utformar stöd och ramverk för kommunal digitalisering.

Metod och genomförande

Studien bygger på intervjuer med representanter från 20 svenska kommuner, genomförda under våren 2026. Urvalet gjordes för att säkerställa variation i kommunstorlek, befolkningstäthet och geografiskt läge, eftersom dessa faktorer påverkar förutsättningarna för digitalisering. Deltagarna är personer med direkt ansvar för kommunernas digitaliserings- och IT-arbete: digitaliseringschefer, IT-chefer och verksamhetsutvecklare med strategiska roller.

Intervjuerna genomfördes som semistrukturerade samtal via Microsoft Teams och varade mellan 30 och 60 minuter. De transkriberades och analyserades tematiskt, där återkommande mönster i hur kommunerna beskriver och hanterar relationen mellan nationella och lokala initiativ identifierades och grupperades. Analysen baserades på paradoxeori och resulterade i tre distinkta mönster, presenterade som idealtyper. Dessa ska förstås som analytiska verktyg som fångar de dominerande dragen i materialet, inte som kategorier kommuner antingen tillhör eller inte tillhör.



20 kommuner

Urvalet har gjorts för att fånga en variation utifrån storlek, befolkningstäthet, geografi och digital mognad.



Intervjuer

Intervjuer med digitaliserings- och/eller IT-chefer/direktörer/strateger



Tematiska analyser

Intervjuerna har analyserats genom tematisk analys och paradoxeori.



Tre idealtyper

Idealtyper används för att visa på variationen mellan kommuner utifrån bakomliggande logik, tillvägagångsätt och typiska kännetecken.



Resultat

Studien har visat att kommuner balanserar mellan nationella och lokala digitaliseringsinitiativ på tre olika sätt

Resultaten visar att balanseringspraktikerna skiljer sig markant mellan kommunerna. Studien identifierar tre olika sätt att balansera nationella och lokala initiativ för digital transformation, vilka konceptualiseras som tre idealtyper.

Den första idealtypen, den pragmatiska idealtypen, balanserar främst nationella och lokala initiativ utifrån vad som är genomförbart givet befintlig organisatorisk kapacitet och resursbegränsningar. Till följd av denna balanseringslogik föredrar den pragmatiska idealtypen i högre grad implementering av nationella initiativ framför lokala.

Den andra idealtypen, den operationella idealtypen, balanserar initiativ utifrån deras förmåga att skapa operativt värde inom enskilda förvaltningar. Detta leder till en starkare betoning av lokala initiativ för digital transformation, eftersom dessa ligger närmare de operationella behoven.

Slutligen balanserar den strategiska idealtypen nationella och lokala initiativ genom en bredare och mer kontinuerlig bedömning av vad som skapar långsiktigt värde för både kommunen och invånarna, vilket resulterar i en varierad och synergisk dynamik mellan nationella och lokala initiativ.

1. Den pragmatiska kommunen

Väljer mellan nationellt och lokalt baserat på praktisk genomförbarhet och landar oftast i att genomföra nationella initiativ framför lokala

2. Den operationella kommunen

Väljer mellan nationellt och lokalt baserat på vad som beräknas skapa störst verksamhetsnytta. Väljer oftast lokala initiativ framför nationella

3. Den strategiska kommunen

Väljer mellan nationellt och lokalt baserat på vad som beräknas skapa störst invånarnytta. Uppnår en kompletterande balans mellan nationella och lokala initiativ

Den pragmatiska kommunen

Den pragmatiska kommunen kännetecknas av begränsade interna resurser och låg organisatorisk kapacitet för digitalisering. Det dagliga arbetet domineras av IT-drift och systemförvaltning, medan strategisk utveckling sker sporadiskt och ofta på enskilda medarbetares initiativ. Digitalisering är viktig i teorin, men trängs i praktiken undan av driftskrav och snäva budgetramar. Innovationsbudgetar saknas, och det finns sällan avsatt tid eller mandat för långsiktigt utvecklingsarbete. När eldsjälar slutar eller byter roll avstannar ofta pågående initiativ.

I detta läge blir nationella initiativ den primära, och ofta enda, realistiska vägen till nya digitala lösningar. Handslaget och liknande erbjudanden uppfattas som värdefulla eftersom de minskar behovet av lokal utvecklingskapacitet. Samtidigt saknas ofta en systematisk värdering av enskilda initiativ, vilket gör att implementering riskerar att bli ett mål i sig snarare än ett medel för verksamhetsutveckling.

Balanseringen i den pragmatiska kommunen handlar därför inte om en aktiv avvägning mellan nationellt och lokalt, utan snarare om ett passivt förhållningssätt där det nationella fyller det tomrum som den lokala kapaciteten lämnar efter sig. Det lokala begränsas till det som är absolut nödvändigt för driften, medan det nationella välkomnas oavsett hur väl det passar den egna verksamheten eller strategin. Konsekvensen blir att kommunen sällan ifrågasätter om ett nationellt initiativ faktiskt är rätt prioritering utifrån de egna behoven. Rigida budgetstrukturer gör dessutom att det är svårt att agera när nationella initiativ lanseras utanför kommunens ordinarie planeringscykel. Implementeringskostnader underskattas, och värdet av utebliven lokal anpassning synliggörs sällan förrän problem redan har uppstått.

På sikt riskerar detta mönster att förstärka sig självt. När resurser binds upp i implementering av nationella lösningar byggs aldrig den lokala kapacitet som skulle möjliggöra en mer aktiv och selektiv balansering. Kommunen förblir därmed beroende av nationella aktörer, inte av strategiska skäl utan av strukturell nödvändighet.

Logik

Balanseringslogiken styrs i första hand av genomförbarhet, där nationella initiativ generellt prioriteras eftersom de uppfattas som i sig värdefulla och som relativt enklare och billigare att implementera.

Praktiskt agerande

Balanseringspraktikerna kännetecknas av ad hoc- och reaktivt beslutsfattande, där nationella initiativ antas när tillräckliga resurser finns, medan lokala initiativ uppstår mer sporadiskt. Formella mekanismer för att systematiskt utvärdera och jämföra nationella och lokala alternativ saknas i stor utsträckning.

Strukturella förutsättningar

De strukturella förutsättningarna präglas av begränsade organisatoriska resurser och begränsad kompetens, vilket begränsar kommunens förmåga att utveckla lokalt drivna initiativ och ökar beroendet av nationella initiativ. Samtidigt förstärker avsaknaden av formella styrningsstrukturer en balans som främst drivs av genomförbarhetsöverväganden.

Den operationella kommunen

Den operationella kommunen har tillräcklig intern kapacitet för att driva lokal digital utveckling. Digitalisering är organisatoriskt avgränsat i en egen enhet, och initiativ utvärderas systematiskt med hjälp av nyttoanalyser och portföljstyrning på förvaltnings- eller enhetsnivå. Värden av ett initiativ mäts utifrån hur väl det svarar mot operationella behov, såsom effektivitet, minskad administration och förbättrad service inom den egna verksamheten. Kommunen har också kompetens att bedöma, upphandla och genomföra digitala projekt, och är därmed mindre sårbar för enskilda individers engagemang än den pragmatiska kommunen.

Eftersom lokala initiativ oftast bedöms vara bättre anpassade till konkreta verksamhetsbehov prioriteras de framför nationella erbjudanden. Nationella initiativ uppfattas ofta som policydrivna och svårare att koppla till det dagliga arbetet. De kräver dessutom lokal tolkning och anpassning innan de ger praktiskt värde, vilket vägs in som en kostnad i portföljbedömningen. Resultatet blir en kommun som är effektiv på kort sikt, men som riskerar att tappa förmågan att svara på externa krav och systemövergripande förändring.

Balanseringen i den operationella kommunen är aktiv, men sned. Till skillnad från i den pragmatiska kommunen görs här faktiskt en värdering av initiativ innan beslut fattas. Samtidigt är värderingslogiken ensidig: det som mäts är operationell nytta inom den egna verksamheten, medan andra värden lätt faller bort. Nationella initiativ bär ofta värden som interoperabilitet, systemövergripande koordinering och framtida skalbarhet, men dessa är svåra att kvantifiera på verksamhetsnivå och undervärderas därför systematiskt. Det skapar en struktur där lokala initiativ oftast vinner utvärderingen, inte för att de nödvändigtvis skapar störst långsiktigt värde, utan för att de är lättare att mäta och ger direkt effekt.

En annan konsekvens är att digitalisering tenderar att stanna inom verksamhetsgränserna, antingen inom en organisatorisk enhet eller på förvaltningsnivå. Silostrukturer förstärks snarare än bryts ned. Initiativ som kräver samordning mellan förvaltningar, eller som bygger på gemensam infrastruktur och delade data, tappar ofta i konkurrensen mot initiativ med tydlig och snabb effekt inom en enskild verksamhet. Den operationella kommunen är därmed skicklig på att utveckla det den redan kan, men investerar för lite i det utforskande som krävs för långsiktig omställningsförmåga.

Logik

Balanseringen styrs av operativt värde, där nationella och lokala initiativ bedöms på lika villkor och väljs utifrån deras förväntade bidrag till verksamhetens resultat.

Praktiskt agerande

Balanseringen är strukturerad men decentraliserad, där förvaltningar använder formella utvärderingsramverk för att jämföra nationella och lokala initiativ och prioriterar de som bedöms ge störst operativ effekt.

Strukturella förutsättningar

Tillräcklig intern kapacitet möjliggör lokal utveckling, men organisatorisk fragmentering skapar variation mellan förvaltningar och begränsar samordningen mellan nationella och lokala initiativ.

Den strategiska kommunen

Den strategiska kommunen utvärderar nationella och lokala initiativ utifrån samma grundfråga: vad skapar störst nytta för kommunen som helhet och för invånarna? Portföljstyrningen är uppdelad i två nivåer. Initiativ bedöms först på förvaltningsnivå utifrån sitt operationella värde och därefter på kommunnivå utifrån sitt samlade bidrag till kommunens strategiska mål och invånarnytta. Detta möjliggör prioriteringar som går bortom enskilda förvaltningars intressen och skapar en förmåga att se initiativ i relation till varandra snarare än isolerat.

Digitalisering behandlas inte som en separat funktion, utan som en integrerad del av kommunens verksamhetsutveckling. Ansvar för digitalisering är distribuerat i organisationen, och det finns särskilda budgetar för drift respektive innovation, vilket skyddar utvecklingsarbetet från att trängas undan av kortsiktiga driftskrav. Agila arbetssätt och iterativa utvecklingsmetoder används för att korta tiden mellan identifierat behov och realiserat värde. Kommunen har också etablerade strukturer för tvärssektoriell samverkan, vilket minskar risken att initiativ fastnar i förvaltningsgränser.

Det som framför allt skiljer den strategiska kommunen från de övriga är att balanseringen mellan nationellt och lokalt är medveten och dynamisk. Kommunen väljer nationella initiativ när de bidrar till koordinering, standardisering och gemensam infrastruktur på ett sätt som kommunen inte själv kan åstadkomma. Den väljer lokala initiativ när dessa bättre svarar mot specifika invånar- och verksamhetsbehov, eller när den lokala kontexten gör nationella lösningar svåra att anpassa. Avgörande är att valet grundas på en explicit bedömning, inte på vana, kapacitetsbrist eller generell misstro mot det ena eller det andra.

Den strategiska kommunen hanterar också aktivt spänningen mellan stabilitet och förändring. Genom att hålla isär budgetar för förvaltning och utveckling skapas ett organisatoriskt skydd för innovationsarbetet. Genom den tvånivåiga portföljstyrningen säkerställs att kortsiktiga effektivitetsvinster inte alltid får företräde framför långsiktiga omställningsbehov. Och genom att distribuera digitaliseringsansvaret i organisationen undviks den isolering som i andra mönster gör att digitalisering antingen lämnas till nationella aktörer eller fastnar i enskilda förvaltningars optimeringsbehov. Det är kombinationen av dessa strukturella val som gör den strategiska kommunen till den som faktiskt realiserar synergier mellan det nationella och det lokala.

Logik

Balanseringen styrs av strategiskt och samhällligt värde, där nationella och lokala initiativ för digital transformation bedöms på lika villkor men prioriteras utifrån deras långsiktiga bidrag till kommunalt och medborgarnytta, inklusive den upplevda kostnaden för att avstå från åtgärd.

Praktiskt agerande

Balanseringen är formaliserad i hela kommunen, där nationella och lokala initiativ för digital transformation först utvärderas på förvaltningsnivå och därefter omprövas centralt, vilket möjliggör systemövergripande prioritering och jämförelse mellan initiativ genom strukturerade och formaliserade processer.

Strukturella förutsättningar

Stark kapacitet och integrerad styrning möjliggör aktiv samordning och medveten balansering mellan nationella och lokala initiativ i hela kommunen, med stöd av dedikerade resurser och mekanismer för anpassning och samordning.

Diskussion

3



Få kommuner balanserar strategiskt mellan nationella och lokala digitaliseringsinitiativ på ett sätt som skapar långsiktigt invånarvärde

Resultaten visar att de flesta kommuner fastnar i antingen ett pragmatiskt eller ett operationellt mönster, medan endast ett fåtal uppvisar ett strategiskt förhållningssätt. Det pragmatiska mönstret är vanligast i mindre kommuner med begränsade resurser och låg organisatorisk kapacitet. Det operationella mönstret återfinns oftare i medelstora och stora kommuner där intern kompetens och etablerade styrstrukturer redan finns på plats. Det strategiska mönstret, där nationella och lokala initiativ värderas och kombineras på ett sätt som skapar synergier och faktisk invånarnytta, förekommer endast i ett fåtal kommuner.

Skillnaderna mellan dessa mönster handlar ytterst om hur kommunerna hanterar en grundläggande spänning mellan nationellt och lokalt. Den nationella nivån bidrar med koordinering, standardisering, skalbarhet och gemensam infrastruktur, medan den lokala nivån bidrar med anpassning, autonomi, verksamhetsnära precision och förmåga att möta konkreta behov. Ingen av dessa logiker är tillräcklig i sig själv. Om kommunen ensidigt följer nationella initiativ finns risken att lösningar implementeras utan tydlig koppling till den egna verksamheten. Om kommunen i stället ensidigt prioriterar lokala initiativ finns risken att viktiga skalfördelar, gemensamma standarder och långsiktig koordinering går förlorade.

Det pragmatiska mönstret är i grunden ett uttryck för resursbrist, men problemet förstärks av att det saknas strukturer för att värdera initiativ på ett systematiskt sätt. När implementering blir ett mål i sig, och nationella lösningar antas vara värdefulla per definition, minskar förmågan att skilja mellan initiativ som faktiskt bidrar till verksamhetsutveckling och initiativ som främst konsumerar resurser. Detta skapar en alternativkostnad som ofta förblir osynlig: varje satsning som genomförs utan tydlig koppling till verksamhetsbehov tränger undan något annat som hade kunnat skapa större nytta.

Det operationella mönstret löser värderingsfrågan på förvaltningsnivå, men skapar samtidigt ett nytt problem. När portföljstyrningen stannar vid den egna förvaltningen optimeras varje del för sig, men helheten riskerar att suboptimeras. Nationella initiativ, som ofta rymmer värden som interoperabilitet, gemensam riktning och systemövergripande koordinering, fångas inte upp av en utvärderingslogik som främst mäter operativ effektivitet inom den egna verksamheten. Kommunen kan därmed bli effektiv i nuet, men svagare inför framtida omställningskrav.

Det strategiska mönstret visar att dessa spänningar kan hanteras mer konstruktivt, men det förutsätter aktiva strukturella val. Det kräver portföljstyrning på två nivåer, distribuerat ansvar för digitalisering, separata budgetar för drift och innovation samt en gemensam strategisk riktning som håller samman förvaltningarnas olika initiativ. Dessa strukturer uppstår inte av sig själva, utan behöver byggas genom medvetet ledarskap och genom att styrningen förändras innan resultaten blir synliga. Det är just denna typ av organisering som gör det möjligt att realisera synergier mellan nationella och lokala initiativ och därmed stärka kommunens långsiktiga omställningsförmåga.



Rekommendationer

Rekommendationer för kommuner



1. Inför portföljstyrning på två organisatoriska nivåer där initiativ bedöms både på förvaltningsnivå och på kommunkoncernnivå utifrån samlad invånarnytta.
2. Separera budget för drift och systemförvaltning från budget för innovation och verksamhetsutveckling, för att utvecklingsarbetet kan skyddas från kortsiktiga driftskrav.
3. Distribuera ansvar för digitalisering i organisationen och koppla det explicit till verksamhetsmål, till skillnad från att samla det i en isolerad digitaliserings- eller IT-enhet
4. Skapa förvaltningsövergripande forum för att driva gemensamma digitala lösningar över organisationsgränserna och bygga integrationer mellan dem.
5. Inför systematisk värdering av nationella initiativ utifrån förväntad lokal nytta, inklusive kostnaden för den lokala anpassning som krävs innan värde kan realiseras.
6. Stärk förmågan till horisontell samverkan med andra kommuner, särskilt för att komplettera resurs- och kompetensgap som varken lokala eller nationella initiativ löser på egen hand.

Rekommendationer för nationella aktörer

1. Koncentrera nationella initiativ till det som kommuner genuint inte kan lösa var för sig: gemensam infrastruktur, standarder, interoperabilitet och lagstiftningsnära frågor.
2. Skapa aktiva mekanismer för att identifiera och sprida lokalt utvecklade lösningar mellan kommuner, till skillnad från att enbart driva top-down-initiativ.
3. Anpassa stödet utifrån kommunernas olika förutsättningar. Pragmatiska kommuner behöver kapacitetsstöd och tydliga implementeringsvägar. Operationella kommuner behöver hjälp att vidga värderingshorisonten bortom förvaltningsnivån. Strategiska kommuner behöver framför allt koordinering och ekosystemstöd.
4. Organisera kommunerna i samverkanskluster baserade på variation i storlek och mönster, så att kommuner med olika styrkor kan komplettera varandra och utbyta erfarenheter systematiskt.



Tack!