

Siv Sandberg & Stefan Sjöblom

DEN KOMMUNALA SJÄLVSTYRELSEN I NORDEN

MOTSTÅNDSKRAFTIG OCH ANPASSNINGSBAR MEN INTE
LÄNGRE SJÄLVKLAR?

I internationella jämförelser av kommunsystem behandlas de nordiska länderna ofta i en och samma kategori. Man framhäver likheter snarare än skillnader. Alla nordiska länder är decentraliserade enhetsstater. Organiseringen av välfärden har traditionellt byggts på ett uttalat statligt ansvar kompletterat med ett omfattande lokalt självstyre, universella sociala rättigheter och jämställdhet. Den nordiska välfärdsmodellens utmärkande kännetecken har över tid lett till viktiga gemensamma drag även i kommunernas organisering. Likheterna mellan de nordiska länderna är större än de är i jämförelse med andra länder, exempelvis i övriga Europa. Det innebär att begreppet ”nordiska kommunsystem” på ett allmänt plan är motiverat.

Övergripande kännetecken tenderar emellertid att skymma viktiga skillnader. Överlag gäller att europeiska regioner och kommuner varierar alltmer till struktur, uppgifter och organisering. De europeiska subnationella nivåerna har med andra ord inte homogeniserats (Charron, 2013; Hendriks et al., 2011). Även i Norden har tyngdpunkterna i de enskilda ländernas reformpolitik varierat genom åren. De medel som finns för att hantera det kommunala kapacitetsproblem som blivit alltmer påtagligt i alla länder, har använts på varierande sätt och lett till olika lösningar. Också i organiseringen av den regionala nivån har de nordiska länderna gjort olika vägval. Det finns därför all anledning att granska utvecklingen närmare. Den centrala frågan är vad den har

betytt för kommunernas roll i välfärdens organisering: Vilka är likheterna och skillnaderna mellan de nordiska länderna?

Utvecklingen behandlas i första hand ur ett statsvetenskapligt perspektiv. Tidsmässigt begränsas kapitlet till kommunernas utveckling i Norden sedan 1980-talet, med andra ord efter den brytpunkt där välfärdsstatens utbyggnad övergick i en anpassning till allt större ekonomiska, välfärdspolitiska och befolkningsstrukturella begränsningar. De frikommunförsök som vid den här tiden inleddes i de nordiska länderna har sedermera följts av en i det närmaste obruten reformaktivitet. Analysen struktureras enligt ett antal dimensioner som haft en grundläggande betydelse för de senaste decenniernas kommunala utveckling, och som samtidigt möjliggör jämförelser mellan länderna.

De förändringar som skett är resultatet av ett komplicerat växelspel mellan nationella utmaningar och övergripande internationella utvecklingstendenser. Inledningsvis placeras därför den kommunala utvecklingen in i ett större *förvaltningspolitiskt sammanhang*. De viktigaste förändringarna över tid och skillnaderna mellan länderna sammanfattas. Förvaltningspolitikens grundläggande uppgift har i sin tur varit att hantera det *kommunala kapacitetsproblemet*. För några decennier sedan handlade kapacitetsproblemet framför allt om de stora skillnaderna i kommunernas ekonomiska bärkraft. I dag är situationen betydligt mera mångfasetterad. Kommunernas handlingsutrymme påverkas av mycket varierande lokala, nationella och även globala utmaningar. En viktig fråga är därför hur synen på det kommunala kapacitetsproblemet förändrats över årtiondena, och hur det tar sig uttryck i den konkreta reformpolitiken som har kännetecknats av vågrörelser mellan centralisering och decentralisering. Vågrörelserna har gällt förhållandet mellan *stat och kommun*, men också den roll som kommunerna förväntas ha i form av *närdemokratiska system* och i relation till aktörer på den privata marknaden.

Trots stora förändringar har den kommunala självstyrelsen i Norden varit både motståndskraftig och anpassningsbar. Mot bakgrunden av den extrema osäkerhet som råder när detta skrivs, är det avslutningsvis på sin plats att fråga sig hur dagens mångbottnade kapacitetsproblem påverkar självstyrelsens resiliens, och samtidigt reflektera över de möj-

ligheter och utmaningar som de nordiska kommunsystemen kan stå inför i framtiden.

DET FÖRVALTNINGSPOLITISKA SAMMANHANGET

Förvaltningspolitiken, som här avser idéer och åtgärder riktade mot den offentliga sektorns organisation och arbetssätt (Petersson & Söderlind, 1997), blev under 1980-talet ett högprioriterat politikområde. De omedelbara orsakerna till den utvecklingen var de samhällsekonomiska förändringarna efter oljekrisen 1973 (jfr Sjöblom et al., 2019). Krisen innebar slutet på den högkonjunktur som pågått i västvärlden efter andra världskriget. Den växande offentliga sektorn, skattesystemets nivå och den relativt blygsamma ökningen i ny företagsamhet skapade ekonomiska störningar i alla nordiska länder. Efter att Sverige och Finland i mitten av 1980-talet avreglerat finansmarknaderna, drevs de två länderna till följd av en deflationsspiral in i en djup lågkonjunktur. Danmark lyckades undgå en finanskris eftersom landet avreglerade kapitalmarknaderna redan i början av 1980-talet, och därmed undvek en kraftig kreditexpansion. I Norge liknade händelseförloppet det i Sverige och Finland, med den skillnaden att det inföll ett par år tidigare och inte blev lika genomgripande (Jonung et al., 2008).

Den ekonomiska utvecklingen ledde till att intresset för politikens utfall och effektivitet ökade, inte bara i Norden utan i hela den internationella samarbetsorganisationen för ekonomisk utveckling, OECD. Det kom att få en stor principiell betydelse för förvaltningspolitikens inriktning under de följande decennierna. Samhällsdebatten tog en ny riktning såtillvida att synen på statens roll förändrades. Tillväxtoptimismen och tron på politikens obegränsade möjligheter förbyttes i insikten om att den offentliga sektorn nått en sådan storlek att traditionella organiserings- och styrformer inte längre var tillräckliga. Överbelastning, bristande styrförmåga och demokratins kris blev slagord i den debatt som följde (Crozier et al., 1975). I 1980-talets samhällspolitiska strategier kom därför forskningen, innovationspolitiken och den offentliga reformpolitiken i alla nordiska länder efter hand att ses som allt viktigare medel med uppgift att bidra, inte bara till den nationella ekonomiska tillväxten, utan också till politikens styrförmåga och

handlingskapacitet. Den här utvecklingen förebådade förskjutningen i riktning mot ett konkurrenssamhälle, där marknadsstyrningen skulle komma att få en allt större betydelse vid sidan av den traditionella byråkratiska resursstyrningen (jfr Sjöblom, 2011; Alasuutari, 2004).

Genom de här förändringarna ställdes emellertid 1980-talets förvaltningspolitik inför ett dilemma. Som Johan Hirschfeldt och Olof Petersson (1997) beskrivit, fanns å ena sidan ett uppenbart behov att anpassa den offentliga förvaltningen till förändrade förhållanden som innebar att staten inte längre ensam kunde bära ansvaret för välfärdspolitiken. Å andra sidan skulle förvaltningen fortsättningsvis bygga på vissa grundvärden som gäller i en konstitutionell demokrati. Det dilemma kan tydligt ses i förvaltningspolitikens svängningar genom åren och det finns fortfarande kvar i dag, särskilt som den offentligt finansierade välfärden trots alla ekonomiska utmaningar har ett starkt och tämligen stabilt förtroende bland befolkningen i alla nordiska länder (Andreasson, 2017). Därför är det inte särskilt förvånande att förvaltningspolitikens åtgärdsrepertoar blev mycket sammansatt. Den skulle svara på varierande utmaningar och skiftande ideologiska förväntningar.

Därmed har de nordiska ländernas förvaltningspolitik över tid formats av en gemensam välfärdstradition och internationella reformtrender på ett sätt som tenderar att förstärka likheterna mellan länderna. Men samtidigt har skillnader i förvaltningstradition och specifika utmaningar gett de enskilda ländernas förvaltningspolitik en nationell prägel. Jämförelser har visat att det historiska förloppet sedan 1980-talet kan indelas i tre faser (Greve et al., 2016). Även om sådana indelningar alltid innebär förenklingar, används indelningen i det följande för att sammanfatta de viktigaste tyngdpunkterna.

Moderniseringsprogrammets tid - decentralisering och avreglering

Den första fasen började under 1980-talet, och kunde kallas moderniseringsprogrammets tid. Den sammanföll delvis med den *New Public Management*-inspirerade (NPM) politiken i de anglosaxiska länderna. Vid den här tiden var emellertid de nordiska länderna ”motvilliga reformatörer” (Olsen & Peters, 1996) såtillvida att privatisering och marknadsmässighet inte fick samma genomslag som exempelvis i

Australien, Nya Zealand och England. Inom loppet av några år antog visserligen regeringarna i alla nordiska länder omfattande moderniseringsprogram för den offentliga sektorn men de hade en betoning på anpassning, flexibilitet, effektivitet och avreglering (Albæk, 1996). Syftet var inte att i grunden omforma den offentligt finansierade välfärdsmodellen. Snarare blev förvaltningspolitiken ett smörgåsbord där olika ideologiska inriktningar kunde finna stöd för ett förnyelseinriktat arbete (Klausen & Ståhlberg, 1998).

Till skillnad från många andra länder kom en stor del av de konkreta åtgärderna och reformerna som genomfördes under moderniseringsprogrammen i de nordiska länderna av naturliga skäl att gälla kommunerna. Syftet var att förstärka den kommunala autonomi och tona ner det statliga inflytandet. Det innebar en fortsättning på den decentraliseringsväg som pågått sedan slutet av 1960-talet, med den väsentliga skillnaden att nationell lagstiftning och ekonomisk reglering nu betraktades som ett hinder för att kunna anpassa välfärdsservicen till lokala behov. Genom att de kommunala serviceorganisationerna byggts ut och personalen professionaliserats, hade välfärdsstaten nått en mognad som gjorde det möjligt att tona ner centralt reglerade välfärds- och likhetsmålsättningar till förmån för effektivitet och lokal anpassning.

Därmed blev kraven på en omfattande avreglering allt starkare. Kraven gällde även den ekonomiska regleringen och utmynnade i reformer av statsandelstagstiftningen, minskad öronmärkning av statliga anslag och en mindre standardisering överlag. Eftersom sådana krav tenderar att vara politiskt kontroversiella, initierades reformerna i allt högre grad genom experiment, framför allt i form av de frikommunexperiment som genomfördes i Sverige med början 1984, Danmark (1985), Norge (1987) och Finland (1989). Experimenten innebar ett klart avsteg från de nordiska ländernas traditionellt statscentrerade och *top-down*-drivna reformpolitik. Det har sagts att frikommunexperimenten genom sin design i sig var ett svar på kommunernas kritik av den omfattande statliga kontrollen av kommunernas verksamhet (Albæk, 1997, s. 13 f.).

En förändrad syn på effektiva organisationer - samverkan och marknadsmässighet

Den andra fasen i förvaltningspolitikens utveckling inföll under åren före och efter millennieskiftet. Under hela 1990-talet fortsatte den intensiva reformtakten inom ramen för starkt decentraliserade strukturer. Också reformpolitiken var utpräglat decentralistisk. Föreställningen om den möjliggörande staten bröt igenom vid den här tiden, och innebar i frikommunförsökens anda att staten skulle skapa betingelser för kommunerna att genomföra reformer på frivillig väg. En tvingande reformpolitik tillämpades alltmer sällan, även om förändringar i statsandelssystemen och skattepolitiken kunde ha en starkt tvingande karaktär (Klausen & Ståhlberg, 1998). Drivkrafterna bakom den möjliggörande reformpolitiken varierade emellertid i de enskilda länderna. Finland och Sverige drabbades hårt av finanskrisen i början av 1990-talet. Särskilt i Finland var medlemskapet i Europeiska unionen ytterligare ett starkt motiv för att effektivera den offentliga sektorn. I Danmark och Norge var det i högre grad fråga om en gradvis utveckling som bottnade i kritiken mot den statscentrerade politiken.

Internationella NPM-inspirerade reformtrender fortsatte att påverka 1990-talets förvaltningspolitik, men inte på ett genomgripande sätt. De nordiska ländernas hållning var pragmatisk och tyngdpunkterna varierade. Danmark framställs ofta som det mest kommunitära landet i Norden, vilket bland annat tog sig uttryck i en betoning av medborgarnas valfrihet på olika serviceområden. Den norska reformpolitiken betonade ledarskap och styrmodeller. Lösningar för valfrihet och konkurrens på en bredare front var utmärkande särskilt för Sveriges reformansträngningar vid den här tiden genom bland annat konkurrensprogram och beställar-utförarmodeller. I Finland låg tonvikten på de ekonomiska instrumenten, som förnyade budgetsystem och resultatstyrning (Klausen & Ståhlberg, 1998, s. 199 ff.). I Island lanserades under 1990-talet två stora reformprogram under den samlande beteckningen "New Public Management" med inslag som vid den tiden var typiska för förnyelsen av den offentliga sektorn i alla OECD-länder. De isländska reformerna genomfördes under en lång tidsperiod, men intensiteten minskade efter 1998 då en fördelaktig ekonomisk utveckling ledde till att det politiska intresset för förnyelseprojekten avtog (Greve et al., 2016).

På ett principiellt plan gav 1980- och 1990-talens förvaltningspolitik, vars tyngdpunkter här endast kunnat antydast, uttryck för två viktiga förändringar med bärvidd även för dagens situation. För det första förändrades synen på hur en effektiv organisation bör fungera. I alla nordiska länder påverkades effektivitetsuppfattningen av de internationella liberalistiskt inspirerade strömningarna. I Finland och Sverige skedde förändringen dessutom under ett starkt inflytande från näringslivet (Sjöblom, 2011). Betoningen av ledarskap, resultat, ansvar och konkurrens reflekterar den förändrade effektivitetssynen. För det andra utformades reformpolitiken under en allt klarare insikt om att genuint svårlösta samhällsproblem, såsom klimatförändring, migration, långtidsarbetslöshet eller konsekvenserna av en åldrande befolkning, förutsätter samarbete. Nätverk och samverkansstyrning blev viktiga slagord som gick igen i flera reformperspektiv med ett starkt internationellt genomslag. Sådana exempel är *whole-of-government*, *joined-up government* och *New Public Governance* (NPG) (Christensen & Lægreid, 2007; Triantafyllou & Torfing, 2018).

Den starka statens återkomst?

Internationella reformtrender har förvisso påverkat förvaltningspolitikens utformning i de nordiska länderna ända sedan 1980-talet. OECD:s utvärderingar, jämförelser och rekommendationer har exempelvis haft en stor betydelse för hur reformer genomförts. Därtill kan en del av de förändringar som genomfördes i Finland och Sverige på 1990-talet, särskilt på den regionala nivån, ses som en anpassning till de krav som medlemskapet i Europeiska unionen ställde. I huvudsak har emellertid det övernationella inflytandet på förvaltningspolitiken varit av indirekt natur. I förhållande till EU är förvaltningens organisering primärt en angelägenhet för nationalstaten. Detta har inneburit att de effekter EU:s politik har på förvaltningens organisering och verksamhet i de enskilda länderna starkt har modererats av nationella behov och historisk tradition. Det gäller inte bara de nordiska medlemsländerna utan de små staterna i EU överlag (Antunes & Loughlin, 2020; Sjöblom, 2020).

Det indirekta internationella inflytandet kommer kanske främst till uttryck i den pragmatism som kännetecknat de nordiska ländernas

förvaltningspolitik. Den har bland annat inneburit att tyngdpunkterna i 2000-talets reformer, nätverksorganisering, samordning, samverkan och integrerade organiseringsformer, fått varierande utslag i de enskilda länderna.

I Sverige har den dualism som av hävd kännetecknat förvaltningssystemen inneburit självständiga ämbetsverk med resurser att aktivt svara för politikutformningen inom respektive områden. Däremot är det inte klart att förvaltningsmyndigheternas självständighet främjar samarbete (Wockelberg & Ahlbäck Öberg, 2016, s. 170). Både i Sverige och i andra länder har till exempel covid-19-pandemin lett till utmaningar när det gällt att skapa en sådan samverkan mellan formellt självständiga myndigheter som en effektiv krishantering skulle förutsätta. I Danmark har sentida förändringar beskrivits som en utveckling mot en ”neo-weberiansk stat i en digital tidsålder” (Greve & Ejersbo, 2016, s. 127). Den offentliga sektorn har här genomgått en ny integrering genom större förvaltningsenheter, resultatorientering, strategisk styrning och inte minst digitala reformer som skär genom olika förvaltningssektorer och nivåer.

Island drabbades allra hårdast av finanskrisen 2008, vilket innebar att nedskärningar och sammanslagningar blev dominerande inslag i den jämförelsevis starkt ministerstyrda centralförvaltningens reformrepertoar. Även arbetsfördelningen mellan staten och kommunerna har varit en problematisk och återkommande fråga, inte minst när det gäller social- och hälsovårdens organisering. Generellt sett var den isländska reformpolitiken vid den här tiden mer krisdriven än i de övriga nordiska länderna (Greve et al., 2016).

Norge undgick den senaste finanskrisen, vilket är en av förklaringarna till att reformpolitiken framstätt som mindre radikal och mer inkrementell än grannländernas (Lægreid & Rykkja, 2016, s. 159). NPM blev tidigt en fråga om styrning och ledning snarare än om marknad, och även senare har reformpolitiken bestått av en blandning av gamla och nya instrument som skapar hybrider men också komplexa organisationsformer.

Reformpolitiken i Finland under de två senaste decennierna är en komplicerad process bestående av både omfattande strukturella reformförsök på alla förvaltningsnivåer, och en stark betoning av hel-

hetsmässig resultatorientering och strategisk styrning. Den finländska reformpolitiken ger med andra ord uttryck för ambitionen att förena en stark top-down-tradition i form av central styrning med nya horisontella och vertikala samverkansstrukturer (Virtanen 2016, s. 138; Vento & Sjöblom, 2018).

Dagens förvaltningspolitiska medelarsenal innefattar en mångfald organiseringsalternativ och styrinstrument som ofta är i bruk samtidigt. Det beror i sin tur på att samhällsproblemen skär genom förvaltningssektorer och -nivåer på ett betydligt mer komplicerat sätt än för bara några decennier sedan. Problemen skapar starka beroendeförhållanden mellan statliga myndigheter, regioner, kommuner och aktörer inom andra samhällssektorer. De förutsätter samarbete men också en betydande självständig handlingskapacitet. Därmed har kapacitetsproblemet ändrat karaktär. Det är inte enbart fråga om ekonomiska och andra resurser. Handlingskapaciteten förutsätter kunskap, anpassning och en politisk förmåga att agera strategiskt i förhållande till de utmaningar samhället ställs inför. För att förstärka handlingskapaciteten tenderar Europas regeringar återigen att gynna centraliserade lösningar, men detta inom ramen för samhällsproblem och samhällsstrukturer som nått en mycket hög komplexitet (Greve et al. 2016, s. 192 f.). Europeiska jämförelser visar att de nordiska länderna gått i bräschen när det gäller att förstärka den centrala nivåns styrnings- och koordineringskapacitet genom att strömlinjeforma förvaltningsorganisationerna, genom att ta i bruk de medel som e-förvaltning erbjuder och genom förstärkta åtgärder för resultatstyrning och utvärdering (Heichlinger et al., 2018).

Alla nordiska länder har med andra ord under de senaste decennierna bedrivit en mycket aktiv reformpolitik, men vår översikt visar också att länderna till följd av skillnader i förvaltningstradition och nationella utmaningar delvis dragit åt olika håll på ett sätt som gör att bilden av den nordiska förvaltningspolitiken är mer sammansatt än tidigare. Beträffande statsförvaltningens organisering antyder europeiska jämförelser att det inte längre är lika motiverat som tidigare att upprätthålla den traditionella indelningen i västnordiska (Danmark, Island, Norge) och östnordiska (Finland, Sverige) system som länge utgjort den geografiska skiljelinjen mellan å ena sidan ministeriecen-

trerade och å andra sidan dualistiska system (Heichlinger et al., 2018; Greve et al., 2016).

Genom den intensiva reformpolitiken har nya organiserings- och styrformer kompletterat snarare än ersatt gamla på ett sätt som gör sådana gränslinjer alltmer diffusa och den övergripande bilden mer komplicerad. Men samtidigt visar hanteringen av covid-19-pandemin att förvaltningstraditionen fortsättningsvis spelar en roll. Inför yttre hot blottläggs styrkor och svagheter i den grundläggande förvaltningsmodellen. Skillnaderna i handlingsmönster mellan de olika länderna, och de samordningsproblem som uppstått i anslutning till pandemin, förklaras i hög grad av författningsmässiga och förvaltningsstrukturella särdrag.

På den kommunala nivån har den övergripande statliga reformpolitiken skapat motstridiga styrningssignaler i alla länder. Även kommunerna förväntas ha flera olika slag av handlingskapacitet för att hantera framtidens utmaningar. Vad kapacitetsproblemet skiftningar över tid betytt uttryckligen för kommunerna, för relationen mellan stat och kommun och för kommunerna som demokratiska system behandlas i det följande.

DET KOMMUNALA KAPACITETSPROBLEMET I FÖRVALTNINGSPOLITIKEN

De idéer om avreglering och decentralisering som präglade frikommunförsöken i Norden på 1980-talet gjorde starka avtryck i de kommunallagar som godkändes under 1990-talet och i grundprinciperna för hur statsbidragssystem och andra finansieringsmekanismer är uppbyggda. De kommunala organisationer och finansieringssystem som var i behov av reformer på 1980- och 1990-talen hade byggts upp med tanke på den växande kommunala välfärdsstaten, när ett stort antal offentliga välfärdstjänster gjordes tillgängliga för medborgarna genom kommunerna. I välfärdskommunernas uppbyggnadsskede definierades kommunernas kapacitet ofta handgripligt, som ett visst befolkningsunderlag som förutsattes för att få tillstånd att bygga en egen vårdcentral eller ett eget gymnasium. Det här sättet att definiera kommunal kapacitet återkom i början av 2000-talet när strukturreformer på nytt blev aktuella i alla nordiska länder. Samtidigt har kommunernas upp-

giftsområde utvidgats och förändrats på ett sätt som påverkar förväntningarna på vad kommunerna borde vara kapabla till.

Trots att den närstudie av stat-kommunrelationen i Norden som presenteras härnäst kommer att peka på tendenser till ökad statlig styrning av kommunerna, är det på sin plats att påpeka att de nordiska kommunernas autonomi enligt alla formella och faktiska måttstockar är stark. En studie av den kommunala självstyrelsens utveckling i 27 europeiska länder under åren 1990–2014 placerar alla fem nordiska länder i den kategori av länder där kommunerna har både många och viktiga uppgifter och omfattande finansiell och organisatorisk autonomi. När det gäller de lagstiftningsmässiga förutsättningarna för kommunal självstyrelse har de nordiska länderna närmast sig varandra, bland annat eftersom alla ratificerat den europeiska stadgan om kommunal självstyrelse. Jämförelsen visar också att Island, där utbyggnaden av den kommunalt baserade välfärdsservicen kom i gång först på 1990-talet, i flera avseenden närmast sig resten av de nordiska länderna (Ladner et al., 2019; Hlynsdóttir, 2020)

Organisationsfrihet, men inte frihet från statlig styrning

Sedan 1990-talet ger de nordiska kommunallagarna kommunerna omfattande frihet i organisatoriska frågor, oberoende om det gäller beslutsfattande, administration eller tjänsteproduktion. Frihetsgraderna är emellertid inte helt identiska i alla länder. Danmark har den mest standardiserade modellen för det lokala beslutsfattandet och till och med sådant som arvodesnivåer för kommunala uppdrag bestäms nationellt, medan den norska kommunallagen tillåter stora lokala variationer i hur den politiska organisationen byggs upp. Norska kommuner kan till exempel välja om de vill tillämpa samlingsstyre eller parlamentariskt styre i kommunalpolitiken. När det gäller organisering av tjänsteproduktion har Finland det mest flexibla och omfattande regelverket för interkommunal samverkan, medan den svenska lagstiftningen i större utsträckning är anpassad till att också andra än kommunen själv kan erbjuda de tjänster invånarna har rätt till (Sletnes et al., 2013).

I Norge uppfattades den kommunala organisationsfriheten som ett sätt att bryta samhällets sektorisering. Det sågs till och med som

ett självändamål att organisera kommunens tjänsteproduktion och beslutsfattande avvikande från den rådande indelningen i ministerier, något som i praktiken visade sig bli en besvikelse. Trots att staten inte längre detaljreglerar hur kommunens organisation ska se ut, har nationell lagstiftning och nationella finansieringsbeslut fortfarande stor betydelse för vad kommunen i praktiken kan göra (Tranvik & Fimreite, 2007).

Sedan 1990-talet har regleringen av kommunernas skyldigheter delvis förändrats, så att den i större utsträckning fokuserar på behoven hos de människor som berörs av servicen. Det här tar sig uttryck till exempel i stark rättighetslagstiftning där medborgarnas rätt till vissa former av offentliga tjänster garanteras oberoende av kommunernas resurser och i tydligare reglering av tidsfrister och personaldimensioner (Hiironniemi, 2013). I Sverige har lagstiftningen om valfrihetssystem stärkt både enskilda medborgares rätt att välja service och privata producenters rätt att etablera sig, samtidigt som kommunerna behåller skyldigheten att se till att invånarna får den service de har rätt till.

Sedan 1990-talet har kommunernas skyldigheter utökats genom skärpta krav på existerande verksameters kvalitet och kvantitet, men också genom etableringen av nya politikområden. Tredje generationens politikområden, såsom klimat- och hållbarhetspolitik, hälsofrämjande och delaktighet, kännetecknas av att de är sektoröverskridande och förutsätter samverkan med aktörer inom och utanför kommunen för att kunna förverkligas på ett effektivt sätt (Montin, 2007).

I alla länder kan man iaktta centraliseringstendenser, som bland annat tar sig uttryck i initiativ om strukturreformer och i initiativ om statligt huvudmannaskap för verksamheter, där mellankommunal variation uppfattas vara ett problem med tanke på medborgarnas likvärdighet (Larsson, 2020). I Norge och Danmark tog staten över drifts- respektive finansieringsansvaret för den specialiserade sjukvården i början av 2000-talet. I Finland har administrationen av försörjningsstödet överförts från kommunerna till Folkpensionsanstalten. Social- och hälsovårdsreformen som genomförs från och med den 1 januari 2023 överför inte enbart det kommunala ansvaret för vård och omsorg till en nygrundad regional förvaltning, välfärdsområdet, utan stärker också statens roll i styrningen och finansieringen av vården. I Sverige

är huvudmannaskapet för grundskolan föremål för politisk debatt. Hösten 2020 tillsattes en utredning som ska se över möjligheten att förstatliga grundskolan (Dir 2020:140).

Kommunstrukturfrågans återkomst

Nationellt initierade reformer av den kommunala indelningen hör till de mer sparsamt använda förvaltningspolitiska åtgärderna. Som instrument kan strukturreformerna vara kraftfulla, men de är samtidigt politiskt kontroversiella, eftersom de i betydligt större utsträckning än andra förvaltningspolitiska reformer innebär ingrepp i den kommunala självstyrelsens domäner. Under 1980-talet och det tidiga 1990-talet var frågan om kommunernas antal och storlek sekundär i nordisk förvaltningspolitik. De stora indelningsreformer som slutfördes på 1960- och 1970-talen uppfattades ha skapat ramarna för den kommunala självstyrelsen för en lång tid framåt. I den anda av decentralism och avreglering som präglade tidsperioden uppfattades strukturer som något man skulle frigöra sig från, inte cementera. I mitten av 1990-talet, efter finanskrisen, förekom vissa diskussioner om behovet av kommunsammanslagningar i Danmark, Finland och Norge, men initiativen fick inget bredare politiskt gehör. I Norge etablerade Stortinget 1995 principen om att kommunsammanslagning i regel ska ske frivilligt (Baldersheim & Rose, 2010). Island avvek på den här punkten från det allmänna nordiska mönstret. I början av 1990-talet genomfördes en nationellt styrd indelningsreform (Eythórsson, 1998), som sedan följts av ett relativt stort antal frivilliga sammanslagningar. Mellan åren 1992 och 2021 minskade antalet kommuner i Island från 172 till 69.

När kommunstrukturfrågan återkom på de nordiska ländernas politiska dagordning i början av 2000-talet var det delvis överraskande (se t.ex. Christiansen & Klitgaard, 2008; Sandberg, 2010). Det låg inte någon akut politisk kris bakom initiativen, men väl en insikt om att en ackumulation av olika omständigheter utmanade kommunsystemets långsiktiga bärkraft: kommunernas uppgiftsområden hade breddats och blivit mer komplexa och medborgarnas rättigheter hade stärkts, samtidigt som förväntan på kommunernas ekonomiska självständighet vuxit och den geografiska balansen mellan olika delar av länderna förskjutits. Till bilden hör också att kommunindelningsfrågorna presente-

rats som ett led i en större ambition att omvärdera den sammantagna arbetsfördelningen inom den offentliga sektorn, vilket kan tolkas som ett led i den starka statens återkomst som beskrevs tidigare i kapitlet.

Reformaktiviteternas omfattning och paketering har sett olika ut i de nordiska länderna, trots att alla länder presenterat i stort sett likartade bakgrundsbeskrivningar till behovet av reformer. Danmark och Sverige utgör ett slags ytterligheter i jämförelsen.

Danmark genomförde under åren 2004–2007 en omfattande reform av kommun- och regionnivåerna. Utöver indelningsreformerna, där antalet kommuner minskade från 271 till 98 och antalet regioner från 13 till 5, genomfördes omfattande förändringar i arbetsfördelningen och de finansiella relationerna mellan staten, kommunerna och regionerna. Reformen innebar också en förändring av tyngdpunkten i den självstyrande sektorn: medan kommunernas roll och handlingsfrihet stärktes, inskränktes den regionala autonomin när regionerna framtogs beskattningsrätt och allmän kompetens (Mouritzen, 2010; Blom-Hansen et al., 2016).

I Sverige tillsatte regeringen Göran Persson 2003 den så kallade Ansvarskommittén som fick ett ambitiöst uppdrag att i Axel Oxenstiernas efterföljd se över hela den svenska samhällsorganisationen. Kommitténs slutbetänkande från 2007 pekar ut en reform av den regionala nivån som nyckeln till en hållbar förvaltningsorganisation (SOU 2007:10). Slutsatserna följdes av fler utredningar med förslag till färre regioner med fler uppgifter, men frågan har inte avancerat politiskt. Kommunutredningen som gav sitt slutbetänkande våren 2020 hade ett brett uppdrag med avseende på kommunernas framtida kapacitet. Utredningen öppnar försiktigt för att staten aktivare än fallet är i dag skulle stimulera kommunerna till frivilliga kommun-sammanslagningar. I motsats till resten av Norden har det inte skett några kommunsammanslagningar i Sverige sedan 1970-talet (SOU 2020:8). Sammantaget är den politiska försiktigheten stor i Sverige när det gäller åtgärder som rör den kommunala och regionala indelningen, trots att arbetsfördelningen mellan stat och kommun och gränserna för självstyrelsen är något som diskuteras aktivt (Larsson, 2020).

I Finland och Norge har insikten om behovet av strukturella åtgärder stått högt på alla regeringars dagordningar, samtidigt som reform-

aktiviteterna varit mer sökande och ibland ändrat inriktning beroende på regering.

I Finland började regeringarna i början av 2000-talet aktivt arbeta för att stärka befolkningsunderlaget för den kommunala tjänsteproduktionen, i synnerhet social- och hälsovården. Den första reformen 2005–2011 byggde på ett stort inslag av frivillighet. Kommunerna gavs möjlighet att välja mellan frivilliga kommunsammanslagningar och utvidgat samarbete inom social- och hälsovården. Reformaktiviteterna var relativt omfattande, men uppfattades vara för oenhetliga. Följande regering hade ambitionen att genom starkare styrning av kommunsammanslagningarna rätta till oenhetligheten, men reformförsöket stötte på stort politiskt motstånd (Sandberg, 2016). Mellan åren 2005 och 2021 minskade antalet kommuner på finska fastlandet från 416 till 293.

Uppfattningen att kommunernas kapacitet inte räcker till för att trygga en likvärdig tillgång till välfärdsservice kvarstår emellertid. Sedan 2015 har finska regeringar strävat efter att reformera social- och hälsovården genom att lyfta bort ansvaret för vård och omsorg från kommunerna till en ny folkvald regional nivå.

I Norge präglades försöken att stärka kommunernas kapacitet fram till 2013 av ett experimentellt grepp och mjuka metoder. Det förekom försök med uppgiftsdifferentiering mellan kommunerna, och regeringarna mellan 2005 och 2013 lyfte fram interkommunal samverkan som det främsta redskapet för att stärka kommunernas kapacitet. Regeringen Erna Solberg ändrade helt inställning och tog initiativ till en nationell kommunreform i syfte att åstadkomma mer robusta kommuner, samtidigt som reformen också förblev trogen Stortingets tidigare utfästelse om att kommunreformen bör vara frivillig (Askim, Klausen & Vabo, 2016). Efter en lång beredningsprocess verkställdes kommunsammanslagningar vid ingången av 2020. Samtidigt genomfördes också ett antal regionsammanslagningar. Antalet kommuner minskade från 422 till 356, men hälften av kommunerna har fortfarande färre än 5 000 invånare. Regeringen ser ett behov av att reformerna av kommunstrukturen fortsätter (se t.ex. Prop. 105 S, 2019–2020).

En gemensam ambition för reforminitiativen har varit att stärka kommunernas roll som serviceproducenter, samhällsutvecklare och demokratiska system. Reformernas olika ambitionsnivå och utfall gör

att strukturreformernas faktiska konsekvenser för kommunernas kapacitet varierar och att skillnaderna i utgångspunkterna för den kommunala självstyrelsen i Norden har ökat. Den danska reformen resulterade i relativt jämnstora och resursstarka kommuner med en medianstorlek om 45 000 invånare. Reformen stärkte kommunernas roll i den danska samhällsorganisationen, inte bara inom tjänsteproduktionen, men också inom utvecklingspolitik och myndighetsutövning. I Finland, Norge och Sverige kvarstår stora kapacitetsvariationer mellan stora och små kommuner. Det här gör att behovet av förvaltningspolitiska åtgärder riktade mot kommunerna kvarstår, samtidigt som det finns tendenser som visar att tilltron till kommunernas potential att ta emot nya uppgifter sviker, vilket är fallet i den finska social- och hälsovårdsreformen.

Generalistkommunen utmanas från två håll

Dagens nordiska kommuner är generalistkommuner, vilket innebär att lagstiftningen tillskriver alla kommuner samma rättigheter och skyldigheter oberoende av storlek och läge. Tanken om en enhetlig kommunmodell är inte mer än 50 år gammal och härstammar från den kommunallagstiftning som togs i bruk på 1970-talet, efter den första vågen av kommunindelningsreformer. Fram till dess fanns det en viss uppgiftsdifferentiering mellan städer, köpingar och landskommuner, men när kommunernas ansvar för lagstadgade tjänster växte och medborgarnas rättigheter till välfärdsservice i kommunal regi utvidgades, uppfattades differentieringen ha spelat ut sin roll.

Frågan om hur hållbart det är att alla kommuner har identiska uppgifter har fått ny aktualitet på 2000-talet som ett led i diskussionen om kommunernas kapacitet. Den svenska kommunutredningen (SOU 2020:8) slår fast att kommunerna för att klara av sina framtida utmaningar behöver ha två slags kapacitet: *driftskapacitet*, som innebär att kommunerna har tillgång till den personal, den kompetens och de ekonomiska resurser som krävs för att driva verksamheten, och *utvecklingskapacitet*, som innebär förmåga att agera proaktivt, att investera i verksamhet och infrastruktur, att samverka med det omgivande samhället samt kapacitet att ta emot nya lagstadgade uppgifter. Den norska regeringen konstaterar med liknande ordval att framtidens kommu-

ner ska vara *bärkraftiga* och ha *kapacitet till omställning* (Prop. 105S, 2019–2020).

Diskussionen är särskilt aktuell i Finland, Norge och Sverige, där skillnaderna i kommunernas befolkningsunderlag är betydande och där de ökade skillnaderna mellan växande och krympande kommuner är ett aktuellt tema (se t.ex. Syssner, 2018).

Frågan debatteras under olika överskrifter: asymmetri (Sverige), uppgiftsdifferentiering (Finland) och generalistkommunen (Norge), men substansen i diskussionen är densamma. Kunde en del av det kommunala kapacitetsproblemet lösas genom att kommunerna inte har till alla delar identiska uppgifter? (Lidström, 2018; Lavapuro et al., 2019; Meld. St. 14 (2014–2015); Kommunal- og regionaldepartementet, 2020).

Differentieringsfrågan diskuteras både horisontellt inom kommunsystemet och vertikalt i förhållande till den regionala nivån. På den vertikala axeln har frågan om uppgiftsdifferentiering gällt huruvida stora städer kunde ta över en del av de uppgifter som nu ligger hos den folkvalda regionala nivån, eller om det kunde ske en uppgiftsväxling så att den regionala nivån kunde avlasta kommunerna från tyngre uppgifter. På den horisontella axeln gäller frågan huruvida små kommuner kunde befrias från en del av de lagstadgade uppgifter som gör att deras kapacitet inte räcker till.

Efterfrågan på differentiering av uppgifter kan lokaliseras både till kommunerna själva och till lagstiftaren (Stenvall et al., 2018; Syssner, 2018; SOU 2020:8; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020), men utredningar visar att de gränsdragningar som skulle krävas för att genom lagstiftning göra avsteg från generalistmodellen inte är enkla (Lidström, 2018). Samtidigt ökar skillnaderna i kommunernas kapacitet de facto. Olika former för interkommunal samverkan delar upp kommunerna i producentkommuner och samarbetskommuner. Stora kommuner, i synnerhet storstäderna, använder sig i större utsträckning än små kommuner av sin allmänna kompetens för att åstadkomma lokal utveckling. I andra ändan står de minsta kommunerna inför svåra existentiella överväganden. Vilken är kommunens roll när förutsättningarna för egen serviceproduktion inte längre finns (Sandberg 2021)?

SLUTORD

Förvaltningens utveckling i de nordiska länderna under de senaste 40 åren är en sammansatt historia, präglad av komplicerade samband och reformförlopp. Vi har här endast kunnat beröra de mest övergripande förändringarna. Trots att ekonomiska kriser och andra utmaningar skapat olika former av kapacitetsproblem, är det ingen tvekan om att den kommunala självstyrelsen varit både motståndskraftig och anpassningsbar. En förklaring är att den nordiska välfärdsmodellen har varit elastisk såtillvida att den gett utrymme för nationellt anpassade lösningar och handlingsalternativ. En sådan anpassning till nationella behov och förvaltningstradition har skett på alla förvaltningsnivåer. Till den nordiska modellen hör också att nationella beslutsfattare fram till i dag haft en grundmurad tillit till kommunernas förmåga att hantera nya lagstadgade uppgifter, en utveckling som paradoxalt nog ligger bakom en del av de kapacitetsproblem vi beskrivit i kapitlet.

En annan förklaring är att hållningen till de handlingsalternativ som reformpolitiken erbjuder i huvudsak har varit pragmatisk i alla nordiska länder. De förvaltningspolitiska vägvalen har inte omgetts av djupa politiska och ideologiska tvister, möjligen med undantag för de stora strukturella reformerna.

En tredje förklaring bottnar i de sätt på vilka reformerna har förverkligats. I många fall har förändringar genomförts som experiment eller stegvisa reformer. En sådan strategi ger möjligheter till en gradvis anpassning genom att utvärdera, ta lärdom och korrigera. Det leder till att förvaltningen utvecklas genom att nya organiserings- och verksamhetsformer läggs till gamla, och mer sällan till radikala omvälvningar där gamla organisatoriska lösningar helt överges. Det är emellertid inte hela bilden. De reformer av hälso- och sjukvården som genomförts i de olika länderna är exempel på förändringar där ansvaret mellan staten, regionerna och kommunerna omfördelats i grunden genom nya strukturella lösningar.

Det bör emellertid tilläggas att reformerna inte genomförts på bekostnad av det statliga inflytandet. I omorganiseringarna av hälso- och sjukvården har statens roll förstärkts trots att länderna gått in för olika lösningar. Det har skett antingen direkt, genom att staten övertagit ansvaret som i Norge, eller indirekt via reglerings- och finansie-

ringssystemen som i Danmark. Även i övrigt söker man i dag centraliserade lösningar på den offentliga sektorns samordningsproblem. De är exempel på det nära och känsliga sambandet mellan centralisering och decentralisering, och på de vågrörelser som genom decennierna kännetecknat de nordiska förvaltningssystemen.

Ur kommunernas och den kommunala självstyrelsens perspektiv har de senaste decennierna präglats av motstridiga styrsignaler som fört in nya element i den klassiska balansgången mellan centralisering och decentralisering. Sett ur ett längre perspektiv har kommunernas formella ekonomiska och organisatoriska autonomi stärkts, samtidigt som bland annat en stärkt reglering av individuella rättigheter gjort att statsmakten behållit ett fast grepp om det som sker lokalt. De strukturreformer som genomförts under 2000-talet har lett till delvis olika utgångslägen för den kommunala självstyrelsen i Norden. Medan den danska strukturreformen tydligt stärkte både kommunernas handlingskapacitet och kommunernas betydelse i samhällsorganisationen, kan vi i resten av Norden notera tecken på minskad tilltro till att förverkliga samhällspolitiska reformer i och genom kommunerna. I synnerhet i Finland och Sverige kan vi sedan 2015 iaktta ökade krav på att huvudmannaskapet för offentlig service som skola och sjukvård borde förstatligas, eller i varje fall lyftas bort från kommunerna.

Som tidigare framgick förutsätter de utmaningar den offentliga sektorn står inför att framtidens kommuner har flera slag av handlingskapacitet. De stora samhällsproblemen i vår tid är flerdimensionella och sammansatta, och lösningarna kräver samverkan över sektor-, kommun-, myndighets- och nationsgränser. Elasticiteten i den nordiska välfärdsmodellen utmanas kanske framför allt av att kommuner och regioner fortfarande har mycket varierande resurser när det gäller att mobilisera handlingskapaciteten. Idén om den nordiska välfärdskommunen, där alla kommuner oberoende av storlek och läge har samma skyldighet att erbjuda service till medborgarna, utmanas från flera håll. Samtidigt ger de senaste decenniernas mångfasetterade förvaltningspolitik en viktig lärdom. En av förutsättningarna för att målsättningar som ett mer hållbart och integrerat Norden ska kunna uppnås, är att kommuner och regioner fortsättningsvis kan vara laboratorier och verkstäder för framtida organisationsformer och handlingsmodeller.

KÄLLOR OCH LITTERATUR

- Alasuutari, P. (2004). Suunnitteluloudesta kilpailutalouteen: miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? *Yhteiskuntapolitiikka*, 69(1), 3–16.
- Albæk, E. (1996). Introduction. I E. Albæk, L. Rose, L. Strömberg & K. Ståhlberg (Red.), *Nordic Local Government: Developmental Trends and Reform Activities in the Postwar Period* (s. 7–16). ACTA.
- Andreasson, U. (2017). *Trust – The Nordic Gold*. Nordic Council of Ministers.
- Antunes, S., & Loughlin, J. (2020). Conclusion: State rescaling and a ‘Europe of the Regions’ in small unitary states: A damp squib? I S. Antunes & J. Loughlin (Red.), *Europeanization and Territorial Politics in Small European Unitary States: A Comparative Analysis* (s. 303–321). Routledge.
- Askim, J., Klausen, J.E., & Vabo, S.I. (2016). Kommunereformen og dens alternativer. I J.E. Klausen, J. Askim & S.I. Vabo (Red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 275–290). Fagbokforlaget.
- Askim, J., Klausen, J.E., Vabo, S.I., & Bjurstrøm, K. (2017). Territorial upscaling of local governments: A variable oriented approach to explaining variance among Western European countries. *Local Government Studies*, 43(4), 555–576.
- Baldersheim, H., & Rose, L.E. (Red.). (2010). *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave MacMillan.
- Baldersheim, H., & Rose, L.E. (2010). The Staying Power of the Norwegian Periphery. I H. Baldersheim & L.E. Rose (Red.), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders* (s. 80–100). Palgrave MacMillan.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., & Serritzlew, S. (2016). Hurtig, ufrivillig og omfattende. Den danske kommunereform. I J.E. Klausen, J. Askim & S.I. Vabo (Red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 203–228). Fagbokforlaget.
- Charron, N. (2013). Evaluating EU countries by QoG: National level. I N. Charron, V. Lapunte & B. Rothstein (Red.), *Quality of Government and Corruption from a European Perspective* (s. 37–69). Edward Elgar.
- Christensen, P.M., & Baggesen Klitgaard, M. (2008). *Den utænkelige reform: strukturreformens tilblivelse 2002–2005*. Syddansk universitetsforlag.
- Christensen, T., & Lægred, P. (2007). The whole of government approach to public sector reform. I *Public Management Review*, 67(6), 1059–1066.
- Crozier, M., Huntington, S.P., & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy*. New York University Press.
- Dir 2020:140. Förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan. Kommittédirektiv. Utbildningsdepartementet.
- Eythórsson, G.E. (1998). *Kommunindelningsspolitik i Island: staten, kommunen och folket om kommunsammanslagningar*. [Doktorsavhandling, Göteborgs universitet]. <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/10931>
- Gilljam, M., Karlsson, D., & Sundell, A. (2010). *Politik på hemmaplan: tiotusen fullmäktigeledamöt er tycker om politik och demokrati*. SKL Kommentus förlag.
- Greve, C., & Ejersbo, N. (2016). Denmark: Towards the Neo-Weberian State in the Digital Era. I G. Hammerschmid, S. Van de Valle, R. Andrews & P. Bezes (Red.), *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top* (s. 119–128). Edward Elgar Publishing.

- Greve, C., Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (Red.). (2016). *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management*. Palgrave MacMillan.
- Greve, C., Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2016). The Nordic Model Revisited: Active Reformers and High Performing Public Administrations. I C. Greve, P. Læg Reid & L. H. Rykkja (Red.), *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management* (s. 189–212). Palgrave Macmillan.
- Heichlinger, A., Thijs, N., Hammerschmid, G., & Attström, K. (2018). *Public Administration Reform in Europe: Conclusions, lessons learned and recommendations for future EU Policy*. European Commission.
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8140&furtherPubs=yes>
- Hendriks, F., Loughlin, L., & Lidström, A. (2011). European Subnational Democracy: Comparative Reflections and Conclusions. I J. Loughlin, F. Hendriks & A. Lidström (Red.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (s. 715–743). Oxford University Press Inc.
- Hiironniemi, S. (2013). *Kuntien tehtävien kartoitus*. (Valtionvarainministeriön julkaisuja 2/2013). Valtiovarainministeriö. <https://vm.fi/documents/10623/357692/7+Kuntien+tehtävien+kartoitus+fiinaali+NETTI.pdf/d3e1adc6-9350-46d9-8ebf-21f17699ea56/7+Kuntien+tehtävien+kartoitus+fiinaali+NETTI.pdf>
- Hirschfeldt, J., & Petersson, O. (1997). Styrmedel i offentlig förvaltning: ett förvaltningspolitiskt principproblem i svensk belysning. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 78, s. 308–329.
- Hlynsdóttir, E. (2020). *Sub-National Governance in Small States: The Case of Iceland*. Palgrave Macmillan.
- Jonung, L. (2008). Lessons from Financial Liberalisation in Scandinavia. *Comparative Economic Studies*, 50(4), 564–598.
- Jonung, L., Kiander, J., & Vartia P. (2008). *The Great Financial Crisis in Finland and Sweden: The Nordic Experience of Financial Liberalization*. Edward Elgar Publishing.
- Kjærgaard, M., Houlberg, K., Blom-Hansen, J., Vabo, S. I., & Sandberg, S. (2020). *De nordiske kommunalreformer: nationale reformstrategier i Danmark, Norge og Finland*. VIVE.
- Klausen J. E., Askim, J., & Vabo, S. I. (Red.). (2016). *Kommunereform i perspektiv*. Fagbokforlaget.
- Klausen, K. K., & Ståhlberg, K. (Red.). (1998). *New Public Management i Norden: nye organisations- og ledelseformer i den decentrale velfærdsstat*. Odense universitetsforlag.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Utvalg ska se på generalistkommunesystemet* [Pressmeddelande, 20.11.2020]. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utvalg-skal-se-pa-generalistkommunesystemet/id2786693/>
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, K. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Springer International Publishing AG.
- Larsson B. P. (2020). *Självstyrelsens potential: frihet och ansvar stärker samhällets kapacitet*. Sveriges Kommuner och Regioner.

- Lavapuro J., Mutanen A., Salminen J., & Turpeinen, M. (2019). *Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin: perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle* (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:67). Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-804-5>
- Lidström A. (2018). *Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå: underlagsrapport till Kommunutredningen Fi 2017:02*. Umeå universitet. urn:nbn:se:umu:diva-148235
- Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2016). Norway: Managerialism, Incrementalism and Collaboration. I G. Hammerschmid, S. Van de Valle, R. Andrews & P. Bezes (Red.), *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top* (s. 151–161). Edward Elgar Publishing.
- Meld. St. 14 (2014–2015). Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Montin S. (2007). Kommunerna och klimatpolitiken – ett exempel på tredje generationens politikområden. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 109(1), 37–57.
- Mouritzen P.E. (2010). The Danish Revolution in Local Government: How and Why? I H. Baldersheim & L. Rose. (Red.), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders* (s. 21–40). Palgrave MacMillan.
- Olsen J.P., & Peters, B. G. (1996). *Lessons from Experience*. Scandinavian University Press.
- Petersson, O., & Söderlind, D. (1993). *Förvaltningspolitik*. Publica.
- Prop. 105 S (2019–2020). Kommunepropositionen 2021. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Sandberg, S. (2010). Finnish Power-Shift: The Defeat of the Periphery? I H. Baldersheim & L. E. Rose (Red.), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave MacMillan.
- Sandberg, S. (2016). Muligheter, gulrötter og mosaikk: kommunereformene i Finland. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo (Red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 229–249). Fagbokforlaget.
- Sandberg, S. (2021). Allt det andra som gör en kommun till en kommun. *Finsk Tidskrift*, (1), s. 19–26.
- Sellers, J. M., & Lidström A. (2007). Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance*, 20(4), 609–632.
- Sellers, J. M., Lidström A., & Bae, Y. (2020). *Multilevel Democracy: How Local Institutions and Civil Society Shape the Modern State*. Cambridge University Press.
- Sjöblom, S. (2011). *Den starka statens styrningsproblem*. (Publikationer från projektet Förvaltningslösningars språkliga konsekvenser). Svenska social- och kommunalhögskolan.
- Sjöblom, S. (2020). Finnish regional governance structures in flux: Reform processes between European and domestic influences. I S. Antunes & J. Loughlin (Red.), *Europeanization and Territorial Politics in Small European Unitary States: A Comparative Analysis* (s. 155–174). Routledge.
- Sjöblom, S., Jensen, C., & Godenhjelm, S. (2019). Projektifieringens konsekvenser för förändring och innovation i offentlig sektor. I S. Godenhjelm, C. Jensen & S. Sjöblom (Red.), *Innovation och projektifiering* (s. 11–27). Nordic Academic Press.

- Sletnes, I., Henrichsen, C., Lundin, O., & Mäkinen, E. (2013). *Kommunelovene i Norden: en kartlegging og sammenligning* (HiOA Rapport 2013 nr 13). Høgskolen i Oslo og Akershus. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/komm/rapport-kommunalrett_i_norden.pdf?id=2195771
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Slutbetänkande av Ansvarskommittén*. Finansdepartementet.
- SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Slutbetänkande av Kommunutredningen*. Finansdepartementet.
- Stenvall, J., Vakkala, H., & Sandberg, S. (2018). *Navigoivat kunnat: reaaliaikainen arviointitutkimus maakunta- ja sote-uudistuksen ja tulevaisuuden kunnan valmistelusta* (Acta 270). Suomen Kuntaliitto. http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3458
- Syssner, J. (2018). *Mindre många. Om anpassning och utveckling i krympande kommuner*. Dokument press.
- Tranvik T., & Fimreite A. L. (2007). Reform failure: The processes of devolution and centralisation in Norway. *Local Government Studies*, 32(1), 89–107.
- Triantafillou, P., & Torfing, J. (Red.). (2018). *New Public Governance på dansk?: nye udfordringer til styring, organisation og aktører i den offentlige sektor*. Akademisk Forlag.
- Vento, I., & Sjöblom, S. (2018). Administrative Agencies and the Collaborative Game: An Analysis of the Influence of Government Agencies in Collaborative Policy Implementation. *Scandinavian Political Studies*, 41(2), 144–166.
- Virtanen, T. (2016). Finland: Active reformer looking for more centralization and horizontal coordination. I G. Hammerschmid, S. Van de Valle, R. Andrews & P. Bezes (Red.), *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top* (s. 129–139). Edward Elgar Publishing.
- Wockelberg, S., & Ahlbäck Öberg, S. (2016). Reinventing the old reform agenda: Public administrative reform and performance in Sweden. I G. Hammerschmid, S. Van de Valle, R. Andrews & P. Bezes (Red.), *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top* (s. 162–172). Edward Elgar Publishing.