

This is an electronic reprint of the original article. This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Statlig styrning av kommuner och regioner: Nordiska trender 2020–2023. Bilaga 5 Bilaga 5 till Statskontorets rapport 2023:7 Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner
Sandberg, Siv

Published: 01/01/2023

[Link to publication](#)

Please cite the original version:

Sandberg, S. (2023). Statlig styrning av kommuner och regioner: Nordiska trender 2020–2023. Bilaga 5 Bilaga 5 till Statskontorets rapport 2023:7 Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner. Statskontoret (Sverige). <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023052245663>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Bilaga 5 till Statskontorets rapport 2023:7

Statlig styrning av kommuner och regioner: Nordiska trender 2020–2023

Uppdragsgivare: Statskontoret (Diarienummer 2022/121)

Författare: Siv Sandberg (siv.sandberg@abo.fi)

Version 2, januari 2023

Innehåll

1	Inledning	3
1.1	Uppdraget	3
1.2	Material, vägval och avgränsningar	3
2	Relationen mellan stat och kommun i Norden med utgångspunkt i Local Autonomy Index (LAI)	5
2.1	Den kommunala självstyrelsen i Norden med utgångspunkt i LAI	5
2.2	Utvecklingen av den kommunala självstyrelsen i Norden 2015–2020	7
3	Aktuella statliga åtgärder som har konsekvenser för relationen mellan staten och kommunerna	9
3.1	Variationer i den nationella kommunpolitikens uppbyggnad	9
3.2	Strukturella reformer	11
3.3	Styrningsreformer	13
4	Tematiska tyngdpunkter i forskning om kommunernas utveckling i Norden 2020–2022	16
4.1	Komplexa och samverkansbaserade organiseringsformer	16
4.2	Tredje generationens politikområden	18
4.3	New Public Management	19
4.4	Digitalisering och datadriven förvaltning	19
5	Sammanfattande iakttagelser	21
5.1	Få stora förändringar av stat-kommunrelationen men flera små centraliseringstrender	21
5.2	Komplex styrning av komplex verksamhet	22
5.3	Alternativ till fragmenterad och detaljerad styrning formuleras – men är svåra att genomföra	23
	Litteraturförteckning	25

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Den här översikten har skrivits på uppdrag av Statskontoret inom ramen för projektet *Fördjupad analys av statens styrning av kommuner*. Uppdraget består av att göra en kartläggning av aktuell nordisk forskning om statlig styrning av kommuner (inklusive regioner för de länder som har) och att sammanställa, analysera och jämföra den med huvudfokus efter 2020. Med nordisk avses Sverige, Norge, Finland, Danmark och i mån av tid och relevans Island.

Rapporten ska sammanfatta vad aktuell forskning säger om statens styrning av kommuner och regioner. Forskningsöversikten ska lyfta fram övergripande styrningstrender och analysera vilka konsekvenser de får för kommunsektorn idag och framöver.

Arbetet med rapporten har genomförts under oktober–december 2022. Forsknings-sammanställningen av genomförts av Siv Sandberg, forskare på Åbo Akademi i Finland. Ansvarspersoner på Statskontoret har varit Jonathan Larkeus och Andrea Hasselrot.

1.2 Material, vägval och avgränsningar

Uppdraget avser i första hand forskning om statens styrning av kommunerna i de nordiska länderna som publicerats under åren 2020–2022. Underlaget för analysen omfattar drygt 120 artiklar i internationella vetenskapliga tidskrifter, kompletterade med strategiskt utvalda rapporter från nationella forskningsinstitut eller myndigheter. Materialet har sammanställts med utgångspunkt i sökordssökningar i vetenskapliga tidskriftsdatabaser och kompletterats med manuella sökningar i ett antal centrala tidskrifter inom ämnesområdena offentlig förvaltning, offentlig styrning och kommunal politik och förvaltning.

Eftersom antalet tidskrifter är stort har jag i huvudsak fokuserat på material som beskriver statlig styrning och kommunal verksamhet i allmänhet. Artiklar från tidskrifter för specifika politikområden, t.ex. utbildning eller miljöförvaltning, har tagits med om de utifrån sökordssökningen visar sig behandla problematik som är av allmän relevans för att förstå statlig styrning av kommunerna.

Inledande sökningar visade att den forskning som specifikt avser olika typer av styrningsåtgärder i förhållande till kommunerna och deras konsekvenser inte är särskilt omfattande under den aktuella tidsperioden. Utöver det omfattande

europiska projektet för att utarbeta ett index för lokal autonomi som beskrivs mer utförligt i kapitel 2¹ har jag identifierat enbart ett fåtal publikationer som är explicit inriktade på att utvärdera konsekvenser av vidtagna statliga styrningsåtgärder².

Min bedömning är att det skulle ge en alltför snäv bild av utvecklingen att enbart fokusera på artiklar och rapporter som uttryckligen gäller statlig styrning och dess konsekvenser. Urvalet av publikationer innehåller därför forskning som i en bredare bemärkelse beskriver aktuella utvecklingstrender i nordiska kommuner och som i sin tur har konsekvenser för relationen mellan staten och kommunerna.

I genomgången av de vetenskapliga artiklarna är det viktigt att notera den logik som styr publicering av forskning i internationella vetenskapliga tidskrifter. För det första formuleras forskningsfrågor med hänsyn till vetenskaplig relevans, inte med tanke på praktiska kunskapsbehov. För det andra förutsätter internationell publicering att innehållet fokuserar på det som har ett allmängiltigt intresse, vilket innebär att resultat med praktisk relevans i ett nationellt sammanhang ofta tonas ner. För det tredje gynnar publiceringslogiken ofta snäva och nya frågeställningar på bekostnad av studier av etablerade institutioner. Ytterligare omständigheter som behöver beaktas är att tidsperspektivet i internationell publicering är långt. Artiklar som publiceras 2022 kan bygga på material insamlat för fem år sedan. Dessutom är det värt att notera att få artiklar som rör kommuner bygger på riksomfattande material och att fallstudier av samma kommuner³ förekommer i ett relativt stort antal publicerade artiklar.

Sammantaget innebär det här att de vetenskapliga artiklarna kan sägas fånga upp en del, men inte alla, av de aktuella trenderna och frågeställningarna i relationen mellan stat och kommun i Norden. Syftet med de avsnitt som föregår den egentliga forskningssammanställningen är därför att sätta in forskningen i en kontext.

Kapitel 2 ger en övergripande bild av relationen mellan staten och kommunerna i Norden med utgångspunkt i analysinstrumentet Local Autonomy Index.⁴ Kapitel 3 innehåller en beskrivning av pågående reformer som har konsekvenser för kommunernas ställning i de nordiska länderna, men som ännu inte täcks in av den publicerade forskningen. Kapitel 4 beskriver de tematiska tyngdpunktsområdena i de 120 analyserade vetenskapliga artiklarna och diskuterar vilka framtida utmaningar för relationen mellan staten och kommunerna som kan iakttas i ljuset av forskningen.

¹ Se Ladner et al, 2019; Ladner et al, 2021, Baldersheim et al, 2019.

² Bl.a. Danielsen et al. 2019; Danielsen et al 2020; Alvehus et al 2021; Roos et al 2022; Christensen, 2022.

³ T.ex. Roskilde, Köpenhamn och Tammerfors.

⁴ Ladner et al, 2019; Ladner et al 2021.

2 Relationen mellan stat och kommun i Norden med utgångspunkt i Local Autonomy Index (LAI)

2.1 Den kommunala självstyrelsen i Norden med utgångspunkt i LAI

I internationella jämförelser av kommunernas roll i samhällsförvaltningen bildar de nordiska kommunsystemen en distinkt grupp, som kännetecknas av att kommunerna å ena sidan har omfattande lagstadgade uppgifter, men å andra sidan också har omfattande autonomi, till exempel i form av lokal beskattningsrätt och stora frihetsgrader när det gäller att utforma sin organisation och tjänsteproduktion.⁵

Det här framgår till exempel i det omfattande arbetet med att ta fram ett index för lokal autonomi, Local Autonomy Index (LAI), som skett inom ramen för en europeisk forskargrupp.⁶ En fördjupad studie av de nordiska länderna togs fram 2019.⁷ Lidström (2022) och Sandberg (2022) använder indexet som utgångspunkt för analys av aktuella policyförslag i Sverige respektive Finland.

Den senast publicerade jämförelsen omfattar 57 länder inom EU och OECD.⁸ Utgångspunkten för indexet är innehållet i den europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Indexet byggs upp av flera tiotal indikatorer, som beskriver de formella ramarna för den kommunala självstyrelsen i varje land, till exempel hur kommunernas beskattningsrätt är utformad och i vilken mån statliga myndigheter kan övervaka och ingripa i kommunernas verksamhet.

Eftersom indikatorerna mäter systemegenskaper som uttrycks i lagstiftning och finansieringssystem är de relativt robusta. Små förändringar av den statliga styrningen ger inte nödvändigtvis utslag på indexvärdena, men Lidström (2022) demonstrerar att förverkligande av vissa förslag i den svenska samhällsdebatten, t.ex. förstatligande av skolan och avskaffande av kommunernas beskattningsrätt skulle ge kännbara utslag på hur Sverige placerar sig i förhållande till indexets dimensioner.

⁵ Ladner et al 2019.

⁶ Ladner et al, 2019, Ladner et al, 2021.

⁷ Baldersheim et al, 2019.

⁸ Ladner et al, 2021.

De enskilda indikatorerna kan summeras till sju huvuddimensioner:

1. Formell autonomi (*legal autonomy*) beskriver bland annat hur kommunernas ställning regleras i grundlagen
2. Uppgiftsbredd (*policy scope*) som beskriver antalet uppgifter kommunerna ansvarar för
3. Handlingsfrihet (*effective political discretion*) som beskriver kommunens handlingsutrymme vid genomförandet av sina uppgifter,
4. Ekonomisk autonomi (*financial autonomy*) som mäter bl.a. kommunernas beskattningsrätt och rätt att uppta lån
5. Organisatorisk autonomi (*organizational autonomy*) som beskriver kommunernas frihet att utforma sin egen politiska och administrativa organisation
6. Icke-inblandning (*non-interference*) som mäter i vilken utsträckning kommunerna kan använda resurser och utföra verksamhet utan statlig inblandning
7. Inflytande (*access*) som beskriver kommunerna möjligheter att påverka beslutsfattandet på nationell och regional nivå

I jämförelsen mellan 57 länder placerar sig Finland, Danmark, Island och Sverige i den grupp länder där den kommunala autonomi är starkast i ljuset av LAI (indexvärdet över 70 på skalan 0–100). Norge befinner sig i följande kategori med indexvärdet 69, men skillnaderna till de övriga nordiska länderna är inte stor.

Indexjämförelsen visar på stora likheter mellan kommunernas ställning i de nordiska länderna, men pekar också ut några skillnader. De här skillnaderna är betydelsefulla för att förstå hur den nationella kommunpolitiken är utformad.

Danmark och Finland utmärker sig genom att kommunerna har ett större antal lagstadgade uppgifter än i många andra länder. För Finlands vidkommande ändras det här 2023 när social- och hälsovårdsreformen genomförs (se kapitel 3). Norge skiljer sig från resten av Norden framför allt genom att kommunernas beskattningsrätt enbart är nominell. Konsekvenserna av det här är att de ekonomiska banden mellan staten och kommunerna är starkare i Norge än i grannländerna och avspeglar sig också i aningen striktare normer för serviceutbud och bemanning.

Kommunerna i Sverige och Finland har för sin del omfattande ekonomisk autonomi, som innefattar fri beskattningsrätt, generella statsandelar och obegränsade möjligheter att uppta lån. Danmarks och Norges förvaltningsmodell medför generellt större möjligheter för staten att styra kommunernas verksamhet än den förvaltningsmodell som tillämpas i Finland och Sverige. Danska och norska kommuners rätt att ta upp lån är kraftigt begränsad. De isländska kommunerna står relativt fria från statlig inblandning, men har samtidigt en smalare uppgiftsportfölj än i resten av Norden.

De iakttaga variationerna i kommunal autonomi noteras också i flera av de forskningsartiklar som analyseras längre fram. Bland andra de la Porte med flera (2022) som jämfört styrningen av förskolan i Danmark och Sverige och Nordholm med flera (2022) som analyserar rektorers handlingsutrymme i Norge och Sverige konstaterar att de svenska kommunernas mer omfattande självstyrelse påverkar implementeringen av nationell sektorpolicy.

Tabell 1. Den kommunala självstyrelsen i Norden i ljuset av Local Autonomy Index (LAI), medelvärde för åren 2015–2022.

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige	Medelvärde 57 länder
Formell autonomi (legal autonomy)	33,33	100,00	66,67	38,89	33,33	72,42
Uppgiftsbredd (policy scope)	76,47	76,47	55,39	58,82	67,65	48,28
Handlingsfrihet (effective political discretion)	80,15	86,76	64,34	71,32	73,53	50,06
Ekonomisk autonomi (financial autonomy)	79,76	89,29	84,52	63,10	89,29	53,48
Organisationsfrihet (organizational autonomy)	100,00	87,50	100,00	96,88	100,00	70,96
Icke-inblandning (non-interference)	66,67	91,67	83,33	79,17	66,67	56,93
Inflytande (access)	50,00	66,67	85,33	66,67	66,67	64,63
Local Autonomy Index 2015–2020	75,59	85,73	76,21	69,18	76,19	57,16

Källa: Ladner A et al (2021): Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries 1990–2020. Värdena i tabellen är summaindikatorer där skalan är 0–100. Ju högre värde, desto större är kommunernas autonomi på varje kriterium.

2.2 Utvecklingen av den kommunala självstyrelsen i Norden 2015–2020

Stat–kommunrelationerna i Norden kännetecknades av stabilitet under tidsperioden 2015–2020. De största förändringarna skedde i Norge, där flera nya lagar trädde i kraft 2018 och 2019. De nya lagarna både ökade och minskade den kommunala självstyrelsen uttryckt i LAI. Kartläggningen 2020 innehöll också en bedömning av hur den nationella hanteringen av Covid-19 påverkade kommunernas generella handlingsutrymme.

I Danmark ökade inslaget av riktade statsbidrag i form av nationella finansieringspaket för bland annat äldreomsorgen mellan 2015 och 2020. Trots att de riktade statsbidragen utgör en marginell andel (1,6 %) av de statliga överföringarna till kommunerna, uppfattas de ha inskränkt kommunernas ekonomiska handlingsfrihet i viss utsträckning. Härutöver uppfattas den nationella hanteringen av Covid-19-pandemin ha resulterat i en generell reducering av det kommunala handlingsutrymmet.⁹

I Finland skedde inga väsentliga förändringar av kommunal självstyrelse och statlig styrning mellan 2015 och 2020.¹⁰ Däremot innebär social- och hälsovårdsreformen 2023 stora förändringar av ramarna för den kommunala och regionala självstyrelsen.¹¹ Den nationella hanteringen av Covid-19 reducerade i någon mån kommunernas handlingsutrymme.¹²

I Island skedde endast små förändringar i relationen mellan staten och kommunerna mellan 2015 och 2020. Kommunernas uppgiftsbredd minskade i någon mån, eftersom kommunerna utanför Reykjavik avsade sig ansvaret för kollektivtrafik. Covid-19-pandemin uppfattas inte ha påverkat den kommunala självstyrelsen.¹³

I Norge trädde en ny kommunallag i kraft 2018, men den nya lagen påverkar inte i någon större utsträckning den kommunala självstyrelsens formella position. Däremot innebär en lagändring som ger kommuner rätt att överklaga statliga myndigheters övertaganden av planlägningsärenden till domstol en utökning av kommunernas legala påverkningsmöjligheter. De norska kommunernas ekonomiska autonomi reducerades i viss mån till följd av ett nationellt tak för fastighetsskatten från 2019. Också ett ökat antal myndighetsnormer och skärpt tillsyn uppfattas ha inskränkt kommunernas handlingsfrihet. Däremot uppfattas hanteringen av Covid-19 inte ha påverkat kommunernas formella handlingsutrymme.¹⁴

I Sverige skedde inga övergripande förändringar av relationen stat–kommun mellan 2015–2020. Fler riktade statsbidrag i kombination med ökad statlig tillsyn av kommunernas verksamhet uppfattas ha minskat kommunernas handlingsutrymme i någon mån. Hanteringen av Covid-19 uppfattas inte ha haft några konsekvenser för kommunernas generella handlingsutrymme.¹⁵

⁹ Ladner et al, 2021; country profile Denmark.

¹⁰ Ladner et al, 2021.

¹¹ Sandberg 2022.

¹² Ladner et al, 2021; country profile Finland.

¹³ Ladner et al, 2021; country profile Iceland.

¹⁴ Ladner et al, 2021; country profile Norway.

¹⁵ Ladner et al, 2021; country profile Sweden.

3 Aktuella statliga åtgärder som har konsekvenser för relationen mellan staten och kommunerna

3.1 Variationer i den nationella kommunpolitikens uppbyggnad

Med nationell kommunpolitik avses här de samlade åtgärder staten vidtar i förhållande till kommunerna. Kommunpolitiken omfattar både sådana beslut som direkt påverkar kommunernas ställning och finanser (t.ex. kommunindelning, beskattning och styrning) och beslut som indirekt påverkar kommunernas uppgifter och handlingsutrymme (t.ex. reformer av tjänsteproduktionssektorer som grundskola eller byggnadstillsyn).

Trots stora likheter i kommunernas ställning i de nordiska länderna finns det betydande tyngpunktsskillnader i hur kommunpolitiken utformas nationellt. Det hänger samman både med skillnader i ländernas konstitutionella beslutssystem, med skillnader i politisk tradition och med hur starka politiska spänningar det finns i kommunfrågorna. I Danmark, Norge och Island tillåter grundlagen regeringen och ministerierna större direkt styrning av myndigheters och kommuners verksamhet än i Sverige och Finland.¹⁶ Politiska uppgörelser i frågor som rör kommunerna påverkas av huruvida länderna leds av minoritets- eller majoritetsregeringar. I Finland, som i regel leds av majoritetsregeringar, spelar innehållet i regeringsprogrammet en viktig roll för den nationella kommunpolitikens riktlinjer, medan motsvarande riktlinjer i Danmark ofta slås fast i politiska överenskommelser mellan regeringspartierna och ett eller flera andra partier i parlamentet. I Sverige används utredningsväsendet som en viktig plattform för att ta fram nya riktlinjer för relationerna mellan stat och kommun.

Länderna skiljer sig också åt när det gäller om synen på kommunerna utgör en politisk konfliktlinje eller inte. I Norge och Finland är kommunfrågorna politiskt laddade och skapar tydliga skiljelinjer mellan partier och/eller politiska block, vilket gör att frågorna lyfts upp inför val och att olika regeringar gör olika vägval i kommunpolitiken. I Danmark och Sverige är kommunsynen inte på samma sätt vattendelande mellan partier och politiska block.

¹⁶ Sandberg & Sjöblom 2022.

Det här leder för det första till att den direkta kommunpolitiken, dvs. frågor som rör kommunindelning, självstyrelse och finansiering är mer framträdande i Norge och Finland. I Sverige och Danmark diskuteras kommunernas roll i större utsträckning som en del av sektorpolitiken. Exempel på det här är de diskussioner om förstatligande av skola och sjukvård som varit aktuella i Sverige.¹⁷ I Sverige präglas styrningen av kommunernas verksamhet dessutom av att tjänsteproduktionen i större utsträckning än i resten av Norden hanteras genom marknadslösningar.

För det andra leder den lägre nivån av politiska spänningar i kommunfrågorna i Danmark och Sverige ofta till mer långsiktig kommunpolitik, medan regeringskiftet spelar större roll för kommunpolitikens utformning i Norge och Finland. I synnerhet under 2000-talet har kommunpolitiken varierat kraftigt mellan olika finländska och norska regeringar.¹⁸

Tabell 2. Sammanfattning av särdrag hos den nationella kommunpolitiken i de nordiska länderna.

Statens möjligheter att styra kommunernas verksamhet	Mer omfattande: Norge, Island, Danmark Mer begränsade: Finland, Sverige
Riktlinjerna för den nationella kommunpolitiken slås i huvudsak fast	I regeringsprogram: Finland, Norge I parlamentariska uppgörelser: Danmark, Island, Sverige I offentliga utredningar: Sverige
Tyngdpunkt i den nationella diskussionen om kommunerna	Direkt kommunpolitik (fokus på kommunindelning, självstyrelse, finansiering): Norge, Finland, Island Indirekt kommunpolitik (fokus på kommunernas serviceproduktion): Danmark, Sverige
Den nationella kommunpolitikens karaktär	Stabil, långsiktig: Danmark, Sverige, Island Föränderlig, påverkas av regeringsskiftet: Finland, Norge

¹⁷ Lidström 2022.

¹⁸ Sandberg 2018.

Eftersom de nordiska kommunernas uppgifter är mångfacetterade går det inte att på ett enkelt sätt sammanfatta hur relationen mellan staten och kommunerna ser ut för tillfället. Kommunpolitiken som helhet är ofta motstridig. Den direkta kommunpolitiken kan innehålla åtgärder som syftar att minska statens normstyrning, t.ex. frikommunförsök, samtidigt som reformer av sektorslagstiftningen ökar antalet normer som rör kommunerna.¹⁹ Ytterligare finns det betydande variationer i styrningen av olika policysektorer i samma land.²⁰

Med utgångspunkt i övergripande styr- och beslutsdokument som rör kommunerna, bland annat den norska årliga kommunpropositionen och Danmarks årliga kommunavtal går det att identifiera ett antal teman och åtgärdshelheter som återkommer i flera nordiska länderna.²¹

Kommunsektorns utmaningar beskrivs på ett förhållandevis likartat sätt i alla nordiska länder. Kommunernas verksamhetsomgivning påverkas av strama statsfinanser, demografiska förändringar och globalisering. Hållbarhetsfrågor och digitalisering lyfts fram som centrala politikområden i framtiden. De senaste åren har covid19-pandemin påverkat myndigheternas verksamhet och lyfts också fram som en motivering till behov av ändringar av finansierings- och styrningsrelationerna mellan staten och kommunerna.

I den direkta kommunpolitiken går det att identifiera både åtgärder som går ut på att förändra ramarna för det nuvarande kommunsystemet och åtgärder som går ut på att utveckla relationerna mellan staten och kommunerna.

3.2 Strukturella reformer

I *Finland* genomförs 1 januari 2023 en omfattande reform av den offentliga social- och hälsovården. Huvudmannaskapet för all socialvård, hälsovård, sjukvård och räddningstjänst överförs från kommuner och kommunalförbund till en ny regional nivå, välfärdsområdena. Välfärdsområdena leds av folkvalda fullmäktige-församlingar. De saknar beskattningsrätt och får merparten av sin finansiering i form av statsbidrag. Välfärdsområdenas möjligheter att uppta lån och genomföra investeringar utan statligt förhandsgodkännande är starkt begränsade. Det här innebär att den statliga styrningen av de sektorer som omfattas av reformen skärps betydligt i jämförelse med nuläget, när kommuner och kommunalförbund stått relativt fria i genomförandet av verksamheten.²²

¹⁹ se t.ex. Christensen 2022.

²⁰ Moberg et al, 2022; Cronerdt, 2022.

²¹ se t.ex. Aftale om kommunenes økonomi for 2023; Prop 110 S (2021–2022); Finansministeriet 2022; SOU 2020:8; Government of Iceland 2022.

²² Sandberg 2022; Sandberg & Sjöblom 2022; RP 241/2020.

Reformen har omfattande konsekvenser för kommunerna i Finland. Ungefär hälften av kommunernas personal överförs till välfärdsområdena. För att hantera finansieringen av kommunernas och välfärdsområdenas uppgifter sker en skatteväxling mellan kommunerna och staten, som innebär att statens andel av inkomstbeskattningen växer. Efter reformen blir kommunernas viktigaste uppgifter utbildning (förskola till gymnasium), kultur, samhällsplanering och regional utveckling. Från och med 2024 överförs arbetsförmedlingen från staten till kommunerna. Tyngdpunkten i kommunernas verksamhet förskjuts från tjänsteproduktion till samhällsutveckling.²³

Reformens sammantagna konsekvenser för styrningen av den offentliga förvaltningen i Finland är betydande. I enlighet med den nationella förvaltningsstrategin som antogs 2020 ska den offentliga sektorn (kommuner, välfärdsområden och stat) i större utsträckning betraktas och styras som en helhet.²⁴ När det gäller styrningen av kommunerna innebär förskjutningen av kommunernas roll från tjänsteproduktion till samhällsutveckling ett paradigmskifte för den statliga styrningen av kommunerna, även om alla konsekvenser i det här skedet är svåra att överblicka.²⁵

I Norge genomfördes en kommun- och regionindelningsreform 1 januari 2020. Kommunindelningsreformen genomfördes i huvudsak frivilligt, medan den nya regionindelningen fastslogs av Stortinget.²⁶ Kommunernas och regionernas uppgifter ändrades inte. Ett exempel på kommunfrågornas politiska laddning i Norge är att den regering som tillträdde hösten 2021 öppnade upp för splittring av genomförda region- och kommunsammanslagningar. En proposition om delning av fyra sammanslagna regioner och en sammanslagen kommun antogs våren 2022.²⁷ Ett förslag till nytt intäktsystem för kommunerna presenterades hösten 2022.²⁸

En ny kommunallag trädde i kraft 2018. Med utgångspunkt i den antogs 2020 uppdaterade principer för statens styrning av kommunerna.²⁹ Enligt principerna ska statens styrning av kommunerna bygga på principen om generalistkommuner, dvs. att alla kommuner oberoende av storlek har identiska uppgifter. Samma år tillsattes emellertid en kommitté för att utreda den norska generalistkommunmodellens

²³ Finansministeriet 2022; Vakkala et al, 2021; Valkama & Oulasvirta, 2021; Makkonen & Kahila, 2021.

²⁴ Finansministeriet 2020.

²⁵ Finansministeriet 2022.

²⁶ Bukve, 2021; Vabo et al, 2021; Askim et al, 2022; Klausen et al, 2022.

²⁷ Prop. 113 LS, 2021–2022.

²⁸ NOU 2022:10.

²⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020.

framtid. Kommittén kommer att lämna sitt slutbetänkande i mars 2023.³⁰ Som ett led i utredningsarbetet har kommittén bland annat beställt en kartläggning av hur de norska kommunerna klarar av sina lagstadgade uppgifter.³¹

I *Island* fortsätter arbetet med att förändra kommunstrukturen med särskilt fokus på de allra minsta kommunerna.³²

3.3 Styrningsreformer

Bland de nationella åtgärderna för att utveckla relationen mellan staten och kommunerna går det att identifiera två återkommande inslag i 2020-talets nationella kommunpolitik. Det ena handlar om olika former av *avtal och överenskommelser* mellan staten och kommunerna. Det andra innebär att man öppnar för en utökad användning av *försök* för att öka effektivitet och lokal handlingsfrihet inom kommunernas lagstadgade verksamheter. Båda bottnar i en tanke om att det är viktigt att stärka tilliten och förtroendet både mellan staten och kommunerna och mellan de olika aktörerna inom kommunerna. Tillit är ett ofta förekommande ord i danska, norska och svenska strategidokument, även om de olika ländernas definitioner och tillämpning av begreppet varierar.³³

Trenden mot ett större inslag av *avtal och överenskommelser* är tydlig, men formerna varierar mellan länderna. Island tog 2018 i bruk en praxis med en lagstadgad långsiktsplan för den nationella kommunpolitiken.³⁴ Målen i långsiktsplanen som godkänns av parlamentet slås fast för 15 år framåt och åtföljs av en åtgärdsplan som gäller för fem år framåt.³⁵ I Danmark fungerar den långvariga praxisen med årliga finansavtal mellan staten och kommunernas centralorganisation som den viktigaste plattformen för dialog mellan staten och kommunerna.³⁶ I Sverige spelar överenskommelser mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner en allt mer central roll som komplettering till den reguljära styrningen genom lagstiftning och statsbidrag.³⁷ Den svenska regeringen tillsatte i juni 2022 en utredning som ska analysera olika former för dialog och samverkan mellan staten och kommunerna och komma med eventuella förslag till nya samverkansformer.³⁸

³⁰ Regjeringen 2020.

³¹ Pedersen et al, 2022.

³² Government of Iceland 2022.

³³ Agenda 2021; Hjelmar & Jakobsen 2021; Foged et al 2022; Johansen et al 2022.

³⁴ Althingi 2018.

³⁵ Government of Iceland 2022.

³⁶ Aftale om kommunenes økonomi for 2023.

³⁷ Statskontoret 2022:8, Montin 2022.

³⁸ Dir 2022:89.

Tabell 3. Översikt över aktuella utvecklingsåtgärder i de nordiska länderna 2022.

<p>Åtgärder med syfte att förändra ramarna för kommunernas verksamhet</p>	<p>Finland: Social- och hälsovårdsreformen 1 januari 2023: ny regional förvaltningsnivå, omfattande konsekvenser för kommunerna</p> <p>Island: kommunstrukturförändringar med fokus på kommuner under 250 invånare</p> <p>Norge: Återtagning av genomförda sammanslagningar Generalistkommuneutvalget</p>
<p>Avtal och överenskommelser</p>	<p>Island: Långsiktplan för den nationella kommunpolitiken 2018-</p> <p>Danmark: Årliga avtal mellan stat och kommun</p> <p>Sverige: Överenskommelser regeringen–SKR, utredning om former för dialog och samverkan mellan stat och kommun 2022-</p>
<p>Försök och experiment</p>	<p>Danmark: Frikommunförsök och välfärdsavtal 2021-</p> <p>Norge: Tillitsreformen 2021- (+ eventuell utvidgning)</p> <p>Sverige: Utredning om försöksverksamhet i kommuner och regioner 2021–23</p>

Användningen av *försök* är mest systematiskt använd i Danmark, där frikommunförsök sedan 2012 ingått i regeringens åtgärdsrepertoar för att utveckla och effektivisera kommunernas verksamhet.³⁹ Från och med 2023 kommer praxisen med frikommunförsök/välfärdsavtal att utsträckas till alla kommuner. Utöver de egentliga frikommunförsöken har Danmark dessutom utfört försök med allmän utmaningsrätt och försök i enlighet med permanenta försöksparagrafer i sektorslagstiftningen.

Utvärderingar av försöken visar att de tagits väl emot i kommunerna och lett till vissa förändringar, men att dagens komplexa styrningsomgivning är utmanande med tanke på att ge kommuner och professioner större frihetsgrader igenomförandet av lagstadgad verksamhet.⁴⁰

³⁹ Hjelmar & Jakobsen 2021; Christensen 2022, Foged et al 2022.

⁴⁰ Christensen 2022; Hjelmar & Jakobsen, 2021; Jensen & Strandby, 2022.

Norge har sedan 1992 en permanent lag om försök i kommuner. Lagen är fortfarande i kraft, men en evaluering från 2020 visar att den är okänd och används i ytterst liten omfattning.⁴¹ Tillitsreformen som lanserades av den tillträdande norska regeringen hösten 2021 kan enligt Kommuneproposisjonen för 2023 komma att innehålla inslag av försök och undantag från gällande lagstiftning.⁴²

I Sverige analyserar en utredning med mandat fram till 2023 hindren och möjligheterna att utöka användningen av försök i kommuner och regioner.⁴³ Bakgrunden är att flera statliga utredningar, bland dem Kommunutredningen lyft fram en ökad användning av lokala försök som ett sätt att öka kommunernas kapacitet.⁴⁴

⁴¹ Oxford Research 2020.

⁴² Prop 110S 2021–2022, Kommunal- och distriktsdepartementet 2022.

⁴³ Dir 2021:110; SOU 2022:59.

⁴⁴ SOU 2020:8.

4 Tematiska tyngdpunkter i forskning om kommunernas utveckling i Norden 2020–2022

Det här kapitlet lyfter fram de viktigaste tematiska tyngdpunkterna som fram i de 120 vetenskapliga artiklar som granskades för översikten. Det är skäl att upprepa det som konstaterades i avsnitt 1.2, nämligen att de vetenskapliga publikationernas bild av det som sker på kommunfältet inte är en kvantitativ återspeglning av det som faktiskt sker i de nordiska kommunerna och i relationerna mellan stat och kommun. Den vetenskapliga publiceringslogiken gynnar nya infallsvinklar på bekostnad av studier av institutionaliserad verksamhet och internationell publicering har fokus på det vetenskapligt allmängiltiga i stället för på det praktiskt specifika. Antalet studier med explicit fokus på statlig styrning och dess konsekvenser är därtill relativt litet.

Det råder däremot inget tvivel om att de publicerade studierna sammantaget ger en bild av frågeställningar och trender som är aktuella i nordisk kommun- och regionförvaltning och som direkt eller indirekt också påverkar relationerna mellan staten och kommunerna.

En sammantagen slutsats av de publicerade studierna är att en stor framtida utmaning både för staten och kommunerna är att hantera en organisatorisk och innehållsmässigt komplex verksamhet, på ett sätt som inte skapar ohanterliga administrativa bördor. Det förefaller också oundvikligt att nya organisations- och verksamhetsformer både löser problem och skapar komplikationer som på sikt behöver åtgärdas.

4.1 Komplexa och samverkansbaserade organiseringsformer

Bland de drygt 120 vetenskapliga artiklar som ligger till grund för den här rapporten utkristalliserar sig ett dominerande tema, nämligen komplexa och samverkansbaserade organiseringsformer. Ibland används den överordnade beteckningen hybriditet eller hybrida organisations- och styrningsformer.⁴⁵

Temat faller sönder i flera delområden: organisatorisk komplexitet inom den kommunala organisationen, användning av parallella styrningsprinciper, genomförande av politik i nätverk och ekosystem bestående av offentliga och privata aktörer och involvering av personer och grupper utanför det politiska systemet i beslutsfattande och tjänsteproduktion.

⁴⁵ Vakkuri et al 2021.

Klaudi Klausen (2022) konstaterar i en surveybaserad analys av danska kommuners bruk av struktur och styrningstänkande att idén om kommunen som koncern är centralt för att förstå hur dagens kommuner fungerar. Det är ett centralt inslag i modern nordisk kommunförvaltning att kommunens organisation i ökande omfattning består av enheter med olika styrningslogik, att kommuner använder sig av parallella styrningsideal och att kommunens verksamhet präglas av växande intern och extern komplexitet.⁴⁶

Intern komplexitet uppstår bland annat när kommuner använder sig av bolag för att driva vissa delar av verksamheten.⁴⁷

Extern komplexitet uppstår när offentlig politik i ökande utsträckning genomförs i samverkan mellan kommuner och externa aktörer inom privata och offentliga sektorn. I litteraturen används begrepp som styrningsnätverk och ekosystem för att beskriva fenomenet.⁴⁸ En del forskare talar om en ”kollaborativ vändning” i synen på organiseringen av kommunal tjänsteproduktion.⁴⁹

Ett uttryck för ökad extern komplexitet handlar om nya modeller för att involvera medborgare och intressenter i beslutsfattande och genomförande av politik. I dansk forskning används begreppet samskapande för att beskriva fenomenet. Framväxten av nätverk för samskapande är delvis en konsekvens av starkare lagkrav på att göra medborgarna delaktiga i beslutsprocesser.⁵⁰

Ett växande antal studier handlar om att hantera lednings- och legitimitetsproblem i styrningsnätverk bestående av representanter för organisationer från olika samhällssektorer.⁵¹

Den statliga styrningen av kommuner och regioner utmanas också av den växande interna och externa komplexiteten i hur offentlig politik genomförs. Ett par av de studier som ingår i forskningsöversikten identifierar behovet av att statens styrning i framtiden i ökad utsträckning förhåller sig till den ökade komplexiteten både hos organisationer och i policyfrågornas utformning.⁵²

⁴⁶ T.ex. Klausen & Winswold, 2021; Kokko & Laihonon; 2021.

⁴⁷ Berge & Torsteinssen, 2021; 2022; Bergh & Erlingsson 2020; 2022, Klausen & Winswold 2021.

⁴⁸ se t.ex. Eriksson et al, 2020; Hysing, 2021; Kinder et al, 2022; Osborne et al, 2022; Warsen et al, 2021; Wagner et al 2021; Zyzak & Jacobsen, 2020; Øllgaard Bentzen, 2021.

⁴⁹ Vabø et al, 2022; Bertelsen et al, 2021, se också studier om interkommunal samverkan: Erlingsson & Folkesson 2022; Persson & Backström 2022.

⁵⁰ se t.ex. Källström et al, 2021; Lehtinen et al, 2022; Sørensen & Torfing 2022b; Värttö, 2021, Kjær et al, 2021.

⁵¹ Se t.ex. Gronow & YläAnttila, 2020; Hovik & Stigen 2022; Haugvaldstad & Tennås Holmen, 2022; Kinder et al 2021; Rajala et al 2020, Sørensen & Torfing 2021, Vedeld 2022.

⁵² Lähteenmäki-Smith et al, 2020; Osborne et al, 2022.

4.2 Tredje generationens politikområden

Innehållsmässigt handlar en stor del av de analyserade artiklarna om det som Stig Montin (2007) definierar som tredje generationens politikområden. Tredje generationens politikområden kännetecknas av att de uppkommit som en reaktion på händelser i omgivningen, både globalt och nationellt. I motsats till andra generationens politikområden, till exempel utbildningspolitiken och socialpolitiken, har tredje generationens politikområden en mer flytande organisatorisk identitet, där samarbete mellan offentliga och privata aktörer spelar en viktig roll i genomförande och finansiering av verksamhet.⁵³

Typiska exempel på tredje generationens politikområden som också förekommer i de analyserade studierna är *regional utvecklingspolitik, stadspolitik, klimatpolitik/hållbar utveckling och folkhälsopolitik*.⁵⁴ Här finns en kongruens med vad som i föregående avsnitt konstaterades om hybrida och samverkansbaserade organisationsformer. Sakfrågorna inom tredje generationens politikområden är sådana till sin natur att de ofta förutsätter samverkan mellan aktörer från olika samhällssektorer.

Migrationspolitik är också ett politikområde som i aktuell forskning ofta används för att illustrera frågor på axeln stat–kommun. Inom migrationsområdet är arbetsfördelningen mellan nationella, regionala och lokala förvaltningsnivåer fortfarande under omförhandling, samtidigt som ökad migration ställer stora krav på kommunerna som organisation.⁵⁵ Norska forskare har konstaterat att kommunernas kapacitet och villighet att hantera migrationsfrågor har förbättrats.⁵⁶

Ytterligare ett politikområde som i ljuset av forskningssammanställningen verkar vara på framväxt handlar om olika former av *serviceinnovationer* och *demokratiska innovationer*, som på samma sätt som tredje generationens politikområden kopplas till samverkansbaserade organiseringsformer.⁵⁷

Motsvarande tankegångar kan identifieras också i studier som rör *landsbygds-kommuner och perifera områden*. Makkonen & Kahila (2021) analyserar idén om livskrafts-/vitalitetspolicy som utgångspunkt för lokal utveckling i perifera regioner i Finland. Lindberg m.fl. (2020) analyserar sociala innovationer i en landsbygds-kontext, medan Nordholm m.fl. (2022) analyserar skolans och rektorernas roll som en del av lokala styrningsnätverk i kommuner i norra Sverige och norra Norge.

⁵³ Sandberg & Sjöblom 2022.

⁵⁴ Se t.ex. Bardal et al, 2021; Borge et al, 2021; Haarstad et al, 2021; Karppi & Vakkuri, 2021; Koivula et al, 2022.

⁵⁵ Se t.ex. Arora-Jonsson & Larsson, 2021; Hudson et al, 2021; Meer et al, 2021, Søholt & Aasland, 2021.

⁵⁶ Se Søholt & Aasland, 2021.

⁵⁷ Se t.ex. Aastvedt & Higdem, 2022; Hjelmar, 2021; Vorre Hansen et al, 2022.

4.3 New Public Management

Styrningsformer inspirerade av New Public Management är fortfarande dominerade i den interna styrningen av kommunerna, trots att nya styrningsideal fått fotfäste både i kommunernas praxis och i den vetenskapliga diskussionen.⁵⁸ De forskningsstudier som rör marknadsstyrd kommunal tjänsteproduktion gäller i första hand svenska förhållanden, vilket är en naturlig följd av att sådana lösningar är mest utbredda i Sverige.⁵⁹

Studierna som ingår i materialet behandlar bland annat frågor som rör offentliga upphandlingar och kontrakt⁶⁰, nationell styrning av marknadsstyrd service⁶¹, olika serviceproduktionsformers legitimitet⁶² och kommunala tjänsteproducenters agerande i en marknadsstyrd äldreomsorg⁶³.

Ett par svenska artiklar analyserar specifika lagstiftningsåtgärder som införts för att stärka styrning och kvalitet inom skolans område, delvis mot bakgrund av den specifikt svenska kontexten med ett stort inslag av marknadsstyrda skolor: återinförandet av skolchefen⁶⁴ och försteläraryrket⁶⁵. Moberg m.fl. (2022) identifierar i sin studie av styrningen av hälsovård, äldreomsorg och grundskola tydliga skillnader i sektorstyrningen, där styrningen av grundskolan ger minst frihetsgrader åt de lokala utförarna.

4.4 Digitalisering och datadriven förvaltning

Digitalisering, artificiell intelligens (AI) och datadriven förvaltning identifieras i alla länders policydokument (se kapitel 3) som både utmaningar och möjligheter för kommunerna.

Bland de nordiska länderna har Danmark den längst utvecklade nationella decentraliseringsstrategin, vilket samtidigt innebär att de nationellt överenskomna modellerna också är styrande för verksamheten på lokal nivå. Studier som ingår i översikten identifierar bland annat potentiella konflikter mellan effektivitet och integritet i användningen av digitala lösningar i offentlig sektor.⁶⁶

⁵⁸ Klausen 2022.

⁵⁹ Lindholst et al, 2021.

⁶⁰ Bauhr et al, 2020; Broms et al, 2020; Berlin et al 2022.

⁶¹ Brandt, 2021.

⁶² Berg & Dahl, 2020.

⁶³ Feltenius & Wide, 2022; Foged & Houlberg, 2022.

⁶⁴ Roos m.fl. 2022.

⁶⁵ Alvehus et al, 2021.

⁶⁶ Aagard & Pedersen, 2022; Jørgensen, 2021; van Kersbergen et al, 2022.

Mikalef m.fl. (2022) identifierar i en studie av kommuner i Finland, Norge och Tyskland faktorer som möjliggör och hindrar ibruktagande AI i kommuner. De möjliggörande faktorerna handlar bland annat om uppfattning om kostnadsnivå, incentiv från statligt håll och tillgång till stöd för ibruktagande av teknik.⁶⁷

Torfinng m.fl. (2022) noterar i en studie av danska kommuner, att Covid-19-pandemin ledde till permanent ibruktagande av digitala lösningar och andra verksamhetsformer som till en början designades för att vara temporära.

Den ökade tillgången till data möjliggör datadrivet beslutsfattande och databaserad administration⁶⁸, men förutsätter också aktiva åtgärder för att politiker och tjänstepersoner ska vara villiga att använda data som grund för verksamhetsutveckling och beslutsfattande.⁶⁹

Några studier synliggör hur ibruktagande av digitala lösningar och ökad insamling av data skapar oförutsedda administrativa bördor för personal⁷⁰ och för medborgare⁷¹, vilket indirekt kan kopplas ihop med den gryende avbyråkratieringstrenden i nordisk offentlig sektor⁷².

⁶⁷ Se också Luusua & Ylipulli 2021.

⁶⁸ Broomfield & Reutter, 2021.

⁶⁹ Rajala & Sinervo, 2021; Hansen & Nielsen, 2022.

⁷⁰ Kautto et al 2020.

⁷¹ Østergaard et al 2022.

⁷² Jensen & Strandby, 2022; Christensen 2022.

5 Sammanfattande iakttagelser

5.1 Få stora förändringar av stat-kommunrelationen men flera små centraliseringstrender

Både genomgången av aktuella styrningstrender och artikelöversikten ger en komplex och mångtydig bild av hur den statliga styrningen av kommunerna utvecklats under de senaste åren. Det är skäl att notera att det är ovanligt med studier som explicit och systematiskt granskar effekterna och konsekvenserna av olika former av statlig styrning av kommunerna. De sammanfattande iakttagelserna bygger därför på en sammanvägning av iakttagelser från de artiklar och rapporter som analyserats.

Som de systematiska jämförande studierna av lokal autonomi i Europa indikerar har inte skett några genomgripande förändringar av de bärande elementen i relationen mellan staten och kommunerna i Norden.⁷³ Det här innebär att huvudprinciperna för beskattning, statsbidrag, lagstadgade uppgifter och statlig styrning i stort sett är de samma som tidigare under 2010-talet och att det därför inte går att iaktta några betydande förändringar med utgångspunkt i lokalautonomiindexet LAI och dess delkomponenter. Undantaget är reformen av social- och hälsovården och inrättandet av en ny förvaltningsnivå, välfärdsområdena i Finland, som verkställdes 1 januari 2023 och ännu inte beaktats i de jämförande studierna.⁷⁴

Däremot noterar både den nordiska jämförande studien av kommunal självstyrelse från 2019⁷⁵ och den nyaste europeiska uppföljningen från 2021⁷⁶ olika trender som sammanfattas som ”krypande centralisering”. Centraliseringstrenden syns bland annat i ökad politisk diskussion om förändrade huvudmannaskap för verksamheter som idag är kommunala, till exempel skola och hälsovård och i ökat ifrågasättande av självstyrelse som organiseringsprincip.⁷⁷ Den ovannämnda finländska reformen 2023 innebär en kraftig ökning av den statliga styrningen av social- och hälsovården.⁷⁸

⁷³ Ladner et al 2021.

⁷⁴ Sandberg 2022.

⁷⁵ Baldersheim et al 2019.

⁷⁶ Ladner et al 2021.

⁷⁷ Lidström 2022.

⁷⁸ Sandberg 2022.

I huvudsak märks centraliseringstrenden i en stärkt statsintegration av den kommunala verksamheten.⁷⁹ Det handlar till exempel om ökning av antalet riktade statsbidrag, ökad informationsstyrning och skärpta krav på dokumentation och uppföljning, vilket också Statskontoret uppmärksammat i sina översikter.⁸⁰

Coronapandemin 2020–2021 innebar i samtliga nordiska länder en temporärt skärpt styrning av kommunernas verksamhet.⁸¹ I landsöversikterna som utgör basmaterial för Ladners m.fl. granskning av den lokala självstyrelsens utveckling varierar de nordiska ländernas bedömning om i vilken grad pandemin har påverkat kommunernas handlingsutrymme.⁸² Det är viktigt att påpeka att de här bedömningarna är ögonblicksbilder och att det ännu saknas systematiska analyser av vilka långsiktiga konsekvenser pandemipolitiken hade för styrningen av kommunernas verksamhet.

5.2 Komplex styrning av komplex verksamhet

Styrningens ökade komplexitet och det ökade antalet styrsignaler kan kopplas till förändringar av lagstiftningens uppbyggnad och till den framväxt av nya politikområden och samverkansformer som har en framträdande roll i den publicerade forskningen (se kapitel 4). Den ökade komplexiteten handlar både om lagstiftningens utformning och om konsekvenserna av att ett ökat antal verksamheter förutsätter samverkan mellan många olika aktörer i samhället.

De danska frikommunförsöken och utvärderingarna av dem är en bra illustration av komplexiteten i den lagstiftning och de regelverk som styr kommunal verksamhet i Norden på 2020-talet. En stor del av frikommunförsöken i Danmark under åren 2012–2020 fokuserade på individinriktade kommunala verksamheter, i synnerhet inom socialtjänsten och inom arbetsförmedlingen, som i Danmark är ett kommunalt ansvarsområde. Frikommunerna ansökte om undantag bland annat från detaljerad reglering av process- och dokumentationskrav – t.ex. hur ofta en arbetssökande ska träffa en handläggare – och försökte hitta lösningar på situationer där detaljerad sektorslagstiftning skapade problem för medborgare som använder sig av flera olika samhällstjänster.⁸³

Trots att frikommunförsöken bedöms som framgångsrika och i flera fall resulterade i förenkling av lagstiftningen visar utvärderingarna också att lagstiftningens komplexitet gör det svårt att åstadkomma förenklingar, trots att viljan finns. Vidare konstaterade både utvärderingarna av den första omgången försök 2012–2016 och

⁷⁹ Montin 2022, Ladner et al. 2021, Baldersheim et al 2019.

⁸⁰ Statskontoret 2022:8; Statskontoret 2022:9.

⁸¹ Askim & Bergström 2022; Sandberg 2023.

⁸² Ladner et al 2021.

⁸³ Rambøll & BDO 2016; Hjelmar & Ejersbo 2019, Hjelmar & Jakobsen 2021; Holm Petersen et al 2021.

den andra försöksomgången 2016–2020 att all administrativ komplexitet i form av processregler och dokumentationskrav inte är en konsekvens av lagstiftning eller annan statlig styrning, utan också är en följd av kommunernas egna beslut.⁸⁴

Det sistnämnda konstaterandet kan kopplas till att flera av forskningsstudierna i översikten noterar att nya tillvägagångssätt kan skapa nya administrativa bördor för medborgare och personal, trots att det här inte regleras avsiktligt. Det här gäller digitaliseringen av förvaltningen som ökat den administrativa komplexiteten⁸⁵, men också den ökande användningen av samverkansbaserade och hybrida organisationsformer som förutsätter nya former av dokumentation och rapportering för att klargöra gemensamma mål och resultat⁸⁶.

En liknande bild av lagstiftningens komplexitet förmedlas av den norska kartläggningen av hur väl kommunerna lever upp till lagstiftningens krav.⁸⁷ Kartläggningen som beställts av Generalistkommuneutvalget, konstaterar att bredden och specialiseringsgraden hos kommunernas lagstadgade uppgifter och att kommuner som följer lagstiftningen förväntas ha egen kompetens inom så pass olika verksamheter som juridik, klimatrisker, lantbruk, ergoterapi, kulturminnen, barn tillsyn, arkiv och digitalisering. Utredningen konstaterar att ingen norsk kommun helt och hållet lever upp till alla krav i lagstiftningen, men att de största svårigheterna finns inom sektorerna planläggning och tillsyn och hos perifera kommuner med få invånare. En av slutsatserna utredningen drar är att staten borde förenkla de lagstadgade kraven på kommunerna och alltid värdera realismen hos ny lagstiftning. Vidare borde staten ta ett större ansvar för att stärka kommunernas möjlighet att leva upp till lagstiftningen, bl.a. genom ökade utbildningsinsatser. Mer genomgripande lösningar kunde till exempel innehålla stärkt statlig uppbackning av de kommuner som har svårast att nå upp till lagkraven, differentiering av uppgifter mellan kommuner eller förstatligande av vissa verksamheter.⁸⁸

5.3 Alternativ till fragmenterad och detaljerad styrning formuleras – men är svåra att genomföra

Översiktarna i kapitel 2 visar att alla nordiska länder noterar att det finns problem med detaljerad och fragmenterad styrning av kommunernas verksamhet och att flera av länderna igångsatt utredningar eller reformer för att korrigera problemen. Åtgärderna omfattar bland annat ökad användning av tillitsbaserad styrning, projekt som öppnar upp för fler lokala försök och experiment och olika former för avtal och överenskommelser mellan staten och kommunerna.

⁸⁴ Rambøll & BDO 2016; Holm-Petersen et al 2021; Foged et al 2022.

⁸⁵ Kautto et al 2020; Østergaard et al 2022.

⁸⁶ Se t.ex. Kokko & Laihonon 2021.

⁸⁷ Pedersen et al 2022.

⁸⁸ Pedersen et al 2022, 113–123.

En svårighet med de reformer som formulerats som ett svar på de upplevda problemen i relationen mellan staten och kommunerna är att det handlar om politiska ambitioner om en riktning, snarare än konkretiserad politik. Det här gäller de aktuella reformerna om mer tillitsbaserad styrning⁸⁹ eller en mer helhetlig nationell politik i förhållande till kommunerna⁹⁰. Så länge ambitionerna inte konkretiserats är de svåra att följa upp och utvärdera.

Både Danmark, Norge och Sverige har under de senaste tio åren igångsatt reformer eller program för att ersätta NPM-baserad styrning och kontroll med tillitsbaserade styrformer. Även om ambitionerna tagit sig olika uttryck – i Sverige främst utredningar, i Danmark lokala experiment, i Norge en nationellt styrd process för att få fram lokala utvecklingsprojekt – är deras kärna att ta i bruk styrning som i större utsträckning visar tillit till professionernas eget omdöme och till lokalt anpassade lösningar.⁹¹

De studier som finns av ibrukttagandet av tillitsbaserade styrformer visar att de ofta stöter på organisatoriska hinder som gör att de inte får genomslag, trots politiska ambitioner. Göran Sundström konstaterar i en analys av den svenska förvaltningsstyrningen att NPM-inspirerade styrformer håller ställningarna, eftersom de organisatoriska strukturerna, från myndigheter till rapporteringssystem, stöder dem. Ambitionerna att stärka tillitsbaserad styrning backas inte i samma utsträckning upp av organisatoriska strukturer.⁹²

Motsvarande iakttagelser görs i uppföljningarna av de danska frikommunförsöken. En i och för sig önskvärd ambition att stärka tvärsektorieell samverkan till exempel mellan socialtjänst och arbetsförmedling för att skapa en större helhetssyn för brukarna, stöter ofta på svårigheter, eftersom lagstiftning, finansiering och rapportering följer sektorsgränserna.⁹³

Studier av tillitsbaserade styrformer i danska kommuner, där styrformen varit i bruk längst, visar att styrning som ger professioner och team större autonomi i genomförandet av verksamheten har potential att öka kvalitet, förbättra effektivitet och stärka de anställdas arbetsmotivation, samtidigt som de ställer stora krav på resurser och ledarskap på de kommunala enheterna.⁹⁴

Sammantaget: Trots att flera av de nämnda försöken att förändra relationerna mellan staten och kommunerna i Norden ännu är pågående och resultaten oklara, visar den forskning som finns att styrningsambitionernas koppling till organiseringen och finansieringen av verksamheten är avgörande för i vilken mån politiska ambitioner för styrningen av kommunerna verkligen leder till förändrad styrning.

⁸⁹ T.ex. Norge, se Kommunal- og distriktsdepartementet 2022.

⁹⁰ T.ex. Finland, se Finansministeriet 2022.

⁹¹ Agenda 2021.

⁹² Sundström 2022.

⁹³ Holm-Petersen et al 2021.

⁹⁴ Øllgaard Bentzen 2019; 2021.

Litteraturförteckning

Aagaard, P. and Pedersen, J.S. (2022), "Digitalising Denmark: Efficiency versus privacy", Krogh, A.H., Agger, A. and Triantafillou, P. (Ed.) *Public Governance in Denmark*, Emerald Publishing Limited, Bingley, pp. 131–146.

<https://doi.org/10.1108/978-1-80043-712-820221008>

Aarøe, L., Baekgaard, M., Christensen, J. and Moynihan, D.P. (2021), *Personality and Public Administration: Policymaker Tolerance of Administrative Burdens in Welfare Services*. *Public Admin Rev*, 81: 652–663.

<https://doi.org/10.1111/puar.13381>

Aastvedt A. & Higdem U. (2022): *Co-creation, Collaborative Innovation and Open Innovation in the Public Sector: A Perspective on Distinctions and the Convergence of Definitions*. *Nordic Journal of Innovation in the Public Sector*. Vol. 1, nr. 1, s. 53–68, <https://doi.org/10.18261/njips.1.1.4>

Agenda (2021): *Tillitsreform på norsk*.

[notat_tillitsreform_i_offentlig_sektor_2021_1613493662272.pdf](https://www.tankesmienagenda.no/notat_tillitsreform_i_offentlig_sektor_2021_1613493662272.pdf)
([tankesmienagenda.no](https://www.tankesmienagenda.no))

Agger A. & Tortzen A. (2022) 'Co-production on the inside' – public professionals negotiating interaction between municipal actors and local citizens, *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2022.2081552

Althingi (2018): *Act amending various laws for the coordination of programmes in the fields of transport, telecommunications, municipal and regional affairs*. | The Parliament Parliament (althingi.is)

Alvehus, J, Eklund, S, Kastberg, G. (2021). *To strengthen or to shatter? On the effects of stratification on professions as systems*. *Public Admin*. 2021; 99: 371–386. <https://doi.org/10.1111/padm.12695>

Ansell C., Sørensen E. & Torfing J. (2021) *The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems*, *Public Management Review*, 23:7, 949–960, DOI: 10.1080/14719037.2020.1820272

Arora-Jonsson S., Larsson O. (2021). *Lives in limbo: Migrant integration and rural governance in Sweden*, *Journal of Rural Studies*, 82, 19–28.

<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.01.010>

Askim J. & Bergström T. (2022) Between lockdown and calm down. Comparing the COVID-19 responses of Norway and Sweden, *Local Government Studies*, 48:2, 291–311, DOI: 10.1080/03003930.2021.1964477

Askim, J., Houlberg, K., & Klausen, J. E. (2022). Fiscal easing in local governments facing potential merger: Visible in budgets or hidden in overruns? *Public Administration*, 100(4), 999–1018. <https://doi.org/10.1111/padm.12781>

Baldersheim H., Houlberg K., Lidström A., Hlynsdottir E., Kettunen P. (2019). Local Autonomy in the Nordic Countries A report for the Norwegian Association of Local and Regional Authorities. [NordicLAI-N-Rapport-final-3-11apr19.pdf \(ks.no\)](#)

Bardal, K.G.; Reinart, M.B.; Lundberg, A.K.; Bjørkan, M. (2021). Factors Facilitating the Implementation of the Sustainable Development Goals in Regional and Local Planning—Experiences from Norway. *Sustainability* 2021, 13, 4282. <https://doi.org/10.3390/su13084282>

Bauhr, M, Czibik, Á, de Fine Licht, J, Fazekas, M. (2020). Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption. *Governance*. 2020; 33: 495–523. <https://doi.org/10.1111/gove.12432>

Berg M. & Dahl V. (2020) Mechanisms of trust for different modes of welfare service provision, *Public Management Review*, 22:9, 1284–1305, DOI: 10.1080/14719037.2019.1630137

Berge D.M. & Torsteinsen H. (2021) Governance challenges of different institutional logics and modes of organising: a Norwegian case study of municipal water supply, *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2021.1942853

Berge, D.M., Torsteinsen, H. (2022). Corporatization in local government: Promoting cultural differentiation and hybridity? *Public Admin.* 2022; 100: 273–290. <https://doi.org/10.1111/padm.12737>

Bergh A, Erlingsson G.Ó (2020): Kommunala bolag – i vems intresse? Tre slutsatser om kommunpolitikerns syn på de kommunala bolagens styrelser och vad de bör representera. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, Vol. 97, Nr 1 (2020) <https://doi.org/10.7577/nat.4107>

Bergh A., Erlingsson G.Ó & Wittberg E. (2022). What happens when municipalities run corporations? Empirical evidence from 290 Swedish municipalities, *Local Government Studies*, 48:4, 704–727, DOI: 10.1080/03003930.2021.1944857

- Bergström T., Kuhlmann S., Laffin M. & Wayenberg E. (2022) Special issue on comparative intergovernmental relations and the pandemic: how European devolved governments responded to a public health crisis, *Local Government Studies*, 48:2, 179–190, DOI: 10.1080/03003930.2022.2039636
- Berlin, JM, Jansson, M, Karlsson, D, Carlström, ED. (2022). Involuntary back-sourcing in the public sector: From conflict to collaboration. *Public Admin.* 2022; 100: 674–691. <https://doi.org/10.1111/padm.12740>
- Bertelsen, T. M., Balle Hansen, M., Bliksvær, T., & Lunde, B. V. (2021). Fra effektiv serviceproduktion til samskabelse: udbredelsen af et nyt styringsparadigme i dansk ældrepleje. *Politica*, 53(3), 280–299. <https://doi.org/10.7146/politica.v53i3.130458>
- Bjørnå H. (2021). Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, Vol. 98, Nr 1 (2021). <https://doi.org/10.7577/nat.4132>
- Bladh D. & Nordvall H. (2021) Lines of Reasoning When Designing Education for Municipal Councillors in Sweden, *Scandinavian Journal of Educational Research*, DOI: 10.1080/00313831.2021.1983866
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K. and Serritzlew, S. (2021), Jurisdiction size and local government effectiveness: Assessing the effects of municipal amalgamations on performance. *European Journal of Political Research*, 60: 153–174. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12394>
- Borge B.H., Bårdsen E. & Hagebakken G. (2021). Hvem har makt i store utbyggingsprosjekter? En regimeteoretisk casestudie av en kommunal vedtaksprosess. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* Vol. 37, Iss. 2, s. 75–95. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2021-02-01>
- Brandt M.O.M. (2021): Styrning av social- och hälsovårdstjänster under marknadslignande förhållanden. Myndigheters syn på valfrihetens inverkan i Finland och Sverige. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* Vol. 98 Nr 2 (2021). <https://doi.org/10.7577/nat.4588>
- Broms, R, Dahlström, C, Nistotskaya, M. (2020). Competition and service quality: Evidence from Swedish residential care homes. *Governance*. 2020; 33: 525–543. <https://doi.org/10.1111/gove.12436>
- Broomfield, H., & Reutter, L. (2021). Towards a Data-Driven Public Administration: An Empirical Analysis of Nascent Phase Implementation. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 25(2), 73–97. <https://doi.org/10.58235/sjpa.v25i2.7117>

Brorström B., Löfgren M. (2022). Regioner och kommuner har bestått provet - om hanteringen av konsekvenserna av coronapandemin. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* Vol. 99 Nr 2 (2022). <https://doi.org/10.7577/nat.4955>

Bruun Hansen, K., & Boch Waldorff, S. (2020). Collaborative Planning for Radical Innovation: Lessons from a Health Care Region in Denmark. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 24(4), 3–23. Retrieved from <https://publicera.kb.se/sjpa/article/view/7945>

Bukve O. (2021): Avgjerdse eller tvitydig reform? Kvifor haltar kommunereforma? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, Vol. 37, Iss. 2. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2021-02-02>

Christensen, J. G. (2022). Frikommuner: Idéen der hverken vil dø eller slå an. *Politica*, 54(3), 223–233. <https://doi.org/10.7146/politica.v54i3.133906>

Christensen, T., Jensen, M.D., Kluth, M., Kristinsson, G.H., Lynggaard, K., Lægreid, P., Niemikari, R., Pierre, J., Raunio, T. and Adolf Skúlason, G. (2022), The Nordic governments' responses to the Covid19 pandemic: A comparative study of variation in governance arrangements and regulatory instruments. *Regulation & Governance*. <https://doi.org/10.1111/rego.12497>

Cronert, A. (2022), When the paper tiger bites: Evidence of compliance with unenforced regulation among employers in Sweden. *Regulation & Governance*, 16: 1141–1159. <https://doi.org/10.1111/rego.12383>

Danielsen O. A., Klausen J.E. & Stockstad S. (2019): Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praktik. NIBR-rapport 2019:12. Oslo Metropolitan University. [rammestyring-sluttrapport-2019.pdf](https://www.nibru.no/publikasjoner/rammestyring-sluttrapport-2019.pdf) (ks.no)

Danielsen O.A., Gotaas N., Myrvold T.M. (2020): Styring gjennom støtte og veiledning: lokale effekter av pedagogiske virkemiddel for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge. NIBR-rapport 2020:22. Oslo Metropolitan University. [2020-22.pdf](https://www.nibru.no/publikasjoner/2020-22.pdf) (oslomet.no)

Dir. 2021:110 Kommittédirektiv Försöksverksamhet i kommuner och regioner Beslut vid regeringssammanträde den 3 november 2021 [forsoksverksamhet-i-kommuner-och-regioner-dir.-2021110.pdf](https://www.regeringen.se/491319/publications/491319) (regeringen.se)

Dir. 2022:89 Kommittédirektiv En ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner. Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022. [en-andamalsenlig-statlig-samverkan-medkommuner-och-regioner.pdf](https://www.regeringen.se/491319/publications/491319) (regeringen.se)

Erlingsson, G.Ó., Lundåsen, S.W. (2021). When state-level institutions cannot tell the whole story: An inquiry into municipal variations in quality of government. *Governance*. 2021; 34: 5–23. <https://doi.org/10.1111/gove.12463>

Erlingsson, G.Ó., Folkesson A. (2022). Mellankommunal samverkan – är det värt det? En explorativ ansats. Statsvetenskaplig tidskrift, Vol. 124, Nr 2 (2022).
<https://journals.lub.lu.se/st/article/view/24287>

Eriksson E., Andersson T., Hellström A., Gadolin C. & Lifvergren S. (2020) Collaborative public management: coordinated value propositions among public service organizations, *Public Management Review*, 22:6, 791–812,
DOI: 10.1080/14719037.2019.1604793

Feltenius D. & Wide J. (2022). “Kunden i fokus” – Om den kommunala hemtjänstens presentation av verksamheten i en marknadiserad äldreomsorg. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, Vol. 99, Nr 3 (2022).
<https://doi.org/10.7577/nat.4779>

Finansministeriet (2020): Strategin för reformering av den offentliga förvaltningen. Strategin för reformering av den offentliga förvaltningen (forvaltningsstrategin.fi)

Finansministeriet (2022): Står kommunalpolitiken inför en vändpunkt? Bättre verksamhetsbetingelser för kommunerna och kommunalpolitikens framtidsscenario. *Finansministeriets publikationer 2022:5*.

Foged, S. K. (2022). Spending allocations during low and high fiscal stress: Priority setters and spending advocates in Danish municipalities, 2008–2015. *Public Administration*, 100 (4), 1107–1124. <https://doi.org/10.1111/padm.12759>

Foged, S. K., Hjelmar, U., & Jakobsen, M. L. (2022). Hvis velfærdsaftaler er løsningen – hvad er så problemet?. *Politica*, 54(3), 234–258.
<https://doi.org/10.7146/politica.v54i3.133953>

Foged S.K. & Houlberg K (2022) The economic costs of voucher markets for public service provision, *Local Government Studies*,
DOI: 10.1080/03003930.2022.2033229

Government of Iceland (2022): 11 steps towards the future. Nordic municipal ministers meeting, Luleå.

Greve, B, Blomquist, P, Hvinden, B, van Gerven, M. (2021). Nordic welfare states—still standing or changed by the COVID-19 crisis? *Soc Policy Adm.* 2021; 55: 295–311. <https://doi.org/10.1111/spol.12675>

Gronow, A, Wagner, P, Ylä-Anttila, T. (2020). Explaining collaboration in consensual and conflictual governance networks. *Public Admin.* 2020; 98: 730–745. <https://doi.org/10.1111/padm.12641>

Grubb A. & Frederiksen M. (2022) Speaking on behalf of the vulnerable? Voluntary translations of citizen needs to policy in community co-production, *Public Management Review*, 24:12, 1894–1913,
DOI: 10.1080/14719037.2021.1945665

Haarstad H., Sandkjær Hanssen G., Andersen B., Harboe L., Ljunggren J., Røe P.G., Iversen Wanvik T., Wulff-Wathne M. (2021): Nordic responses to urban challenges of the 21st century. *Nordic Journal of Urban Studies*. Vol.1, No 1, p. 4–18 <https://doi.org/10.18261/issn.2703-8866-2021-01-0>

Harjunen, O., Saarimaa, T., & Tukiainen, J. (2021). Political representation and effects of municipal mergers. *Political Science Research and Methods*, 9(1), 72–88. doi:10.1017/psrm.2019.17

Hansen, J.A. and Nielsen, P.A. (2022), How Do Public Managers Learn from Performance Information? Experimental Evidence on Problem Focus, Innovative Search, and Change. *Public Admin Rev*, 82: 946–957. <https://doi.org/10.1111/puar.13533>

Haugvaldstad H.E. & Tennås Holmen A-K (2022). Legitimitetskløft i kommunale styringsnettverk: Variasjoner i intern legitimitet mellom strategisk og operativt nivå. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* Vol. 38, issue 1, s. 4–20 <https://doi.org/10.18261/nst.38.1.1>

Hjelmar Ulf & Ejersbo Nils (2019): Frikommuneforsøg 2016–2020. Status over forsøg. *Frikommuneforsøg 2016–2020 - Status over forsøg* (vive.dk)

Hjelmar, U., & Leth Jakobsen, M. (2021). Frikommuneforsøg bør (også) forstås ud fra en innovationsdoktrin. *Politica*, 53(3), 218–239. <https://doi.org/10.7146/politica.v53i3.130452>

Hjelmar U. (2021) The institutionalization of public sector innovation, *Public Management Review*, 23:1, 53–69, DOI: 10.1080/14719037.2019.1665702

Holm-Pedersen Christina m.fl. (2021): Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren. *Slutevaluering af et frikommuneforsøg (2016–2020)*. Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren (vive.dk)

Hovik S. & Stigen I.M. (2022) The paradox of organizational complexity in urban development: boundary spanners' handling of citizen proposals, *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2022.2052857

Hudson, C., Giritli-Nygren, K., Lidén, G., Sandberg, L. (2021). Between Central Control and Local Autonomy: The Changing Role of Swedish Municipalities in the Implementation of Integration Policies. In: Franzke, J., Ruano de la Fuente, J.M. (eds) *Local Integration of Migrants Policy*. Palgrave Studies in Sub-National Governance. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-50979-8_2

Hysing, E. (2021), Responsibilization: The case of road safety governance. *Regulation & Governance*, 15: 356–369. <https://doi.org/10.1111/rego.12288>

- Jensen, H. L. S., & Strandby, M. W. (2022). Afbureaukratisering af det børnesociale arbejde i tre frikommuner – en casebaseret analyse og diskussion. *Politica*, 54(3), 259–278. <https://doi.org/10.7146/politica.v54i3.133907>
- Johansen Å., Svare H., Wittrock C. (2022): Tillitsbasert styring og ledelse i offentlig sektor i Norge: Mye hørt, men lite sett? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, Vol. 99, Nr 1 (2022). <https://doi.org/10.7577/nat.4876>
- Jørgensen R.F. (2021) Data and rights in the digital welfare state: the case of Denmark, *Information, Communication & Society*, DOI: 10.1080/1369118X.2021.1934069
- Karppi, I., & Vakkuri, J. (2020). Becoming smart? Pursuit of sustainability in urban policy design. *Public Management Review*, 22(5), 746–766. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1718188>
- Kautto T., Henttonen P. (2020). Records management as invisible work: A study of Finnish municipalities, *Government Information Quarterly*, Volume 37, Issue 4. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101460>
- van Kersbergen K., Vis B. (2022). Digitalization as a policy response to social acceleration: Comparing democratic problem solving in Denmark and the Netherlands, *Government Information Quarterly*. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101707>
- Kettunen, P. (2021). Local Autonomy in the Nordic Countries: Between a Rock and a Hard Place. In: Bergström, T., Franzke, J., Kuhlmann, S., Wayenberg, E. (eds) *The Future of Local Self-Government*. Palgrave Studies in Sub-National Governance. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-56059-1_5
- Kinder T., Stenvall J., Six F. & Memon A. (2021) Relational leadership in collaborative governance ecosystems, *Public Management Review*, 23:11, 1612–1639, DOI: 10.1080/14719037.2021.1879913
- Kinder T., Six F., Stenvall J. & Memon A. (2022) Governance-as-legitimacy: are ecosystems replacing networks?, *Public Management Review*, 24:1, 8-33, DOI: 10.1080/14719037.2020.1786149
- Klaudi Klausen, K. (2021). Kommunernes brug af struktur- og styringstænkning. *Politica*, 53(3), 197–217. <https://doi.org/10.7146/politica.v53i3.130451>
- Kjær, U., Opstrup, N., & Kjærgaard Thomsen, M. (2021). Samskabelse sat i system? Kommunernes brug af 17-4-udvalg . *Politica*, 53(3), 240–260. <https://doi.org/10.7146/politica.v53i3.130455>

- Klausen, J. E., Askim, J., & Christensen, T. (2021). Local Government Reform: Compromise Through Cross-Cutting Cleavages. *Political Studies Review*, 19(1), 111–126. <https://doi.org/10.1177/1478929919887649>
- Klausen, J., & Winsvold, M. (2021). Corporate governance and democratic accountability: Local stateowned enterprises in Norway. *Journal of Public Policy*, 41(1), 161–184. doi:10.1017/S0143814X19000229
- Koivula, R., Hakamäki, P., Lounamaa, A., Nieminen, V., Rautiainen, A., Saarelainen, T., Salenius, M., & Tuulari, S. (2022). Kunta hyvinvoinnin edistäjänä: Hyvinvoinnin moniulotteisuus lainsäädännössä ja kunta-asiakirjoissa. *Focus Localis*, 50(3). <https://journal.fi/focuslocalis/article/view/119632>
- Kokko P. & Laihonon H. (2021). Performance Management and Hybridity of Healthcare —Case of the Accountable Care Organization. *Journal Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-04-2021-0066>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020): Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Veileder med prinsipper og retningslinjer. [veileder-om-statlig-styring-avkommunesektoren-med.pdf](https://www.regjeringen.no/no/veileder-om-statlig-styring-avkommunesektoren-med.pdf) (regjeringen.no)
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022): Om tillitsreformen. Om tillitsreformen (regjeringen.no).
- Krogh, A. H. (2022). Forankring af styringslaboratorier i offentlige bureaukratier. *Politica*, 54(3), 302–321. <https://doi.org/10.7146/politica.v54i3.133916>
- Källström L., Mauro S., Sancino A. & Grossi G. (2021) The governance games of citizens and stakeholders' engagement: longitudinal narratives, *Local Government Studies*, 47:5, 859–885, DOI: 10.1080/03003930.2020.1807340
- Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H., Hlepas N., Swianiewicz P., Steyvers K., and Navarro C. (2019): Patterns of Local Autonomy in Europe. Springer International Publishing AG. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-95642-8>
- Ladner A., Keuffer N. & Bastianen A. (2021): Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990–2020. European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2021/self-rule-index-for-local-authorities-in-the-eu-council-of-europe-and-oecd-countries-1990-2020
- Laihonon, H., & Kokko, P. (2020). Knowledge management and hybridity of institutional logics in public sector. *Knowledge management research & practice*, 1–15. <https://doi.org/10.1080/14778238.2020.1788429>

Larsson Taghizadeh J. (2022) Are more affluent parents treated more favourably by elementary school principals? Socioeconomic discrimination among local Swedish public officials, *Local Government Studies*,
DOI: 10.1080/03003930.2021.1986391

Lehtinen, S., Laine, M., Tuominen, A., Myllyoja, J., Peltomaa, J., & Wessberg, N. (2022). Kohti moniäänisempää tulevaisuustyötä: Asukaslähtöiset skenaariot työväliseen kaupunkien strategiaprosesseissa. *Focus Localis*, 49(4).
<https://journal.fi/focuslocalis/article/view/113407>

Lehtonen P. (2022) Policy on the move: the enabling settings of participation in participatory budgeting, *Policy Studies*, 43:5, 1036–1054,
DOI: 10.1080/01442872.2021.1895981

Lidström, Anders. (2022) Den kommunala självstyrelsen: utmaningar och möjligheter I: Bo Per Larsson (ed.), *Självstyrelse: värd att värna?* Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner Självstyre –värd att värna? (diva-portal.org)

Lindberg, M., Sturk, M., & Zeidlitz, J. (2020). Municipal Social Innovation in a Rural Region. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 24(4), 51–69.
Retrieved from <https://publicera.kb.se/sjpa/article/view/8587>

Lindholst, A.C., Bretzer, Y.N., Dempsey, N., Leiren, M.D., Hansen, M.B. (2021). Where Is Municipal Marketisation Heading? Experiences from England and Scandinavia. In: Bergström, T., Franzke, J., Kuhlmann, S., Wayenberg, E. (eds) *The Future of Local Self-Government*. Palgrave Studies in SubNational Governance. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-56059-1_12

van Loon, NM, Baekgaard, M, Moynihan, D. (2020). Stability not change: Improving frontline employee motivation through organizational reform is harder than it looks. *Public Admin.* 2020; 98: 591–608.
<https://doi.org/10.1111/padm.12639>

Lund P., Lidén G. & Nyhlén S. (2022) Who talks and who listens? A qualitative analysis of citizen dialogues in rural Sweden, *Local Government Studies*, 48:1, 129–149, DOI: 10.1080/03003930.2021.1988936

Luusua Aale & Ylipulli Johanna (2021). Nordic Cities Meet Artificial Intelligence: City Officials' Views on Artificial Intelligence and Citizen Data in Finland. *Proceedings of the 10th International Conference on Communities & Technologies - Wicked Problems in the Age of Tech.* <https://doi.org/10.1145/3461564.3461571>

Lähteenmäki-Smith, K., Manu, S., Vartiainen, P., Uusikylä, P., Jalonen, H., Kotiranta, S., Lintinen, U., Annala, M., Gronchi, I., Leppänen, J., Mertsola, S. (2021): Government steering Beyond 2020: From Regulatory and Resource Management to Systems navigation. Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2021:17 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-162-9>

Makkonen, T, Kahila, P. (2021). Vitality policy as a tool for rural development in peripheral Finland. *Growth and Change*. 2021; 52: 706–726.
<https://doi.org/10.1111/grow.12364>

Meer, N., Dimaio, C., Hill, E. et al (2021). Governing displaced migration in Europe: housing and the role of the “local”. *CMS* 9, 2 (2021).
<https://doi.org/10.1186/s40878-020-00209-x>

Mikalef P., Lemmer K., Schaefer C., Ylinen M., Olsen Fjørtoft S., Torvatn H.Y., Gupta M., Niehaves B. (2022). Enabling AI capabilities in government agencies: A study of determinants for European municipalities, *Government Information Quarterly*, Volume 39, Issue 4, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101596>

Moberg, L., Fredriksson, M. and Leijon, K. (2022), Explaining variations in enforcement strategy: A comparison of the Swedish health care, eldercare, and compulsory school sector. *Regulation & Governance*.
<https://doi.org/10.1111/rego.12499>

Montin, S. (2007): Kommunerna och klimatpolitiken – ett exempel på tredje generationens politikområden. *Statsvetenskaplig tidskrift*, Årgång 109, nr 1.

Montin, S. (2022): Under ytan: statsintegrering av kommuner och regioner. I: Bo Per Larsson (ed.), *Självstyrelse: värd att värna?* Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner Självstyre – värd att värna? (diva-portal.org)

Moynihhan, D.P., Baekgaard, M. and Jakobsen, M.L. (2020), Tackling the Performance Regime Paradox: A Problem-Solving Approach Engages Professional Goal-Based Learning. *Public Admin Rev*, 80: 1001–1010.
<https://doi.org/10.1111/puar.13142>

Nordholm D., Wermke W., Andersson A. & Kotavuopio Olsson R. (2022) State, municipality and local community. Exploring principal's autonomy and control in the rural north of Scandinavia, *Education Inquiry*,
DOI: 10.1080/20004508.2022.2149059

NOU 2022:10 Inntektssystemet for kommunene. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. mai 2020. NOU 2022: 10 – regjeringen.no

Osborne, S.P., Powell, M., Cui, T. and Strokosch, K. (2022), Value Creation in the Public Service Ecosystem: An Integrative Framework. *Public Admin Rev*, 82: 634–645. <https://doi.org/10.1111/puar.13474>

Oxford Research (2020): Evaluering og utredning av Forsøksloven (oxfordresearch.no)

Pedersen S., Kjelsaas I., Halvorsen C.A. og Aalen P. (2022): Stå i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver. *Menon Economics* 46/2022. Menon-rapport-46-2022-Staa-i-norske-kommuner.pdf (regjeringen.no)

Persson B. & Backström E. (2022). Svenska kommuners samverkan om gymnasieskolan. Drivkrafter, förutsättningar och hinder. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* Vol. 99 Nr 1 (2022). <https://doi.org/10.7577/nat.4484>

de la Porte, C., Jensen, M.D. and Kvist, J. (2022), Going Nordic—Can the Nordic model tackle grand challenges and be a beacon to follow?. *Regulation & Governance*. <https://doi.org/10.1111/rego.12494>

de la Porte, C., Larsen, T.P. and Lundqvist, Å. (2022), Still a poster child for social investment? Changing regulatory dynamics of early childhood education and care in Denmark and Sweden. *Regulation & Governance*. <https://doi.org/10.1111/rego.12492>

Prop 110 S (2021–2022): Kommuneproposisjonen 2023. Prop. 110 S (2021–2022) – regjeringen.no

Prop. 113 LS (2021–2022) Deling av fylker og Ålesund kommune og endringer i inndelingslova (ny fylkesinndeling og nye fylkesnavn) Prop. 113 LS (2021–2022) – regjeringen.no

Rajala, T., Laihonen, H., & Vakkuri, J. (2020). Exploring challenges of boundary-crossing performance dialogues in hybrids. *Journal of Management and Governance*. 24, 799-820. <https://doi.org/10.1007/s10997-019-09485-x>

Rajala T. & Sinervo L-M. (2021). The beauty of constructive culture: planting the seeds for widespread performance information use among councillors. *International Journal of Public Sector Management*, 34(4), 459–485. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2020-0237>

Rambøll & BDO (2016): Hovedrapport. Slutevaluering af frikommuneordningen. Report (im.dk).

Regjeringen (2020): Mandat till utvalg som skal vurdere dagens generalistkommunesystem. mandatog-medlemmer.pdf (regjeringen.no).

Reichborn-Kjennerud K., McShane I., Middha B. & Ruano J.M. (2021): Exploring the relationship between trust and participatory processes: Participation in urban development in Oslo, Madrid and Melbourne. *Nordic Journal of Urban Studies*. Volume 1, No. 2–2021, p. 94–112. <https://doi.org/10.18261/issn.2703-8866-2021-02-01>

Renko V., Johannisson J., Kangas A. & Blomgren R. (2022) Pursuing decentralisation: regional cultural policies in Finland and Sweden, *International Journal of Cultural Policy*, 28:3, 342–358, DOI: 10.1080/10286632.2021.1941915

RP 241/2020 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse
https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP_241+2020.pdf

Roos K., Johansson O. & Svedberg L. (2022): Skolchefen – en gammal roll i förändrad skepnad. *Statsvetenskaplig tidskrift*. Vol. 124 Nr 2 (2022)
<https://journals.lub.lu.se/st/article/view/24544>

Sandberg Siv (2018): Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge. Underlagsrapport till Kommunutredningen Fi 2017:2 Nordiska-kommunreformer-2000-2018-slutrapport-2018-06-27.pdf

Sandberg S. (2022): Nya ramar för den kommunala och regionala självstyrelsen i Norden. I: Bo Per Larsson (ed.), *Självstyrelse: värd att värna?* Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner Självstyre – värd att värna? (diva-portal.org)

Sandberg S. (2023): “The role of administrative tradition in government responses to crises: A comparative overview of five Nordic countries” In: *Communicating a Pandemic: Crisis management and Covid-19 in the Nordic countries* / [ed] B. Johansson, Ø. Ihlen, J. Lindholm, & M. Blach-Ørsten, Nordicom, University of Gothenburg, 2023, p. 31-50 *Communicating a Pandemic | Nordicom* (gu.se)

Sandberg S. & Sjöblom S. (2022): ”Den kommunala självstyrelsen i Norden. Motståndskraftig och anpassningsbar men inte längre självklar?” I Sebastian Godenhjelm, Eija Mäkinen m.fl. (red.) 2022 *Förvaltning och rättssäkerhet i Norden: Utveckling, utmaningar och framtidsutsikter*.
<https://www.sls.fi/sv/utgivning/forvaltning-och-rattssakerhet-i-norden>

SOU 2020:8 Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Slutbetänkande av Kommunutredningen.

SOU 2022:59 Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn. Delbetänkande av Försöksverksamhetskommittén.

- Søholt S. & Aasland A. (2021) Enhanced local-level willingness and ability to settle refugees: Decentralization and local responses to the refugee crisis in Norway, *Journal of Urban Affairs*, 43:6, 781–798, DOI: 10.1080/07352166.2019.1569465
- Sørensen E. & Torfing J. (2021) Radical and disruptive answers to downstream problems in collaborative governance?, *Public Management Review*, 23:11, 1590–1611, DOI: 10.1080/14719037.2021.1879914
- Sørensen E. & Torfing J. (2022a): The Three Orders of Public Innovation: Implications for Research and Practice. *Nordic Journal of Innovation in the Public Sector*, Vol.1, nr. 1, s. 35–52. <https://doi.org/10.18261/njips.1.1.3>
- Sørensen, E. and Torfing, J. (2022b), Co-creating ambitious climate change mitigation goals: The Copenhagen experience. *Regulation & Governance*, 16: 572–587. <https://doi.org/10.1111/rego.12374>
- Statskontoret 2022:8 Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021 (statskontoret.se)
- Statskontoret 2022:9 Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner (statskontoret.se)
- Stein J., Saghaug Broderstad T. & Bjørnå H. (2022) Territorial reforms, mobilisation, and political trust: a case study from Norway, *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2021.2025360
- Sundström G. (2022): ”Att ta sig bortom New Public Management. En historisk-institutionell analys av fallet Sverige.” I Sebastian Godenhjelm, Eija Mäkinen m.fl. (red.) 2022 Förvaltning och rättssäkerhet i Norden: Utveckling, utmaningar och framtidsutsikter. <https://www.sls.fi/sv/utgivning/forvaltningoch-rattssakerhet-i-norden>
- Torfing, J., Bentzen, T. Øllgaard, & Jensen, D. C. (2022). COVID-19 som kriseinduceret styringslaboratorium. *Politica*, 54(3), 279–302. <https://doi.org/10.7146/politica.v54i3.133921>
- Torfing J., Øllgaard Bentzen T. & Slagsvold Winsvold M. (2022) How institutional designs condition perceived local political leadership, *Local Government Studies*, 48:3, 341–366, DOI: 10.1080/03003930.2020.1821664
- Vabo S.I., Fimreite A.L. & Houlberg K. (2021) Why such a different choice of tools? Analysing recent local government reforms in Denmark and Norway, *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2021.2013210
- Vabø, M., Zechner, M., Stranz, A., Graff, L., & Sigurðardóttir, S. H. (2022). Is Nordic elder care facing a (new) collaborative turn? *Social Policy & Administration*, 56(4), 549– 562. <https://doi.org/10.1111/spol.12805>

- Vakkala, H., Jäntti, A., Sinervo, LM. (2021). Redefining Local Self-Government: Finnish Municipalities Seeking Their Essence. In: Bergström, T., Franzke, J., Kuhlmann, S., Wayenberg, E. (eds) *The Future of Local Self-Government*. Palgrave Studies in Sub-National Governance. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-56059-1_4
- Vakkuri, J., Johanson, J. E., Feng, N. C., & Giordano, F. (2021). Governance and accountability in hybrid organizations—past, present and future. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 33(3), 245–260 <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-02-2021-0033>
- Valkama P. & Oulasvirta L. (2021) How Finland copes with an ageing population: adjusting structures and equalising the financial capabilities of local governments, *Local Government Studies*, 47:3, 429–452, DOI: 10.1080/03003930.2021.1877664
- Vedeld, T. (2022). The Co-creation Paradox: Small Towns and the Promise and Limits of Collaborative Governance for Low-Carbon, Sustainable Futures. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 26(3), 45–70. <https://doi.org/10.58235/sjpa.v26i3.7006>
- Vorre Hansen A., Fuglsang L., Gallouj F. & Scupola A. (2022) Social entrepreneurs as change makers: expanding public service networks for social innovation, *Public Management Review*, 24:10, 1632–1651, DOI: 10.1080/14719037.2021.1916065
- Värttö, M. (2021). The Value of Public Engagement: Do Citizens' Preferences Really Matter?. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 25(2), 23–41. <https://doi.org/10.58235/sjpa.v25i2.7111>
- Wagner, PM, Ylä-Anttila, T, Gronow, A, Ocelík, P, Schmidt, L, Delicado, A. (2021). Information exchange networks at the climate science-policy interface: Evidence from the Czech Republic, Finland, Ireland, and Portugal. *Governance*. 2021; 34: 211– 228. <https://doi.org/10.1111/gove.12484>
- Warsen, R, Greve, C, Klijn, EH, Koppenjan, JFM, Siemiatycki, M. (2020). How do professionals perceive the governance of public–private partnerships? Evidence from Canada, the Netherlands and Denmark. *Public Admin.* 2020; 98: 124–139. <https://doi.org/10.1111/padm.12626>
- Wenander, H. (2021). Sweden: Non-binding Rules against the Pandemic – Formalism, Pragmatism and Some Legal Realism. *European Journal of Risk Regulation*, 12(1), 127–142. doi:10.1017/err.2021.2
- Wänström J. (2022). Politisk styrning i små kommuner. Samma mönster som i stora? *Statsvetenskaplig tidskrift*. Vol. 124, Nr 2 (2022). <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/24289>

Zyzak B. & Jacobsen D.I. (2020) External managerial networking in meta-organizations. Evidence from regional councils in Norway, *Public Management Review*, 22:9, 1347–1367, DOI: 10.1080/14719037.2019.1632922

Øllgaard Bentzen, T. (2019) The birdcage is open, but will the bird fly? How interactional and institutional trust interplay in public organisations, *Journal of Trust Research*, 9:2, 185–202, DOI: 10.1080/21515581.2019.1633337

Øllgaard Bentzen, T. (2021). Samskabt styring: potentialer og udfordringer. *Politica*, 53(3), 261–279. <https://doi.org/10.7146/politica.v53i3.130456>

Østergaard C. M., Lindgren I., Melin U. (2022). The accidental caseworker – How digital self-service influences citizens' administrative burden. *Government Information Quarterly*, Volume 39, Issue 1. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101653>