

Innovation och digitalisering i samverkan: Ett sätt att öka kommunernas bärkraft?

Anna Thomasson

2022-04-05



KOMMUNINVEST
FORSKNINGSBEREDNING

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning	3	2.4 Kan samverkan stödja arbetet med innovation och digitalisering i kommuner?	9
1.1 Rapportens syfte	4	3. Samverkan kring innovation och digitalisering - en illustration	11
1.2 Tillvägagångssätt och begränsningar	4	3.1 Ett gemensamt bolag för innovation och digitalisering	11
1.3 Rapportens upplägg	4	3.2 Potentialen i samverkan	12
2. Tre strategier för ökad bärkraft	5	3.3 Utmaningarna med samverkan	12
2.1 Innovation	5	4. Slutsatser	14
2.1.1 Incitament till innovation	5	4.1 Sammanfattning och diskussion kring studiens resultat	14
2.1.2 Innovationsarbetets utmaningar	6	4.2 Förslag till fortsatt forskning	15
2.2 Digitalisering	7	Referenser	16
2.2.1 Incitament till digitaliseringen	7		
2.2.2 Digitaliseringens utmaningar	7		
2.3 Samverkan	8		
2.3.1 Incitament till samverkan	8		
2.3.2 Utmaningarna med mellankommunal samverkan	8		

Författarpresentation

Anna är docent vid Företagsekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. Anna forskar kring styrning och ledning av organisationer i offentlig sektor. I sin forskning har Anna bland annat studerat styrning och ansvarsutkrävande i olika typer av samverkanslösningar där offentlig sektor samverkar med andra aktörer i samhället som

till exempel Triple Helix-lösningar. Annas forskning handlar främst om hur kommuner samverkar med varandra och andra aktörer i samhället när det gäller att hitta mer hållbara lösningar för infrastruktur och samhällsbyggnad. Anna forskar även kring innovation i offentlig sektor och offentlig upphandling.

1. Inledning

Svenska kommuner har likt många av sina motsvarigheter i andra länder ett omfattande ansvar och ska säkerställa service inom en rad olika områden däribland skola, äldreomsorg, vattenförsörjning, avloppsrening och avfallshandling. Med detta ansvar kommer även en rad utmaningar. Bland de utmaningar svenska kommuner står inför finner vi utmaningar kopplade till klimatförändringar, migration, integration, urbanisering och demografiska förändringar. Gemensamt för dessa utmaningar är att de dels rör frågor kring hur vi skapar ett mer hållbart samhälle, dels handlar om hur vi på längre sikt säkerställer att vi har en fungerande välfärd. Kommunerna har således inte enbart ansvar för att säkerställa stora delar av de välfärdstjänster som svenska medborgare är beroende av i sin vardag, utan de har även en central roll i arbetet med att bygga ett mer hållbart samhälle (Dumay and Guthrie, 2010).

Svenska kommuners förmåga att hantera dessa utmaningar påverkas emellertid av att tillgången till resurser är begränsad. Till det kommer att flera av utmaningarna kommunerna står inför är komplexa och vad som i forskning kring samhällsproblem benämns som ”wicked” (Rittel and Webber, 1973; Head och Alford, 2015). Enligt Rittel och Webber (1973) är ett problem wicked¹ om det varken finns en känd lösning eller en tidigare förståelse för problemet. Vad som enligt författarna också kännetecknar ett problem som är wicked är att ett problem kan ha flera möjliga lösningar. Problemen är också ofta av den karaktären att det inte ägs av en aktör utan kräver samverkan mellan aktörer från olika sektorer och olika delar av samhället (Rittel och Webber, 1973). Inte sällan är det också så att problemen är kopplade till varandra och lösningen på ett problem är beroende av eller påverkas av lösningen på ett annat (Rittel och Webber, 1973).

Svenska kommuner är inte ensamma med att stå inför dessa utmaningar, utan kommuner i andra länder såväl i som utanför Europa brottas med liknande utmaningar (Head och Alford, 2015; van Bueren m.fl., 2003). Det är därför inte förvånande att det finns en uppsjö av studier som på olika sätt belyser frågan

kring hur åtstramningar och en begränsad tillgång till resurser påverkar kommuners arbetssätt (se bland annat Barbera m.fl., 2017; Ahrens och Ferry, 2020). Det finns även en rad studier som på olika sätt beskriver och analyserar strategier för hur kommuner med begränsade resurser kan möta de utmaningar de står inför. Bland de strategier som oftast nämns finner vi: innovation (Osborne och Brown, 2017; Lynn, 2017; Torfing, 2017; Bason, 2018), digitalisering (UN E-Government Survey, 2018; Klievink m.fl., 2016; Andersen m.fl., 2012; Linders, 2012) och samverkan (Jacobsen och Kiland, 2017; Blaeschke och Haug, 2018; Elston m.fl., 2018; Holum, 2016; Kalu, 2012; Head, 2018).

Innovation nämns i litteraturen som ett möjligt sätt för offentliga organisationer att hantera utmaningar kring mer komplexa problem och problem som är ”wicked”, eftersom den här typen av problem kräver nya och ännu inte kända lösningar (Head, 2019; Ooms och Piepenbrink, 2020). Begreppet innovation är emellertid svårdefinierbart och många olika definitioner av begreppet kan hittas i litteraturen (se t.ex. Lynn, 2017; Torfing, 2017; Hartley, 2005, 2017). När man talar om innovation är det därför viktigt att vara tydlig med vad man menar. Innovation har annars tendensen att få karaktären av vad Pollitt och Hupe (2011) benämner ”magiskt koncept”. Med det menas begreppet som ofta har en positiv klang då de gärna lyfts som lösning på en rad olika problem och dilemman, men begreppet i sig är abstrakt och svårdefinierbart och därför även svårt att studera.

Digitalisering, likt innovation, kan vara ett sätt att hitta nya lösningar för såväl produktion av tjänster som hur organisationer arbetar med att producera dessa tjänster (Libert m.fl., 2016; Vial, 2019; Bason, 2018). Digitalisering kan således precis som innovation, vara ett sätt för kommuner att hantera mer komplexa problem.

Slutligen har vi då samverkan. Samverkan lyfts även det i litteraturen fram som en strategi för att hantera såväl komplexa problem som problem som anses vara ”wicked” (Head, 2019; Rittel och Webber, 1973). En anledning till det är att kommuner genom samverkan

1) Det finns ingen bra ord på svenska som på ett bra sätt fångar innebörden i begreppet ”wicked”. Av den anledningen kommer begreppet ”wicked” även fortsättningsvis att användas i den här rapporten.

kan få tillgång till resurser och kompetenser som krävs för att lösa mer komplexa problem. Även den statliga kommunutredningen lyfte i sitt betänkande (Fi 2017:02) fram samverkan som en lösning på de utmaningar kommunsektorn står inför.

Innovation, digitalisering och samverkan är således tre strategier som var och en för sig i lyfts fram som möjliga lösningar på de utmaningar som kommuner står inför. Vad som däremot inte belysts i tidigare studier är möjligheten att kombinera dessa tre strategier. Att studera möjligheten att kombinera strategierna torde emellertid vara intressant. Inte minst med tanke på att problem som är wicked inte enbart kräver nya innovativa lösningar, utan även att aktörer med olika kompetenser och resurser samverkar (Rittel och Webber, 1973). En kombination av de tre ovan nämnda strategierna torde därför, åtminstone i teorin, ge bättre förutsättningar för kommuner att möta de utmaningar de står inför. Då strategierna tidigare studerats var och en för sig är vår kunskap kring om och hur kommuner kan samverka kring digitalisering och innovation begränsad. Fler studier krävs därför för att öka vår förståelse kring om en kombination av strategierna är möjlig samt hur en sådan kombination kan stärka kommuners förmåga att möta utmaningar. Detta leder oss in på syftet med den här rapporten.

1.1 Rapportens syfte

Med utgångspunkt i beskrivningen ovan är syftet med den här rapporten att undersöka och belysa hur kommuner genom samverkan kan skapa möjligheter för innovation och digitalisering av verksamheter. Mer specifikt avser följande frågor att undersökas i denna rapport:

- Kan kommuner genom att samverka få tillgång till de resurser som innovation och digitalisering kräver?
- Kan samverkan kring innovation och digitalisering möjliggöra för kommuner att hantera de utmaningar de står inför?

Genom att svara på dessa två frågor avser den här rapporten att bidra till att öka vår förståelse och kunskap kring hur kommuner genom att kombinera strategierna innovation, digitalisering och samverkan kan stå bättre rustade att hantera de utmaningar de står inför.

1.2 Tillvägagångssätt och begränsningar

Studien tar sin utgångspunkt i befintlig kunskap kring innovation och digitalisering av offentliga verksamheter. Befintlig kunskap kring innovation och digitalisering kommer därefter att kopplas ihop med tidigare studier av samverkan i offentliga organisationer. Slutligen kommer ett exempel på hur fyra kommuner samverkar kring innovation och digitalisering att presenteras. Exemplet kommer från en studie som genomfördes under åren 2018–2020. Studien genomfördes som en fallstudie där det empiriska materialet samlades in genom intervjuer, observationer och dokumentstudier.

1.3 Rapportens upplägg

I rapportens andra kapitel beskrivs kunskapsläget avseende de tre strategierna: innovation, digitalisering och samverkan. På beskrivningen av kunskapsläget följer i rapportens tredje kapitel en illustration av hur kommuner kan använda sig av samverkan för att möjliggöra arbete med innovation och digitalisering. Illustrationen bygger på en fallstudie av hur fyra kommuner samverkar kring innovation och digitalisering i ett gemensamt kommunalt bolag. I rapportens fjärde och avslutande kapitel görs en reflektion kring rapportens resultat och behovet av fortsatt forskning kring hur kommuner kan samverka kring digitalisering och innovation diskuteras.

2. Tre strategier för ökad bärkraft

I detta kapitel presenteras kunskapsläget avseende strategierna innovation, digitalisering och samverkan. Till grund för framställningen ligger befintlig forskning kring innovation, digitalisering och samverkan med fokus på studier av organisationer i offentlig sektor och då framförallt kommuner. Kapitlet avslutas med diskussion kring hur de tre strategierna tillsammans kan bidra till att öka kommunernas långsiktiga bärkraft.

2.1 Innovation

Innovation som begrepp kan, vilket också be-lystes inledningsvis, ses som ett magiskt koncept (Pollitt och Hupe, 2011). Med det menas att det är ett begrepp som, även om det ofta associeras med något positivt, är abstrakt och därmed också svårt att definiera och studera. Av den anledningen är det därför inte heller särskilt förvånande att man i litteraturen kan hitta flera olika definitioner av begreppet innovation. Även om det finns många definitioner av begreppet är det framför allt två som är mer vanligt förekommande.

Den första av dessa två utgår från att innovation är något radikalt som förändrar såväl vårt synsätt som de förutsättningar utifrån vilka verksamheter bedrivs (Lynn, 2017). I litteraturen talar man om dessa mer radikala förändringar som paradigmskiften (Lynn, 2017). Innovationer som leder till paradigmskiften är emellertid något som sker mer sällan. Det finns därför forskare som utgår från en mindre snäv definition av begreppet innovation. Enligt dessa forskare behöver en innovation inte nödvändigtvis vara något nytt eller innebära ett paradigmskifte. Innovation kan, hävdar dessa forskare, även ske i mindre skala och på olika sätt i organisationer (Lynn, 2017; Hartley, 2017). En innovation kan därför enligt denna mer inkluderande definition vara något av följande:

- En förändring av arbetssätt eller processer (Hartley, 2005; Lynn, 2017).
- Förändringar i styr- och ledningsprocesser (Hartley, 2017).
- Implementering av ny teknik i nya kontexter, inklusive digitala lösningar och AI (Hartley, 2005; Bason, 2018).

Förutsättningen för att ovan nämnda exempel ska räknas som innovation är att det leder till en ökad effektivitet eller ökad kvalitet i produktion och/eller leverans av varor och tjänster (Hartley, 2005; Lynn, 2017). Detta gäller även för innovation i offentliga organisationer. Ytterligare ett viktigt kriterium är att för att något ska räknas som innovation är att det måste kunna implementeras, ha praktisk relevans och vara skalbart (Mulgan, 2014; Sørensen och Torfing, 2012). Det räcker således inte att en ny lösning implementeras av en organisation för att det ska räknas som innovation, utan för att något ska räknas som innovation behöver det kunna spridas till och implementeras av fler organisationer (Abrahamson, 1991).

2.1.1 Incitament till innovation

Det finns flera skillnader mellan privata och offentliga organisationer (Alison, 1983). Dessa skillnader blir inte minst synliga när man talar om innovation och varför organisationer arbetar med innovation. I privat sektor är drivkraften bakom innovationer att skapa konkurrensfördelar och det värde som innovationen genererar är främst tänkt att omsättas i ökad vinst (Osborne och Brown, 2017; Hartley, 2017). När organisationer i offentlig sektor arbetar med innovation är incitamentet inte vinst, utan i stället att hitta nya former för att skapa samhällsnytta (Mulgan, 2014; Hartley m.fl., 2013). Samhällsnytta kan skapas på olika sätt, exempelvis genom ett utökat utbud av välfärdstjänster, ökad kvalitet på befintliga tjänster, nya och mer effektiva sätt att organisera arbetet på eller nya sätt att nå ut till brukare och medborgare (Moore och Hartley, 2008; Osborne och Brown, 2013; Hartley, 2005). Innovation kan även leda till mer effektiva och därmed mindre resurskrävande processer och arbetssätt (Overman, 2018). Att åstadkomma ett bättre och mer effektivt användande av offentliga medel är således ytterligare ett exempel på hur samhällsnytta kan skapas genom innovationer (Overmans, 2018). Innovation anses därför även kunna vara ett sätt för offentliga organisationer att med begränsade resurser leva upp

till de förväntningar omgivningen har på dem (Hartley, 2005; de Vries m.fl., 2016; Clausen m.fl., 2019).

2.1.2 Innovationsarbetets utmaningar

Vi har tidigare i detta avsnitt visat på att innovationsarbete kan ha flera fördelar. Inte minst för att det på olika sätt kan stärka kommuners bärkraft och förmåga att leva upp till omgivningens krav och förväntningar (Overmans, 2018; Hartley, 2005; de Vries m.fl., 2016; Clausen m.fl., 2019). Innovationsarbete är emellertid inte enkelt, utan är förknippat med en rad olika utmaningar. Inte minst för organisationer i offentlig sektor som har andra krav och förväntningar på sig än organisationer i privat sektor.

Enligt tidigare studier av innovation kräver ett aktivt arbete med innovationer att ledningen (inklusive ledande politiker) stödjer innovationsarbetet (Sava, 2017). Ledningen kan exempelvis stödja innovationsarbetet genom att säkerställa att det finns resurser samt tid att arbeta med innovation (Svara, 2017; Dermicioglu, 2017; Radnor m.fl., 2017). Det är även viktigt att ledningen säkerställer att det finns en organisationsstruktur som stödjer arbetet med innovationer (Svara, 2017; Dermicioglu, 2017; Radnor m.fl., 2017).

Tidigare studier visar även på att kulturen i en organisation har betydelse för om och hur organisationer arbetar med innovationer (Hartley, 2005). Organisationens kultur måste vara av sådan art att den stödjer innovationsarbete. Exempel på vad som kännetecknar en organisationskultur som stödjer innovation är enligt litteraturen att den är tillåtande och uppmuntrar till lärande. Det ska med andra ord vara tillåtet för medlemmarna i organisationen att såväl prova nya lösningar som att misslyckas och medlemmarna i organisationen ska uppmuntras till att dra lärdom av misstagen (de Vries m.fl., 2016; Hartley, 2005).

Innovation innebär ofta ett mått av risktagande. För att en organisation ska kunna arbeta med innovationer krävs det således även att organisationen kan hantera risk (Radnor m.fl., 2017). För organisationer i

offentlig sektor blir därför frågan vilka risker man kan ta med skattebetalarnas pengar och i vilka sammanhang en sådan risk är motiverad relevant att ställa. Inte minst är frågan relevant i en tid där alltmer vikt läggs vid att genom resultatmätningar och rankingar säkerställa ansvarsutkrävande (Bason, 2018). Det är kanske därför inte konstigt att offentliga organisationer kategoriseras som riskaversa (Politt, 2011; Osborne and Brown, 2013; 2017; Nählinder, 2013; Hartley, 2017) och den politiska viljan att använda offentliga medel för att göra riskfyllda innovationer är därför begränsad (Mulgan, 2014; Hartley m.fl., 2013).

Samtidigt får man inte glömma bort att innovation är ett sätt för offentliga organisationer att anpassa utbudet av offentliga tjänster till nya krav och förväntningar (Hartley, 2005; Osborne och Brown, 2017). Ansvarsutkrävande är således en viktig fråga att hantera i samband med innovation och mer kunskap behövs för att förstå hur den politiska processen och politisk styrning påverkar innovation och innovationsprocesser i offentlig sektor (Hartley, 2017).

Att ta fram nya idéer och utveckla dessa är emellertid bara en del av innovationsprocessen (Mulgan, 2014; Hartley, 2017; Torfing, 2017). Efter att en ny lösning utvecklats ska den implementeras och kanske viktigast av allt bidra till organisationens värdeskapande (Mulgan, 2014; Sørensen och Torfing, 2012). Själva implementeringen (oavsett om det rör sig om nya tekniker eller nya arbetssätt) kräver emellertid en förändring av processer och strukturer i en organisation då det inte är säkert att befintliga strukturer stödjer innovationsarbetet (Bason, 2018; Brown och Waterhouse, 2017; Lynn, 2017). Sammantaget kan det således konstateras att ett aktivt arbete med innovation ställer stora krav på en organisation (Radnor m.fl., 2017).

2.2 Digitalisering

Likt innovation är digitalisering ett begrepp som det kan vara svårt att definiera. I tidigare studier har man därför valt att göra en distinktion mellan å ena sidan digitalisering och å andra sidan digital transformation. Digitalisering definieras som införandet av digitala lösningar i syfte att förbättra eller effektivisera en verksamhet (Savic, 2019). Digital transformation däremot innebär att implementering av digitala lösningar och AI medför en mer omfattande förändring av en verksamhet inklusive rådande arbetssätt (Vial, 2019). Digital transformation som det definieras i litteraturen har således likheter med vad som i litteraturen räknas som innovation. Innovation och digitalisering kopplas därför ofta ihop då innovation av processer och arbetssätt ofta ses som en förutsättning för digitalisering av en verksamhet (Bason, 2018). Det finns således flera likheter mellan innovation och digitalisering (Bason, 2018; Lynn, 2017) och studier kring digitalisering av offentliga verksamheter tar också ofta utgångspunkt i studier kring hur organisationer arbetar med innovation (Scupola och Zanafei, 2016).

2.2.1 Incitament till digitalisering

Tidigare studier kring digitalisering i offentliga organisationer lyfter framförallt upp två fördelar med en ökad grad av digitalisering av offentliga tjänster. Det ena är ett mer effektivt utnyttjande av offentliga medel (Klievink m.fl., 2016; Pollitt och Bouckaert, 2004; Linders, 2012; Hofman och Ogonek, 2018). Det andra är att digitalisering och digital transformation har potentialen att förbättra kvaliteten på de tjänster som produceras samt även möjliggöra en anpassning av utbudet av tjänster till nya krav och förväntningar (Hartley, 2005; Osborne och Brown, 2017). I fokus för digitaliseringsarbete är med andra ord att hitta nya former för hur organisationer kan skapa värde för olika grupper av intressenter (Libert m.fl., 2016; Vial, 2019; Boulton, 2020; Kane, 2017; Demirkan m.fl., 2016). I likhet med innovation kan således digitalisering vara ett sätt för kommuner att hantera utmaningar

kopplade till begränsad tillgång till viktiga resurser (Klievink m.fl., 2016) och därmed i förlängningen vara ett sätt att säkerställa att offentliga organisationer klarar av sitt uppdrag (Pollitt, 2011; Overmans, 2013).

2.2.2 Digitaliseringsarbetets utmaningar

Digitalisering av en verksamhet ställer ofta krav på anpassning av såväl organisationer som processer (Gil-Garcia m.fl., 2018; Hoffmann och Ogonek, 2018). Implementering av digitala lösningar och AI kräver därför ofta en ny form av organisationsstruktur. Detta ställer i sin tur krav på medarbetarna som både måste lära sig ny teknik och nya sätt att arbeta på (Gil-Garcia m.fl., 2018; Hoffmann och Ogonek, 2018). Digitalisering kräver bland annat en översyn av hur tillgång till kompetens i organisationen ser ut och om den behöver anpassas till de krav ny teknik ställer på verksamheten (Hoffmann och Ogonek, 2018; Berger m.fl., 2016; Klievink m.fl., 2016). Digitalisering ställer även krav på hur organisationer arbetar med säkerhet och integritet (Dunleavy, 2005; Bertot m.fl., 2012; Klievink m.fl., 2016).

Digitalisering av en verksamhet påverkar emellertid inte enbart medarbetarna, utan även medborgare. Tidigare studier visar exempelvis på hur digitalisering kan bidra till att öka transparensen då information genom digitala lösningar kan göras mer tillgänglig för allmänheten (Jho, 2005; Bertot m.fl., 2011; Andersen m.fl., 2012; Linders, 2012). Tidigare studier visar även på hur dialogen med medborgarna kan förbättras och offentliga tjänster göras mer tillgängliga då olika digitala lösningar öppnar upp för nya sätt för medborgare att såväl kommunicera med som få hjälp av myndigheter (Jho, 2005; Bertot m.fl., 2011; Andersen m.fl., 2012; Linders, 2012).

Organisationer är emellertid komplexa och effekterna av digitala lösningar kan därför ibland vara svåra att förutse. Det är därför inte alltid att utfallet blir det som avsågs eller förväntades (Pollitt och Bouckaert, 2004). Digitalisering leder därför inte

alltid till ökad transparens och tillgänglighet till offentliga tjänster, utan kan även leda till motsatsen. Medborgare som av olika skäl inte har tillgång till eller kunskap om digitala lösningar får genom en ökad grad av digitalisering svårare att få tillgång till offentliga tjänster (Scupola och Zanafei, 2016; Siren och Knudsen, 2017).

Det är emellertid svårt att i förväg förutse hur digitalisering kommer att påverka olika relationer och processer (Legner m.fl., 2017; Gil-Garcia m.fl., 2018; Cordella och Bonina, 2012). Digitalisering, precis som innovation, innehåller således ett mått av risktagande som organisationen måste hantera. Inte minst kräver det att hänsyn tas till hur såväl medarbetare som övriga intressenter påverkas av nya digitala lösningar (Jho, 2005; Cuccinello m.fl., 2015; Hofmann och Ogonek, 2018).

2.3 Samverkan

Mellankommunal samverkan är vanligt förekommande. Inte bara i Sverige utan även i andra länder i och utanför Europa (Hulst och Van Montfort, 2007; Bel och Gradus, 2018; Warner, 2011; Jacobsen, 2014; Blaeschke och Haug, 2018). Kommuner kan samverka på olika sätt. Allt från löst sammansatta nätverk till mer formaliserade former av samverkan förekommer (Anell och Mattisson, 2009; Hulst och Montfort, 2007; Jacobsen och Kiland, 2017). I fokus för den här rapporten är emellertid de mer formaliserade formerna av samverkan som innebär att kommuner bildar en gemensam organisation. Anledningen till att fokus är på mer formaliserade former av samverkan är att det främst är den typen av samverkan som har potentialen att stärka kommuners bärkraft och därmed också deras möjligheter att möta framtida utmaningar.

2.3.1 Incitament till samverkan

Kommuner samverkar framför allt med andra kommuner för att säkra tillgången till kritiska resurser, däribland kompetens. Samverkan ses därför av kommuner som ett sätt att säkerställa att det kan fullgöra sitt uppdrag med bibehållen kvalitet. Att samverkan gör kommu-

ner mindre sårbara och ökar deras tillgång till kritiska resurser är även något som tidigare studier av mellankommunal samverkan visar på (Jacobsen and Kiland, 2017; Blaeschke and Haug, 2018; Elston m.fl., 2018; Kalu, 2012; Warner, 2011). Som en följd av detta har samverkan även visat sig leda till en ökad kvalitet i de tjänster som produceras (Jacobsen and Kiland, 2017). Mellankommunal samverkan har även visat sig vara ett sätt för kommuner att hantera utmaningar kopplade till hållbarhet. Inte minst klimatanpassning tenderar att kräva mer regionala lösningar och därmed samverkan över kommungränser (Thomasson, 2018a; Head, 2019). Samverkan ses därför av bland andra Holum (2016) som det enda sättet på vilket mindre kommuner kan säkerställa att de klarar av sitt uppdrag.

Utöver ovan nämnda fördelar med samverkan, finns det studier som pekar på att kommuner genom samverkan kan uppnå skalfördelar i produktionen, vilket i sin tur skulle leda till ökad ekonomisk effektivitet och därmed också lägre kostnader. Det finns emellertid ingen entydig bild i forskningen kring i vilken utsträckning samverkan faktiskt leder till besparingar, snarare finns det studier som pekar på motsatsen (Rodrigues m.fl., 2012; Feiock m.fl., 2009; Thomasson, 2018b).

2.3.2 Utmaningarna med mellankommunal samverkan

Tidigare studier lyfter emellertid inte enbart samverkans fördelar, utan även dess utmaningar. En utmaning som ofta lyfts i litteraturen är frågan kring hur kontroll och ansvarsutkrävande kan säkerställas i gemensamt ägda organisationer där hierarkiska relationer mellan en principal (en ägare) och en agent (en utförande organisation) ersätts med horisontella relationer där flera principaler (flera kommunala ägare) tillsammans ska styra och utöva kontroll över en agent (den gemensamt ägda organisationen) (Voorn m.fl., 2018).

Vad som uppstår i en samverkan är således inte enbart ett traditionellt principal-agentrelation där principalen ska säkerställa kontroll över agenten, utan en situation där

flera principaler tillsammans ska säkerställa kontroll över en agent (Voorn m.fl., 2018, Spicer, 2017; Feiock m.fl., 2009). Inte sällan försvåras detta av att principalerna, det vill säga kommunerna som samverkar, har svårt att enas om mål och syfte med samverkan (Johnston m.fl., 2010; Klijn m.fl., 2010; Edelenbos och Eshuis, 2012; Verweij m.fl., 2013). Samverkan kräver därför långa och ofta tidskrävande förhandlingar mellan kommuner kring såväl målbild som förutsättningar för hur styrningen av den gemensamma organisationens ska se ut (Rodrigues m.fl., 2012). Framförallt frågor kring styrning av den gemensamma organisationen tenderar att vara politiskt känsliga då det handlar om inflytande och makt samt fördelning av tillgångar (Johnston m.fl., 2010; Klijn m.fl., 2010; Edelenbos och Eshuis, 2012; Verweij m.fl., 2013). Det förekommer därför inte sällan att kommuner agerar i syfte att skydda den egna kommunens intresse i stället för att göra det som är bäst för den gemensamma organisationen (Jacobsen och Kiland, 2017). Den typen av opportunistiskt beteende tenderar till att ge upphov till konflikter mellan de samverkande organisationerna.

Studier visar att tillit mellan parterna som samverkar kan kompensera för risken för opportunistiskt beteende och därmed också reducera behovet av långa förhandlingar mellan de samverkande parterna (Edelenbos och Klijn, 2007; Vangen och Huxham, 2003). Tillit är emellertid svårt att skapa och tar tid att bygga upp. Inte sällan är därför tillit något som kommer efter en längre tids samarbete (Ansell och Gash, 2007; Hilvert och Swindell, 2013; Bryson m.fl., 2006). Tillit kan också snabbt eroderas. Det räcker exempelvis med att ledande politiker byts ut efter ett val (Rodriguez m.fl., 2012). Med nya politiker på ledande positioner förlorar inte bara tidigare relationer sin betydelse utan även intresset för samverkan med andra kommuner kan ändras efter ett val (Rodriguez m.fl., 2012).

Att samverkan är tids- och resurskrävande har medfört att forskare kommit att ifrågasätta nyttan med samverkan. Det finns studier som pekar på att kostnaderna för att upprätthålla samverkan, det vill säga trans-

aktionskostnaderna, riskerar att överstiga vinsterna med samverkan (Feiock m.fl., 2009; Rodrigues, 2012; Warner, 2011; Blaeschke och Haug, 2018; Bel och Warner, 2015; Kalu, 2012).

2.4 Kan samverkan stödja arbetet med innovation och digitalisering i kommuner?

I detta avsnitt görs en kortare reflektion kring hur samverkan kan stödja såväl innovations- som digitaliseringsarbete i kommuner. Reflektionen är tänkt att fungera dels som en sammanfattning av tidigare studier, dels som en övergång till illustrationen av hur fyra kommuner i praktiken samverkar kring digitalisering och innovation som ges i rapportens tredje kapitel.

Utifrån tidigare studier kring innovation och digitalisering i offentliga organisationer kan det konstateras att såväl innovation som digitalisering ger kommuner möjlighet att anpassa utbudet av offentliga tjänster till nya krav och förväntningar (Hartley, 2005; Osborne och Brown, 2017). Innovation och digitalisering är därför två möjliga strategier som kommuner kan använda för att hantera flera av de utmaningar de står inför (Pollitt, 2011; Overmans, 2013).

Att arbeta med innovation eller att digitalisera delar av eller hela verksamheter ställer emellertid krav på en kommun. Till exempel kräver såväl digitalisering som innovation att organisationen anpassas till de nya lösningar som implementeras (Svara, 2017; Dermicioglu, 2017; Radnor m.fl., 2017). Även kompetensen hos medarbetarna kan behöva anpassas (Hoffmann och Ogonek, 2018; Berger m.fl., 2016; Klievink m.fl., 2016). Till dessa utmaningar kommer den risk som såväl innovation som digitalisering innebär och som är kopplat till en osäkerhet kring vilket värde som implementeringen av en ny lösning i slutändan kommer att generera (Osborne och Brown, 2017). Av den anledningen kan det vara svårt för kommuner med begränsade resurser att investera i såväl digitala lösningar som att arbeta med innovationer.

Genom samverkan kan emellertid kommuner få tillgång till de resurser och den kompetens som innovation respektive digitalisering kräver. Kommuner kan genom samverkan öka sin resursbas (Jacobsen och Kiland 2017; Blaeschke och Haug 2018; Elston m.fl. 2018; Kalu, 2012). Genom att samverka skulle det därför vara möjligt för kommuner att få tillgång till de resurser som krävs för att investera i ny teknik eller nya lösningar. Genom samverkan kan kommuner även skapa möjligheter att anställa den kompetens som krävs för att implementera och arbeta med nya tekniska lösningar. Med andra ord, genom samverkan kan kommuner dela på kostnaderna för investering i innovation och/eller digitalisering och därmed även på den risk som en investering kan innebära.

Samverkan har emellertid inte enbart potentialen att minska riskerna som det innebär

att arbeta med innovation, utan kan även bidra till att öka värdet av en innovation. Som tidigare nämndes är ett sätt skapa värde genom innovation att sprida innovationer till andra organisationer (Abrahamson, 1991; Hartley, 2005). Att samverka kan således vara ett sätt att sprida innovationen till andra kommuner (Lewis m.fl., 2017; Torfing, 2017) och därmed också öka värdet och samhällsnyttan av den gjorda investeringen.

Som beskrevs inledningsvis är emellertid kunskapen kring hur kommuner kan samverka kring innovation och digitalisering begränsad. Enligt Jacobsen och Kiland (2017) är vår kunskap kring hur kommuner samverkar inom olika verksamheter generellt sett begränsad och de studier som framförallt finns är studier kring samverkan inom teknisk infrastruktur.

3. Samverkan kring innovation och digitalisering – en illustration

I detta rapportens tredje kapitel kommer först ett exempel på hur fyra kommuner valt att samverka kring innovation och digitalisering att presenteras. Efter presentationen följer en diskussion kring såväl fördelarna som utmaningarna med en sådan samverkan. Diskussionen kring fördelarna och utmaningarna sker med utgångspunkt i den litteraturöversikt som presenterades i kapitel två.

3.1 Ett gemensamt bolag för innovation och digitalisering

Det fall som i den här rapporten används för att illustrera hur kommuner kan samverka kring innovation och digitalisering är en samverkan mellan fyra mindre kommuner i södra Sverige. De fyra samverkande kommunerna har ungefär lika många invånare² och ligger nära varandra geografiskt. Kommunerna har även likartade utmaningar. Kommunernas främsta utmaningar är att säkerställa kompetensförsörjning och att de med begränsade resurser även framöver klarar av att genomföra sitt uppdrag. Digitalisering är något som alla fyra kommuner ser som en möjlig lösning på de utmaningar de står inför. Samtidigt upplever alla fyra kommuner digitalisering som något är svårt och resurskrävande. Av den anledningen inledde kommundirektörerna i de fyra kommunerna en dialog om hur samverkan kring digitalisering skulle kunna se ut. När en dialog om samverkan kring digitalisering inleddes fanns det redan ett samarbete mellan tre av de fyra kommunerna. De tre kommunerna hade sedan 2012 samverkat kring IT-tjänster. 2019 inleddes en dialog med den fjärde kommunen om att gå med i samverkan och därmed också bli delägare i bolaget. Samtidigt som dialogen med den fjärde kommunen inleddes påbörjades också en diskussion avseende huruvida det gemensamma IT-bolaget skulle kunna utvecklas till ett innovationsbolag.

Resultatet av diskussionerna blev att kommunerna under hösten 2019 ändrade ägardirektiven och därmed ägarnas uppdrag till det gemensamma bolaget. Sedan 2020 har därför det gemensamma bolaget ett nytt

uppdrag. I ägardirektivet till bolaget står det att bolaget utöver att samordna upphandling och driva utveckling inom kommunernas olika verksamheter, även ska sprida kunskap och erfarenheter kring digitala lösningar mellan verksamheter i de fyra kommunerna. På det viset är samverkan tänkt att leda till ett mer kostnadseffektivt och systematiskt förändringsarbete där kommunerna inte bara delar på kostnader och sprider risker, utan även kan dra nytta av varandras erfarenheter. Att bolaget utvecklar kompetens och expertis på området ses också som en fördel då denna expertis kan delas av kommunerna. Inte minst kan det vara bra i samband med upphandling och implementering av nya digitala lösningar och system, eftersom kommunerna tillsammans blir en starkare aktör på marknaden. Kommunerna har således redan från början utgått från att de inte kommer att digitalisera verksamheter i samma takt, utan tanken är att de kommuner som väljer att gå före inom ett område ska sprida kunskap och erfarenheter kring arbetet till övriga kommuner. Från de fyra ägarnas sida ses samverkan kring digitalisering således som ett sätt att lära av varandra. Ytterligare en fördel man ser är att man tillsammans kan dela på kostnaderna för den kompetens som krävs för att få till stånd en digitalisering. Kompetensen man identifierat behövs är allt från teknisk kunskap till kännedom om vilka produkter och lösningar det finns på marknaden samt vilka krav nya tekniska lösningar ställer på bland annat informations säkerhet.

Att för bolaget utvecklas från ett IT-bolag till ett innovationsbolag har emellertid tagit tid. Större delen av 2020 ägnade ägarna och dess representanter i styrelsen för det gemensamma bolaget åt att diskutera hur arbetet kring det nya uppdraget skulle utformas och organiseras. Processen med att ta fram en gemensam strategi och en plan för genomförandet av denna strategi har även den varit tidskrävande. Framför allt har det tagit tid för de fyra kommunerna att komma överens om hur formerna för samverkan ska se ut. Frågor kring mål, styrning och finansiering har tagit tid att få på plats och en bit in i 2021 är det fortfarande en hel del frågor kring relationen

²) Mellan 14 000 - 16 000 invånare år 2019.

mellan de fyra ägarna som kvarstår. Dialogen som förts har framför allt varit mellan tjänstemän i de fyra kommunerna. Den politiska nivån har inte varit involverad.

Det nya uppdraget kräver även att bolaget etablerar kontakt med samt hittar former för hur samarbetet med verksamheterna i de fyra ägarkommunerna ska fungera. Ett sådant samarbete ses som nödvändigt för att få till stånd ett innovations- och digitaliseringsarbete som utgår från de specifika behov och förutsättningar som olika verksamheter har. Även detta har tagit tid att få till stånd. Arbetet med att få till stånd en samverkan mellan bolaget och verksamheter ute i de fyra ägarkommunerna har pågått under hela 2021. Parallellt med detta arbete har de fyra ägarna beslutat att bjuda in ytterligare två kommuner till att bli delägare i det gemensamma bolaget. De två nya kommunerna kommer att under 2022 gå med som delägare i bolaget. Detta sker således innan det gemensamma bolaget fått till stånd en väl fungerande verksamhet med de fyra ursprungliga ägarna.

3.2 Potentialen i samverkan

Att etablera samverkan och få till stånd en gemensam verksamhet som fungerar har som beskrevs i förra avsnittet tagit tid. Potentialen i samverkan bedöms emellertid av ägarna vara stor. I ägardirektivet till bolaget står det uttryckligen att bolaget utöver att samordna upphandling och driva utveckling inom kommunernas olika verksamheter, även ska sprida kunskap och erfarenheter mellan ägarkommunerna. På det viset är samverkan tänkt att leda till ett mer systematiskt förändringsarbete där kommunerna inte bara delar på kostnader och sprider risker, utan även kan dra nytta av varandras erfarenheter. Att bolaget utvecklar kompetens och expertis på området ses även det som en fördel då denna expertis kan delas av kommunerna. Inte minst kan det vara bra i samband med upphandling, eftersom kommunerna tillsammans utgör en starkare aktör på marknaden än vad de skulle vara var och en för sig.

I likhet med vad som lyfts i tidigare studier kring innovation och digitalisering kan

man se hur kommunerna i exemplet ovan ser innovation och digitalisering som ett sätt att hantera utmaningarna de står inför. Inte minst behovet av att säkerställa kompetensförsörjningen och därmed även produktionen av välfärdstjänster lyfts i exemplet fram som centralt. Det finns således tydliga likheter med vad som i litteraturen anges som drivkrafter till digitalisering och innovation (Klievink m.fl., 2016; Andersen m.fl., 2012; Linders, 2012; Legner m.fl., 2017) och det som lyfts fram av kommunledningarna i exemplet ovan. Däremot är det tydligt att kommunerna inte klarar av detta arbete själva utan behöver samverka när det gäller såväl digitalisering som innovation. Var och en för sig har kommunerna svårt att anställa och bygga upp den kompetens som digitalisering kräver. Förutom att de är små med begränsade resurser har de svårt att stå sig i konkurrensen kring den kompetens som digitalisering kräver. Genom att bilda ett gemensamt bolag försöker de fyra kommunerna hantera flera av de hinder för innovation och digitalisering som lyfts i tidigare studier (Hoffmann och Ogonek, 2018; Berger m.fl., 2016; Klievink m.fl., 2016; Svava, 2017; Dermicioglu, 2017; Radnor m.fl., 2017). Genom samverkan får således kommunerna i exemplet ovan tillgång till en större resursbas som samlas i det gemensamma innovationsbolaget. Alla fyra kommuner från exemplet ovan ser därför samverkan som en förutsättning för en digitalisering. Exemplet ovan stödjer således det som tidigare forskning kring samverkan har visat (Jacobson och Kiland 2017; Blaeschke och Haug 2018; Elston m.fl. 2018; Kalu, 2012; Holum, 2016).

3.3 Utmaningarna med samverkan

Vi kan i exemplet ovan se hur samverkan har potentialen att hantera flera av de utmaningar som såväl innovation som digitalisering i tidigare studier visat sig ställa på en verksamhet. Vad vi emellertid också kan se i exemplet med innovationsbolaget är att samverkan ännu inte gett de resultat som den förväntas ge. Framför allt har det tagit tid för kommunerna att hitta formerna för hur de ska samverka.

För att åstadkomma progression i arbetet med den nya strategin genomfördes en rad strategimöten under såväl 2020 som 2021. Vad som framkommer från exemplet ovan är att det, i enlighet med vad det står i litteraturen kring samverkan mellan kommuner, har krävts en hel del koordinering och samordning mellan kommunerna för att komma överens om en gemensam målbild och ambitionsnivå (Johnston m.fl., 2010; Klijn m.fl., 2010; Edelenbos and Eshuis 2012; Verweij m.fl., 2013). Att det tar tid att komma överens om samverkan är inget som är unikt för det fall som här används som illustration. Snarare är det vanligt att samverkan är tids- och resurskrävande (Rodrigues, 2012; Jacobsen och Kiland, 2017) och forskning kring samverkan lyfter fram svårigheter med att i samverkan samordna olika politiska viljor och ambitioner (Rodrigues, 2012). Det som kanske framför allt är intressant är att det har tagit lång tid att komma överens trots att kommunerna sedan tidigare har en vana av att samverka med varandra. Tidigare relationer är något som studier kring samverkan annars lyfter fram som något som underlättar dialogen mellan samverkande parter (Ansell och Gash, 2007; Hilvert och Swindell, 2013; Bryson m.fl., 2006).

Utöver arbetet med att på ledningsnivå komma överens om hur samverkan ska utfor-

mas, har det också tagit tid att få verksamheterna att förstå bolagets uppdrag och roll. För att samverkan ska fungera räcker det inte med att man är överens på ledningsnivå. Företrädare för de olika verksamheterna måste också förstå innovationsbolagets roll och vilja samverka med bolaget. För att innovationsbolaget ska kunna realisera målen i det nya ägardirektivet är bolaget således beroende av hur de enskilda kommunerna internt styr och leder sina verksamheter.

Två år efter att den nya strategin togs fram och ägardirektiven ändrades går det således inte att se att samverkan kring digitalisering och innovation har haft någon effekt ute i verksamheterna. Det går därför inte heller att i nuläget utvärdera om och i så fall i vilken utsträckning kombinationen av de tre strategierna innovation, digitalisering och samverkan fungerar i praktiken. I alla fall inte med utgångspunkt i det fall som här använts som illustration. Tydligt är att potentialen finns. Men frågan är om potentialen, givet de utmaningar samverkan har, kan realiseras i praktiken. Tidigare studier kring samverkan lyfter också frågan kring huruvida kostnaderna för att samverka överstiger vinsterna med samverkan (Thomasson, 2018b; Rodrigues m.fl., 2012). Exemplet ovan ger inga klarheter i detta, utan stärker snarare bilden av att samverkan är svårt och tidskrävande.

4. Slutsatser

Detta fjärde kapitel, vilket också är rapportens sista, inleds med en sammanfattning av och diskussion kring resultatet av den här rapporten. Diskussionen i kapitlet tar sin utgångspunkt i det syfte och de två forskningsfrågor som presenterades i rapportens inledande kapitel. Kapitlet avslutas med en diskussion kring behov av fortsatt forskning inom området.

4.1 Sammanfattning och diskussion kring studiens resultat

I fokus för den här studien var att undersöka och belysa hur kommuner genom samverkan kan skapa möjligheter för innovation och digitalisering av verksamheter. Mer specifik syftade studien till att svara på två frågor kring hur kommuner kan samverka kring innovation och digitalisering. Studiens första fråga var:

Kan kommuner genom att samverka kan få tillgång till de resurser som innovation och även digitalisering kräver?

Svaret på den frågan får nog bli ”nja kanske”. Exemplet som i kapitel tre användes för att illustrera hur samverkan kring innovation och digitalisering skulle kunna se ut ger inga tydliga svar. Inte heller får vi några tydliga svar av den litteraturöversikt som gjordes i kapitel 2. Vad vi vet är att kommuner genom samverkan kan få tillgång till en ökad resursbas (Jacobsen och Kiland 2017; Blaeschke och Haug 2018; Elston m.fl. 2018; Kalu, 2012). En ökad resursbas skulle kunna vara ett sätt för kommuner att få utrymme att arbeta mer strategiskt. En ökad resursbas skulle även kunna underlätta investering i såväl innovation som digitala lösningar. En ökad resursbas kan även underlätta rekryteringen av den kompetens som såväl innovation som digitalisering kräver. Att dela på kostnaderna för investering i digitala lösningar är således även ett sätt att hantera den risk som såväl digitalisering som innovation innebär. Genom samverkan kan kommuner således hantera flera av de utmaningar som lyfts i

litteraturen kring innovation och digitalisering. Genom samverkan kan dessutom nyttan av innovationen öka då lösningar sprids till flera kommuner (Abrahamson, 1991; Hartley, 2005; Savas, 2013). På det viset kan också den samhällsnytta som innovationen bidrar till öka då innovationen kommer till nytta i flera organisationer.

Vad vi emellertid också vet är att samverkan är svårt. Inte minst kräver det tid och resurser. Det finns också studier som hävdar att kostnaderna för att samverka överskuggar de eventuella vinster som samverkan kan ge (Rodriguez, 2012; Erlingsson m.fl., 2021). Vår kunskap kring vilka effekter samverkan har är således begränsade och fler studier behövs därför. Speciellt studier som mäter effekterna av samverkan behövs (Erlingsson m.fl., 2021). Potentialen finns, men utfallet av samverkan är för osäkert för att i nuläget ge ett annat svar än: nja kanske. Detta leder oss vidare in på studiens andra fråga vilken är:

Kan samverkan kring innovation och digitalisering möjliggöra för kommuner att hantera de utmaningar de står inför?

Denna fråga är även den svår att svara på. Att det är svårt att svara på frågan beror på att det inte finns några studier som undersöker just detta³. Tidigare studier visar emellertid på potentialen i såväl innovation som digitalisering (Osborne och Brown, 2017; Lynn, 2017; Torfing, 2017; Bason, 2018). Såväl innovation som digitalisering anses kunna effektivisera produktionen av välfärdstjänster och även leda till att lösningar för att hantera mer komplexa problem som klimatförändringar kan tas fram (Osborne och Brown, 2017; Lynn, 2017; Torfing, 2017; Bason, 2018). Frågan är om utmaningarna med innovation och digitalisering kan hanteras genom samverkan mellan kommuner. Kommunerna i exemplet med det gemensamägda innovationsbolaget verkar tro det. Det är emellertid för tidigt för att i det specifika fallet kunna dra några slutsatser kring huruvida samverkan kommer att underlätta arbetet med innovation och digitalisering eller ej.

Tidigare studier kring samverkan ger

³ I alla fall inte några som författaren till den här rapporten har hittat.

inte heller något entydigt svar. Studier kring samverkan visar på hur samverkan för att fungera kräver tid och engagemang (Feiock m.fl., 2009; Blaeschke och Haug 2018; Bel och Warner 2015). Samverkan kräver även koordinering av intressen och mål mellan samverkande kommuner (Johnston m.fl., 2010; Klijn m.fl., 2010; Edelenbos and Eshuis 2012; Verweij m.fl., 2013). Det finns även tveksamheter kring vilka effekter samverkan faktiskt har på en verksamhet och likaså i vilken utsträckning samverkan faktiskt bidrar med att skapa en större resursbas (Erlingsson m.fl., 2021; Thomasson, 2018b) och därmed också underlättar såväl digitalisering som innovation i kommuner.

4.2 Förslag till fortsatt forskning

Utifrån den litteraturöversikt som gjordes i rapportens andra kapitel är det tydligt att mer forskning behövs kring hur kommuner arbetar med innovation och digitalisering, samt vilka effekter samverkan mellan kommuner faktiskt har på en verksamhet.

Om vi börjar med innovation är det tydligt att det finns behov av mer forskning kring hur offentliga organisationer kan arbeta med innovation. Även om det finns forskning kring detta är framför allt kunskapen kring hur arbetet med innovation ser ut i offentliga organisationer begränsad. Fler fallstudier behövs därför för att mer på djupet studera innovationsarbetets olika dimensioner. Utöver det behövs fler studier kring hur innovation kan bidra till att skapa värde och då framför allt värde kopplat till samhällsnytta. I litteraturen kring innovation i offentlig sektor talar man om samhällsnytta som det främsta syftet med innovation i offentliga organisationer. Frågor kring hur innovationerna skapar samhällsnytta kvarstår dock. För det första måste samhällsnytta definieras och för det andra kunna mätas. Studier behövs således

kring vad samhällsnytta är och hur det kan studeras.

Flera studier behövs även kring digitalisering och dess effekter på offentliga verksamheter. Tidigare studier visar på potentialen med digitalisering, men även på utmaningarna. Speciellt i offentliga verksamheter finns det utmaningar kopplade till transparens, tillgänglighet och säkerhet. Mer forskning krävs därför kring hur digitalisering inte bara kan bidra till kommuners förmåga att möta framtida utmaningar, utan även vilka effekter digitalisering har på demokratin. För att skapa mer kunskap kring detta behövs i första hand fler fallstudier som på djupet utforskar hur verksamheter i kommuner påverkas av digitalisering, men även hur relationen till medborgare förändras som en konsekvens av en ökad digitalisering.

Slutligen då samverkan, vilket även det är ett område som kräver mer forskning. Erlingsson m.fl. (2021) identifierar i sin rapport flera förslag till fortsatt forskning. Framför allt poängterar författarna behovet av att mer utförligt studera effekterna av mellankommunal samverkan. Även denna rapport visar på detta behov.

Vår kunskap kring effekterna av mellankommunal samverkan på kommuners förmåga att arbeta med innovation och digitalisering är ytterst begränsad. Författaren till den här rapporten känner inte till några tidigare studier på området. Samtidigt är såväl innovation som digitalisering strategier som har potentialen att öka kommuners bärkraft. Om mellankommunal samverkan kan underlätta implementeringen av dessa strategier är det självklart något som hade varit intressant att ta med i diskussionen kring hur kommunernas bärkraft kan stärkas framöver. Potentialen finns, men mer forskning behövs innan vi kan dra några slutsatser om hur stor denna potential faktiskt de facto är.

Referenser

- Abrahamson, E. (1991). Managerial fads and fashions: The diffusion and rejection of innovations, *Academy of Management Review*, 16(3): 586-612.
- Ahrens, T. och Ferry, L. (2020). Financial resilience of English local government in the aftermath of Covid-19, *Journal of Public Budgeting Accounting and Financial Management*, 32(5): 813-823.
- Alison, G. 1983. Public and private management: Are they fundamentally like in all unimportant aspects?, i J. Shafritz och Hyds, A. (red.), *Classis of public administration*, Belmont: Wadsworth.
- Head, B. W. och Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management, *Administration & Society*, 47(6).
- Anell, A. och Mattisson, O. (2009). Samverkan i kommuner och landsting – en kunskapsöversikt, *Studentlitteratur* (Lund).
- Andersen, N., K., Medaglia, R., och Henriksen Zinner, H. (2012). Social media in public health care: Impact domain propositions, *Government Information Quarterly*, 29: 462-469.
- Ansell och Gash, (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18; 543-571.
- Barbera, C., Jones, M., Korac, S., Saliterer, I., och Steccolini, I. (2017). Governmental financial resilience under austerity in Austria, England, and Italy: How do local governments cope with financial shocks?, *Public Administration*, 95(6): 670-697.
- Bason, C. (2018). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*, 2nd ed, Bristol: Policy Press.
- Bel, G. och Gradus, R. (2018). Privatization, contracting-out and inter-municipal cooperation: new development in local public service delivery, *Local Government studies*, 44 (1), pp. 11-21.
- Bel, G., och Warner, (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93 (1): 52-67
- Berger, J. B., Hertzum, M. och Schreiber, T. (2016). Does local government staff perceive digital communication with citizens as improved services? *Government Information Quarterly*, 33: 258-269.
- Bergholz, C. (2018). Inter-municipal cooperation in the case of spillovers: evidence from Western German municipalities, *Local Government Studies*, 44, s. 22-43.
- Bertot, C. J., Jaeger, P. T. och Hansen, D. (2012). The impact of policies on government social media usage: Issues, challenges, and recommendations, *Government Information Quarterly*, 29: 30-40.
- Blaeshke, F. och Haug, P. (2018). Does inter-municipal cooperation increase efficiency? A conditional metafrontier approach for the Hessian wastewater sector, *Local Government Studies*, 44, s. 151-171.
- Boulton, C., (2020). What is digital transformation? A necessary disruption, *CIO*, 17 September, Available online: https://www.cio.com/article/3211428/what-is-digital-transformation-a-necessary-disruption.html#tk.cio_rs [Accessed 21 March 2021]
- Brown, K. och Waterhouse, J. (2017). Managing the change process: The state of the art, i Osborne, S. P och Brown, L. (red), *Handbook of innovation in public services*, Cheltenham: Edward Elgar publishing.
- Clausen, T. H. och Demircioglu, M. A. (2019). Intensity of innovation in public sector organizations: The role of push and pull factors, *Public Administration*, 98; 159-176.
- Cordella, A. och Bonina, C.M. (2012). A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: A theoretical reflection, *Government Information Quarterly*, 29: 512-520.
- Cuccinello, M., Lapsley, I., Nasi, G. och Paglian, C. (2015). Understanding key factors affecting electronic medical record implementation: a sociotechnical approach, *Health Service Research*, 15 (268): 1-19.
- Demirkan, H., Spohrer, C. J., och Welser, J. J. (2016). Digital Innovation and Strategic Transformation, *IT Professional*, 18 (6): 14-18.
- Dermicigolu, M-A. (2017). Conditions for innovation in public sector organizations, *Research Policy*, 46: 1681-1691.
- De Vries, H., Bekkers, V., och Tummers, L. (2016). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda, *Public Administration*, 94 (1).
- Dumay, J. och Guthrie, J. (2010). GRI Sustainability reporting guidelines for public and third sector organizations: A Critical Review, *Public Management Review*, 12(4); 531-548.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. och Tinkler, J. (2005). New Public Management is Dead-Long Live Digital-Era Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 467-494.
- Edelenbos, J., och Eshuis, J. (2012). The interplay between trust and control in governance processes: A conceptual empirical investigation, *Administration & Society*, 44 (6): 647-674.
- Elston, T., MacCarthaigh, M. och Verhoest, K. (2018).

- Collaborative cost-cutting: productive efficiency as an interdependency between public organisations, *Public Management Review*, 30 (12): 1815–1835.
- Erlingsson, G., Isaksson, Z. och Persson, B. (2021). Mellan-kommunal samverkan: Vad är känt om dess effekter? En inventering av kunskapsläget, *Kommuninvests Forskningsberedning*.
- Feiock, R. C., Steinacker, A. och Jun Park, H. (2009). Institutional collective action and economic development joint ventures, *Public Administration Review*, March/April, 256-270.
- Gil-Garcia, R. J., Wawes, S. S och Pardo, T. A. (2018). Digital government and public management research: finding the crossroads, *Public Management Review*, 20(5): 633-646.
- Hartley, J., Sørensen, E., och Torfing, J. (2013). Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship, *Public Administration Review*, 73, s. 821-830.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present, *Public Money and Management*, 25(1): 27-34.
- Hartley, J. (2017). Public and private features of innovation, i Osborne, S. P and Brown, L. (red), *Handbook of innovation in public services*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Head, B. W. (2019). Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies, *Policy and Society*, 38(2): 180-197.
- Hofmann, S. och Ogonek, N. (2018). Different but still the same? How public and private sector Organizations deal with new Digital Competences, *The Electronic Journal of e-Government*, 16(2): 127-135.
- Holum, M. L. (2016). Governance of a public sector joint venture: the control challenges of dominated owners. *Local Government Studies*, 42 (6): 1004-1023.
- Hulst, R., och van Montfort, A. (2007). Inter-Municipal Cooperation: A Widespread phenomenon, in Hulst, R. och van Montfort, A. (eds.) *Inter-Municipal Collaboration*, Dordrech, Netherlands: Springer.
- Jacobsen, D. I., och Kiland, C. (2017). Success with a bitter aftertaste: Success factors in intermunicipal corporation, *Scandinavian Journal of Management*, 21 (4): 53-56.
- Jho, W. (2005). Challenges for e-governance: protests from civil society on the protection of privacy in e-government in Korea, *International Review of Administrative Science*, 7(1): 151-166.
- Johnston, E. W., Hicks, D., Nan, N., och Auer, J. C. (2010). Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21: 699–721.
- Kalu, N. K. (2012). All that glitters: Competing narratives and transaction costs in complex collaborative environments, *Administration & Society*, 45, s. 420-442.
- Kane, C. G. (2017). Digital Maturity, Not Digital Transformation, *MIT Sloan Management Review*, 4 April.
- Keast, R. och Mandell, M. (2014). The collaborative push: moving beyond rhetoric and gaining evidence, *Journal of Management and Governance*, 18, s. 9-28
- Klievink, B., Bharosa, N. och Tan, Y-H. (2016). The collaborative realization of public values and business goals: Governance and infrastructure of public-private information platforms, *Government Information Quarterly*, 30: 67-79.
- Klijin, E-H., Edelenbos, J. och Steijn, B. (2010). Trust in Governance Networks: Its impacts on outcomes, *Administration and Society*, 42(2); 193-221.
- Kommunutredningen, Fi 2017:02. Finansdepartementet, Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- Legner, C., Eymann, T., Hess, T., Matt, C., Böhmman, T., Drews, P., Mädche, A., Urbach, N., och Ahlemann, F. (2017). Digitalization: Opportunity and Challenge for the Business and Information Systems Engineering Community, *Sus Inf Sys Eng*, 59(4): 301-308.
- Libert, B., Beck, M., och Wind, J. Y. (2016). 7 Questions to Ask Before Your Next Digital Transformation, *Harvard Business Review*, 14 July.
- Linders, D. (2012). From e-governmnet to we-governmnet: Defining a typology for citizens coproduction in the age of social media, *Governance Information Quarterly*, 29: 446-454.
- Lynn, L. E. Jr (2017). Innovation and reform in public administration: one subject or two?, i Osborne, P. Stephen och Brown, Louise (red), *Handbook of innovation in public services*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Mulgan, R. (2000). Accountability”: An ever-expanding concept?, *Public Administration*, 78 (3): 555-573.
- Nählinger, J. (2013). Understanding innovation in a municipal context: A conceptual discussion, *Innovation, Management, Policy & Practice*, 15, s. 315-325.
- Ooms, W., och Piepenbrink, R. (2020). Open Innovation for Wicked Problems: Using Proximity to Overcome Barriers, *California Management Review*, 63(2). <https://doi.org/10.1177%2F0008125620968636>
- Osborne, P. S. och Brown, L. (2017). Innovation in public services. Engaging with risk, i Osborne, Stephen. P och

- Brown, Louise (red), Handbook of innovation in public services, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Overmans, T. (2018). Innovative austerity management: How city managers create slack for innovation in times of fiscal stress, *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 30(4): 350-367.
- Pollitt, C. (2011). Innovation in the Public Sector: An Introductory Overview, i Bekkers, Viktor, Edelenbos, Jurian och Steijn, Bram (Eds.), *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*, (s. 35-43). London: Palgrave Macmillan UK.
- Pollitt, C. och Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. och Hupe, P. (2011). Talking about government: The role of magic concepts, *Public Management Review*, 13(5): 641-658.
- Rodrigues, M., Tavares, A. F., och Araújo, F. J. (2012). Municipal service delivery: The role of transaction costs in the Choice between Alternative Governance Mechanisms, *Local Government Studies*, 38: 615-638.
- Scupola, A och Zanfei, A. 2016. Governance and innovation in public sector services: The case of the digital library, *Government Information Quarterly*, 33: 237-249.
- Silva, P., Teles, F., och Ferreira, J. (2018). Intermunicipal cooperation: The quest for governance capacity? *International Review of Administrative Sciences*, 84, s. 619-638.
- Siren, A. och Grönborg Knudsen, S. (2016). Older Adults and Emerging Digital Service Delivery: A Mixed methods study on information and communications technology use, skills and attitudes, *Journal of Aging and Social Policy*, 29(1): 35-50.
- Spicer, (2017). Bridging the accountability and transparency gap in inter-municipal collaboration, *Local Government Studies*, 43(3), pp. 388-407.
- Svara, J. H. (2017). Leading successful innovation in local public services, i Osborne, S. P and Brown, L. (red), *Handbook of innovation in public services*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Sørensen, E. och Torfing, J. (2012). Introduction Collaborative Innovation in the Public Sector, *Innovation Journal*, 17: 1-14.
- Thomasson, A. (2018a), Samverkan för ökad resursbas – för vem och hur? *Svenskt Vatten Utveckling*, Nr 2018-1.
- Thomasson, A. (2018b). Studie av mellankommunal samverkan ur ett effektivitetsperspektiv med fokus på transaktionskostnader – en kunskapsöversikt. *Kommunutredningen*.
- Tresb, V., Overhage, J. M., Bundschus, M., RAbizadeh, S., Fasching, P. A. och Shipeng, Y. 2016. Going Digital: A Survey on Digitalization and Large-Scale Data Analytics, in *Healthcare*, *Proceedings of the IEEE*, 104 (11): 2180-2206.
- UN E-Government Survey (2018). *Gearing E-Government to support transformation towards sustainable and resilient societies*, United Nations: Economic & Social Affairs.
- van Bueren, E.M., Klijn, E-H., och Koppenjan, J.F.M. (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2): 193-212.
- Vangen, S., och Huxham, C. (2003), Nurturing collaborative relations: building Trust in Interorganizational Collaboration, *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39 (5): 5–31.
- Van Meerkerk, I. och Edelenbos, J. (2014), The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherland", *Policy Sciences*, Vol. 47, pp. 3–24.
- Verweij, S., Klijn, E. H., Edelenbos, J., och van Buuren A. (2013). What makes governance networks work? A fuzzy set of qualitative comparative analysis of 14 Dutch spatial planning projects, *Public Administration*, 91 (4): 1035–1055.
- Vial, G. (2019). Understanding digital transformation: A review and a research agenda, *Journal of Strategic Information Systems*, 28 (2): 118-144,
- Voorn, B. , Genugten van, M. och Thiel van, S. (2019). Multiple Principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery, *Public Administration*, 97; 671-685.
- Warner, M. (2011), Competition or cooperation in urban service delivery?, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 82, No. 4, pp. 421-435.



KOMMUNINVEST

Postadress: Box 124, 701 42 Örebro. Besöksadress: Fenixhuset, Drottninggatan 2, Örebro.
Telefon: 010-470 87 00. Telefax: 019-12 11 98. E-post: förnamn.efternamn@kommuninvest.se
www.kommuninvest.se