

# Är reformer smittsamma?

En forskningsöversikt om tröghet  
och förändring i kommunsektorn

---

Gissur Ó Erlingsson  
Centrum för kommunstrategiska studier  
Linköpings universitet

Katarina Sandberg  
Centrum för kommunstrategiska studier &  
Avdelningen för statsvetenskap  
Linköpings universitet

Andreas Bergh  
Ekonomihögskolan vid Lunds universitet &  
Institutet för näringslivsforskning (IFN)

2023-05-10



**KOMMUNINVEST**  
FORSKNINGSBEREDNING

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

---

Förord	3	4.5 Forskning om policydiffusion från övriga nordiska länder	19
1. Inledning	4	4.6 Sammanfattande reflektion om kunskapsläget	23
2. Stabilitet är regeln – större förändring undantag	8	5. Slutsatser och lärdomar	24
3. Spridningsteori: lärande, imitation, konkurrens och tvång?	11	5.1 Lärdom #1: Brist på utvärdering (eller dålig utvärdering) hämmar spridning	24
3.1 Lärande	11	5.2 Lärdom #2: Lyssna på – men var skeptisk till – framgångshistorier som ”lärande exempel”	25
3.2 Imitation	11	5.3 Lärdom #3: Kommuner i behov av innovation brister ofta i innovationskapacitet	25
3.3 Konkurrens	12	5.4 Lärdom #4: En anammad innovation betyder inte att den når användarna	26
3.4 Tvång	12	5.5 Lärdom #5: Var vaksam på oavsedda sideeffekter av öppna jämförelser	26
3.5 Övriga faktorer som framhålls i litteraturen	13	5.6 Kommunstrukturens framtid: riskerar vi att kasta ut barnet med badvattnet?	27
4. Empiri om spridning i kommunsektorn	14	6. Referenser	29
4.1 Äldre studier av policydiffusion mellan svenska kommuner	14		
4.2 Frikommunförsök – svar på överreglerad och överbyråkratisk offentlig sektor	15		
4.3 1990-talskrisen, ”den lärande kommunen” och reformer för effektivisering	16		
4.4 Innovation och lärande: mer nutida empiriska studier	16		

# Förord

Tillkomsten av föreliggande rapport kan spåras tillbaka till de senaste decenniernas omfattande diskussion om behovet av att svenska kommuner måste bli mer innovativa, att de måste våga experimentera med nya lösningar. Detta inte bara för att bedriva verksamheten med högre kvalitet, utan också för att få ned sina kostnader. Parallellt med detta har flera statliga utredningar föreslagit en repris på 1980-talets frikommunförsök där syftet är att kommuner ska kunna dra lärdom av framgångsrik kreativitet och uppfinningsrikedom i försökskommunerna. Till debatten om innovation och experimenterande med nya lösningar hör även diskussionen om benchmarking och s.k. ”öppna jämförelser” där grundtanken är att kommuner ska kunna analysera sin verksamhet genom att jämföra sig med varandra och därmed lära sig av framgångskommunerna för att kunna effektivisera sin verksamhet.

Rapporten tar avstamp i dessa trender, och vi säger ungefär: visst, det pratas mycket om innovation och mellankommunalt lärande. Och visst, det pågår visserligen ett stort antal spännande initiativ som uppmuntrar till innovation och lärande i kommunsektorn. Samtidigt är vårt intryck

att kunskapsutvecklingen kring spridning och lärande är begränsad.

Den fråga vi därför tar oss an än är: vad vet vi egentligen om dessa ting – sprids verkligen reformer? Och är det verkligen alltid så att det är de evidensbaserat framgångsrika reformerna som sprids? Det är mot den bakgrunden rapporten ska läsas. Vi har sammanställt en forskningsöversikt med det övergripande syftet att kartlägga kunskapsläget om tröghet och förändring i kommunsektorn. Huvudfokus är på de svenska erfarenheterna, och därmed litteratur som haft den svenska empirin som forskningsobjekt. Emellertid gör vi också nedslag i forskning om våra nordiska grannländer.

När vi kört fast i materialinsamlingen har vi behövt guidning för att hitta relevant litteratur. Vi vill därför tacka ett flertal personer som varit vänliga nog att ge oss tips och inspel längs vägen. Stort tack till David Karlsson, Lena Lindgren, Lovisa Persson, Stig Montin, Anders Lidström, Bengt Jacobsson, Kurt Houlberg, Are V. Haug, Sara Blåka, Linnéa Henriksson och Siv Sandberg. Alla har, på ett eller annat sätt, givit oss konkreta lästips eller inspiration till infallsvinklar på forskningsproblemet i fokus.

Andreas, Gissur & Katarina  
Malmö, Gnesta & Stockholm,

11 april 2023

# 1. Inledning

Den svenska kommunsektorn står inför tuffa utmaningar. Trots att den svenska befolkningen ökat med nästan två miljoner invånare sedan 1970-talets mitt har omkring hälften av kommunerna färre invånare idag jämfört med då. I början av 2023 hade knappt 50 kommuner färre än 8 000 invånare. Det var den minimigräns som 1961 års indelningssakkunniga ansåg vara nödvändig för bärkraftiga kommuner när kommunblocksreformen påbörjades 1962 (SOU 1961:9). Oberoende av invånarantal och skattebas har alla kommuner samma skyldigheter. De bär ansvar för och fördelar resurser kring flera av välfärdsstatens kärnområden, såsom förskola, grundskola, gymnasium, individ- och familjeomsorg samt äldreomsorg. Den ändrade demografi som en åldrande befolkning innebär sätter tveklöst mycket hård press på kommunerna och den svenska välfärden.

En ökad andel äldre i befolkningen innebär ökad efterfrågan på omsorgstjänster. Den innebär också att allt färre yrkesverksamma ska försörja allt fler personer som inte arbetar. Till det kommer ett komplicerat läge vad gäller kompetensförsörjning. Kommunernas behov av anställda i välfärden ökar samtidigt som den förväntade ökningen av sysselsatta inte alls motsvarar behoven (SKR 2022a; jfr SOU 2020:8). Trycket på kommunsektorn sker mot fonden av ett allvarligt ekonomiskt läge. Till exempel förutspådde Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i 2022 års sista Ekonomirapport att kommunerna år 2023 skulle komma att göra sitt sämsta resultat på nästan 20 år – och att ekonomin troddes bli *ännu* sämre år 2024 (SKR 2022b).

Bland annat som följd av kommunernas tuffare läge har man på senare tid allt oftare kunnat möta uppfattningen att kommuner måste hitta nya och smartare sätt att organisera sig samt finna mer innovativa och effektiva sätt att bedriva sin verksamhet på. Uppmaningar är återkommande om att politiken i allmänhet (t.ex. Hägglund & Johansson 2021), men kanske kommunerna i synnerhet (t.ex. Mukhtar-Landgren 2022), måste bli mer innovativa och våga experimentera med nya lösningar (jfr. också

Eneqvist 2022; Algehed m. fl. 2019).

Bortom katalogen av välmenande uppmaningar till kommunsektorn, arbetar Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) aktivt med att stärka innovationsförmågan hos kommuner och regioner eftersom dessa just ”står inför utmaningar som kräver nya arbetssätt och lösningar” (SKR 2022c). I arbetet ingår också att sprida kunskap om olika lösningar i kommuner och regioner. Bland annat beskrivs över 200 s.k. ”lärande exempel” från kommuner på organisationens hemsida (SKR 2022d). Hit hör också att Vinnova (2016), mellan åren 2016–2019, drev ett projekt som syftade till att ”öka innovationskraften i kommunal verksamhet genom att fånga upp och utveckla idéer, testa lösningar och använda dem” (jfr. Lidman m. fl. 2022). Krav på, och uppmaningar om, kreativitet och innovation inom offentlig sektor är inte något Sverigespecifikt. Det kan i allt väsentligt beskrivas som ett slags megatrend som haft enormt genomslag världen över (t.ex. Hjelmar 2021; OECD 2017, 2015; Sørensen & Torfing 2011).

Även från statligt håll lyfts vikten av innovation och spridning av nya lösningar i kommuner. Flera nyligen genomförda utredningar – bland annat Välfärdskommissionen, Kommittén för teknologisk innovation och etik (SOU 2022:68) samt Kommunutredningen (SOU 2020:8) – har lyft fram att så kallad försöksverksamhet bör användas i ökad utsträckning, där kommunerna lär av lösningar som prövas i en eller flera kommuner under en begränsad tid. Nyligen lämnade också Försöksverksamhetskommittén (SOU 2022:59), med uppdrag att främja försöksverksamhet som kan öka kommuners och regioners kapacitet att hantera de samhällsutmaningar som de står inför, sitt delbetänkande till regeringen. Till det kommer en sedan slutet av 1990-talet en tilltagande opinion om hur betydelsefullt det är med kvalitetsmätning och s.k. ”öppna jämförelser” (Johansson m. fl. 2021) där det övergripande syftet är att kommuner ska kunna ta inspiration av och lära sig från

andra kommuner för att därigenom förbättra kvaliteten på och effektivisera den egna verksamheten (SKR 2022e).

Det finns, åtminstone teoretiskt, starka skäl att tro att förutsättningarna för mellankommunalt lärande och spridning av väl fungerande lösningar är goda just i Sverige. Förklaringen till det ligger i hur Sverige valt att organisera sin kommunstruktur.<sup>1</sup> Sverige brukar nämligen beskrivas som ett av världens mest decentraliserade länder. I internationell jämförelse har staten överlåtit tämligen många uppgifter till kommunernas portfölj, tillika ett hyggligt manöverutrymme att lokalt besluta om hur resurserna ska fördelas och hur uppgifterna ska genomföras (t.ex. Ladner m. fl. 2021). Litteraturen om decentralisering har listat flera fördelar associerade med att ha förhållandevis många kommuner som dels ansvarar för viktiga uppgifter, dels ges viss autonomi att själva besluta om hur uppgifterna ska genomföras. Fördelarna är bland annat förknippade med att det finns viss konkurrens mellan kommuner om invånare, företag och turister, men framför allt att det finns goda förutsättningar för experimenterande, lärande och kunskapspridning mellan kommuner.

Grundargumentet har tillskrivits den österrikiske ekonomen Friedrich Hayek (1960), och har nyligen tillämpats på just välfärdsstaters sätt att lära sig av sina misstag och med tiden anpassa politiken till det politiken gör bäst (Bergh 2019). I det svenska sammanhanget har sättet att argumentera populariserats av bland andra Gunnar Wetterberg (2000). Wetterberg menar nämligen att Sveriges förhållandevis stora antal kommuner har potential att ge den svenska offentliga sektorn en viktig flexibilitet. Sättet att organisera den politiska basorganisationen har gjort att hela 290 beslutscentrum – och inte bara en enda allvetande, omnipotent centralmakt – fattar beslut om hur samhällets resurser ska användas. Ett sådant sätt att resonera sträcker sig långt tillbaka i historien och används då och då som ett argument för federala stater. Som Louis Brandeis, dåvarande ledamot

av USA:s högsta domstol, uttryckte det på 1920-talet:

*It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous State may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country*

(citerad i Strumpff 2002: 207).

Åtminstone på papperet kan därför decentralisering, om den åtföljs av innovations- och experimentlusta bland kommunerna, minimera riskerna för kostsamma misstag och felgrepp från det offentligas sida. Wetterberg (2000: 40) sammanfattar (de potentiella) fördelarna med den svenska kommunstrukturen på detta sätt:

*[Genom den stora mängden beslutscentra] har självstyrelsen härmat en av marknadens mer sympatiska mekanismer. Förnyelsen hänger inte längre på ett enda beslut. Förnyarna kan vara en eller ett par pionjärer, som går före alla andra och prövar en ny lösning. Går det bra så kommer de andra efter, en efter en och så flockvis, ända tills man successivt ställt om hela sektorn. Kommunerna blir varandras laboratorier – något som de i och för sig borde kunna utnyttja betydligt mer systematiskt än idag.*

Idén är att en heterogenitet bland institutioner ger aktörer möjligheter att experimentera med olika lösningar. Därefter kan de jämföra sig med varandra och lära sig både av andras misstag och av andras framgångar. När en organisation, exempelvis en kommun, stöter på ett problem av något slag, kan den snegla på andra kommuner för att se hur de löst samma eller liknande utmaning (Ansell m. fl. 2017a, 2017b). I sin tur avskräcks man (och håller sig borta från) satsningar som visat sig vara misslyckade. Omvänt lär man sig, inspireras av – eller kanske rakt av kopierar, imiterar – satsningar som visat sig vara framgångsrika. Argumentet

<sup>1</sup> Med kommunstruktur avser vi framgent länders sätt att designa sin politiska basorganisation utifrån tre faktorer: dels "hur stora och många kommuner ska systemet ha?", dels "hur många och hur viktiga uppgifter ska kommunerna ha i sin ansvarsportfölj", dels "hur stark självstyrelse ska kommunerna ges att självständigt bestämma om innehåll och ambitionsnivå i de uppgifter de har att ombesörja". [Genom den stora mängden beslutscentra] har självstyrelsen härmat en av marknadens mer sympatiska mekanismer. Förnyelsen hänger inte längre på ett enda beslut. Förnyarna kan vara en eller ett par pionjärer, som går före alla andra och prövar en ny lösning. Går det bra så kommer de andra efter, en efter en och så flockvis, ända tills man successivt ställt om hela sektorn. Kommunerna blir varandras laboratorier – något som de i och för sig borde kunna utnyttja betydligt mer systematiskt än idag.



säger därför att förnyelse, lärande och anpassning har goda förutsättningar att ske löpande och kontinuerligt i den svenska kommunsektorn. Gunnar Wetterberg är inte ensam om att ha lyft perspektivet i den svenska debatten. Idén har även framförts av exempelvis Mats Dahlkvist och Urban Strandberg (1999) samt Olof Petersson med flera (1997).

Det finns sålunda en potential för att svenska kommuner skulle kunna vara varandras laboratorier. Om detta fungerade som teorin förutsäger, skulle det också vara i linje med en trend som började slå igenom under det sena 1980-talet – att politiska förslag och beslut ska vara välgrundade, evidensbaserade och motiveras utifrån aktuell och välunderbyggd kunskapsbas – till exempel understödda av sedan länge uppbyggd erfarenhet och/eller rigorös forskning (Tarschys 2018; jfr. SOU 2008:18). Det finns emellertid skäl att tro att innovations-, lärande- och laboratoriepotentialen i kommunsektorn inte nyttjas fullt ut.

För det första hämmas laboratorietanken av det faktum att organisationer – i synnerhet kanske offentliga sådana – vanligtvis kännetecknas av tröghet, en tendens att vilja röra sig i uppkörda spår (t.ex. Bergström 2002). Både inom ramen för en given organisationskultur, liksom hos enskilda anställda inom organisationer, finns ofta ett motstånd till förändring och ovilja att dra i gång något nytt. För det andra finns forskning som menar att kommuner kännetecknas av trendkänslighet. De har en önskan om att inte *uppfattas* som omoderna, att inte *betraktas* som bakåtsträvare. Sådan trendkänslighet tycks kunna leda det organisatoriska beslutsfattandet på villospår, att beslutsfattare ibland anammar innovationer som saknar evidens och därför i allt väsentligt förblir verkningslösa (t.ex. Røvik 2000; Brunsson 1985).

Ur ett effektiviseringsperspektiv finns sålunda två risker, och båda är synnerligen nedslående ur allmänintressets perspektiv: 1) att lösningar som hos vissa pionjärkommuner visat sig ha effektiviseringspotential *inte*

sprids, och 2) att så kallade trendlösningar – innovationer och satsningar som inte alls löser verkliga problem – dessvärre får fäste och sprids.

Ett intressant exempel på det förstnämnda rör välfärdsteknik och digitalisering. För översiktens syften är det ett särskilt spännande exempel, då det finns en utbredd förhoppning om att ökad användning av välfärdsteknik och digitala verktyg ska kunna bidra till att mildra de utmaningar som är förknippade med den demografiska utvecklingen, och framför allt inom äldreomsorgen. Ifall välfärdstekniken, åtminstone i någon utsträckning, kan ersätta personalens uppgifter, skulle det stora framtida rekryteringsbehovet kunna dämpas. Nya digitala verktyg kan dessutom stödja kommunernas effektiviseringsarbete och bland annat bidra till att få ned verksamhetens kostnader. Därför är det legitimt att fråga sig hur lång tid det egentligen tar för nya arbetssätt och tekniker att sprida sig i kommunsektorn, bl.a. för att larm och kameraövervakning har potential att spara personal och resurser i hemtjänsten på grund av restidsaspekten (jfr. Mörk m. fl. 2019). Här finns mycket som tyder på att utvecklingen sker långsamt (t.ex. IVA 2022). Ett exempel är att trots att det ser ut som om knappt 80 procent kommunerna infört natttillsyn inom hemtjänsten, var den slutgiltiga implementeringen hos användarna extremt låg – sådan teknik fanns bara till stades hos en bråkdel av brukarna. Endast omkring 3 300 personer (i genomsnitt ca. 15 per kommun) hade år 2022 kamera, fjärrtillsyn, värmekamera eller annan teknik (Socialstyrelsen 2022).

Välfärdsteknik är dock bara ett av en lång rad exempel på reformer<sup>2</sup> i kommunsektorn som skulle kunna ha potential till effektivisering<sup>3</sup>, men där sagda reform tycks spridas långsammare än vad man kunde hoppats på. Mot denna bakgrund är syftet med föreliggande rapport att inventera forskningen om tröghet och förändring i politiska organisationer. En avgränsning vi gör att vi nästintill uteslutande riktar fokus på hur reformer/innovationer sprids (eller

2) Framgent använder vi begreppet "reform" brett. För oss rör det sig om en förändring av något slag (en "åtgärd", "satsning", eller motsvarande). Vår användning av reformbegreppet tangerar i delar litteraturens användning av begreppet "innovation", i det här fallet, en förändring som görs av en kommun och där denna förändring innebär något nytt för den berörda kommunen. Därför kan en "reform" handla om allt från större organisationsförändringar (t.ex. införande av stads- och kommundelar, sjösättande av deltagardemokratiska innovationer eller avsektorisering kommun), till mer avgränsade och verksamhetsnära satsningar som anammande av nya arbetssätt (införande av "lean", "balanserade styrkort") eller implementering/ användande av välfärdsteknik.

3) Vår syn på begreppet "effektivitetshöjande" är okomplicerat. I det här sammanhanget avser vi reformer som har potential att antingen 1. spara pengar (utan att servicekvaliteten försämras), eller 2. stärka servicekvaliteten (utan att kostnaderna ökar).

inte sprids) i den *svenska* kommunsektorn. För att uppfylla detta övergripande syfte har vi valt att lägga upp rapporten utifrån dessa två aspekter:

**För det första** presenteras en översikt över litteraturen om varför mindre effektiva praktiker, arbetssätt och institutioner trots allt överlever länge, dvs. varför tröghet är regel snarare än undantag i organisationer – och varför detta gäller kanske särskilt i politiska organisationer. Vi tar vårt avstamp i en observation från det nationalekonomiska fältet, där det finns omfattande empirisk forskning om vilka effekter institutioner har. Hur man väljer att utforma ekonomiska och politiska institutioner har en stark påverkan på både ekonomisk utveckling och välfärd. Ifall forskningen satt inne med hela sanningen vore ekvationen enkel. För att utforma institutioner som långsiktigt gynnar allmänintresset, dvs. majoriteten av samhällsmedlemmarna, behöver de styrande bara vara uppdaterade på forskningsfronten och justera institutionerna i den rekommenderade riktningen. Men, som bland andra Jack Knight (1992) argumenterar, fungerar politiken bara i undantagsfall så rationellt och friktionsfritt. Precis som Raquel Fernandez och Dani Rodrik (1991) och Mancur Olson (1996) har uppmärksammat finns nästan alltid, i alla offentliga organisationer, ett utrymme för effektivitetshöjningar. Men trots att vissa reformer är bättre på att långsiktigt gynna allmänintresset jämfört med andra, äger

effektivitetshöjande reformer långt ifrån alltid rum. Den första delen av rapporten ger sig därför på att i några snabba penseldrag sammanfatta den för frågan så relevanta litteraturen om politikens tröghetsfaktorer: varför förefaller normalläget i politiska organisationer vara tröghet?

**För det andra** redovisar vi en översikt över litteraturen om spridning av reformer och innovationer. Här ger vi först en kort introduktion till spridningsteori och de fyra mekanismer – lärande, imitation, konkurrens och tvång – som brukar användas för att förklara hur reformer sprids mellan kommuner. Därefter identifierar vi särskilt undersökningar som haft ”diffusion av innovation” i kommuner som huvudfokus, och som försökt förklara när vissa reformer får snabb spridning och när det inte alls går snabbt för innovationer att få fäste i kommunsektorn.

I ljuset av att den svenska kommunsektorn står inför stora utmaningar framöver, menar vi att det är angeläget att samla in och översiktligt sammanfatta vad som förklarar att (potentiellt) effektivitetshöjande reformer ibland inte sprids ute i kommunsektorn samt identifiera vad det är som tycks underlätta sådan spridning. Som en bieffekt av den översikten, kommer vi också att rikta strålkastarljuset på varför vi då och då observerar att satsningar som saknar framgång – enligt befintlig evidens – ändå sprider sig bland kommunerna.

## 2. Stabilitet är regeln – större förändring undantag

Bo Rothstein (1996: 153) är en av många samhällsvetare som har konstaterat att en av samhällsvetenskapens allra svagaste punkter är dess oförmåga att förklara politisk förändring. Beklaganden av detta slag återkommer gång på gång i litteraturen om reformer och politisk förändring. Blickar man tillbaka är förklaringen till detta okomplicerad: organisatorisk stabilitet och tröghet är helt enkelt mycket vanligare än förändring. I synnerhet i politiska organisationer är det för det mesta tufft för politiker att få till stånd stora förändringar. Detta hänger samman med faktorer som både är kopplade till inneboende egenskaper hos politiska organisationer i sig, och till hur enskilda individer beter sig i organisatoriska sammanhang. Charles Lindblom (1959) konstaterade i den inflytelserika artikeln ”The Science of Muddling Through” att en konsekvens av att beslutssituationer i politiken i regel är komplexa, samtidigt som informationstillgången för beslutsfattare är begränsad, är att organisationsförändringar tenderar att vara inkrementella och kanske inte alltid ändamålsenliga sett till organisationens syften (jfr. också Simon 1957). Som vi återkommer till längre fram, beror detta både på begränsningar i människors beslutskapacitet (förmåga så väl som vilja att hitta ändamålsenliga lösningar) och på sammansättningen av chefer och anställda i en given organisation (som kan ha skilda målfunktioner och motstridiga målsättningar).

För att förstå varför effektivitetshöjande reformer äger rum (eller varför sådana reformer uteblir), finner vi det klokt att inleda med att översiktligt se hur forskningen brukar förklara varför status quo tycks ha ett företräde – och därmed varför det ser ut som om organisationer tenderar att ha en inneboende motståndskraft mot förändring. Trögheten kan ha många underliggande orsaker, men en grundläggande förklaring som ofta lyfts fram är att tröghet nog implicit uppstår vid själva skapandet av organisationer. För, som Tomas Bergström (2002) konstaterar, själva grundtanken med organisation och organisering är en strävan

efter att skapa säkerhet i en föränderlig och osäker värld (jfr. Ahrne & Papakostas 2001). Vidare har det teoretiska perspektiv som kallas historisk institutionalism lärt oss att organisationer över tid utvecklar sina egna interna logiker, där historiskt framvuxna strukturer, processer, rutiner, normer och värderingar sätter gränser för vad som kan och inte kan göras. Den förändring som kan äga rum är i typfallet spårbunden. Den kan inte bryta särskilt mycket mot etablerade arbetssätt – återigen med resultatet att den förändring som trots allt äger rum sker i små steg, det vill säga inkrementellt (t.ex. Streeck & Thelen 2005; Pollit & Bouckaert 2004).

Om detta gäller organisationer i allmänhet, finns goda skäl att misstänka att just politiska organisationer är särskilt motståndskraftiga mot förändring. I bokkapitlet ”Politikens tröghetsfaktorer” har Peter Santesson (2009) listat några viktiga anledningar till att frånvaro av större förändringar snarare är undantag än regel. Santesson menar att politiska organisationers förändringsobenägenhet kan bero på en, eller en kombination av, följande faktorer (jfr. Alesina & Drazen; Rodrik 1996, 1993; Pierson 2001):

**För det första.** Politiker som vid tidpunkt 0 gör en större organisationsförändring har i typfallet incitament att bakbinda sitt framtida jag från att avvika från den redan igångsatta förändringen. För att motverka frestelsen att inhämta kortsiktiga vinster för dem själva (på ett sätt som skulle motverka verksamhetens allmängiltiga och långsiktiga målsättningar) kan de därför medvetet vilja bygga in vissa trögheter som gör det svårt att avveckla i det nya. **För det andra** har de politiker som implementerar nya reformer eller skapar nya institutioner starka incitament att bygga in trögheter också för att deras politiska motståndare – som skulle kunna ta över makten i framtiden – får högre trösklar att reversera de reformer de själva åstadkommit. Oavsett om det är det första eller det andra motivet som är förklaringen, blir resultatet i slutänden detsamma. Det är inte osannolikt att tro att de som bidragit till att bygga upp en organisation eller gjort större förändringar/



reformer av något slag, medvetet byggt in trögheter som gör att organisationerna (i vårt fall, kommunerna) kan vara svåra att förändra.

*För det tredje* finns inte sällan olika typer av intressegrupper eller särintressen (till exempel de anställda, brukarna/kunderna/klienterna, lobbyister, etcetera) som gynnas av politikens sätt att vid en given tidpunkt organisera sig. När gynnade grupper anteciperar förändring, kan det vara rationellt för dem att mobilisera sina resurser – må det vara tid, energi eller pengar – för att bevara status quo, i syfte att också fortsättningsvis kunna dra fördelar av den rådande ordningen.<sup>4</sup> *För det fjärde* är de kostnader som är förknippade med en viss reform på kort sikt ofta kända. Kostnaderna kan upplevas som höga och kännbara för dem som förutser att just de kommer att kunna få betala priset av förändringen. På motsvarande sätt är det ofta så att vinsten som antas följa av en förändring kan vara något osäker och förväntas dessutom uppkomma på lite längre sikt. Läggs därtill att det kan vara så att grupperna som i slutändan gynnas av förändringen kan vara svåra att identifiera i förväg. I lägen då omedelbara kostnader är kända och osäkerheten är hög avseende vem eller vilka som i slutändan vinner på en förändring, ja, då är sannolikheten hög att motståndet mot förändring är stort. Detta gäller både inom organisationen (bland de anställda) och utanför organisationen (bland grupper som förutser att de kommer att drabbas negativt av förändringen).

Faktorerna som beskrivs ovan innebär att organisationer tenderar att utveckla hullingar som låser fast existerande förhållanden. Faktorerna är allmängiltiga och kan, åtminstone på ett abstrakt plan, bidra till att hjälpa oss att förstå varför stabilitet, och inte förändring, är normaltillståndet. Detta gäller i synnerhet politiska organisationer, som kommuner.

Utöver dessa faktorer tillkommer faktorer som mer specifikt är associerade med psykologiska mekanismer. Det betyder att de är knutna till hur människor resonerar när de befinner sig organisatoriska

sammanhang. Även om den föreslagna reformen (förändringen, innovationen, åtgärden, satsningen) bevisligen skulle vara aldrig så effektivitetshöjande, finns en förändringsobenägenhet som kokar ned till psykologiska mekanismer hos de anställda. I regel tycks folk ogilla att invanda arbetssätt utmanas. Den enkla logiken förfaller vara att man vet vad man har, men inte vad man får.

Förändringar kan också väntas rubba maktbalansen i organisationen/arbetsplatsen, Kotter och Schlesinger (1979) identifierar härvid ett viktigt skäl till att människor tenderar att motsätta sig förändring. Även om en förändring av något slag med rimligt stor sannolikhet skulle öka en organisations möjlighet att uppnå sina mål (och därmed vara effektivitetshöjande i bemärkelsen att allmänintresset gynnas) gör själva förväntningen om att *något kommer att ändras* att anställda i organisationen blir rädda för att förlora något som är värdefullt för dem – till exempel makt eller status. Argumentet, att motståndet mot förändring bottnar i en rädsla att förlora något, återfinns också hos Bailey och Raelin (2015, för övrigt i en artikel med den mycket talande titeln ”Organizations Don’t Resist Change, People Do”). Fokus på det egna, snäva egenintresset – snarare än en omsorg om vad som långsiktigt skulle vara gynnsamt för allmänintresset – kan härvid vara ett viktigt skäl till utebliven effektivitetshöjande förändring (jfr. Reginato m. fl. 2016).

Att helt ställa sig i vägen för nymodigheter är typiskt förbehållet vetospelare i det organisatoriska toppskiktet (i kommunerna – ledande politiker och tjänstemän). Men även i de fall det finns enighet bland nyckelaktörer att anamma en förändring, genomföra en reform av något slag, är detta ingen garanti för att reformen i slutändan får det önskade genomslaget i verksamheten. Trots att anställda längre ned i organisationen kan ha svårt att *stoppa* förändring, kan de – av skäl som uppmärksammas Kotter och Schlesinger (1979) samt Bailey och Raelin (2015) – hitta strategier för att bromsa och obstruera till en sådan grad att verksamheten i allt väsentligt fortsätter ungefär som vanligt. I litteraturen

4) Nils Brunsson (2007) resonerar på ett sätt som påminner om de argument som återfinns i punkterna 1-3. Han skriver: "Getting things done is particularly problematic in political organizations. These organizations institutionalize conflict: people are recruited on the basis that they adhere to disparate ideologies, and these ideological differences persist in spite of common membership in the same organizations. The ideological differences block radical actions because each proposed action is scrutinized from diverse viewpoints. Actions are supposed to be initiated by rational decision procedures that integrate the disparate viewpoints. Thus, proposed actions that involve major changes are rejected, and the organizations move in small steps."

pratar man härvid ibland om anställdas så kallade *concealment tactics* (Oliver 1991: 154). När en förändring, en reform, har genomförts kan anställda göra en hel del för att det på papperet ska se ut som att reformen implementerats – samtidigt som de flesta i praktiken fortsätter arbeta precis som vanligt. Utåt sett har organisationen reformerats (gjort en innovation, en åtgärd, en satsning), men i praktiken får den inget genomslag i kärnverksamheten.

Mot bakgrund av vad som beskrivits är det därför ingen gåta att organisationer, såsom kommuner, kännetecknas av stabilitet och tröghet. Tvärtom. Detta är ett budskap som gång på gång återkommer i litteraturen om institutioner och politiska reformer. Stabiliteten och tröghet har sin grund både

i omständigheter knutna till organisationen och den organisationskultur som gradvis vuxit fram, och i fundamentala mänskliga egenskaper kopplade till hur rationella, målmaximerande och egenintresserade personer agerar när de befinner sig i organisatoriska sammanhang.

Men även om status quo är normaltillståndet i politiska organisationer, och förändring i regel sker gradvis och utifrån befintliga ramar i form av etablerade arbetssätt, rutiner, normer och värderingar, förekommer givetvis också innovation och mer radikal förändring i politiken. Inte minst genom spridning av idéer mellan kommuner. I nästkommande avsnitt diskuterar vi teorier som förklarar när, var och hur sådan spridning uppstår.

# 3. Spridningsteori: lärande, imitation, konkurrens och tvång?

Litteraturen om spridningsteori – inom statsvetenskapen ofta benämnd som litteraturen om ”policydiffusion” – går tillbaka till 1960-talet (t.ex. Crain 1966; Walker 1969; jfr. översikten i Johnson 2003). På senare år har den haft en kraftig tillväxt (Berry & Berry 2014).

Utgångspunkten inom spridningsteorin är att individers och organisationers beteenden i stor utsträckning påverkas av att man sneglar på hur andra människor och organisationer reformerar sig. Spridning definieras som “any process where prior adoption of a trait or practice [or strategy] in a population alters the probability of adoption for remaining non-adopters” (Strang 1991: 235). Översatt till en svensk kommunkontext handlar alltså spridning om när en kommuns beslut om en reform på något sätt påverkas av en annan kommuns tidigare beslut om införande av en reform.

Inom spridningslitteraturen brukar man vanligen skilja på fyra olika bakomliggande orsaker till spridning: lärande, imitation, konkurrens och tvång<sup>5</sup> (Shipan & Volden 2008). Nedan redogör vi i korthet för dem i denna ordning.

## Lärande

Lärande är den spridningsmekanism som är grunden för idén om kommuner som varandras laboratorier (jfr. Lundin m. fl. 2015). Den innebär att en kommuns sannolikhet att anta en reform förändras utifrån hur framgångsrik samma reform har varit i kommuner som redan tidigare anammat den. I fallet svenska kommuner är alltså tanken att om en kommun har haft framgång med någon reform vid en tidigare tidpunkt, ökar sannolikheten för att andra kommuner anammar denna strategi vid senare tillfällen. Omvänt, om någon reform visat sig vara misslyckad eller verkningslös, så undviker övriga kommuner den.<sup>6</sup>

Lärandemekanismen bygger på ett antagande om rationalitet hos beslutsfattare, även om synen kring exakt hur rationella beslutsfattare är varierar mellan teoretiker. Vissa teoribildningar menar att t.ex.

kommuner först samlar in fullständig information om en viss reform i andra kommuner och sedan utför en rationell analys av denna information innan reformen anammas och införs i den egna kommunen. Andra menar att eftersom en sådan insamlingsprocess är resurskrävande, behöver den begränsas. Därför vänder man sig bara till en eller ett fåtal andra kommuner för sitt lärande (Berry & Berry 2014). Eftersom syftet med lärandet antas vara att förbättra och finna mer effektiva lösningar, sneglar man därför i första hand på vad *framgångsrika* kommuner gör – det vill säga, de kommuner som levererar särskilt starkt inom ett givet policyområde. Som bland andra Lundin med flera (2015) påpekar, är detta inte riktigt hela sanningen. Kommuner jämför sig gärna med sina jämlingar i olika avseenden: kommuner liknar varandra i storlek, demografi och har liknande ekonomiska förutsättningar. Detta eftersom liknande kommuner tenderar att ha liknande problem. Litteraturen framhåller också att kommuner tittar särskilt noggrant på hur just grannkommuner eller kommuner i ens omedelbara närområde presterar. Vi ser åtminstone tre skäl till detta: 1) de ledande kommunala politikerna och tjänstemännen ingår ofta i samma återkommande nätverkskonstellationer som kollegerna i grannkommunerna, 2) närliggande kommuner tenderar att ha liknande förutsättningar, egenskaper och utmaningar, och 3) lokala och regionala medier brukar jämföra prestationer och utfall i kluster av grannkommuner, inte minst i samband med att olika kommunranking och index presenteras.

## Imitation

Dessvärre sker inte spridning av idéer och reformer enbart på rationella och kunskapsbaserade grunder. Kommuner befinner sig nämligen i en institutionell omgivning där de hela tiden utsätts för mer eller mindre socialt konstruerade normer och förväntningar om vad de *borde* syssla med. Det behöver således inte alltid finnas något verkligt och objektiva problem för

5) Egen översättning från den internationella litteraturen där begreppen som används typiskt sett är learning, imitation, competition och coercion. Det ska också återigen understrykas att detta är ett slags idealtyp och att de inte utesluter varandra: två eller flera spridningsmekanismer kan göra avtryck på en och samma förändringsprocess, och olika spridningsmekanismer är olika närvarande för givna politikområden (se utvecklad diskussion om detta i t.ex. Shipan & Volden 2012; Berry & Berry 2014).

6) Lärandemekanismen görs kanske mer intuitivt begriplig när man introducerar mekanismen på individnivå (jfr. Hedström 1998). De risker andra tar – i vårt fall, kollegor på motsvarande nivå i andra kommuner – och de konsekvenser som deras handlingar får (misslyckande eller framgång), ger oss värdefull kunskap om vad som är effektivt eller ineffektivt att göra (jfr. Schelling 1973; Granovetter 1978). Detta vägleder oss sedan i vårt beslutsfattande. Värt att notera är att när vi talar om politiska organisationer, som kommuner, behöver vad som anses vara en ”framgångsrik” reform inte enbart handla om reformer som leder till ökad effektivitet (i den bemärkelse vi definierade ovan i fotnot 1). Det kan också handla om en reform som hjälper beslutsfattare att uppnå önskvärda politiska mål som att bli omvalda (Berry & Berry 2014).

att en organisation ska uppleva tryck på sig att anamma någon ny typ av reform. Som exempelvis Roine Johansson (2002: 90f) konstaterar råder det ingen brist på aktörer såväl inifrån en organisation och utifrån som är mer än villiga att både definiera ens problem och tillhandla en lösning:

*Upplevda problem är en förutsättning [för en reform]: om man anser att organisationen i alla avseenden fungerar bra finns ju ingen anledning att ändra någonting. Tillgången på problem är emellertid synnerligen god i moderna organisationer; både interna relationer och förhållandet till en föränderlig och krävande omgivning utgör närmast outtömliga källor till bekymmer i organisationen. Även tillgången på idéer om lösningar är i allmänhet god.*

Inte sällan genomför därför organisationer reformer när de är ängsliga för att uppfattas som omoderna bakåtsträvare ifall de inte gör som pionjärerna eller de statusassocierade organisationerna, alternativt som de flesta andra redan gör (Rövik 2000). Denna spridningsmekanism kallas i litteraturen för *imitation*. Den innebär att reformer kopieras från andra kommuner – inte för att det ses som lämpliga, ändamålsenliga lösningar på verkliga problem, utan huvudsakligen för att vissa kommuner anses värda att efterliknas. Trycket mot att reformera på det viset kan uppstå när vissa idéer eller reformer har uppnått ett slags ”självklar” position där många kommuner, eller kommuner som anses ha särskilt hög status, redan anammat dem (Berry & Berry 2014). Ofta grundar sig imitationen i att det finns reformer som anses lämpliga enligt rådande normer eller trender (Gilardi 2019), reformer som kommuner imiterar i en strävan att själva uppnå ökad trovärdighet och legitimitet, alternativt högre status (t.ex. Lundin m.fl. 2015; Rövik 2000).

När imitation driver reformen, kan kommuner alltså vara fullt medvetna om att en reform är verkningslös, men se ett värde i den sociala legitimitet som organisationen kan uppnå genom att anamma den (Marsh

& Sharman 2009).<sup>7</sup> Men det kan också handla om mindre cyniska processer än så, till exempel när en grannkommuns lösning oreflekterat kopieras för att ”det som verkar ha fungerat där, också borde kunna fungera här” (jfr. Winblad & Isaksson 2013). Till skillnad från lärande, där frågor om själva reformens innehåll är det som står i fokus (”Var den effektiv?”; ”Vad blev de politiska konsekvenserna?”), utgår imitation från frågor om vad kommuner i ens omgivning sysslar med (”Vad gjorde de och vad kan vi göra för att framstå på samma sätt?”, se bl.a. Shipan & Volden 2008).

## Konkurrens

Den tredje mekanismen som kan förklara spridning av reformer är *konkurrens*. Den innebär att sannolikheten för att en reform införs i den egna kommunen påverkas av att man vill uppnå fördelar gentemot andra kommuner eller förhindra att andra kommuner uppnår fördelar gentemot en själv (Berry & Berry 2014). Huruvida en annan kommun anammar en reform påverkar alltså en själv eftersom man på något sätt konkurrerar om samma resurser (Gilardi 2019). Exempel på en sådan situation skulle kunna vara när förändringar sker i andra kommuners skattesatser – eftersom de kan tänkas påverka var ett företag eller en person väljer att slå sig ner. Ett annat exempel är reformer i en annan kommun som på något sätt har en direkt effekt på den egna kommunen. Låt oss säga att utsläppen i en region där kommunerna A och B ligger är höga och borde minskas. Om då kommun B genomför en reform som minskar de miljöpåverkande utsläppen i regionen – dvs. både i kommun A och B – då minskar incitamenten för kommun A att göra samma sak.

## Tvång

Den fjärde spridningsmekanism som diskuteras i litteraturen benämns *tvång*. Här

7) Teorier om imitation liknar till stor del de resonemang om spridning av idéer på icke-rationella grunder mellan organisationer som diskuteras i den neo-institutionella organisationsforskningen, se till exempel DiMaggio & Powell (1983), liksom det Rövik (2000) givit etiketten ”symbolperspektivet”.

sprids reformer genom att en aktör med mer makt (exempelvis staten eller internationella aktörer som EU eller IMF) ökar incitamenten för att aktörer längre ned i en organisatorisk hierarki ska genomföra någon typ av förändring. Tvångsinslaget kan både vara av mjukare och hårdare karaktär och kan ske både genom morot och piska (Berry & Berry 2014).

### Övriga faktorer som framhålls i litteraturen

Utöver dessa fyra spridningsmekanismer, som rör hur kommuner påverkas av omgivningen, finns också en diskussion i litteraturen om hur interna faktorer påverkar nytänkande och innovation. Här berörs ofta tillgången på resurser. Föregångare – i form av organisationer som är innovationsstarka eller tidigt antar nya reformidéer – är typiskt sett större och finansiellt starkare, eftersom de a) har resurser att experimentera och har råd att göra större investeringar, liksom b) kan ha välutbildade personer med omvärldsanalys i arbetsbeskrivningen och därmed större förmåga att upptäcka nya, innovativa och framgångsrika förändringsrecept.

Med det sagt lyfter litteraturen också fram mekanismer av typen ”nöden är uppfinningarnas moder” – innovation kan alltså gynnas av hur allvarligt eller svårt ett problem framstår. Valstrategiska motiv kan också påverka innovationsriktningen. Om en politiker är osäker på att bli omvald är det mer sannolikt att denne antar reformer som är populära i bland väljarna och undviker sådana som kan anses vara kontroversiella. Eftersom förändring är något ovanligt

understryker vissa teoretiker att den bara är möjlig under vissa tidsperioder, det som ibland kallas ”policy windows”. Sådana kan exempelvis öppnas när en ny politiker just tillsatts och/eller i samband med en särskild händelse eller kris som skapar extra mycket uppmärksamhet kring ett visst problem hos allmänheten (Berry & Berry 2014). I praktiken kan drivet mot nytänkande och reformvilja sällan beskrivas antingen helt av spridningsmekanismer *eller* interna faktorer – när en kommun väljer att tänka nytt är man sannolikt påverkad av både och.

Sammanfattningsvis kan vi säga att vi, i kapitel 2 och 3, för det första presenterat perspektiv på varför organisationer ofta präglas av stabilitet och tröghet. Men vi har också, för det andra, kunnat säga att en hel del forskning också uppmärksammat att reformidéer faktiskt sprids mellan kommuner och att det kan ske genom fyra olika mekanismer: lärande, imitation, konkurrens och tvång. Där lärande utgör den eftersträvarvärda spridningsmekanismen, medan de tre övriga nog inte framstår som lika önskvärda.

Så, i vilken utsträckning sker spridning av idéer i den svenska kommunsektorn överhuvudtaget? Och i vilken utsträckning sker denna spridning genom *lärande* – det vill säga till följd av att reformerna är evidensbaserade svar på verkliga problem respektive genom *imitation* – det vill säga att kommuner är trendkänsliga?<sup>8</sup> Allt detta är empiriska frågor. Det tar oss över till rapportens mer praktiska och operativa forskningsöversikt som i kapitel 4 summerar vad vi till dags dato egentligen vet från empirisk forskning om spridning av reformer i kommunsektorn. Detta står i fokus för kapitel.

8) Givet hur det empiriska forskningsfältet ser ut har forskningens fokus mest varit på lärande och innovation, varför frågor om konkurrens och tvång inte uppmärksammas.



## 4. Empiri om spridning i kommunsektorn

Detta kapitel ger sig i kast med den empiriska forskningen om spridning av reformer i kommunsektorn. Kapitlet är organiserat på följande sätt. Vi inleder kronologiskt, och det med ett avsnitt om de tidigaste studierna av policydiffusion mellan svenska kommuner. Efter det beskrivs 1980-talets s.k. frikommunförsök och hur de innovationer som var tänkta att uppstå och spridas långsiktigt skulle leda till lagändringar. Därefter kommer ett kort avsnitt om hur 1990-talskrisen utgjorde ett tryck på kommunerna att effektivisera verksamheterna och bli bättre på att lära sig av goda exempel. Sedan kommer ett omfattande avsnitt som sammanfattar resultaten från sentida studier om policydiffusion i kommunsektorn vilket följs av ett avsnitt som sammanfattar diskussionen om nordiska kommunförsök samt forskning om policydiffusion i övriga nordiska länder. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av vad som framkommit i översikten.

### Äldre studier av policydiffusion mellan svenska kommuner

Som nämndes ovan, växte den statsvetenskapligt orienterade litteraturen om policydiffusion fram under 1960-talet. Forskningsgenren dominerades initialt av amerikanska statsvetare – och därmed också studier av den amerikanska kontexten. Det dröjde till slutet av 1970-talet och början av 1980-talet innan empiriska studier av olika spridningsförlopp mellan kommuner nådde Sverige. Här märks, först och främst, Leif Johanssons (1983) deskriptiva bokkapitel "Kommunal servicevariation", där han presenterade hur olika typer av innovationer hade spridits i den svenska kommunsektorn. Johansson fann "en extremt stark klungbildning" när han studerade, bland annat, kommuner som då hade inrättat särskilda miljövärdplaner. Efter ett flertal okulärbesiktningar av ytterligare andra innovationer nådde Johansson (1983: 244) slutsatsen att en...

*...kartografisk analys av ett stort antal olika typer av innovationer i den kommunala verksamheten ger rikhaltiga belägg för förekomsten av grannskapseffekter i den rumsliga spridningsprocessen. Den faktiska graden av grannskap bland innovatörerna är oftast klart större än vad slumpmässigt kan förväntas. Det sagda gäller såväl innovationer som innebär ny verksamhet, nya planer eller nya organisationsformer.*

I de fall Johansson undersökte fanns det alltså geografiska kluster av kommuner som gjorde samma saker. Men det är en sak att deskriptivt etablera ett sådant mönster, en annan att förklara det. Johansson är tydlig med att hans analyser är rent deskriptiva. Visst, det finns kluster av kommuner som gör ungefär samma saker, ungefär samtidigt. Men, skriver han, hur detta ska förklaras – det vill säga *på vilket sätt* grannskapseffekterna uppstår – är upp till framtida forskning att gräva djupare i. Med retoriska frågor målar han emellertid upp flera hypoteser. Uppstår dessa kluster genom kontakter mellan tjänstemän och/eller politiker i grannkommuner? Sker det för att kommuner i samma regioner får ungefär samma information genom gemensamma massmedia? Kan det vara för att dåvarande Kommunförbundet (nuvarande SKR) sätter normer för vad kommuner bör syssla med? Johansson avslutar dessa reflektioner med att konstatera att: "Vi har ännu inga svar på detta."

Stephan Schmidt (1986) var också han tidigt ute med analyser av policydiffusion mellan kommuner. I sin avhandling – *Pionjärer, efterföljare och avvaktare* – vill han utveckla och pröva modeller för innovation i svenska kommuner.<sup>9</sup> Empiriskt fokuserar Schmidt på inrättande av kommunal konsumentverksamhet, datorsystem för folkbiblioteken samt trygghetslarm för pensionärer och handikappade i självständigt boende. I sina slutsatser framhåller Schmidt de strukturella faktorernas betydelse. Graden av innovation, menar han, förklaras av hög samhällslig inkomstnivå, stor folkmängd

9) Schmidt definierar "innovation" ungefär som vi inledningsvis här ovanför definierade "reform". Schmidt ser nämligen innovation som en förändring som görs av en organisation och att denna förändring innebär något nytt för organisationen ifråga som anammats den.

och hög urbaniseringsgrad. De strukturella faktorerna är dock bara indirekta, menar Schmidt. För honom utgör de ett slags proxy för byråkratisk kapacitet, eller en socialt utvecklad omgivning, som underlättar för kommunerna att ”utveckla det mått av fria resurser som i kombination med politisk-administrativ självständighet ... och professionell kompetens troligen är nödvändiga betingelser för ett återkommande anammande” (Schmidt 1986: 184). Framför allt, menar Schmidt, är det kommunernas tillgång på administrativ och politisk kompetens som är avgörande för pionjärskap. När allt är sagt och gjort är huvudslutsatsen att kommunernas innovationskapacitet framför allt hänger samman med en stor tjänstemannaapparat och hög administrativ kompetens, två saker som implicerar kreativt yrkeskunnande och professionell lyhördhet för nya idéer. Intressant nog har Schmidts resultat – att en organisations storlek positivt inverkar på innovations- och förändringskapacitet – återkommit i en rad studier inom den bredare organisationslitteraturen som behandlar innovation (t.ex. Stokey 2021; Rogers 2003).

### **Frikommunförsök – svar på överreglerad och överbyråkratisk offentlig sektor**

Under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet, växte det fram en kritik mot svensk offentlig sektor. Den ansågs vara överreglerad, överbyråkratisk och var i akut behov av reformering. Bland annat var det sådana verklighetsbeskrivningar som låg bakom det så kallade ”frikommunförsöket” (jfr. Lindgren & Strömberg 1994). Hela idén bakom frikommunförsöket – en försöksverksamhet som pågick mellan 1984 och 1991 – var att använda kommunsektorn som ett slags laboratorium för en experimentell ”trial and error”-

verksamhet. Tanken var att kommuner skulle få experimentera och goda erfarenheter skulle spridas. Ambitionen var att lyckade exempel skulle få göra avtryck i lagstiftningen. De kommuner som deltog i försöket fick göra en del avsteg från lagar och andra författningar. Syftet var att kommunerna skulle få testa nya organisationsformer för att bättre anpassa den egna kommunens organisation till sina lokala förhållanden, för att mer effektivt kunna använda kommunens resurser samt uppnå bättre samordning i den kommunala verksamheten. En övergripande tanke med frikommunförsök mer generellt är att kombinera kommunernas (förmodade) styrkor i form av en förmåga att generera nya lösningar med statens (förmodade) förmåga och resurser att utvärdera, kontrollera och sprida effektiva innovationer (Askim m. fl. 2018).

Sammantaget valde knappt ett fyrtiotal primärkommuner att delta i försöksverksamheten, som sedermera utvärderades av regeringen (SOU 1991:25; SOU 1991:68). Under den här tiden fanns kritik mot att frikommunförsöket var designat så att det på flera sätt var svårt att utvärdera effekterna av försöket (jfr Askim m. fl. 2018: 295). Men från statsmaktens sida sågs försöken som lyckade – och de gjorde också avtryck. När Lokaldemokratikommittén (1993:90, s. 56) sammanfattade erfarenheterna av försöksverksamheterna drogs slutsatsen att reformen ändå var framgångsrik, då den...

*...spelat en viktig roll för utveckling och förnyelse av den kommunala verksamheten samt bidragit till nytänkande och omprövning av den offentliga sektorn. Som ett särskilt lyckat inslag i försöksverksamheten framhålls den organisatoriska friheten beträffande den centrala nämndorganisationen. Dessa erfarenheter har ... varit av stor betydelse för beslutet om en friare nämndorganisation i 1991 års kommunallag.*

## 1990-talskrisen, ”den lärande kommunen” och reformer för effektivisering

Ungefär samtidigt som den nya kommunallagen kom på plats, tog den offentliga diskussionen om innovation och lärande i kommunsektorn ny fart och delvis ny vändning. Orsaken var att 1990-talskrisen satte kommunerna under hård ekonomisk press, vilket ledde till ökat behov av innovation och nytänkande. Premissen för en sådan analys var att i tider av instabilitet, osäkerhet och åtstramning ökar effektiviseringskraven på offentlig sektor. Som uppmärksammas av Lokaldemokratikommittén fanns i debatten återkommande hänvisningar till John Stewarts (1988) idé om den ”lärande kommunen”. Handböcker i lärande och förändringsarbete publicerades, exempelvis boken *Förändring och lärande: en utmaning för offentlig sektor* (Kronvall m. fl. 1991) där författarna sade sig ha det uttalade syftet att ”höja kvaliteten och effektiviteten i förändringsprojekt”. Mycket riktigt pågick under 1990-talet (efter den reformerade kommunallagen som lämnade det betydligt friare för kommunerna att lokalt bestämma sin interna organisering) ett långtgående experimenterande med nya sätt att styra och organisera i kommunsektorn där syftet framför allt var att effektivisera verksamheterna, vilket bl.a. beskrivits av Jacobsson (2002) i boken *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*.

### Innovation och lärande: mer nutida empiriska studier

Känns tongångarna igen? Som vi inledde rapporten med, har det senaste decenniets olika dystra framtidsscenarioer för kommunerna och välfärden lett till att frågor om innovation och lärande i kommunsektorn återigen har fått allt större utrymme i den politiska debatten. Som ett uttryck för detta har det under senare år genomförts flera

undersökningar som berör spridning av kunskap och nya idéer mellan kommuner. Det underliggande motivet bakom dessa är insikten om att det i allt väsentligt saknas samlad kunskap om i vilken utsträckning kunskap sprids och kommuner lär sig av varandra.

Ett exempel på en sådan kartläggning är enkäten ”Förutsättningar för innovation”. Den genomfördes 2013 av dåvarande SKL (nu SKR, med en uppföljningsenkät 2015). Enligt kommunerna själva hämtar de i stor utsträckning inspiration till verksamhetsutveckling från andra goda exempel. Nära 88 procent av de svarande kommunerna ansåg att ”jämförelse med framgångsrika verksamheter” var en ganska eller mycket viktig faktor för utveckling och förnyelse i den egna organisationen. Dessutom såg 89 procent av de svarande kommunerna externa aktörer i form av ”framgångsrika verksamheter i andra kommuner/landsting” som ganska eller mycket viktiga som drivkraft för innovation i den egna verksamheten (SKL 2014, s. 9–10).<sup>10</sup>

Bland senare undersökningar av liknande karaktär från SKR märks också den så kallade Innovationsbarometern. Fokus är här inte omedelbart på *spridning* genom lärande (eller imitation) utan på innovation. 2018 fokuserade Innovationsbarometern på innovation på arbetsplatser inom den svenska offentliga sektorn<sup>11</sup> (motsvarande undersökningar har också genomförts i Danmark, Norge, Finland och Island parallellt). I den svenska undersökningen uppgav majoriteten, eller 81 procent av de svarande, att det har införts minst en innovation på deras arbetsplats under de senaste två åren. För våra vidkommanden är det särskilt intressant att det i 80 procent av fallen varit så att innovationen inte varit den första i sitt slag utan man har kopierat eller inspirerats av en lösning på ett annat håll som man sedan har anpassat till den egna verksamheten (SKL 2019). I en uppföljande undersökning ”Innovation i offentlig sektor 2019–2020”, som genomfördes av SCB och Vinnova, uppgav 54 procent av de svarande som arbetade inom kommuner att deras

<sup>10</sup>) Definition av innovation i just denna undersökning var: ”Innovation handlar om nya eller bättre sätt att skapa värden för samhälle, företag och individer. Innovationer är nya lösningar som svarar mot behov och efterfrågan i vardagen och omvärlden. Värdet uppstår i nyttiggörandet och tillämpningen av en idé. Värdet kan uppstå i många former – ekonomiska, sociala eller miljömässiga”.

<sup>11</sup>) Här ingår alltså inte bara kommunanställda, även om de utgör majoriteten av de svarande.

arbetsplats hade introducerat minst en innovation under perioden.<sup>12</sup> Återigen, för våra vidkommanden är det särskilt intressant att 56 procent av innovationerna var identiska eller väldigt lika sådana som tidigare tillämpats av andra (Vinnova 2022). Mot bakgrund av enkätstudier, och hur ledande kommunala aktörer svarar på dessa, verkar det alltså vara tämligen vanligt att kommuner lär sig och inspireras av andra kommuner.

En forskningsstudie som försöker ta fasta på just huruvida kommuner tar lärdomar från framgångsrika kommuner när de utarbetar nya reformer är Lundins med fleras (2015) studie av svenska kommuner. Studien bygger bland annat på data från en enkät från 2010 där *samtliga* kommunchefer svarat. I enkäten fick de ange vilka kommuner de hade dragit viktiga lärdomar från under den senaste mandatperioden. I genomsnitt angav varje kommun sju andra kommuner, och enbart 8 procent av kommuncheferna angav att de inte lärt sig något viktigt från en annan kommun under mandatperioden. I en uppföljande artikel diskuterar (ungefär) samma författargrupp också hur ofta information från andra kommuner ingår i arbetet med underlag till politiska beslut. Även om sådan information inte användes i majoriteten av besluten, var det enbart 12 procent av kommuncheferna som angav att de "aldrig eller nästan aldrig" använde sådan information i policyprocessen (Ansell m. fl. 2017).

Författarna visar att kommuner i högre utsträckning drar lärdomar från kommuner som ses som framgångsrika.<sup>12</sup> Detta indikerar att goda idéer tycks spridas mellan kommuner. Den bekräftar också de teoretiska förväntningarna i det beskrivna i avsnittet ovan genom att slå fast att kommuner framför allt verkar snegla på sina grannar när det kommer till lärandeexempel, vilket känns igen från de kluster av innovativa kommuner som Johansson (1983) observerade. Likaså verkar liknande demografiska förutsättningar och budgetförutsättningar främja lärande mellan kommuner. Däremot verkar det inte spela någon roll vilket politiskt styre kommunen man lär sig av har, vilket tyder på

att lärandet sker på rationella grunder snarare än imitation (Ansell m. fl. 2015).

Även Stolt och Winblad (2009) bekräftar att politiskt styre eller ideologi *inte* verkar ligga till grund för vilka kommuner väljer att lära sig av. Författarna undersökte om införande av konkurrensutsättning i äldreomsorgen sprids mellan närliggande kommuner. I studien klassificerades kommunerna som var tidiga med att lägga ut verksamhet till privata entreprenörer som "pionjärkommuner". Dessa kommuner var typiskt sett något större kommuner, dvs. sådana med ett högre invånarantal. De kommuner som låg i geografisk anslutning till pionjärkommunerna och som privatiserade äldreomsorgen i ett senare skede, definierades i stället som "efterföljarkommuner". Stolt och Winblad fann att motiven till privatiseringen skiljer sig åt hos pionjärkommunerna – vänsterstyrda kommuner tenderar att privatisera verksamhet när de befinner sig i en ansträngd finansiell situation medan högerstyrda kommuners beslut att privatisera saknade sådana samband med ekonomiska faktorer. Bland efterföljarkommunerna valde dock vänsterstyrda kommuner att privatisera äldreboenden oavsett ekonomiska faktorer, vilket tyder på en spridningseffekt (Stolt & Winblad 2009). En tolkning som Winblad och Isaksson (2013) gör, är att eftersom dessa efterföljande kommuner verkar inspireras både av vänster- och högerstyrda pionjärkommuner, tyder det på att beslutet skulle kunna vara baserat på lärande snarare än imitation.

Det finns två ytterligare intressanta spridningsstudier vi särskilt vill lyfta fram. De har båda tittat närmare på reformer som nog kan sägas vara hyggligt evidensbaserade (i bemärkelsen att de av allt att döma, där de införts, varit effektiva för att lösa de problem de varit satta att lösa). I det ena fallet har reformen spridits tämligen friktionsfritt, i det andra betydligt trögare. Exemplet på det förstnämnda hämtas från Blomberg (2008). I fokus för studien står spridning av en ny organisationsmodell inom äldreomsorgen – specialiserad biståndshandläggning. Detta var en reform som inom loppet av en ganska

12) Definition undersökning I: "ett nytt eller väsentligt förändrat sätt att förbättra arbetsplatsens aktiviteter och resultat. Innovationen är ny på arbetsplatsen, men kan ha använts tidigare av andra eller vara utvecklad av andra, man behöver alltså inte ha utvecklat den själv".  
Definition undersökning II: "En innovation är en ny eller förbättrad produkt (vara eller tjänst), process eller kombination därav, som väsentligt skiljer sig från verksamhetens tidigare produkter eller processer. För att räknas som en innovation ska produkten eller processen även gjorts tillgänglig för potentiella användare, till exempel kunder, invånare eller medarbetare."

13) Studien använder SCB:s Nöjd-Medborgar-Index om hur nöjda invånarna är med kommunens service för att mäta detta.

kort tid implementerades av ett stort antal kommuner. Blomberg förklarar den rätt så snabba succén för den här reformen med två (sannolikt ömsesidigt förstärkande) faktorer: a) erfarenheten som implementerande kommuner gjorde var att den faktiskt tycktes lösa en hel del problem och b) att professionerna lokalt *inte* mobiliserade något motstånd mot denna förändring. Ska man tro resultaten spreds just denna reform med lärande som grund då den visat sig fungera och vara verkningsfull där tidigare införts.

Utgångspunkten för Häggquists och Nilssons (2017) analys är att de initiala uppstartskostnaderna för att införa geografiska informationssystem (GIS) är väldigt höga för kommunerna. Men det här är system som, av allt att döma, betalar sig i längden. När de väl är på plats, kan de nämligen vara mycket värdefulla för kommunerna genom att de kan undvika merkostnader då GIS skapar mer precision i bl.a. markexploateringsprojekt (jfr. Häggquist & Söderholm 2015). Mot den bakgrunden ställer sig Häggquist och Nilsson (2017) frågan vad som kan hjälpa oss förstå spridningen (eller i det här fallet, den långsamma spridningen) av sådana informationssystem i kommunsektorn. Författarna drar slutsatsen att adopterandet av GIS tycks ske långt ned i den organisatoriska hierarkin, på enhetsnivå, och det sker för att det upplevs finnas fördelar med systemet. De visar emellertid också att intresset för innovationen är begränsat högre upp i hierarkin, såsom i kommunstyrelsen. Dessutom tycks det inte pågå särskilt mycket lärande kring just den här innovationen, och de hittar inga spatiala mönster. Författarnas slutord blir därför:

*Given the lack of exchange of information between municipalities, the producers of the information should reconsider the way in which the information is presented to potential users. The producers should also provide formalized means to share the information and encourage regional knowledge spillovers.*

Kristianssens och Granbergs (2021) studie liknar de två ovanstående. Den berör svenska kommuners klimatanpassningsstrategier. Ämnet är särskilt spännande i ljuset av den press kommuner har på sig att klimatanpassa sin verksamhet. I sin analys lyfter de fram att kommuner tenderar till att se lärande som något viktigt, och att lärandet underlättas genom de olika nätverk och samarbeten de ingår i. Särskilt mindre kommuner undviker att vara pro-aktiva, att gå för snabbt fram, utan väntar med att göra vissa åtgärder tills de inhämtat tillräckligt mycket kunskap om andra kommuners erfarenheter. Genom analys av offentliga dokument uppmärksammar de att ett av hindren för att utveckla klimatanpassningsplaner är att kommuner sällan har ”a formal organization for climate adaptation, clear structures, political support, and specific climate adaptation plan”. Bristen på politisk prioritering och specialiserad organisation kring dessa frågor är nyckelfaktorer som till viss del kan sägas gå i linje med tidigare studier som understrukt vikten av byråkratisk kapacitet för förmågan att ta till sig och genomföra förändring.

Johansson och Siverbo (2009) tittar på införandet av kvalitetsmätningssystem (*performance measurement*) i svenska kommuner. Vad som är intressant med deras angreppssätt är utgångspunkten, nämligen det faktum att en handfull empiriska studier uppmärksammat att kvalitetsmätningssystem inte alls har de effekter de är avsedda att ha (t.ex. de Bruijn & van Helden 2005). Men trots detta har s.k. *relative performance evaluation* (RPE) eller benchmarking – på svenska kallat ”nyckeltalsjämförelser” nått stor popularitet och spridning i den svenska kommunsektorn (t.ex. Siverbo & Johansson 2006). Johansson och Siverbo listar en lång rad förklaringar till varför detta har införts: ekonomiska svårigheter, vilka partier som styr, hur hård konkurrensen mellan partierna är, modeföljande och kommunens administrativa kapacitet. Men när allt är sagt och gjort understryker författarna att modeföljande och förklaringar de samlar under etiketten ”the institutional/cultural perspective” har en starkare förklaringskraft såväl ekonomiska



som politiska faktorer.

I detta sammanhang finns två studentuppsatser på avancerad nivå (master- respektive magisteruppsats) som vi finner särskilt värda att uppmärksamma. Skälet är att båda har ungefär samma ingångsvärden som Johansson och Siverbo (2009): de studerar innovationer som blivit populära, men där utvärdering och forskning är långt ifrån enig om innovationerna verkligen varit effektiva svar på de problem varit satta att lösa. I *En studie av deltagardemokratiska experiment – trend eller verktyg* resonerar Arvidsson (2006) kring huruvida det stora genomslaget för olika typer av deltagardemokratiska innovationer i svensk kommunsektor under slutet av 1990- och början av 00-talet ska ses som en lärandeprocess (ett rationellt svar på verkliga problem) eller innovationerna snarare ska ses som ett slags ”institutionaliserad standard”, en trend eller ett mode, som kommunerna inför i syfte att verka moderna och att inte uppfattas som bakåtsträvare eller omoderna. Grundad i egen fallstudie och med stöd i empirisk forskning som uppmärksammat att deltagardemokratiska innovationer inte tycks lösa de problem de är satta att åtgärda, lutar Arvidsson mer mot den senare tolkningen – att innovationernas spridning mer handlar om mode- och trendkänslighet. Om resonemanget håller, är det alltså inte nödvändigtvis så att det alltid är goda och effektiva idéer som sprids i kommunsektorn.

En ytterligare studentuppsats med en liknande ansats, är *Avsektorisering – Ett rationellt svar på verkliga problem eller ett mode?* Här har Karlsson (2021) som ambition att skapa en bättre förståelse för varför avsektorisering (ibland kallat ”nämndlösa kommuner”) blivit en alltmer populär reform i kommunsektorn. Reformen syftar till att ersätta traditionella facknämnder av fullmäktigeberedningar eller utskott, något som i ett slag bl.a. ska vitalisera kommunfullmäktige samt stärka helhetssynen i kommunen (genom att ta bort så kallade ”stuprör”, jfr. Karlsson m. fl. 2009). Uppsatsförfattaren för en intressant argumentation om skillnader

mellan ”pionjerna” (de som först genomförde reformen) och ”efterföljarna” (de som inspirerades och kom efter). De som genomförde reformen initialt var typiskt kommuner under ekonomisk press och genomförde reformen till del för att spara pengar – hon ser avsektoriseringen här som rationella svar på tydliga problem. De senare adoptörerna, menar hon, har en bredare palett av motiveringar till reformen. Ibland säger de sig ha inspirerats av en grannkommun, ibland efter att ha lyssnat in argument (och påverkan) från SKR. Karlssons slutsats är att avsektoriseringen kunnat nå popularitet eftersom denna reform kunnat framställas som en *one size, fits all*-lösning på en lång rad problem. Hon avslutar med att höja ett varningens finger för när kommuner genomför reformer utifrån trendkänslighet: det kan vara ett demokratiskt problem när kommuner i sitt reformarbete påverkas av vad som är i ropet, snarare än att reformera efter en grundlig analys av vad som är mest fördelaktigt för den egna kommunen.

### Forskning om policydiffusion från övriga nordiska länder

Lyfter man blicken mot våra grannländer går det först och främst att konstatera att idén om kommunsektorn som ett ”laboratorium” har fått fäste även där. Som en följd av detta har man importerat ovan nämnda frikommunförsök från Sverige till både Danmark, Finland och Norge.

Askim med flera (2018) som tittat närmare på de totalt sex frikommunförsöken som (hittills) genomförts i de nordiska länderna konstaterar att de har fungerat väl när det kommer till att generera nya policyidéer. Emellertid konstaterar de, något nedslående, att frikommunförsöken fungerat betydligt sämre när det kommer till utvärderingen av effekterna av de genomförda experimenten och att de egentligen inte alls har kunnat besvara huruvida de testade innovationerna borde replikerats i andra kommuner. De utvärderingar som har

genomförts har haft svårt att isolera effekter. Bland annat lyfts problem med att det saknas kontrollgrupper, att flera försök som kunde påverka varandra har skett inom samma kommun och att det har skett en rad andra händelser och ändringar parallellt med försöken som kan påverka resultaten.

Trots brister i utvärderingarna har idéer som testats via frikommunsförsöken spridits. Dels på frivillig basis mellan kommunerna, dels från central nivå eftersom staten i flera fall har blivit inspirerad av frikommunsförsöken och skapat nya policyer eller ny lagstiftning baserat på frikommunsförsöken. Eftersom detta har skett baserat på bristfälliga utvärderingar anser Askim med flera (2018) att det är tveksamt om det kan sägas att man har lyckats med den evidensbaserade politik – det *lärande* om vi ska hålla oss till den terminologi som används inom spridningsforskningen – som är ambitionen med frikommunsförsöken.

Men spridning av idéer mellan kommuner sker ju som bekant knappast bara inom ramen för statliga reformer. Nedan följer därför en sammanfattning av några av de resultat som nordiska kommunforskare publicerat inom spridningsforskning under de senaste åren.

En återkommande spaning i diffusionsforskningen är, visst, vi ser ofta kluster av kommuner som gör ungefär samma saker – men vi har ofta en dålig uppfattning om *hur* och *varför* reformer sprids. En tänkbar förklaring till hur reformer sprids mellan kommuner är genom olika typer av *nätverk*. En studie som tar fasta på detta är Dahl och Hansens (2006) undersökning. Här undersöks vad som skulle kunna förklara den stora spridningen av ett nytt standardiserat kommunikationsverktyg – *Common Language Standard* (CLS) – inom äldreomsorgen i danska kommuner. Under de första sex åren sedan introduktionen hade 80 procent av de danska kommunerna antagit detta verktyg, som dels är till för intern dokumentation kring exempelvis vilken service som utförs och planering av arbetet, dels syftar att användas för jämförelse och utvärdering inom eller mellan kommuner.

Författarnas resultat är att skaparen av en viss typ av standard – i det här fallet Danmarks motsvarighet till SKR, *Kommunernas Landsforening* (KL) – haft en direkt påverkan i spridningen av den. Även om organisationen – precis som sin svenska motsvarighet – inte har tillgång till någon typ av tvångsmedel, skapar den en form av yttre tryck genom att uppmuntra till vissa bestämda lösningar. Detta, menar författarna, har bidragit till spridningen av denna standard. Därmed drar de slutsatsen att KL fungerar som en ”standardiserare”, en organisation som upprättar regler som deras medlemmar bör, och i hög utsträckning, följer. Att t.ex. SKR (eller motsvarande organisationer) dels skulle kunna vara en spridare av en viss typ av reform, dels tjäna som legitimerare av vissa reformer, är en tankefigur som vi såg redan hos Johansson (1983) i den svenska kontexten.

Utöver KL:s roll i spridningen av CLS, påvisar studien att spridning i högre utsträckning sker spatialt, dvs. mellan närliggande kommuner i samma region. Likaså kan forskarna visa att det de menar vara ”trendkänsliga” kommuner i högre utsträckning implementerar den nya standarden. Ju tidigare och mer kommuner har använt sig av andra nya styrningsverktyg (till exempel privata utförare av välfärdsuppdrag, eller beställar- och utförarmodeller), desto större sannolikhet är det att de också antar CLS. I linje med Schmidts (1986) iakttagelse i det svenska sammanhanget, ser forskarna här också att befolkningsmässigt större kommuner tenderar att vara snabba att anta den nya standarden jämfört med mindre kommuner. Detta, menar Dahl och Hansen (2006), skulle kunna bero på att större organisationer behöver implementera standardprocedurer i högre utsträckning – men det kan också bero på en större kapacitet i dessa kommuner. Med andra ord, som även Schmidt (1986) resonerar, det finns helt enkelt tillräckliga finansiella och personella muskler för att implementera nya system i större organisationer.

Bland andra nordiska studier märks flera som undersökt spridningen av olika typer

av styrningsverktyg och managementideal i kommunsektorn. En sådan är Madsen med fleras studie (2019) där författarna beskriver spridningen och implementeringen av så kallat ”balanserat styrkort” (*balanced scorecard*) bland norska kommuner. Studien, som visserligen i huvudsak bygger på en enkät med vad som får betraktas som väldigt låg svarsfrekvens (26 procent), visar att balanserat styrkort – som lanserades under 1990-talet – fortfarande i hög grad används i kommunerna och att det ännu inte syns någon tydlig nedgång i användandet. Drygt hälften av de svarande kommunerna säger sig använda eller planerar att implementera modellen. Studien konstaterar att balanserat styrkort verkar vara en mer varaktig modell i Norge än i till exempel Sverige, där många kommuner som implementerade modellen sedan har övergått till andra typer av styrningsverktyg. I Danmark tycks metoden inte ha implementerats i särskilt hög utsträckning. I studien saknas frågor kring huruvida lärande skett från andra kommuner, men drygt 9 av 10 kommuner anger att de först hörde talas om balanserat styrkort genom seminarier och konferenser, varför det tycks rimligt att anta att den typen av nätverksspridning kan leda till att en viss typ av reformer blir på modet (jfr. Bergström 2002).

I en liknande studie har Madsen med flera (2017) med motsvarande (låg) svarsfrekvens (och liknande forskarkonstellation) också undersökt spridningen av ”lean”<sup>14</sup>, som verkar vara mer av ett nytt fenomen i den norska kommunsektorn och tidigare i spridningscykeln än balanserat styrkort. En tredjedel av de 100 kommuner som besvarade enkäten sade sig använda sig av lean. Här verkade lärande (eller imitation) från andra kommuner vara centralt – över 60 procent av kommunerna höll helt eller delvis med om att de hade haft nytta av andra kommuners kunskap om lean. Motsvarande siffra var cirka 40 procent vad gällde påståendet ”andra kommuners införande av lean har varit avgörande i vårt beslut att införa eller inte införa lean”.<sup>15</sup>

Flera nordiska studier har ställt

frågor om spridningen av digital teknik i kommunsektorn. I Jacobsens (2016) studie kartlades kommunala hemsidor i Norge under en trettonårsperiod. Resultaten indikerar att storlek på kommunen inte nödvändigtvis verkar spela roll i den initiala fasen och att mindre kommuner, tvärtemot författarnas hypoteser, är snabbare på att implementera hemsidor när teknologin har mognat. Däremot, menar författarna, har storleken på kommunen betydelse för kvaliteten på hemsidan: ju större kommun (i antal invånare), desto högre kvalitet. Ett annat exempel är Heimly med flera (2011) som undersöker spridningen av elektroniska journalsystem bland de norska kommunerna. I linje med de förväntningar om motstånd och tröghet vi skisserade i kapitel 2 ovan, konstaterar författarna att det tar lång tid från det att tekniken först introduceras till att den är implementerad i majoriteten av kommunerna. Vidare visar resultaten att små kommuner ofta ligger långt efter stora i denna implementeringsprocess och att kommunerna ofta anger kostnader och komplexitet när det kommer till att underhålla systemen som de stora utmaningarna när det kommer till att sprida dem.

Därtill finns flera studier som har undersökt spridning av reformer i äldreomsorgen. Førland med flera (2015) undersöker hur en reform kring så kallade ”preventiva hembesök”, vars förtjänster bekräftats i flertalet internationella studier, har spridits mellan norska kommuner. Resultaten indikerar att reformen först spreds lokalt och regionalt, via lokala entreprenörer och entusiaster samt i samarbeten mellan kommuner. Detta gällde i första hand stora eller mellanstora kommuner. Därtill indikerar resultaten att kommuner med begränsade finanser i högre utsträckning implementerade reformen (även om de, när de själva tillfrågades, uppgav ekonomisk press som det största hindret för att *inte* implementera nya reformer). I Bliksvær med flera (2021) studie undersöks spridningen av en ny reform, vardagsrehabilitering, i äldreomsorgen, mellan kommuner i Norge<sup>16</sup> baserat på en enkät med enhetschefer eller

14) Innovationsrådet har bland annat publicerat en rapport om lean i offentlig sektor i en svensk kontext (Innovationsrådet 2012).

15) Notera att enbart 27 kommuner svarade på de två senare frågorna.

16) Vårt att notera är att reformens föregångare uppstod i Östersund i slutet av 1990-talet.

motsvarande<sup>17</sup> i kommunerna. Studien visar att i kommuner som har enhetschefer med en hög utbildningsnivå implementeras reformen i högre utsträckning. Detta skulle, enligt författarna, kunna bero på att en hög utbildningsnivå är associerad med högre teoretiska kunskaper som kan öka förutsättningarna för att lösa komplexa problem, vilket skulle främja innovation i organisationen. Likaså är chefer som har arbetat en längre tid i organisationen associerade med tidigare implementering av reformen, vilket skulle kunna bero på att de har högre legitimitet och erfarenhet som underlättar införandet av nya reformer. Däremot verkar inte de monetära resurserna i kommunen spela roll för beslutet att implementera reformen. När spridningen av samma sorts reform undersöktes i den danska kontexten av Bertelsen med flera (2021) indikerade resultaten däremot att vardagsrehabiliteringen sprids snabbare till kommuner som upplever ekonomisk press.

Vinnari och Laine (2013) undersökte mekanismerna bakom spridningen (och senare avvecklandet) av hållbarhetsrapporter inom den kommunala vattensektorn i Finland, och de gjorde det genom fallstudier. Författarna lutar åt att spridningen snarare hänger samman med något slags modekänslighet snarare än rationellt lärande – införandet tycks enligt dem till stor del varit en följd av rådande trender. En annan finsk studie, av Jäske (2017) undersöker varför vissa kommuner i Finland använder sig av instrument för direkt demokrati medan andra inte gör det. Här återfinns ett slags klustereffekt och det tycks finnas ett lärande: genomförandet av folkomröstningar i en grannkommun påverkar sannolikheten för att en given kommun genomför en egen folkomröstning.

Bhatti med flera (2011) studerar spridningen av kommunala servicecenter i Danmark, där författarna fokuserar dels på egenskaper hos individer i organisationen, dels på strukturella faktorer hos kommunen. Sannolikheten att införa servicecenter ökar i de kommuner som har en hög koncentration av professionella tjänstemän, vilket enligt

författarna skulle kunna bero på att det krävs teoretisk kunskap och analytiska färdigheter som dessa har för att implementera innovationer. Professionella tjänstemän kan också ha incitament att uppsöka och implementera innovationer av karriärskäl. Slutligen, menar författarna, kan det också bero på att professionella tjänstemän delar vissa normer och nätverk som gör att idéer sprids mellan dem. Likaså fann författarna, i linje med mycket av teorin presenterad i tidigare avsnitt, att servicecenter tenderade att spridas i högre utsträckning i geografiska kluster, inom samma region, vilket kan bero på både lärande och imitation. De fann också att de mer ekonomiskt välmående kommunerna tenderade att implementera servicecenter i högre utsträckning, vilket skulle kunna bero på ovan nämnda kapacitetsskäl. Resultaten indikerar också att de kommuner som kan tänkas ha störst nytta av reformen med införandet av koordinerande center – definierade som kommuner där klienterna kan tänkas ha sociala problem och därför behöver ha mycket kontakt med olika delar av kommunens service – också var sådana kommuner som var mer benägna att implementera den. Resultaten indikerar alltså att behov och kapacitet inte nödvändigtvis står i kontrast till varandra utan snarare samtidigt kan påverka hur idéer sprids mellan kommuner. Slutligen finner studien inget stöd för att en större kommun, som kan tänkas ha större incitament för den typ av koordinerande service som servicecenter innebär och också har större kapacitet för införandet av nya reformer, leder till ökad implementering av reformen.

Också i den danska kontexten undersöker Krøtel (2015) mekanismerna bakom besluten att outsourca verksamhet till privata aktörer genom s.k. *contracting out*, och här är fokus på service som syftar till att effektivisera energianvändningen i danska kommuner. Författaren finner, liksom många av studierna ovan, att kommuner tenderar att implementera den nya reformen i högre utsträckning om andra närliggande kommuner sedan tidigare har infört den. Likaså är finansiell instabilitet

17) Författarna själva talar om "first-line managers" eller "leaders/coordinators in the municipal organization".

associerad med en högre sannolikhet för att implementera den nya reformen. I motsats till vad författaren förväntar (och i motsats till Bhattis m. fl. [2011] resultat) sig leder dock inte en högre andel professionella tjänstemän till implementering av reformen. Däremot finns det ett negativt samband med att ha chefer som funnits länge i organisationen och implementering av den nya reformen. I linje med de perspektiv på organisatorisk tröghet som presenterades i kapitel 2 ovan skulle detta kunna bero på att sådana personer har högre motstånd mot att bryta med existerande arbetssätt och rutiner i organisationen, att inte vara lika exponerade för andra synsätt och idéer samt – eventuellt – vara rädda för att tappa legitimitet, makt och status på arbetsplatsen.

### Sammanfattande reflektion om kunskapsläget

Det är svårt att finna gemensamma drag och röda trådar som binder samman resultaten från de nämnda studierna. Sammanfattningsvis får resultaten sägas spreta en hel del. En stor kommun kan både ses som kapacitets-höjande och därmed underlätta för införandet av nya idéer, men det finns också flera exempel på kommuner som har begränsat med resurser och därför kan tänkas behöva vara innovativa i högre utsträckning för att få ut mer av varje investerad krona. Det går heller inte att utesluta att de olika iakttagelserna och resultaten om vad som underlättar spridning beror på vad det är som innoverats, spridits och anammats – liksom hur studierna metodologiskt har designats.

Trots att vi följt upp litteraturlistor med den så kallade snöbollsmetoden och dessutom har skickat förfrågningar till ledande svenska och nordiska kommunforskare med frågor om litteraturtips, är det naturligtvis tänkbart att vi har missat svenska spridningsstudier. Vårt övergripande intryck av det svenska forskningsläget är med det sagt trots allt följande: Sett till hur mycket det bland debattörer, organisationer och offentliga utredningar *talas* om vikten av innovation, experimenterande, lärande – samt hur betydelsefullt det är att goda idéer och exempel sprids – är frågor om spridning (vad som sprids, och varför det sprids) understuderade. Fastän forskningslitteraturen är begränsad in omfång, vill vi avslutningsvis uppmärksamma två iakttagelser på basis av existerande studier, nämligen:

- att det verkar finnas reformer/innovationer som är verkningsfulla och effektivitetshöjande svar på faktiska problem – men som inte sprids; och
- att det verkar finnas reformer/innovationer som sprids – trots att de inte verkar vara särskilt verkningsfulla som svar på faktiska problem.

Vi menar att översikten som gjorts i detta avsnitt, kombinerat med iakttagelserna (a) och (b) här ovanför, ger upphov till en fyrfältsmodell (Figur 1). Fyrfältaren kan bidra till att sortera upp hypoteser om tröghet och förändring i kommunsektorn och skulle kunna utgöra inspiration för framtida studier på policydiffusions-området.

Figur 1. Tröghet och förändring i kommunsektorn – rationellt lärande eller ej?

	Reform/innovation som sprids i kommunsektorn	Reform/innovation som inte sprids i kommunsektorn
Kunskaps-/evidensbaserad lösning på aktuellt problem	<b>Lärande (rationellt)</b> Önskvärt, här vill vi att kommunsektorn ska vara	<b>Tröghet, motstånd</b> Olyckligt, effektivisering går om intet; satsningar som är till gagn för allmänintresset borde spridas
Inte kunskaps-/evidensbaserad lösning på aktuellt problem	<b>Imitation (mode, trend, symbol)</b> Olyckligt, kan t.o.m. vara skadligt/ineffektivt	<b>Lärande (rationellt)</b> Önskvärt, viktigt att modenyckler, trender på icke-evidensbara – t.o.m. slösaktiga satsningar, inte sprids



## 5. Slutsatser och lärdomar

Under de gångna decennierna har en allt mer intensiv diskussion pågått kring att kommunerna borde bli mer innovativa. Grundidén har varit att innovationer krävs, inte bara för att kommunerna ska kunna leverera service med högre kvalitet, utan framför allt för att kommunerna ska kunna bedriva sin verksamhet mer effektivt. På senare tid har ett antal statliga utredningar föreslagit försöksverksamhet i kommunsektorn. Syftet sägs vara att stimulera nytänkande i försökskommunerna. Parallellt med denna utveckling har vi sett rörelser mot ”öppna jämförelser” där idén är att kommuner, genom att jämföra sig med andra kommuner, lär sig av de framgångsrika, för att därigenom effektivisera verksamheten.

Denna utveckling har utgjort fonden för föreliggande rapport. Och det pratas onekligen mycket om innovation och vikten av mellankommunalt lärande. Det pågår också tveklöst flera spännande initiativ som uppmuntrar till både innovation och lärande i kommunsektorn. Likväl är kunskapsläget oklart och bristfälligt: Sprids effektivitetshöjande reformer i tillräcklig utsträckning och sprids de på rätt sätt? Pågår ett evidensbaserat lärande som gör att det i slutändan är just de effektivitetshöjande reformerna som sprids? Syftet med denna rapport har varit att sammanställa kunskapsläget om tröghet och förändring i kommunsektorn. Huvudfokus har varit på det svenska sammanhanget, men vi har även gjort nedslag i empirisk forskning om våra nordiska grannländer.

Som torde ha framgått av översikten finner vi – i ljuset av hur mycket betydelsen av innovation, lärande och spridning i offentlig sektor understryks – att litteraturen är överraskande begränsad i sitt omfång. Därtill är den inte sällan behäftad med metodologiska begränsningar, till exempel att slutsatser inte sällan baseras på enkätstudier med relativt låg svarsfrekvens. Dylika enkätstudier kan förvisso ge oss insikter i hur beslutsfattare säger sig lära sig och inspireras av andra kommuner, men i avsaknad av objektiva indikatorer om faktisk spridning av olika reformer, menar vi att resultaten från

enkätstudier bör tas med en nypa salt.

Vår läsning av den forskning vi funnit gör ändå att vi tycker oss kunna dra vissa lärdomar. Punkterna vi redovisar nedan är alltså vår subjektiva tolkning av ett något begränsat, oklart och motsägelsefullt forskningsläge. Vår förhoppning är att den ändå ska kunna fungera som vägledning och diskussionsunderlag för kommunala beslutsfattare.

### Lärdom #1: Brist på utvärdering (eller dålig utvärdering) hämmar spridning

Lärandet mellan kommuner (och därmed spridningen av goda idéer) försvåras av att kommuner långt ifrån alltid utvärderar sina reformer. Motsvarande bild återkommer i resonemang som förs i *Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn* (SOU 2022:59). Om kommuner inte utvärderar omorganisationer, innovationer, åtgärder och insatser, blir det svårt att veta om det är en verkningsfull åtgärd. När en åtgärd inte har utvärderats går det inte att säga om den varit verkningsfull. Därmed går det inte heller att säga om andra kommuner bör imitera och modifiera den eller om åtgärden bör undvikas helt och hållet.

Därtill finns också indikationer på att när kommuner väl utvärderar åtgärder och satsningar, sker detta inte alltid på ett ändamålsenligt sätt (det vill säga, på ett sätt som gör det möjligt att veta vad som fungerat, vad som inte fungerat och varför utfallet blivit på det ena eller det andra viset). Låg kvalitet på utvärderingar gör förstås att verksamhetsförbättring knappast kommer till stånd (jfr. Lindgren 2014). Det bör understrykas att detta inte alltid är kommunernas eget fel. Ofta är problemet bristande resurser eller brist på administrativ kapacitet, det vill säga, *in house*-kompetens hos enskilda kommuner när det gäller att själva utvärdera sina egna insatser.

Många av resonemangen i SOU 2022:59, *Försöksverksamhet utan författningsändring*

*i den kommunala sektorn*, är giltiga för *alla typer* av reformer i kommunsektorn även om utredningen specifikt rör försöksverksamhet. I likhet med utredarna anser vi därför att statsmakten bör bidra till att hitta verktyg för att stödja kommunerna när det kommer till uppföljning och utvärdering av reformer. Staten bör även stötta kommunerna i att sprida information om resultaten av den innovations- och experimentlusta som trots allt tycks finnas i kommunsektorn. Vi vill särskilt framhålla att en viktig del av ett framgångsrikt lärande är att lära av andras misstag och misslyckanden. Det förutsätter i sin tur att misstag och misslyckanden erkänns och avdramatiseras, vilket ofta kräver kulturella förändringar ute i kommunsektorn, förändringar som kan vara svåra att åstadkomma.

Resonemanget är kopplat till en pågående debatt om försöksverksamhet och nya frikommunförsök i Sverige. Härvid är Askim med fleras (2018) diskussion högaktuell, den om den historiskt bristande utvärderingen av frikommunförsök. Vi vill understryka vikten av att (kanske framför allt från statligt håll) planera för utvärdering av experiment och åtgärder redan när de initieras. Det innebär bland annat att forskare bör involveras från början och långt innan nya försök och experiment sjösätts. Det är ett allmänt medskick, menar vi, som följer av vad vi observerat i översikten och från tidigare erfarenheter: när reformer ska implementeras är det klokt att tänka i termer av utvärdering redan från början.

Detta uppmärksammas även i direktiven till utredningen om Försöksverksamhet i kommuner och regioner, där utredningen – som ska slutredovisas i december 2023 – bland annat ska ”föreslå hur försöksverksamheterna bör följas, följas upp och utvärderas, på ett sätt som främjar effektutvärdering” samt ”föreslå hur erfarenheterna bör spridas”. Det finns också anledning att rikta blicken mot våra grannländer och ytterligare fördjupa sig i de frikommunförsök som nyligen genomförts där.

## **Lärdom #2: Lyssna på, men var skeptisk till, framgångshistorier som ”lärande exempel”**

Det har tagits och tas många initiativ till att sprida goda och lyckade fall som lärande exempel. Vi betvivlar inte att det finns ett värde i att lyssna extra på kommuner som lyckats särskilt väl i olika avseenden. Men ute i kommunsektorn bör man passa sig för att ha blicken uteslutande riktad på framgångshistorier. Om många kommuner genomför en åtgärd av typen X är det troligt att någon av dessa kommuner av andra skäl (slumpmässiga eller i vart fall orelaterade till X) kommer att se en önskvärd utveckling. Det är då lätt att tolka denna positiva utveckling som en konsekvens av X vilket gör att kommunen blir betraktad som ett framgångsexempel på hur åtgärder av typ X bör genomföras. Metodologiskt sett är detta ett mycket tveksamt förfarande. Vi bör därför undvika att dra generella och långtgående slutsatser utifrån enskilda fall som aktivt och medvetet lyfts fram som framgångsexempel. Det är ingen god väg till kunskap att studera kommuner som har haft en önskvärd utveckling i någon dimension och sedan fråga ”vad har de lyckade kommunerna gjort som andra kan lära sig av?” Utan att jämföra succéfallen med mindre lyckade fall, går det inte att säga något om vilka åtgärder som var avgörande: kommuner med mindre gynnsam utveckling kan mycket väl ha genomfört liknande åtgärder utan att få samma önskvärda utfall (jfr. Erlingsson m. fl. 2011).

## **Lärdom #3: Kommuner i behov av innovation brister ofta i innovationskapacitet**

Ett återkommande resultat i forskningen är att både innovation och adaptation av nya idéer underlättas när kommuner ha administrativ kapacitet – t.ex. en förvaltning av en viss storlek, bestyckad med en viss nivå på välutbildad expertis. Även om detta resultat

närmast får beskrivas som intuitivt, sätter iakttagelsen strålkastarljuset på ett knepigt Moment 22. Ofta är det landets mest utsatta kommuner – de mindre och krympande kommunerna med geografiska lägesnackdelar – som skulle behöva de effektivitetshöjande innovationerna. Men dessa kommuner har oftast egenskaper som *inte* är associerade med förmågan att ta emot och implementera idéer.

#### **Lärdom #4: En anamnad innovation betyder inte att den når användarna**

En ytterligare paradox är att vissa reformer (t.ex. viss välfärdsteknik av typen nattillsyn) faktiskt får stor spridning mellan kommuner – samtidigt som det slutgiltiga antalet användare är mycket begränsat (jfr. Socialstyrelsen 2022). Detta faktum illustrerar hur besvärligt det kan vara att systematisera kunskapen om spridning av effektivitetshöjande reformer. På organisationsnivå och på papperet kan det se *ut* som om en reform har antagits av en kommun. Det faktum att en reform i någon formell bemärkelse införlivats i organisationen är ingen garanti för att kommunen mäktat med att implementera reformen på ett sätt som påverkar kommunens agerande gentemot medborgare, brukare och användare av kommunal service. Vi menar att det är viktigt att kommuner som inför någon typ av innovation aktivt följer upp hur den reformen i praktiken implementeras ute i verksamheterna och om den i slutändan når ut till de som från början var avsedda att dra nytta av förändringen.

#### **Lärdom #5: Var vaksam på oavsedda sidoeffekter av öppna jämförelser**

Utvecklingen mot mer och mer inslag av öppna jämförelser beskrivs ofta som något som är av godo. Och visst, det finns starka teoretiska skäl att tro att öppna jämförelser

stimulerar till lärande, erfarenhetsutbyte och konkurrens. I sin tur kan man anta att detta leder till positiv utveckling för kommunsektorn som helhet.

Med det sagt saknas knappast kritiska reflektioner om vad öppna jämförelser i slutändan riskerar att leda till. För det första har Johansson med flera (2021) uppmärksammat att öppna jämförelser tycks kunna leda till ökad standardisering och homogenitet i kommunsektorn samt att det finns tendenser till att öppna jämförelser främst används för att nå kontroll över kostnaderna och mindre fokus på att stärka kvalitet. För det andra har Benchmarkutredningen (SOU 2015:36, s. 52) uppmärksammat att starkt fokus på insamling av olika indikatorer lett till oattraktiva och oavsedda sidoeffekter för kommunerna. Bland annat skriver man:

*Utredningen har till exempel noterat att uppgiftsinsamlandet inom kommunsektorn ibland nått proportioner som borde leda till eftertanke. I ett arbete med att främja utveckling och effektivisering genom en ökad användning av systematiska jämförelser finns det all anledning att först reflektera kring den uppgiftslämnarvärden som ligger på kommuner och landsting i dag och huruvida den är rimlig eller inte.*

Delvis relaterat till diskussionen om för- och nackdelar med öppna jämförelser hör debatten om olika typer av rankingar som bland annat görs av tidskrifter och intresseorganisationer. Inte sällan finns ett tryck utifrån på kommuner att använda rankingarna som instrument för sitt lokala utvecklingsarbete och låta sig inspireras av dem som kommer bra ut i rankingarna. I vårt tycke bör kommunerna förhålla sig sunt skeptiska till detta. Rankingar riskerar nämligen både att socialt konstruera problem i kommunsektorn och att kommuner försöker hitta sätt att komma ut bra i rankingar snarare än att medvetet och aktivt jobba för att lösa verkliga problem (jfr. Erlingsson & Sundell 2013; Vlachos 2013; Dagens Samhälle

2014). Båda dessa risker är problematiska och kan leda till att kommunen lägger tid och resurser på fel saker.

**Slutreflektion:  
Kommunstrukturens framtid –  
riskerar vi att kasta ut barnet med  
badvattnet?**

Avslutningsvis, rapportens utgångspunkt har varit att den svenska kommunstrukturens kombination av (a) relativt många kommuner, (b) relativt långtgående decentralisering av uppgifter, och (c) relativt stort handlingsutrymme för kommunerna att självständigt utforma och anpassa sin verksamhet till lokala förhållanden, utgör goda förutsättningar för kommunsektorn som laboratoriemiljö. På papperet *borde* den uppmuntra till innovations- och experimentlusta och ha starka förutsättningar att bidra till (positiv) konkurrens mellan kommuner och lärande i kommunsektorn. Om man utgår från Hayeks idé om institutionell konkurrens och lärande och från Tiebouts idé om att människor röstar med fötterna och flyttar till kommuner som bedriver verksamhet till låg kostnad men med hög kvalitet, är således den svenska kommun-

strukturen närmast så ändamålsenlig den på papperet kan bli.

Om man accepterar detta sätt att resonera, borde man kanske dra öronen åt sig när man okulärbesiktigar dagsaktuell debatt. För det första: Sedan omkring 2013 har en stark opinion för kommunsammanslagningar vuxit fram. Opinionsen som börjar närma sig slutdestinationen, först i och med Kommunutredningens slutbetänkande (SOU 2020:8, där kommunsammanslagningar föreslogs) och nu med ytterligare en utredning som ska bidra till att processer med kommunsammanslagningar påbörjas (Dir 2023:46). För det andra har det på senare tid framförts krav på inskränkningar i självstyrelsen i form av hårdare statlig styrning, införande av enhetlig kommunalskatt samt förstatligande av vissa kommunala verksamheter (se bl.a. översikt i Erlingsson m.fl. 2022). Därigenom ser det ut som om vi i Sverige sett en ganska snabb svängning i den offentliga debatten, från att man debatterade önskvärdheten av fler och mindre kommuner och stärkt kommunal självstyrelse kring millennieskiftet till att man idag diskuterar behovet av färre och större kommuner samt kritiserar självstyrelsen. Den förändringen kan illustreras med figuren nedan:

**Figur 2. Förutsättningar för innovation och lärande – kommunsektorns organisering**

	Kommundelningar (fler & mindre)	Status quo (290 kommuner)	Sammanläggningar (färre & större)
Förstatliga & krymp självstyrelsen			<i>Tongivande aktörer och offentlig debatt drar hit</i>
Status quo		Nuläge	
Stärk & grundlags- skydda självstyrelsen	<i>Tongivande aktörer drev opinion för detta</i>		

Det är naturligtvis fullt legitimt att argumentera för sammanslagningar och inskränkt självstyrelse, på samma sätt som det är legitimt att argumentera för nuvarande ordning. Men när man ser på förslagen är det viktigt vara uppmärksam på att olika sätt

att designa kommunstrukturen i slutändan betonar diametralt skilda värden.

Om argumenten dras till sin spets, är det de värden som räknas upp i Tabell 1 som ställs mot varandra:

Tabell 1. Olika värden gynnas av olika kommunstruktur

System med många och små kommuner	System med få och stora kommuner
Lokal anpassning till lokala behov	Likvärdighet
Starkare medborgerligt deltagande	Partier/representativ demokrati i fokus
Tillåter och uppmuntrar lokala skillnader	Stordriftsfördelar för verksamheterna
Medborgare kan "rösta med fötterna"	Bättre bärkraft, mer administrativ kapacitet
Experimenterande och lärande uppmuntras	Enklare för staten att överblicka och styra

Ett system med (relativt) sett många (och därmed små) kommuner, som dessutom bestyckas med en bred uppgiftsportfölj och hyggligt stor autonomi, är ur flera avseenden att föredra om experimentlusta, innovation och lärande står i fokus. Om detta är något vi faktiskt vill uppmuntra – och, som vi visade

i introduktionskapitlet, är det onekligen något en bred uppsättning av aktörer vill – gör man klokt i att inta en försiktig hållning till förslag om inskränkt självstyrelse och rop på kommunsammanläggningar som en enkel universallösning på kommunsektorns problem.



# Referenser

- Ahrne, G. & Papakostas, A. (2001). *Inertia and Innovation*. Score rapportserie 2001:5. Stockholm: Stockholms universitet, Score.
- Alesina, A. & Drazen, A. (1991). "Why Are Stabilizations Delayed?", *American Economic Review*, 81(5), 1170–1188.
- Algehed, J., Eneqvist, E., Jensen, C. & Löf, J. (2019). *Innovation och stadsutveckling - en forskningsantologi om organiseringsutmaningar för stad och kommun*. Göteborg: Mistra.
- Ansell, C., Lundin, M. & Öberg, P. (2017a). "How learning aggregates: a social network analysis of learning between Swedish municipalities", *Local Government Studies* 43(19), 1–24.
- Ansell, C., Lundin, M. & Öberg, P. (2017b). "Learning Networks Among Swedish Municipalities: Is Sweden a Small World?" i Glückler med flera (red.) *Knowledge and Networks*. Cham: Springer International Publishing.
- Arvidsson, S. (2006). *En studie av deltagardemokratiska experiment – trend eller verktyg?* Magisteruppsats. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Askim, J., Hjelm, U. & Holm Pedersen, L. (2018). "Turning Innovation into Evidence-Based Policies: Lessons Learned from Free Commune Experiments." *Scandinavian Political Studies*, 41(4), 288–308.
- Bailey, J. T. & Raelin, J. D. (2015). "Organizations Don't Resist Change, People Do: Modeling Individual Reactions to Organizational Change Through Loss and Terror Management", *Organization Management Journal*, 12(3), 125–138.
- Bergh, A. (2019). "Hayekian welfare states: Explaining the co-existence of economic freedom and big government", *Journal of Institutional Economics*, 16(1), 1–12.
- Bergström, T. (2002). *Organisationskultur och kommunal förnyelse: Förändring i gamla hjulspår*. Stockholm: Liber.
- Berry, F. S. & Berry, W. D. (2014). "Innovation and Diffusion Models in Policy Research" i Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (red.) *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Bertelsen, T. M., Balle Hansen, M., Bliksvær, T. & Lunde, V.B. (2021). "Fra effektiv serviceproduktion til samskabelse: udbredelsen af et nyt styringsparadigme i dansk ældrepleje", *Politica*, 53(3), 280–299.
- Bhatti, Y., Olsen, A.L. & Holm Pedersen, L. (2011). "Administrative Professionals and the Diffusion of Innovations: The Case of Citizen Service Centres." *Public Administration*, 89(2), 577–94.
- Bliksvær, T., Bertelsen, T.M., Kvamme Fabritius, M., Balle Hansen, M., Lunde, B.V. & Holmen Waldahl, R. (2021) "The Diffusion of Home-Based Reablement in Norwegian Municipalities." *Journal of Healthcare Leadership*, 13, 231–42.
- Blomberg, S. (2008). "The specialisation of needs-assessment in Swedish municipal care for older people: the diffusion of a new organisational model", *European Journal of Social Work*, 11(4), 415–429.
- Brown, L. A. & Cox, K. R. (1971). "Empirical Regularities in the Diffusion of Innovations", *Annals of the Association of American Geographers*, 61(3), 551–559.
- Brunsson, N. (1985). *The Irrational Organization: Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. Hoboken: Wiley & Sons.
- Brunsson, N. (2007). In *The consequences of decision-making*. Oxford: Oxford University Press.

- Christensen, J. (2022). "Frikommuner: Idéen der hverken vil dø eller slå an." *Politica*, 54 (3), 223–33.
- Collier, D. & Messich, R. E. (1975). "Prerequisites versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption", *American Political Science Review*, 69(4), 1299–1315.
- Crain, R. L. (1966). "Fluoridation: The Diffusion of Innovation among Cities." *Social Forces*, 44(4), 467–476.
- Dagens Samhälle* (2014). "Ranking väcker frågor facket inte vill diskutera". <https://www.dagenssamhalle.se> [2023-02-02].
- Dahl, P. S., and K. M. Hansen. (2006). "Diffusion of Standards: The Importance of Size, Region and External Pressures in Diffusion Processes." *Public Administration* 84 (2), 441–459.
- Dahlkvist, M. & Strandberg, U. (1999). "Kommunal självstyrelse som maktspredningsprojekt." I SOU 1999:76 *Maktodelning*, Demokratiutredningens forskarvolym. Stockholm: Fritzes.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Dir. 20203:46. Stärkt kapacitet genom sammanläggningar. Kommittédirektiv från Finansdepartementet.
- Enqvist, E. (2022). *Experimental Governance: Capacity and legitimacy in local governments*. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan.
- Erlingsson, G., Moodysson, J., & Öhrvall, R. (2011). *Regional och lokal tillväxtpolitik: Vad kan och bör offentliga aktörer göra?* Östersund: Tillväxtanalys.
- Erlingsson, G., Karlsson, D., Öhrvall, R. & Wide, J. (2022). *Den lokala demokratis vägval*. Stockholm: SNS.
- Erlingsson, G. & Sundell, A. (2013). "Vad lär vi oss egentligen av kommunranking?" Blogginlägg. <https://politologerna.wordpress.com/2013/05/16/>
- Fernandez, R. & Rodrik, D. (1991). "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty", *The American Economic Review*, 81(5), 1146–1155.
- Førland, O., Skumsnes, R., Sønneve, T. & Folkestad, B. (2015). "Forebyggende hjemmebesøk til eldre. Utbredelse, diffusjons-prosesser og spredning - Preventive home visits to older people in Norwegian municipalities. Prevalence, diffusion and dissemination." *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 1(2), 119–30.
- Gilardi, F. & Wasserfallen, F. (2019). "The Politics of Policy Diffusion." *European Journal of Political Research*, 58(4), 1245–56.
- Granovetter, M. (1978). "Threshold Models of Collective Behavior", *American Journal of Sociology*, 83(6), 1420–1443.
- Hayek, F. (1960). *The Constitution of Liberty*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Hedström, P. (1998). "Rational Imitation" i Hedström, P. och Swedberg, R. (red.) *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heimly, V., A. Grimsmo & A. Faxvaag. (2011). "Diffusion of Electronic Health Records and Electronic Communication in Norway." *Applied Clinical Informatics*, 2 (3), 355–64.
- Hjelmar, U. "The institutionalization of public sector innovation", *Public Management Review*, 21(1), 53–69.

- Hägglund, P. & Johansson, P. (2021). *Upp till bevis – en ESO-rapport om experiment som underlag för politik*. Stockholm: ESO, Finansdepartementet.
- Häggquist, E. & Nilsson, I. (2017). "Factors influencing the adoption of geological information in Swedish municipalities", *Journal of Environmental Planning and Management*, 60(6), 1112-1126.
- Häggquist, E., & Söderholm, P. (2015). "The Economic Value of Geological Information: Synthesis and Directions for Future Research", *Resources Policy*, 43, 91–100.
- Innovationsrådet (2012). *Lean och systemsyn i stat och kommun: förutsättningar, hinder och möjligheter: sekretariatsrapport*. Stockholm: Fritze.
- IVA (2022). *Digitalisering i välfärden – dagsläge och framtid*. Stockholm: Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien.
- Jacobsen, D. I. (2018). "Adopting and Refining E-Services — the Role of Organization Size." *Public Organization Review*, 18 (1), 111–23.
- Jacobsson, B. (2002). *Organisationexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Johansson, L. (1983). "Kommunal servicevariation" i Lars Strömberg och Jörgen Westerståhl (red.) *En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm: Liber.
- Johansson, R. (2002). *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, S., Liljegren, A. & Lindgren, L. (2021). *Öppna jämförelser efter tio år inom socialtjänsten*. Göteborg: FoU i Väst.
- Johnson, B. (2003). *Policyspridning som översättning*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Jäske, M. (2017). "'Soft' Forms of Direct Democracy: Explaining the Occurrence of Referendum Motions and Advisory Referendums in Finnish Local Government." *Swiss Political Science Review* 23(1), 50–76.
- Karlsson, D., Rommel, O. & Svensson, J. (2009). *Alternativa politiska organisationer: En studie om kommuner som avskaffar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Karlsson, J. (2021). *Avsektorisering: Ett rationellt svar på verkliga problem eller ett mode? En komparativ studie om den ökade populariteten av avsektoriserad politisk organisation bland svenska kommuner*. Masteruppsats. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Kotter, J. P. & Schlesinger L. A. (1979). "Choosing Strategies for Change", *Harvard Business Review*, 57(2), 106–114.
- Knight, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kristianssen, A-C. & Granberg, M. (2021). "Transforming Local Climate Adaptation Organization: Barriers and Progress in 13 Swedish Municipalities", *Climate*, 9(4), 52.
- Kronvall, K., Olsson, E & Sköldborg, T. (1991). *Förändring och lärande: en utmaning för offentlig sektor*. Lund: Studentlitteratur.
- Krøtel, S. M. L. (2015). "Contracting for Energy Efficiency: The Diffusion of Novel Contracting Practices at Local Government Level." *Local Government Studies*, 41(5), 794–813.

- Ladner, A., N. Keuffer, & A. Bastianen (2021). *Self-rule Index for Local Authorities in the EU, Council of Europe and OECD Countries, 1990–2020*. Brussels: European Commission.
- Lindblom, C. E. (1959). "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19, 79–88.
- Lindgren, L. (2014). *Nya utvärderingsmonstret: om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren, L. & Strömberg, L. (1994). "The Swedish Case: Political Change and Administrative Resistance", i Baldersheim, H. & Stahlberg, K. (red.) *Towards the Self-regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth Press.
- Lidman, L., Gustavsson, M. & Fogelberg Eriksson, A. (2022). "Innovation Support in Swedish Municipalities: Challenges on the Way to Increased Innovation Capacity in Public Organisations", *Scandinavian Journal of Public Administration*, 26(3), 25–44.
- Lundin, M., Öberg, P. & Josefsson, C. (2015). "Learning from Success: Are Successful Governments Role Models?" *Public Administration*, 93(3): 733–52.
- Madsen, D. Ø., Risvik, S. & Stenheim, T. (2017). "The Diffusion of Lean in the Norwegian Municipality Sector: An Exploratory Survey." *Cogent Business & Management* 4(1).
- Madsen, D. Ø., Azizi, B., Rushiti, A. & Stenheim, T. (2019). "The Diffusion and Implementation of the Balanced Scorecard in the Norwegian Municipality Sector: A Descriptive Analysis." *Social Sciences*, 8(5), 152.
- Marsh, D. & Sharman, J.C. (2009). "Policy Diffusion and Policy Transfer." *Policy Studies*, 30(3), 269–88.
- Mukthar-Landgren, D. (2022). "Försöksverksamheter i kommuner och regioner: Förutsättningar, utmaningar och demokratisk förankring". Underlagsrapport till SOU 2022:59 *Försöksverksamhet utan författningsförändring i den kommunala sektorn*. Stockholm: Elanders.
- Mörk, E., Erlingsson, G. och Persson, L. (2019). *Kommunernas framtid*. Stockholm: SNS förlag.
- OECD (2015). *OECD Innovation Strategy 2015: An Agenda for Policy Action*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017). *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris: OECD Publishing.
- Oliver, C. (1991). "Strategic Responses to Institutional Process", *The Academy of Management Review*, 16(1), 145–179.
- Olson, M. (1996). "Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor", *Journal of Economic Perspectives*, 10(2), 3–25.
- Petersson, O., Hermansson, J., Micheletti, M. & Westholm, A. (1997). "Välj kommun efter livsstil! Demokratiråd vill öka olikheterna mellan kommunerna genom att de ge mer makt över färre område", *DN Debatt*, Dagens Nyheter, 23 november.
- Pierson, P. (2001). "Coping With Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies", i Pierson, P. (red.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press.

- Reginato, E., Fadda, I. & Paglietti, P. (2016). "The influence of resistant to change on public sector reform implementation: The case of Italian municipalities' internal control system", *International Journal of Public Administration*, 39(12), 989–999.
- Rodrik, D. (1993). "The Positive Economics of Policy Reform", *American Economic Review*, 83(2), 356–361.
- Rodrik, D. (1996). "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, 34(1), 9–41.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of Innovations*. Free Press.
- Rothstein, B. (1996). "Political Institutions: an Overview," i Goodin, R.E. & Klingemann, H. D. (red.) *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Rövik, K-A. (2000). *Moderna organisationer*. Stockholm: Liber.
- Santesson-Wilson, P. (2003). *Studier i symbolpolitik*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Schelling, T. (1973). "Hockey Helmets, Concealed Weapons, and Daylight Saving: A Study of Binary Choices with Externalities", *Journal of Conflict Resolution*, 17(3), 381–428.
- Schmidt, S. (1986). *Pionjärer, efterföljare och avvaktare*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Shipan C.R. & Volden, C. (2008). "The Mechanism of Policy Diffusion", *American Journal of Political Science*, 52(4), 840–857.
- Shipan, C.R. och Volden, C. (2012). "Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners." *Public Administration Review*, 72(6), 788–96.
- Simon, H.A. (1957). *Models of Man: Social and Rational*. New York: Wiley.
- SKL (2014). *Förutsättningar för innovation*. Enkätundersökning om kommuner och landstings syn på innovationsfrågor. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2019). *Innovationsbarometern*. En enkätstudie om innovationsarbete i offentlig verksamhet. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKR (2022a). *Välfärdens kompetensförsörjning: Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.
- SKR (2022b). *Ekonomirapporten – december 2022*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.
- SKR (2022c). "Innovation". <https://skr.se/skr/> [2023-01-13]
- SKR (2022d). "Lärande exempel". <https://skr.se/skr/> [2023-01-13]
- SKR (2022e). "Öppna jämförelser". <https://skr.se/skr/> [2023-01-29]
- Socialstyrelsen (2022). *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2022: Uppföljning av den digitala utvecklingen i socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2011). "Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector", *Administration and Society*, 43(8), 842–68.
- SOU 1961:9. *Principer för en ny kommunindelning*. Betänkande avgivet av indelningssakkunniga.



- SOU 1991:25. *Frikommunförsöket: erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation*. Delbetänkande av utredningen om utvärdering av frikommunförsöket – Frikommunutredningen.
- SOU 1991:68. *Frikommunförsöket: erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m.* Slutbetänkande av utredningen om utvärdering av frikommunförsöket – Frikommunutredningen.
- SOU 1993:90. *Lokal demokrati i utveckling*. Slutbetänkande av Lokaldemokratikommittén.
- SOU 2008:18. *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren*. Betänkande av Utredningen för en kunskapsbaserad socialtjänst.
- SOU 2015:36. *Systematiska jämförelser: För lärande i staten*. Betänkande av Benchmarkingutredningen.
- SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Slutbetänkande från Kommunutredningen.
- SOU 2022:59. *Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn*. Delbetänkande av Försöksverksamhetskommittén.
- SOU 2022:68. *Förnya taktiken i takt med tekniken – förslag för en ansvarsfull, innovativ och samverkande förvaltning*. Slutbetänkande av Kommittén för teknologisk innovation och etik.
- Stewart, J. (1988). *Styrning och ledarskap i kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Stokey, N. (2021). "Technology diffusion", *Review of Economic Dynamics*, 42, 15–36.
- Stolt, R. & Winblad, U. (2009). "Mechanisms behind privatization: a case study of private growth in Swedish elderly care", *Social Science & Medicine* 68(5), 903–911.
- Strang, D. (1991). "Adding Social Structure to Diffusion Models: An Event History Framework", *Sociological Methods and Research*, 19(3), 324–353.
- Streeck, W. & Thelen K. (2005). "Institutional Change in Advanced Political Economies", i Streeck, W. & Thelen, K. (red.) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Strumpff, K. S. (2002). "Does Government Decentralization Increase Policy Innovation?", *Journal of Public Economic Theory*, 4(2), 207–241.
- Tarschys, D. (2018). "Kunskaper och evidens i politiken", i Sahlin, N. (red.) *Vetenskap och beprövad erfarenhet politik*. Lund: Lunds universitet.
- Vinnari, E. & Laine, M. (2013). "Just a Passing Fad?: The Diffusion and Decline of Environmental Reporting in the Finnish Water Sector." *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 26(7), 1107–34.
- Vinnova (2016a). *Idéslussar i kommuner: Utvecklingsprojekt 2016*. <https://www.vinnova.se> [2023-01-23]
- Vinnova (2022). *Så jobbar offentlig sektor med innovation*. <https://www.vinnova.se> [2023-01-11]
- Vlachos, J. (2013). "Går det att lita på kommunrankingarna". Blogginlägg. <https://ekonomistas.se/2013/10/12/>
- Walker, J. (1969). "The Diffusion of Innovations among the American States", *American Political Science Review*, 63(3), 880–899.

Wetterberg, G. (2000). *Kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.

Winblad, U. & Isaksson, D. (2013). ”Geografisk närhet som en förklaring till privatisering” i Jordahl, H. (red.) *Välfärdstjänster i privat regi: framväxt och drivkrafter*. Stockholm: SNS Förlag.

Välfärdskommissionen (2021), *Välfärdskommissionens slutredovisning till regeringen*, Finansdepartementet. Promemoria 2021-12-14.



**KOMMUNINVEST**

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