

# De nordiske kommunalreformer

Nationale reformstrategier i Danmark, Norge og Finland



Marie Kjærgaard, Kurt Houlberg, Jens Blom-Hansen, Signy Irene Vabo og  
Siv Sandberg

*De nordiske kommunalreformer – Nationale reformstrategier i  
Danmark, Norge og Finland*

© VIVE og forfatterne, 2020

e-ISBN: 978-87-7119-749-5

Forsidefoto: Lars Degnbol/VIVE

Projekt: 211159

**VIVE – Viden til Velfærd**

**Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd**

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

[www.vive.dk](http://www.vive.dk)

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

## Forord

Denne undersøgelse er en del af et større forskningsprojekt, som er finansieret af det norske forskningsråd. Forskningsprojektet er en samling af forskningsindsatser, der som helhed har til formål at give viden om den betydning, som reformkontekst, reforminstrumenter og samspillet mellem interesser, ideologi, informationer og institutioner har for udfaldet af den norske kommunalreform. Herunder viden om, hvor mange kommuner der slår sig sammen, hvem de slår sig sammen med, og hvorfor de vælger, som de gør.

VIVE indgår i en række af projektets komparative delanalyser. Disse analyser sigter mod at etablere viden om kommunesammenlægningsreformer generelt ved at sammenligne kommunalreformerne i Danmark, Norge og Finland.

De fem forfattere, der har bidraget til denne rapport, kommer fra forskellige forskningsinstitutioner i henholdsvis Danmark, Norge og Finland og har alle været en del af det større forskningsprojekt om den norske kommunalreform.

*Mads Leth Jakobsen*

Forsknings- og analysechef, VIVE Styring og Ledelse  
2020

# Indhold

1	Indledning .....	5
1.1	Teoretiske forklaringer af geografiske reformer.....	6
2	Kommunalreformer .....	9
2.1	Hvad er en kommunalreform? .....	9
2.2	Reformbeslutning.....	10
3	Forklaringsperspektiver .....	18
3.1	De institutionelle rammer .....	18
3.2	Reformstrategier .....	21
3.3	Analyseramme .....	22
4	Design – kan reformerne sammenlignes? .....	24
5	Analyse .....	27
5.1	Den indledende reformproces .....	33
5.2	Den reformbesluttende fase .....	46
6	Ens eller forskellige? Sammenligning af reformstrategier.....	60
6.1	Anvendelsen af reformstrategier.....	60
6.2	Samspillet med de institutionelle rammer .....	64
6.3	Betydningen af reformstrategier og institutionelle rammer for reformbeslutningen .....	67
7	Konklusion .....	70
	Litteratur.....	72

# 1 Indledning

I 2007 oplevede Danmark den anden store omlægning af den kommunale struktur i 50 år, da 271 kommuner blev sammenlagt til 98, og 14 amter blev omdannet til 5 regioner. Også i 1970 blev kommunestrukturen i Danmark omlagt, hvor 1.088 kommuner omdannedes til 277 og 14 amter og 2 amtskommuner blev oprettet. I løbet af 50 år er der således sket markante omlægninger af de kommunale og regionale grænser i Danmark.

I Norge var antallet af kommuner på sit højeste i 1930, hvor landet var inddelt i 747 kommuner. Frem til 1967 blev antallet af kommuner reduceret til 454. Siden 1967 og frem har der derimod kun været mindre reduktioner i antallet af kommuner til de 428 kommuner, der var i 2015 (Klausen, Askim & Vabo 2016). Også i Finland har der over de seneste 50 år været en reduktion i antallet af kommuner (Sandberg 2016) fra 520 i 1968 til 301 i 2015, men i de seneste årtier er antallet af kommuner reduceret væsentligt mindre end i Danmark. Det kan umiddelbart undre, at tre så ensartede lande som Danmark, Norge og Finland har oplevet betydelige forskelle i omfanget af ændringer af den kommunale og regionale struktur i løbet af de seneste 50 år.

I alle tre lande har der over tid været forsøg på at gennemføre kommunalreformer. I Norge har der været gentagne forsøg på at reducere antallet af kommuner, men da der siden 1995 har været en norm om ikke at sammenlægge kommuner mod kommunestyrets (byrådets) ønske, har der ikke været gennemtvunget reformer fra regeringens side (Klausen, Askim & Vabo 2016 s. 26). I løbet af de seneste fem år har den norske regering endnu engang gennemført en reformproces med henblik på at reducere antallet af kommuner. Reformprocessen blev startet op i 2014 med Stortingets behandling af en proces og udformning af en eventuel kommunereform. Efter en periode, hvor reformprocessen forløb på det lokale niveau, blev det i juni 2017 vedtaget i Stortinget, at antallet af kommuner skulle reduceres fra 428 til 356 med virkning fra 1. januar 2020. Med den seneste kommunalreform i Norge er det altså lykkedes regeringen at reducere antallet af kommuner med ca. 17 %. Selvom dette er en større reform end de seneste mange års geografiske omstruktureringer i Norge, er omfanget af reduktionerne stadig væsentligt mindre end i den danske kommunalreform cirka ti år tidligere.

Tilsvarende har der også i Finland har været gentagne forsøg på at reducere antallet af kommuner. I lighed med Norge har der i de finske reforminitiativer været lagt stor vægt på frivillighed i sammenlægningsspørgsmålet. Alene siden årtusindskiftet har der været to store reforminitiativer fra regeringen. For det første en reform i årene fra 2005 til 2013, som endte med, at antallet af kommuner blev reduceret fra 416 til 304 kommuner (Sandberg 2016), svarende til et fald i antallet af kommuner på 27 %. I 2011 blev startskuddet givet til en ny sammenlægningsreform, som bl.a. mundede ud i et forslag om en ny kommunestruktur med i alt 70-100 kommuner. Disse reformplaner blev dog skrinlagt i 2015, og der er ikke siden de sidste kommunesammenlægninger i 2013, som følge af den forrige reform, sket væsentlige ændringer i antallet af kommuner i Finland<sup>1</sup>.

Danmark, Norge og Finland har sammenlignelige institutionelle rammer på en række områder, der kan forventes at have betydning for gennemførelsen af kommunalreformer, fx det politiske systems opbygning, kommunernes betydning for velfærdsproduktionen og organiseringen af relationen mellem det nationale og lokale niveau. Samtidig har der i alle tre lande været et ønske fra de nationale beslutningstagere om at gennemføre reformer og reducere antallet af

---

<sup>1</sup> Pr. 1. januar 2020 træder en enkelt kommunesammenlægning i kraft, så antallet af kommuner i Finland er 294.

kommuner. Denne rapport beskriver de tre landes reformer og undersøger, hvilke forklaringer, der kan gives på, at tre landes reformprocesser og udfaldet af de tre reformer alligevel er så forskellige. Dermed kan rapporten bidrage med viden om, hvordan eventuelle fremtidige beslutningsprocesser vedrørende kommunalreformer kan tilrettelægges. Da landene, som nævnt, deler væsentlige fællestræk i forhold til relevante institutionelle rammer, må forklaringerne herpå snarere søges i de nationale beslutningstageres forskellige udnyttelse af disse rammer. Rapporten undersøger derfor *hvilke reformstrategier de nationale regeringer anvender, og hvordan strategierne anvendes til at udnytte regeringernes institutionelle muligheder. Desuden undersøges, hvordan strategivalget har betydning for udfaldet af reformbeslutningen i kommunalreformer i Danmark, Norge og Finland.*

## 1.1 Teoretiske forklaringer af geografiske reformer

Kommunalreformer, eller geografiske reformer, er ikke et skandinavisk fænomen men kendes fra hele den vestlige verden. Udvider man blikket til flere europæiske og vestlige lande, er forskellene på, i hvor høj grad der er sket ændringer af den kommunale og regionale struktur således endnu mere slående. For eksempel har Grækenland og Irland reduceret antallet af kommuner med henholdsvis 706 og 83 svarende til 69 % og 73 % i perioden fra 2004 til 2014 (Askim et al. 2017). Også andre lande såsom Island og Holland har reduceret antallet af enheder på det lokale niveau i perioden – om end i mindre skala. Set over perioden fra midten af 1990'erne og frem er der samtidig flere vestlige lande, der ikke har reduceret antallet af kommuner. Dette gælder fx Spanien, Belgien, Frankrig og Italien, der har stort set samme antal kommuner i 2014, som de havde i 1995. Heller ikke Sverige har fået færre kommuner i den seneste årrække. Dog har Sverige fra 1945 til 1970 reduceret antallet af kommuner fra 2.500 til ca. 280 (Kjellberg 1988). Mere generelt kan det derfor undre, hvorfor nogle lande gennemgår store kommunalreformer i form af fx reduktioner i antallet af kommuner, mens andre lande har stor stabilitet i kommunestrukturen over tid. Politologer har længe forsøgt at give et svar på, hvilke faktorer der har betydning for forskelle i omfang og tilstedeværelse af kommunalreformer.

Forklaringerne på, hvornår og hvorfor der gennemføres kommunalreformer, er mange. Overordnet set kan forklaringerne inddeles i funktionelle, strukturelle, institutionelle og aktørbaserede forklaringer.

Blandt de *funktionelle* teoriretninger fokuserer ét perspektiv på kommunalreformer som en konsekvens af velfærdssamfundets udvikling (Brans 1992a, Dente & Kjellberg 1988). Dette perspektiv forklarer bl.a. reformer med udgangspunkt i, hvordan udbygningen af velfærdssamfundene i mange vestlige lande har ført til et behov for større og mere professionaliserede lokale og regionale enheder (Brans 1992a, Kjellberg 1988). Et relateret, men dog andet, perspektiv forklarer i højere grad reduktioner i antallet af lokale og regionale enheder som en følge af decentralisering i de vestlige samfund. En højere grad af decentralisering fra midten af det 20. århundrede og frem øgede behovet for professionelle bureaukratier på det lokale niveau. Dette førte til større enheder og dermed sammenlægninger eller omstruktureringer på det lokale og regionale niveau (Brans 1992a). Ifølge Sharpe (1988) skyldes forskelle i antallet og omfanget af kommunalreformer på tværs af lande, at det lokale niveau løser velfærdsstatens opgaver i forskelligt omfang i forskellige lande. I de lande, hvor det kun er ansvaret for en mindre del af serviceydelserne, der ligger på det lokale niveau, har der været mindre pres for at sk

abe større enheder. I disse lande er geografiske reformer derfor færre, mindre eller helt fraværende sammenlignet med lande, hvor det lokale niveau løser eller har løst en større del af velfærdssamfundets opgaver (Sharpe 1988).

De *strukturelle* teoriretninger henviser bl.a. til en øget urbanisering og ændrede bosætningsmønstre som en væsentlig forklaring på kommunalreformer (Sharpe 1988 s. 100). I løbet af 1960'erne og 1970'erne flyttede borgere i de vestlige lande i højere grad mod byerne, der dermed kom til at bestå af større byområder med dertilhørende opland. Borgerne i byerne og i hele oplandet orienterede sig mod de arbejdspladser, kulturliv osv., som byen tilbød. Dette interessefællesskab gjorde det meningsfuldt at skabe administrative enheder, der dækkede et tilsvarende stort område (Sharpe 1988 s. 95, Bennett 1993 s. 7). Samtidig ville større enheder bidrage til at løse de eksternalitetsudfordringer, der kunne opstå, hvis mange mindre enheder kunne lukre på fx en stor bys investering i infrastruktur, renovationssystem, offentlig transport og lignende. I forlængelse af dette argument fremhæves desuden, at omstruktureringer af den kommunale og regionale sektor kan ske i et efficiensperspektiv, der sigter mod at opnå den optimale størrelse af den lokale enhed. Konsekvensen af dette argument var ifølge Sharpe, at de kommunale og regionale enheder, som følge af urbaniseringen, generelt skulle vokse for at udnytte stordriftsfordele i den lokale serviceproduktion (Sharpe 1988 s. 95).

Blandt de *institutionelle* teorier fokuseres der bl.a. på den relation, der eksisterer mellem det lokale og nationale niveau (Brans 1992a). Ifølge dette perspektiv findes der to overordnede typer af intergovernmentale relationer<sup>2</sup>: et fusioneret system (integreret) og et dualt (autonomt) system (Bennett 1989, Kjellberg 1988). I det fusionerede system løses mange af samfundets opgaver i fællesskab mellem det centrale og det eller de lokale niveauer, hvorimod det duale system er karakteriseret ved en mere funktionel opdeling mellem det centrale og decentrale niveau (Kjellberg 1988, Brans 1992b). Afhængigt af, hvordan man i landet generelt mener, relationen mellem det lokale og nationale niveau bør være, kan det være lettere eller vanskeligere at gennemføre geografiske reformer. Et mere generelt institutionelt perspektiv forklarer forekomsten af reformer i den offentlige sektor og deriblandt kommunalreformer ud fra veto-spiller-teorien (Tsebelis 2002, Blom-Hansen et al. 2012). Ifølge denne teori kan man forudsige udfaldet af politiske beslutningsprocesser, hvis man kender præferencerne hos de aktører, der agerer som vetospillere, status quo samt identiteten på dagsordenssætteren (Tsebelis 2002). Som følge heraf vil det være lettere at gennemføre kommunalreformer under nogle typer af institutionelle konstellationer end andre.

Alle ovenstående forklaringer har fokus på strukturelle eller institutionelle faktorer, der påvirker gennemførelsen af kommunalreformer. En anden del af litteraturen om kommunalreformer fokuserer derimod på *aktørforklaringer* i form af de nationale beslutningstagere, politiske partier, interessegrupper m.fl. Ifølge det aktørbaserede perspektiv skyldes reformer eller fastholdelse af den kommunale og regionale struktur i høj grad aktørers ønsker og ageren (Brans 1992a, Dente & Kjellberg s. 5). Denne type teorier kan være vanskelige at efterprøve, bl.a. fordi det kræver afdækning af motiver og intentioner i en ofte lukket beslutningsproces (Brans 1992a).

Denne undersøgelse argumenterer for, at det er nødvendigt at koble institutionelle forklaringer med aktørers adfærd for at forstå stabilitet og forandring i kommunale og regionale strukturer. Dermed lægger notatet sig i forlængelse af studier som Weaver (1986), Blom-Hansen et al. (2012) og Baldersheim og Rose (2010b), der netop argumenterer for, at man for at forklare

---

<sup>2</sup> 'Intergovernmentale relationer' betyder de relationer, der findes mellem forskellige niveauer i den offentlige sektor (fx stat, regioner og kommuner).

reformers tilblivelse og udfald må fokusere på, hvordan aktører agerer i og udnytter de institutionelle rammer, de er i<sup>3</sup>. Et eksempel på, hvordan samspillet mellem de institutionelle rammer og aktørers udnyttelse heraf har betydning for offentlig politik, tager udgangspunkt i Scharpfs beskrivelse af 'the joint-decision trap'. Scharpf argumenterer for, at de institutionelle rammer kan forringe den offentlige politik, fordi det kan være vanskeligt at gennemføre gavnlige forandringer, hvis mange veto-spillere har mulighed for at blokere lovgivning (Scharpf 1988). Dette kan også være tilfældet i forhold til gennemførelsen af kommunalreformer, hvor det lokale eller regionale niveau i nogle regeringssystemer kan blokere reformer, de ikke er enige i. Beslutningstagnung i systemer, hvor det lokale niveau kan blokere for lovgivning, betegnes "joint-decision making" og kendes fra en række lande (Klausen, Askim & Christensen 2019).

Joint-decision making handler om, hvordan regeringsniveauer skal inddrages i udarbejdelsen af offentlig politik. I nogle, ofte føderale, regeringssystemer, har det eller de regionale eller lokale regeringsniveauer vetoret i forhold til dele af den offentlige politik, der vedtages på nationalt niveau. Dette gælder fx i USA, hvor staterne via deres repræsentation i senatet kan modsætte sig dele af den lovgivning, som repræsentanternes hus eller præsidenten ønsker at gennemføre. Desuden har staterne i en række tilfælde ret til at udfærdige lovgivning om fx skolevæsen mv. Tyskland udgør et andet klassisk eksempel på joint-decision making, hvor de tyske delstater har indflydelse på dele af den nationale politik gennem Bundesrat og ved, at der er visse typer af lovgivning, der kræver fælles beslutninger mellem Bund og Länder (Blom-Hansen 1999, Scharpf, Reissert & Schnabel 1976, Scharpf 1988). Gennemførelsen af reformer af lokale enheder vil typisk være et område, som kræver delstaternes medvirken.

I modsætning til føderale systemer giver centralstater ofte de nationale beslutningstagere mulighed for at træffe beslutninger uden et formelt krav om at inddrage de lokale niveauer. Det klassiske eksempel på en centralstat er Frankrig, hvor staten kan vedtage lovgivning og også reorganiseringer af de lokale niveauer uden krav om formel inddragelse af disse (Blom-Hansen 1999). Danmark, Norge og Finland er begge centralstater, hvor regeringen har udstrakte beføjelser til at vedtage lovgivning med stor betydning for de lokale niveauer uden formelt krav om inddragelse. I alle tre lande er det derfor også formelt muligt at vedtage og gennemføre kommunalreformer, der ændrer på den kommunale og regionale struktur, uden at kommunerne eller regionerne har formel mulighed for at blokere dette.

Blom-Hansen (1999) har senere nuanceret Scharpfs tese ved for det første at påpege, at også systemer, hvor de lokale niveauer ikke har formel vetoret til at blokere national lovgivning som fx en kommunalreform, kan have vanskeligt ved at skabe store forandringer i den offentlige politik. For det andet argumenterer Blom-Hansen for, at de institutionelle rammer ikke altid blokerer for udviklingen af offentlig politik, men at de derimod kan udnyttes strategisk af centrale aktører i beslutningsprocessen. Denne rapport lægger sig i forlængelse af dette teoretiske perspektiv ved at fokusere på, hvordan nationale beslutningstagere i Finland, Norge og Danmark har brugt forskellige reformstrategier til at udnytte henholdsvis den parlamentariske og korporative kanal. Dette forventes at have betydning for reformprocessen og i sidste ende reformbeslutningens udfald. Dette teoretiske perspektiv uddybes i kapitel 3. Før dette beskriver kapitel 2, hvad der forstås ved kommunalreformer.

---

<sup>3</sup> For en aktørbaseret analyse af den norske kommunalreform se (Klausen, Askim & Christensen 2019).



## 2 Kommunalreformer

Kapitel 2 fokuserer for det første på at forklare, hvad kommunalreformer er, og hvordan de relaterer sig til andre typer reformer. For det andet beskrives de tre reformbeslutninger forstået som udfaldet af reformerne i de tre lande. For det tredje beskrives kort to faser af reformprocessen. Regeringernes brug af strategier analyseres i den empiriske analyse ud fra disse to faser.

### 2.1 Hvad er en kommunalreform?

Reformer af og i den offentlige sektor findes i mange former og reformbegrebet bruges i det hele taget ofte som en betegnelse for mange forskelligartede processer og forandringer i den offentlige sektor. Fælles for mange af beskrivelserne er, at reformer drejer sig om ændringer af de institutionelle strukturer. Herudover påpeger Dente og Kjellberg (1988), at det er væsentligt at skelne mellem ændringer, forstået som ikke-intentionelle ændringer af de institutionelle forhold, og reformer som intentionelle ændringer (Dente & Kjellberg 1988 s. 9). I denne rapport fokuserer vi på reformer, der vedrører lokale enheder og intergovernmentale relationer, og mere specifikt på kommunalreformer forstået som intentionelle ændringer af de territoriale grænser for lokale enheder samt de lokale enheders opgaver og finansiering. Begrebet kommunalreformer dækker altså i denne rapport ændringer, der vedrører både det kommunale og det regionale (amtskommunale) niveau.

Dente og Kjellberg (1988 s. 11) opstiller en typologi over reformer af lokale enheder, der er gengivet i Tabel 2.1. Kommunalreformer indeholder elementer fra en eller flere af kategorierne i kolonne 1 (Forandringer af intergovernmentale relationer).

**Tabel 2.1** Typer af reformer af lokale enheder

		Mål	
		Forandringer af intergovernmentale relationer	Forandringer af interne, lokale forhold
Indhold	Organisatoriske forandringer	(1) Strukturelle reformer	(4) Organisatoriske reformer
	Forandringer i beslutningstagningsprocesser	(2) Funktionelle og procedurale reformer	(5) Reforme af beslutningsprocesser
	Finansielle forandringer	(3) Intergovernmentale fiskale reformer	(6) Lokale økonomiske reformer

Note: oversat fra Dente og Kjellberg (1988)

Typologien inddeler reformer af lokale enheder på to dimensioner: målet for reformen og indholdet af reformen. Den første dimension 'mål' handler om, hvorvidt reformen retter sig mod ændringer af forholdet mellem de intergovernmentale niveauer i et land (1, 2 og 3), eller om en reform retter sig mod forandringer internt i den lokale enhed (4, 5 og 6). Den anden dimension 'indhold' handler om, hvorvidt reformen indebærer organisatoriske forandringer (1 og 4), forandringer af beslutningsprocesser (2 og 5) eller forandringer af økonomiske forhold (3 og 6). Kategoriseringen er analytisk, og i praksis vil mange reformer indeholde elementer fra flere reformtyper. Det gælder også for de tre reformer i Danmark, Norge og Finland, der indeholder elementer fra flere af ovenstående typer. Da undersøgelsen fokuserer på reformer, der vedrører de intergovernmentale reformer, beskrives i det følgende typerne 1,2 og 3.

Kategorien "Strukturelle reformer" (1) omfatter for det første geografiske reformer, der ændrer på antallet og grænserne for allerede eksisterende lokale enheder. For det andet omfatter kategorien reformer, der tilføjer eller afskaffer regeringsniveauer. Endelig omfatter kategorien ændringer i det inter-kommunale samarbejde, uanset om ændringerne skyldes egentlig regulering, økonomiske incitamenter eller frivillige samarbejder på de lokale enheders eget initiativ (Dente & Kjellberg 1988 s. 11). Både den danske, norske og finske reform, der undersøges i denne rapport, vedrører ændringer af de lokale enheders grænser og indeholder dermed elementer, der falder i kategorien af strukturelle reformer i typologien. Alle tre reformer har som hovedformål at nedbringe antallet af kommuner og vil derfor i det omfang, reformerne lykkes, ændre væsentligt på en række eksisterende kommuners territoriale grænser. Ud over ændringerne på det kommunale niveau indebar både reformen i Danmark i 2007 og i Norge fra 2014 og frem ændringer af det regionale niveau.

Kategorien "Funktionelle og procedurale reformer" (2) betegner reformer, der ændrer på en af de tre følgende ting. For det første kan funktionelle og procedurale reformer indebære en ændring af opgavefordelingen mellem regeringsniveauer. For det andet vedrører funktionelle reformer ændringer af procedurale aspekter af de intergovernmentale relationer. Her kan fx være tale om ændringer i regeringens overvågning af og kontrol med de lokale niveauer. For det tredje kan funktionelle og procedurale reformer ændre på den måde, der træffes beslutninger i forhold til de lokale niveauer.

Kategorien "Intergovernmentale fiskale reformer" (3) er reformer af finansieringen af de lokale niveauer. Der kan både være tale om ændringer i det beløb, de lokale enheder modtager, eller i måden eventuelle tilskud tildeles på. Desuden kan denne type reformer indebære ændringer i reglerne for skatteopkrævning på de lokale niveauer.

De tre kommunalreformer i Norge, Danmark og Finland indeholder elementer fra hver af de tre kategorier: (1) strukturelle reformer, (2) funktionelle og procedurale reformer og (3) intergovernmentale fiskale reformer. Hovedvægten i analysen er på det strukturelle element i kommunalreformerne (1), dvs. ændringerne af de kommunale og regionale grænser. Elementer i kommunalreformerne, der vedrører de to øvrige kategorier (2 og 3), indgår dog også i analysen. Hvilke ændringer de tre kommunalreformer førte med sig i forhold til de tre typer af reformer uddybes nedenfor i afsnittene 2.2.1, 2.2.2 og 2.2.3.

## 2.2 Reformbeslutning

Selve reformbeslutningen, der afspejler, hvordan reformerne i de tre lande endte med at se ud, beskrives ud fra typologien i afsnit 2.1. I beskrivelsen indgår de tre typer reformer, som vedrører forandringer af de intergovernmentale relationer, da de tre faktiske reformer vedrører alle tre elementer.

Helt overordnet blev startskuddet til den danske strukturreform givet med nedsættelsen af en Strukturkommission i oktober 2002. Få måneder efter præsentationen af Strukturkommissionens betænkning i januar 2004 fremlagde den danske regering i foråret 2004 sit udspil til en reform. I juni 2004 indgik regeringen og Dansk Folkeparti en aftale om en strukturreform, som blev grundlaget for den videre reformproces frem mod implementeringen af strukturreformen pr. 1.1.2007. Kommunesammenlægninger og opgaveændringer blev kædet sammen, og kommunerne blev stillet over for et krav om inden den 1.1.2005 at finde sammen i nye kommuner

på mindst 20.000 indbyggere. Det var frivilligt for kommunerne, hvem de ville lægge sig sammen med, men ikke om de ville lægge sig sammen.

Startskuddet til den norske kommunereform blev givet med Solberg-regeringens tiltrædelse i oktober 2013. Afsættet var på samme måde som i Danmark et politisk opfattet behov for at få skabt større og mere robuste kommuner. Den norske regering nedsatte et ekspertudvalg, som skulle opstille "kriterier for god kommunestruktur". På baggrund af de opstillede kriterier endte ekspertudvalget med at anbefale en minimumsstørrelse for kommende kommuner på 15.000-20.000 indbyggere. I modsætning til den danske regering lagde den norske regering fra starten stor vægt på frivillighed. Da de norske kommuner efter sommeren 2014 fik til opgave at sætte lokale afklaringsprocesser i gang om sammenlægning, var opgaven for kommunerne at undersøge og diskutere, om der var behov for sammenlægning, samt i givet fald overveje mulige sammenlægningspartnere. De statslige Fylkesmenn, der fungerer som regeringens repræsentanter på det regionale niveau, fik samtidig til opgave at facilitere de lokale afklaringsprocesser om sammenlægning i deres respektive fylker (betegnelsen for enhederne på det regionale niveau i Norge).

I Finland<sup>4</sup> præsenteredes initiativet til en kommune- og servicestrukturreform i marts 2005 som en del af regeringens forslag til ramme for statsfinanserne for årene 2006-2009. Baggrunden for reforminitiativet var en analyse af de demografiske forandringer i landet. Andelen af ældre borgere voksede hurtigt i mange kommuner, og denne demografiske forskydning forventedes at skabe økonomiske og opgaveløsningsmæssige udfordringer for mange kommuner. Regeringens forslag var en reform, der skulle skabe et større befolkningsunderlag for den kommunale serviceproduktion.

Udspillet til en reform kom i midten af regeringsperioden og var delvist inspireret af Danmarks vedtagelse af en strukturreform i sommeren 2004. Inspireret af udviklingen i Danmark havde Finlands Kommunförbunds bestyrelse i januar 2005 præsenteret et initiativ om, at der burde igangsættes en udredning af den fremtidige kommuneinddeling. Fra starten betonedes regeringen frivillighed og forskellige handlingsalternativer. Kommunesammenlægninger eller øget samarbejde var hovedalternativerne. Reformen blev forberedt af en projektgruppe bestående af regeringspartierne politiske statssekretærer og der gennemførtes høringsrunder i alle regioner i efteråret 2005. Rammeloven for reformen blev klar i efteråret 2006, og inden sommeren 2007 skulle alle kommuner meddele, hvordan de påtænkte at føre reformen ud i livet. I årene 2008-2013 gennemførtes i alt 48 frivillige kommunesammenlægninger. Efter finske forhold var reduktionen i antallet af kommuner relativt stor, men frivilligheden og manglen på styringsmekanismer gjorde, at slutresultatet blev mosaik-agtigt. Den regering, som tiltrådte i 2011, lancerede derfor en ny reform med det formål at få en mere ensartet kommunestruktur gennem yderligere kommunesammenlægninger, som staten skulle styre mere håndfast end under den første reform. Den anden reform mislykkedes politisk og førte ikke til nogle konkrete resultater.

## 2.2.1 Strukturelle reformelementer

I forhold til den første type reformændringer "Strukturelle reformer" betød reformen i Danmark, som blev implementeret pr. 1.1.2007, at antallet af kommuner blev reduceret fra 271 til 98.

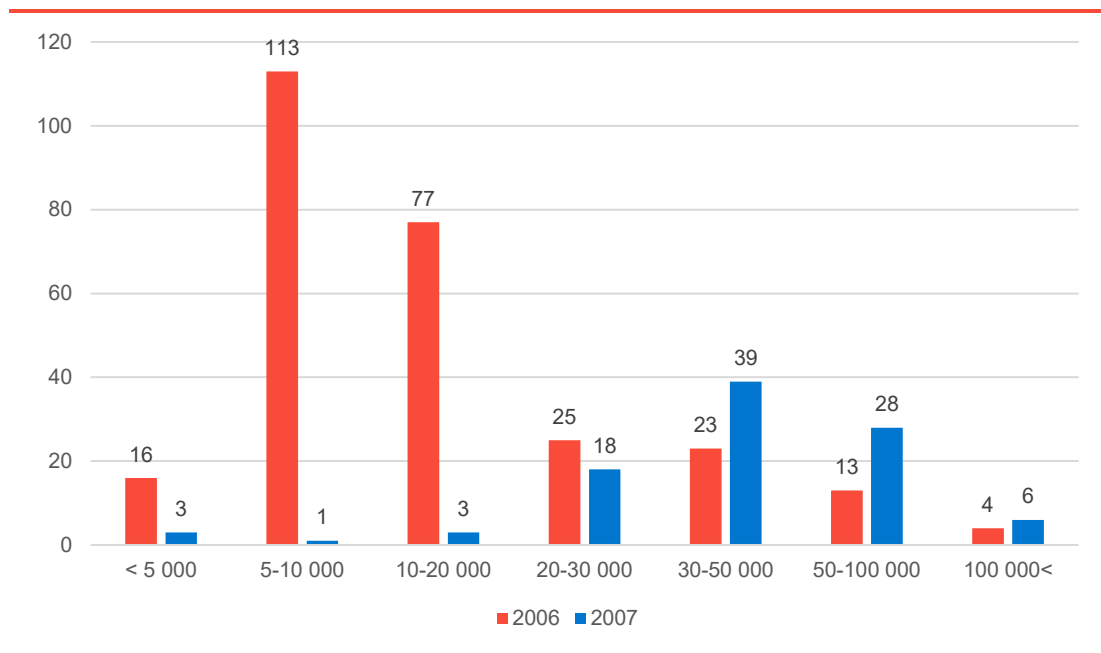
---

<sup>4</sup> Reformscenen i Finland er mere kompleks end den danske og norske. I årene 2005-2019 har finske regeringer præsenteret initiativer til flere strukturreformer med forskellige strategier og fokuser. Beskrivelsen i denne rapport koncentrerer sig om den første reform, kommune- og servicestrukturreformen 2005-2013, eftersom den er mest sammenlignelig med reformerne i Danmark og Norge. For at forstå den finske case er det dog vigtigt at huske, at den reform, som præsenteres her, følges af andre og anderledes strukturreformer.

Mere præcist blev 239 kommuner sammenlagt til 66 kommuner, mens 32 forblev uberørte af inddelingsreformen. Det samlede antal kommuner blev med reformen reduceret med 64 %.

Størrelsesfordelingen af de danske kommuner før og efter reformen er vist i Figur 2.1.

**Figur 2.1** De danske kommuners fordeling på kommunestørrelse før og efter reformen. Antal.



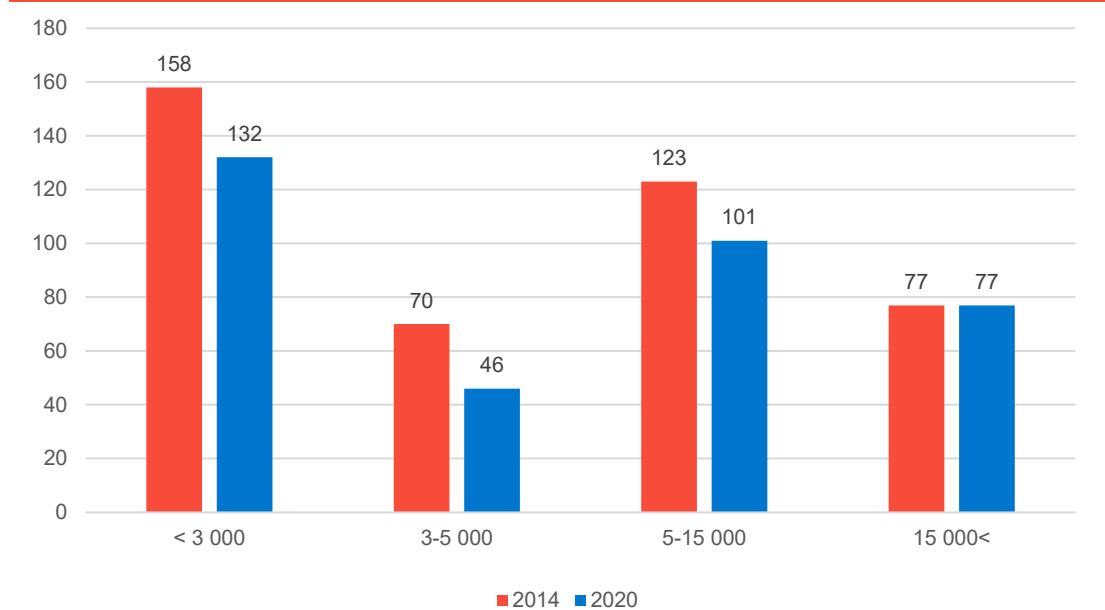
Kilde: Danmarks Statistik

Den gennemsnitlige kommunestørrelse (inkl. København) steg som følge af kommunesammenlægninger fra 20.000 til 55.000 indbyggere. Efter reformen er der blot ganske få kommuner med under 20.000 indbyggere, og disse har kun fået lov at fortsætte som selvstændige kommuner, fordi de har indgået et forpligtende samarbejde med en større nabokommune.

I Norge vedtog Stortinget i juni 2017 en reform, som bliver implementeret i to hovedrunder pr. 1.1.2018 og pr. 1.1.2020. Når reformen er fuldt implementeret i 2020, vil antallet af kommuner være reduceret fra 428 til 356. Mere præcist bliver 119 kommuner slået sammen til 47 nye kommuner, mens 309 kommuner forbliver uberørte. Det samlede antal kommuner bliver med reformen reduceret med 17 %.

Størrelsesfordelingen af de norske kommuner før og efter reformen er vist i Figur 2.2.

**Figur 2.2** De norske kommuners fordeling på kommunestørrelse før og efter reformen. Antal.



Kilde: Statistisk sentralbyrå Norge ([www.ssb.no](http://www.ssb.no))

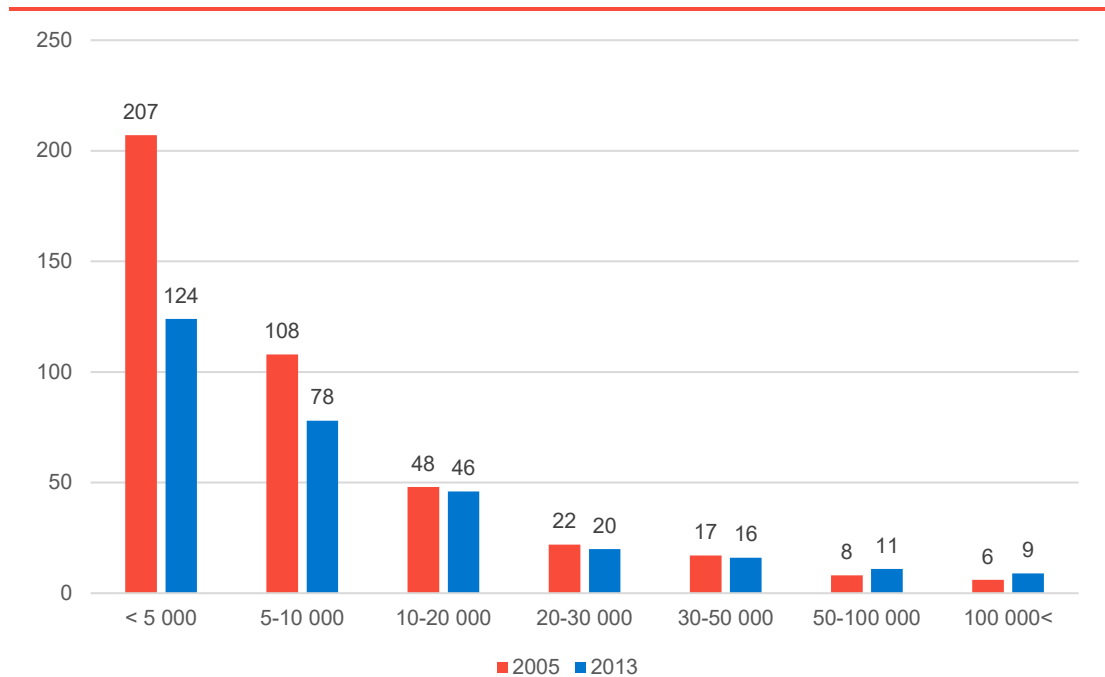
Den gennemsnitlige kommunestørrelse (inkl. Oslo) stiger som følge af kommunesammenlægningerne fra 12.000 til 15.000 indbyggere. Kun ganske få af de mindste kommuner bliver imidlertid sammenlagt. Efter reformen vil der fortsat være 36 % af kommunerne, som har under 3.000 indbyggere – mod 37 % før reformen (Regjeringen 2018c: 31). 19 af de 27 kommuner med mindre end 1.000 indbyggere forbliver fx uberørt af reformen. I nogle fylker ender et relativt højt antal kommuner med at blive sammenlagt, hvorimod der i andre fylker slet ikke sker sammenlægninger.

I Finland blev antallet af kommuner reduceret fra 416 i 2005 til 304 i 2013 som følge af de frivillige sammenlægninger, som skete under kommune- og servicestrukturereformen.<sup>5</sup> Trods et fald i antal kommuner med over 100 kommuner indebar reformen ingen radikal forandring af kommunestrukturen i Finland. Reformudfaldet minder i den henseende om situationen i Norge. Relativt mange sammenlægninger skete mellem store og middelstore kommuner – og andelen af kommuner med færre end 5.000 indbyggere er fortsat relativt stor: Før reformen havde 50 % af alle kommuner mindre end 5.000 indbyggere, efter reformen er den tilsvarende andel 41 %. Før reformen var kommunernes medianstørrelse 5.000 indbyggere, efter reformen 6.500 indbyggere. Det samlede antal kommuner bliver med reformen reduceret med 27 %. Forandringen i kommunestrukturen var altså ikke vældig stor (Sandberg 2016).

Størrelsesfordelingen af de finske kommuner før og efter reformen er vist i Figur 2.3.

<sup>5</sup> Tallet dækker kommunerne på det finske fastland. Åland, som er en selvstyrende del af Finland, har sin egen kommunallov og blev ikke berørt af reformerne.

**Figur 2.3** De finske kommuners fordeling på kommunestørrelse før og efter reformen. Antal.



Note: Kommuner på det finske fastland (ekskl. Åland)

I Danmark blev også de 16 amter nedlagt (inkl. København og Frederiksberg) og erstattet af 5 regioner, svarende til at antallet af enheder på det regionale niveau falder med 69 %. Herved steg den gennemsnitlige regionsstørrelse fra 340.000 til 1.1 mio. indbyggere. Antallet af regeringsniveauer med folkevalgt ledelse er dermed uændret, men betegnelsen for det ene niveau er ændret fra amter til regioner.

Reformkomplekset indeholdt desuden en række ændringer i det inter-kommunale samarbejde, som på forskellig vis var afledte ændringer af inddelings- og opgavereformen. Eksempelvis blev der etableret regionale-kommunale samarbejdsorganer til at koordinere kapacitet og opgaveløsning på det specialiserede socialområde (manifesteret i "de sociale rammeaftaler" mellem kommuner og region inden for hver af de fem regioner), ligesom der blev oprettet landsdækkende statslige rådgivende enheder (fx VISO), som skulle understøtte kommunernes opgaveløsning i forhold til vidtgående specialundervisning og specialiserede sociale opgaver. Som en direkte konsekvens af reformen skete der endvidere den ændring, at Amtsrådsforeningen blev nedlagt og erstattet af Danske Regioner som interesseorganisation på det regionale niveau. Meget peger desuden på, at langt størstedelen af de mellemkommunale samarbejder, som eksisterede før 2007, forsvandt med kommunesammenlægningerne i 2007. Mange er dog siden begyndt at blomstre op igen.

I Norge bliver antallet af fylkeskommuner reduceret fra 19 til 11 (inkl. Oslo), svarende til, at antallet af enheder på det regionale niveau falder med 42 %. Herved stiger den gennemsnitlige regionsstørrelse fra 280.000 til 480.000 indbyggere. Antallet af regeringsniveauer med folkevalgt ledelse er dermed fortsat tre.

Finland har ikke et regionalt folkevalgt niveau, som svarer til fylkeskommunerne i Norge og regionerne i Danmark. En konsekvens af det er, at det mellemkommunale samarbejde er omfattende og i mange tilfælde også lovpligtigt. Blandt andet er den specialiserede sygepleje organiseret inden for rammerne af 20 obligatoriske kommunalforbund på regionalt niveau. Kommune- og servicestrukturreformen i Finland havde konsekvenser, også for det mellemkommunale samarbejde. Et af reformens hovedalternativer var, at kommunerne dannede samarbejdsområder med ansvar for social- og sundhedsopgaver. Samarbejdsområdernes befolkningsunderlag skulle være mindst 20.000 indbyggere. Statens (Finansministeriets) muligheder for at styre, hvordan kommunerne gennemførte reformen var større, når det gjaldt mellemkommunalt samarbejde, end når det gjaldt kommunesammenlægninger. Mellem årene 2008 og 2010 grundlagdes 37 nye samarbejdsområder for social- og primærsundhedsområdet. Det totale antal juridiske enheder (kommuner eller samarbejder) med ansvar for social- og primærsundhedsområdet halveredes fra cirka 250 til cirka 125. Kommune- og servicestrukturreformen 2005-2013 havde ingen konkrete konsekvenser for den regionale forvaltning og demokrati. I de reformer, som er blevet planlagt siden 2015, har tyngdepunktet derimod ligget på at skabe et stærkere regionalt niveau, som kan overtage en del af kommunernes opgaver.

### 2.2.2 Funktionelle og procedurale reformelementer

Den anden type reformændringer "Funktionelle og procedurale reformer" er, hvad angår den norske, finske og danske reform, primært relevante i forhold til opgaveændringer, da de tre reformer ikke indebærer væsentlige ændringer i de procedurale aspekter af beslutningstagningen mellem det nationale og de lokale niveauer eller af regeringens kontrol med de lokale niveauer.

I Danmark indeholdt reformen en række væsentlige opgaveflytninger, som blev implementeret samtidig med inddelingsreformen. Skatteindkrævningsopgaven blev flyttet fra kommunerne til staten, men ellers skete de primære opgaveflytninger fra de tidligere amter til kommunerne. Fra de tidligere amter overtog kommunerne fx det fulde myndigheds- og finansieringsansvar for den vidtgående specialundervisning. På det sociale område overtog kommunerne ansvaret for specialiserede opgaver vedrørende udsatte børn og unge og udsatte voksne og handicappede. Endelig overtog kommunerne en række tidligere amtslige miljøopgaver. Dette indebærer, at det regionale niveau mistede stort set alle andre opgaver end sundheds- og sygehusopgaven. Siden overtog kommunerne i august 2009 også ansvaret for forsikrede ledige fra staten og har dermed fra 2009 også haft det fulde ansvar for alle opgaver på arbejdsmarkedsområdet.

I Norge er spørgsmålet om opgaveflytninger endnu ikke afklaret, og for kommunernes del er der en række forskellige udredninger i gang (Regjeringen 2017c). Indtil videre er ansvaret for visse overført fra statslige til kommunale myndigheder fra 2018, og tilskud til etablering i og tilpasning af egen bolig skal overføres fra 2020. Der er også vedtaget følgende opgaveoverførsler fra fylkeskommunerne til kommunerne:

- Myndigheden til at fastsætte udvidet jagttid for enkelte fremmede fuglearter (kanadagås og stripegås).
- Myndigheden til at forbyde indlandsfiskeri af visse fiskearter
- Store kommuner skal efter nærmere kriterier kunne søge om at overtage ansvaret for kollektiv transport fra fylkeskommunen (Regjeringen 2018c: 32)

Stortinget har desuden bestemt, at overførsel af ansvaret for tandpleje fra fylkeskommunerne til kommunerne skal ske med en delvis og udsat ikrafttrædelse, og at en endelig beslutning om overførsel skal ske efter en vurdering af en forsøgsordning i nogle udvalgte kommuner (Regjeringen 2018c: 32). Herudover er der sat en række udredninger i gang om for eksempel hjælpemidler, plejepenge og omsorgsløn samt finansieringsansvar for patienttransport. En række andre spørgsmål om opgaveflytning afventer andre reformer. Spørgsmålet om, hvordan området for udsatte børn og unge (barnevern) skal organiseres, indgår for eksempel i en pågående reform af området, som skal iværksættes fra 2022. Der er lagt en strategi for at hæve kompetencerne i kommunerne inden for området for udsatte børn og unge. Reformen vil give kommunerne et samlet ansvar for området både indholdsmæssigt og økonomisk. Nogle opgaver er eller vil blive overført til kommunerne som en følge af kommunalreformen, men det er uvist, hvor omfattende opgaveændringer de igangværende udredninger og sideløbende reformprocesser samlet set vil føre til. Ved præsentationen af Stortingets udmelding om nye opgaver i foråret 2015, omtalte statsministeren regeringens forslag som den største samlede flytning af opgaver til kommunerne nogensinde (Klausen, Askim & Vabo 2016). Men omfattende opgaver er indtil videre *ikke* overført til kommunerne.

I modsætning hertil er der enighed om at overføre en række opgaver fra staten til de nye fylkeskommuner, blandt andet inden for områder som kompetenceudvikling og integration, folkesundhed, klima og miljø, erhvervsudvikling og landbrug, forskning, transport, planlægning og kultur (Regjeringen 2018b, Regjeringen 2018a). Også det fulde ansvar for vejene i hvert fylke bliver overført til de nye fylkeskommuner. Dette ansvar har tidligere været delt mellem fylkerne og staten. Derudover vil for eksempel ansvaret for erhvervspolitiske virkemidler, som i dag forvaltes af Innovasjon Norge og Siva (Selskapet for industrivekst), blive overført til fylkeskommunerne – og det udredes, om turismeaktiviteterne hos Innovasjon Norge skal følge med. Som et andet eksempel er der på transportområdet blandt andet tale om at overføre ansvaret for de statslige fiskerihavne (som i dag ligger hos Kystverket), køb af indenlandske flyruter og tilskud til ikke-statslige lufthavne (som i dag forvaltes af Samferdselsdepartementet) og en mere central rolle i planlægning og drift af transport- og infrastrukturopgaver. Derudover er Kommunal- og moderniseringsdepartementet i gang med at styrke den regionale planlægning. Fylkeskommunerne skal involveres i udarbejdelsen af samfundsmål for KVVU-arbejdet<sup>6</sup> i store statslige infrastrukturprojekter.

I Finland har primærkommunerne et større ansvar for den primære sundhedstjeneste og specialiserede sygeplejeydelser end kommunerne i det øvrige Norden. Organiseringen af plejen har været en central del af alle de reformer, som er lavet i Finland siden 2005. Hverken kommune- og servicestrukturreformen (2005-2013) eller regeringen Katainens kommunereform (2011-2015) havde direkte konsekvenser for kommunernes opgaveportefølje. Reformen gik først og fremmest ud på at skabe et større befolkningsunderlag for de opgaver, kommunerne allerede havde.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> KVVU står for 'konseptutvalgutredning', som er en udredning på strategisk niveau, som vurderer fremtidig udvikling af transport- og infrastruktur.

<sup>7</sup> I reformplanerne efter 2015 har et eksplicit mål været at mindske primærkommunernes ansvar inden for social- og sundhedsområdet og i stedet overføre disse opgaver til et nyt regionalt niveau.



### 2.2.3 Intergovernmentale fiskale reformelementer

Reformerne i de tre lande indeholder for det tredje elementer, der kan typologiseres som "Intergovernmentale fiskale reformer" (3), da reformerne indebærer ændringer i de økonomiske styringsrelationer mellem det nationale og de lokale niveauer.

I Danmark gennemførtes for det første i tilknytning til opgaverreformen en finansieringsreform, der blandt andet indeholdt en nedlæggelse af det tidligere amtslige finansieringssystem og en reform af den kommunale udligningsordning, så den blev tilpasset den nye kommunale opgaveportefølje. Dette indebar fx, at udligningsgraden i landsudligningen blev øget fra 45 til 58 % (og siden som planlagt er øget til 61 %). For det andet blev der indført en aktivitetsbestemt kommunal medfinansiering af det regionale sundhedsvæsen med det sigte at give kommunerne et økonomisk incitament til sundhedsfremme og forebyggelse af sygehusindlæggelser og kontakt til praktiserende læger og andre dele af den primære sundhedssektor. For det tredje ændrede reformen på det regionale niveau ret til selvstændig skatteopkrævning. De tidligere amter havde selvstændig skatteudskrivningsret og kunne dermed regulere og prioritere egne indtægtskilder. De nye regioner har derimod ikke selvstændig skatteudskrivningsret og finansieres alene ved tilskud fra staten (og kommunerne). Regionerne har dermed alene mulighed for at prioritere på udgiftssiden.

I Norge forblev den overordnede finansiering af både det lokale og regionale niveau stort set uændret som følge af reformen. I modsætning til i Danmark bibeholder det regionale niveau en selvstændig skatteudskrivningsret. I Norge er der dermed fortsat tre folkevalgte regeringsniveauer med selvstændig skatteudskrivningsret. Der blev imidlertid lanceret en gennemgang af det mellemkommunale udligningssystem (inntektssystemet) i foråret 2015 (Regjeringen 2015). Og fra 2017 blev der gennemført en ændring i finansieringssystemet, hvor såkaldte "frivilligt små" kommuner mister dele af den såkaldte småkommunekompensation. Logikken er, at jo større afstande, jo mere er smådriftsulemperne at anse som ufrivillige – og jo højere bliver kompensationen. Begrundelsen for ændringen var, at regeringen ikke ønskede at lægge et økonomisk fundament tilrette for små kommuner, som frivilligt valgte at være små (i betydningen, at de arealmæssige ulemper ved at slå sig sammen var begrænsede), samtidig med at målet for kommunalreformen var sammenlægninger til større såkaldte "robuste enheder". Vi kan ikke *"la kommuner som velger å være små, sende regningen for ekstra administrasjon til både vekstkommuner og kommuner med reelle distrikts-utfordringer"*, som det hed i pressemeddelelsen ved lanceringen af reformen i 2016 (Regjeringen 2016).

I Finland havde kommune- og servicestrukturreformen ingen direkte konsekvenser for de finansielle relationer mellem staten og kommunerne. Ambitionen om, at kommunerne skulle blive større og økonomisk mere bæredygtige, var i tråd med den langsigtede politik, som blev etableret i begyndelsen af 1990'erne, nemlig at kommunernes økonomi i større udstrækning skulle baseres på egne skatteindtægter.

## 3 Forklaringsperspektiver

Som beskrevet i indledningen har der gennem tiden været givet en række bud på, hvad der kan forklare, om og hvornår kommunalreformer forekommer, og hvordan de udformes, gennemføres og implementeres. Denne rapport fokuserer på betydningen af nationale beslutningstageres udnyttelse af de institutionelle rammer, de er indlejret i for kommunalreformerne i Danmark, Norge og Finland. Analysen fokuserer på tre institutionelle forhold, som den danske, norske og finske regering kan have udnyttet forskelligt bl.a. ved forskellig brug af reformstrategier. De tre institutionelle forhold er:

1. muligheden for at udnytte den korporative og parlamentariske kanal
2. relationen mellem partiorganisationer på det lokale og nationale niveau
3. organiseringen af de lokale niveauers interessevaretagelse.

Disse tre forhold beskrives i følgende afsnit. Herefter beskrives tre reformstrategier, som de nationale beslutningstagere kan gøre brug af for at udnytte de institutionelle rammer. Samspillet mellem de muligheder, som de institutionelle rammer giver og de nationale aktørers udnyttelse heraf, forventes at have betydning for, hvordan processen og den endelige beslutning om de geografiske reformer bliver i de tre lande. I forlængelse heraf beskrives i afsnit 3.3 analysemodellen, der danner grundlag for den empiriske analyse.

### 3.1 De institutionelle rammer

Kapitel 4 diskuterer forskelle og ligheder i den overordnede institutionelle ramme mellem Danmark, Norge og Finland. I det følgende fremhæves dog forskelle og ligheder mellem de tre lande i forhold til de tre institutionelle forhold, der indgår i analysen.

**For det første** har de nationale beslutningstagere mulighed for at udnytte, at de kan bruge både den parlamentariske og korporative kanal til at få opbakning til en kommunalreform. Som beskrevet i afsnit 1.1 kan politiske systemer have krav om formel inddragelse af det eller de lokale niveauer i beslutningsprocesser på det nationale niveau. Både Norge, Danmark og Finland er dog eksempler på systemer, der formelt ikke kræver inddragelse af de lokale enheder. Ingen af disse lande har altså formelt et joint-decision system, hvor det lokale eller regionale niveau har indflydelse på lovgivning, som det nationale parlament vedtager. Alligevel har alle tre lande en uformel regel om korporatistisk inddragelse af det lokale og regionale niveau i beslutningsprocesser, der vedrører politik eller implementering af politik på disse niveauer. Når de kommunale og regionale interesseorganisationer generelt har en privilegeret position i beslutningsprocessen i forbindelse med lovgivning og beslutninger med betydning for dem, vil det være vanskeligt ikke at inddrage disse interesseorganisationer i udarbejdelsen af en kommunalreform.

Blom-Hansen (1999) argumenterer for, at de institutionelle rammer ikke altid blokerer for udviklingen af offentlig politik, men at de derimod kan udnyttes strategisk af centrale aktører i beslutningsprocessen. Mere specifikt kan den centrale regering i lande som Danmark, Norge og Finland udnytte henholdsvis den parlamentariske og den korporative kanal til at gennemføre kommunalreformer.

De nationale beslutningstagere kan udnytte den parlamentariske kanal og vedtage lovgivning uden inddragelse af det lokale og regionale niveau. Såfremt dette er en troværdig trussel vil det være muligt at presse de lokale interesseorganisationer til at indgå i forhandlinger om, hvordan fx en kommunalreform skal se ud. Omvendt kan regeringen presse de øvrige nationale partier i parlamentet ved at indgå aftaler med de lokale enheder om, hvordan en eventuel reform kan se ud, fx ved at bruge de korporative samarbejdsflader med de kommunale og regionale organisationer i reformprocessen. Dermed kan regeringen udnytte den korporative kanal til at lægge pres på den parlamentariske kanal.

I udgangspunktet har de nationale beslutningstagere i både Danmark, Norge og Finland altså mulighed for at udnytte både den parlamentariske og korporative kanal i forbindelse med vedtagelse og gennemførelse af kommunalreformer. I den konkrete reformproces kan den parlamentariske situation i det nationale parlament dog sætte begrænsninger for, hvordan og i hvilket omfang denne kanal kan bruges. Sammensætningen af det nationale parlament kan altså have betydning for, om den parlamentariske kanal udgør et alternativ til den korporative i de tilfælde, hvor de kommunale og regionale interesseorganisationer ikke kan overbevises om at yde støtte til en reform. De konkrete muligheder for at udnytte den parlamentariske og korporative kanal kan altså være forskellige i forskellige konkrete reformprocesser. Ingen af de tre landes regeringer havde et absolut flertal i det nationale parlament og var derfor afhængige af at opnå opbakning fra et eller flere støttepartier for at kunne gennemføre reformerne.

Også muligheden for at udnytte den korporative kanal kan være lidt forskellig i de tre lande og i konkrete reformprocesser. For eksempel kan der argumenteres for, at KL i Danmark gennem det institutionaliserede forhandlingssystem med årlige økonomiaftaler mv. har en stærkere stemme i det politiske system end KS (Kommunesektorens Organisasjon) i Norge og Finlands Kommunförbund i Finland.

**For det andet** udgør organiseringen af de politiske partier på tværs af niveauerne i den offentlige sektor en institutionel ramme, der kan udnyttes på forskellig vis af de nationale beslutningstagere i forbindelse med kommunalreformer. I de fleste lande med flere regeringsniveauer, er mange af landets politiske partier repræsenteret på flere eller alle niveauer. Der kan dog være forskel på, hvor tæt partiorganisationerne er koblet til hinanden på tværs af niveauerne i den offentlige sektor og dermed, i hvor høj grad der sker koordinering af partiets position på politiske spørgsmål på tværs af niveauer (Cox & McCubbins 2005). I lande med en tæt kobling kan det på den ene side være lettere for regeringen at opnå opbakning til en kommunalreform, fordi koordinationen med partiets lokale repræsentanter er lettere. Omvendt kan det være mere problematisk for partier med en tæt kobling end for partier med en løsere kobling på tværs af niveauer, hvis den nationale del af partiet gennemfører eller støtter en reform, som der ikke kan opnås støtte til fra partiets lokale organisation.

Både i Danmark, Norge og Finland er der en relativt tæt kobling mellem den lokale og nationale del af de fleste af landenes partier. Der er i alle tre lande nationale partier, som ikke er repræsenteret lokalpolitisk, men de fleste partier har både en national og lokalpolitisk organisation. I alle tre lande må der således kunne forventes store omkostninger, hvis regeringen gennemfører en reform, som dens lokale partiorganisation er meget imod. Samtidig har regeringerne i alle tre lande gode muligheder for at udnytte de tætte bånd til deres lokale partiorganisation til at opnå opbakning til en reform på lokalt og regionalt niveau. I Finland er personkoblingerne mellem lokal- og landspolitik stærkere end i de øvrige nordiske lande, fordi mange nationale

politikere samtidig har sæde i kommunalbestyrelserne (jf. cumul des mandats<sup>8</sup>). Således er omkring 80 % af de finske parlamentarikere samtidig medlemmer af kommunalbestyrelserne i deres hjemkommuner.

For det tredje er organiseringen af de lokale niveaues interessevaretagelse en væsentlig institutionel faktor, som de nationale beslutningstagere kan udnytte. I Danmark, Norge og Finland er de lokale niveauer karakteriseret af enheder (kommuner), der har ansvaret for at levere store dele af den offentlige velfærd og hvor hver enkelt kommune er ansvarlig for mange forskellige velfærdsopgaver.

Norge og Danmark har to niveauer under det nationale i form af henholdsvis regioner (tidligere amter) i Danmark og Fylker i Norge på det regionale niveau og kommuner på det lokale niveau. I Norge er både det regionale og kommunale niveau organiseret i en samlet organisation (KS), mens regionerne og kommunerne i Danmark har hver deres interesseorganisation (regionerne er organiseret i Danske Regioner, de tidligere amter var organiseret i Amtsrådsforeningen, mens kommunerne er organiseret i KL). I Danmark er alle kommuner efter kommunalreformen (formelt) ligestillede medlemmer af KL, mens Oslo Kommune har en lidt anden status end de øvrige norske kommuner, som bl.a. gør, at Oslo Kommune selv indgår i forhandlinger med arbejdsgiverorganisationerne om medarbejdernes løn- og ansættelsesvilkår, og ikke som de øvrige kommuner, der gør dette i regi af KS. Før kommunalreformen var to af de danske kommuner (København og Frederiksberg) dog ikke medlem af KL, da de havde særstatus som både amter og kommuner og selv forhandlede deres økonomi med regeringen. I Finland er der af gode grunde ikke en organisation for regional interessevaretagelse, da der ikke findes et regionalt niveau. Alle kommuner i Finland er siden 1991 medlemmer af Finlands Kommunförbund. Inden da var den kommunale interessevaretagelse opdelt på tre organisationer: en for større byer, en for landkommuner og en for de svensksprogede kommuner. Da den første kommunereform i Finland blev gennemført i 1960'erne og 1970'erne, havde opdelingen i tre forskellige interesseorganisationer en betydning for, at reformen ikke blev så omfattende som planlagt (Sandberg 2010, jfr. Page 1991, Goldsmith, Michael & Page 1987).

Organiseringen af de lokale niveauer kan have betydning for beslutningen om at gennemføre en kommunalreform, da de nationale beslutningstagere på forskellig måde kan udnytte eller være begrænset af antallet af aktører, der skal eller kan inddrages i beslutningsprocessen. På den ene side kan flere lokale interesseorganisationer gøre det muligt for nationale beslutningstagere at spille organisationerne ud mod hinanden og danne alliancer med nogle organisationer på bekostning af andre. På den anden side øger antallet af interesseorganisationer også mulige veto-spillere i beslutningsprocessen.

Denne rapport undersøger, hvorvidt og eventuelt hvordan de nationale beslutningstagere har udnyttet de tre beskrevne institutionelle forhold forskelligt i forbindelse med reformprocesserne. En eventuel forskellig udnyttelse kan både skyldes, at de institutionelle muligheder var forskellige for de tre regeringer, men kan også skyldes, at regeringerne anlagde forskellige strategier i brugen af de to kanaler. Analysen fokuserer dermed på samspillet mellem de muligheder, de institutionelle rammer gav de nationale beslutningstagere i de tre lande og deres udnyttelse heraf. Udnyttelsen af de to kanaler undersøges ved at fokusere på beslutningstagernes brug af tre strategier, der beskrives nedenfor.

---

<sup>8</sup> 'Cumul des mandats' dækker over den praksis, at personer er valgt til mere end et offentligt organ samtidigt (fx at et byrådsmedlem samtidig sidder i Folketinget).

## 3.2 Reformstrategier

Undersøgelsen fokuserer på de nationale beslutningstagere som de primært relevante aktører i beslutningsprocessen. Kommunalreformer er ofte initieret og besluttet af centrale beslutningstagere, hvorfor regeringen er i fokus som aktør i denne analyse. De nationale beslutningstagere kan anlægge forskellige strategier, og vi følger i denne analyse Blom-Hansen et. al. (2012), der opdeler reformstrategier i tre typer: 1) Forvirringsstrategien, 2) Alliancestategien og 3) Kompensationsstrategien.

Forvirringsstrategien indebærer, at regeringen forsøger at tilbageholde eller sløre information om en eventuel reforms effekter for derved lettere at kunne få reformen (Blom-Hansen et. al. 2012). I forhold til de tre kommunalreformer kan forvirringsstrategien komme til udtryk på forskellige måder. Der kan fx være tale om, at regeringen forsøger at tilbageholde information om deres forventninger til reformens betydning for de lokale enheders økonomi, lokaldemokratiet, graden af centralisering eller andre aspekter. Regeringen kan også forsøge at tilbageholde information om sin egen policy-position for derved at give sig selv et større politisk råderum ved senere forhandlinger.

Den anden type strategi, Alliancestategien, indebærer, at reformmagerne målretter reformen, så den udnytter forskelle i potentielle eller reelle reformmodstanderes koalition (Blom-Hansen et al. 2012). Ved at vinkle reformen er det muligt at vinde aktører over på reformmagerens side og derved splitte eller mindske en eventuel koalition af reformmodstandere. Alliancedannelsen kan ske på i hvert fald fire måder. For det første kan regeringen forsøge at skabe opbakning til reformen internt i deres eget parti ved at etablere alliancer med partifæller på de andre regeringsniveauer. For det andet kan policy-entreprenørerne, der ønsker reformen gennemført, have behov for bredere støtte i regeringen og kan forsøge at skabe alliancer, der kan fremme opbakningen til reformen både i eget parti på det nationale niveau, men også hos andre aktører i regeringen. For det tredje kan regeringen forsøge at opbygge alliancer med oppositionen for at opnå opbakning til reformen, og for det fjerde kan regeringen forsøge at opnå opbakning til reformen ved at danne alliancer med aktører på det lokale niveau (Blom-Hansen et al. 2012).

Den tredje strategi, Kompensationsstrategien, er, at regeringen kompenserer taberne ved reformen for derved at vinde deres opbakning til at gennemføre reformen. Kompensationen kan ske bl.a. ved at overføre nye opgaver til det lokale niveau, for derved at opnå opbakning, eller ved at koble emnet om kommunalreformer sammen med andre politiske emner. I tilfælde, hvor der er mere end ét subnationalt niveau, der har del i den offentlige opgavevaretagelse, kan en kompensationsstrategi dog også indebære, at regeringen ikke overfører opgaver til det andet niveau eller måske ligefrem fratager opgaver fra et niveau og overfører dem til det andet (Blom-Hansen et al. 2012). Et andet redskab kan være at kompensere de lokale enheder økonomisk for derved at opnå øget opbakning til en reform. Økonomiske incitament er kan skabes gennem tilskud fra det centrale til det lokale niveau, hvor lokale enheder straffes eller belønnes økonomisk, fx på baggrund af, om de indgår i en sammenlægning eller ej. Der kan også være tale om at efterkomme lokale enheders præference for autonomi (Wilson 2000 Kap. 10) i form af fx flere frihedsgrader i forhold til skatteopkrævning eller friere tilskudsformer, der øger prioriteringsmulighederne for lokale enheder (Kjærgaard 2016). Endelig kan kompensationsstrategien anvendes ved at indgå "studehandler" med potentielle modstandere, hvor disse gives indrømmelser på andre områder, der ikke nødvendigvis er tæt relateret til den reform, regeringen ønsker at få gennemført.

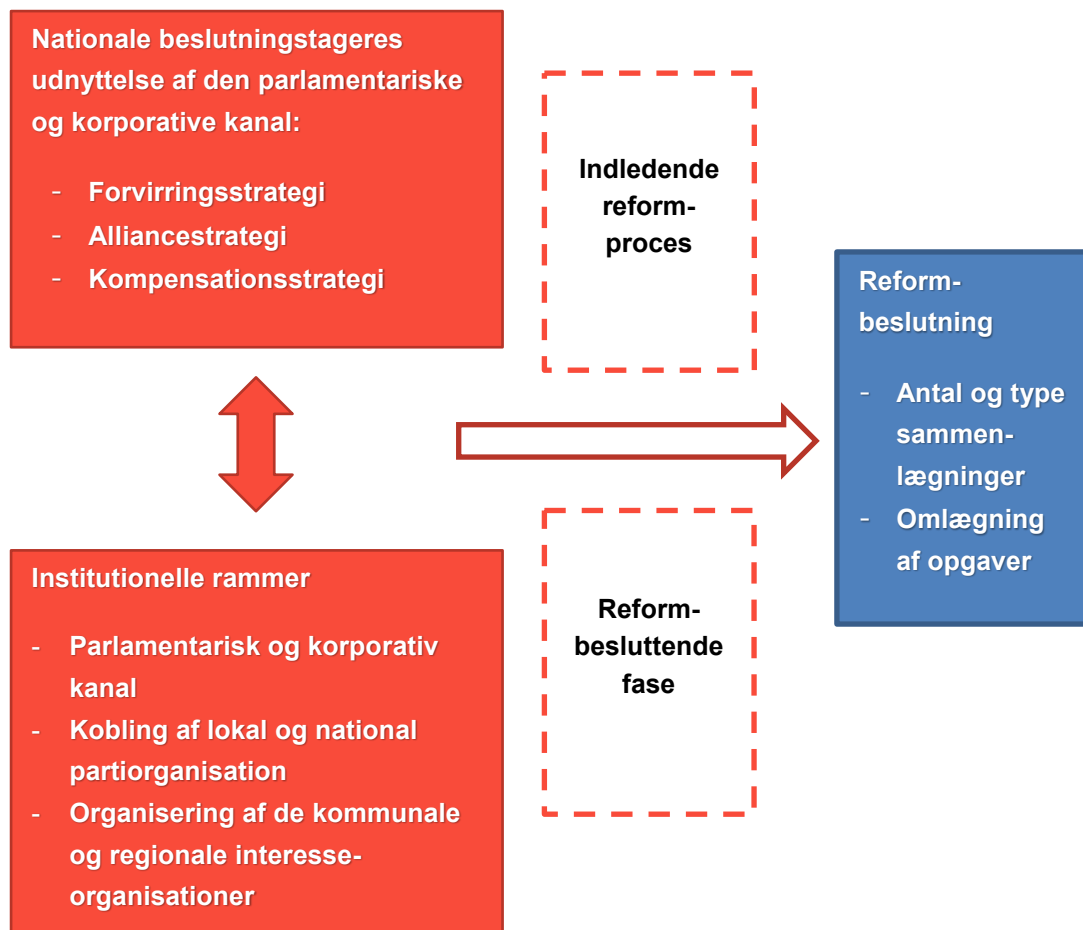
Disse tre strategier kan anvendes i forhold til både den parlamentariske og den korporative kanal. Hvordan og hvorvidt strategierne bruges forventes at have betydning for, hvordan reformprocessen forløber, og hvordan reformbeslutningen ser ud.

Analysen fokuserer primært på, hvordan regeringerne anvender de tre ovenfor beskrevne strategier. For at give en bredere forståelse af de tre reformer beskriver analysen dog også regeringernes øvrige strategiske valg i det omfang, de er relevante.

### 3.3 Analyseramme

Figur 3.1 sammenfatter perspektiverne beskrevet ovenfor i en samlet analyseramme, der udgør udgangspunktet for den efterfølgende empiriske analyse af kommunalreformerne i Danmark, Norge og Finland.

**Figur 3.1** Analyseramme



Fokus i analysen er på at undersøge, om og hvordan regeringerne bruger reformstrategier forskelligt til at udnytte de institutionelle rammer (de to kasser til venstre i figuren, omtalt i afsnit 3.1 og 3.2). Dobbelt-pilen i figuren indikerer, at de institutionelle rammer kan være forskellige

og dermed give beslutningstagere forskellige muligheder for at agere strategisk. Samtidig kan strategierne anvendes forskelligt inden for en givet institutionel ramme.

Analysen undersøger spørgsmålet, om og hvordan regeringerne bruger reformstrategier forskelligt til at udnytte de institutionelle rammer i to overordnede faser af reformprocessen: 'den indledende reformproces' og 'den reformbesluttende fase' (midterste kasser markeret med stiplede linjer, beskrives nærmere i kapitel 5).

De nationale beslutningstageres udnyttelse af de institutionelle rammer forventes at have betydning for den endelige reformbeslutning (kassen til højre i figuren, omtalt i afsnit 2.2). Selvom analysen ikke giver mulighed for at påvise en entydig sammenhæng mellem på den ene side en bestemt kombination af institutionelle rammer og aktørernes strategivalg og på den anden side en bestemt reformbeslutning, er det dog muligt i et vist omfang at afdække, hvordan aktørernes udnyttelse af de institutionelle rammer kan have betydning for reformbeslutningen.

Analysen fokuserer dermed først og fremmest på, hvilke reformstrategier de tre regeringer bruger, og hvordan disse anvendes i forhold til de institutionelle rammer. I det omfang, det er muligt på baggrund af data, beskriver analysen desuden, hvilken betydning dette kan have haft for reformbeslutningen i de tre lande.

I nogle af reformprocessens faser udnyttes de institutionelle rammer ikke nødvendigvis ved direkte brug af reformstrategierne, men på anden vis. For at give et dækkende billede af de tre reformers forløb beskrives de institutionelle rammers betydning også selvstændigt uden en tæt kobling til brugen af reformstrategierne.

## 4 Design – kan reformerne sammenlignes?

For at undersøge betydning af aktørers strategivalg og udnyttelse af de institutionelle rammer for reformbeslutninger kræves et design, hvor 1) der har været forsøg på at gennemføre kommunalreformer, 2) der kan opnås variation på aktørernes strategier, 3) de institutionelle forhold, strategierne udøves i samspil med, er til stede, samtidig med at 4) en række øvrige institutionelle, strukturelle og kulturelle forhold holdes så konstante som muligt. Derved bliver det i højere grad muligt at belyse og henhøre forskelle i reformprocesser og -udfald som sammenhængende med netop aktørernes strategier og adfærd. Den empiriske analyse er designet som et komparativt casestudie af beslutningsprocesser, institutioner og aktører i Danmark, Norge og Finland, baseret på logikken om et "most similar systems design" (Blom-Hansen et al. 2012).

I forhold til det første punkt har alle tre lande besluttet at gennemføre kommunalreformer. Derfor er der mulighed for at undersøge, hvilke strategier de tre landes regeringer bruger, og hvordan dette spiller sammen med deres institutionelle muligheder.

For det andet har regeringerne haft mulighed for at anvende *forskellige* reformstrategier og har ikke i udgangspunktet været bundet af bestemte processuelle krav i forhold til reformbeslutningen eller tilrettelæggelsen af reformprocessen.

For det tredje er de tre landes regeringer på centrale punkter stillet over for institutionelle rammer, der gør det relevant at undersøge strategianvendelsen i forhold hertil. Dette drejer sig om de tre institutionelle forhold, som analysen fokuserer på: Hvordan de kommunale og regionale organisationer er organiseret i de tre lande, om koblingen mellem partiorganisationerne på det nationale og lokale niveau samt om muligheden for at bruge både den korporative og parlamentariske kanal til at gennemføre reformer. Disse tre institutionelle forhold er beskrevet i afsnit 3.1.

For det fjerde opfylder sammenligningen af Danmark, Norge og Finland betingelsen om at holde en række faktorer, der potentielt kan have indflydelse på sammenhængen mellem reformstrategier, institutionelle rammer og reformbeslutninger, tilnærmelsesvist konstante.

Da de fleste kommunalreformer foregår som omstruktureringer af lokale enheder, vil den typiske analyseenhed være nationale regeringer i lande (nationalstater). Dette begrænser på den ene side antallet af enheder, der er mulige at analysere, og øger samtidig forskelligheden mellem enhederne, da lande ofte adskiller sig fra hinanden på en række områder, der gør det vanskeligt at isolere enkelte karakteristika ved et lands institutioner eller centrale aktørers adfærd. Danmark, Norge og Finland udgør dog tre lande, hvor betingelserne om en høj grad af ensartethed på en række institutionelle, strukturelle og kulturelle parametre er tilnærmelsesvist opfyldt. Danmark, Norge og Finland har relativt ens politiske systemer og tilnærmelsesvist de samme institutionelle rammer for gennemførelse af kommunalreformer.

Både Danmark, Norge og Finland er parlamentariske centralstatssystemer, hvor den offentlige sektor i de to første af disse lande er organiseret i tre niveauer med politisk valgte multiparti jurisdiktioner på alle niveauer, mens der i Finland er politisk valgte multiparti jurisdiktioner på to niveauer. De tre lande har ensartede velfærdssystemer (Gøsta 1990, Goldsmith, Michael J. & Page 2010) og har alle indrettet den offentlige sektor på en måde, hvor kommuner har stor selvstændig betydning. Alle tre lande repræsenterer således en nordisk kommunemodell med en høj grad af decentralisering til kommuner med en bred opgaveportefølje og med et højt



niveau af lokal autonomi (Sellers & Lidström 2007, Ladner, Keuffer & Baldersheim 2016). Kommunerne i alle tre lande er vigtige aktører i implementeringen af den nationale velfærdspolitik på politisk og økonomisk vigtige områder som børnepasning, folkeskole, ældrepleje, kultur, infrastruktur og forsyningsvirksomheder. Kommunerne i de tre lande er finansieret af lokale skatter, brugerbetaling og tilskud fra staten og har udgiftspolitisk autonomi til at beslutte, hvor store de samlede udgifter skal være, hvordan de skal fordeles på udgiftsområder, og hvordan kvaliteten af ydelserne skal være (Blom-Hansen et al. 2012, Baldersheim & Rose 2010a). Samtidig har både Danmark og Norge et regionalt niveau, der varetager forskellige opgaver. I Danmark er sygehusopgaven den væsentligste regionale opgave, flankeret af opgaver knyttet til fx regional udvikling og drift af visse specialiserede institutioner på det sociale område. I Norge er videregående undervisning den vigtigste opgave på regionalt niveau. I tilgift til dette kommer tandpleje og drift af en række kulturinstitutioner og tekniske opgaver knyttet til veje, kollektiv transport, kraftproduktion og erhvervsudvikling. I Finland findes ikke et politisk valgt regionalt niveau. Der findes et indirekte valgt regionalt niveau, hvor bl.a. sygehusvæsen og andre specialiserede sundhedsydelser er organiseret gennem obligatorisk samarbejde mellem kommunerne.

De tre lande repræsenterer desuden konsensusssystemer og har stærke bånd mellem det nationale, lokale og regionale niveau indeholdende et væsentligt korporatistisk element i implementeringen af nationale politikker (Blom-Hansen et al. 2012).

Som udgangspunkt er de makro-institutionelle rammer for gennemførelse af geografiske reformer derfor meget ens i de tre lande, samtidig med at der er tilstrækkelig mulighed for at opnå variation på, hvilke reformstrategier de tre landes regeringer har brugt. Selv om Norge, Danmark og Finland ikke har helt identiske institutionelle udgangspunkter, så tilnærmer de tre lande sig idealet for et kontrolleret tvær-nationalt komparativt casestudie, og forskelle i sammenhængen mellem reformstrategier og reformbeslutninger kan derfor i mindre grad tilskrives forskelle i de politiske systemer, der samvarierer med valget af reformstrategier og reformudfaldet. Ifølge analyserammen præsenteret ovenfor vil forskelle i reformbeslutningen i de tre lande med en vis sandsynlighed kunne tilskrives forskelle i de centrale aktørers reformstrategier og udnyttelse af tre centrale institutionelle forhold: organiseringen af de kommunale og regionale organisationer, intra-parti relationen mellem kommunalt og nationalt niveau samt samspillet mellem den korporative og parlamentariske kanal.

Selvom der er mange ligheder de tre lande imellem, er der naturligvis også forskelle, der i større eller mindre grad kan have betydning for konklusionerne i denne undersøgelse. En væsentlig faktor, der potentielt kan have betydning for både kommunalreformers udfald, og for hvilke strategier nationale beslutningstagere bruger, er forskelle i de tre landes geografi og topografi. De tre lande har alle 5-6 mio. indbyggere, men Finland og Norge er arealmæssigt 7-9 gange større end Danmark (henholdsvis 304.000 km<sup>2</sup> og 385.000 km<sup>2</sup> mod 43.000 km<sup>2</sup>), og de større afstande og spredt bosætning kombineret med søer, fjorde og fjelde betyder, at forudsætningerne for kommunalreformer er anderledes i Finland og Norge end i Danmark, hvor afstandene er meget mindre og befolkningstætheden større. Dette kan bidrage til at forklare eventuelle forskelle i reform*beslutningerne*, da de tre landes regeringer kan have haft forskellige ambitioner for, hvor mange og hvor store kommuner der skulle være efter reformen. Men de geografiske forskelle mellem landene kan ikke bidrage til at forklare forskelle i de tre regeringers valg af reform*strategier* i forhold til at få opfyldt reformambitionerne.

Datagrundlaget for analysen består af sekundære data og af primære data i form af kvalitativt materiale indsamlet af forfatterne og andre forskere. For alle tre lande indgår eksisterende dokumenter, rapporter og studier, der beskriver reformprocesserne.

For Danmark indgår desuden sekundære data baseret på dokumenter og eliteinterview fra tidligere studier (fx Christiansen & Klitgaard, 2008; Mouritzen, 2009). Interviewene, som disse studier bygger på, omfatter interview med centralt placerede personer i regering og opposition, højt placerede repræsentanter for de kommunale og regionale interesseorganisationer, centralt placerede embedsmænd i berørte ministerier samt formanden for og øvrige medlemmer af Strukturkommissionen i Danmark. I Danmark er gennemført i alt 40 interview (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 237). Rapporten anvender disse data sekundært og har altså ikke haft direkte adgang til interviewmaterialet, som disse studier er baseret på.

For Norge har vi adgang til primære data fra dokumenter og eliteinterview gennemført i 2017-2018. Disse omfatter interview med centralt placerede personer i regering og opposition, højt placerede repræsentanter for den kommunale og regionale interesseorganisation samt centralt placerede embedsmænd i berørte ministerier. For Norge indgår i alt 13 interview.

Desuden trækkes på viden fra en af forfatternes deltagelse i Ekspertudvalget i Norge og fra en anden forfatters deltagelse i forskellige udredningsarbejder i forbindelse med de finske reformer. Disse to forfattere har dermed en særlig baggrundsviden om reformprocesserne, uden dog at have været involveret i arbejdet med det, som er denne rapports hovedinteresse: regeringernes valg og brug af reformstrategier.

Analyselstrategien er styret af analyserammen i Figur 3.1 og sigter på at identificere og analysere forskelle i de tre regeringers reformstrategier og udnyttelse af de institutionelle rammer. På denne baggrund søger analysen at undersøge, hvilken betydning dette samspil har haft for reformprocessen og beslutningen om, hvordan kommunalreformen skulle se ud i Danmark, Norge og Finland.

Empirisk vil vi undersøge det kvalitative datamateriale for tegn på, om og i givet fald hvordan regeringerne har brugt den korporative og den parlamentariske kanal i de forskellige dele af reformprocessen. Samt ikke mindst kigge efter indikationer på, at regeringerne agerer eller ytrer sig på en måde, der er i overensstemmelse med en eller flere af de tre reformstrategier: forvirringsstrategien, alliancestrategien og kompensationsstrategien, som beskrevet i afsnit 3.2. Metodisk er der, særligt med hensyn til forvirringsstrategien, det opmærksomhedspunkt, at denne kan være vanskelig at identificere empirisk, da strategien netop karakteriseres ved, at information skjules eller tilbageholdes – og dermed heller ikke nødvendigvis vil kunne identificeres i det kvalitative datamateriale. Forvirringsstrategien vil derfor i praksis kunne være mere udbredt, end det vi har mulighed for at undersøge med det tilgængelige materiale. Skønt de tre reformstrategier er begrebsliggjort som tre selvstændige reformstrategier, så vil de både i teorien og i den empiriske reformvirkelighed kunne kombineres og udøves i sammenhæng. For eksempel vil en reformstrategisk kombination af alliancestrategien og kompensationsstrategien kunne komme til udtryk ved, at regeringerne søger at opbygge alliancer ved hjælp af kompensation.

## 5 Analyse

I dette afsnit præsenteres resultaterne af den komparative analyse, der undersøger, hvilken betydning nationale beslutningstageres brug af reformstrategier har for reformbeslutningen. Analysen er opdelt i to overordnede faser: "Den indledende reformproces" og "Den reformbesluttende fase". Hver fase er desuden inddelt i tre delfaser.

**Den første fase** Den indledende reformproces indeholder tre delelementer, der primært er bestemt af de tre reformers empiriske forløb. Det første element "Agenda setting" handler om, hvordan reformspørgsmålet gør indtog på den nationale politiske dagsorden i de tre lande. Det andet element De reformforberedende udvalg afgrænses til, hvordan de nationale beslutningstagerne i de tre lande gør brug af reformforberedende udvalg, hvordan dette udvalg sammensættes, og hvilket mandat udvalget bliver givet. Det tredje element drejer sig om afrapporteringen og høringen i forbindelse med de reformforberedende udvalgs arbejde.

**Den anden fase** Den reformbesluttende fase udgøres af den del af reformprocessen, hvor de egentlige politiske forhandlinger indledes. I denne fase udarbejdes og forhandles det politiske reformudspil, og der indgås (eller indgås ikke) aftaler om en kommunalreform. Også denne fase kan inddeles i tre dele: "De politiske reformudspil og aftaler", "De lokale sammenlægningsprocesser" og "Udmøntningsfasen: de afsluttende lovforberedende forhandlinger".

For hver delfase beskrives, hvilke strategier de tre regeringer har brugt. For at undersøge, hvordan strategierne udøves i samspil med de institutionelle rammer, inddrages dette løbende i analysen.

Først præsenteres analysen af den indledende reformproces og dernæst analysen af den reformbesluttende fase. Der kan ikke opstilles en entydig grænse for, hvornår den indledende reformproces starter, og hvornår den overgår til den reformbesluttende fase. I praksis vil de to faser sandsynligvis være mere eller mindre overlappende. Af analytiske grunde har vi i det følgende valgt at afgrænse den indledende reformproces som perioden, fra spørgsmålet om en kommunalreform kom på den nationale politiske dagsorden, til det tidspunkt, hvor høringen af rapporterne fra de reformforberedende udvalg (Strukturkommission, Ekspertudvalg og regeringsprojektgruppen) blev afsluttet. Tilsvarende afgrænses den reformbesluttende fase som tiden, fra de nationale politiske forhandlinger om reformerne (formelt) blev påbegyndt, over den parlamentariske beslutning om de konkrete reformer og lokale sammenlægningsprocesser, frem til tidspunktet for disses implementering.

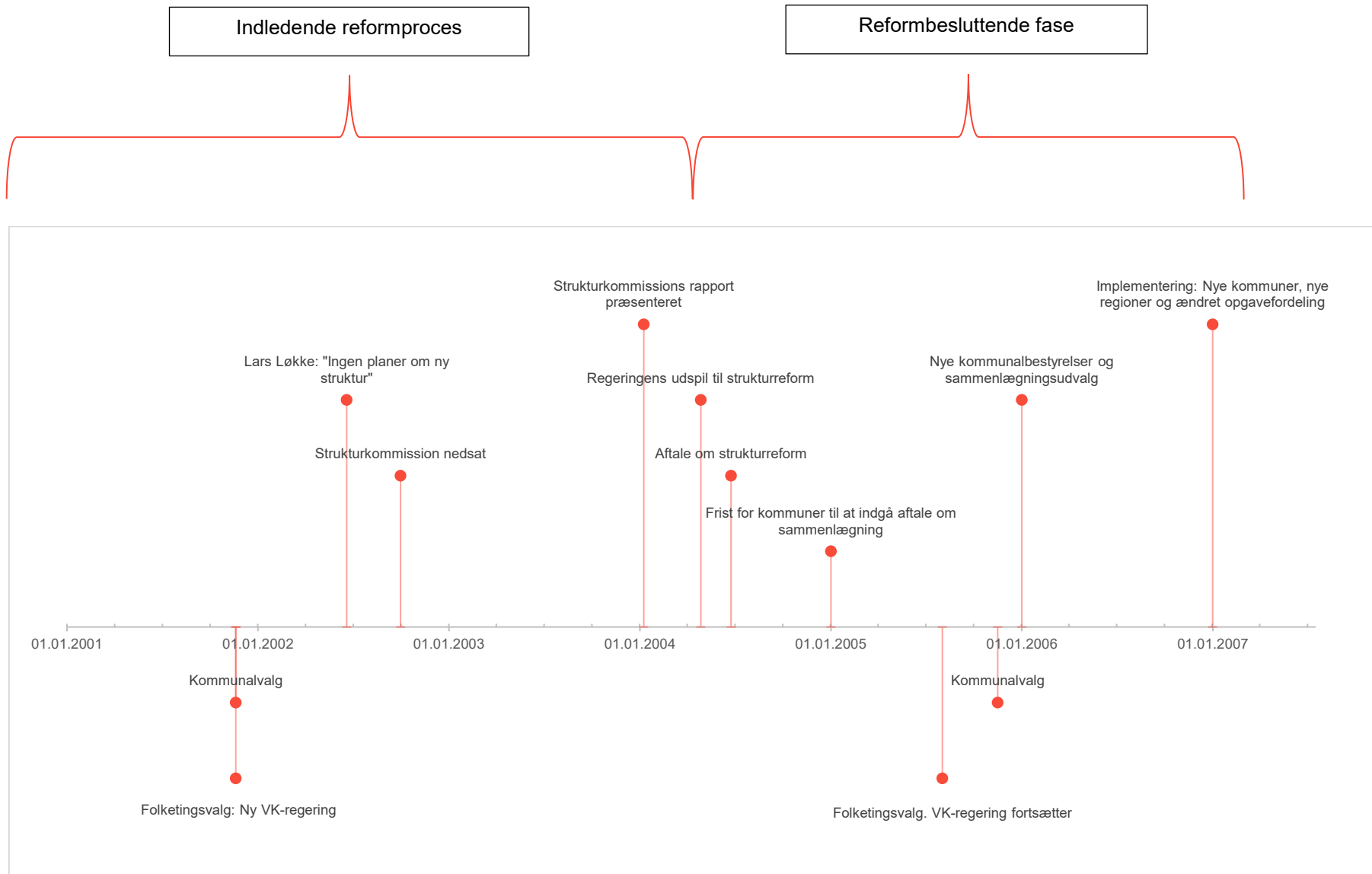
Figur 5.1, Figur 5.2 og Figur 5.3<sup>9</sup> præsenterer centrale milepæle i de tre landes reformprocesser samt en markering af, hvor den analytiske sondring mellem den indledende reformproces og den reformbesluttende fase er lagt i hvert af de tre lande. På grund af forskellene i de tre landes reformprocesser indebærer den valgte analytiske sondring, at de lokale politiske processer med at undersøge mulighederne for sammenlægning (i Norge og Finland) og finde sammenlægningspartnere (i Danmark) analytisk kan indgå i to forskellige faser. I Danmark indgår de lokale processer med at finde sammenlægningspartnere som en del af *den reformbesluttende fase*, da de fandt sted, *efter* at Folketinget havde truffet beslutning om, at alle kom-

---

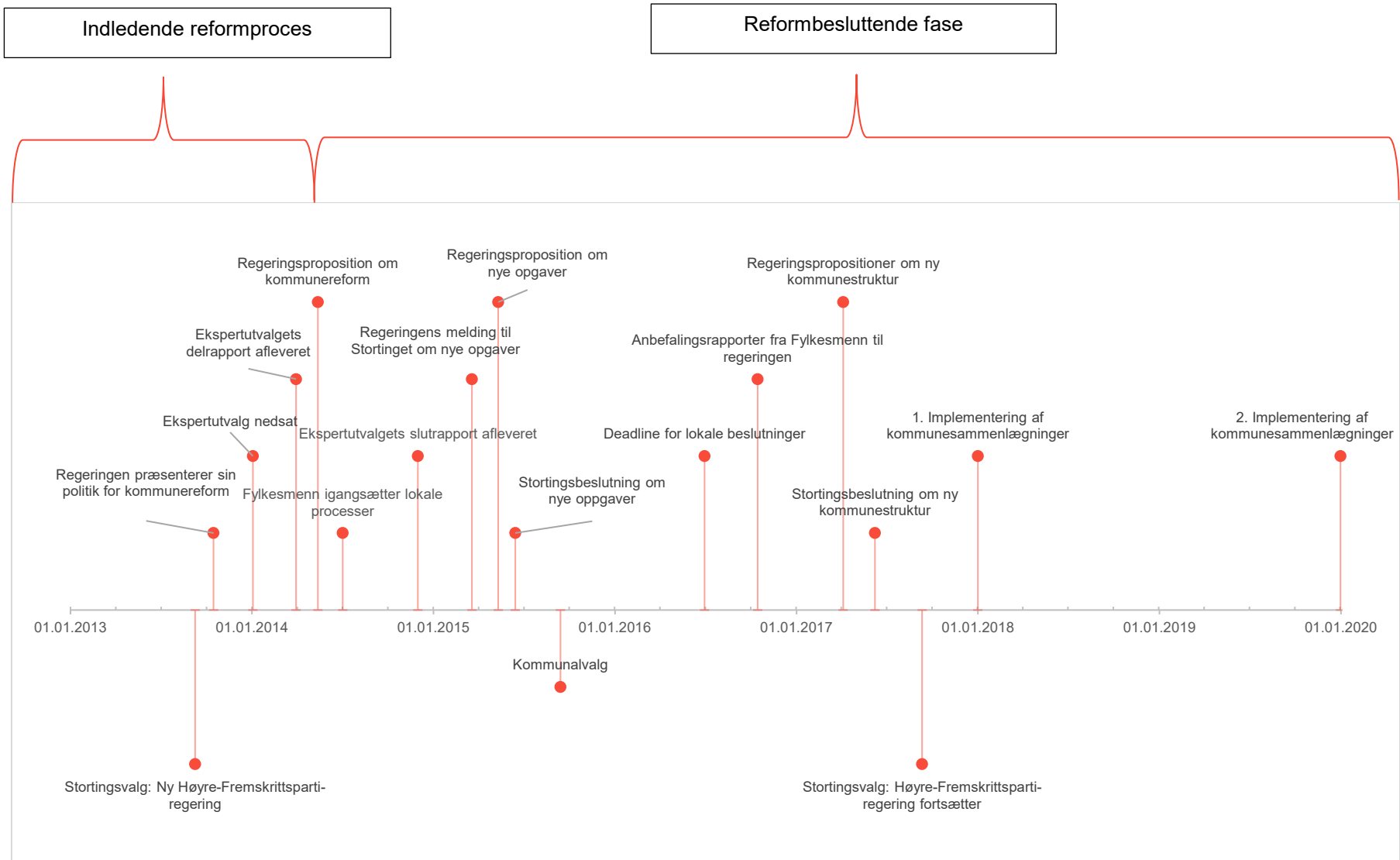
<sup>9</sup> For Finland er der to figurer. Figur 5.3 illustrerer milepælene i Kommune- og servicestrukturreformene fra 2005-2013. Det er denne reform, der er fokus på i analysen. Reformen skal dog ses i sammenhæng med den "reform 2", som pågik fra 2011-2015, og som er illustreret i Figur 5.4.

muner med under 20.000 indbyggere skulle sammenlægges. I Norge og Finland spillede frivillighed en betydelig større rolle. I Finland havde kommunerne – i modsætning til i Danmark – som en del af den *reformbesluttende fase* en høj grad af frivillighed i forhold til, om de ville sammenlægges. I Norge kan der argumenteres for, at de lokale processer med at undersøge mulighederne for sammenlægning bør indgå som en del af *den indledende reformproces*, da de fandt sted, før Stortinget havde truffet beslutning om, hvorvidt kommuner skulle sammenlægges og i givet fald hvilke. Af analytiske grunde henregner vi i nedenstående analyse dog i alle tre lande de lokale sammenlægningsprocesser til den reformbesluttende fase.

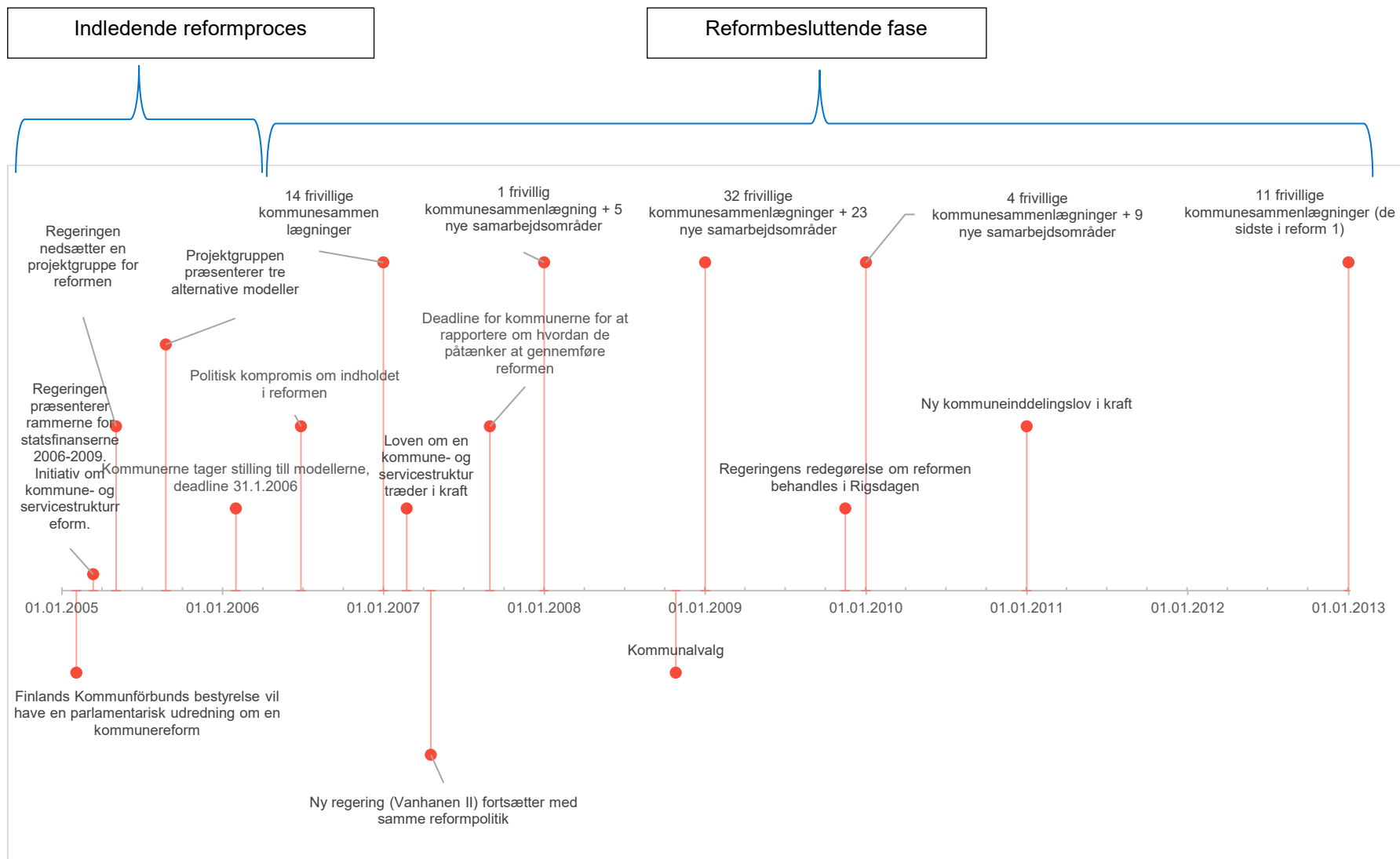
Figur 5.1 Milepæle i den danske reformproces



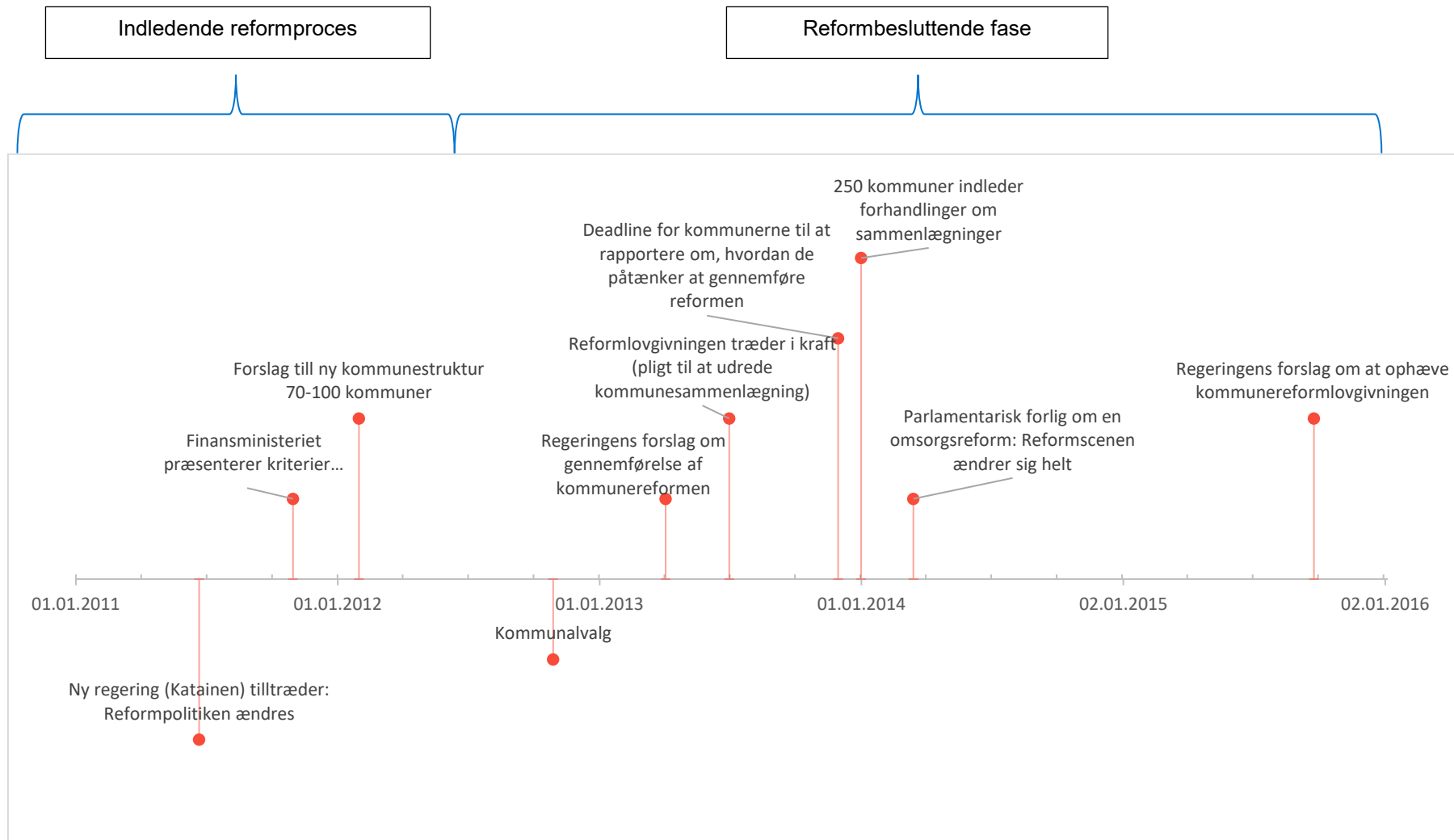
Figur 5.2 Milepæle i den norske reformproces



**Figur 5.3** Milepæle i den finske reformproces. Kommune- og servicestrukturreformen 2005–2013 (reform 1)



**Figur 5.4** Milepæle i den finske reformproces. Reform 2





## 5.1 Den indledende reformproces

Analysen af den indledende reformproces præsenteres nedenfor, opdelt på tre delfaser:

- Dagsordensfastsættelse: reformspørgsmålets indtog på den nationale politiske dagsorden
- De reformforberedende udvalg: sammensætning og rolle
- De reformforberedende udvalgs rapporter og høringen af de disse.

### 5.1.1 Dagsordensfastsættelse: Hvornår og hvordan kom reformspørgsmålet på den nationale politiske dagsorden?

Regeringerne i de tre lande havde meget forskellige strategier for at bringe spørgsmålet om kommunalreformer på den nationale politiske dagsorden.

I Danmark kom reformspørgsmålet tilsyneladende ind på den nationale politiske arena ad bagdøren. Spørgsmålet var hverken en del af valgkampen i 2001 eller en del af det politiske program for den nytiltrådte Venstre-Konservative regering under Anders Fogh Rasmussen i november 2001. Den ansvarlige minister på området, indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen, fastslog endvidere over for Folketingets Kommunaludvalg i juni 2002, at *"regeringen har ingen planer om at foretage ændringer i den kommunale struktur... Hvis opgaverne løses godt nok, er der jo ingen grund til at begive sig ud i store udviklede strukturovervejelser..."* (Mouritzen 2009: 167) og sluttede af med at opsummere med det korte svar, *"at regeringen ikke har gjort sig overvejelser om ændringer af den kommunale struktur"* (Christiansen & Klitgaard 2008: 13).

Over sommeren 2002 åbner der sig imidlertid et reformvindue, bl.a. befordret af Dansk Industris markante udmeldinger om behovet for større kommuner og udmeldinger om behovet for en kommunalreform fra *"to løsgående missiler"* i Venstre, Rikke Hvilshøj og Jens Rohde (Christiansen & Klitgaard 2008: 13). Tre måneder efter nedsættes en Strukturkommission pr. 1.10. 2002, som får til opgave *"at tilvejebringe en teknisk og faglig analyse, der kan udgøre et beslutningsgrundlag for ændringer i rammerne for løsningen af den offentlige sektors opgaver"* (Strukturkommissionen 2004). Regeringen tilkendegiver ikke i den forbindelse, hvilke eventuelle overvejelser den havde om ændringer i den kommunale struktur. En lignende kommission, Opgavekommissionen, havde i 1998 konkluderet, at den offentlige sektor alt i alt er hensigtsmæssigt organiseret, og Opgavekommissionens konklusioner gav kun anledning til mindre ændringer. I lyset heraf var det på ingen måde givet, at Strukturkommissionen ville komme med klare reformanbefalinger endside give grundlag for politiske beslutninger om omfattende ændringer af det kommunale og regionale landkort (Christiansen & Klitgaard 2008: 13).

Den politiske agenda-setting af det, der siden skulle blive en af danmarkshistoriens største reformer, foregår således "bag uklarhedens slør" (Christiansen & Klitgaard 2010). De vage udmeldinger fra regeringen betyder, at aktører i såvel den parlamentariske som den korporative kanal holdes i uvished – og regeringen tilkendegiver ikke, om og i givet fald hvordan den har tænkt sig at bruge de to kanaler i den videre reformproces. Allerede i den indledende reformproces benytter den danske regering sig dermed af en forvirringsstrategi og opnår gennem denne reformstrategi, at reformopponenter bliver holdt i mørke og ikke har tilstrækkelig information til at mobilisere imod reformen (Blom-Hansen et al. 2012). Dette gælder både for aktører i den parlamentariske og i den korporative kanal.

I Norge kom reformspørgsmålet omvendt ind på den nationale politiske arena ad fordøren. Efter Stortingsvalget i september 2013 tiltræder en ny Høyre-Fremskrittsparti regering under statsminister Erna Solberg. Begge regeringspartier havde i deres valgprogrammer understreget behovet for at slå kommuner sammen til større og stærkere enheder – og en kommunalreform indgik som et væsentligt element i regeringsgrundlaget for den nye regering. En måned efter Stortingsvalget præsenterer den nytiltrådte regering således i sin tiltrædelseserklæring, at den ønsker at gennemføre en kommunereform, som *"skal gi større kommuner, som kan få flere oppgaver og mer selvstyre"* (Regjeringen 2014). Blot lidt over to måneder senere, i starten af januar 2014, nedsætter regeringen et Ekspertutvalg med den opgave at foreslå kriterier for, hvad god opgaveløsning i kommunerne skulle indebære (Ekspertutvalget 2014a).

I modsætning til den danske regering satte den norske regering dermed aktivt en kommunalreform på dagsordenen og meldte åbent ud, at den havde ambitioner om at gennemføre en reform med det formål at slå kommuner sammen til større enheder. I forlængelse heraf fik det norske Ekspertutvalg, i modsætning til den danske Strukturkommission, heller ikke mandat til at analysere, om der var behov for kommunesammenlægninger, men at vurdere, hvilke kriterier der skulle ligge til grund for at slå kommuner sammen (Ekspertutvalget 2014a: 8). Hverken over for den parlamentariske eller den korporative kanal brugte regeringen en forvirringsstrategi til at sløre sine hensigter. Den norske regerings politik med aktivt at sætte reformspørgsmålet på den politiske agenda og åbenhed om reformintentionerne giver regeringen et konkret politisk fundament for at skabe og opbygge parlamentarisk og korporativ støtte til reformplanerne. Sideeffekten er, at åbenheden tilsvarende giver reformopponenter mulighed for og tid til at opbygge reformmodstandsalliancer, ligeledes via både den parlamentariske og den korporative kanal. Ved ikke at bruge forvirringsstrategien skaber regeringen altså et fundament for sig selv til på et senere tidspunkt at udnytte alliancestrategien, men åbner samtidig muligheden for, at reformopponenter kan danne alliancer imod reformen.

I Finland blev spørgsmålet om en kommuneinddelingsreform, præcis som i Danmark, aktuelt i en igangværende regeringsperiode. Da statsminister Matti Vanhanens treparti-regering, bestående af Centern, Socialdemokraterna og Svenska folkpartiet, tilltrådte i foråret 2003 var der ingen planer om en landsomfattende kommunereform med i regeringsprogrammet. Initiativet til kommune- og servicestrukturen blev præsenteret midt i regeringsperioden, marts 2005, i forbindelse med, at langtidsbudgettet for statsfinanserne for årene 2006–09 blev præsenteret. Reformprocessen blev indledt umiddelbart derefter, uden en traditionel forberedelse af en parlamentarisk komité eller ekspertgruppe, og ved at individuelle kommuner blev involveret tidligt i forberedelsen af reformen.

Den indledende reformproces har i Finland elementer fra både forvirringsstrategien og alliancestrategien. Udspillet midt i regeringsperioden og den måde, som reformprocessen blev lagt frem på, kan tolkes som en forvirringsstrategi med det formål at nedbryde reformmodstand. Gennem det overraskende udspil kunne regeringspartierne undgå en del af den kritik og mobilisering af modstand, som ville være opstået, ifald initiativet havde været præsenteret som en del af regeringsgrundlaget. Det skal især ses i lyset af, at statsministerpartiet Centern havde en meget stærk støtte i de mindste kommuner og havde haft svært ved at opnå støtte til en kommunalreform inden for sin egen vælgerkreds. Også den hurtige og ukonventionelle forberedelsesproces kan tolkes som en forvirringsstrategi. Ved at agere hurtigt undgik man at opbygge potentiel modstand, mens udredningsarbejdet pågik.

Mindst tre omstændigheder i den finske reformproces viser, at den allerede fra begyndelsen havde islæt af alliancestrategi. For det første havde spørgsmålet om kommunernes evne til at

løse deres lovpligtige opgaver været på agendaen siden midten af 1990'erne. I begyndelsen af 00'erne blev der gennemført et forsøg, hvor omkring 40 kommuner i 8 regioner kunne eksperimentere med forskellige former for øget mellemkommunalt samarbejde for at give større opgaveløsningskapacitet. Forsøget gav ikke det ønskede resultat, og i flere af de regioner, som var med i projektet, ledte det til, at kommunerne indledte forhandlinger om frivillige kommunesammenlægninger. Regeringen kunne med sit udspil i marts 2005 bygge videre på den aktivitet og de overvejelser om kommunesammenlægninger, som allerede var kommet i gang i kommunerne. For det andet inspirerede reformprocessen i Danmark kommunernes interesseorganisation Finlands Kommunförbund til i februar 2005 at komme med et initiativ til en parlamentarisk udredning om kommunestrukturen. Regeringen havde altså allerede på forhånd støtte til sit udspil gennem den korporative kanal. For det tredje formuleredes reformen allerede fra begyndelsen som en bred og mulighedsskabende reform. Kommunerne kunne vælge mellem kommunesammenlægninger og mellemkommunalt samarbejde. Det mindskede kommunernes modstand mod at gå med i reformprocessen (Sandberg 2016, Sandberg 2010).

### 5.1.2 De reformforberedende udvalg: Sammensætning og rolle

Ved enhver nedsættelse af et reformforberedende udvalg eksisterer der for en regering en afvejning mellem hensynene til legitimitet og kontrol (Christensen, Mouritzen & Nørgaard 2009: 263). Dette gælder ikke mindst i forhold til sammensætningen af udvalget og udvalgets kommissorium, men fx også i forhold til sekretariatsbetjeningen af udvalget, og hvilken åbenhed der er om udvalgets arbejde over for offentligheden (Christensen, Mouritzen & Nørgaard 2009: 264). Ved at nedsætte et udvalg, som har klart pålæg i kommissoriet, en embedsmand som formand, overvægt af ministerielle embedsmænd, et ministerielt forankret sekretariat og er lukket for offentligheden, kan regeringen øge sin kontrol med udvalgets arbejde og mulige konklusioner. Et sådant udvalg vil dog typisk have lavere legitimitet, fordi dets konklusioner ikke er draget uafhængigt af regeringens interesser. Omvendt vil et udvalg med et mere åbent kommissorium, en ekspert som formand, overvægt af eksperter, selvstændigt sekretariat og en høj grad af åbenhed for offentligheden, alt andet lige øge legitimiteten af regeringens efterfølgende beslutninger på baggrund af udvalgets arbejde. Denne type udvalg mindsker dog regeringens kontrol med udvalgets arbejde og mulige konklusioner.

De tre regeringer valgte på dette punkt meget forskellige tilgange. Forskellene var ikke lige store på alle punkter, men særligt udvalgenes kommissorium og sammensætning var så væsensforskellige, at de tegner et samlet billede af, at legitimitet har vægtet betydeligt højere end kontrol ved den norske regerings nedsættelse af Ekspertudvalget, mens det omvendte gjorde sig gældende ved den danske regerings nedsættelse af Strukturkommissionen og nedsættelsen af den regeringsinterne projektgruppe i Finland.

I Danmark ender den danske Strukturkommission efter en række indledende forhandlinger og overvejelser med at blive sammensat, så den udover formanden består af fire ministerielle embedsmænd, fire repræsentanter fra de kommunale og regionale organisationer (udover KL og ARF (Amtsrådsforeningen), så Københavns og Frederiksberg Kommuner, der på det tidspunkt ikke var medlem af hverken KL eller ARF) og tre eksperter (Christiansen & Klitgaard 2008: 82-89, Mouritzen 2009: 167). Formandsvalget faldt på Johannes Due, som ikke på daværende tidspunkt var embedsmand, men tidligere havde været det og var kendt som en opgaveloyal forhandler fra hans tid som formand for Opgavekommissionen (Mouritzen 2009: 170). Formanden var med andre ord ikke embedsmand, men agerede som sådan (Christiansen & Klitgaard 2008: 219) og så sig selv som embedsmanden, der skulle levere et resultat inden for den snævre tidsmæssige ramme (Mouritzen 2009: 170).

Omend Strukturkommissionen af de fleste danskere opfattes som sammensat af uafhængige eksperter, så er det mere korrekt at sige, at Strukturkommissionen var sammensat af embedsmænd repræsenterende forskellige ministerelle interesser og andre interesserepræsentanter (Mouritzen 2009: 165). Konstruktionen med en opgaveloyal formand, en betydelig vægt af centraladministrative embedsmænd og en tværministeriel sekretariatsfunktion, der "vokser sammen" med kommissionen (Mouritzen 2009: 171), giver regeringen en betydelig indsigt i og kontrol med kommissionens arbejde og anbefalinger.

Sammensætningen af embedsmænd fra centrale ministerier, der havde en ligelig fordeling af ministre fra de to regeringspartier, giver desuden regeringen mulighed for, inden for rammerne af Strukturkommissionens lukkede døre, at få forhandlet og medieret både fagministerielle og regeringsinterne politiske interessemodsætninger. Konstruktionen åbner dermed mulighed for i denne del af det reformforberedende arbejde at anvende alliancestrategien ved at koordinere eventuelle regeringsinterne uenigheder i forbindelse med kommissionens arbejde. Dermed gøres grunden for at kunne udnytte den parlamentariske kanal i den videre reformproces. Ved at inddrage de kommunale og regionale organisationer i udvalget lægges desuden fundamentet for senere at udnytte den korporative kanal, idet de kommunale og regionale organisationer undervejs i Strukturkommissionens arbejde får afprøvet deres synspunkters politiske holdbarhed men også får indsigt i og bliver medunderskrivere af Strukturkommissionens overvejelser og anbefalinger. Undervejs i kommissionens arbejde opstår der en alliance mellem KL's repræsentanter, centraladministrationens reformvillige kræfter og kommissionsformanden (Christiansen & Klitgaard 2008: 92), som ender med at gøre amterne og Amtsrådsforeningen til sorteper i en reform, hvor der bliver færre og større kommuner, amterne nedlægges og størstedelen af de amtslige opgaver overføres til kommunerne. Alliancen mellem KL og de regeringsloyale centraladministrative embedsmænd, der skabes i Strukturkommissionen, gøder dermed grunden for, at KL som interesseorganisation kan kompenseres ved at få overført opgaver fra amterne. Til gengæld herfor påtager KL sig den interessepolitiske omkostning at bakke op om en reform, der fører til færre kommuner og dermed også færre borgmestre og lokalpolitikere.

Strukturkommissionens sammensætning faciliterer dermed de centrale aktørers mulighed for at bruge alliance- og kompensationsstrategien senere i processen (Blom-Hansen et al. 2012). I ly af arbejdet i Strukturkommissionen udnytter den danske regering med andre ord den korporative kanal ved brug af alliancestrategien – og gør det under hensyntagen til det institutionelle forhold, at de regionale og lokale interesser er organiseret i to forskellige organisationer. Denne organisering giver de centrale regeringsaktører mulighed for at spille de to organisationer ud mod hinanden og bruge kompensationsstrategien til at "bestikke" den ene aktør med nye opgaver (Blom-Hansen et al. 2012). Herved aktiveres også den korporative kanal til at give KL medejerskab til den senere reformbeslutning og implementering af reformen. At forarbejdet til denne kompensationsstrategi foregår inden for rammerne af Strukturkommissionen betyder endvidere, at den interessepolitiske kamp mellem KL og ARF i al væsentlighed kommer til at foregå inden for Strukturkommissionens lukkede døre fremfor i offentligheden. Eventuelle reformopponenter i det parlamentariske system og i offentligheden får dermed ikke indsigt i de interessepolitiske modsætninger i den korporative kanal og dermed heller ikke mulighed for at kunne bruge dette som afsæt for en alliancedannelse.

I Norge blev der i modsætning til Danmark nedsat et Ekspertudvalg, som bestod af uafhængige eksperter. Udvalget fik professor Signy Irene Vabo som formand og var herudover sammensat af tre andre forskere, en direktør for et offentligt center for lokal udvikling samt to kommunale borgmestre (Ekspertudvalget, 2014a). Af disse var kun direktøren for det offentlige center for

lokal udvikling formelt set en embedsmand underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Ved sammensætningen af udvalget blev legitimitet dermed tillagt stor vægt, mens omvendt regeringens muligheder for kontrol med udvalgets arbejde og anbefalinger indgik med begrænset vægt.

Eksperternes arbejde foregik naturligvis ikke i et politisk vakuum, eftersom udvalgets kommissorium om kommunesammenlægninger udgjorde rammen for udvalgets arbejde og eftersom sekretariatsbetjeningen var placeret i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Udgangspunktet for Ekspertudvalgets arbejde var en politisk erkendelse af, at der var behov for kommunesammenlægninger, og at Ekspertudvalget skulle opstille kriterier for de forestående kommunesammenlægninger. Mandatet for Ekspertudvalget var med andre ord ikke at udrede, om der var behov for kommunesammenlægninger – men foreslå kriterier for, hvad de konkrete mål med at sammenlægge kommuner skulle være.

Konstruktionen af et ekspertudvalg med et begrænset mandat og uden ordinære embedsmænd betød, at regeringen ikke havde direkte mulighed for i Ekspertudvalget at påvirke udvalgets arbejde og anbefalinger. Fraværet af embedsmænd og repræsentanter for de kommunale organisationer betød også, at regeringen ikke – i det reformforberedende udvalgs arbejde – havde mulighed for at bruge udvalgsarbejdet til at opbygge alliancer eller undersøge, hvordan potentielle reformmodstandere kunne kompenseres. Den norske regering kunne dermed ikke bruge udvalgsarbejdet til at mediere modstridende politiske interesser mellem ressortministrier og mellem regeringspartier eller til at aktivere den korporative kanal gennem indgåelse af alliancer med KS. I modsætning til den danske regering kunne den norske regering ikke bruge udvalgsarbejdet til at skabe grundlag for senere udnyttelse af den korporative eller parlamentariske kanal til at gennemføre reformen.

I Finland blev kommune- og servicestrukturen forberedt på en måde, som afviger både fra, hvordan reformerne i Norge og Danmark blev forberedt, og fra hvordan tilsvarende tidligere reformer i Finland er blevet forberedt. Det reformforberedende arbejde foregik ikke som en traditionel forberedelse inden for rammerne af en parlamentarisk komité eller en ekspertkommission. Indslaget af korporativ repræsentation var mindre end normalt i tilsvarende reformer. Reformforberedelsen var kendetegnet ved, at den hele tiden blev holdt tæt ved regeringen, og at de individuelle kommuner blev involveret i forberedelsen individuelt og ikke kun gennem Finlands Kommunförbund.

I maj 2005, knap to måneder efter reforminitiativet, nedsatte regeringen en projektgruppe bestående af seks parlamentarikere fra regeringspartierne og fire politiske statssekretærer. Projektgruppen rapporterede direkte til ministergruppen for grundlæggende servicespørgsmål, som havde det øverste formelle ansvar for fremdriften af reformarbejdet. Den politiske projektgruppe blev støttet af en ansat projektchef og en gruppe af sagkyndige tjenestemænd fra ministerierne og Finlands Kommunförbund.

Finlands Kommunförbund fik til opdrag sammen med Landskapsförbunden (kommunernes regionale samarbejdsorgan for regional udvikling og planlægning) at gennemføre høringsrunder i alle regioner i løbet af efteråret 2005.

At det reformforberedende arbejde blev gennemført af en regeringsintern projektgruppe betød, at regeringen hverken i forhold til den parlamentariske eller den korporative kanal åbnede mulighed for at aktivere de tre strategier i det reformforberedende udvalg.

## Udvalgenes kommissorier

I Finland blev opdraget til projektgruppen formuleret kortfattet. Gruppen skulle udrede den mest effektive måde at organisere kommunernes lovfæstede opgaver på. Ved formuleringen af løsningerne skulle man tage hensyn til både ændringer af kommuneinddelinger og forskellige former for mellemkommunalt samarbejde (Sandberg, 2010; Sandberg, 2016; Sisåasiainministeriö, 2005b). I modsætning hertil var kommissorierne for de reformforberedende udvalgs arbejde i Danmark og Norge meget mere omfattende men på en række punkter også væsensforskellige.

I Danmark fik Strukturkommissionen til opgave *"at tilvejebringe en teknisk og faglig analyse, der kan udgøre et beslutningsgrundlag for ændringer i rammerne for løsningen af den offentlige sektors opgaver. Kommissionen skal vurdere fordele og ulemper ved alternative modeller for indretninger af den offentlige sektor og på denne baggrund komme med anbefalinger til ændringer, som er holdbare over en længere årrække"* (Strukturkommissionen, 2004 s. 12). Opgaven var således at vurdere, om der var behov for struktur- og opgaveændringer, opstille geografiske og befolkningsmæssige kriterier for en fremtidig kommunal og amtskommunal inddeling samt opstille alternative modeller for en ny struktur inden for rammerne af den nuværende opgavefordeling ved en ændret opgavefordeling mellem kommuner, amter og stat og/eller en reduktion i antallet af niveauer fra tre til to (Strukturkommissionen, 2004 s. 12). Spørgsmål om opgavefordeling var dermed en integreret del af spørgsmålet en ny geografisk inddeling. I Danmark var de to spørgsmål fra starten af det reformforberedende arbejde kædet direkte sammen.

Det samme var ikke tilfældet i Norge. Her fik Ekspertudvalget en todelt opgave, nemlig først at lave en delrapport om kriterier for god kommunestruktur baseret på den eksisterende opgaveportefølje (Ekspertudvalget, 2014a s. 8) og siden en slutrapport med kriterier, som kommunerne bør opfylde for at varetage mulige nye opgaver (Ekspertudvalget, 2014b s. 5). Ekspertudvalget fik knap tre måneder til arbejdet med delrapporten med opdraget, at *"Ekspertudvalget skal på fritt faglig grunnlag gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling"* (Ekspertudvalget, 2014a s. 8). Efter yderligere otte måneder skulle Ekspertudvalget aflevere en slutrapport baseret på tillægsopdraget om *"at vurdere, om det er behov for tilleggs-kriterier/sek-torkriterier, eventuelt justeringer av kriteriene fra første delutredning, for å kunne overføre nye oppgaver til kommunene"*. Som grundlag for denne vurdering skulle udvalget udvælge nogle eksempler på enkelte opgaver, som det kunne være aktuelt at overføre til kommunerne, forudsat at der var større og mere robuste kommuner (Ekspertudvalget, 2014b s. 5)

Forskellene i opdrag og tidsrammer for de reformforberedende udvalg gav regeringerne i Danmark og Norge forskellige reformstrategiske muligheder. Den todelte proces i Norge gav den norske regering andre reformstrategiske bindinger, eftersom Ekspertudvalget i Norge var forpligtet til allerede efter tre måneder at "afsløre" sine anbefalinger med hensyn til kriterierne for god kommuneinddeling. Dette åbnede på et tidligt tidspunkt op for, at de norske reformmodstandere fik grundlag for og tid til at danne alliancer og aktivere reformmodstand. I modsætning hertil kunne den danske Strukturkommission arbejde bag lukkede døre i et år. Dermed havde regeringen mulighed for at benytte en forvirringsstrategi over for potentielle reformmodstandere fra fx oppositionspartierne.

## Kriterier for de reformforberedende udvalgs vurderinger

I opdraget for de reformforberedende udvalg indgik også nogle ikke uvæsentlige forskelle i, hvilke kriterier udvalgene skulle basere deres vurderinger på. I Danmark fik Strukturkommissionen givet følgende ramme for inddragelse af kriterier: *"I vurderingen af fordele og ulemper*

ved forskellige indretninger af den offentlige sektor skal bl.a. følgende kriterier lægges til grund og afvejes i forhold til hinanden: Effektivitet og bæredygtighed, demokratisk kontrol, borgerinddragelse og dialogen mellem borgere og politikere, kvalitet i opgaveløsningen, nærhed til borgerne, borgernes retssikkerhed og valgmuligheder, klarhed i ansvarsfordelingen og sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar" (Strukturkommissionen, 2004 s.12).

Udover at der indgår mange specifikke kriterier, og der dermed er lagt op til et stort, mangefacetteret og komplekst kommissionsarbejde, så giver det lille ord "bl.a." også kommissionen en vis fleksibilitet i forhold til at inkludere nye kriterier. Denne mulighed valgte kommissionen aktivt at bruge ved "at tilføje to kriterier, som kommissionen finder, bør indgå i vurderingen af den offentlige sektors indretning. De to kriterier er "enkelhed" og "styrbarhed"" (Strukturkommissionen, 2004 s. 22). Disse to kriterier endte med at blive to af de seks centrale kriteriehensyn, som indgik i Strukturkommissionens egen vurdering af fordele og ulemper ved forskellige modeller (Strukturkommissionen, 2004 s. 59), men også med at blive den senere politiske løftestang for gennemførelse af en reform, hvor amterne fik et "køllehug i hovedet" (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 118) og mistede alle opgaver bortset fra sundhedsopgaven.

Enkelhed kommer således til at indgå som politisk kerneargument i regeringens senere reformudspil, som kommer til at bære titlen "Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren" (Regeringen 2004). Strukturkommissionens kriteriefleksibilitet kom dermed også til at understøtte alliancestrategien mellem KL og de regeringsloyale centraladministrative embedsmænd i Strukturkommissionen. At Amtsrådsforeningen så ikke i den reformforberedende fase opdagede, at de var i fare for at miste alle opgaverne, kan i al væsentlighed tilskrives en succesfuld forvirringsstrategi fra regeringens side, hvor amter og politiske opponenter blev holdt i mørke helt frem til offentliggørelsen af regeringens reformudspil i april 2004 (Blom-Hansen, Christiansen, Fimreite, & Selle, 2012; Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 118-120).

I Norge havde Ekspertutvalget færre prædefinerede kriterier at forholde sig til og mindre fleksibilitet med hensyn til egenhændigt at introducere nye kriteriedimensioner. I opdraget hedder det, at "Kriteriene kan for eksempel være knyttet til økonomisk robusthet, bo- og arbeidsmarkedsregioner og andre forutsetninger for god oppgaveløsning (herunder kapasitet, effektivitet, kompetanse og størrelse på fagmiljø)" (Ekspertutvalget, 2014a s. 8). Opgaven for Ekspertutvalget er specifikt at opstille kriterier for en ny kommuneinddeling og formuleringen "for eksempel" giver i princippet udvalget fulde frihedsgrader til selv at definere de relevante kriterier. I opdraget for Ekspertutvalget er det dog også præciseret, at kriterierne skal struktureres om fire overordnede roller, som kommunerne udfylder: "Kriteriene skal i sum ivareta kommunenes fire funksjoner som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver" (Ekspertutvalget, 2014a s. 8). Videre hedder det, at "Kriteriene skal benyttes på lokalt, regionalt og sentralt nivå som et grunnlag for å vurdere kommunesammenslåing og en ny kommunestruktur" (Ekspertutvalget, 2014a s. 8).

Ekspertutvalget har med andre ord fuld frihed til opstille kriterier, men det skal være inden for rammerne af de fire prædefinerede kriteriedimensioner givet ved kommunen som demokratisk arena, som tjenesteproducent, som lokal samfundsudvikler og som myndighedsudøver – og givet mandatet med at se på kriterier for god kommunal opgaveløsning. Enkelhed i opgavefordelingen mellem det kommunale og regionale niveau var derfor ikke et relevant tema for Ekspertutvalget. Selv hvis nogen i Ekspertutvalget skulle have fået den ide at pege på "enkelhed" som et relevant kriterium, så ville det være vanskeligt at argumentere for, at et sådant kriterium falder inden for en af de fire prædefinerede kriteriedimensioner. I modsætning til den danske Strukturkommission ville Ekspertutvalget med andre ord have haft meget vanskeligt ved at

opstille "enkelhed" som et kriterium. Nok så væsentligt er det naturligtvis, at sammensætningen af Ekspertudvalget betød, at ingen havde interessepolitiske eller alliancestrategiske incitamenter til at opstille et sådant kriterium.

### 5.1.3 De reformforberedende udvalgs rapporter og høringen af disse

Strukturkommissionen i Danmark arbejdede i lidt over et år og præsenterede så i januar 2004 sin betænkning på mere end 1.500 sider. Kommissionens opsummerende vurdering er, *"at der er behov for en reform af den offentlige sektors struktur. Dette begrundes i de identificerede svagheder ved den nuværende indretning af den offentlige sektor – og ikke mindst forventningen om, at de fremtidige udfordringer vil forværre disse svagheder."* (Strukturkommissionen, 2004 s. 31). Strukturkommissionen opstillede på grundlag heraf seks mulige modeller (Christiansen & Klitgaard, 2008; Strukturkommissionen, 2004 s. 44):

1. Model med uændret opgavefordeling, men med større kommuner og amter
2. Bred amtsmodel. Model med tre forvaltningsled med direkte valg, hvor især amterne og i et vist omfang kommunerne tilføres nye opgaver
3. Bred kommunemodel. Model, hvor kommunerne tilføres nye opgaver, mens amternes opgaveportefølje reduceres. Fortsat direkte valg på regionalt niveau
4. Kommuneregionsmodel. Som 3, men med regionsråd valgt af kommunalbestyrelserne i regionen
5. Partiregionsmodel. Som 3, men med regionsråd sammensat af kommunalbestyrelsesmedlemmer udpeget af og blandt partiernes kommunalbestyrelsesmedlemmer i regionen.
6. Statsmodellen. Model, hvor antallet af forvaltningsniveauer reduceres til to – staten og kommunerne.

Flertallet af Strukturkommissionens medlemmer blev i løbet af kommissionens arbejde enige om, at kommissionen ikke skulle komme med egentlige anbefalinger (Mouritzen, 2009 s. 179). I overensstemmelse hermed præsenterer Strukturkommissionen forskellige fordele og ulemper ved de seks modeller, men giver ingen samlet vurdering eller anbefaling af nogle af modellerne frem for andre. Kommissionens overvejelser om kommunestørrelse kredser i de seks modeller typisk om fremtidige enheder i størrelsesordenen minimum 20.000 eller minimum 30.000 indbyggere. Heller ikke på dette punkt kommer kommissionen dog med konkrete anbefalinger, men ender med uspecificeret at anbefale *"at mindstestørrelsen for forvaltningsenhederne både på lokalt og regionalt niveau øges væsentligt i forhold til i dag"* (Strukturkommissionen, 2004 s. 37). Strukturkommissionens betænkning angiver dermed ingen retningspile for det videre politiske arbejde, men indhyller læserne i uklarhedens slør (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 99-101; Mouritzen, 2009 s. 179). Til gengæld er betænkningen også bevidst på mange sider, hvilket kan bidrage til indtrykket af, at der er omfattende faglig vægt bag kommissionens samlede konklusion om, at der er behov for en reform (Mouritzen, 2009 s. 181).

Regeringen offentliggjorde Strukturkommissionens betænkning på et stort anlagt præsentationsmøde i Vingstedcenteret den 9. januar 2004 med deltagelse af "alt, hvad der kan krybe og gå" af kommunale politikere, embedsmænd, kommune- og forvaltningsforskere og interesseorganisationer samt massiv mediedækning med over 150 journalister (Christiansen & Klitgaard, 2008 s.101). Den usædvanligt omfattende præsentation understreger, at der er behov for en reform, og Lars Løkke Rasmussen lukker det tre timer lange møde med netop den kon-



klusion (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 101). Alle forlader derfor Vingsted med den opfattelse, at der *kommer* en reform. Ingen ved dog, *hvilken* reform der vil komme, endsiges hvilken reform regeringen har i tankerne. Der kommer ingen tilkendegivelser fra regeringen om, hvilken af modellerne regeringen har mest sympati for. Ved afrejsen fra Vingsted er alle potentielle reformopponenter derved fortsat indhyllet i uklarhedens slør og ved ikke, om og hvem de i givet fald kan have interesse i at søge alliancer med. Selv repræsentanter for Amtsrådsforeningen, der senere endte med at være reformens helt store taber, forlod Vingsted med en god mavefornemmelse og uvidende om det "køllehug", de ville blive udsat for tre måneder senere (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 103, 108). Regeringen fastholder altså forvirringsstrategien ved ikke at afsløre sine præferencer for, hvordan den endelige reform skal se ud.

Det var på dette grundlag, at betænkningen blev sendt i høring. De uklare udmeldinger fra regeringens side gjorde det uklart for kommuner, amter og andre aktører, hvordan og hvilke dele af den 1.500-siders betænkning de skulle rette deres hørings svar og bemærkninger mod (Mouritzen, 2009). De fleste kommuner brugte ikke lejligheden til at tilkendegive deres synspunkter på, hvilken af modellerne de foretrak, men prøvede i stedet at påvirke, hvilke kommuner de eventuelt skulle sammenlægges med (Blom-Hansen, Elklit, & Serritzlew, 2006 s. 15). Tillige var deadline for høringen relativt lang, hvilket i kombination med Strukturkommissionens ikke-anbefalinger af modeller gav plads til offentlig debat om mange aspekter af en mulig reform – og måske vigtigst af alt gennem den store medieomtale efterlod indtrykket af, at en markant reduktion i antallet af kommuner og regioner var uundgåelig (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 108). Set fra regeringens side var brugen af forvirringsstrategien i høringsperioden således med til at modne reformideen og fortsat i denne fase holde potentielle reformopponenter uvidende om, hvordan en eventuel reform ville se ud.

Sideløbende med dette kunne regeringen så arbejde med at videreudvikle og konkretisere en fælles regeringsforståelse af reformbehovet samt begynde at afsøge de parlamentariske muligheder for at finde politisk flertal for en reform. Det forhold, at regeringen allerede 14 dage efter høringsfristens udløb kunne præsentere et udspil til en strukturreform (Regeringen, 2004b) vidner om, at de centrale ministre og embedsmænd havde påbegyndt arbejdet med udspillet allerede ved præsentationen af Strukturkommissionens betænkning, muligvis endda før (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 116). Samtidig med at regeringen ved brug af forvirringsstrategien holdt reformopponenterne hen i mørke, gav den regeringen tid til i ro og mag i høringsfasen at forberede sit reformudspil.

I Norge var processen omkring offentliggørelse og høring af Ekspertutvalgets rapporter meget anderledes. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at Ekspertutvalgets arbejde, som tidligere nævnt, i modsætning til Strukturkommissionens arbejde tog udgangspunkt i en eksplicit politisk tilkendegivelse af, at der var behov for kommunesammenlægninger. For det første havde Ekspertutvalget som sagt under tre måneder til at udfærdige den første delrapport, hvilket gav den norske regering en kortere tidshorisont end den danske, hvis den havde haft som ambition at benytte forvirringsstrategien i forbindelse med, at det reformforberedende udvalg arbejdede. Der er omvendt intet, der tyder på, at en sådan strategi indgik i den norske regerings reformstrategiske overvejelser i denne fase.

For det andet kom det norske Ekspertutvalg i modsætning til den danske Strukturkommission med konkrete anbefalinger til en bestemt model for en fremtidig kommunestruktur med færre og større kommuner. Anbefalingerne var præget af, at udvalgets arbejde tog udgangspunkt i en politisk udmelding om, at der skulle være kommunesammenlægninger. Med afsæt i de fire prædefinerede kommuneroller endte udvalget med i delrapporten (på 138 sider) at anbefale ti

kriterier, som er rettet mod kommunerne, og to kriterier som er rettet mod staten (Ekspertudvalget, 2014a s. 129):

Kriterier rettet mod kommunerne:

1. Tilstrækkelig kapacitet
2. Relevant kompetence
3. Tilstrækkelig distance
4. Effektiv tjenesteproduktion
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihed
7. Funktionelle samfundsudviklingsområder
8. Høj politisk deltagelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet.

Kriterier rettet mod staten:

1. Bred opgaveportefølje
2. Statslig rammestyring.

Hvis disse 12 kriterier skulle opfyldes, vurderede Ekspertudvalget, at der var behov for ændringer i den kommunale struktur. På grundlag heraf opsummerede Ekspertudvalget sine overvejelser i følgende tre anbefalinger om kommuneinddelingen (Ekspertudvalget, 2014a s. 129-133):

1. Kommunerne bør have mindst 15.000-20.000 indbyggere for at sikre en god opgaveløsning
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme sig funktionelle samfundsudviklingsområder
3. Staten bør reducere detailstyringen, og ordninger for politisk deltagelse bør videreudvikles for at sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

I modsætning til den danske Strukturkommissions betænkning angiver Ekspertudvalgets anbefalinger dermed en retningspil for det videre politiske arbejde. Dermed ville ekspertudvalgets anbefalinger som sådan også kunne udgøre et fundament for en høring blandt de kommunale og regionale interessenter om konkrete anbefalinger med hensyn til kriterier og minimumsstørrelser.

Den norske regering sendte dog ikke Ekspertudvalgets rapport i en offentlig høring. Ifølge det ansvarlige ministerium blev en høringsproces fravalgt på grund af en kort tidsramme for reformprocessen, og fordi Ekspertudvalget kun anbefalede kriterier for en ny kommuneinddeling – ikke om en reform skulle føre til sammenlægninger eller ej. Behovet for en reform var ifølge regeringen allerede for nyligt blevet studeret og diskuteret. Fraværet af høring gav de reformkritiske partier et politisk argument og manøvrerum til at definere de forskelligartede situationer og behov i landets kommuner – og hermed også en platform for at opbygge vertikale og horizontale alliancer uden om regeringen. Dette gælder såvel i parlamentet som via intra-partirelationen og aktivering af fx de reformkritiske dele af de norske fagforeninger. Åbenheden om

regeringens reformplaner i kombination med Ekspertutvalgets konkrete anbefalinger og en parlamentarisk situation med en de jure og de facto mindretalsregering gav derved reformopponenterne i Norge en konkret reformstrategisk platform for alliancebygning, som de danske reformopponenter i kraft af den danske regerings forvirringsstrategi ikke havde.

I perioden efter præsentationen af Ekspertutvalgets delrapport arbejdede den norske regering på at forberede sit udspil til en kommunalreform og ser i denne periode ud til at have begrænset fokus på opbygning af eksterne alliancer. I overensstemmelse med sine reformplaner afventede den norske regering ikke Ekspertutvalgets slutrapport, før den præsenterede sit reformudspil og bevægede sig ind i den reformbesluttende fase.

I Finland præsenterede projektgruppen for kommune- og servicestrukturreformen i slutningen af august 2005 tre alternative modeller for den fremtidige organisering af kommunernes opgaver (Sisäasiainministeriö, 2005a). Eftersom reformen ikke blev forberedt af nogen traditionel komité eller ekspertgruppe, var de tre modeller præsenteret i skitseform og byggede ikke på nogen systematisk analyse af forudsætninger og effekter.

Især model 3 (se nedenfor), som blev præsenteret af reformens projektchef, var et radikalt udspil, som var muligt på grund af projektgruppens utraditionelle sammensætning. I en normal korporativ eller parlamentarisk beretning ville modellen sandsynligvis ikke været blevet præsenteret for offentligheden.

1. Stærke primærkommuner. Gennem frivillige kommunesammenlægninger dannes nye og større kommuner med mindst 20.000 indbyggere.
2. Servicedistriktsmodellen. Social- og sundhedstjenesterne organiseres i cirka 20 regionale servicedistrikter, som bygger på mellemkommunalt samarbejde.
3. Regionskommunemodellen. Den kommunale sektor organiseres i to niveauer. Beskatningsretten og ansvaret for kommunernes lovstiftede opgaver overføres til 20 regioner med direkte valg. De nuværende kommuner består som en direkte valgt lokalforvaltning, men uden beskatningsret og overordnet juridisk serviceansvar.

Modellerne blev præsenteret for kommunernes repræsentanter ved offentlige seminarer i alle dele af landet i efteråret 2005. Desuden fik kommunerne frem til slutningen af januar 2006 mulighed for at give individuel respons på modellerne. Da modellerne var til høring hos kommunerne var støtten til primærkommunemodellen overvældende stor (75 %). Den radikale model 3 fik yderst begrænset støtte. Kommunerne støttede, at den fortsatte reform skulle bygge videre på, at kommunerne har en bred opgaveportefølje. Derimod var især de mindre kommuner skeptiske over for at sætte 20.000 indbyggere som nedre grænse for, hvornår en kommune er tilstrækkelig stærk og robust. Responsen fra kommunerne var modsætningsfuld, men samtidig betydningsfuld for, hvordan reformlovgivningen kom til at blive udformet.

I perioden efter præsentationen af projektgruppens modeller for den fremtidige organisering af kommunernes opgaver arbejdede den finske regering på at forberede sit udspil til en kommune- og servicestrukturreform og ser i denne periode ud til at have begrænset fokus på opbygning af eksterne alliancer. Som vi vender tilbage til i analysen af den reformbesluttende fase (afsnit 5.2), blev reformlovgivningen dog udformet med udgangspunkt i de tidligere alliance- og kompensationsstrategier og byggede videre på aktiviteter, som blev opbygget i forberedelsesprocessen. Det var tydeligt, at der fandtes et opdæmmed behov for sammenlægnings-skridt i kommunerne, som allerede på forskellig vis havde ledt til frivillig sammenlægningsaktivitet. Regeringen agtede at formulere reforminitiativer, som delvist var i strid med

dette, men valgte at bejle til kommunerne fremfor at sammenlægge med tvang bl.a. ved ikke at skrive nogen klar grænse ind for, hvor store de nydannede kommuner skulle være. Man tilnærmede sig også en alliancestrategi gennem et reformoplæg, som åbnede for mange forskellige slags aktiviteter, og som ikke skabte stærk modstand mod reformen hos kommunerne.

#### 5.1.4 Opsamling på den indledende reformproces

Opsummerende om den første fase Den indledende reformproces viser analysen, at den danske regering på en række punkter i langt højere grad end den norske og den finske regering agerede strategisk og aktiverede forskellige reformstrategier.

Igennem hele den indledende reformproces benyttede den danske regering en forvirringsstrategi og holdt potentielle reformopponenter bag uklarhedens slør. Dette var særligt tydeligt i den dagsordensfastsættende fase, hvor den danske regering ikke meldte ud, at den ønskede en reform og heller ikke, hvordan denne i givet fald skulle se ud. I modsætning hertil var den norske regering fra starten fuldstændig åben om sit ønske om at gennemføre en kommunalreform og reducere antallet af kommuner. Den finske kommune- og servicestrukturreform havde allerede fra starten ansatser af både forvirrings- og alliancestrategier, idet spørgsmålet om en kommunalreform ikke indgik i valgkamp eller regeringsgrundlag. Reformen dukkede overraskende op på den politiske agenda, men blev allerede fra begyndelsen udformet bredt og åbent for at øge accepten blandt kommunerne. I modsætning hertil var det en aktiv del af regeringsgrundlaget i Norge at ville gennemføre en kommunereform med det sigte at opnå færre og større kommuner.

I forhold til sammensætningen af de reformforberedende udvalg gødede den danske regering endvidere grunden for en alliance mellem KL's repræsentanter, centraladministrationens reformvillige kræfter og kommissionsformanden ved at inddrage de kommunale og regionale organisationer i udvalget. Denne alliance kunne regeringen bygge videre på senere i processen og dermed udnytte den korporative kanal til at skaffe opbakning til sin reform. Det institutionelle forhold, at kommuner og regioner i Danmark er organiseret i to organisationer, gav endvidere den danske regering mulighed for at benytte en kompensationsstrategi ved at "bestikke" den ene part med den anden parts opgaver.

Den norske regering gav ikke sig selv muligheden for at bruge det reformforberedende udvalg til at opbygge alliancer, da det norske udvalg bestod af uafhængige eksperter uden direkte interesser i reformens udfald. Reformen i kommunerne blev desuden startet op før regionsreformen, sådan at de to reformer ikke så let kunne ses i sammenhæng. Og institutionelt set betyder det forhold, at både kommunerne og fylkeskommunerne er medlemmer i samme interessepolitiske organisation i Norge, at regeringen ikke havde mulighed for gennem alliancer at sætte kommunerne og regionerne op imod hinanden.

I Finland bestod det reformforberedende udvalg alene af regeringsrepræsentanter, og kommunerne var ikke inddraget i arbejdet via interesserepræsentanter for den kommunale interessevaretagelsesorganisation. Da der samtidig ikke er et regionalt niveau og dermed kun en interessepolitisk organisation for det kommunale niveau, var muligheden for at spille kommunerne og regionerne ud mod hinanden i sagens natur heller ikke tilstedeværende.

Også i forhold til udvalgenes kommissorier og kravene til udvalgenes processer brugte regeringerne forskellige tilgange, der gav forskellige muligheder for brugen af reformstrategier i denne delfase.

**For det første** gav den todelte proces i Norge, hvor Ekspertudvalget først skulle se på kriterier for god kommunestruktur og først i næste fase se på opgavespørgsmålet, i sig selv andre reformstrategiske bindinger for den norske regering end for den danske og den finske. Hvor den danske og finske regering havde kompensationsstrategiske muligheder for at sammenkæde struktur- og opgavespørgsmålet i arbejdet i de reformforberedende udvalg, så valgte den norske regering en reformproces, hvor disse muligheder ikke var til stede. Den danske Strukturkommission arbejdede endvidere bag lukkede døre i et år og gav dermed regeringen mulighed for at benytte en forvirringsstrategi i forhold til regeringens reformintentioner. I modsætning til den danske Strukturkommission havde Ekspertudvalget i Norge tillige blot tre måneder til at vurdere og præsentere kriterier for god kommuneinddeling, og udvalget valgte endvidere – med afsæt i den politiske præmis for udvalgets arbejde om at ville have færre og større kommuner – at komme med tre specifikke anbefalinger om kommuneinddelingen. Dette åbnede på et tidligt tidspunkt op for, at de norske reformopponenter fik grundlag for og tid til at danne alliancer og aktivere reformmodstand.

**For det andet** skulle det norske Ekspertudvalg alene bidrage med kriterier for *kommuneinddelingen*, mens den danske Strukturkommission skulle vurdere inddelingen på både kommunalt og regionalt niveau, og den finske projektgruppe skulle vurdere både kommuneinddeling og forskellige former for mellemkommunalt samarbejde. Dette kombineret med den institutionelle forskel, at det kommunale og regionale niveau i Danmark er organiseret i to forskellige organisationer, gav mulighed for i Danmark at benytte en alliancestrategi ved at spille de to organisationer ud mod hinanden. En mulighed, der ikke var tilstede i hverken Norge eller Finland.

**For det tredje** gav de kommunale og regionale organisationers repræsentation samt flere ministeriers tilstedeværelse i Strukturkommissionen, som tidligere nævnt, de centrale regeringsaktører i Danmark mulighed for at danne alliancer og aktivere den korporative kanal og den parlamentariske kanal *inden for* det reformforberedende udvalg. Den finske regering havde her i lighed med den danske mulighed for at aktivere en regeringsintern alliancestrategi inden for rammerne af den parlamentariske projektgruppe. I det reformforberedende udvalg havde regeringen dog ikke den samme mulighed som den danske for at aktivere en korporativ alliancestrategi. I modsætning hertil havde den norske regering hverken mulighed for at aktivere den korporative kanal eller den parlamentariske kanal *inden for* det reformforberedende udvalg. Her var den norske regering i højere grad bundet til at søge at aktivere såvel den korporative som den parlamentariske kanal, efter at det reformforberedende udvalg åbent havde lagt sine anbefalinger frem.

I forhold til de reformforberedende udvalgs afrapportering og høringen af disse rapporter fortsatte de tre regeringer i høj grad den strategi, de havde lagt grunden for i de foregående to delfaser. Det vil sige, at den danske regering udnyttede det fundament for at bruge alliance- og kompensationsstrategien, som den tidligere havde gødet vejen for. Grundlaget for disse strategier blev lagt tidligt i den reformforberedende fase, men da de øvrige aktører ikke var bekendt med regeringens præferencer i forhold til reformens udformning, var det først, da regeringens udspil til strukturreform blev præsenteret, at det blev klart, at en sådan kompensationsstrategi *faktisk* blev brugt. I Norge ser regeringen i højere grad ud til at have brugt denne delfase til at afklare interne uenigheder i regeringen end til at aktivere alliance- eller kompensationsstrategien i forhold til øvrige aktører. I Finland holdt regeringen et fast greb om reformforberedelserne, men åbnede vejen til accept af reformen ved allerede fra begyndelsen at åbne op for øget mellemkommunalt samarbejde som en alternativ måde at nå frem til et større befolkningsunderlag for den kommunale service. Den indledende reformproces i Finland indeholder dermed elementer både af forvirrings-, alliancebygnings- og kompensationsstrategien. Det

utraditionelle reformoplæg, uden traditionel komitéforberedelse, gav regeringen større muligheder for at styre reformprocessen og tilpasse sig til, hvad der blev opfattet som muligt. Accepten af reformen blandt kommunerne var relativt høj gennem hele processen. Samtidig blev reformkonstruktionen undervejs stadig mere kompleks, i takt med at man tog hensyn til kommunernes præferencer og behovet for at afvige fra grundprincipperne, fx på grund af store afstande, skærgård eller sprogrforhold.

## 5.2 Den reformbesluttende fase

Analysen af den reformbesluttende fase præsenteres nedenfor, opdelt på tre delfaser:

- De politiske reformudspil og aftaler
- De lokale sammenlægningsprocesser
- Udmøntningsfasen: de afsluttende lovforberedende forhandlinger.

I delfaserne i den reformbesluttende fase er regeringernes brug af de tre reformstrategier generelt mindre tydelige. Til gengæld udnytter regeringerne de institutionelle rammer på andre måder i løbet af denne fase. Analysen i de følgende afsnit afdækker dermed både regeringernes brug af reformstrategier, men også hvordan de udnytter de institutionelle rammer mere generelt.

### 5.2.1 De politiske reformudspil og aftaler

Processen frem mod reformbeslutningen blev også meget forskellig i de tre lande.

I Danmark præsenterede regeringen sit færdige udspil til strukturreform i slutningen af maj 2004 (Regeringen, 2004b) blot to uger efter, at høringen af Strukturkommissionens betænkning var afsluttet. Først her afslørede regeringen altså sin foretrukne reformmodel. Udspillet indebar i hovedtræk, at amterne skulle nedlægges og erstattes af fem sundhedsregioner uden skatteudskrivningsret, at nye kommuner med minimum 30.000 indbyggere skulle overtage de tidligere amtslige opgaver (bortset fra sygehusvæsenet) og have det fulde ansvar for beskæftigelsesindsatsen, samt at skatteopgaven skulle flyttes fra kommunerne til staten (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 119). Om end regeringen i sit udspil trækker på Strukturkommissionens betænkning og mest læner sig op af den brede kommunemodell (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 119), så er der ikke mange ligheder mellem de modeller, som Strukturkommissionen foreslog, og den model regeringen spiller ud med (Mouritzen, 2009). En model med folkevalgte regioner uden skatteudskrivningsret indgik fx ikke i Strukturkommissionens overvejelser og modeller. Regeringens udspil, såvel som den efterfølgende politiske aftale om en strukturreform, vidner dermed om, at Strukturkommissionens betænkning i praksis mere bliver en beslutningsanledning end et beslutningsgrundlag (Mouritzen, 2009).

I forberedelsen af reformudspillet intensiverer regeringen den korporative alliancebygnings- og kompensationsstrategi ved at inddrage KL's sekretariat som den eneste eksterne administrative aktør i forberedelsen af reformudspillet (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 116). Samtidig gødes jorden for en parlamentarisk alliance, ved at Dansk Folkepartis leder løbende holdes orienteret om tilblivelsen af regeringens udspil (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 116), ligesom reformudspillet forslag om nedlæggelse af amterne kan ses som et element i en parlamentarisk kompensationsstrategi rettet mod Dansk Folkepartis politiske ønske om at fjerne det amtslige niveau. Efter en forespørgselsdebat i Folketinget meddeler Dansk Folkeparti allerede to

uger efter præsentationen af regeringens udspil, at partiet er parat til at skrive under på en aftale (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 122). Regeringen har hermed sit parlamentariske grundlag på plads og kan aktivt udnytte dette i de videre forhandlinger med de øvrige politiske partier. Efter at de politiske forhandlinger med oppositionspartierne i løbet af den efterfølgende måned en efter en bryder sammen, indgår regeringen og Dansk Folkeparti den 24. juni 2004 et smalt forlig om en aftale om strukturreform (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 122; Regeringen, 2004a).

Den parlamentariske kanal udnyttes her til at udstikke rammerne for en centralt styret reform, som i hovedtræk indebærer, at amterne nedlægges og erstattes af fem regioner uden skatteudskrivningsret, kommunerne får mindst 30.000 indbyggere og overtager myndigheds- og finansieringsansvaret for størstedelen af de tidligere amtslige opgaver (bortset fra sygehusvæsenet), kommunerne og staten deler ansvaret for beskæftigelsesindsatsen, samt at skatteopgaven flyttes fra kommunerne til staten (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 132). Udover at bruge sit de facto flertal i Folketinget til at sikre parlamentarisk støtte til sin reform, så bruger regeringen i denne fase også kompensationsstrategien over for aktører i den parlamentariske og korporative kanal til at understøtte sin reformambition. **For det første** får regionerne i den endelige politiske aftale lov til at beholde lidt flere opgaver, end der var lagt op til i regeringsudspillet. Udover sundhedsopgaven får regionerne fx ansvaret for regionale udviklingsplaner, vækstfora og drift af visse specialiserede institutioner, som kommunerne ikke ønsker at overtage driften af (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 132). Om end disse opgaver udgør under 10 % af regionernes budgetter, kan placeringen af dem på regionalt niveau tolkes som udtryk for regeringsindrømmelser til ikke mindst Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 130-131). Selv om regeringen havde et (snævert) politisk flertal på plads allerede inden forhandlingerne med oppositionspartierne, forsøger den at kompensere oppositionspartierne for at sikre bredere parlamentarisk støtte til dele af reformkomplekset.

**For det andet** indgår der en "kattalem" i aftaleteksten, som indebærer, at sigtepunktet om kommuner med minimum 30.000 indbyggere suppleres med en formulering om, at kommuner, der ikke "*kan bringe indbyggertallet op på ca. 20.000 indbyggere*", som et alternativ kan indgå et forpligtende samarbejde med en eller flere kommuner (Regeringen, 2004a s. 10)<sup>10</sup>. Skønt blot syv kommuner, heraf fem ø-kommuner, i sidste ende endte med at komme gennem denne kattalem, er der ikke tvivl om, at den principielle mulighed for at holde sig uden for inddelingsreformen reducerede kommunernes kritik af regeringen (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 132)<sup>11</sup>. Regeringen udnyttede altså også kompensationsstrategien til at skabe opbakning til reformen i den korporative kanal, da formuleringen skærmede KL mod den hårdeste potentielle kritik fra det kommunale bagland.

**For det tredje** muliggjorde det forhold, at der var sammenfald mellem det største regeringsparti og borgmesterpartiet i flertallet af de små kommuner, at regeringen kunne bruge sin intra-partirelation til at modne reformen i det kommunale bagland. Indenrigsministeren arbejdede således på et tidligt tidspunkt aktivt på at sikre en alliance med de lokale dele af partiets organisation og dermed en forholdsvis bred opbakning til en reform i det kommunale Venstre. I tillæg

<sup>10</sup> Det er uklart, hvad kravene var til kommuner med mellem 20.000 og 30.000 indbyggere (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 132), så i praksis blev minimumsstørrelsen reelt 20.000 indbyggere

<sup>11</sup> At den norske regering ikke holdt denne mulighed åben og ikke signalerede intentioner om særlige ordninger for indbyggermæssigt små kommuner, er fx noget af forklaringen på den store reformmodstand i Norge. Det kunne fx som i Danmark og Finland have været muligheden for, at små kommuner kunne vælge øget mellemkommunalt samarbejde som alternativ til sammenlægning. At regeringen ikke opstillede et minimumsmål for antal indbyggere i kommunerne blev ikke opfattet som tilstrækkelig fleksibilitet, da de store arealer, en del kommuner i Norge dækker i samspil med periferiproblematikken, gør, at mange kommuner i praksis kun vil kunne løse få af de problemer, som småkommuner oplever, gennem at lægge sig sammen med nabokommuner.

hertil blev indenrigsministeren i sine bestræbelser på at sikre lokal opbakning til reformen utvetydigt støttet af nogle af de tungeste socialdemokratiske borgmestre (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 143). Den ansvarlige danske minister rejste både før og under fasen med det politiske reformudspil landet tyndt og promoverede aktivt reformen og de lokale reformprocesser såvel gennem intra-parti-relationen i Venstre som gennem dialoger med konkrete kommuner, faciliteret af den alliance med KL, som det reformforberedende arbejde i Strukturkommissionen gødede jorden for. Aktivering af den korporative kanal gennem alliancen med KL gav derved på samme tid den danske regering en reformlegitimerende platform for på egen hånd at promotere reformen i det kommunale landskab og udnyttede samtidig, at KL som organisation på de indre korporative linjer aktivt støttede reformen og bidrog til at afvæbne eventuel kritik fra det kommunale bagland. Det var med dette bagtæppe, at kommunerne ifølge den indgåede aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti fik et halvt år til at finde ud af, ikke om de ville lægges sammen, men hvem de ville lægges sammen med for at nå op på minimumsindbyggertallet.

I Norge blev processen meget anderledes. Den norske regering præsenterer i maj 2014 sit forslag til en kommunalreform og en proces for at få skabt "*større kommuner som kan få flere oppgaver og mer selvstyre*" (Regjeringen, 2014). Kommunerne fik ifølge regeringsforslaget en frist indtil den 30. juni 2016 til lokalt at undersøge og diskutere behovet for sammenlægning samt overveje mulige sammenlægningspartnere. Kommunerne skulle indgå lokale intentionsaftaler om, hvorvidt kommunen ønskede sammenlægning og i givet fald med hvilke mulige nabokommuner. De lokale processer skulle foregå med støtte og vejledning fra de statslige 'Fylkesmenn' i de enkelte fylker og Fylkesmennene skulle senest den 15. oktober 2016 sende deres anbefaling for den fremtidige kommuneinddeling i fylket til regeringen.

I sommeren 2014 sendte Kommunal- og Moderniseringsministeren en henvendelse til samtlige kommuner, hvor nødvendigheden af en reform blev understreget, og hvor han bad kommunerne om at tage en "nabosnak". Med dette som udgangspunkt blev der gennemført borgerhøringer i omkring 350 kommuner mellem april 2014 og september 2016. Mellem januar 2015 og oktober 2016 underskrev 299 kommuner i alt 143 intentionsaftaler om sammenlægning, hvoraf nogle var aftaler om at sammenlægge sig med konkrete kommuner, mens andre var mere åbne intentioner om, at kommunen var villig til at blive sammenlagt (Askim, Vabo, & Klausen, 2017). Regeringen betonedede fra starten frivillighed som et væsentligt element i reformen. Samtidig blev muligheden dog holdt åben for, at nogle kommuner ved den planlagte præsentation af lovforslaget i 2017 ville kunne blive tvangssammenlagt: "*I arbeidet med proposisjonen 2017 vil det bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn*" (Regjeringen, 2014). Konkret blev det fremført, at i tilfælde af, at to eller flere kommuner ønskede at slå sig sammen, men en kommune i det, som blev opfattet som en funktionel ny kommune, modsatte sig sammenlægningen, ville regeringen kunne bruge tvang for at opnå det, som samlet set for området ansås som en god løsning.

Den norske regerings strategi og proces i denne fase adskiller sig på en række punkter fundamentalt fra den danske regerings. **For det første** havde den norske regering ikke et politisk flertal for en specifik reform på plads, før de lokale processer og sammenlægningsdiskussioner



blev igangsat. Ikke mindst spørgsmålet om mulige tvangssammenlægninger forblev et uafklaret element<sup>12</sup>. Dermed var der for alle parter usikkerhed om, hvorvidt regeringen kunne bruge den parlamentariske kanal til at gennemføre en reform og i givet fald med hvilket indhold.

**For det andet** opstillede den norske regering ikke nogle minimumskrav til fremtidige kommunestørrelser, og det var i princippet op til de enkelte kommuner at beslutte, om de ville lægges sammen – og hvis de ville, hvem de så ville sammenlægges med. I en lokal politisk kalkule betyder fraværet af centralt pres, at lokale politiske omkostninger ved fx at give afkald på borgmesterposter og kommunalbestyrelsesposter ligger på de lokale politikeres skuldre, når dette skal afvejes mod eventuelle økonomiske, demokratiske og kapacitetsmæssige gevinster ved en kommunesammenlægning.

**For det tredje** blev de lokale inddelingsprocesser, som tidligere nævnt, igangsat, inden regeringen havde gjort sin stilling til eventuelle ændringer i den kommunale opgaveportefølje klar. Dekoblingen af inddelings- og opgavespørgsmålet betød, at det ikke var muligt for regeringen at bruge kompensationsstrategien til at "bestikke" kommunerne til at lægge sig sammen, mod at de fik nye opgaver. I forhold til de lokale processer betød det tillige, at kommunerne ikke vidste, om de ville få *betydelige nye* opgaver og derfor i princippet skulle afveje fordele og ulemper ved en eventuel sammenlægning uden at vide, om de ville have behov for større kapacitet for at kunne løse de fremtidige opgaver. Denne usikkerhed har næppe virket befordrende for den lokale sammenlægningstrang.

**For det fjerde** benyttede den norske regering sig, i modsætning til den danske, af en del økonomiske incitamenter for at motivere kommunerne til at slå sig sammen. Dels gennem økonomisk kompensation for de lokale sammenlægningsomkostninger, dels gennem en ændring af tilskudssystemet, så kommuner, der er "frivilligt små", kommer til at miste tilskud fra staten (Klausen, Askim, & Vabo, 2016). Regeringen tilbød et ikke ubetydeligt tilskud for at dække engangsomkostninger ved sammenlægning (standardiseret model beregnet efter antal indbyggere og antal kommuner, som slog sig sammen, varierende mellem NOK 20 og 65 millioner), en reformstøtte fastsat efter befolkningstal (varierende mellem NOK 5 og 30 millioner) og et tilskud til information og folkehøring. I tillæg blev kommunerne, i det såkaldte "inddelingstilskud", lovet fuld kompensation for tab af basistilskud i udligningssystemet og nettonedgang i distriktstilskud som følge af sammenlægningen (fuldt inddelingstilskud i 15 år efter sammenlægningen, med nedtrapning over 5 år). Da regeringen fortsat ønsker at opmuntre kommunerne til at slå sig sammen, er omtrent de samme tilskud også tilbudt, efter at selve kommunereformen blev afsluttet i 2017 (Regjeringen, 2019b).

I modsætning til den danske regerings "bestikkelse" af kommunerne som helhed ved at tilføre det kommunale niveau flere opgaver, retter den norske regerings kompensationsstrategi sig alene mod enkeltkommuner og dermed ikke mod kommunernes interesseorganisation. Den

---

<sup>12</sup> Den norske regering havde politisk flertal for at igangsætte reformprocessen, da den fremlagde sagen i Stortinget i foråret 2014. I forbindelse med fremlæggelsen fremsatte nogle oppositionspartier et forslag om at udsætte reformen. Dette blev stemt ned af flertallet i Stortinget, heriblandt Arbeiderpartiet. Indirekte havde reformen dermed relativt bred støtte i Stortinget fra starten af. Især spørgsmålet om, hvorvidt tvang kunne komme på tale og i givet fald hvordan, forblev dog gennem reformprocessen et parlamentarisk uafklaret reformelement. Arbeiderpartiet ændrede i foråret 2015 partiets standpunkt fra, at tvang var acceptabelt, såfremt en kommune modsatte sig en sammenlægning, som var ønskelig for flere naboer, til at tvang under ingen omstændigheder var acceptabelt. Den første Solberg-regering havde imidlertid et formelt samarbejde med Kristelig Folkeparti og Venstre, som sikrede dem et flertal, selv om specielt Kristelig Folkeparti var tilbageholdende med at tage stilling til spørgsmålet om tvang. Dermed var der i udgangspunktet ikke entydig støtte til at anvende tvang i sammenlægningerne fra regeringen og dennes samarbejdspartiets side. Dette, sammen med den stærke opposition og løfter om at ville omgøre tvangsvedtagelser, hvis Arbeiderpartiet og Senterpartiet vandt valget i 2017 (jf. afsnit 5.2.3), gjorde, at truslen om brug af tvang hele tiden blev opfattet som betinget ude i kommunerne – og forblev dermed en vag trussel.

norske regerings kompensationsstrategi aktiverer med andre ord ikke den korporative kanal på samme måde som den danske regerings strategi.

I det hele taget er der ikke meget, der peger på, at den norske regering i denne fase har søgt at aktivere den korporative kanal gennem en aktiv alliancebygningsstrategi rettet mod KS, ligesom der ikke i denne fase ser ud til at være synlige alliancebygningsstrategier rettet mod at sikre en bredere opbakning til reformen i det parlamentariske system. Regeringens strategi har snarere karakter af en afventende ikke-strategi, hvor regeringen afventede udfaldet af de lokale afklaringer af mulige sammenlægninger, inden den ville afklare, hvilke reformstrategiske ben den ville stå på i den videre reformproces. De politiske sonderinger i forbindelse med behandlingen af kommunereformen i 2014 åbnede dog et parlamentarisk beslutningsvindue gennem indgåelse af en intentionsaftale med Venstre og Kristelig Folkeparti om at gennemføre en regionsreform (se mere om dette i afsnit 5.2.3).

I Finland ledte reformforberedelserne i efteråret og vinteren 2005 frem til et politisk kompromis om rammerne for reformen i sommeren 2006. Regeringens forslag til reformen blev præsenteret i efteråret 2006 (Regeringen, 2006), og loven trådte i kraft i februar 2007 (Regeringen, 2007). Kommunerne fik tid frem til ultimo august 2007 til at meddele regeringen, hvordan de påtænkte at gennemføre reformen. Reformsekvensen var på dette punkt anderledes end i Danmark og Norge, eftersom man i Finland først vedtog en rammelov, og derefter kunne kommunerne, med afsæt i rammelovens principper, træffe konkrete beslutninger om sammenlægninger.

Både rammeloven og reformen som helhed byggede fra begyndelsen på tanken om frivillighed og flere handlingsalternativer. Målet med reformen var at styrke forudsætningerne for den kommunale serviceproduktion, men kommunerne kunne nå frem til målet enten gennem kommunesammenlægninger eller ved øget mellemkommunalt samarbejde om social- og sundhedsopgaver. Rammeloven indeholdt ingen eksakte minimumskrav til, hvor store de nye kommuner skulle være. Derimod blev der opstillet et mål om et befolkningsgrundlag på mindst 20.000 indbyggere i tilfælde af at kommunerne valgte at realisere målet gennem mellemkommunalt samarbejde. Dette er udtryk både for et politisk kompromis mellem regeringspartier med forskellige syn på kommunalpolitikken, men også for en alliancestrategi med det formål at sikre så stor accept af reformen som mulig, ikke blot gennem den parlamentariske kanal men også via den korporative kanal.

De finske kommuner kunne, i modsætning til i særdeleshed Danmark, hvor alle sammenlægninger blev gennemført samtidigt, vælge at gennemføre reformen når som helst i den periode, hvor reformlovgivningen var i kraft fra 2008 til 2013. De økonomiske incitamentet for sammenlægninger blev dog udformet, så det var mere økonomisk fordelagtigt at gennemføre sammenlægninger i begyndelsen af perioden end i slutningen af perioden. De økonomiske kompensationer var desuden udformede for at tilskynde til sammenlægninger mellem flere end to kommuner, eftersom man ønskede at stimulere til tilstrækkeligt store forandringer<sup>13</sup>. Reformen indeholdt altså, præcis som i Norge, en strategi for økonomisk kompensation til de kommuner, der valgte at indgå i en sammenlægning (men ikke til de, der valgte øget mellemkommunalt

---

<sup>13</sup> De økonomiske incitamentet bestod af:

- a) et engangsbeløb til at dække meromkostninger og investeringer i forbindelse med sammenlægningen (udbetalt over tre år)
- b) en kompensation for reducerede statstilskud i en overgangsperiode.

Sammenlægningstilskuddet (a) bestod af et grundbeløb relateret til antal indbyggere plus en tillægsdel. Grundbeløbet kunne højst være på 7,6 millioner euro. Tillæggsdelen var udformet således, at den tilskyndede til hurtige sammenlægninger og sammenlægninger mellem mere end to kommuner. Sammenlægninger i begyndelsen af reformperioden (2008-09) gav ret til et 1,8 gange så stort tillægsbeløb som sammenlægninger i slutningen af perioden (2012-13) (RP 155/2006).

samarbejde). I modsætning til Danmark var der derimod ikke nogen opgavemæssig kompensation for kommunerne som helhed, som kunne understøtte en aktiv reformstøtte via den korporative kanal/ Finlands Kommunförbund.

I modsætning til i både Norge og Danmark var der ikke indlagt tydelige mekanismer i den finske reform til at styre de lokale reformprocesser eller til efterfølgende at gribe ind, hvis de frivillige foranstaltninger ikke var tilstrækkelige. Regeringen har i princippet ret til at forkaste initiativer om sammenlægninger, såfremt de ikke opfylder kravene til befolkningsunderlag eller geografisk konsistens, men i praksis har regeringen godkendt alle initiativer til sammenlægning. I rammeloven indgik en passus om, at regeringen i 2009 skulle evaluere den frivillige aktivitet i kommunerne og efter behov ville forbeholde sig retten til at vedtage yderligere reformhandling. Den store grad af frivillighed og fraværet af løsningsmekanismer gjorde, at de lokale reformprocesser i visse tilfælde blev komplicerede, og at vetospillere fik stor indflydelse på, hvordan slutresultatet blev.

Reformstrategisk blev lovgivningen udformet med udgangspunkt i de tidligere alliance- og kompensationsstrategier og byggede videre på aktiviteter, som blev opbygget i forberedelsesprocessen. Det var tydeligt, at der fandtes et opdæmmed behov for sammenlægningsskridt i kommunerne, som allerede på forskellig vis havde ledt til sammenlægningsfrivillig aktivitet. Regeringen agtede at formulere reforminitiativer, som delvist var i strid med dette, men valgte at appellere til kommunerne om at indgå frivillige aftaler fremfor at sammenlægge med tvang, bl.a. ved ikke at skrive nogen klar grænse ind for, hvor store de nydannede kommuner skulle være. Regeringen tilnærmede også en alliancestrategi gennem et reformoplæg, som åbnede for mange forskellige slags aktiviteter, og som ikke skabte stærk modstand mod reformen hos kommunerne.

### 5.2.2 De lokale sammenlægningsprocesser

I Danmark var reformbeslutningerne blevet modnet med præsentationen af Strukturkommissionens betænkning, og allerede inden aftalen om strukturreformen blev indgået, var de lokale sammenlægningssonderinger i fuld gang i kommunerne (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 144). Frem gennem foråret speedes processen med aftaler og folkeafstemninger op og når i løbet af foråret et *point of no return* (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 144). Da det officielle startskud til reformen lød med indgåelsen af aftalen om strukturreform, var det kommunale sammenlægningsløb således allerede i fuld gang. Inden for rammerne af det nationale krav om minimum 20.000 indbyggere blev der i løbet af det næste halve år i de enkelte kommuner opstillet forskellige sammenlægnings-scenarier, forhandlet med mulige sammenlægningspartnere og indgået aftaler. De fleste steder klarede kommunerne de lokale forhandlinger selv og endte med at indgå aftaler, der levede op til minimumskravene. Skønt de lokale forhandlinger ikke var konfliktfri (Mouritzen, 2006), så blev det nye kommunale danmarkskort tegnet forbausende gnidningsfrit, og stort set alle kommuner fandt sammen i nye kommuner med minimum 20.000 indbyggere. Kun tre steder i landet blev sammenlægningerne faciliteret af regeringens opmand (Lolland, ny Fredensborg og ny Vejle), mens regeringen på forskellig vis faciliterede de to sammenlægningsprocesser omkring Furesø og Ringkøbing-Skjern (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 152-153).

Som tidligere nævnt, endte syv kommuner med under 20.000 indbyggere (heraf fem ø-kommuner). Disse kommuner kom dermed gennem "kattelommen" ved at indgå et forpligtende samarbejde med en større nabokommune. Bortset herfra tegnede de lokale sammenlægnings-

processer et nyt kommunalt danmarkskort med kommunestørrelser på minimum 20.000 indbyggere, som lå klart til, at regeringen kunne påbegynde det konkrete lovarbejde pr. 1.1.2005 og fremlægge et lovkompleks med 50 love for Folketinget i løbet af foråret 2005. Regeringens strategi med at udnytte alliancestrategien til at udstikke rammerne for en centralt styret reform via den parlamentariske kanal og bruge alliance- og kompensationsstrategierne over for den stærke part i den kooperative kanal, KL, ser i så henseende ud til at have båret frugt.

I Norge blev også fasen med lokale sammenlægningsprocesser meget anderledes end i Danmark. Ikke mindst fordi den norske regering igangsatte en proces, hvor de enkelte kommuner som udgangspunkt selv skulle træffe beslutning om, hvorvidt de ønskede at blive sammenlagt eller ej. Denne proces var i overensstemmelse med en Stortingsbeslutning fra 1995 om, at kommunesammenlægninger skal være frivillige. Frivillighedsprincippet betød, at det var den enkelte kommunalbestyrelse, der suverænt traf beslutning om, hvorvidt den ville opgive sin eksistens som selvstændig kommune. Regeringens latente trussel om, at der i særlige tilfælde kunne blive tale om tvangssammenlægninger, blev hos størstedelen af de norske kommuner aldrig opfattet som en trussel med stor troværdighed. I forbindelse med de lokale sammenlægningsafklaringer blev der i Norge holdt mange flere lokale vejledende folkeafstemninger end i Danmark. Desuden var der den forskel på de lokale folkeafstemninger i de to lande, at de i Danmark drejede sig om, *hvem* man skulle sammenlægges med, mens spørgsmålet i Norge i mindst ligeså høj grad gik på, *om* kommunen skulle sammenlægges.

Dette afspejler billedligt den norske regerings ambitioner om at gennemføre en reform ad frivillighedens vej med en stærk lokal forankring og høj demokratisk legitimitet. Det var omvendt ikke befordrende for regeringens ambitioner om en reform, der gjorde de små kommuner større og mere robuste, for i mange af de små kommuner pegede de vejledende folkeafstemninger på, at der ikke var folkelig opbakning til kommunesammenlægning (Askim, Klausen, Vabo, & Bjurstrøm, 2017; Borge, Fiva, Rattsø, & Sørensen, 2017). De lokale folkeafstemninger kom dermed til at spille en betydeligt større rolle end i Danmark – uden for regeringens parlamentariske og korporative rækkevidde.

I overensstemmelse med den norske regerings reformplaner kom også de statslige Fylkesmenn til at spille en helt central rolle. Både fordi de skulle rådgive, vejlede og styre de lokale afklaringsprocesser om sammenlægning, men også fordi de et par måneder efter udløbet af deadline for lokale beslutninger skulle sende deres anbefaling for den fremtidige kommuneinddeling i fylket til regeringen (senest den 15. oktober 2016). Fylkesmennenes mandat til at styre sammenlægningsprocesserne var imidlertid meget vagt. De fik ingen instruktioner fra regeringen om, hvordan de skulle styre og dirigere sammenlægningsprocesserne – og de havde ingen rolle som beslutningstagere. Det lader til, at det var forventet, at de definerede deres egen rolle med afsæt i deres viden om den lokale kontekst. Og det var præcis, hvad de gjorde i denne sag, som i alle andre opgaver de varetager (Fimreite & Flo, 2018; Flo, 2014). Nogle af dem tog aktivt del i de lokale processer i en rolle som sammenlægningsagenter. Andre valgte en mere tilbagetrukket rolle og afventede mere konkrete handlingssignaler og procesredskaber fra regeringen. Nogle Fylkesmenn blev reformstøttende facilitatorer, andre blev meget passive og i praksis reformmodstandere. I nogle fylker anbefalede Fylkesmennene tvangssammenlægninger, i andre fylker gjorde de ikke. Uanset hvilken rolle de enkelte Fylkesmenn valgte at indtage, så er Fylkesmannen en statslig institution, og regeringens brug af Fylkesmennene i reformprocessen knytter derfor ikke an til anvendelse af hverken den korporative eller parlamentariske kanal.

I lyset af de geografiske forskelle mellem Danmark og Norge blev der paradoksalt nok gjort tilpasninger til ø-kommunernes situation i Danmark ved at åbne for muligheden for at indgå i et forpligtende samarbejde med andre kommuner i stedet for en egentlig sammenlægning. I Norge blev der ikke fra nationalt niveau lavet nogen former for tilpasninger til geografiske forhold i reformen – bortset altså fra at kommunerne selv kunne vælge, om de ville slå sig sammen.

Hvor den danske regerings inddragelse af de kommunale og regionale organisationer i Strukturkommissionens arbejde, og den heraf følgende alliancedannelse mellem regeringen og KL, kan ses som en aktiv udnyttelse af den korporative kanal, er der ikke tegn på, at en lignende aktivering af den korporative kanal har fundet sted i Norge. Hvor den danske mindretalsregering havde udnyttet sit parlamentariske grundlag til at sikre flertal for sin reform, inden de lokale sammenlægningsprocesser blev skudt i gang, så bliver den norske regerings strategiske muligheder for at bruge den parlamentariske kanal mere mudret i takt med, at de lokale afklaringsprocesser om sammenlægning kører.

Baseret på de historiske erfaringer kunne den norske regering ved præsentationen af sit reformforslag i 2014 mere eller mindre tage støtte fra Arbeiderpartiet til centrale dele af reformen for givet. Arbeiderpartiet havde for eksempel påpeget behovet for en reform i deres valgprogram forud for 2013-valget, og i de indledende konsultationsfaser støttede de regeringens ideer og planer. Regeringen havde altså i udgangspunktet gode muligheder for at bruge alliancestrategien over for Arbeiderpartiet til at opnå opbakning til sin reform. Kort efter aftalen i Stortinget i foråret 2014 blev det imidlertid klart, at Arbeiderpartiet gik fra at være en aktiv reformstøtte til at være passive og endte op med at være blandt reformkritikerne og aktivt mobilisere modstand mod reformen. Den officielle grund til ændringen i Arbeiderpartiets holdning var uenighed med regeringen om, hvordan reformprocessen var designet. En anden forklaring kunne være, at partiets repræsentant i den ansvarlige Storkomite ikke var partilederen, men en repræsentant valgt i en af de mere perifere dele af Norge. Denne repræsentant, som gik ind for mere lokalt forankrede processer baseret på høringer og lokal deltagelse, var den, der præsenterede Arbeiderpartiets politik.

Desuden var der intern reformopposition i Arbeiderpartiet fra borgmestre og kommunalbestyrelsesmedlemmer, som ikke ønskede sammenlægning i deres område. Som oppositionsparti var Arbeiderpartiet sandsynligvis heller ikke parat til at bære eventuelle politiske omkostninger ved regeringens reform, da kommunalvalgene i 2015 begyndte at nærme sig. Ved at indtage en klar position mod reformen, etablerede Arbeiderpartiet en alliance med Senterpartiet, som også historisk har været en stærk modstander af kommunesammenlægninger. Disse partier har begge et godt fodfæste i norske kommuner, da en stor andel af borgmestrene repræsenterer et af de to partier. Disse to partier har derfor også mest at tabe ved en reduktion i antallet af kommuner (Hansen, 2014). Begge partier vandt meget i meningsmålingerne både forud for kommunalvalget i 2015 og Stortingsvalget i 2017. Det lykkedes altså ikke den norske regering i denne fase at opbygge alliancer med disse parlamentspartier med, at der blev indgået alliancer mod regeringen i stedet.

Den ansvarlige minister havde tillige problemer med at etablere entusiasme til støtte for reformen fra andre ministre i regeringen. En vigtig grund til dette kan være, at mange af de relevante ministre arbejdede på at fremme deres egne institutionelle reformer som fx større enheder inden for området for videregående uddannelse, sundhedsvæsenet eller politiet. Sammenlignet med den ansvarlige danske minister, ser den norske minister ikke ud til at have været i

stand til at sikre en stærk reformstøttende alliance, hverken inden for eller uden for regeringen. Resultatet er mangel på vigtig støtte til reformplanerne uden for Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. Dermed var det meget vanskeligt for regeringens at udnytte den parlamentariske kanal.

Det lykkedes heller ikke for den ansvarlige norske minister at aktivere den korporative kanal gennem indgåelse af en alliance med kommunernes interesseorganisation, KS. KS i Norge blev aldrig en reformstøttende alliancepartner for den norske regering. I stedet indtog KS også i fasen med lokale sammenlægningsprocesser en relativt passiv ikke-stillingtagende position for at undgå at aktivere konflikter på de indre linjer. Den ansvarlige norske ministers primære redskab til at få støtte til reformen i det kommunale Norge var derimod i højere grad baseret på information end på *commitment*. Han rejste til mange norske kommuner og argumenterede for reformen på grundlag af oplysninger om kvaliteten og tilvejebringelsen af forskellige former for kommunal service, men havde svært ved at sikre en aktiv lokal opbakning til reformintentionerne. Selv om han indgik i dialog med både KS, fagforeninger og andre organisationer, så blev ministerens informationsindsats aldrig omsat til, at disse aktører aktivt involverede sig i reformprocessen. Hvor den danske regering havde anvendt en aktiv alliancestrategi over for KL og Dansk Folkeparti, og dermed havde sikret sig opbakning både i den korporative og den parlamentarisk kanal forud for de lokale processer, så lykkedes det ikke den norske regering at få skabt reformstøttende alliancer hverken via den korporative eller den parlamentariske kanal.

I Finland kom en del lokale processer i gang allerede, inden reformlovgivningen krævede handling fra kommunernes side. Spontane kommunesammenlægninger var således gennemført allerede i de første år efter årtusindskiftet. 1. januar 2007, en måned inden reformlovgivningen trådte i kraft, var der 14 frivillige kommunesammenlægninger. Der er indikationer på, at kommune- og servicestrukturreformen fungerede som en katalysator for lokale sammenlægningsprocesser, som tidligere havde været på tegnebrættet, men som ikke var blevet effektueret. En indikation på, at dette var tilfældet er bl.a., at flere kommunesammenlægninger, som blev nedstemt ved folkeafstemninger i 1990'erne, endte med at blive gennemført i årene 2008–2013.

De finske kommunalpolitikere havde et sværere og mere komplekst valg i forhold til at udmønte reformen lokalt sammenlignet med de norske og danske kolleger. De kommunale beslutningstagere blev bl.a. stillet over for følgende grundlæggende valg:

- Skal kommunen styrke befolkningsunderlaget for den kommunale service gennem kommunesammenlægning eller mellemkommunalt samarbejde?
- Hvis kommunesammenlægning bliver aktuel: med hvilke kommuner skal kommunen da forhandle?
- Hvis øget mellemkommunalt samarbejde bliver aktuelt: hvilke kommuner og hvilke opgaver skal det omfatte, og i hvilken form skal det ske?
- Hvornår i perioden 2008-2013 skal ændringen gennemføres?

De lokale beslutningsprocesser i Finland var udtrykkeligt lokale. Frivilligheden og de mange valgmuligheder førte til en stor aktivitet på lokalt niveau, men betød omvendt også, at resultatet blev uensartet. Antallet af kommuner blev reduceret med 112 i den periode, hvor reformlovgivningen var i kraft, hvilket er det største antal kommunesammenlægninger i Finlands historie. Samtidigt indebar nye mellemkommunale samarbejder, at antallet af juridisk ansvarlige enheder (kommuner eller kommunale samarbejder) inden for det primære sundhedsområde og socialområdet blev halveret fra 240 til 120.

Tallene dækker over både store og små ændringer, eftersom de lokale reformprocesser var meget forskellige. En del steder, særligt omkring middelstore byer, gik kommunerne ind for at gennemføre relativt radikale forandringer, som omfattede tre eller flere kommuner. Den største sammenlægning omfattede ti tidligere kommuner. Andre steder tilstræbte man at gennemføre så små afvigelser fra status quo som muligt. Den store grad af frivillighed og fraværet af nationale styringsmekanismer ledte til en del uforudsete resultater. Næsten halvdelen (47 %) af de gennemførte kommunesammenlægninger førte til kommuner med færre end 20.000 indbyggere, trods det at 20.000 var som en uformel minimumsgrænse i reformforberedelsen. I en del regioner førte en eller flere kommuners vetospillende adfærd, til at man på samme tid gennemførte kommunesammenlægninger og opbyggede nye strukturer for mellemkommunalt samarbejde.

### 5.2.3 Udmøntningsfasen: de afsluttende lovforberedende forhandlinger

Sideløbende med de lokale sammenlægningsprocesser bevægede den parlamentariske del af reformprocessen sig i Danmark i løbet af efteråret 2007 ind i udmøntningsfasen med politiske forhandlinger om den konkrete lovmæssige udmøntning af reformen (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 149). Da der i juni 2004 var indgået et forlig baseret på et flertal i Folketinget, blev den parlamentariske proces alt overvejende en bekræftelse af beslutninger, hvis hovedindhold lå fast i aftalen mellem regeringen og Dansk Folkeparti fra juni 2004 (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 147). Regeringen havde derfor på den ene side et parlamentarisk flertal på plads og havde muligheden for at udnytte den parlamentariske kanal til at gennemføre reformen i sin helhed med et snævert politisk flertal. Dette gav regeringen en stærk forhandlingsposition i forhold til oppositionspartierne i Folketinget. På den anden side havde regeringen dog, som tidligere nævnt, i aftaleteksten valgt at indbygge forskellige elementer, der kunne ses som en tilnærmelse til oppositionens synspunkter, fx om at regionerne ikke skulle være rene sundhedsregioner (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 148-150), og havde hermed holdt en mulighed åben for at indgå forhandlinger med oppositionen og lave bredere forlig om dele af reformkomplekset. Regeringen havde dermed stadig mulighed for at udnytte både alliance- og kompensationsstrategien til at opnå øget opbakning til reformen.

Da der tillige knytter sig en del usikre momenter til reformen, havde regeringen generelt et behov for at få bredere parlamentarisk opbakning til reformen, så flere kunne dele ansvaret for utilfredshed og mulige problemer (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 153). I de politiske forhandlinger frem mod sommeren 2005 lykkedes det regeringen at få Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre til at stemme for inddelingsreformen, så der blev en bred parlamentarisk opbakning bag de nye kommuners geografiske grænser (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 156). Udover at de to oppositionspartier ikke var imod kommunesammenlægninger som sådan, så kan det også have været befordrende for forliget om inddelingsreformen, at regeringen udpegede en tidligere socialdemokratisk borgmester som den opmand, der skulle løse knuderne de steder i landet, hvor der var sammenlægningsproblemer (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 154).

Samlet lykkedes det regeringen at få et eller flere af reformmodstanderpartierne til at stemme for 29 ud af de 50 love i lovkomplekset (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 156). Skønt aftalen om strukturreformen var indgået med et snævert parlamentarisk flertal, blev en stor del af lovgivningen i overensstemmelse med danske traditioner således vedtaget med brede flertal (Christiansen & Klitgaard, 2008 s. 155). Undervejs i udmøntningsfasen var der folketingsvalg i februar 2005. På dette tidspunkt var reformen på mange måder sat på skinner og mange af reformlovforslagene fremsat i Folketinget eller sendt i høring, og kommunalreformen blev i

modsatning til udlændinge- og integrationsspørgsmålet ikke et centralt tema i valgkampen. Valgresultatet ændrede ikke den parlamentariske situation og VK-regeringen kunne fortsætte med Dansk Folkeparti som støtteparti. At regeringen kunne fortsætte med et de facto flertal bag sig, gav en stærk forhandlingsposition, også i den afsluttende parlamentariske proces med reformlovgivningen, og gav tillige regeringen et stærkt kort til at kunne udnytte den parlamentariske kanal til at håndtere eventuelle lommer af reformmodstand i den korporative kanal.

Anderledes var den parlamentariske situation i Norge. Regeringen havde her et parlamentarisk flertal for at igangsætte sine reformplaner om at få skabt større og mere robuste kommuner, men havde ikke, før de lokale afklaringsprocesser om sammenlægning gik i gang, et parlamentarisk flertal for et mere specifikt reformindhold. Dog var der flertal for, at fylkesmændene skulle indgå i en facilitatorrolle.

De anbefalingsrapporter, som fylkesmændene sendte til regeringen i oktober 2016, endte, som tidligere nævnt, med at have meget forskellig karakter. I nogle fylker anbefalede Fylkesmændene mange sammenlægninger, i andre ganske få. Tillige anbefalede Fylkesmændene i nogle fylker tvangssammenlægninger, mens de i andre fylker ikke gjorde det. Det gav et diffust, mangfoldigt og sammensat grundlag for de parlamentariske forhandlinger i udmøntningsfasen.

Kommunalreformen blev, som tidligere nævnt, et vigtigt tema både ved kommunalvalget i 2015 og Stortingsvalget i 2017, med en betydelig aktivering af reformmodstand både lokalt og blandt oppositionspartierne i Stortinget. Samtidig gik Arbejderpartiet, som nævnt, fra at være aktive reformstøtter til at være passive og endte op med at være blandt reformkritikerne og aktivt mobilisere modstand mod reformen. Den parlamentariske situation var således alt andet end befordrende for en reform, da regeringen bevægede sig ind i udmøntningsfasen i efteråret 2016.

De politiske forhandlinger gennem de næste måneder viste da også, at regeringen havde vanskeligt ved at finde parlamentarisk støtte til en stor og omfattende kommunalreform, som kunne matche regeringens oprindelige ambitioner om større kommuner, som kunne få nye opgaver. De politiske sonderinger i forbindelse med behandlingen af kommunalreformen i 2014 og videre frem til foråret 2016 havde dog åbnet et beslutningsvindue til at gennemføre en *regions*-reform. Dette skete med en intentionsaftale med Venstre og Kristelig Folkeparti som skulle reducere antallet af enheder på det regionale niveau til omkring ti og styrke fylkeskommunerne gennem overførsel af opgaver fra staten. Dette skal ses i lyset af, at Venstre i sit partiprogram havde formuleret et stærkt politisk ønske om en regionsreform. Venstre havde, sammen med regeringens andet støtteparti, Kristelig Folkeparti, allerede i forbindelse med den politiske aftale om en kommunalreform i 2014 fået regeringens tilsagn til, at der skulle etableres et nyt regionsniveau til erstatning for det eksisterende fylkesniveau. Derudover skulle udredningen af opgaver til de nye regioner ske parallelt med arbejdet med opgaver til kommunerne (Klausen, Askim, & Vabo, 2016 s. 38).

Regeringen har her synligt aktiveret en alliancestrategi i forhold til den parlamentariske kanal ved at søge parlamentarisk støtte til kommunalreformen ved at indgå en aftale om en *regions*-reform. Her tegnes også konturerne af en parlamentarisk kompensationsstrategi, hvor regeringen tilbyder Venstre og Kristelig Folkeparti en regionsreform som kompensation for deres støtte til en kommunereform.

På grundlag af det samlede politiske forhandlingsforløb indgår regeringen i februar 2017 en aftale med Venstre og Kristelig Folkeparti om en kommune- og regionsreform (Regjeringen, 2017b). Denne aftale bliver det parlamentariske grundlag for de lovforslag om ændringer af



kommunestrukturen, som regeringen fremsætter for Stortinget i maj 2017 (Regjeringen, 2017a). I lyset af det sammensatte reforminput fra Fylkesmennene og regeringens vanskeligheder med at etablere såvel intern regeringsstøtte til reformen som parlamentariske alliancer med andre partier, er det ikke overraskende, at udmøntningsfasen munder ud i en Stortingsbeslutning i juni 2017, som indeholder et relativt begrænset antal kommunesammenlægninger. De frivillige sammenlægninger fik bred støtte i Stortinget, mens de 11 tvangsvedtagelser (som omfatter 36 kommuner, hvoraf de fleste frivilligt ønskede sammenlægning) fik et mere snævert flertal med stemmerne fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre.

Nok så væsentligt er det, at der undervejs i de parlamentariske forhandlinger i den samlede reformproces åbner sig et beslutningsvindue i forhold til en regionsreform, hvor det i højere grad er fylkerne end kommunerne, der bliver større og får nye opgaver. De politiske forhandlinger munder ud i, at Stortinget i juni 2017 vedtager, at de 19 fylker skal sammenlægges til 11 nye regioner med virkning fra 1.1.2020<sup>14</sup> (Regjeringen, 2019a). De politiske forhandlinger om de nye regioners opgaver faciliteres i februar 2018 af en ekspertudvalgs-rapport om "Regionreformen" med fokus på mulig decentralisering af opgaver fra staten til fylkeskommunerne (Regjeringen, 2018c)<sup>15</sup>. Hvad der oprindeligt af regeringen blev dagsordenssat som en *kommunereform*, bliver dermed i løbet af den samlede reformproces transformeret til i højere grad at være en ikke-dagsordenssat *regionsreform*.

I Norge er spørgsmålet om opgaveflytninger endnu ikke afklaret, og for kommunernes del er der en række forskellige udredninger i gang (Regjeringen, 2017c) (se afsnit 2.2.2). I modsætning hertil er der enighed om at overføre en række opgaver fra staten til de nye regioner, blandt andet inden for områder som kompetenceudvikling og integration, folkesundhed, klima og miljø, erhvervsudvikling og landbrug, forskning, transport, planlægning og kultur (Regjeringen, 2018a; Regjeringen, 2018b).

Også for regionerne, på samme måde som for kommunerne, bliver visse spørgsmål knyttet til opgavefordelingen afgjort i andre reformprocesser. For eksempel er et større regionalt ansvar for kulturopgaver nu foreslået i regeringens udspil på kulturområdet. Som et andet eksempel er en overførsel til regionerne af det statslige organ Bufetats opgaver på området for udsatte børn og unge under vurdering. Der er uenighed om, hvor vigtig opgaveoverflytningen til regionerne i realiteten er. Beløbsmæssigt vil de nye opgaver fylde begrænset i regionernes budgetter. Men sammenlignet med opgaveoverførslen til kommunerne indebærer reformen en betydeligt større overførsel af opgaver til regioner.

Spørgsmålet om opgaveoverførsler blev i vid udstrækning udredt på regionalt niveau, og dette skete efter beslutningen om sammenlægningen både på kommunalt og fylkeskommunalt niveau. For kommunene foreligger der ingen egentlig udredning af mulige opgaver. Ekspertutvalget for kommunereformen fik til opgave at vurdere, om der var behov for tillægskriterier eller justeringer af kriterierne fra den første deludredning. Vurderingen skulle ske med udgangspunkt i eksempler på enkelte opgaver, som det kunne være aktuelt at overføre til kommunerne. Der blev altså ikke lavet nogen fuld gennemgang af alle tænkelige opgaver (Ekspertutvalget, 2014b). Ved regionsreformen blev der nedsat et selvstændigt ekspertudvalg, som havde til opgave at foreslå konkrete opgaver og ansvarsområder, som kunne overføres til fylkeskommunene (Regjeringen, 2018c).

I Finland var lovgivningssekvensen anderledes end i Danmark og Norge. Rammeloven kom først (2007), og kommunernes konkrete beslutninger blev derefter gennemført på grundlag af

<sup>14</sup> Sammenlægning af Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag til Trøndelag dog med virkning fra 1. januar 2018

<sup>15</sup> I foråret 2018 indtræder Venstre desuden i regeringen, ligesom Kristelig Folkeparti indtræder i regeringen i januar 2019.

principperne i loven. Den politiske aftale om reformen og rammelovgivningen handlede om principper, tidsplan og metoder, og lovgivningen fastlagde dermed ikke, som i Danmark og Norge, et nyt kommunekort gennem en samlet inddelingslov. Eftersom kommunesammenlægningerne var frivillige, blev hver enkelt sammenlægning fastlagt gennem en separat regeringsbeslutning, efter at kommunerne i fælleskab havde ansøgt om, at sammenlægningen skulle gennemføres.

Riksdagens beslutning om rammeloven for kommune- og servicestrukturreformen blev vedtaget med et meget bredt parlamentarisk flertal, 197 stemmer ud af 200, i januar 2007. Blot tre rigsdagsmedlemmer fra det populistiske parti Sannfinländarna stemte imod loven. Selvom forberedelsen af reformen ikke skete i en parlamentarisk komité, men blev styret af regeringspartierne, lykkedes det at opnå politisk konsensus om reformen. Rigsdagsdebatten viste, at partierne havde forskellige syn på reformens virkemidler og på, hvor store ændringer der var behov for, men eftersom rammeloven blev formuleret i bred enighed på grundlag af alliancestrategien, tilbød den samtidigt noget for alle.

Konsensusen om reformpakken indebar, at rigsdagsvalget og regeringsdannelsen i 2007 kunne bygge videre på de politiske aftaler om en reform, selvom regeringens parlamentariske grundlag blev forandret. Egentlig partipolitisk polarisering i spørgsmålene om kommuneinddeling opstod først forud for valget i 2011, da Samlingspartiet og Socialdemokraterne ville gå videre med en mere radikal kommunesammenlægningsreform med elementer af tvang, hvis der var behov for det. I modsætning hertil mente partiet Centern, at man skulle fortsætte ad den vej, man var gået ind på med kommune- og servicestrukturreformen (Sandberg, 2016).

#### 5.2.4 Opsamling: reformbesluttende fase

I den første del af den reformbesluttende fase benytter den danske regering sig af kompensations- og alliancestrategien. Over for den korporative kanal anvendes begge strategier bl.a. ved at inddrage KL i sekretariatsarbejdet og at give kommuner mulighed for at få dispensation til at fortsætte med et indbyggertal lavere end 20.000, som det ellers blev krævet. Desuden kompenseres det kommunale niveau som helhed ved, at der overføres opgaver fra de tidligere amter til kommunerne. Over for den parlamentariske kanal anvendes også begge strategier. I første omgang ved at opbygge en alliance med regeringens støtteparti Dansk Folkeparti gennem en kompensation i form af nedlæggelse af de eksisterende amter. Senere forsøger regeringen at opbygge en alliance med oppositionspartiet Socialdemokraterne ved at give de nye regioner flere opgaver end oprindeligt udmeldt.

I den første del af den reformbesluttende fase var den norske regering mindre strategisk aktiv end den danske. For det første betød regeringens tilgang om frivillighed, at kommunerne ikke blev tvunget til at lægge sig sammen. Regeringen forsøgte ikke særligt aktivt at opbygge alliancer hverken med aktører i den korporative eller parlamentariske kanal på dette tidspunkt. Den norske regering brugte dog i denne delfase elementer af både kompensations- og alliancestrategien over for de to partier (Venstre og Kristelig Folkeparti), som senere endte med at blive det parlamentariske grundlag for reformen. Blandt andet blev der i de politiske sonderinger i forbindelse med behandlingen af kommunalreformen i 2014 åbnet et parlamentarisk beslutningsvindue til at gennemføre en *regions*reform. Vedtagelsen af en regionsreform kan betragtes som kompensation til de to partier Venstre og Kristelig Folkeparti for at støtte op om kommunereformen. Disse alliance- og kompensationsstrategiske tiltag kan dog i ligeså høj grad ses som udtryk for pres fra de to samarbejdspartiets side. Desuden havde den norske

regering afskåret sig fra muligheden for at kompensere kommunerne med flere opgaver ved at stille spørgsmålet om opgavefordelingen fra spørgsmålet om kommuneinddelingen.

I den første del af den reformbesluttende fase var den finske regering også mindre strategisk aktiv end den danske. Den finske regering byggede dog i forhold til den korporative kanal videre på den alliancestrategiske støtte fra den indledende reformproces. Ligeledes blev der opstillet økonomiske incitamenter for at anspore enkeltkommuner til at lægge sig sammen eller indgå i mellemkommunale samarbejder. I rammeloven for reformen blev der lagt vægt på frivillighed, flere handlingsalternativer og fleksibilitet med hensyn til implementeringstidspunkt. Dette kan ses som udtryk for en alliancestrategi med det formål at sikre så stor accept af reformen som mulig såvel i den parlamentariske kanal som i den korporative kanal.

I delfasen med lokale sammenlægningsprocesser var hverken den norske, den danske eller den finske regering særligt strategisk aktive. I Danmark overlod regeringen i høj grad sammenlægningsprocesserne til kommunerne selv. I Norge styrede kommunerne også i høj grad selv sammenlægningsprocesserne, ligesom den statslige repræsentant i regionerne Fylkesmanden spillede en væsentlig rolle for de kommunale sammenlægningsprocesser i mange regioner. I Finland var det også i vid udtrækning overladt til de lokale sammenlægningsprocesser i kommunerne at udmønte reformen, både i forhold til om befolkningsunderlaget skulle øges gennem sammenlægning eller samarbejde, hvem der skulle indgå i den nye konstruktion, og hvornår i reformperioden den skulle implementeres.

Samlet set for den reformbesluttende fase kan man altså sige, at den danske regering aktivt udnyttede den korporative kanal ved at inddrage de kommunale og regionale organisationer i Strukturkommissionens arbejde og derefter danne en tæt alliance med KL. Der er ikke tegn på, at en lignende aktivering af den korporative kanal har fundet sted i Norge. I Finland byggede regeringen alliancestrategisk videre på den korporative støtte fra den indledende reformproces og fik rammelovgivningen for reformen vedtaget med meget stort parlamentarisk flertal, bl.a. befordret af en alliancestrategisk rammelovsudformning med stor fleksibilitet for kommunerne mht., hvordan og hvornår reformen skulle udmøntes.

Den danske mindretalsregering havde udnyttet sit parlamentariske grundlag til at sikre flertal for sin reform, inden de lokale sammenlægningsprocesser blev skudt i gang. I modsætning hertil bliver den norske regerings strategiske muligheder for at bruge den parlamentariske kanal mere mudrede i takt med, at de lokale afklaringsprocesser om sammenlægning kører. I forlængelse heraf lykkes det heller ikke den norske regering at skabe en alliance med hverken Arbeiderpartiet eller Senterpartiet om at bakke op om at vedtage reformen. Den finske regering havde ikke behov for at aktivere yderligere korporativ eller parlamentarisk støtte til reformen, da rammelovgivningen for reformen tidligere var blevet vedtaget med stort parlamentarisk flertal (og støtte fra den korporative kanal), og at udmøntningen af reformen som følge heraf ikke indebar en parlamentarisk beslutning om et nyt kommunekort men primært havde karakter af en administrativ implementeringsopgave i regeringsregi.

## 6 Ens eller forskellige? Sammenligning af reformstrategier

Analysen har med udgangspunkt i undersøgelsesspørgsmålets første del for det første belyst, hvilke reformstrategier regeringerne i henholdsvis Danmark, Norge og Finland har anvendt i reformprocessen. For det andet har analysen undersøgt, hvordan reformstrategierne anvendes inden for givne institutionelle rammer. Særligt har der været fokus på tre institutionelle forhold, som er væsentlige for regeringernes muligheder for at agere strategisk. Dette afsnit sammenfatter analysens resultater og giver dermed svar på første del af undersøgelsens spørgsmål. Desuden gives et bud på, undersøgelsesspørgsmålets anden del: hvordan strategianvendelsen har betydning for reformbeslutningerne i de tre lande.

### 6.1 Anvendelsen af reformstrategier

I det følgende sammenfattes analysens beskrivelse af de tre regerings brug af reformstrategier. Strategianvendelsen opsummeres opdelt i forhold til den korporative og den parlamentariske kanal, da dette kan give en indikation af, hvordan strategierne anvendes i forhold til de institutionelle rammer. Desuden følger opsummeringen analysens inddeling af reformprocessen i to overordnede faser: den indledende reformproces og den reformbesluttende fase. Hver af disse faser er inddelt i tre delfaser.

#### 6.1.1 Den indledende reformproces

Tabel 6.1 viser i oversigtsform regeringernes strategivalg i forhold til den korporative og parlamentariske kanal i den indledende reformproces (Tabel 6.1) og den reformbesluttende fase (Tabel 6.2).

**Tabel 6.1** Oversigt over regeringernes strategianvendelse i den indledende reformproces

Delfase	Kanal	Danmark	Norge	Finland
Dagsordensfastsættelse	Korporative	Forvirringsstrategi	Bruger ikke nogen strategi	Forvirringsstrategi (forudgående) Alliancestrategi
	Parlamentariske	Forvirringsstrategi	Skaber grundlag for alliancestrategi	Forvirringsstrategi (forudgående) Alliancestrategi
De reformforberedende udvalg	Korporative	Skaber grundlag for senere at bruge alliancestrategi og kompensationsstrategi	Ikke mulighed for at bruge strategier	Ikke mulighed for at bruge strategier
	Parlamentariske	Skaber grundlag for senere at bruge alliancestrategi og kompensationsstrategi	Ikke mulighed for at bruge strategier	Ikke mulighed for at bruge strategier
De reformforberedende udvalgs rapporter og høringen heraf	Korporative	Forvirringsstrategi	Bruger ikke nogen synlig strategi	Bruger ikke nogen synlig strategi
	Parlamentariske	Forvirringsstrategi	Bruger ikke nogen synlig strategi	Bruger ikke nogen synlig strategi

I den dagsordenssættende fase bruger regeringen i Danmark en forvirringsstrategi både i forhold til den parlamentariske og den korporative kanal. Forvirringsstrategien anvendes bl.a. ved ikke at gøre en kommunalreform til en del af regeringens forudgående valgkamp og ved ikke at give meldinger hverken til Folketingets øvrige partier eller til de regionale og lokale interesseorganisationer, om og evt. hvordan regeringen ønsker at inddrage dem i en eventuel reformproces. Den norske regering anvender ikke nogen af de tre strategier, men skaber ved sin ageren i den dagsordensfastsættende del af reformprocessen grundlaget for at kunne skabe alliancer med aktører i både den parlamentariske og korporative kanal. Samtidig giver åbenheden mulighed for, at der kan dannes modalliancer mod regeringens planer om en geografisk reform – både i den parlamentariske og den korporative kanal. Regeringen i Finland brugte som i Danmark en forvirringsstrategi i den dagsordenssættende fase. Spørgsmålet om en kommunalreform indgik ikke i regeringsgrundlaget, men blev overraskende præsenteret midt i en regeringsperiode. Den finske regering brugte også elementer af en alliancestrategi i denne fase, idet den bl.a. havde sikret sig støtte til reformudspillet hos Finlands Kommunförbund.

I forhold til de reformforberedende udvalg gør regeringen i Danmark, ved sin brug og sammensætning af det reformforberedende udvalg, det lettere senere i reformprocessen at opbygge alliancer med de øvrige parlamentariske aktører og med centrale aktører i den korporative kanal. Dette skyldes primært udvalgets sammensætning som et "interesseinddragelsesudvalg" bestående af centrale repræsentanter fra både den parlamentariske og korporative kanal. Samtidig gav interesseinddragelsen regeringen mulighed for at finde ud af, hvilke former for kompensation aktører i den korporative kanal ville være modtagelige overfor som gengæld for at støtte op om reformen. I Norge var regeringen derimod afskåret fra at bruge nogen af reformstrategierne i forbindelse med udvalgets arbejde. Selvom udvalget ikke arbejdede i et politisk vakuum, gjorde regeringens nedsættelse af et ekspertudvalg, uden repræsentation fra embedsværket eller interesseinddragelse, det meget vanskeligt at udnytte denne fase af reformprocessen til at forberede alliancer eller fornemme lydhørheden over for kompenserende tiltag. I Finland var det også vanskeligt at bruge reformstrategierne i forbindelse med det reformforberedende udvalg. Udvalgets karakter af en projektgruppe uden traditionel korporativ og parlamentarisk repræsentation gjorde det som i Norge vanskeligt at bruge det strategisk som en del af reformforberedelsen.

I høringsfasen benytter den danske regering sig endnu engang af en forvirringsstrategi over for både den korporative og parlamentariske kanal forstået på den måde, at de tilbageholder information om, hvordan regeringen ønsker den kommende geografiske reform skal se ud. Dog fastslår regeringen, at den vil arbejde for at gennemføre en reform. Den norske regering optræder derimod ikke-strategisk i høringsfasen og benytter ikke denne til fx at skabe alliancer med potentielle reformstøtter. Derimod gør den åbne proces i fremlæggelsen af det reformforberedende udvalgs rapport det muligt for potentielle reformmodstandere at danne alliancer imod regeringens reformplaner. Heller ikke i Finland blev høringsfasen anvendt strategisk. Modelforslagene fra det reformforberedende udvalg blev fremlagt åbent uden stærke forsøg på fx opbygning af alliancer.

### 6.1.2 Den reformbesluttende fase

Tabel 6.2 viser i oversigtsform regeringernes strategivalg i forhold til den korporative og parlamentariske kanal i den reformbesluttende fase.

**Tabel 6.2** Oversigt over regeringernes strategianvendelse i den reformbesluttende fase

Delfase	Kanal	Danmark	Norge	Finland
De politiske reformudspil og aftaler	Korporative	(Kompensationsstrategi rettet mod individuelle kommuner) Alliancestrategi	(Kompensationsstrategi rettet mod individuelle kommuner)	Alliancestrategi (mindre aktiv – udnytter tidligere alliance) (Kompensationsstrategi rettet mod individuelle kommuner)
	Parlamentariske	Kompensationsstrategi Alliancestrategi	Alliancestrategi Kompensationsstrategi	Alliancestrategi
De lokale sammenlægningsprocesser	Korporative	Kompensationsstrategi (mindre aktiv) Alliancestrategi (mindre aktiv – udnytter tidligere alliance)	Ingen aktiv strategi	Alliancestrategi (mindre aktiv – udnytter tidligere alliance) (Kompensationsstrategi rettet mod individuelle kommuner)
	Parlamentariske	Alliancestrategi (mindre aktiv – udnytter tidligere alliance)	Ingen aktiv strategi	Ingen aktiv strategi
Udmøntningsfasen	Korporative	Kompensationsstrategi Alliancestrategi	Ingen aktiv strategi	Ingen aktiv strategi
	Parlamentariske	Kompensationsstrategi Alliancestrategi – udnytter eksisterende alliance	Kompensationsstrategi Alliancestrategi	Ingen aktiv strategi

I forhold til de politiske reformudspil gjorde den danske regering brug af kompensationsstrategien og alliancestrategien. Over for den parlamentariske kanal foregik kompensationen ved at nedlægge de eksisterende amter, hvilket var i regeringens støttepartis interesse (Dansk Folkeparti). Samtidig opbyggede regeringen en alliance med Dansk Folkeparti ved løbende at holde partiets leder orienteret om reformudspillet. Over for den korporative kanal blev kompensationsstrategien i høj grad brugt ved at overføre flere opgaver til kommunerne. Derved kompenserede regeringen ikke kun enkeltkommuner men kommunerne samlet set. Dette har formentlig bidraget til at opnå korporativ støtte til reformen. Også alliancestrategien blev anvendt over for den kommunale interesseorganisation ved at inddrage KL som den eneste administrative aktør i forberedelsen af reformudspillet.

Den norske regering brugte også en kompensationsstrategi over for den korporative kanal, men denne bestod af økonomiske incitamenter over for enkelte kommuner frem for mod det kommunale niveau samlet set. Strategien har dermed mere enkeltkommunekarakter end egentlig korporativ karakter og er derfor i tabellen sat i parentes. I forhold til den parlamentariske kanal kan der identificeres alliance- og kompensationsstrategiske elementer i de politiske sonderinger i forbindelse med regeringens reformudspil i 2014 i form af en intentionsaftale om at gennemføre en *regionsreform* som kompensation til de to partier (Venstre og Kristelig Folkeparti), som senere endte med at blive det parlamentariske grundlag for kommunalreformen. Ud over dette forholdt den norske regering sig i denne delfase passive i forhold til den parlamentariske kanal.

I Finland var reformudspillet præget af en alliance- og kompensationsstrategi. Udspillet var bevidst holdt bredt for at bygge bro mellem aktører i både den parlamentariske og korporative kanal. Endvidere indeholdt udspillet økonomiske incitamenter til sammenlægninger. Som i Norge var disse rettet mod de enkelte kommuner og havde dermed ikke korporativ karakter.

I delfasen om de kommunale sammenlægningsprocesser fortsætter den norske regering den ikke-strategiske tilgang og blander sig ikke meget i de lokale beslutningsprocesser om mulige sammenlægninger. I stedet er disse overladt til lokale folkeafstemninger og den regionalt placerede, statslige repræsentants (Fylkesmannens) koordinering. Denne havde et vagt mandat fra regeringen og dermed et stort spillerum til at agere. Den danske regering indtager i denne delfase også en mindre aktiv strategisk rolle. Dette gør den formentlig til dels, fordi den kan udnytte de alliancer, den har haft held til at opbygge til at sikre at sammenlægningsprocesserne forløber i overensstemmelse med regeringens interesser. Den ene alliance, som regeringen har gavn af, er alliancen i den parlamentariske kanal med støttepartiet Dansk Folkeparti. Denne alliance har formentlig bidraget til, at også lokale dele af Dansk Folkepartis partiorganisation har støttet op om at finde kommunale sammenlægningsløsninger. I forhold til den korporative kanal har regeringen formentlig høstet gevinsten af alliancen med KL, der kan have bidraget til at sikre opbakning på det lokale niveau fra regeringspartierne egne lokale organisationer. Også i Finland var de lokale sammenlægningsprocesser i vidt omfang overladt til lokale beslutninger. Processen var præget af frivillighed og fravær af nationale styringsmekanismer. Dog var processen formentlig understøttet af den alliance- og kompensationsstrategi, som regeringen havde anlagt i forbindelse med præsentationen af reformudspillet.

I den sidste delfase bruger både den danske og den norske regering en alliancestrategi og en kompensationsstrategi over for den parlamentariske kanal. I Danmark udnytter regeringen i høj grad den alliance, den allerede har skabt med støttepartiet Dansk Folkeparti. Samtidig forsøger regeringen at skabe en ny alliance med det andet store parti i folketinget (Socialdemokratiet) ved hjælp af kompensationsstrategien. Regeringen forsøger at skabe en alliance med Socialdemokratiet ved at tilføre de nye foreslåede regioner lidt flere opgaver end oprindeligt planlagt, da dette var i Socialdemokratiets interesse. I Norge knyttede regeringen sin parlamentariske strategi an til den intentionsaftale om en *regions*reform, som sporene blev lagt til for tidligt i den reformbesluttende fase. Regeringen søgte hermed at opnå støtte til kommunalreformen hos de to samarbejdspartier (Venstre og Kristelig Folkeparti) ved at koble kommunalreformen sammen med en reform af det regionale niveau, hvilket var i Venstres interesse. Der er ikke noget, der tyder på, at den norske regering i denne fase har aktiveret nye reformstrategiske initiativer i forhold til den parlamentariske kanal. I Finland var den afsluttende udmøntningsfase derimod karakteriseret ved et fravær af nye strategiske tiltag. I kraft af den tidligt iværksatte alliancestrategi sikrede regeringen sig et bredt flertal for den rammelov, der banede vejen for de efterfølgende konkrete kommunesammenlægninger.

I forhold til den korporative kanal forholdt den norske og finske regering sig passive mens den danske regering primært udnyttede sin alliance med KL til at holde ro blandt de kommunale beslutningstagere.

Samlet set har de tre regeringers strategivalg været forskelligt i de to faser af reformprocessen. Den primære forskel er, at den danske regering generelt i højere grad end den norske og finske har ageret strategisk. Den danske regering har i de fleste tilfælde brugt enten en forvirringsstrategi eller en kompensations- og alliancestrategi i kombination. I modsætning hertil har både den norske og finske regering på en række punkter ikke aktivt anvendt nogen af de tre strategier i den reformbesluttende fase, om end den finske regering i højere grad end den norske

har trukket på de alliancestrategiske spor, der blev udlagt i den indledende reformproces. Den norske og finske regering ser altså samlet set ud til, i sammenligning med den danske regering, at have ageret ikke-strategisk i mange henseender.

De tilsyneladende forskelle mellem de tre regerings grad af strategisk adfærd er baseret på gennemgangen af regeringernes adfærd i forhold til de tre strategier, der er fokus på i denne analyse. Adfærden kan dog være et udtryk for en forskel i den helt overordnede præmis for at forme reformprocessen mellem de tre lande. Som nævnt i afsnit 3.2 kan geografiske reformer ske på baggrund af forskellige grader af tvang og frivillighed. Den norske og finske regerings beslutning om at gennemføre kommunereformen med en høj grad af frivillighed kan dermed have haft stor betydning for, hvilke strategier der efterfølgende er blevet valgt.

Valget af reformstrategier er desuden sket i et samspil med de institutionelle muligheder, de tre regeringer har stået overfor. Dette uddybes i det følgende afsnit.

## 6.2 Samspillet med de institutionelle rammer

Samspillet mellem anvendelsen af reformstrategierne og de institutionelle rammer handler om, i hvilket omfang de tre regeringer har udnyttet de institutionelle betingelser, de var stillet over for, forskelligt. Analysen fokuserer på tre institutionelle rammebetingelser, hvoraf de to er relativt ens for de tre lande, mens den tredje – organiseringen af kommuner og regioner – varierer. Regeringernes forskellige udnyttelse af disse rammebetingelser kan potentielt have haft indflydelse på reformbeslutningen og dermed reformernes udfald. De tre institutionelle rammer, som analysen fokuserer på, er: 1) organiseringen af kommuner og regioner/fylker i henholdsvis én eller to organisationer, 2) intra-parti relationen mellem det lokale og nationale niveau og 3) muligheden for at udnytte den parlamentariske henholdsvis korporative kanal.

**Det første** institutionelle forhold er organiseringen af kommuner og regioner i de tre lande. Dette er det, af de tre institutionelle forhold, der varierer mest. Det subnationale niveau var i Danmark både før og efter kommunalreformen organiseret i to forskellige organisationer, mens det i Norge er organiseret i én organisation. I Finland er der som i Norge kun én organisation, men med den forskel, at denne kun organiserer kommunerne, da der ikke findes regioner i Finland. Teoretisk er det ikke entydigt, hvad denne forskel i organisering betyder for regeringernes muligheder for at agere strategisk. Analysen peger dog på, at den todelte organisering i Danmark gav den danske regering mulighed for at bruge de to organisationers interesser mod hinanden til at skabe en alliance med den ene organisation (KL). At dette lykkedes skyldes ifølge analysen dog i høj grad, at den danske regering aktivt udnyttede dens institutionelle mulighed både ved at knytte den kommunale organisation tæt til sig i starten af reformprocessen og derved aktivere alliancestrategien og ved at tilbyde det kommunale niveau en række af det regionale niveaus opgaver og dermed bruge kompensationsstrategien. Den strategiske alliance med KL blev endvidere understøttet af sammenkædningen af struktur- og opgavespørgsmålne, idet samtidigheden muliggjorde, at KL kunne kompenseres gennem nye vægtige opgaver for sin støtte til kommunesammenlægninger. Ved at bruge reformstrategierne aktivt lykkes det den danske regering at udnytte det institutionelle handlingsrum, den var stillet overfor.

I Norge og Finland havde regeringen ikke mulighed for at spille den ene organisation ud mod den anden og dermed opbygge alliancer med den ene organisation på bekostning af den anden. Omvendt havde den norske og finske regering kun én organisation at tage hensyn til. Det er dermed ikke i udgangspunktet entydigt, om de institutionelle rammer var lettere eller sværere



at navigere i. Analysen peger derimod på, at både den norske og finske regering i meget lavere grad agerede strategisk over for den korporative kanal og dermed bl.a. de kommunale organisationer. Regeringerne brugte ikke i særlig høj grad hverken alliancestrategien eller kompensationsstrategien til at skabe opbakning til reformen fra den kommunale organisation. I hverken Norge eller Finland indgik opgaveændringer, fx som en del af en kompensationsstrategi fra regeringens side. I det omfang de to regeringer brugte kompensationsstrategien, var det ikke via den korporative kanal, men ved at tilbyde enkeltkommuner økonomiske gevinster ved sammenlægninger i form af ændrede tilskud. Kompensationen var dermed rettet mod enkelte kommuner og ikke mod kommunerne generelt. Dermed har kompensationen ikke haft den samme effekt i forhold til at opnå opbakning til reformen fra det kommunale og regionale niveau på et generelt plan.

**Det andet** institutionelle forhold, der kan have betydning for regeringernes strategivalg, er relationen mellem partiorganisationerne på henholdsvis lokalt og nationalt niveau i landenes regeringspartier. Selvom der kan være nuanceforskelle på koblingen mellem den nationale og den lokale del af partiorganisationerne i Danmark, Norge og Finland, er der i alle landene generelt en tæt relation mellem de to niveauer i de fleste partier. Særligt de store partier, der ofte er regeringsbærende på det nationale niveau, og som også har mange borgmesterposter, har generelt en relativt tæt kobling mellem de to niveauer og afstemmer i et vist omfang positioner på politiske spørgsmål mellem sig (for Norge, se Allern & Saglie, 2012). For nogle af de mindre partier kan der være en mindre stærk forankring af partiet på det lokale niveau, fordi partiet fx ikke er repræsenteret i alle kommunalbestyrelser (eller tilsvarende på regionalt niveau). I alle landene forventes det eller de regeringsbærende parti(er) dermed generelt at lægge stor vægt på at opnå opbakning fra deres lokale partiorganisation, fordi det ellers kan få relativt store elektorale omkostninger ved et efterfølgende nationalt eller lokalt valg.

Analysen indikerer, at den danske regering flere steder i reformprocessen var opmærksom på og forsøgte at handle i forhold til at opnå opbakning fra sine lokale partiorganisationer. Det var særligt partiet Venstre, der var det største parti i regeringen, og som sad på en meget stor del af borgmesterposterne, som var aktive i forhold til at opbygge alliancer til de lokale dele af partiet. Indenrigsministeren, som var fra Venstre, brugte både i den indledende reformproces og i den første del af den reformbesluttende fase tid på at rejse rundt i landet for bl.a. at overbevise partifæller om reformen. Dermed brugte ministeren den institutionelle mulighed for at skabe opbakning til reformen internt i sit eget parti til at aktivere alliancestrategien med succes.

Den ansvarlige minister for kommunalreformen i Norge forsøgte i fasen, hvor de lokale sammenlægningsprocesser skulle besluttes, også at rejse rundt og overbevise lokale politikere, deriblandt partifæller i de lokale dele af partiets organisation. Ministeren forsøgte sig altså med alliancestrategien, men strategien lykkedes ikke på samme måde som i Danmark. Det skyldes ikke kun ministerens indsats, men også det forhold, at den norske regering i modsætning til i Danmark ikke inkluderede partiet med det største kommunale bagland, dvs. Senterpartiet. Den norske regerings alliance med sine lokale partifæller havde derfor mindre betydning for at skabe opbakning til kommunalreformen blandt kommunerne, fordi disse havde begrænset indflydelse i kommunerne. De dårligere muligheder for at udnytte denne kanal i Norge kan have haft stor betydning for, at reformen i Norge ikke blev mere omfattende.

I Finland var regeringen mindre aktiv end i både Danmark og Norge, hvad angår pleje af det kommunalpolitiske bagland. Men reformen havde omvendt i udgangspunktet større opbakning lokalt, i hvert fald så længe den var baseret på udtrykkelig frivillighed.

**For det tredje** kunne de tre landes regeringer udnytte reformstrategier både i forhold til den parlamentariske og den korporative kanal for at opnå opbakning til en kommunalreform. Dette skyldes den overordnede institutionelle ramme, hvor de lokale niveauer ikke har formel vetoet over lovgivning, der vedtages nationalt, men til gengæld de facto stor indflydelse på den førte politik via et tæt korporatistisk samarbejde med den til enhver tid siddende regering. Denne konstruktion giver regeringen mulighed for at presse aktørerne i henholdsvis den korporative og den parlamentariske kanal til at indgå i forhandlinger om fx en kommunalreform. Regeringens pres kan udøves, fordi den ellers kan true med at indgå en aftale via den anden kanal.

Naturligvis kræver en lovændring, at der i sidste ende opnås et flertal i parlamentet. Da det kan være vanskeligt for nationale partier at modsætte sig en aftale, som store dele af deres lokale partiorganisation har vist velvillighed over for via den korporative kanal, kan opbakning i den korporative kanal fungere som et pres over for partierne i parlamentet. Ligeledes kan aktører i den korporative kanal "trues" med, at regeringen indgår en aftale i parlamentet, uanset om den korporative kanal bakker op om reformen. Denne trussel kan øge forhandlingsvilligheden i den korporative kanal – fx via den eller de kommunale interesseorganisationer.

Hvorvidt regeringen kan bruge de to kanaler som en form for trussel over for den anden kanal, afhænger naturligvis af, hvor troværdig truslen er. Hvis det er meget usandsynligt, at det kan lykkes regeringen at skabe et parlamentarisk flertal for en reform, mindskes presset alt andet lige på de kommunale organisationer for at indgå i egentlige forhandlinger med regeringen. Ligeledes vil det, alt andet lige, være lettere for oppositionspartier at gå imod et regeringsønske om en kommunalreform, hvis de på forhånd anser det for meget usandsynligt, at de kommunale og regionale interesseorganisationer vil indgå i forhandlinger med regeringen og bakke op om reformen. Endelig kan regeringen vælge at forsøge sig med at overbevise aktører i begge kanaler om, at de bør bakke op om en reform. Derved øges i sig selv sandsynligheden for, at reformen kan vedtages, og det øger samtidig troværdigheden i forhold til, at aktører i den anden kanal kan overbevises, hvilket igen øger sandsynligheden for vedtagelse.

I Danmark brugte regeringen alle tre reformstrategier aktivt i forhold til både den korporative og den parlamentariske kanal. I forhold til den parlamentariske kanal fungerede forvirringsstrategien som en måde at udskyde eventuelle reformmodstanderes mulighed for at danne alliancer mod regeringens reformplaner, da det langt hen i forløbet var uklart, hvad regeringens planer var. Alliancestrategien blev brugt aktivt til for det første at sikre et politisk flertal for reformen ved at opnå opbakning fra regeringens støtteparti Dansk Folkeparti. For det andet forsøgte regeringen senere i processen at opnå bredere parlamentarisk opbakning til reformen ved at skabe en alliance med Socialdemokratiet. Dette lykkedes dog ikke. I forbindelse med begge de to forsøg på at danne parlamentariske alliancer anvendte regeringen desuden kompensationsstrategien, bl.a. ved at give Dansk Folkeparti indrømmelser angående nedlæggelsen af de eksisterende amter. Socialdemokratiet blev forsøgt kompenseret ved at tilbyde de nye regioner lidt flere opgaver end oprindeligt planlagt. Den danske regering var samtidig stort set lige så aktiv i forhold til den korporative kanal, da den anvendte både alliancestrategien og kompensationsstrategien over for særligt den kommunale interesseorganisation (KL) på flere tidspunkter i løbet af reformprocessen. Alliancestrategien blev blandt andet anvendt ved at inddrage KL i det reformforberedende udvalg og give KL en central placering som sekretariatsfunktion, når reformudspillet skulle forberedes. Samtidig forsøger regeringen aktivt at kompensere det kommunale niveau ved at tilbyde dem væsentlige opgaver, mod at de bakkede op om reformen på trods af reformens reduktion i antallet af fx politiske poster i kommunalbestyrelserne.

Den danske regering udnytter dermed til fulde de institutionelle muligheder, den havde for at opnå opbakning i både den korporative og den parlamentariske kanal. Det er ikke entydigt, baseret på denne analyse, hvorvidt regeringen brugte de to kanaler til at "true" aktører i den anden kanal. Snarere tyder analysen på, at regeringen gjorde en stor strategisk indsats for at opnå opbakning i begge kanaler. Dette har formentlig øget troværdigheden af, at regeringen kunne bruge den anden kanal, hvis det blev nødvendigt for at skabe opbakning til reformen.

I Norge havde regeringen i princippet tilsvarende institutionelle muligheder, da den kunne arbejde strategisk på at opnå opbakning i såvel den parlamentariske som den korporative kanal. Analysen peger dog på, at den norske regering ikke i særlig høj grad udnyttede disse muligheder strategisk. For det første brugte den norske regering på intet tidspunkt forvirringsstrategien og gjorde det dermed relativt let for andre aktører at opbygge alliancer imod regeringens reformplaner. Den norske regerings processuelle adskillelse af spørgsmålet om kommunesammenlægning og spørgsmålet om opgaveoverførsel gjorde det umuligt at kæde de to spørgsmål reformstrategisk sammen såvel i de lokale afklaringsprocesser om sammenlægning som i den parlamentariske del af udmøntningsfasen. Princippet om først at få skabt større kommuner og dernæst at finde ud af, hvilke nye opgaver der kunne overføres til kommunerne, umuliggjorde altså for det første at bruge nye opgaver som et kompensationsstrategisk virkemiddel til at tilskynde de små kommuner til at vælge sammenlægning.

For det andet betød det kommunale landkort, der tegnede sig efter de lokale afklaringsprocesser om sammenlægning, at et flertal af de små kommuner forblev små og spærrede derved for, at der i den parlamentariske proces i praksis kunne knyttes væsentlige opgaveflytninger til kommunerne sammen med sammenlægningsreformen. At sammenlægningerne implementeres over flere år har i sig selv ikke været befordrende for en reformstrategisk sammenkædning af sammenlægningsspørgsmålet og opgaveflytningsspørgsmålet. Spørgsmålet om opgaveflytninger er som sagt endnu uafklaret, men som det tegner sig på nuværende tidspunkt, vil opgaveflytningerne i højere grad komme til at styrke det fylkeskommunale niveau end det kommunale niveau. Ikke blot med hensyn til sammenlægninger, men også med hensyn til opgaveflytninger, tegner den norske reform sig dermed mere til at blive en omfattende regionsreform og en struktur med mere robuste kommuner end en grundlæggende kommunereform, som regeringen oprindeligt satte sig som mål at gennemføre.

Også i Finland kunne regeringen principielt arbejde strategisk i forhold til både den parlamentariske og korporative kanal. Der er dog ikke meget, der tyder på, at disse kanaler blev brugt strategisk og spillet ud mod hinanden. Tidligt i processen var der ganske vist ansatser til en forvirringsstrategi fra regeringens side, som nok gjorde det muligt at undgå tidlig kritik og reformmodstand. Men grundlæggende valgte den finske regering at satse på en reform, der i udgangspunktet havde medvind. Den byggede videre på lokale aktiviteter, der allerede var i gang, og som havde opbakning fra både den kommunale organisation og aktører i den parlamentariske kanal. Det anderledes ambitionsniveau for reformen gjorde det dermed nok mindre nødvendigt at tænke i strategisk udnyttelse af, hvordan aktører i de to kanaler kunne spilles ud mod hinanden.

### 6.3 Betydningen af reformstrategier og institutionelle rammer for reformbeslutningen

Den tredje del af spørgsmålet, som rapporten ønsker at besvare, er, hvordan brugen af reformstrategier i samspejlet med de institutionelle muligheder har haft betydning for reformprocessen

og for reformbeslutningen, forstået som den parlamentariske vedtagelse af ændringer med betydning for de tre landes geografiske inddeling, fordeling af opgaver mellem niveauerne samt finansieringen heraf. Den primære forskel på de tre reformbeslutninger, og dermed reformernes udseende i Danmark, Norge og Finland, er formentlig, at den danske reform på en række punkter var mere omfattende end den norske og finske (se afsnit 2.2). Den procentvise reduktion i antallet af kommuner var større i Danmark end i både Norge og Finland. Den danske reform ændrede selve kommunestrukturen på den måde, at befolkningstallet i alle kommuner kom over en vis grænse. Dette skete ikke i Norge og Finland, hvor forskellene i antallet af borgere mellem de mindste og de største kommuner er nogenlunde det samme som før reformen. Desuden skete der større omlægninger af såvel opgaver som økonomi i Danmark i forbindelse med reformen.

Den mere omfattende danske reform ser samtidig ud til at være i større overensstemmelse med regeringens reformintentioner, end tilfældet var i Norge og Finland. Den danske regering fortalte ikke åbent om sine reformintentioner på forhånd, og det kan derfor være vanskeligt præcist at afgøre, i hvilket omfang reformen endte med at afspejle regeringens ønsker. Dog blev reformen omfattende og gennemført hurtigt og lever dermed formentlig i høj grad op til regeringens ønsker.

Den norske regering meldte ud, at den generelt set ønskede mere "robuste" kommuner, sådan som det blandt andet kom til udtryk i Høyre og Fremskrittspartiets regeringsgrundlag i efteråret 2013, hvor det hed at: *"En mer robust kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelte kommune"* (Regjeringen, 2013, s. 47). Målene med reformen blev konkretiseret i stortingsmeldingen, som blev lagt frem foråret 2014, hvor det blev understreget, at færre og større kommuner skulle give bedre kapacitet til at varetage og videreudvikle lovpålagte opgaver, give bedre muligheder for at udvikle bæredygtige og gode lokalsamfund, samt varetage frivillige opgaver (Askim, Klausen, Vabo, & Bjurstrøm, 2017). Regeringen signalerede altså generelt, at den ønskede en mere omfattende reform end den, der endte med at blive vedtaget. Samtidig, da reformprocessen og de lokale sammenlægningsafklaringer var vel i gang, udtrykte statsministeren i sommeren 2015, at et realistisk mål for reformen antageligvis var en reduktion med 100 kommuner.

Også i Finland signalerede regeringen, at målene med reformen var mere vidtrækkende, end hvad resultatet endte med. Intentionen var at skabe et større befolkningsunderlag for den kommunale tjenesteproduktion, og alle kommuner blev bedt om at meddele, hvordan de ville føre reformen ud i livet. Da dette i første omgang ikke førte til det ønskede antal kommunesammenlægninger, lancerede den i 2011 tiltrådte regering en ny reform, som mere håndfast skulle sikre en mere ensartet kommunestruktur. Denne reform endte dog uden resultater.

Under alle omstændigheder var den danske reform betydeligt mere omfattende end den norske og finske og også i højere grad i overensstemmelse med regeringens ønske og intentioner end tilfældet i de to andre nordiske lande. I hvilket omfang dette skyldes de tre regeringers forskellige reformstrategier og udnyttelse af de institutionelle rammer, kan naturligvis ikke utvetydigt afgøres på baggrund af denne analyse. Overordnet set peger analysens konklusioner dog på, at regeringernes forskellige valg af strategier havde stor indflydelse på, at det lykkedes den danske regering at opnå opbakning til en omfattende og hurtigt implementeret reform, mens det i Norge og Finland kun lykkedes i mindre grad. Den primære forskel mellem de tre regeringers adfærd var, at den danske regering i langt højere grad end den norske og finske regering agerede strategisk. Den danske regering brugte således alle tre reformstrategier i meget større

omfang i stort set alle dele af reformprocessen. Analysen indikerer dermed, at den aktive strategiske adfærd havde betydning for, at det lykkedes at gennemføre en omfattende kommunalreform i Danmark. Omvendt kan analysen ikke pege på, hvilke af reformstrategierne der var mest betydningsfulde for reformbeslutningen, da den danske regering, som nævnt, brugte alle strategier mere aktivt end både den norske og finske.

Denne konklusion rejser spørgsmålet om, hvorvidt den norske og finske regering rent faktisk agerede mindre strategisk, eller om de valgte strategier, der ikke indgår i denne analyse. Overordnet valgte både den norske og finske regering at lade reformerne være præget af en relativt høj grad af frivillighed, fx i spørgsmålet om, hvorvidt kommunerne ønskede at lægge sig sammen. Samtidigt meldte den norske og finske regering ud, at de som hovedprincip ikke ville tvinge kommuner til at lægge sig sammen. I Danmark var graden af frivillighed mindre, idet den fx bestod i, at kommunerne kunne vælge, hvem de ville lægges sammen med, men ikke om de ville sammenlægges (givet at kommunen i udgangspunktet havde færre end 20.000 indbyggere). Relateret til spørgsmålet om frivillighed og tvang analyserer andre studier af reformprocesser med udgangspunkt i to overordnede tilgange til reformer: top-down og bottom-up (Baldersheim & Rose, 2010). Top-down strategien refererer til en proces, hvor geografiske reformer gennemføres med udgangspunkt i regeringens ønsker og med lille inddragelse af lokale interesser. Med en bottom-up tilgang er reformprocessen i høj grad præget af det lokale niveaus ønsker om sammenlægninger. Hvor den danske reform entydigt kan karakteriseres som en top-down reform, er både den norske og finske reform mindre entydig i forhold til disse reformbegreber, idet de bedst kan karakteriseres som top-down initierede reformer baseret på en grundlæggende reformstrategisk tro på gennemførelse via en bottom-up proces. Disse top-down og bottom-up reformperspektiver bidrager naturligvis til forståelsen af, hvordan de tre reformer blev gennemført, men ændrer ikke grundlæggende på konklusionen om, at den danske regering generelt var mere strategisk aktiv end den norske og finske, og at dette formentlig har haft en væsentlig betydning for, at den danske reform blev væsentlig mere omfattende.

I forhold til de institutionelle muligheder har analysen argumenteret for, at rammerne for de tre regeringer på tre væsentlige punkter var relativt ens. Ud over at det kommunale og regionale niveau i Norge og Finland var organiseret i én organisation i stedet for i to, havde de tre regeringer i udgangspunktet alle en tæt relation internt i deres parti til de lokale dele af partiorganisationen og sammenlignelige muligheder for at udnytte såvel den parlamentariske som den korporative kanal til at opnå opbakning til reformen. Selvom der muligvis har været grundlag for en lidt større parlamentarisk forståelse af lokale spørgsmål i Norge og Finland end i Danmark (Blom-Hansen, Christiansen, Fimreite, & Selle, 2012), peger analysen på, at det i højere grad er de tre regeringers forskellige udnyttelse af de institutionelle rammer, der har haft betydning for reformbeslutningen, end det er væsentlige forskelle i rammerne.

## 7 Konklusion

Samlet set peger analysen på, at den norske, finske og danske regering anvendte forskellige reformstrategier i forbindelse med gennemførelsen af kommunalreformerne i de tre lande, og at dette har haft betydning for, hvor succesfulde de tre landes regeringer har været i forhold til deres reformambitioner om at skabe større og mere robuste kommuner. Særligt har analysen peget på, hvordan kombinationen af aktørers adfærd, i form af regeringernes strategivalg, og de institutionelle rammer havde betydning for reformprocessen og reformbeslutningen. Analysen trækker dermed på en kombination af institutionelle og aktørbaserede perspektiver.

Analysen fokuserer på tre specifikke reformstrategier og regeringernes anvendelse af disse. På denne baggrund fremstår den danske regering igennem hele reformprocessen som mere strategisk aktiv end både den norske og finske regering. I stort set alle faser er den danske regering aktiv og gør brug af enten forvirrings-, alliance- eller kompensationsstrategien. Fokusset i denne analyse på netop de tre udvalgte reformstrategier følger tidligere studier, der har undersøgt strukturelle reformer. Ud over de tre reformstrategier kan de tre regeringer naturligvis have truffet andre strategiske valg, der har betydning for reformens forløb og udfald, som det eksempelvis forekommer i forhold til graden af frivillighed i de to reformer.

Ud over de tre reformstrategier har analysen fokuseret på tre specifikke institutionelle forhold, som vurderedes at være centrale for at forstå reformprocesserne: organiseringen af de lokale niveauer, relationen mellem de lokale og nationale partiorganisationer samt muligheden for at udnytte henholdsvis den parlamentariske og den korporative kanal til at opnå opbakning til reformerne. Analysen peger på, at alle tre institutionelle forhold havde betydning for processen og udfaldet af reformerne i Danmark, Norge og Finland. Særligt ser regeringernes forskellige udnyttelse af disse institutionelle forhold ud til at have haft indflydelse på, at reformen blev mere gennemgribende i Danmark end i de to øvrige lande.

Metodisk set er der tale om en komparativ case-analyse af tre meget sammenlignelige lande. Analysens design er derfor stærkt i forhold til at undersøge reformprocesser på nationalt niveau, som ellers kan være vanskelige at sammenligne på grund af store forskelle i makropolitisk institutioner og organiseringen af det nationale og de lokale niveauer på tværs af lande. På trods af sammenligneligheden er der faktorer, der er forskellige mellem de tre lande, og som kan have betydning for både, hvilke strategier regeringerne vælger og for udfaldet af reformprocesserne. Eksempelvis kan reformhistorikken i landene være forskellig. Danmark har således, også tilbage fra kommunalreformen i 1970'erne, tradition for omfattende top-down reformer af kommunestyret, mens både Norge og Finland har tradition for bottom-up reformer. Norge har desuden erfaringer fra en mislykket frivillig kommunereform i 2004/2005 og en ikke særlig vellykket regionreform i 2007. Derudover påvirker en Stortingsbeslutning fra 1995 om, at kommunesammenlægninger skal være frivillige, den generelle opfattelse af, hvilke typer kommunalreformer der opfattes som legitime. I Finland har der i efterkrigstiden været flere tilløb til kommunalreformer, men alle er endt med at være baseret på frivillighedsprincippet, hvorfor omfanget af kommunesammenlægninger har været begrænset.

Med andre ord kan der være andre forklaringer end regeringernes brug af reformstrategier, der også har haft betydning for udfaldet og processen omkring de tre reformer. Samtidig vil reformer af den type, der er tale om her, altid være forårsaget af flere faktorer, der spiller sammen i en kompleks beslutningsproces. Det vil derfor være meget vanskeligt at isolere årsagerne til

reformernes udfald til meget simple forklaringer. Alligevel peger denne analyse på, at kombinationen af aktør- og institutionsbaserede forklaringer er frugtbar for at forstå væsentlige dele af både processen og udfaldet af geografiske reformer.

Hvorvidt analysens resultater kan generaliseres til geografiske reformprocesser i andre lande og på andre tidspunkter afhænger af, hvor specifikt analysens konklusioner er bundet op på de kontekstbetingelser og omstændigheder, der var omkring de tre nordiske reformer. Som nævnt har de tre lande på mange måder ensartede makroinstitutioner, politiske systemer og har organiseret regeringsniveauerne på en nogenlunde sammenlignelig måde. Dertil kommer, at kommuner og regioner i alle tre lande spiller en stor rolle for landenes velfærdsproduktion. Det er derfor ikke entydigt, om analysens resultater vil være gyldige for reformprocesser i andre lande med en meget anderledes fordeling af opgaver mellem regeringsniveauer, eller hvor de makroinstitutionelle rammer er meget anderledes. Et eksempel herpå kunne være føderalstater, hvor spillet omkring udnyttelsen af den korporative og parlamentariske kanal vil se meget anderledes ud, da de lokale niveauer her ofte vil have formel vetomulighed i forhold til ændringer af lokale grænser.

Afslutningsvis kan der være grund til at minde om, at analysens formål har været at forklare forskelle i udfaldet af bestræbelserne på at reformere kommunestrukturen i Danmark, Norge og Finland. Sigtet har ikke været at vurdere kvaliteten af reformernes udfald og indhold. Hvorvidt det er fornuftigt at sammenlægge kommuner til større enheder, er meget omdiskuteret i litteraturen. Der er en levende debat om, hvad den optimale kommunestørrelse er, ligesom der findes vægtige argumenter både for store og små enheder (Blom-Hansen, Houlberg, & Seritzlew, 2014; Dahl & Tufte, 1973; Treisman, 2007). Denne analyse forholder sig ikke til denne debat, men har alene haft fokus på de tre regeringers reformstrategier.

## Litteratur

- Allern, E.H. & Saglie, J. 2012, "Inside the black box: Parties as multi-level organisations in a unitary state", *West European Politics*, vol. 35, no. 5, pp. 947-970.
- Askim, J., Vabo, S.I. & Klausen, J.E. 2017, "Hvordan skal det gå med kommunereformen?", *Stat & Styring*, vol. 27, no. 02, pp. 10-15.
- Askim, J., Klausen, J.E., Vabo, S.I. & Bjurstrøm, K. 2017, "Territorial upscaling of local governments: a variable-oriented approach to explaining variance among Western European countries", *Local Government Studies*, vol. 43, no. 4, pp. 555-576.
- Baldersheim, H. & Rose, L.E. 2010a, "The Staying Power of the Norwegian Periphery" in *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders.*, eds. H. Baldersheim & L.E. Rose, 1st edn, Palgrave Macmillan, Great Britain, pp. 80-100.
- Baldersheim, H. & Rose, L.E. (eds) 2010b, *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, Palgrave, Houndsmills.
- Bennett, R.J. 1989, "European economy, society, politics and administration: symmetry and disjuncture" in *Territory and Administration in Europe*, ed. R.J. Bennett, pp. 8-30.
- Bennett, R.J. 1993, "Local Government in Europe: common directions of change" in *Local Government in the New Europe*, ed. R.J. Bennett, Belhaven Press, London, pp. 1-27.
- Blom-Hansen, J. 1999, "Avoiding the 'joint-decision trap': Lessons from intergovernmental relations in Scandinavia", *European Journal of Political Research*, vol. 35, no. 1, pp. 35-67.
- Blom-Hansen, J., Christiansen, P.M., Fimreite, A.L. & Selle, P. 2012, "Reform strategies matter: explaining the perplexing results of regional government reforms in Norway and Denmark", *Local Government Studies*, vol. 38, no. 1, pp. 71-90.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K. & Serritzlew, S. 2014, "Size, democracy, and the economic costs of running the political system", *American Journal of Political Science*, vol. 58, no. 4, pp. 790-803.
- Blom-Hansen, J., Elklit, J. & Serritzlew, S. 2006, "Den store kommunalreform og dens konsekvenser" in *Kommunalreformens konsekvenser*, eds. J. Blom-Hansen, J. Elklit & S. Serritzlew, Systime Academic, Aarhus, pp. 11-37.
- Borge, L., Fiva, J.H., Rattsø, J. & Sørensen, R.J. 2017, "Frivillig kommunesammenslåing—betydningen av folketall, inntekt og politisk avstand", *Michael*, vol. 14, pp. 17-28.
- Brans, M. 1992a, "Theories of Local Government Reorganization: An Empirical Evaluation", *Public Administration*, vol. 70, no. 3, pp. 429-451.
- Brans, M. 1992b, "Theories of local government reorganization: an empirical evaluation", *Public Administration*, vol. 70, no. 3, pp. 429-451.
- Christensen, J.G., Mouritzen, P.E. & Nørgaard, A.S. 2009, *De store kommissioner: vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*, Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Christiansen, P.M. & Klitgaard, M.B. 2010, "Behind the veil of vagueness: success and failure in institutional reforms", *Journal of Public Policy*, vol. 30, no. 2, pp. 183-200.



- Christiansen, P.M. & Klitgaard, M.B. 2008, *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*. Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Cox, G.W. & McCubbins, M.D. 2005, *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, Cambridge University Press, Cambridge, New York.
- Dahl, R.A. & Tufte, E.R. 1973, *Size and democracy*, Stanford University Press, Palo Alto, California.
- Ekspertutvalget 2014a, *Kriterier for god kommunestruktur. Delrapport fra ekspertutvalg. Mars 2014*, Ekspertutvalget, Oslo.
- Ekspertutvalget 2014b, *Kriterier for god kommunestruktur. Sluttrapport fra ekspertutvalg. Desember 2014*, Ekspertutvalget, Oslo.
- Fimreite, A.L. & Flo, Y. 2018, "Kan kommunen reformeres uten reform?", *Stat & Styring*, vol. 28, no. 02, pp. 32-35.
- Flo, Y. 2014, *Statens mann, fylkets mann: norsk amtmanns-og fylkesmannshistorie 1814-2014*, Fagbokforlaget, Bergen.
- Goldsmith, M. & Page, E. 1987, *Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*, SAGE, London.
- Goldsmith, M.J. & Page, E.C. 2010, *Changing government relations in Europe: from localism to intergovernmentalism*, Routledge.
- Gøsta, E.A. 1990, *The three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Hansen, T. 2014, "Ressurser teller, men stemmer avgjør. Om kommuneinndelingens politiske økonomi", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, vol. 91, no. 1, pp. 5-26.
- Kjærgaard, M. 2016, *Politics and Intergovernmental Grants: PhD Dissertation (Politica ph.d.-serie)*, Politica, Aarhus.
- Kjellberg, F. 1988, "Local Government and Welfare State: Scandinavia" in *The Dynamics of Institutional Change*, eds. B. Dente & F. Kjellberg, SAGE, London, pp. 39-69.
- Dente, B. & Kjellberg, F. 1988, *The Dynamics of Institutional Change: Local government reorganization in Western democracies*, SAGE, London.
- Klausen, J.E., Askim, J. & Christensen, T. 2019, "Local Government Reform: Compromise Through Cross-Cutting Cleavages", *Political Studies Review*, vol. 2019, pp. 1-16.
- Klausen, J.E., Askim, J. & Vabo, S.I. 2016, "Kommunereformen i Norge" in *Kommunereform i Perspektiv*, eds. J.E. Klausen, J. Askim & S.I. Vabo, Fagbokforlaget, Bergen, pp. 25-46.
- Ladner, A., Keuffer, N. & Baldersheim, H. 2016, "Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014)", *Regional & Federal Studies*, vol. 26, no. 3, pp. 321-357.
- Mouritzen, P.E. 2009, "Strukturkommissionen: Mellem politik og faglighed" in *De store Kommissioner: Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter?*, eds. J.G. Christensen, P.E. Mouritzen & A.S. Nørgaard, Syddansk Universitetsforlag, Odense, pp. 165-188.

- Mouritzen, P.E. 2006, "Et år i fusionslaboratoriet: Dannelsen af det nye kommunekort i Danmark" in *Stort er godt. Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*, ed. P.E. Mouritzen, Syddansk Universitetsforlag, Odense, pp. 11-31.
- Page, E. 1991, *Localism and centralism in Europe: The political and legal bases of local self-government*, Oxford University Press, Oxford.
- Regeringen 2006, *Propositionens huvudsakliga innehåll. Regeringens [i Finland] proposition till Riksdagen med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningenslagen och av lagen om överlåtelseskatt*. Available: [https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/rp\\_155+2006.pdf](https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/rp_155+2006.pdf); [2020, 21. jan.].
- Regeringen 2004a, *Aftale om strukturreform, juni 2004*, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, København.
- Regeringen 2004b, *Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren, april 2004*, Regeringen, København.
- Regjeringen 2019a, *Nye Fylker* [Homepage of Regjeringen], [Online]. Available: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/regionreform/nye-fylker/id2548426/>.
- Regjeringen 2019b, *Økonomiske virkemidler. 15.02.2019* [Homepage of Regjeringen], [Online]. Available: [www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/okonomisk-virkemidler/id2628006/](http://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/okonomisk-virkemidler/id2628006/).
- Regjeringen 2018a, *Innst. 119 S (2018-2019). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Oppgaver til nye regioner. 12. december 2018*, Regjeringen, Oslo.
- Regjeringen 2018b, *Meld. St. 6 (2018–2019) - Oppgaver til nye regioner. 19. oktober 2018*, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Oslo.
- Regjeringen 2018c, *Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene. Rapport fra ekspertutvalg. Februar 2018.*, Regjeringen, Oslo.
- Regjeringen 2017a, *Endringer i kommunestrukturen. Prop. 96 S (2016–2017). Regjeringen 05.04.2017*, Regjeringen, Oslo.
- Regjeringen 2017b, *Kommunereformen fortsetter. Avtale om kommune- og regionreform. Oslo, 22. februar 2017*, Regjeringen, Oslo.
- Regjeringen 2017c, *Prop 91 L (2016–2017) Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport. 5. april 2017*, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Oslo.
- Regjeringen 2016, *Nytt inntektssystem styrker kommunesektoren. Tale af kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner 17.08.2016* [Homepage of Regjeringen], [Online]. Available: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/regionreform/nye-fylker/id2548426/>.
- Regjeringen 2015, *Kommuneproposisjonen 2016. Prop. 121 S (2014-2015). 12. maj. 2015*, Regjeringen, Oslo.

- Regjeringen 2014, *Kommuneproposisjonen 2015. Prop. 95 S (2013–2014)*. Regjeringen 14.05.2014. Regjeringen, Oslo.
- Regjeringen 2013, *Sundvolden-plattformen. Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Sundvolden, 7. oktober 2013*, Regjeringen, Oslo.
- Regjeringen 2007, *Lag om en kommun- och servicestrukturreform. Inrikesministeriet Finland. Ikraftträdande: 23.02.2007 - 31.12.2012*. Available: <https://www.finlex.fi/sv/laki/smur/2007/20070169> [2020, 21. jan.].
- Sandberg, S. 2016, "Muligheter, gulerøtter og mosaikk. Kommunereformene i Finland 2005–2014" in *Kommunereform i Perspektiv*, eds. J.E. Klausen, J. Askim & S.I. Vabo, Fagbokforlaget, Bergen.
- Sandberg, S. 2010, "Finnish power-shift: the defeat of the periphery?" in *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, eds. H. Baldersheim & L.E. Rose, Palgrave Macmillan, London, pp. 42-60.
- Scharpf, F.W., Reissert, B. & Schnabel, F. 1976, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik (Monographien Ergebnisse der Sozialwissenschaften 1)*, Scriptor Verlag, Kronberg/Ts.
- Scharpf, F.W. 1988, "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", *Public Administration*, vol. 66, no. 3, pp. 239-278.
- Sellers, J.M. & Lidström, A. 2007, "Decentralization, local government, and the welfare state", *Governance*, vol. 20, no. 4, pp. 609-632.
- Sharpe, L.J. 1988, "Local Government Reorganization: general Theory and UK Practice" in *The Dynamics of Institutional Change*, eds. B. Dente & F. Kjellberg, SAGE, London, pp. 89-129.
- Sisäasiainministeriö 2005a, *Kunta- ja palvelurakennemallien hahmottaminen (Inrikesministeriet, Finland. Modeller för kommun- och servicestrukturen)*. 25.8.2005, Sisäasiainministeriö, Helsingfors.
- Sisäasiainministeriö 2005b, *Kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen asettaminen (Inrikesministeriet, Finland, beslut om tillsättande av projektgrupp för kommun- och servicestrukturreformen)*. 4.5.2005., Sisäasiainministeriö, Helsingfors.
- Strukturkommissionen 2004, *Strukturkommissionens betænkning. Bd.1: Hovedbetænkningen. Betænkning 1434*, Strukturkommissionen, [København].
- Treisman, D. 2007, *The architecture of government: Rethinking political decentralization*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tsebelis, G. 2002, *Veto players: How political institutions work*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Weaver, R.K. 1986, "The politics of blame avoidance", *Journal of public policy*, vol. 6, no. 4, pp. 371-398.
- Wilson, J.Q. 2000, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do it*, Basic Books, New York.

**VIDEN**  
**VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-  
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD