# STRUKTURELLA REFORMER RIKTADE MOT DEN KOMMUNALA NIVÅN I DANMARK, FINLAND OCH NORGE 2000–2018

UNDERLAGSRAPPORT TILL KOMMUNUTREDNINGEN (FI 2017:2)

Siv Sandberg

ÅBO AKADEMI siv.sandberg@abo.fi

# Innehållsförteckning

Förord ... 3
1. Inledning ... 4
1.1. Uppdraget ... 4
1.2. Rapportens disposition ... 4
2. Kommunernas ställning i Danmark, Finland och Norge ... 5
2.1. Särdrag hos kommunerna i Norden ... 5
2.2. Kommunfrågornas status på den nationella politiska dagordningen ... 8
3. Olika sätt att lösa problemet med obalans mellan kommunernas uppgifter och kapacitet ... 9
3.1. Problemet: Obalans mellan uppgifter och kapacitet ... 9
3.2 Principiella lösningar på den kommunala skalproblematiken ... 10
3.2. Vilka strategier har Danmark, Finland och Norge använt sig av för att lösa kommunala kapacitetsproblem? ... 12
3.3.1. Användning av olika reformstrategier: Danmark ... 12
3.3.2. Användning av olika reformstrategier: Finland ... 13
3.3.3. Användning av olika reformstrategier: Norge ... 15
4. Kommunindelningsreformer: Process och styrmedel ... 17
4.1. Översikt över kommunindelningsreformer på 2000-talet ... 17
4.3. Kommunindelningsreformer: process och styrmedel ... 18
4.4. Danmark: En snabb och exceptionell reformprocess ... 20
4.4.1 Reformprocessen ... 20
4.4.2. Styrmedlen och deras betydelse ... 21
4.4.3. Status för kommunsammanslagningar som problemlösning efter strukturreformen ... 22
4.4.4. Utvärderingar av strukturreformens effekter ... 23
4.5. Finland ... 24
4.5.1. Två kommunindelningsreformer ... 24
4.5.2. Kommun- och servicestrukturreformen 2005–2011 ... 24
4.5.3. Regeringen Katainens kommunreform 2011–2015 ... 27
4.5.4. Status för kommunsammanslagningar som problemlösning efter reformerna ... 28
4.5.5. Utvärderingar av reformerna ... 29
4.6. Norge ... 30
4.6.1. Reformprocessen ... 30
4.6.2. Styrmedlen ... 32
4.6.3. Status för kommunsammanslagningar som problemlösning efter reformerna ... 33
5. Vad kan vi lära oss av de nordiska reformerna? ... 34
5.1. Systemarkitektur eller problemlösning? ... 34

5.2. Vilka reformstrategier fungerar? ..... 35
5.3. Fungerar frivilliga kommunsammanläggningar? ..... 36
6. Litteraturförteckning ..... 38
6.1. Artiklar, rapporter och monografier (allmänna) ..... 38
6.2.Lagstiftning och lagberedningsmaterial enligt land ..... 40
6.2.1. Danmark ..... 40
6.2.2. Finland ..... 41
6.2.3. Norge ..... 42

# Förord

Kommunutredningen (FI 2017:02) har i uppdrag att analysera hur kommunernas kapacitet kan stärkas för att bättre kunna möta framtida utmaningar. I många europeiska länder har det märkts ett ökande intresse för den kommunala nivån i form av reformer och reformförsök, ofta i syfte att stärka kommunernas kapacitet. Kommunutredningen har därför bedömt det som värdefullt att titta ut över Sveriges gränser för att se vad andra länder gjort i fråga om större nationella reformer riktade mot den kommunala nivån.

Som alltid vid länder-jämförelser är det viktigt att ta hänsyn till kontextuella skillnader, såsom olikheter i länders organisering av den offentliga verksamheten, och i det här fallet vilken ställning kommunerna har i organiseringen av välfärdstjänsterna. Eftersom de skandinaviska länderna till stora delar liknar varandra har Kommunutredningen bedömt det som särskilt intressant att göra en jämförande studie med Danmark, Finland och Norge. Dessutom har dessa länder, relativt nyligen genomfört eller står i begrepp att genomföra större reformer riktade mot den kommunala nivån.

Kommunutredningen har därför gett Siv Sandberg, forskare vid Åbo Akademi, i uppdrag att utarbeta ett kunskapsunderlag om reformer och reformförsök riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge. Kunskapsunderlaget blir ett viktigt underlag i utredningens fortsatta arbete och vi tror också att det finns ett mer allmänt intresse av rapportens innehåll.

För innehåll och slutsatser i rapporten svarar författaren själv.

Stockholm i juni 2018

Sverker Lindblad

Huvudsekreterare i Kommunutredningen

# 1. Inledning

## 1.1. Uppdraget

Den här rapporten är skriven inom ramen för ett fristående uppdrag från Kommunutredningen (FI 2017:02, Dir 2017:13). I uppdraget ingick att ta fram en jämförande översikt över genomförda och/eller pågående reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge.

Rapporten anknyter till punkt 2 i kommittédirektivet för Kommunutredningen (Dir 2017:13), ”analysera strukturella åtgärder för att stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen”, specifikt till underpunkterna:

- analysera i vilken utsträckning strukturella åtgärder, som samverkan mellan kommuner respektive mellan kommuner och landsting, frivilliga kommunsammanläggningar, förändringar av kommunernas uppgifter samt asymmetrisk ansvarsfördelning, kan stärka kommunernas strategiska kapacitet
- överväga andra typer av åtgärder och möjligheten att kombinera olika åtgärder för att stärka kommunernas strategiska kapacitet, och
- analysera hur kommunernas olika strukturella förutsättningar påverkar åtgärdernas ändamålsenlighet

Danmark, Finland och Norge har under 2000-talet genomfört en eller flera reformer med syfte att stärka kommunernas kapacitet att hantera sina åtaganden. Danmark genomförde en omfattande strukturreform 2007, som innebar förändringar både av kommunernas uppgifter och territoriella gränser. Finland har sedan 2005 initierat flera på varandra följande reformer och reformförsök som berört kommunindelningen och kommunernas uppgifter. I Norge verkställs en ny kommunindelning den 1.1.2020.

Enligt uppdragsbeskrivningen från Kommunutredningens sekretariat ska den jämförande översikten innehålla information om bl.a.

- problemformuleringar och motiv till reformerna, mål för reformerna
- verktyg, t.ex. i form av lagstiftning och/eller ekonomiska incitament
- processfrågor och implementering
- hindrande och drivande faktorer vid genomförandet av reformer riktade mot kommunerna

Rapporten fokuserar alltså i första hand på att beskriva och jämföra reformprocesserna och att analysera betydelsen av olika styrmedel för att åstadkomma förändring. Rapporten beskriver utfallet av reformerna, i termer av faktiskt genomförda åtgärder, men analyserar inte reformernas effekter eller konsekvenser för t.ex. ekonomi, demokrati eller tjänstekvalitet. Innehållet i rapporten baserar sig på offentliga utredningar, beslutsprotokoll, statistik och tidigare forskning.

## 1.2. Rapportens disposition

Rapporten består av fyra huvudkapitel. Kapitel 2 innehåller en kort presentation av kommunsektorn i Danmark, Finland och Norge och en beskrivning av kommunfrågornas position på den nationella

politiska dagordningen. Avsikten med beskrivningen är att särskilt lyfta fram sådana omständigheter som avviker från situationen i Sverige för att kontextualisera reformbeskrivningarna i de påföljande kapitlen. I presentationen av bakgrundsdata och kommunernas uppgifter ingår Sverige som en jämförelsepunkt, även om innehållet i rapporten i övrigt fokuserar på Danmark, Finland och Norge.

Kapitel 3 innehåller en diskussion av olika principiella metoder som kan användas för att stärka kommunernas strategiska kapacitet. Diskussionen tar sin utgångspunkt i en typologi över olika sätt att hantera den kommunala skalproblematiken utarbetad av Jostein Askim, Jan Erling Klausen och Signy Vabo (2016). Med utgångspunkt i typologin tecknas en övergripande bild av vilka olika åtgärder Danmark, Finland och Norge tillämpat för att stärka kommunsektorns kapacitet under 2000-talet och av hur åtgärderna växlat över tid. Budskapet i kapitlet är att reformerna och reformförsöken riktade mot kommunsektorn inte begränsar sig till de uttryckliga kommunindelningsreformerna.

Kapitel 4 går närmare in på kommunindelningsreformerna under 2000-talet. Avsnittet innehåller både jämförande och landsvisa beskrivningar av reformernas förlopp, styrmedel och utfall. Jämförelsen visar att reformerna i Danmark, Finland och Norge har många gemensamma drag, både när det gäller målformuleringar och verktyg för genomförandet, men att varje reform genomförts i en unik politisk kontext som haft stor betydelse för vilket resultat regeringens reformambitioner lett till. Kapitlet innehåller också en beskrivning av statusen för kommunsammanslagningar som lösning på kommunala kapacitetsproblem efter att reformerna slutförts.

I kapitel 5 återvänder jag till Kommunutredningens uppdragsbeskrivning och diskuterar vilka lärdomar de danska, finländska och norska fallen kan bidra med i sökandet efter strukturella åtgärder som kan bidra till att stärka kommunernas strategiska kapacitet.

# 2. Kommunernas ställning i Danmark, Finland och Norge

## 2.1. Särdrag hos kommunerna i Norden

I internationella jämförelser av den kommunala självstyrelsen framstår de nordiska länderna som förhållandevis lika. Både Danmark, Finland, Norge och Sverige rankas högt i internationella jämförelser med fokus på kommunernas formella självstyrelse, ekonomiska handlingsutrymme och de kommunala uppgifternas samhälleliga betydelse (Ladner, Keuffer & Baldersheim 2016).

I en närmare granskning framstår betydande skillnader när det gäller kommunsystemets uppbyggnad, kommunstrukturen, kommunernas ekonomi och uppgifter (se tabellerna 1 och 2).

Finland avviker från de skandinaviska länderna genom att fram till dagsläget sakna en självstyrande regional nivå. En praktisk konsekvens av detta är att inslaget av lagstadgad interkommunal samverkan är mycket högre än i övriga Norden. En reform som är aviserad att träda i kraft 1.1.2020 kommer, om planerna godkänns att etablera en ny regional nivå bestående av 18 partiellt självstyrande landskap med bred uppgiftsportfölj (RP 15/2017, se närmare i kapitel 3 och 4).

Kommunstrukturen i Norge och Finland domineras i mycket större omfattning än i Danmark och Sverige av kommuner, med ett stort inslag av kommuner med färre än 5 000 invånare. Genomförda eller planerade kommunindelningsreformer har inte nämnvärt ändrat på detta faktum (se närmare i kapitel 4). Med tanke på den pågående svenska diskussionen om kommunernas kapacitetsproblem är

det viktigt att påpeka att de svenska kommunerna fortfarande är stora, både i en nordisk och i en europeisk jämförelse. I Finland, Norge och Sverige, men inte i Danmark, är skev geografisk fördelning av befolkningen och ett stort inslag av vidsträckta och glest befolkade kommuner en utmaning för kommunsektorn.

**Tabell 1: Centrala bakgrundsfakta om kommunsystemen i Norden**. Källor: Subnational Governments in OECD countries: Key Data, 2017 edition; Ladner, Keuffer & Baldersheim 2014 (LA-indexet)

| | **Danmark** | **Finland** | **Norge** | **Sverige** |
|---|---|---|---|---|
| Antal kommuner 2017 | 98 | 295 | 426 | 290 |
| Regional nivå | 5 regioner | Saknas<br>Planer på ny nivå 2020 | 18 fylkes-kommuner, reform 2020 | 20 landsting/ regioner |
| Genomsnittlig kommunstorlek, invånare | 57 980 | 17 622 | 12 185 | 33 790 |
| Andel (%) kommuner med färre än 5 000 invånare | 3 % | 43 % | 52 % | 5 % |
| Genomsnittlig areal, km² | 438 | 977 | 714 | 1 405 |
| Kommunsektorns andel av de offentliga utgifterna 2015 | 64 % | 40 % | 33 % | 50 % |
| Skatteintäkter, % av kommunsektorns inkomster | 35 % | 46 % | 37 % | 54 % |
| LA-index 2014, summaindex över 11 variabler som beskriver graden av kommunal självstyrelse[1] | 27 | 29 | 27 | 29 |

I Finland och Sverige utgör egna skatteintäkter en större andel av kommunsektorns intäkter. I Danmark ligger en del av förklaringen till den något lägre andelen skatter (35 % mot 54 % i Sverige) i att kommunerna handhar socialförsäkringsuppgifter som till hundra procent täcks av statliga överföringar och att dessa överföringar syns som en del av kommunernas totala ekonomi. I Norge är kommunernas finansiering i relativt stor utsträckning beroende av statsbidrag. Norska kommuners beskattningsrätt är begränsad, så att Stortinget fastställer taket för skattesatsen.

Kärnan i de kommunala uppgifterna utgörs i hela Norden av uppgifter relaterade till det kommunala planmonopolet samt av barnomsorg, grundskola, äldreomsorg och uppgifter inom det sociala området. De största skillnaderna i kommunernas uppdrag – som också är centrala för att förstå de reformer som beskrivs senare – gäller hälso- och sjukvården och gymnasieskolan (tabell 2).

*Gymnasieskolan*. I Danmark överfördes ansvaret för gymnasierna från amtskommunerna till staten i samband med strukturreformen 2007. Gymnasierna verkar som fristående inrättningar med statlig finansiering. I Finland beviljar Undervisnings- och kulturministeriet tillstånd att driva allmänbildande gymnasier och yrkesgymnasier. Majoriteten av de allmänbildande gymnasierna – som närmast kan jämföras med de studieförberedande programmen i Sverige – är kommunala, medan

[1] Ladner Andreas, Keuffer Nicolas & Baldersheim Harald (2016): ”Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)”, Regional and Federal Studies, vol. 26, no 3. Indexet består av 11 komponenter som mäter bl.a. kommunernas formella självstyrelse, ekonomiska autonomi och de kommunala uppgifternas omfattning.

yrkesgymnasierna drivs av kommunalförbund eller helt eller delvis kommunägda aktiebolag. I Norge är fylkeskommunerna huvudmän för gymnasieskolan.

**Tabell 2: Översikt över uppgifter och ansvarsfördelning i de nordiska länderna[2]**

| | **Danmark** | **Finland** | **Norge** | **Sverige** |
|---|---|---|---|---|
| *Barnomsorg* | Kommunen | Kommunen | Kommunen | Kommunen |
| *Grundskola* | Kommunen | Kommunen | Kommunen | Kommunen |
| *Gymnasieskola* | Staten | Kommunen, kommunalförbund | Fylkeskommunen | Kommunen |
| *Äldreomsorg* | Kommunen | Kommunen* | Kommunen | Kommunen |
| *Vård av personer med funktions-nedsättning* | Kommunen | Kommunen, kommunalförbund* | Kommunen | Kommunen |
| *Individ- och familjeomsorg* | Kommunen | Kommunen* | Kommunen | Kommunen |
| *Socialförsäkringar* | Kommunen | Staten | Staten | Staten |
| *Arbetsförmedling* | Kommunen | Staten* | Staten | Staten |
| *Primärvård* | Kommunen | Kommunen* | Kommunen | Landsting |
| *Specialistvård* | Regionen | Kommunalförbund* | Staten | Landsting |
| *Räddningstjänst* | Kommuner i samverkan (24 områden) | Kommuner i samverkan (22 områden) * | Kommuner, kommuner i samverkan | Kommuner, kommuner i samverkan |
| *Markplanering och byggande* | Kommunen | Kommunen | Kommunen | Kommunen |
| *Miljöfrågor* | Kommunen | Kommunen | Kommunen | Kommunen |
| | | Uppgifter märkta med * övergår till den nya regionala nivån, landskapen 2020 om reformplanerna förverkligas | | |

*Hälso- och sjukvård*. I motsats till de svenska kommunerna har kommunerna i de övriga nordiska länderna helt eller delvis ansvar för hälso- och sjukvården. I Danmark är ansvaret för hälso- och sjukvården uppdelat mellan kommuner och regioner, så att kommunerna har ansvaret för förebyggande och rehabiliterande vård, medan regionerna ansvarar för specialistvården. I Finland är ansvaret för både primär- och specialistvården kommunalt, men specialistvården förverkligas genom obligatoriska kommunalförbund, 20 sjukvårdsdistrikt. Om regeringens planer på en vård- och landskapsreform förverkligas, överförs kommunernas ansvar för vården till en ny regional nivå från och med år 2020. I Norge har kommunerna ansvar för primärvården, medan statliga hälsoföretag ansvarar för specialistvården. Den nya hälso- och omsorgslagen (LOV 2011-06-24-30) ökade kommunernas uppgifter inom primärvården, bland annat genom att öka kommunernas medicinska ansvar för utskrivningsklara patienter.

[2] Tabellen beskriver huvuddragen i ansvarsfördelningen. Mindre avvikelser i huvudmannaskapet kan förekomma. Det förekommer variationer i hur den praktiska driften av verksamheten är organiserad, t.ex. är det i alla länder vanligt att driften av t.ex. kommunalt finansierad äldreomsorg lagts ut på privata producenter.

*Socialförsäkringar*. I Finland och Norge ligger ansvaret för handläggning av socialförsäkringssystemet precis som i Sverige hos statliga myndigheter. I Danmark handlägger kommunerna sjukförsäkrings- och pensionsärenden. Kostnaderna ersätts i sin helhet av staten, men bokförs som en del av den kommunala ekonomin, vilket märks i nationella jämförelser av kommunernas roll.

*Arbetsförmedling*. I samband med strukturreformen 2007 fick de danska kommunerna det praktiska ansvaret för arbetsförmedlingen. I de övriga nordiska länderna ligger ansvaret hos statliga myndigheter. I Finland är planerna att ansvaret för arbetsförmedlingen ska övergå från staten till de nya regionerna i samband med reformen 2020. Arbetsförmedlingen finansieras fortfarande med statliga medel och styrs enligt nationella riktlinjer.

## 2.2. Kommunfrågornas status på den nationella politiska dagordningen

En bakgrundsomständighet som är viktig för att förstå beskrivningarna av reformerna och reformförsöken i de nordiska länderna är kommunfrågornas position på den kommunala dagordningen. I Sverige är frågan om kommunernas ställning sällan föremål för regeringsförklaringar eller högprofilerad politisk debatt på nationell nivå. Valrörelser handlar ofta om frågor som kommunerna har ansvar för, t.ex. skolan och vården, men i den offentliga debatten står substansfrågor och finansiering i centrum, inte diskussioner om självstyrelse och organisering. Frågan om kommunernas storlek och antal har sedan 1970-talet behandlats ytterst sparsamt och har – när den dykt upp – i första hand analyserats inom ramen för utredningsväsendet eller Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

I Finland och Norge har frågor om kommuner, och i bredare bemärkelse hela offentliga sektorns organisering, stått centralt på den nationella politiska dagordningen sedan 1990-talet. Synen på kommunal självstyrelse och kommunindelning är särskiljande mellan de politiska partierna och kan vara en tröskelfråga när koalitionsregeringar ska bildas. I praktiken tar sig frågans politiserade natur uttryck i att regeringar uppfattar ett behov av att deklarera sin uppfattning om huruvida och på vilket sätt kommunerna ska reformeras. De senaste politiska plattformarna som antagits av norska regeringar och de regeringsprogram som finländska regeringar presenterat innehåller utförliga beskrivningar av regeringens förhållningssätt till kommunerna och planerna på reformer av kommunstrukturen (se t.ex. Jeløya-plattformen 2018 eller Lösningar för Finland 2015).

Norge har sedan 1948 ett departement – Kommunal- og moderniseringsdepartementet – med uttryckligt ansvar för samordningen av statens politik i förhållande till kommunerna. I Finland har ett statsråd med titeln ”kommunminister” (för närvarande kommun- och moderniseringsminister) ingått i alla regeringar sedan slutet av 1990-talet, medan ansvaret för kommunfrågorna sedan 2008 ligger hos Finansministeriet.

När det gäller kommunfrågornas politisering befinner sig Danmark i en mellanposition mellan å ena sidan Sverige och å andra sidan Finland och Norge. Kommunfrågorna hör inte till de mest kontroversiella politiska frågorna på den nationella dagordningen. Däremot innebär modellen för ministerstyre att statsmakternas möjligheter att genom styrning påverka kommunernas verksamhet är större i Danmark (och Norge) än den är i Sverige eller Finland. Den viktigaste plattformen för samverkan mellan stat och kommun i Danmark är de årliga finansavtalen, där regeringen och Kommunenes Landsforening gör upp om ramarna för kommunernas ekonomi och om nödvändiga reformer inom kommunsektorn under året.

# 3. Olika sätt att lösa problemet med obalans mellan kommunernas uppgifter och kapacitet

## 3.1. Problemet: Obalans mellan uppgifter och kapacitet

Utgångspunkten för Kommunutredningens uppdrag är en insikt om att det råder obalans mellan kommunernas uppgifter och kommunernas kapacitet att på sikt hantera sitt åtagande på ett bra sätt. Kommittédirektivet identifierar flera källor till den ökade obalansen mellan kapacitet och åtagande. För det första har kommunernas lagstadgade uppgifter ökat över tid. För det andra har urbaniseringen ökat skillnaden mellan perifera och centrala kommuner. För det tredje finns det en rad externa faktorer, knutna till den allmänna samhällsutvecklingen som förutsätter aktivt agerande från kommunernas sida. Det gäller t.ex. den teknologiska utvecklingen, ökade flyktingströmmar, miljöfrågor och förändrade värderingar (Dir 2017:13).

Beskrivningarna av kommunsektorns utmaningar i de övriga nordiska länderna sammanfaller i stort sett med de svenska. Den finländska parlamentariska arbetsgruppen för framtidens kommun konstaterar till exempel att det finländska samhället påverkas av en rad globala megatrender kopplade till befolkningsomflyttning, miljöhot och teknologisk utveckling och att de finländska kommunernas förmåga att hantera de externa utmaningarna kommer att variera kraftigt (Finansministeriet 2017).

När det gäller den argumentation som legat till grund för de kommunindelningsreformer som genomförts eller planerats genomföras är likheterna mellan länderna stora, trots olikheter i kommunstruktur och uppgiftsfördelning. Man pekar på utmaningar som uppstår till följd av demografiska förändringar och på den obalans som uppstått över tid mellan kommunernas åtaganden och kommunernas kapacitet. De tio kriterier för god kommunstruktur som ställdes upp för den norska kommunreformen (se faktaruta 1) förekommer i stort sett i identisk form – om än med något olika inbördes betoning – i argumentationen för alla nordiska länders reformer. Det är oundvikligt att kommunindelningsreformer, som de politiska produkter de är, i någon mening blir uppsamlingsheat för olika målsättningar som i praktiken kan vara inbördes motstridiga (Sandberg 2016),

**Faktaruta 1: Kriterier för god kommunstruktur i den norska kommunreformen (Prop. 96 S 2016–2017)**

1. Tillräcklig kapacitet
2. Relevant kompetens
3. Tillräcklig distans
4. Effektiv tjänsteproduktion
5. Ekonomisk soliditet
6. Valfrihet
7. Funktionella områden för samhällsutveckling
8. Högt politiskt deltagande
9. Lokal politisk styrning
10. Lokal identitet

Det finns också olikheter mellan argumentationen i de olika länderna. Argumentationen för den danska strukturreformen bottnade i mycket i ett systemperspektiv där man fäste uppmärksamhet vid bl.a. problem med att klara av en sammanhängande insats ur medborgarnas synvinkel, medan reformerna i Norge och Finland i större utsträckning fokuserar på problemet med att små kommuner bär en stor uppgiftsbörda. I Finland skrivs reformerna i större utsträckning än i Danmark och Norge in i en nationalekonomisk ram: det behövs reformer eftersom trycket på tillväxt i de offentliga utgifterna till följd av försämrad demografisk försörjningsbalans är särskilt stort inom kommunsektorn (RP 155/2006, RP 31/2013). I Danmark och Norge är argumenten relaterade till professionell kapacitet, personalförsörjning och demokrati tydligare utskrivna än i Finland.

Det systemargument som kom till uttryck i den danska reformen handlar om en ambition att se till att hela systemet fungerar effektivt. Trots att de existerande kommunerna och amtskommunerna enligt många mätare klarade sig väl, byggde den politiska argumentationen för reformen på att man behöver en reform för att bygga ett starkare, tydligare och bättre sammanhängande system (Indenrigs- og sundhedsministeriet 2005, Blom-Hansen et al 2016, Mouritzen 2010).

I Finland och Norge bottnar analysen bakom reformerna i större utsträckning än i Danmark i en uppfattning om att de minsta kommunerna har svårt att klara av sina åtaganden inom i synnerhet primärvården och socialsektorn (individ- och familjeomsorg, service för personer med funktionsnedsättning, äldreomsorg). I motsats till Sverige har kommunerna i de övriga nordiska länderna lagstadgat ansvar för hela eller delar av primärvården, vilket trots existerande utjämningssystem skapar en del utmaningar i synnerhet för de minsta kommunerna. Det gäller både substansinnehåll, som personalförsörjning och kapacitet, och ekonomi. När det gäller ekonomin är utmaningarna knutna både till finansieringen och till förmågan att hantera fluktuationer i vårdutgifterna mellan olika år. Enskilda sjukfall kan utgöra en svår belastning för de allra minsta kommunernas ekonomi.

Den norska regeringens underlag för genomförandet av kommunreformen identifierar en utveckling där de minsta kommunerna blivit mindre, medan de större kommunerna har vuxit. Parallellt med detta har det skett en stor tillväxt i kommunernas lagstadgade uppdrag. På 1960-talet hade norska kommuner två lagstadgade uppgifter inom hälso- och omsorgssektorn. År 2017 förväntas kommunerna förhålla sig till 16 olika lagstadgade uppdrag inom samma sektor (Prop 96 S 2016–2017).

## 3.2 Principiella lösningar på den kommunala skalproblematiken

Det finns en rad olika potentiella lösningar på det grundläggande problemet med obalans mellan kommunernas uppgifter och kapacitet. Askim, Klausen och Vabo (2016, 2017) har systematiserat forskningslitteraturen på området och presenterar en lista över fem olika sätt att tackla den kommunala skalproblematiken. De olika alternativen är varken renodlade eller varandra uteslutande. När det gäller upp- och nedskalering av kommunernas verksamhet är det för logikens skull nödvändigt att skilja på territoriella och funktionella åtgärder.

**Tabell 3: Olika lösningar på det kommunala skalproblemet**. Källa: Askim, Klausen & Vabo 2016, 277 + bearbetning.

| Lösning | Konkretisering |
|---|---|
| Uppskalering | Territoriell: Sammanläggning av kommuner<br>Funktionell: Öka kommunernas uppgifter |
| Nedskalering | Territoriell: Delning av kommuner<br>Funktionell: Flytta bort uppgifter från kommunerna, t.ex. till staten eller en regional nivå |
| Kvasinedskalering | Ändrade finansieringsformer, regelförenkling, särlösningar, dispensförfaranden |
| Tvärskalering | Interkommunal samverkan<br>Andra samverkansrelationer, t.ex. stat–kommun |
| Multiskalering | Differentiering av uppgifter mellan olika slags kommuner (asymmetri) |

*Uppskalering* innebär att man ökar skalan på den kommunala verksamheten. Begreppet används oftast för att beskriva territoriell uppskalering, vilket innebär att kommunernas yta och invånarantal ökar genom kommunsammanläggningar. Historiskt sett har territoriell uppskalering ofta kopplats samman med funktionell uppskalering, dvs. att kommunernas uppgifter växer, antingen så att territoriell uppskalering föreslås som en konsekvens av att kommunernas uppgifter vuxit över tid (t.ex. den pågående reformen i Norge), eller så att territoriell uppskalering ses som en förutsättning för att ge kommunerna nya uppgifter (t.ex. kommunreformerna i Sverige på 1950–1970-talen).

*Nedskalering* innebär att skalan på den kommunala verksamheten minskar. Begreppet används oftast för att beskriva åtgärder där uppgifter överförs från kommunerna till en statlig eller regional nivå, vilket innebär att skalan på den kommunala verksamheten minskar. Nedskalering kan också vara territoriell, när kommunernas yta och invånarantal minskar till följd av kommundelningar.

*Kvasinedskalering* innebär i Askims, Klausens och Vabos typologi åtgärder som innebär att kommunernas uppgifter och territorium består, men att statsmakterna vidtar andra åtgärder som hjälper kommunerna att hantera kapacitetsproblemen. Vanliga lösningar i den här kategorin är ökade eller riktade statsbidrag. Även dispensförfaranden eller geografiska särlösningar kan räknas in bland åtgärder som görs i avsikt att stärka kommunernas kapacitet utan att förändra de generella förutsättningarna för kommunernas verksamhet.

*Tvärskalering* innefattar åtgärder som ökar kommunernas kapacitet att klara av sina åtaganden genom samverkan med andra aktörer. Interkommunal samverkan är den mest typiska formen av tvärskalering, men också strukturerad samverkan mellan statliga och kommunala aktörer är ett sätt att öka den samlade kapaciteten till uppgiftshantering (se kapitlet om Norge).

*Multiskalering* avser det som i den svenska diskussionen benämns med uttrycket asymmetri, dvs. att kommunernas uppgifter differentieras med utgångspunkt i kommunstorlek eller geografiskt läge.

Avsnitt 3.3. innehåller en översikt över hur regeringarna i Danmark, Finland och Norge under 2000-talet använt sig av olika styrmedel för att påverka kommunernas kapacitet. Kapitel 4 går närmare in på de reformer som initierats för att åstadkomma förändringar i kommunindelningen.

## 3.2. Vilka strategier har Danmark, Finland och Norge använt sig av för att lösa kommunala kapacitetsproblem?

I Danmark, Finland och Norge har regeringarna under 2000-talet använt sig av varierande strategier för att hantera den kommunala kapacitetsproblematiken. Det finns gemensamma inslag, t.ex. har alla länder aktivt strävat efter att minska antalet kommuner, men den totala reformbilden är unik för varje land. Det finns ett stort inslag av spårbundenhet i reformstrategierna. Av historiska orsaker uppfattas lösningar som mer eller mindre acceptabla inom ett visst politiskt system. Det gäller t.ex. acceptansen för att genomdriva kommunindelningsreformer mot kommunernas vilja, som är mycket större i Danmark än i resten av Norden, och synen på för- och nackdelarna med interkommunal samverkan.

Danmark representerar en koncentrerad strategi, där merparten av åtgärderna för att påverka kommunernas kapacitet kan inordnas i strukturreformen 2004–2007. I Finland och Norge har diskussionen om olika sätt att hantera kommunernas kapacitet varit kontinuerlig under 2000-talet. De norska och finländska reformstrategierna har varit mer sökande och försiktiga än de danska, vilket också givit utrymme för variationer i olika regeringars sätt att hantera frågan.

**Tabell 4: Översikt över användningen av olika strategier för att stärka kommunernas kapacitet**

| | **Danmark** | **Finland** | **Norge** |
|---|---|---|---|
| Uppskalering | X (2004–2007) | X (2006–2015) | X (2014–2020) |
| Nedskalering | | X (2015–2020) | |
| Kvasinedskalering | X | X | X |
| Tvärskalering | X (i liten skala) | X (2000–2015) | X (2005–2013) |
| Multiskalering | X (delvis, bieffekt av strukturreformen) | | X (på försöksnivå i början av 2000-talet) |

### 3.3.1. Användning av olika reformstrategier: Danmark

Den danska reformstrategin under 2000-talet domineras av strukturreformen som genomfördes under åren 2004–2007. Den omfattande reformen innebar ur kommunernas synvinkel både en territoriell och en funktionell *uppskalering*. Antalet kommuner minskade genom kommunsammanläggningarna från 271 till 98. I omfördelningen av de tidigare amtskommunernas uppgifter fick kommunerna nya uppgifter på det sociala området, i arbetsmarknadspolitiken och på miljöområdet. Reformprocessen och styrmedlen beskrivs i större detalj i kapitel 4.

Trots att strukturreformen i allt väsentligt eftersträvade uppskalering och symmetri, innehöll den också ett litet inslag av *multiskalering* eller *asymmetri*. Kommuner gavs en möjlighet att undkomma sammanläggning genom att ingå samarbetsavtal med en större kommun inom en rad områden som stadgas i lag. Det förpliktande samarbetet gäller arbetsmarknadspolitiken i sin helhet och vissa av kommunernas uppgifter inom miljövården, specialundervisningen och det sociala området. Möjligheten utnyttjades i huvudsak av små ö-kommuner (BEK 656/2005, Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012).

Efter genomförandet av strukturreformen 2007 har det inte genomförts några stora övergripande reformer med avseende på att stärka kommunernas kapacitet. Däremot visar en genomgång av de årliga finansavtalen mellan staten och kommunernas centralorganisation KL på att det pågår ett

kontinuerligt arbete med att förbättra ramvillkoren för kommunernas verksamhet. En översikt över väsentliga utvecklingsåtgärder som upptagits i finansavtalen 2012–2018 finns i tabell 5.

Enligt Askims m.fl. typologi faller åtgärderna i huvudsak inom kategorin *kvasinedskalering*. En stor del av åtgärderna avser modernisering och regelförenkling, bland annat genom två frikommunförsök åren 2012–2015 och 2016–2020 (se t.ex. LOV nr 658 af 08/06/2016). Olika finansiella åtgärder har lanserats för att stärka i synnerhet mindre kommuners möjlighet att prioritera investeringar inom välfärdens kärnområden (se t.ex. 2015, 2016). Avsikten med frikommunförsöken är att ge kommunerna möjlighet att experimentera med lösningar som genom regelförenklingar och nya verksamhetsmodeller skapar en effektivare och mer sammanhållen tjänsteproduktion. Tematiskt gäller de godkända frikommunförsöken t.ex. bostadspolitik, arbetsmarknadsåtgärder och samordning av insatser riktade mot barn (LOV nr 658 af 08/06/2017).

I finansavtalet för 2018 ingår satsningar som kan klassificeras som *tvärskalering*, eftersom staten kommer att stödja tvärkommunala satsningar inom t.ex. IT-drift, vägunderhåll och löneadministration.

**Tabell 5: Exempel på överenskomna utvecklingsåtgärder i de årliga ekonomiavtalen mellan staten och kommunsektorn i Danmark. Åren efter kommunreformen (2012–2018)**

| Ekonomiavtal för året | Exempel på utvecklingsåtgärder |
|---|---|
| 2012 | • Frikommunförsök I 2012–2015 |
| 2013 | • Moderniseringsavtal för åren 2013–2014 (avbyråkratisering, upphandling, digitalisering) |
| 2014 | • Satsningar på förebyggande hälsovård och grundskola. Uppdaterade principer för samarbetet mellan stat och kommun. |
| 2015 | • Resurser från Kvalitetsfonden frigörs för att ge kommunernas möjligheter att satsa på kärnverksamheterna |
| 2016 | • Tilläggsresurser som ger kommunerna möjlighet att prioritera satsningar på bl.a. skola och omsorg (omprioriteringsbidrag, extra investeringslån till små kommuner)<br>• Frikommunförsök II 2016–2020 |
| 2017 | • Flerårigt moderniserings- och effektiveringsprogram med fokus på regelförenkling, avbyråkratisering och digitalisering |
| 2018 | • Sammanhangsreformen – en mer sammanhängande offentlig sektor ur medborgarnas perspektiv<br>• Stöd till etablering av tvärkommunala samarbeten om it-drift, vägunderhåll, löneadministration etc. |

### 3.3.2. Användning av olika reformstrategier: Finland

Utvecklingen i Finland under 2000-talet har präglats av ett mycket starkt fokus på struktur- och indelningsfrågor. Tendensen att omstrukturera och slå ihop myndigheter har inte gällt enbart kommunerna, utan hela den offentliga förvaltningen. Reformerna inom kommunsektorn har i synnerhet efter 2011 präglats av ett stort inslag av politisk konflikt och har varit centrala inslag i regeringarnas verksamhet (Sandberg 2016).

Alla reformförsök har haft den gemensamma strävan att stärka kommunernas funktionella och ekonomiska kapacitet att hantera sina lagstadgade uppgifter i ljuset av de demografiska utmaningar kommunerna står inför. Organiseringen av vård och omsorg har stått i fokus.

De konkreta uttrycken för reformsträvandena har däremot varierat kraftigt mellan olika regeringar. Finlands 2000-tal kan delas upp i en inledande pre-reformfas (2000–2005) med fokus på kommunal samverkan (*tvärskalering*), en andra fas 2005–2015 med ett stort inslag av försök att åstadkomma kommunsammanslagningar (*uppskalering*) och en tredje fas 2015–2020, där planerna går ut på att etablera en ny regional nivå och att kraftigt minska kommunernas uppgifter (*nedskalering)*. Reformprocesserna och styrmedlen beskrivs närmare i avsnitt 4.4.

Kännetecknande för Finland är att olika reformstrategier använts parallellt, att utformningen av en och samma strategi (kommunsammanslagningar) varierat mellan regeringar och att upplevda reformmisslyckanden lett till att reformpremisserna omformulerats. Kommun- och servicestrukturreformen 2005–2011 utgick ifrån att kommunsammanslagningar och ökad interkommunal samverkan var parallella strategier för att stärka kommunernas kapacitet. Kommunsammanslagningar var en huvudstrategi både under åren 2005–2011 åren 2011–2014, men den statliga regleringen av sammanslagningsvillkoren var betydligt starkare under den andra än under den första reformen. De varierande reformstrategierna har inneburit att de enskilda kommunerna ställts inför reformförslag där t.ex. uppfattningen om det optimala befolkningsunderlaget för vård och omsorg varierat från några tusen invånare till en miljon, beroende på vilken avvägning regeringarna gjort om det ekonomiska underlaget för och den professionella kapaciteten i verksamheterna.

**Tabell 6: Översikt över strukturreformer och reformförsök riktade mot kommunerna i Finland under 2000-talet**

| **Reformfas** | **Strategier (i förhållande till kommunerna)** |
|---|---|
| ***Prereformfasen 2000–2005*** <br>• Försök med utvidgat samarbete mellan kommuner (FFS 560/2002) | • Tvärskalering |
| ***Kommunreformfasen 2005–2015*** <br>• Kommun- och servicestrukturreformen 2005–2011 (FFS 169/2007) | • Uppskalering <br>• Tvärskalering |
| • Regeringen Katainens kommunreform (FFS 478/2013) | • Uppskalering (misslyckades) |
| ***Regionreformfasen 2014–2020*** <br>• Regeringen Katainen/Stubbs vårdreform (RP 324/2014) – vård och omsorg flyttas från kommunerna till fem interkommunala distrikt | • Nedskalering <br>• Tvärskalering (misslyckades) |
| • Regeringen Sipiläs landskapsreform (RP 15/2017) – 18 nya regioner (landskap) tar över 50 % av kommunernas uppgifter | • Nedskalering (reformen pågår, utfall ännu oklart) |

Det finländska exemplet visar hur politiska eller juridiska misslyckanden med en viss strategi lett till förändrad inriktning på reformerna. Det politiska misslyckandet med att genomdriva en heltäckande kommunindelningsreform under åren 2011–14 ledde till en politisk överenskommelse om att byta fokus från kommungränser till ramarna för organisering av vård och omsorg, i praktiken ett skifte från ett kommunalt till ett regionalt perspektiv.

Det första försöket att skapa en ny regional plattform för vård och omsorg[3] genom att överföra kommunernas ansvar för vård och omsorg till fem regionala kommunalförbund (RP 324/2014) stupade på juridiken. Riksdagens grundlagsutskott, som granskar lagförslags förenlighet med grundlagen, konstaterade att lagstadgade kommunalförbund som skulle få ansvar för över hälften av kommunernas verksamhet innebär för stora ingrepp i kommunernas grundlagsskyddade självstyrelse och beskattningsrätt (GruUU 67/2014; 75/2014 Rd).

Grundlagsutskottet konstaterade att det finns tre principiella möjligheter att gå vidare med att bygga starkare enheter för organiseringen av vård och omsorg: förstatligande, en ny folkvald regionnivå eller geografiskt och funktionellt mindre omfattande kommunalförbund. Den regering som tillträdde efter valet 2015 valde att gå vidare med att lyfta av kommunerna uppgifter och bygga upp en ny folkvald regionnivå från och med 2020. Reformens avgörande riksdagsbehandling sker sommaren 2018 under stor politisk oenighet och utfallet är fortsättningsvis ytterst oklart.

### 3.3.3. Användning av olika reformstrategier: Norge

Norge har precis som Finland genomlevt flera olika utvecklingsfaser och varierande reformstrategier under 2000-talet (se tabell 7). Under åren 2003–2004 företog den norska regeringen i samverkan med kommunerna och Kommunenes Sentralforbund (KS) en underifrån driven process i syfte att hitta olika lösningar på framtidens kommunstruktur. Den praktiska utdelningen i form av vidtagna åtgärder blev liten (Klausen et al 2016). I början av 2000-talet ändrades lagstiftningen så att den skulle underlätta frivilliga kommunsammanläggningar (LOV 2001-06-15-70).

Den röd-gröna regeringen 2005–2013 deklarerade för sin del sitt stöd för en finmaskig kommunstruktur (Politisk plattform 2009). Fokus i regeringens kapacitetspolitik låg på att underlätta för kommunal samverkan. Den borgerliga regering som tillträdde efter valet hösten 2013 ändrade kurs och satte igång arbetet med att genomföra en kommunreform (*uppskalering*). En nationellt samordnad reformprocess genomfördes under åren 2014–2017, med sikte på att kommunsammanslagningar verkställs från och med 2020. I kommunpropositionen för 2019 (Prop. 88 S 2017–2018) uttrycker regeringen en ambition att fortsätta stimulera kommunsammanslagningar, med hjälp av ekonomiska incitament och olika former av informationsstyrning, men utan ett gemensamt nationellt reformförlopp med fasta tidsfrister.

**Tabell 7: Översikt över norska regeringars politik och reformförsök riktade mot kommunsektorn under 2000-talet**

| **Regering** | **Reformer** | **Strategi i förhållande till kommunerna** |
|---|---|---|
| Bondevik II (2001–05) | Framtidens kommunstruktur – frivillig process<br>NAV-reformen (socialförsäkringar, arbetsförmedling, socialtjänst)<br>Försök med uppgiftsdifferentiering | Tvärskalering, uppskalering, multiskalering |
| Stoltenberg II (2005-13) | Samhandlingsreformen<br>Nya former för interkommunal samverkan | Tvärskalering |
| Solberg (2013-) | Kommunreformen<br>Regionreformen | Uppskalering |

[3] Reformen omfattar äldreomsorgen, funktionshinderservicen, individ- och familjeomsorgen, primärvården och specialistvården

För att förstå det norska fallet är det viktigt att också beakta två stora substansreformer som påverkat ramarna för kommunernas verksamhet. Ett särdrag i norsk reformpolitik under 2000-talet är reformer som förutsätter obligatoriska samarbetsavtal mellan kommunerna och staten (Torjesen & Vabo 2014). Reformen av arbetsmarknads- och välfärdsförvaltningen, NAV, som initierades av den borgerliga regeringen 2001–05, gick ut på att sammanföra statens och kommunernas individinriktade arbete inom socialförsäkringar, arbetsmarknadspolitik [4] m.m. under samma tak. Alla kommuner är förpliktigade att ingå ett avtal med staten om den praktiska organiseringen av tjänsterna. Av NAV:s personal på totalt 19 000 är 14 000 anställda av staten och 5 000 av kommunerna.

Syftet med samhandlingsreformen, som initierades av regeringen Stoltenberg II år 2009 var att förbättra övergångarna mellan primärvården, som kommunerna ansvarar för, och specialistvården, som sköts av de statliga hälsoföretagen. Samhandlingsreformen ökade kraven på kapaciteten i kommunernas primärvård (bl.a. bäddplatser för utskrivna patienter) och förutsätter att alla kommuner, antingen ensamma eller tillsammans med andra kommuner, ingår avtal med de statliga hälsoföretagen (LOV 2011-06-24-60, Torjesen & Vabo 2014). Kommunernas ökade förpliktelser inom primärhälsotjänsten hör till de omständigheter som satt fart på diskussionen om behovet av kommunsammanslagningar.

Kännetecknande för den norska debatten är att diskussionen om lösningar på kommunernas kapacitetsproblem aldrig varit frånvarande, trots att olika regeringar företrätt olika syn på hur omfattande reformåtgärderna borde vara. De årliga kommunpropositionerna som regeringen avger till Stortinget innehåller, oberoende av regeringens färg, oftast förslag både på mjukare och hårdare lösningar på kommunsektorns kapacitetsproblem.

Olika reformstrategier har testats i mindre skala genom experiment eller frivilliga lösningar, men också helt övergivits av senare regeringar. Differentierad uppgiftsfördelning (*multiskalering*) diskuterades och testades i mindre skala i början av 2000-talet. Med stöd av den generella försökslagstiftning som gäller i Norge experimenterade några kommuner med att ta över kompetens som i vanliga fall ligger hos staten eller fylkeskommunerna. Under arbetet med kommunreformen (2013–) har regeringen emellertid slagit fast att det är generalistkommunen som gäller, dvs. att alla kommuner har identiska lagstadgade uppgifter (Prop 96 S 2016–2017).

Samma utveckling kan noteras när det gäller åtgärder för att stimulera interkommunal samverkan (*tvärskalering)*. Den rödgröna regeringen (2005–2013) byggde medvetet ut utbudet av olika juridiska samarbetsformer och införde bl.a. samkommunmodellen för att erbjuda en form som fungerar när kommuner samverkar om många olika uppgifter (Prop. 49. L 2011–2012). Som ett led i förberedelserna för kommunreformen avvecklades lagstiftningen om samkommuner. En central orsak var att regeringen vill framhålla att kommunsammanläggning är det bästa alternativet i de fall där kommunernas verksamhet är sammanvävd inom flera olika sektorer. Regeringen uppfattar att samkommunmodellen skapar en mer komplex förvaltning och försvagar möjligheterna till insyn och kontroll (Prop. 45 L 2015–2016).

När det gäller kommunsammanslagningar har utvecklingen gått i motsatt riktning. Från att ha varit en möjlighet i enskilda fall blev strävan att åstadkomma större kommuner del av en nationell strategi efter regeringsskiftet 2013.

[4] NAV omfattar verksamheter som i Sverige handhas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommunernas socialtjänst

# 4. Kommunindelningsreformer: Process och styrmedel

## 4.1. Översikt över kommunindelningsreformer på 2000-talet

Det här avsnittet går närmare in på de kommunindelningsreformer som genomförts i Danmark, Finland och Norge under 2000-talet: den danska strukturreformen 2004–07, de finländska kommunreformerna 2006–11 respektive 2011–15 och den norska kommunreformen 2014–2020.

Kommunreformerna är olika både till förlopp och till utfall. Det andra skedet av kommunreformen i Finland, regeringen Katainens kommunreform 2011–15, misslyckades i och med ambitionen att åstadkomma en nationell reform (Sandberg 2016).

Den danska reformen ledde till en total reform av uppgiftsfördelningen inom den offentliga sektorn och en betydande förändring av kommunstrukturen. Antalet kommuner minskade från 271 till 98. Kommunernas medianstorlek ökade från 10 267 till 42 584 invånare, vilket gör att de danska kommunerna hör till de största i Europa. Bara tre danska kommuner har färre än 5 000 invånare (Blom-Hansen et al 2016).

**Tabell 8: Kommunindelningsreformer i Danmark, Finland och Norge 2000–2018**

| **Land** | **Reform och tid** | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Danmark | Kommun- och regionreform | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Finland | | | Kommunreformer | | | | | | | | | Regionreform | | | | | |
| Norge | | | | | | | | | | | Kommun- och regionreform | | | | | | |
| *Årtal* | *04* | *05* | *06* | *07* | *08* | *09* | *10* | *11* | *12* | *13* | *14* | *15* | *16* | *17* | *18* | *19* | *20* |

Den finländska kommun- och servicestrukturreformen (2006–2011) och den pågående norska kommunreformen (verkställs 2020) resulterade eller resulterar i en partiell förändring av kommunstrukturen. Antalet kommuner minskade, men kommunstrukturen förändrades inte i grunden (Prop 96 S 2016–2017, Sandberg 2016). I Finland ökade kommunernas medianstorlek från 4 997 till 6 642, vilket innebär att knappt hälften av de finländska kommunerna har färre än 5 000 invånare. I Norge innebär kommunreformen som verkställs 2020 att medianantalet invånare i en norsk kommun ökar från 4 364 till 5 167. Över hälften av de norska kommunerna kommer också efter reformen att ha färre än 5 000 invånare (Prop 96 S 2016–2017, s 109–110).

**Tabell 9: Kommunstrukturen i Danmark, Finland och Norge före (2 000) och efter genomförda reformer (2018 eller 2020)[5]**

| | Danmark | | Finland (exkl. Åland) | | Norge | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2000** | **2018** | **2000** | **2018** | **2000** | **2020 (år när reformen genomförs)** |
| Antal kommuner | 271 | 98 | 436 | 295 | 435 | 356 |
| Medianstorlek, antal invånare | 10 267 | 42 584 | 4 997 | 6 642 | 4 364 | 5 167 |

## 4.3. Kommunindelningsreformer: process och styrmedel

En kommunindelningsreform innebär här att landets regering genom samordnade åtgärder under en begränsad tid försöker åstadkomma förändringar i kommunindelningen. Trots den gemensamma nämnaren – en tydligt uttryckt nationell politisk vilja att förändra kommunernas verksamhetsförutsättningar – är skillnaderna mellan reformerna stora när det gäller förlopp, uppbyggnad och utfall. Tabell 10 innehåller en översikt över huvuddragen i de fyra nordiska kommunreformerna. Processerna och styrmedlen beskrivs mer ingående i de landsvisa avsnitten.

Reformen som aktiv politisk handling skiljer sig från andra former av åtgärder som är ägnade att påverka kommunindelningen. De flesta länder har ett regelverk för situationer när kommuner väljer att initiera en frivillig kommunsammanslagningsprocess. I vissa fall, t.ex. både i Finland och i Norge, finns det en ekonomisk incitamentsstruktur som utlöses när kommuner väljer att gå samman. I de landsvisa översikterna ingår också en redogörelse för vilken status kommunsammanslagningar har som lösningsmodell i ett normalläge, där en nationell kommunreform inte pågår.

De styrmedel som används för att genomdriva kommunreformen kan med utgångspunkt i Christopher Hoods och Helen Margetts (2007) ofta citerade NATO-ramverk klassificeras under rubrikerna *informationsstyrning (*nodala styrmedel), *auktoritativa styrmedel*, *ekonomiska styrmedel* och *organisatoriska styrmedel* (Klausen, Askim & Vabo 2016, 33). Utöver styrmedlen av mer teknisk natur har också de *politiska processerna och politiska kompromisser* avgörande betydelse för genomförandet och utfallet av reformen.

*Informationsstyrning* innebär att regeringen och departementen utnyttjar sin centrala position i samhällets informationsflöden för att främja målet om kommunsammanslagningar och underlätta de lokala processerna. Exempel på informationsstyrning som del av en kommunreformprocess är utredningar, kunskapsförmedling, stöd till förändringsledarskap och modelldokument som kommunerna kan använda sig av i de lokala processerna.

*Auktoritativa styrmedel* innebär att staten använder sitt monopol på tvångsmakt för att förändra kommunindelningen. I praktiken betyder det att parlamentet eller regeringen utnyttjar möjligheten att fatta beslut om kommunsammanslagningar mot kommunernas vilja.

*Ekonomiska styrmedel* innefattar olika former av incitament och kompensationer som staten förfogar över för att underlätta genomförandet av kommunsammanslagningar. Exempel är särskilda

[5] Medianstorleken för kommuner i Sverige låg år 2000 på 15 114 invånare och per den sista december 2017 på 15 937 invånare.

stimulanspengar till kommuner som genomför sammanslagningar, eller kompensationer för förlust av statsbidrag under en övergångsperiod.

*Organisatoriska styrmedel* innebär att statsmakterna använder sig av organisatoriska resurser som de själva förfogar över för att driva kommunreformen vidare. Det kan handla om att någon specifik del av statsförvaltningen (t.ex. länsstyrelsen) ges uppgifter i det praktiska genomförandet av reformen, eller att det finns utsedda samordnare som träder till när kommunerna inte lyckas uppnå ett förhandlingsresultat.

**Tabell 10: Huvuddragen i de nordiska ländernas kommunreformer under 2000-talet**

| | **Danmark 2004–07** | **Finland 1 2006–11** | **Finland 2 2011–2014** | **Norge 2014–2020** |
|---|---|---|---|---|
| *Beredning* | Bred kommission | Politisk | Expertgrupp | Expertgrupp |
| *Politisk uppgörelse* | Minoritetsregering + stödparti | Parlamentarisk | Majoritetsregering | Minoritetsregering + stödpartier |
| *Reformens huvudsakliga handlings-alternativ* | Större kommuner | Större kommuner *eller* Samverkan | Större kommuner | Större kommuner |
| *Reformen innebär nya uppgifter till kommunerna* | Ja | Nej | Nej | Nej (bara i liten skala) |
| *Mål för de nya kommunernas invånarantal* | Explicit 30 000 | Nej | Indirekt 20 000 | Indirekt 15–20 000 |
| *Tid för beslut om nya kommuner* | 6 månader | 1–5 år | 3 år | 3 år |
| *Mekanism för samordning av kommunernas förslag* | En nationell förhandlare med möjlighet att gripa in i efterhand | Ingen | Indelning i utrednings-områden i förväg | Fylkesmannens facilitator- och samordningsroll |
| *Möjlighet till beslut om sammanslagning mot kommunernas vilja* | Ja | Nej | Nej (bara i specifika fall, kommuner i särskilda ekonomiska svårigheter) | Ja |
| *Utfall* | Omfattande reform | Partiell reform | Misslyckades | Partiell reform |

Skillnaderna mellan de nordiska reformerna är betydande med avseende i synnerhet på användningen av auktoritativa och ekonomiska styrmedel (tabell 11).

Den danska reformen särskiljer sig genom ett stort inslag av auktoritativa styrmedel och en mycket begränsad användning av ekonomiska styrmedel. De ekonomiska styrmedlen begränsade sig till en utökad låneram för kommunerna (Indenrigs- og sundhedsministeriet 2005). Användningen av auktoritativa styrmedel var stort, eftersom det nationella reformförloppet var starkt reglerat och Folketingets principiella möjligheter att fastslå en ny kommunindelning omfattande. I praktiken uppfattades reformen som mindre uppifrånstyrd än den var, eftersom de lokala processerna för att

uppnå det befolkningsunderlag – 30 000 invånare – som regeringen fastslagit i huvudsak var vällyckade (Mouritzen 2006, Blom-Hansen et al 2016).

De finländska reformerna präglas i motsats till den danska av en begränsad användning av auktoritativa styrmedel och en omfattande användning av ekonomiska styrmedel. I båda de finländska kommunreformerna hade regeringen och riksdagen begränsad makt att tvinga fram sammanslagningar mot kommunernas vilja och/eller påverka hur de nya kommunerna bildades. Däremot var de ekonomiska incitamenten för genomförandet av reformer förhållandevis generösa både i den första och i den andra reformomgången.

Den norska kommunreformen kännetecknas av en bred användning av olika styrmedel, samtidigt som en uttalad frivillighetsprincip i genomförandet av sammanslagningarna innebär att bruket av auktoritativa styrmedel inte är lika stort som i Danmark, trots att Stortinget gavs möjligheten att fälla slutliga avgöranden om kommungränser. Utbudet av ekonomiska incitament i den norska kommunreformen är generöst och innefattar såväl särskilda understöd till kommuner som beslutat att gå samman, som kompensation för förlorade intäkter från statsbidrag.

**Tabell 11: Översikt över användning av olika styrmedel i de nordiska kommunindelningsreformerna på 2000-talet**

| | **Informationsstyrning** | **Auktoritativa styrmedel** | **Ekonomiska styrmedel** | **Organisatoriska styrmedel** |
|---|---|---|---|---|
| *Danmark* | Medelstor | Omfattande | Obetydlig | Medelstor |
| *Finland* | Medelstor | Liten | Omfattande | Medelstor |
| *Norge* | Omfattande | Medelstor | Omfattande | Medelstor |

## 4.4. Danmark: En snabb och exceptionell reformprocess

### 4.4.1 Reformprocessen

Den danska strukturreformen har beskrivits som snabb, ofrivillig och omfattande (Blom-Hansen et al 2016). Reformens förlopp från politisk uppgörelse till verkställd reform var exceptionellt kort, cirka två och ett halvt år. De genomförda förändringarna var enligt alla måttstockar ovanligt stora. Reformen innebar en *funktionell uppskalering* för samtliga kommuner, eftersom kommunerna tilldelades nya lagstadgade uppgifter. Den *territoriella uppskaleringen* berörde 238 av 271 kommuner. Endast 33 kommuner fortsatte med oförändrat territorium efter reformen. Antalet kommuner minskade från 271 till 98. Föregående stora kommunreform i Danmark genomfördes 1970, när 1 098 kommuner blev 277. Mellan 1970 och 2007 skedde bara fyra frivilliga kommunsammanslagningar.

Reformen innebar en omfattande omfördelning av ansvaret mellan förvaltningsnivåerna. Kommunernas motstånd mot kommunreformen var i jämförelse med andra motsvarande reformer ovanligt litet, vilket har förklarats med att det politiska beslutsläget både på nationell och på kommunal nivå var gynnsamt och att spelreglerna för reformen stimulerade kommunernas beslutsfattare att vara med och påverka det konkreta utfallet av reformen i stället för att ospecificerat hålla fast vid status quo (Mouritzen 2006, Christensen & Klitgaard 2008, Blom-Hansen et al 2016).

Strukturreformen initierades 2002, när mitten–högerregeringen något oväntat tillsatte en bred kommission för att se över arbetsfördelningen mellan staten, amtskommunerna och kommunerna. Planerna på en reform hade inte offentliggjorts när regeringen tillträdde. Bara några år tidigare, 1998,

hade en nationell uppgiftsfördelningskommission konstaterat att uppgiftsfördelningen i huvudsak fungerar väl, med undantag av vissa specifika problem med organiseringen av kommunal service i Köpenhamnsregionen. Initiativet att tillsätta en strukturkommission bottnade inte i någon specifik problembild för den kommunala sektorn, utan handlade om framtidssäkring. I bakgrunden fanns en regeringskonstellation som ställde sig tveksam till behovet av en särskild regional nivå i Danmark (Blom-Hansen et al 2016).

I sin slutrapport vintern 2004 lade kommissionen fram fyra alternativ för framtida organisering av den offentliga sektorn i Danmark: 1) oförändrad uppgiftsfördelning med större kommuner och amtskommuner, 2) den breda amtsmodellen med större amtskommuner och kommuner, fler uppgifter till amten, 3) den breda kommunmodellen; fler uppgifter till större kommuner, färre uppgifter till amtskommunerna och 4) statsmodellen; amten avskaffas, fler uppgifter till staten (Blom-Hansen et al 2016).

Regeringen valde våren 2004 att gå vidare med den breda kommunmodellen, så att större kommuner får fler uppgifter och den regionala nivåns uppgifter minskar. Minoritetsregeringen ingick en uppgörelse om ramarna för reformen med Dansk Folkeparti (Aftale om strukturreform 2014). I avtalet fastställdes 30 000 invånare som det minsta tänkbara befolkningsunderlaget för de nya kommunerna. Det öppnades också upp en möjlighet att ingå förpliktande samarbeten i de fall där det inte uppfattades som möjligt att genom kommunsammanslagning uppnå målet 30 000 invånare. Ett nyckelord i reformen blev professionell bärkraft (*faglig bæredygtighed*), vilket innebär att man eftersträvade fackmiljöer som är tillräckligt stora för att på ett professionellt och stabilt sätt kunna hantera de lagstadgade uppgifter kommunerna ansvarar för.

Regeringen gav kommunerna sex (6) månader (1.7.2004–1.1.2005) för att komma fram till hur de ville förverkliga en ny kommunindelning som motsvarar regeringens mål. Efter lokala processer med inslag av folkomröstningar kunde samtliga kommuner utom fyra presentera ett förslag till ny kommunindelning. Under början av 2005 tillträdde regeringens förhandlare, den tidigare inrikesministern Thorkild Simonsen i de fall där kommunerna inte kunnat nå fram till en lösning, eller där regeringen inte uppfattade lösningarna som hållbara (Mouritzen 2006, Opmandens anbefalninger vedrørende Give kommune...21. april 2005, BTL 68 2004/2).

När förslaget till ny kommunindelning var klart ingick regeringen ett avtal med stödpartiet Dansk Folkeparti och oppositionspartierna Socialdemokraterna och Radikale Venstre om den framtida kommunindelningen. Syftet med avtalet var att säkra politisk konsensus om genomförandet av reformen (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 3. Marts 2005). I slutet av juni 2005 fastställdes innehållet i de lagar som styrde genomförandet av strukturreformen (Mouritzen 2006, 17). Sju (7) kommuner, av vilka fem ö-kommuner, valde att utnyttja lagstiftningens möjlighet att ingå förpliktande samarbetsavtal med en större kommun.

I november 2005 hölls dubbla kommunalval: väljarna valde fullmäktigeledamöter både till de tidigare 271 kommunerna och till de nya 98 kommunerna. Strukturreformen genomfördes i sin helhet 1.1.2007. Reformen omfattade också nedläggning av de tidigare 13 amtskommunerna och inrättandet av fem nya regioner med huvudsakligt ansvar för sjukvård. Regionreformen genomfördes helt och hållet genom nationell lagstiftning och saknade det inslag av frivillighet som fanns i kommunreformen.

### 4.4.2. Styrmedlen och deras betydelse

Kommunernas följsamhet när det gäller att verkställa den nya kommunindelningen gör processen exceptionell. Folketinget hade i princip suverän befogenhet att fastslå nya kommungränser (*auktoritativa styrmedel*), men eftersom en stor majoritet av kommunerna genom frivilliga processer

kom fram till hur de skulle förverkliga regeringens mål om nya kommuner med minst 30 000 invånare, framstod inslaget av frivillighet som stort. Regeringens förhandlare, *opmanden*, (*organisatoriska styrmedel*) behövde gripa in bara i ett begränsat antal fall. Till förhandlare utsågs den tidigare inrikesministern Thorkild Simonsen, som åtnjöt förtroende både hos regeringen och bland kommunerna. De ekonomiska anslag (*ekonomiska styrmedel*) som reserverades för genomförandet av reformen var mycket blygsamma. Inrikes- och hälsoministeriet kalkylerade med att genomförandet av reformen skulle medföra engångskostnader till ett belopp av cirka 1,2 miljarder danska kronor för bl.a. personalkostnader, it-anpassning och flyttningsarrangemang. Huvudprincipen var att kommunerna själva skulle bära kostnaderna för omställningen för att på sikt tjäna in utläggen genom synergivinster. Låneramen till kommunerna utökades temporärt för att ge möjlighet att vid behov täcka engångskostnader genom lån (Indenrigs- og sundhedsministeriet 2005, 9–10).

I bedömningarna av varför reformen lyckades så väl lyfter många experter fram timingen och paketeringen av reformen (*informationsstyrning*). Reformen såldes in som ”Det nye Danmark”. Hörandet av kommunerna lades upp så att kommunerna fann det mer attraktivt att aktivt ta ställning till med vilka kommuner de vill gå samman än att utöva passivt motstånd mot en abstrakt förändring.

Det faktum att förändringen handlade om en totalreform, där kommunerna framstod som vinnare och amtskommunerna som förlorare, bidrog också till att mildra motståndet mot sammanslagningarna. Kommunernas centralorganisation, KL, var från början en stark förespråkare av den breda kommunmodellen där kommunernas uppgifter utökas på bekostnad av den regionala nivåns uppgifter. Av KL:s medlemmar förespråkade de större kommunerna reformen, medan små, perifera kommuner kritiserade reformen, eftersom den minskade deras överlevnadschanser (Christensen & Klitgaard 2008, Mouritzen 2006, 2010, Blom-Hansen et al 2016). Mouritzen (2006, 2010) bedömer också att reservlösningen i reformlagen, den så kallade ”kattluckan”, dvs. möjligheten att uppnå 30 000 invånare genom förpliktande samverkan i stället för genom sammanläggning, hade psykologiskt stor betydelse för att bryta ner det potentiella motståndet mot reformen.

**Tabell 12: Användning av styrmedel i den danska strukturreformen 2004–2007**

| **Informationsstyrning** | **Auktoritativa styrmedel** | **Ekonomiska styrmedel** | **Organisatoriska styrmedel** |
|---|---|---|---|
| Utredningar<br>Informationsmaterial<br>Paketering ”Det nye Danmark” | Lagstiftning om kommunernas uppgifter<br><br>Lagstiftning om kommungränser | Utökad låneram för kommunerna | Opmanden (förhandlare) |

### 4.4.3. Status för kommunsammanslagningar som problemlösning efter strukturreformen

Genomförandet av kommunsammanslagningar i Danmark efter 1.1.2007 regleras i lagen om ändring av kommun- och regionindelningen (LBK nr 27 af 09/01/2018). Kommunsammanslagningar kan genomföras bara ifall de berörda kommunerna själva tar initiativ till förändrad kommunindelning och den föreslagna kommunen uppfyller de robusthetskriterier som var utgångspunkt för strukturreformen. Nya kommuner ska ha tillräckligt invånarantal (i praktiken 30 000 invånare), vara geografiskt och kulturellt sammanhängande och har tillräcklig kapacitet att självständigt hantera de uppgifter som hör till kommunen.

Inga kommunsammanslagningar har verkställts i Danmark efter den 1.1.2007.

### 4.4.4. Utvärderingar av strukturreformens effekter

Den danska strukturreformen har varit föremål för en formell tjänstemannaevaluering (Økonomi- og indenrigsministeriet 2013), som granskade bland annat hur den nya uppgiftsfördelningen mellan kommunerna, regionerna och staten fungerar och för en rad olika forskningsinsatser, som bl.a. granskat reformens effekter på kommunernas kostnader och på den kommunala demokratin. Blom-Hansen m.fl. (2016) påpekar att effekterna av kommunsammanslagningarna har undersökts mer systematiskt än följderna av de uppgiftsförändringar som genomfördes samtidigt och som berörde samtliga kommuner.

Blom-Hansen m.fl. (2016) sammanfattar i en översiktsartikel kunskapsläget när det gäller effekterna av större kommuner i Danmark med avseende på kommunernas funktionella och ekonomiska kapacitet och på den kommunala demokratin.

När det gäller den kommunala ekonomin visar studierna att kommunsammanslagningarna ökade kommunernas ekonomiska styrningskapacitet. Trots försämrade ekonomiska konjunkturer under åren efter reformen och trots striktare statlig styrning av den kommunala ekonomin, klarade kommunerna av att förbättra sitt driftsresultat. Förbättringen av driftsresultatet i de sammanslagna kommunerna inträdde 3–4 år efter reformen. Under de första åren påverkar omställningskostnader och s.k. sista minuten-investeringar inför sammanslagningen den nya kommunens ekonomi. Blom-Hansen m.fl. konkluderar att de större kommunerna var bättre rustade för att möta den ekonomiska press som uppstod i och med den ekonomiska nedgången och att det sannolikt beror på att större kommuner har bättre möjligheter att omdisponera sina resurser. Kommunernas totala driftsutgifter påverkades inte av kommunsammanläggningarna, men det skedde en omdisponering av resurserna mellan olika uppgiftsområden (Blom-Hansen m.fl. 2016, 219–221).

Evalueringarna av reformens effekter på kommunernas professionella kapacitet i huvudsak var positiva. Reformen ledde till större fackmiljöer och mindre sårbarhet för de uppgifter som kommunerna redan hade. När det gäller de uppgifter som kommunerna övertog från amtskommunerna och staten inom bl.a. arbetsmarknadspolitiken och det sociala området är resultaten av evalueringarna mer delade (Blom-Hansen m.fl. 2016, 219–221, Økonomi- og indenrigsministeriet 2013).

Resultaten från studierna av den kommunala demokratin visar på en del neutrala och en del negativa effekter av kommunsammanslagningar. Kommunsammanläggningarna påverkade inte det samlade valdeltagandet vid kommunalval och ger inte utslag på medborgarnas intresse för kommunalpolitik. Däremot visar medborgarundersökningar att övergången från en mindre till en större kommun har negativa effekter på invånarnas politiska självtillit, förtroende för kommunalpolitikerna och nöjdheten med kommunala tjänster. Övergången till större kommuner innebar en betydande förändring av kommunalpolitikerrollen, eftersom större kommuner med fler uppgifter kräver fokus på strategiska och överordnade frågor. Politikerstudier visar att politikerna upplever sig ha fått större inflytande över kommunalpolitiken, men också uppfattar att deras handlingsutrymme inskränks av statlig detaljstyrning (Blom-Hansen et al 2016, 221–225).

## 4.5. Finland

### 4.5.1. Två kommunindelningsreformer

Finland har genomgått två nationellt initierade kommunreformprocesser under 2000-talet, kommun- och servicestrukturreformen 2005–2011 och regeringen Katainens kommunreform 2011–2015. Kommun- och servicestrukturreformen ledde till partiella förändringar av kommunstrukturen, medan regeringen Katainens kommunreform inte resulterade i någon samlad förändring av kommunernas antal och storlek. I jämförelse med den danska strukturreformen var den statliga styrningen av reformerna svagare, förekomsten av olika handlingsalternativ större och verkställigheten utspridd över en längre tidsperiod.

Förekomsten av kommunsammanslagningar i Finland har inte, i motsats till i Sverige, varit helt beroende av att det pågått en nationell kommunindelningsreform, utan det har skett frivilliga kommunsammanslagningar också utanför de nationellt styrda reformerna. Sedan 1990-talet har det funnits ett system med ekonomiska incitament till kommuner som frivilligt väljer att gå samman. Under 2000-talets första år ökade antalet frivilliga kommunsammanslagningar påtagligt, vilket uppfattas ha haft betydelse för de senare initiativen till nationell kommunreform (Sandberg 2010). Enstaka kommunsammanslagningar har förekommit också efter 2015, när regeringen gav upp sin ambition att påverka kommunindelningen. Under 2000-talet har antalet kommuner på finska fastlandet minskat med 141, från 436 (2000) till 295 (2018). Under den tid de egentliga kommunreformerna pågick (2005–2015) genomfördes 82 kommunsammanslagningar som berörde totalt sammanlagt 208 kommuner (Finansministeriet 2018, Finlands Kommunförbund 2018).

Åland har egen lagstiftningsbehörighet på det kommunala området och berörs inte av de nationella reformåtgärder som beskrivs här. Den sittande landskapsregeringen på Åland lanserade vid sitt tillträde hösten 2015 en kommunreform, vars syfte är att antalet kommuner ska minska från 16 till 4. Reformprocessen pågår (Ålands landskapsregering 2018).

### 4.5.2. Kommun- och servicestrukturreformen 2005–2011

*Processen*

Kommun- och servicestrukturreformen lanserades våren 2005 som ett led i arbetet med statens långsiktsbudget. Bakgrunden till reformen var en oro för kommunernas möjligheter att på sikt klara av sina åtaganden, i synnerhet inom social- och hälsovården, eftersom många kommuner ungefär år 2025 skulle befinna sig i ett läge med påtaglig obalans i den demografiska försörjningskvoten. Regeringen lyfte i första hand upp problemet med att många kommuner i framtiden inte kommer att klara av att finansiera det vårdbehov som beräknas uppstå inom tio års tid. I andra hand bottnade analysen om behovet av en reform i att kommunerna inte ensamma har de personalresurser som krävs för att upprätthålla vård och omsorg på en hög nivå. Regeringens förslag var att inleda en reform, vars syfte skulle vara att stärka underlaget för den kommunala serviceproduktionen. Redan från början presenterade regeringen två huvudalternativ; frivilliga kommunsammanslagningar eller utökad interkommunal samverkan inom social- och hälsovården (Sandberg 2010). Reformen kopplades inte, i motsats till den danska reformen, samman med utsikter om nya uppgifter till kommunerna, utan motiveringarna handlade i första hand om att stärka kommunernas kapacitet att sköta de uppgifter de redan har.

Reformen var inte omnämnd i det program den aktuella regeringen (Centern, Socialdemokraterna och Svenska folkpartiet) antagit vid sitt tillträde 2003. Det är ytterst ovanligt i en finländsk kontext att stora

reformer lanseras utanför regeringsprogrammet. Reformberedningen var också exceptionell, eftersom den tog fart som en politisk beredning, utan föregående kommitté- eller expertberedning. Från våren 2005 till sommaren 2006 pågick en dialog mellan regeringen och kommunerna där reformens handlingsalternativ fastställdes. Reformen kom i något avseende att skriva sitt eget manuskript. Strävan efter parlamentarisk konsensus – reformlagstiftningen godkändes med majoriteten 197 mot 3 i riksdagen – och en vilja att reformen skulle inkludera kommuner i olika situationer, ledde till att den ramlag som styrde förverkligandet av reformen (FFS 167/2007) innehöll många inbördes olika element. Utöver huvudalternativen sammanslagning och samverkan fanns t.ex. en skyldighet för kommunerna inom de största stadsregionerna att utarbeta en gemensam plan för hur man tänker hantera markanvändning, boende och trafik i framtiden.

### *Styrmedlen*

Kommun- och servicestrukturreformen ställde de kommunala beslutsfattarna inför en beslutssituation som var långt mer komplex än i den danska strukturreformen. Kommunerna måste välja mellan huvudalternativen samverkan och sammanslagning, med vilka kommuner förändringen skulle genomföras och när under tidsperioden 2008–2013 som förändringen skulle genomföras. Kommuner som valde samverkansalternativet skulle därtill välja mellan tre–fyra olika alternativ att organisera samarbetet (Sandberg 2016, 237).

Slutresultatet av reformen var i mycket stor utsträckning beroende av kommunernas egna val, vilket också innebär att de kommuner som valde att agera vetospelare hade stor inverkan på slutresultatet. Mekanismerna för att styra utgången av reformen var svaga och osymmetriska, i den meningen att de var olika för alternativen samverkan och sammanslagning.

För nya samarbetsområden inom social- och hälsovården gällde 20 000 invånare som minimiunderlag. Ministeriet kunde på motiverad ansökan (hänvisning till glesbygd eller skärgård och/eller genomförd sammanslagning) bevilja dispens från befolkningsunderlaget. I ett senare skede antogs en lagändring som gav ministeriet befogenheter att föra förhandlingar med kommuner med färre än 20 000 invånare, som inte ingått samarbetsavtal med någon annan kommun om social- och hälsovården (*auktoritet*) (FFS 384/2011).

För kommunsammanslagningar fanns ingen motsvarande befolkningsnorm, men ministeriet hade rätt att avslå kommunernas framställan om kommunsammanslagning, ifall den inte uppfattades uppfylla lagens kriterier för en bärkraftig kommun (*auktoritet*). I praktiken godkändes alla framställningar om sammanslagning. Av de nya kommuner som bildades under åren 2005–2015 hade 47 % färre än 20 000 invånare. Förekomsten av sammanslagningar var större i västra och södra Finland än i norra och östra Finland (Sandberg 2016, 239).

Reformupplägget innehöll ekonomiska incitament för frivilliga kommunsammanläggningar, men inte för interkommunal samverkan (*ekonomiska styrmedel*). De ekonomiska incitamenten bestod av ett engångsbelopp för att täcka kostnader och investeringsbehov som uppstår vid en sammanslagning och av en ordning som kompenserar för eventuella statsbidragsförluster under en övergångsperiod. Sammanslagningsunderstödet bestod av ett basbelopp, relaterat till antalet invånare, som högst kunde vara 7,2 miljoner euro per kommunsammanslagning och en tilläggsdel.

Tilläggsdelen var utformad så att den gynnade snabba sammanslagningar och sammanslagningar mellan fler än två kommuner. Kompensationen för sammanslagningar som skedde tidigt i processen var 1,8 gånger högre (sammanslagning 2008 eller 2009) respektive 1,4 gånger högre (sammanslagning 2010 eller 2011) än det belopp som utbetalades till sammanslagningar under reformperiodens två sista år (2012 och 2013) (RP 155/2006, 84–85). Även om incitamentssystemet inte var utformat med tanke

på någon speciell kommungrupp var det gynnsamt utformad för sammanslagningar mellan medelstora städer med flera mindre kranskommuner.

Kommun- och servicestrukturreformen resulterade i relativt stor aktivitet bland kommunerna. Antalet kommuner minskade med cirka 100. Antalet huvudmän för social- och hälsovården minskade från cirka 250 till ungefär 125. Det största antalet förändringar skedde vid ingången av den nya valperioden 1.1.2009. Utformningen av det ekonomiska incitamentssystemet stimulerade kommunerna till snabbt agerande (Meklin & Pekola-Sjöblom 2013). Det är också uppenbart att reformen gav utlopp för ett uppdämt förändringsbehov. Många kommunsammanslagningar som varit föremål för folkomröstningar under 1990-talet eller 2000-talets första år och då röstats ner, kom att förverkligas i samband med kommun- och servicestrukturreformen. Det skedde också särskilt många kommunsammanslagningar kring medelstora städer (t.ex. Jyväskylä, Kuopio och Uleåborg), där långsiktiga förändringar av bosättningsmönstren gjort den gamla kommunstrukturen oändamålsenlig.

Det breda och frivilliga reformupplägget ledde alltså till förändringar, men skapade också ett motstridigt och mosaikartat slutresultat. Genomförda strukturförändringar lokaliserades inte till de regioner i östra och norra Finland, där kommunernas utmaningar enligt bakgrundsanalyserna är störst, utan till västra och södra Finland. Enskilda kommuners val att stå utanför en kommunsammanslagning ledde till att vissa kommuner kom att verkställa båda reformspåren samtidigt, dvs. samtidigt genomföra en kommunsammanslagning och bygga upp en ny samverkansorganisation inom social- och hälsovården med den eller de grannkommuner som inte var med i sammanslagningen. Det ledde till arbetsdryga förändringsprocesser.

**Tabell 13: Styrmedel i de finländska kommunreformerna på 2000-talet**

| | **Informations-styrning** | **Auktoritet** | **Ekonomiska styrmedel** | **Organisatoriska styrmedel** |
|---|---|---|---|---|
| *Fas 1 (2005–2011)* | Regionala dialoger med kommunerna | Möjlighet att avvisa förslag om sammanslagningar<br><br>Möjlighet att lagstifta om starkare styrning | Ekonomiska incitament<br><br>Kompensation för eventuella förluster i det kommunal-ekonomiska utjämningssystemet | Nationell projektorganisation |
| *Fas 2 (2011–2015)* | Expertutredning<br><br>Regionala dialogmöten<br><br>Webbverktyg<br><br>Nationellt förändringsstöd | Lagstadgad utredningsskyldighet<br><br>Möjlighet att avvisa förslag om sammanslagningar<br><br>Utredningsförfarande för kommuner med särskilda ekonomiska svårigheter | Ekonomiska incitament<br><br>Kompensation för eventuella förluster i det kommunal-ekonomiska utjämningssystemet | Finansministeriets samordnande roll<br><br>Särskild kommunindelnings-utredning |

### 4.5.3. Regeringen Katainens kommunreform 2011–2015

*Process och styrmedel*

Det mosaikartade slutresultatet låg till grund för den kommunreform som Jyrki Katainens (Samlingspartiet) sexpartiregering tog initiativ till i sitt regeringsprogram 2011. Tanken bakom Katainens kommunreform var att genom kommunsammanslagningar åstadkomma kommuner som är tillräckligt starka att hantera merparten av sina lagstadgade uppgifter i egen regi. (Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering 2011). Inte heller den här reformen handlade om att ge nya uppgifter till kommunerna, men tanken var att de existerande uppgifter som lagts på kommunalförbund och andra samarbetsorgan i framtiden kunde organiseras i egen regi av större kommuner.

Ambitionen var att begränsa antalet handlingsalternativ och att styra reformprocessen starkare från nationellt håll. Regeringsprogrammet innebar ett brott med den traditionellt positiva och uppmuntrande finländska inställningen till kommunal samverkan. Den ändrade inställningen handlade delvis om en ny politisk bedömning av läget, delvis om erfarenheter av att de nya samverkansstrukturer som byggts upp under 2000-talet uppfattades som svårstyrda och odemokratiska.

Reformen var på många sätt mer systematiskt underbyggd än kommun- och servicestrukturreformen. En expertgrupp gjorde med stöd av en systematisk analys upp ett preliminärt förslag på hur en enhetlig och bärkraftig kommunstruktur skulle se ut. Arbetet resulterade i en preliminär ny kommunkarta med 70–100 kommuner (Finansministeriet 2012). Med stöd av analyserna byggdes reformen upp kring en skyldighet att utreda sammanslagning tillsammans med grannkommunerna. Utredningsområdena definierades med utgångspunkt i funktionella kriterier (befolkning, pendling, ekonomi etc.). En explicit tanke var att hålla ihop kommunerna inom naturligt sammanhängande regioner och undvika de tendenser till splittring och taktikspel som förekommit under kommun- och servicestrukturreformen. Ett invånarantal på minst 20 000 invånare sattes som mål för de nya kommunerna. Invånarmålet kopplades samman med rätten att producera social- och hälsovård i egen regi. Kommuner med ett lägre invånarantal än 20 000 skulle inte längre ha rätten till egenregiproduktion, utan behöva delegera ansvaret till en större kommun (RP 31/2013, FFS 478/2013).

I fall där utredningen uppfattades som särskilt komplicerad, t.ex. i storstadsregioner med många kommuner och/eller gamla konflikter mellan centralorten och kranskommuner, fanns det möjlighet att tillsätta en särskild kommunindelningsutredare, antingen på begäran av kommunerna eller på Finansministeriets initiativ (*organisatoriska styrmedel*). Ett system för nationellt reformstöd byggdes upp, med bl.a. webbplatser och handböcker med praktiska råd för genomförandet av reformen (*informationsstyrning*). Systemet med ekonomiska incitament för kommunsammanslagningar fanns kvar, men styrningen av hur understöden användes var precisare än under den första fasen. Kraven på avtalen mellan kommunerna skärptes, bland annat för att stävja opportunistiskt investeringsbeteende inför en kommande sammanslagning (*ekonomiska styrmedel*).

Inslaget av statlig styrning (*auktoritet*) var alltså en aning större än under den första reformfasen, men mindre än i Danmark och Norge. Det slutliga genomförandet av reformen var fortfarande beroende av kommunernas beslut, i avsaknad av tvingande mekanismer i andra fall än när det gäller kommuner i särskilda ekonomiska svårigheter (se närmare i följande avsnitt). Ett förslag till skärpta befogenheter att i vissa fall (närmast i storstadsregionerna) verkställa sammanslagningar mot kommunernas vilja nådde aldrig riksdagen. Över 250 kommuner verkställde utredningar med stöd av kommunstrukturlagen, men ytterst få av de nya kommuner som utreddes förverkligades.

Det politiska motståndet mot reformen uppstod tidigt i förloppet. Reformen kunde aldrig dra nytta av frivillig mobilisering på kommunfältet, på samma sätt som den danska strukturreformen och också kommun- och servicestrukturreformen kunde. Reformen är ett exempel på att systematisk planering och effektiv användning av styrmedel inte är tillräckligt för att åstadkomma en reform, ifall det saknas nationella och lokala politiska förutsättningar för att genomföra reformen.

Geografiskt var motståndet mot reformen lokaliserat till de små kommunerna och till de stora städernas kranskommuner, eftersom reformkriterierna utgick ifrån en ny kommunstruktur med utgångspunkt i existerande centralorter. De kommuner som genomfört stora förändringar under den första reformfasen var skeptiska till att stå inför att verkställa ytterligare en förändring. En parallellt pågående reform av sjukhusstrukturen ledde till en politisk schism mellan de stora regeringspartierna Samlingspartiet och Socialdemokraterna om huruvida sjukvården eller kommunerna borde reformeras först (Sandberg 2016). Genomförandet av reformen paralyserades och ledde i förlängningen till att regeringen avstod från planerna på en enhetlig kommunstruktur och i stället valde att gå vidare med reformen av social-, hälso- och sjukvården genom att bygga upp nya regionala strukturer (se kapitel 3).

### 4.5.4. Status för kommunsammanslagningar som problemlösning efter reformerna

Hösten 2015 presenterade regeringen en proposition som upphävde kommunstrukturlagens temporära stadganden om genomförande av kommunreformen. Det innebar att regeringen backade från ambitionen att åstadkomma en genomgripande nationell reform av kommunindelningen (RP 25/2015).

Tyngdpunkten i statens reformambitioner flyttades från kommunal till regional nivå och reformstrategin ändrades från *uppskalering* till *nedskalering*. Den planerade vård- och landskapsreformen överför huvudmannaskapet för hela social- och hälsovårdssektorn och en rad andra uppgifter från kommunerna till en ny regional nivå. Det innebär en halvering av kommunernas personal och utgifter. Den minskade uppgiftsbördan uppfattas underlätta de små kommunernas fortsatta existens och minska det akuta behovet av kommunsammanslagningar, samtidigt som den omfattande reformen kommer att förändra kommunens roll i grunden. En parlamentarisk kommitté är tillsatt för att analysera förutsättningarna för kommunerna i framtiden (Finansministeriet 2017).

Kommunsammanslagningar kvarstår som en selektiv lösning som kan användas på två sätt. Frivilliga kommunsammanslagningar kan genomföras på kommunernas initiativ med stöd av kommunstrukturlagen FFS 1698/2009. För tillfället (2018) pågår en handfull utredningar om frivillig sammanslagning.

För kommuner som befinner sig i särskilda ekonomiska svårigheter – kriterierna definieras i kommunallagen FFS 410/2015 – kan Finansministeriet inleda en särskild kommunindelningsprocess med syfte att trygga servicen till invånarna (se faktaruta). Under vissa villkor kan en särskild kommunindelningsprocess leda till kommunsammanslagning mot de berörda kommunernas vilja. I början av 2015 verkställdes två kommunsammanslagningar i stöd av stadgandet om särskild kommunindelningsutredning för kommuner i ekonomisk kris (Antila et al 2015, Tapiola 2015). Ytterligare två processer i stöd av stadgandet har inletts. I det ena fallet hade den berörda kommunens ekonomi förbättrats efter utredningen och regeringen verkställde inte sammanslagningen. I det andra fallet upphävde Högsta Förvaltningsdomstolen statsrådets beslut om tvångssammanslagning på överklagan av den berörda kommunen (HFD 2016:187).

**Faktaruta 2: Regelverket för kommunindelningsutredning för ekonomiska kriskommuner**

**Kommunstrukturlagen FFS 1698/2009 16 a § (28.6.2013/478)**

**Utredning för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning**

Vid en särskild kommunindelningsutredning för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning ska kommunindelningsutredaren för fullmäktige i de kommuner som deltar lägga fram ett förslag till en kommunsammanslagning samt till ett avtal om kommunsammanslagning.

Kommunindelningsutredarens förslag till kommunsammanslagning kan gälla

1) sammanslagning av den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning med en befintlig kommun,

2) delning av området för den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning mellan två eller flera kommuner, eller

3) sammanslagning av fler än två kommuner.

Utöver det som nämns i 2 mom. kan utredarens förslag gälla överföring av en del av kommunen till en annan kommun.

Om fullmäktige i alla de kommuner som berörs av en ändring godkänner utredarens förslag, gör kommunerna en gemensam framställning till ministeriet om en ändring i kommunindelningen i enlighet med utredarens förslag. I annat fall lämnar utredaren sin framställning om ändring i kommunindelningen till ministeriet.

### 4.5.5. Utvärderingar av reformerna

Möjligheten att isolera effekterna av de finländska kommunindelningsreformerna påverkas av att det inte på samma sätt som i Danmark finns ett klart före och ett klart efter reformen, utan att kommunerna sedan 2005 befunnit sig i ett läge där olika reformstrategier avlöst varandra (se kapitel 3.2.2.). De evalueringar och den forskning som finns är i första hand knuten till de sammanslagningar som genomfördes under åren 2007–2013.

En allmän lärdom från kommunindelningsprocesserna i Finland på 2000-talet är att kommunsammanslagningar är olika beroende på de sammangående kommunernas utgångsläge och på i vilket syfte sammanslagningen sker. Utvecklingspotentialen vid en kommunsammanslagning är helt annan om den sker för att stärka regionens strategiska utgångsläge än om den sker för att rädda servicen till invånarna i ekonomiskt svaga kommuner (Koski et al 2013, Meklin & Pekola-Sjöblom 2013).

Bilden av kommunsammanslagningarnas ekonomiska effekter är fragmenterad, vilket också bottnar i att kommunsammanslagningarna var olika till sin natur. Kommunsammanslagningarna minskade antalet kommuner med driftsekonomiskt underskott, vilket berodde på att många små kommuner med svag ekonomi valde att gå in i sammanslagningar (Sandberg 2016, 240–241). Antila m.fl. som undersökt sammanslagningar där en eller flera av kommunerna hade svag ekonomi konstaterar att sådana sammanslagningar förutsätter att de övriga kommunerna har en solid ekonomisk bas. Om en relativt liten grannkommun går samman med flera kommuner med svag ekonomi är utgångsläget för

den sammanslagna kommunen dåligt under flera års tid (Antila m.fl. 2015). Kommunernas totala driftskostnader påverkades inte av sammanslagningarna. Långsiktsuppföljningar av de sammanslagningar som genomfördes 2009 visar att det skett en centralisering av servicen i kommunerna (Harjunen, Saarimaa & Tukiainen 2017). Harjunen m.fl. kopplar samman centraliseringen av servicen med förändrade politiska styrkeförhållanden, men bilden är komplex, eftersom nationell lagstiftning som trädde i kraft samtidigt som sammanläggningarna förutsatte centralisering av bl.a. social- och hälsovården. Det samlade utbudet av specialisttjänster inom framför allt socialvården förbättrades.

Effekterna på den kommunala demokratin upplevs mest dramatiska i tidigare små kommuner som numera är periferi i en sammanslagen kommun. För invånare i de här kommunerna har tilltron till kommunalpolitiken minskat efter sammanslagningarna (Sandberg 2015, 240–241). Det generella intresset för kommunalpolitik har inte påverkats av reformen. En långtidsuppföljning av valdeltagandet i sammanslagna kommuner visar att valdeltagandet på längre sikt sjunkit mest i de kommuner som tidigare var egna politiska system, men numera utgör utkantsområden i en sammanslagen kommun (Lapointe, Saarimaa & Tukiainen 2018).

## 4.6. Norge

### 4.6.1. Reformprocessen

Initiativet till en kommunreform presenterades i den politiska plattformen för Erna Solbergs högerregering (Høyre och Fremskrittspartiet) hösten 2013 (Sundvoldenerklæringen 2013). Syftet med reformen var att skapa en mer robust kommunstruktur med hjälp av en nationell kommunindelningsreform. Initiativet om en nationellt styrd reform bröt mot den frivillighetsnorm som etablerades under stortingsbehandlingen av ett kommittébetänkande om kommunstrukturen på 1990-talet (Baldersheim & Rose 2010).

Regeringen utnämnde en expertkommission som i första skedet fick i uppdrag att utarbeta kriterier för en bärkraftig kommunstruktur och i andra skedet att analysera vilka uppgifter som skulle kunna överföras till starkare kommuner. Expertkommissionens slutrapport publicerades i december 2014. Expertkommissionen etablerade tio kriterier för en fungerande kommunstruktur, bl.a. tillräcklig kapacitet, relevant kompetens, ekonomisk soliditet, funktionella samhällsstrukturer, högt politiskt deltagande och lokal identitet. Med utgångspunkt i kriterierna var expertkommissionens slutsats att en fungerande norsk kommun borde ha minst 15–20 000 invånare och bestå av ett sammanhängande geografiskt område (Kriterier for god kommunestruktur 2014).

Regeringen Solbergs ursprungliga tanke var att genomföra endast en kommunindelningsreform, men eftersom minoritetsregeringen var beroende av stödpartierna Kristelig Folkeparti och Venstre för att få igenom reformplanerna i Stortinget, ändrades reformupplägget så att det kom att innefatta också en översyn av kommunernas uppgifter och en regionreform. Regeringen lyckades inte förmå Arbeiderpartiet, som tidigare varit en stark förespråkare för större kommuner, att ställa sig bakom reformen.

Processen i Stortinget ledde till ett bredare och aningen mer urvattnat reformupplägg än regeringen ursprungligen avsett. Regeringens syn på behovet av en nationellt styrd reform utmanades, så att ett

löfte om att kommunsammanslagningar i första hand ska vara frivilliga skrevs in i reformlagstiftningen (Klausen et al 2016).

Innehållsmässigt utvidgades reformen till att omfatta också en översyn av kommunernas uppgifter (Meld. St. 14 2014–15) och en reform av indelningen i fylkeskommuner (Prop. 84 S 2016–17). Samtidigt som förändringarna i kommunindelningen träder i kraft 2020 får kommunerna en del nya uppgifter relaterade till bl.a. kollektivtrafik, bostadsbidrag och civila vigslar (Innst. 376 L 2016–17). Förändringen av kommunernas uppgifter är inte omfattande. Antalet fylkeskommuner minskar från 18 till 11 genom fylkessammanslagningar. Samtidigt utreds möjligheterna att ge de nya större fylkeskommunerna fler uppgifter genom att överföra ansvar från statliga myndigheter (Innst. 386 S 2016–17).

I augusti 2014 inbjöd regeringen landets alla kommuner till grannsamtal för att komma fram till en ny kommunstruktur. Lokala processer där kommunerna själva kommer underfund med vilka grannkommuner man vill bilda nya kommuner med uppfattades som en viktig kvalitets- och framgångsfaktor för reformen. Samtidigt fastslog regeringen i kommunpropositionen för 2015 att man ville se till att enskilda kommuner inte ska kunna hindra sammanslagningar som uppfattas som ändamålsenliga ur en regional eller nationell synvinkel. I praktiken innebar det att Stortinget på motiverad framställan kan verkställa kommunindelningsförändringar mot enskilda kommuners vilja (Prop 96 S 2016–2017, 25).

Regeringen öppnade upp för ett snabbare och ett långsammare reformförlopp. Kommuner som kom in med en gemensam framställan om sammanslagning senast hösten 2015 kunde gå samman redan 1.1.2018. För övriga kommuner sattes fristen för de lokala processerna till sommaren 2016, så att det slutliga beslutet om den nya kommunindelningen kunde fattas av Stortinget sommaren 2017 och de nya kommunerna verkställas från och med 1.1.2020 (Prop 96 S 2016–17, 25-26).

De lokala framställningarna om bildandet av nya kommuner föregicks av förhandlingar, intentionsavtal och folkomröstningar. Vissa kommuner ingick intentionsavtal med flera olika kommuner. Totalt ordnades över 200 lokala folkomröstningar i förbindelse med de lokala förberedelserna för reformen (Saglie & Bock Seegard 2017).

Fylkesmannaämbetet – en regional statlig myndighet som motsvarar länsstyrelsen i Sverige – gavs ansvaret för samordning av och processvägledning till de lokala processerna. Fylkesmannen skulle dessutom komma med en egen bedömning av de frivilliga processerna och lämna ett eget förslag till hur den framtida kommunstrukturen borde se ut (Prop 96 S 2016–17, Glomsrud 2017).

Resultatet av de lokala processerna var att totalt 153 av 426 kommuner signalerade en vilja att ingå i en sammanslagning med en eller flera andra kommuner. Av dessa viljeyttringar var 94 ömsesidiga, så att alla de tilltänkta kommunerna hade fattat positivt beslut om en kommunsammanslagning. Efter att ha bedömt kommunernas initiativ och fylkesmännens helhetsvärderingar av situationen i regionen bedömde departementet att det i elva (11) fall var motiverat att genomföra kommunsammanslagningar, trots att kommunerna deklarerat en vilja att förbli självständiga (Prop 96 S 2016–17, s 109–110). Stortinget fattade sommaren 2017 beslut om den nya kommunindelningen (Innst 386 S, 2016–17). Besluten om sammanslagningar mot kommunernas egen vilja fattades med minsta möjliga majoritet i Stortinget.

De sammanslagningar som Stortinget fattade beslut om sommaren 2017 kommer att verkställas 1.1.2020. Antalet kommuner minskar från 426 till 356, men som tidigare konstaterats (se avsnitt 4.1.) förändrar indelningsreformen inte kommunstrukturen i grunden. Kommunstrukturen förblir heterogen efter reformen och olikheterna i kommunernas kapacitet kvarstår. Det sker kommunsammanslagningar i alla regioner, i större utsträckning vid kusten än i inlandet och i större

utsträckning runt medelstora städer än i inlandet. Av 225 kommuner med färre än 5 000 invånare är en fjärdedel (54 kommuner) delaktiga i en kommunsammanslagning. Antalet kommuner med färre än 5 000 invånare kommer alltså fortfarande att vara stort. Flera av de nya kommuner som uppstår 1.1.2020 är relativt stora och uppstår efter sammanslagningar mellan mellanstora städer (Kristiansand, Larvik, Moss, Trondheim) och deras kranskommuner. Mönstret påminner om utvecklingen i den finländska reformen.

Enligt en uppsummering av de analyser och rekommendationer som fylkesmännen gjorde under reformprocessen skulle en bärkraftig kommunstruktur i Norge bestå av 120 till 160 kommuner. Fylkesmännen uttrycker i sin bedömning oro för att skillnaderna i kapacitet mellan de nya sammanslagna kommunerna och de kommuner som kvarstår som självständiga kommer att öka. I analyserna pekar man ut bl.a. de så kallade vattenkraftskommunerna som särskilt problematiska fall. Det handlar om små kommuner som har mycket god ekonomi tack vare intäkterna från vattenkraften, men som när det gäller professionell bemanning och organisatorisk kapacitet inte lever upp till de krav som ställs på bärkraftiga kommuner (Prop 96 S 2016–17, s 112–119). I regeringsförklaringen 2018 och kommunpropositionen för år 2019 (Prop 88 S 2017–18) uttrycker regeringen ambitionen att kommunsammanslagningarna måste fortsätta (se närmare i avsnitt 4.5.3).

### 4.6.2. Styrmedlen

Resurserna för beredning och verkställighet av den norska kommunreformen är generösa, både när det gäller tid, pengar och stödresurser. I likhet med den danska reformen följer den norska reformen en nationellt bestämd tidplan, men verkställigheten är utdragen över en mycket längre tidsperiod. Kommunerna gavs ungefär två års tid (hösten 2014 – sommaren 2016) att hitta fram till lämpliga nya kommunkonstellationer. Från besluten om ny kommunstruktur sommaren 2017 till verkställigheten av den nya kommunstrukturen 1.1.2020 förlöper det drygt två år.

Kommunal- och moderniseringsdepartementet har i samråd med fylkesmännen, Distriktscentret och Kommunenes Sentralforbund utarbetat olika handböcker, processvägledningar och (*informationsstyrning*).

Verkställigheten av reformen innehåller bruk av *auktoritativa styrmedel*. Departementet och Stortinget har möjlighet att avslå framställningar om kommunsammanslagningar som inte uppfattas leda till funktionella och bärkraftiga helheter. Med stöd av indelningslagen kan Stortinget verkställa kommunsammanslagningar i strid med kommunernas vilja, ifall en sammanslagning uppfattas som motiverad ur en nationell eller regional synvinkel. Det skedde i elva fall. Bruket av tvångsmedel under reformen var omstritt. Motstridigheterna mellan regeringens vilja att genomföra en nationellt enhetlig kommunstruktur och Stortingets beslut om att frivillighet ska vara vägledande för sammanslagningar kom till uttryck bland annat i fylkesmännens arbete med att samordna de lokala reformplanerna. Ämbetsmännen befann sig i ett korstryck mellan regeringens ambition om en helhetsreform och kommunernas uppfattning om att reformen ska ske frivilligt (Glomsrud 2017).

**Tabell 14: Styrmedel i den norska kommunreformen 2013–2020** (Klausen, Askim & Vabo 2016, 35).

| **Informationsstyrning** | **Auktoritet** | **Ekonomiska styrmedel** | **Organisatoriska styrmedel** |
|---|---|---|---|
| Utredningar<br>Webbverktyg<br>Processvägledning<br>Modell för hörande av invånare<br>Distriktscentrets kunskapsförmedling | Möjligt avslag på kommunernas ansökningar om sammanläggning<br><br>Möjliga sammanslagningar med mandat i Inddelingsloven (2002) | Täckning av engångs-kostnader<br><br>Indelningstillägg<br><br>Reformstöd<br><br>Finansiellt stöd för hörande av invånarna<br><br>Statliga medel för investeringar t ex i samfärdsel och infrastruktur | Fylkesmannens roll som facilitator |

Bruket av *ekonomiska styrmedel* i reformen är omfattande. Alla kommuner som ingår i en kommunsammanslagning är berättigade till ekonomiskt stöd, oberoende om sammanslagningen sker med eller mot kommunens egen vilja. De ekonomiska incitamenten omfattas av bidrag för engångskostnader och reformstöd som utbetalas i relation till invånarantalet och antalet kommuner som går samman. Bidraget för engångskostnader kan som högst vara 66 miljoner norska kronor och reformstödet maximalt 31 miljoner norska kronor. Kommunerna kan ytterligare få statsstöd för att höra invånarna. Eventuella förluster av statsbidrag vid en sammanslagning kompenseras under 15 års tid, varefter de trappas ner under fem års tid. Dessutom kan nya kommuner under vissa förutsättningar få investeringsstöd för infrastruktur (Prop 96 S 2016–17, 28–29). Totalt har regeringen betalat ut 1,3 miljarder norska kronor till de 43 sammanslagningar som verkställs 2020. Investeringsstöd för infrastruktur har betalts ut till ett belopp om 150 miljoner norska kronor (Prop 88 S 2017–18, 28).

Bland de *organisatoriska styrmedlen* i reformen är fylkesmannaämbetets roll som samordnare och facilitator för de lokala processerna det mest centrala. Valet att lägga samordningen på en statlig myndighet och inte t.ex. på Kommunenes Sentralforbunds regionala enheter var medvetet och strategiskt och bottnade i erfarenheterna från den resultatlösa processen ”Framtidens kommunestruktur” 2003–04 (Klausen et al 2016). Med samordningsansvaret hos en statlig myndighet var regeringens grepp om verkställigheten starkare. I praktiken var departementets styrning av fylkesmännens samordningsarbete ändå ytterst marginellt, vilket gav fylkesmännen en autonom roll. Olika fylkesmäns bedömning av behovet av åtgärder varierade kraftigt (Glomsrud 2017).

### 4.6.3. Status för kommunsammanslagningar som problemlösning efter reformerna

I regeringsförklaringen 2018 (Jeløya 2018) och i kommunpropositionen för 2019 (Prop 88 S 2017–18) fastslår Erna Solbergs andra regering att arbetet med kommunreformen måste fortsätta. Regeringen uppfattar att de reformer som genomförs 2020 inte är tillräckliga, utan att regeringen behöver fortsätta arbetet i riktning mot att skapa en mer robust kommunstruktur. Den rådande obalansen mellan kommunsystemet – som baserar sig på idén om generalistkommunen, dvs. att alla kommuner har samma lagstadgade uppgifter – och kommunstrukturen – som fortsättningsvis är heterogen och småkommundominerad – uppfattas som problematisk. Speciella utmaningar uppfattar regeringen att

det finns när det gäller kapacitet och kompetens i de minsta kommunerna och behovet av en mer helhetsmässig och balanserad samhällsutveckling kring de större städerna. Regeringen uppfattar inte ökad interkommunal samverkan som en optimal lösning på kapacitetsproblemen (Prop 88 S 2017–18, 28–37).

Enligt kommunpropositionen för 2019 avser regeringen lägga till rätta för ytterligare frivilliga kommunsammanslagningar, men *utan* ett samlat nationellt reformförlopp och *utan* att använda möjligheten att genomföra sammanslagningar mot kommunernas vilja (*auktoritativa styrmedel*). Övriga styrmedel från kommunreformprocessen 2014–2020 vidareförs, dvs. *informationsstyrning* i form av handböcker och processvägledning. *Ekonomiska styrmedel* i form av incitament och ekonomisk kompensation kommer att finnas tillgängliga i samma utsträckning som under den egentliga reformen. I regleringsbrevet till fylkesmännen för 2018 uppmanar departementet fylkesmännen att föra samtal med kommunerna om kommande utmaningar och att i synnerhet synliggöra de långsiktiga konsekvenserna av status quo (*organisatoriska styrmedel*) (Prop 88 S 2017–18, 28–37).

# 5. Vad kan vi lära oss av de nordiska reformerna?

## 5.1. Systemarkitektur eller problemlösning?

Kommunutredningen har fått i uppdrag att utvärdera olika strukturella lösningar på kommunernas strategiska kapacitetsproblem. Samtidigt ingår det i det politiska direktivet för utredningen att eventuella kommunsammanläggningar ska ske frivilligt och att eventuella reformförslag ska vara kostnadsneutrala, dvs. ske inom ramen för den ordinarie kostnadsramen för kommunsektorn (Dir 2017:13).

Sverige står alltså inför en situation där man kan komma att bedöma att det finns behov av att lägga tillrätta för kommunsammanläggningar i enskilda fall, vilket i allt väsentligt avviker från de tidigare svenska erfarenheterna av kommunindelningsreformer. Kommunsammanslagningarna under 1950–1970-talen genomfördes som en del av en heltäckande nationell politisk agenda och verkställdes i slutskedet med tvång (Erlingsson et al 2011).

Behovet av ändringar av kommunstrukturen kan analyseras ur två synvinklar: systemarkitektur eller problemlösning. Den danska reformen är ett exempel på en reform med systemarkitektoniska ambitioner. Den bottnade inte så mycket i en analys av problem hos de existerande kommunerna, som ur en vilja att skapa en mer stabil samhällsorganisation. En systemarkitektonisk ingång till en eventuell kommunstrukturreform i Sverige skulle sannolikt kräva att man ser över inte bara kommunindelningen utan också uppgiftsfördelningen mellan den kommunala och den regionala nivån.

Den systemarkitektoniska synvinkeln bottnar också i den politiska avvägningsfrågan om hur stor variation i problemlösningen man är beredd att acceptera inom ett och samma system. Om problematiken med obalans mellan kommunernas uppgifter och kapacitet fortsätter och man inte genomför enhetliga nationella åtgärder (uppskalering eller nedskalering, se kapitel 3) för att rätta till problemet, kommer behovet av särlösningar och variation mellan olika delar av landet att växa (tvärskalering, multiskalering, kvasinedskalering, se kapitel 3).

Ser man på kommunindelningsreformer ur en explicit problemlösningssynvinkel är det skäl att påpeka att flera av de skäl för riksomfattande strukturreformer som framförts i de övriga nordiska länderna inte föreligger i samma utsträckning i Sverige. Svenska kommuner är i nordisk och europeisk jämförelse

fortfarande relativt stora. Svenska kommuners medianstorlek, knappt 16 000 invånare, är betydligt större än kommunernas medianstorlek i Finland (6 600) och Norge (5 200) efter genomförda reformer. Trots att Sverige står inför en situation där antalet kommuner med färre än 8 000 invånare växer, är inslaget av små kommuner fortfarande litet. En annan omständighet som skiljer Sverige från de övriga nordiska länderna är att svenska kommuner inte är huvudmän för hälsovården. I Danmark, Finland och Norge har en del av argumentationen för större kommuner rört kommunernas förmåga att hantera sina åtaganden specifikt inom hälsosektorn.

## 5.2. Vilka reformstrategier fungerar?

De kommunindelningsreformer och därtill relaterade åtgärder som beskrivits i kapitel 4 kan klassificeras i tre olika kategorier:

1. En nationellt styrd kommunreform som eftersträvar en reform både av kommunernas uppgifter och kommunindelningen (Danmark 2004–2007)
2. En nationellt styrd kommunreform som eftersträvar en reform av kommunindelningen, men där kommunernas uppgifter förblir i stort sett oförändrade (Finland 2006–2015, Norge 2014–2020)
3. Styrmedel och incitament för kommunsammanslagningar i enskilda fall (Finland 2015–, Norge 2018–)

Den tredje kategorin består av åtgärder som står till buds utanför de nationellt styrda reformförloppen. Det gäller t.ex. den finländska ordningen med särskilda kommunindelningsutredningar för kommuner i exceptionella ekonomiska svårigheter och den nya norska ordningen med fortsatt stöd till frivilliga kommunsammanläggningar. Mot bakgrund av de ramar som ges i Kommunutredningens direktiv kan den betraktas som särskilt intressant för det svenska fallet.

Politiska faktorer på nationell och lokal nivå har mycket stor betydelse för hur väl nationella reforminitiativ faller ut. Enskilda mekanismer och styrmedel har betydelse, men om de avgörande politiska förutsättningarna saknas blir deras effekter marginella. Politiska faktorer har betydelse också för hur alternativen till kommunsammanläggningar värderas. Både i Finland och i Norge finns exempel på hur samma åtgärd, interkommunal samverkan, av en regering värderats som ett fullgott alternativ till kommunsammanläggningar, men förkastats av följande regering, utan att de objektiva omständigheterna förändrats.

I jämförelsen av de nationella reformerna (kategorierna 1 och 2) framstår den danska reformen som mer lyckad än motsvarigheterna i Finland och Norge. Det finns drag i hur den danska reformen genomfördes som varken kan förklaras fullt ut eller överföras till en annan kontext. Forskare talade om att regeringen skickligt lyckades utnyttja ett öppet möjlighetsfönster (Christensen & Klitgaard 2008, Mouritzen 2010, Blom-Hansen et al 2016). I ett jämförande perspektiv framstår ändå två egenskaper hos den danska reformen som särskilt centrala. För det första innebar den danska reformen en förändring både av kommunernas uppgifter och för kommunindelningen. För det andra var regeringen tydlig i sitt mål för reformen – nya kommunerna skulle ha minst 30 000 invånare – och kommunernas potentiella vägval var begränsade.

I den danska reformen fanns det en stark koppling mellan funktionell och territoriell uppskalering. Kommunerna skulle rustas för att vara redo att ta emot nya uppgifter som fördelades till kommunerna dels från de nedlagda amtskommunerna, dels från staten (Indenrigs- og sundhedsministeriet 2005). Situationen motsvarar läget inför kommunreformerna i Norden på 1950–1970-talet, då

kommunsammanslagningar infördes för att rusta kommunerna inför utbyggnaden av vård, skola och omsorg i kommunerna.

I Finland och Norge var kopplingen mellan funktionell och territoriell uppskalering svagt. I Norge får de nya kommunerna några få nya uppgifter, men i huvudsak gick de finländska och norska reformerna ut på att skapa stabilare ramar för de uppgifter kommunerna redan ansvarar för. En sådan reform är svårare att motivera för kommunerna, i synnerhet för de kommuner som inte upplevt några problem med att hantera de lagstadgade uppgifterna.

Graden av tydlighet är lägre i de finländska och norska reformerna än i den danska. Den norska reformen var tydlig när det gäller huvudalternativet större kommuner, men otydlig när det gäller inslaget av frivillighet och tvång vid verkställigheten av reformen. Också fylkesmännens samordnande roll präglades av ett stort mått av autonomi och variation (Glomsrud 2017). De finländska reformerna öppnade upp för många alternativa vägval och medgav undantag för många olika omständigheter, t.ex. glesbygd, språk och tidigare genomförda reformer (Sandberg 2013, 2016).

Det danska målet om att nya kommuner ska ha minst 30 000 invånare kan på goda grunder ifrågasättas som alltför schablonmässigt, men utgjorde en likvärdig utgångspunkt för genomförandet av reformen (Mouritzen 2006, 2010). I de finländska och norska kommunreformerna användes flera objektiva kriterier för att motivera behovet av större kommuner. När varierande kriterier används för att motivera samma åtgärd uppstår lätt en situation där olika kriterier pekar i olika riktning, vilket kan användas som en motivering till att lokalt säga nej till reformer.

När det gäller enskilda styrmedel är olika former av organisatoriska styrmedel betydelsefulla för att få lokala processer att avancera. Det gäller såväl fylkesmannens centrala roll i genomförandet av den norska reformen som opmandens betydelse för att få de sista bitarna i reformen på plats. Avsaknaden av central koordineringsmekanism i de finländska reformerna var en klar brist och ledde till icke-optimala lokala lösningar (Sandberg 2016).

Inslaget av ekonomiska styrmedel var obetydligt i den danska reformen och mycket generöst i den norska reformen. Erfarenheterna från Norge och Finland visar att generösa sammanläggningsbidrag och kompensationer inte i sig utgör någon garanti för att kommunerna väljer att genomföra sammanslagningar. Det går inte heller att bevisa motsatsen, att incitamenten är verkningslösa. I Finland ledde trappstegsmodellen, där snabba och stora kommunsammanslagningar fick högre kompensation, till ett stort antal snabba beslut om sammanslagning under första fasen av reformen (Meklin & Pekola-Sjöblom 2013). För små kommuners vilja att gå in i sammanslagningar har kompensation för eventuella negativa effekter i det kommunalekonomiska utjämningssystemet visat sig vara betydelsefulla (RP 155/2016, Prop 88 S 2017–18). På den negativa sidan kan generösa bidrag och övergångsordningar leda till att den rationaliseringspotential som finns i en kommunsammanslagning aldrig realiseras och att kommunerna går in i sammanslagningen med en nivå på driftsutgifter och investeringar man inte orkar bära när de extraordinära medlen är slut.

## 5.3. Fungerar frivilliga kommunsammanläggningar?

En fråga som är särskilt relevant för det svenska sammanhanget är i vilken utsträckning man kan förvänta sig att frivilliga kommunsammanläggningar är en fungerande metod för att åtgärda kommunala kapacitetsproblem.

De nordiska erfarenheterna ger ett ganska tydligt svar. Frivilliga kommunsammanläggningar som ”passiv” åtgärd, dvs. utan ett gemensamt nationellt förlopp, leder till marginella förändringar av

kommunstrukturen. Frivilliga kommunsammanläggningar inom ramen för ett styrt nationellt förlopp leder till förändrad kommunstruktur, men slutresultatet riskerar bli heterogent och träffar inte nödvändigtvis de kommuner lagstiftaren identifierat som i särskilt stort behov av reformer.

Finland har sedan 1990-talet och Norge sedan början av 2000-talet haft system för ekonomiska incitament till kommuner som går samman på frivillig väg. Ordningarna har lett till enstaka förändringar, men inte utnyttjats i någon större skala. En analys av de frivilliga sammanslagningar som skett i Finland och Norge utanför de nationella reformförloppen visar att det finns flera olika orsaker till varför lokala processer kommer igång. En del av sammanslagningarna bottnar i tydliga ekonomiska orsaker, ofta så att en akut eller ackumulerad ekonomisk kris leder till behov av strukturella åtgärder. Både i Finland och Norge har en betydande del av de frivilliga sammanläggningarna skett kring medelstora städer, där kommunernas sammanflätade geografi och de samverkansbehov som uppstår kring detta lett till en analys om att det är mer rationellt med en kommun (Sandberg 2017)

Utfallet av de norska och finländska kommunindelningsreformerna visar att ett gemensamt nationellt förlopp med tidsfrister, informationsstyrning och ekonomiska incitament satt fart på lokala förändringsprocesser. När det gäller att åstadkomma eftersträvade förändringar för en viss grupp av kommuner – t.ex. de allra minsta kommunerna, eller storstädernas kranskommuner – har frivilliga kommunsammanläggningar visat sig vara ett trubbigt instrument.

Både Norge och Finland har ringat in å ena sidan de minsta kommunerna och kommunerna i tätbefolkade storstadsregioner som områden som är i särskilt stort behov av kommunsammanslagningar, men av olika skäl. Kranskommuner i storstadsregioner uppfattas vara i behov av sammanslagningar för att stärka regionens samlade kapacitet inom markplanering, byggande och trafik, men motiverar ofta sitt nej med att de har tillräcklig ekonomisk och professionell bärkraft för att klara av sina lagstadgade skyldigheter. I Norge är små kommuner med stora inkomster från vattenkraft exempel på situationer där styrning genom kriterier ger ett otillfredsställande resultat: kommunernas ekonomiska balans är god, men deras ekonomiska och professionella kapacitet är svag (Prop 96 S 2016-17, Prop 88 S 2017–18).

Den finländska ordningen med särskild kommunindelningsutredning för kommuner i exceptionella ekonomiska svårigheter har använts sparsamt, men åtnjuter en stor acceptans bland kommunerna. Det är en mekanism som finns till för svåra situationer när kommunernas egen kapacitet till konstruktiva åtgärder är uttömd. Den förutsätter emellertid att den mottagande kommunen har tillräcklig ekonomisk och organisatorisk kapacitet (Antila et al 2015, Tapiola 2015).

Erfarenheterna pekar i riktning mot att det finns behov av att tydligare motivera vilken funktion och nytta eventuella kommunsammanläggningar kan ha för olika typer av kommuner. Ifall lagstiftarens vilja är att åstadkomma förändringar i en särskild grupp av kommuner behöver åtgärderna vara utformade så att de träffar de rätta kommungrupperna.

# 6. Litteraturförteckning

## 6.1. Artiklar, rapporter och monografier (allmänna)


Antila Anni, Jarmo Asikainen & Arto Koski (2015): *Kriisikuntien kuntaliitokset ja ehdotukset niiden kehittämiseksi.* Suomen Kuntaliitto.

Askim Jostein, Jan Erling Klausen & Signy Irene Vabo (2016): "Kommunereformen og dens alternativer" ss 275–290 i Klausen, Askim & Vabo (red.) *Kommunereform i perspektiv*

Askim Jostein, Jan Erling Klausen, Signy Irene Vabo & Karl Bjurstrøm (2017): "Territorial upscaling of local governments: a variable oriented approach to explaining variance among Western European countries". *Local Government Studies* vol. 43, no. 4, 555–576.

Baldersheim Harald & Lawrence E. Rose (eds) (2010): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders.* Palgrave McMillan.

Baldersheim Harald & Lawrence E. Rose (2010) "The Staying Power of the Norwegian Periphery" s 80–100 i *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave McMillan.

Bhatti Yosef & Hansen Kasper M. (2011): "Who 'marries' whom? The influence of societal connectedness, economic and political homogeneity, and population size on jurisdictional consolidations" *European Journal of Political Research* 50: 212–238.

Blom-Hansen Jens, Peter Munch Christiansen, Anne Lise Fimreite & Per Selle (2012): "Reform Strategies Matter: Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark". *Local Government Studies* Vol. 38 No. 1, 71–90.

Blom-Hansen Jens, Kurt Houlberg & Søren Serritzlew (2016): "Hurtig, ufrivillig og omfattende. Den danske kommunereform" ss 203–228 i Klausen, Askim & Vabo (red.) *Kommunereform i perspektiv.*

Christensen Peter Munk & Michael Baggesen Klitgaard (2008): Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002–2005. Odense, Syddansk universitetsforlag.

Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren, april 2004

Dir 2017:13. Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen. Kommittédirektiv 9 februari 2017.

Erlingsson Gissur Ó, Erik Wångmar & Jörgen Ödalen (2011): "Kommunsammanläggningarna 1952–1974. Hur blev de politiskt möjliga?" *Offentlig förvaltning/Scandinavian Journal of Public Administration* 14, 3–4: 3–36

Glomsrud Hans Rasmus (2017): Byråkraten mellom barken og veden – om kryssende forventninger til fylkesmannens tilråding i kommunereformen. Masteroppgave i statsvitenskap Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Harjunen Oskari, Saarimaa Tuukka & Tukiainen Janne (2017): *Political Representation and Effects of Municipal Mergers*. VATT Working Papers 98.

Hood Christopher & Helen Margetts (2007): *The Tools of Government in the Digital Age*. Palgrave McMillan.

Häggroth Sören (2016): En bärkraftig kommunstruktur. Kommuninvest.

Klausen Jan Erling, Jostein Askim & Signy Irene Vabo (red.) (2016): *Kommunereform i perspektiv*. Fagbokforlaget.

Klausen Jan Erling, Jostein Askim, Signy Irene Vabo (2016): ”Kommunereformen i Norge” ss 25–46 i Klausen, Askim & Vabo (red.) *Kommunereform i perspektiv.*

Koski Arto, Anni Kyösti & Jaana Halonen (2013): *Opittavaa kuntaliitosprosesseista. Meta-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista (”Vad kan vi lära oss av kommunsammanslagningsprocesserna? En meta-analys av kommunsammanslagningsdokument från 2000-talet”).* Kuntaliitto, Helsinki.

Ladner Andreas, Nicolas Keuffer & Harald Baldersheim (2016): ”Measuring Local Autonomy in 39 Countries 1990–2014”. *Regional and Federal Studies* Vol. 26 No. 3, 321–357,

Lapoine Simon, Saarimaa Tuukka & Tukiainen Janne (2018): *Effects on Municipal Mergers on Voter Turnout*. VATT Working Papers 106.

Meklin Pentti & Pekola-Sjöblom Marianne *(2013): The reform to restructure municipalities and services in Finland: A research perspective. Helsinki,* Suomen Kuntaliitto.

Mouritzen Poul Erik (red.) (2006): *Stort er godt. Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner.* Syddansk universitetsforlag.

Mouritzen Poul Erik (2010):”The Danish Revolution in Local Government: How and Why?” ss 21–40 i Baldersheim Harald & Lawrence Rose (eds) (2010): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders.* Hampshire, Palgrave McMillan.

OECD (2017): *Subnational Governments in OECD Countries. Key data. 2017 edition*.

Saglie Jo & Bock Seegard Signe (2017): *Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing Praksis og prinsipper*. Rapport 2017:08. Institutt for samfunnsforskning.

Sandberg, Siv (2010): "Finnish Power-Shift: The Defeat of the Periphery?" I Baldersheim Harald & Lawrence Rose (eds): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, Palgrave McMillan,

Sandberg Siv (2013): ”Tio iakttagelser om kommunreformer i Finland och Danmark. En finländsk kommentar till Carsten Henrichsens artikel om kommunalreformer” ss 63–69 i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*

Sandberg Siv (2014): ”Frivillighet och tvång i kommunstrukturreformerna i Finland 2005–2014”. Plan Nr 2/2014. *Tidsskrift for samfunnsplanlegging, bolig og regional utvikling*, 22–25

Sandberg Siv (2016): ”Muligheter, gulrøtter og mosaikk. Kommunereformene i Finland” ss 229–249 i Klausen, Askim & Vabo (red.) *Kommunereform i perspektiv*

Sandberg Siv (2017): ”Hög tröskel för att slå ihop kommuner” i Josefina Syssner, Sören Häggroth & Ulf Ramberg (red.) *Att äga framtiden. Perspektiv på kommunal utveckling*. Linköpings universitet.

Tapiola Jukka (2015): Pakotetun muutoksen johtaminen. Tapaustutkimus valtiolähtöisen kuntafuusion toteuttamisesta Porin kaupungin ja Lavian kunnan välillä. Tammerfors universitet. (”Att leda en påtvingad förändring. En fallstudie av tvångssammanslagningen mellan Björneborgs stad och Lavia kommun”).

Torjesen Dag Olaf & Vabo Signy (2014): ” Samhandlingsreformen – virkemidler for koordinering” I Vabø Mia & Vabo Signy (red.): *Velferdens organisering*. Universitetsforlaget.

## 6.2.Lagstiftning och lagberedningsmaterial enligt land

### 6.2.1. Danmark

Aftale om strukturreform (2004): Aftale om strukturreform mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti.

BEK 656/2005 Bekendtgørelse om revision af den kommunale og regionale inddeling og om forpligtende kommunale samarbejder

BTL 68 2004/2 Betænkning over Forslag til lov om revision af den kommunale inddeling

Finansministeriet DK (2012): Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2013

Finansministeriet DK (2013): Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2014

Finansministeriet DK (2014): Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2015

Finansministeriet DK (2015): Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2016

Finansministeriet DK (2016): Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2017

Finansministeriet DK (2017): Aftale om kommunernes økonomi for 2018

Indenrigs- og sundhedsministeriet (2005a): Aftale mellen regeringen (Venstre och Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokraterna, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om den kommunale inddeling pr. 1. Januari 2007.

Indenrigs- og sundhedsministeriet (2005b): Kommunalreformen – kort fortalt.

LBK nr 27 af 09/01/2018 Bekendtgørelse af lov om ændringer af landets inddeling i kommuner og regioner og om opløsning og udpegelse af forpliktende kommunale samarbejder

LOV nr 658 af 08/06/2017: Lov om frikommunenetværk

LSF 137 2005/1 Forslag til lov om ændringer af landets inddeling i kommuner og regioner og om opløsning og udpegelse af forpligtende kommunale samarbejder.

Opmandens anbefalningen vedrørende Give Kommune i kommunedannelsen Give, Vejle, Helling, Egtved og Børkop kommuner. Tidligere indenrigsminister Thorkild Simonsen. 21. April 2005.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012): *Forslag til Lov om ændring af lov om forpligtende kommunale samarbejder og lov om ændringer af landets inddeling i kommuner og regioner og om opløsning og udpegelse af forpligtende kommunale samarbejder*. Økonomi- og Indenrigsministeriet. Kommunaljura J.nr. 1102845.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013): Evaluering af kommunalreformen. Afrapportering fra udvalget om evaluering af kommunalreformen.

### 6.2.2. Finland

FFS 560/2002: Lag om försök med samarbete inom regioner

FFS 169/2007 Lag om en kommun- och servicestrukturreform

FFS 1698/2009 Kommunstrukturlag

FFS 384/2011 Lag om ändring av lagen om en kommun- och servicestrukturreform

FFS 478/2013 Lag om ändring och temporär ändring av kommunindelningslagen

FFS 410/2015 Kommunallag

Finansministeriet (2012): *En livskraftig kommun- och servicestruktur. Utredning av strukturgruppen för kommunförvaltningen. Del I, utredningsdel*. Finansministeriets rapport 5b/2012. Helsingfors.

Finansministeriet (2017): Scenarier och visioner för framtidens kommun 2030–. Mellanrapport från den parlamentariska gruppen om framtidens kommun. Finansministeriets publikationer 9b/2017.

GrUU 67/2014 rd - RP 324/2014 rd: Grundlagsutskottets utlåtande 67/2014 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänför sig till den

GrUU 75/2014 rd - RP 324/2014 rd: Grundlagsutskottets utlåtande 75/2014 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänför sig till den

HFD:2016:187. Högsta förvaltningsdomstolen upphävde statsrådets beslut om att sammanslå Rääkkylä kommun med Kides stad

Kortelainen Risto, Myllyntaus Oiva & Ritvanen Antero (2014): Turun, Kaarinan, Raision, Liedon ja Ruskon yhdistymisselvitys. Valtiovarainministeriö.

*Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering 22.6.2011.* Helsingfors, Statsrådets kansli.

RP 155/2006: Regeringens proposition 155/2006 med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningslagen och av lagen om överlåtelseskatt

RP 31/2013: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av kommunindelningslagen, upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningslagen och ändring av språklagen. Helsingfors, Riksdagen.

RP 324/2014: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om anordnandet av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänför sig till den

RP 25/2015 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av kommunstrukturlagen och om upphävande av 5 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring och temporär ändring av kommunindelningslagen

RP 15/2017 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse

Statsrådets kansli (2015): Lösningar för Finland Strategiskt program för statsminister Juha Sipiläs regering 29.5.2015. Regeringens publikationsserie 11/2015.

Ålands landskapsregering (2018): Lagförslag nr 21/2017–2018. Reform av kommunstrukturen på Åland.

### 6.2.3. Norge

Helsedirektoratet (2015): Status for samhandlingsreformen. Forvaltningsmessig følge med-rapport fra Helsedirektoratet juni 2015

Innst. 266 L (2011–2102): Instilling til Stortinget frå kommunal- og forvaltingskomiteen om endringar i kommunelova m.m. (samkommune mv)

Innst. 191 L (2015–2016) Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om endringar i kommuneloven (avvikling av samkommunemodellen) mm.

Innst. 376 L (2016–2017) Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen Prop. 91 L (2016–2017) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport

Innst 385 S (2016–2017) Instilling till Stortinget fra kommun- og forvaltningskomiteen om ny inndeling av folkevalt regional nivå

Innst. 386 S (2016–2017) Innstilling til Stortinget frå kommunal- og forvaltningskomiteen Prop. 96 S (2016–2017). Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i kommunestrukturen

Jeløya-plattformen (2018). Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre.

Kriterier for god kommunestruktur (2014). Sluttrapport fra ekspertutvalg. Desember 2014.

Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

LOV 2001-06-15-70 Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)

LOV-2011-06-24-30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

Politisk plattform (2009): Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbejderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. Oslo.

Prop 124 S (2009–2010) Kommuneproposisjonen 2011

Prop 115 S (2010–2011) Kommuneproposisjonen 2012

Prop 110 S (2011–2012) Kommuneproposisjonen 2013

Prop 49 L (2011–2012) Endringar i kommunelova m.m. (samkommune mv.)

Prop 146 S (2012–2013) Kommuneproposisjonen 2014

Prop 95 S (2013–2014) Kommuneproposisjonen 2015

Prop 121 S (2014–2015) Kommuneproposisjonen 2016

Prop 123 S (2015–2016) Kommuneproposisjonen 2017

Prop. 45 L (2015–2016) Endringar i kommuneloven (avvikling av samkommunemodellen)

Prop. 84 S (2016–2017) Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå

Prop 96 S (2016–2017) Endringer i kommunestrukturen.

Prop. 88 S (2017–2018) Kommuneproposisjonen 2019

St.prp. 82 2000-2001 Kommuneproposisjonen 2002

St.prp. 64 2001-2002 Kommuneproposisonen 2003

St.prp. 66 2002-2003 Kommuneproposisjonen 2004

St.prp. 64 2003-2004 Kommuneproposisjonen 2005

St.prp. 60 2004-2005 Kommuneproposisjonen 2006

St.prp. 61 2005-2006 Kommuneproposisjonen 2007

St.prp. 67 2006-2007 Kommuneproposisjonen 2008

St.prp. 57 2007-2008 Kommuneproposisjonen 2009

St.prp. 68 2008-2009 Kommuneproposisjonen 2010

Sundvoldenerklæringen (2013): Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet.