

Jan-Erik Enestam
Marcus Henricson



1 • 2015

Ett språk eller två?

Förvaltningsmodeller för
tvåspråkiga kommuner



Ett språk eller två? Förvaltningsmodeller för tvåspråkiga kommuner

Utgivare: Tankesmedjan Magma
www.magma.fi

Magma-studie 1 • 2015

Tryck: Gravity

Form och layout: Paradigm

Omslagsbild:

Foto av Jan-Erik Enestam: Johannes Jansson/norden.org

Foto av Marcus Henricson: Gunvor Haddas

ISBN: 978-952-5864-59-5 (print)

ISBN: 978-952-5864-60-1 (online)

Magma-studier:

ISSN-L: 1798-4629

ISSN: 1798-4629 (print)

ISSN: 1798-4610 (online)



Magma-studie 1 • 2015



Ett språk eller två?

Förvaltningsmodeller för tvåspråkiga kommuner



Jan-Erik Enestam
Marcus Henricson

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Förord | 7 |
| Om författarna | 11 |
| Inledning | 13 |
| Bakgrund | 15 |
| Tio år av reformer | 15 |
| Ingen bindande tidtabell för kommunsammanslagningar | 18 |
| Trenden med regionala kommunsammanslagningar ser ut att fortsätta | 19 |
| Några utgångspunkter | 21 |
| Kommunernas språkliga status har stor praktisk betydelse | 21 |
| Tvåspråkiga kommuner – en bestående struktur | 22 |
| Nio regioner: Olika förhållanden kräver olika lösningar | 23 |
| Fyra förvaltningsmodeller för tvåspråkiga kommuner | 31 |
| Modell I: Språkligt autonoma nämnder eller sektioner | 31 |
| Modell II: En språklig matrisorganisation | 34 |
| Modell III: Närfullmäktige med olika språklig status | 36 |
| Modell IV: En regional valfrihetsmodell | 37 |
| Fyra perspektiv, fyra bedömningskriterier | 40 |
| Det första perspektivet: offentlig service | 44 |
| Modell I: Språkligt autonoma nämnder eller sektioner | 44 |
| Modell II: En språklig matrisorganisation | 46 |
| Modell III: Närfullmäktige med olika språklig status | 47 |
| Modell IV: En regional valfrihetsmodell | 48 |
| Det andra perspektivet: lokal demokrati | 50 |
| Modell I: Språkligt autonoma nämnder eller sektioner | 50 |
| Modell II: En språklig matrisorganisation | 52 |
| Modell III: Närfullmäktige med olika språklig status | 53 |
| Modell IV: En regional valfrihetsmodell | 55 |

| | |
|--|-----------|
| Det tredje perspektivet: kommunens kommunikation | 59 |
| Modell I: Sektorvisa organ på språklig grund | 59 |
| Modell II: En språklig matrisorganisation | 60 |
| Modell III: Närfullmäktige med olika språklig status | 61 |
| Modell IV: En regional valfrihetsmodell | 62 |
| Det fjärde perspektivet: strukturer och ledarskap | 65 |
| Modell I: Sektorvisa organ på språklig grund | 65 |
| Modell II: En språklig matrisorganisation | 67 |
| Modell III: Närfullmäktige med olika språklig status | 67 |
| Modell IV: En regional valfrihetsmodell | 68 |
| En kritisk granskning utifrån fyra kriterier | 70 |
| Gällande lag och behovet av ny lagstiftning | 70 |
| Grundlagsenlighet | 72 |
| Ekonomiska konsekvenser | 73 |
| Slutsatser och rekommendationer | 75 |
| Gå in för regionala försök med olika förvaltningsmodeller! | 75 |
| Formulera en tydlig doktrin om förvaltningsmodeller i tvåspråkiga kommuner! | 76 |
| Överväg skilda bildningsnämnder på språklig grund! | 77 |
| Källor | 79 |
| Personliga intervjuer | 79 |
| Skriftliga källor | 79 |
| Noter | 81 |

Förord

De språkliga grundrättigheterna har inte beaktats i tillräckligt hög grad då avtal om kommunsammanslagningar ingåtts, visade en utredning som Justitieministeriet gjorde för några år sedan. Då granskades avtalen från femton sammanslagningar av tvåspråkiga och enspråkigt finska kommuner. Det visade sig att de språkliga grundrättigheterna fått ringa vikt i fusionsavtalen. Sedan dess har nya sammanslagningar genomförts. Vidare har enspråkigt svenska kommuner i Österbotten fattat beslut om att bli tvåspråkiga. Frågan om språkliga rättigheter är knappast mindre aktuell i fortsättningen med tanke på många kommuners svaga ekonomi och de senaste regeringarnas strävan efter större enheter.

Språkliga rättigheter bidrar till att medborgarna känner sig trygga i närsamhället – men bara om de gäller på riktigt. Hur ska tidigare enspråkiga kommuner klara av servicen på två språk? Hur ska kommunen administreras så att alla blir rättvist behandlade, oberoende av modersmål? Service på lika grunder betyder inte att betjäningen över allt i ”storkommunen” ska vara lika på bägge språken, utan den språkliga betjäningen kan koncentreras till olika verksamhetspunkter. Av avgörande betydelse är att språkfrågorna beaktas redan då samgången planeras. Och att det finns klara språkliga ambitioner när den genomförs.

Lagstiftningen har justerats under de senaste åren med formuleringar som ofta – men inte alltid – ger bättre möjligheter att beakta tvåspråkigheten i praktiken. En paragraf i språklagen förutsätter sedan 2014 att den nya kommunen alltid blir tvåspråkig när enspråkiga och tvåspråkiga kommuner slås samman. Dessutom förutsätts att denna tvåspråkighet blir bestående. Förhoppningsvis medför kommunalvalet 2017 ett större intresse för att tillsätta autonoma sektioner på båda språken utanför utbildningssektorn.

Det här har varit möjligt även hittills, men har tillämpats i mycket begränsad utsträckning. Här finns möjligheter till innovationer på kommunfältet.

Också en bra lagstiftning förutsätter god vilja och intresse bland de lokala beslutsfattarna att betjäna båda språkgrupperna. Dessutom måste fungerande strukturer skapas som garanterar att den finsk- respektive svenskspråkiga språkgruppen faktiskt är likställda. Tankesmedjan Magma beslöt därför hösten 2014 att genomföra en utredning med olika alternativ för hur tvåspråkiga kommuner kunde fungera efter en sammanslagning.

Redan från början stod det klart att en enda modell inte är tillräckligt. Skillnaderna är stora på kommunfältet. Ibland är språkminoriteten utspridd, ibland koncentrerad. I en del fall är språkminoriteten liten, i andra relativt stor. Olika kommuner behöver olika lösningar, även om vissa grundregler är lika. För att garantera en mångsidig behandling av frågeställningarna utsågs denna gång två utredare med egna erfarenheter av såväl administration som utredningar på kommunfältet, Jan-Erik Enestam och Marcus Henricson.

För att säkra en mångsidig behandling av temat bildades en styrgrupp som, förutom Magmas representanter, bestod av Rurik Ahlberg, politices licentiat, Linnéa Henriksson, politices licentiat, Åbo Akademi, Suvi Savolainen, överinspektör vid Finansministeriet, Markku Suksi, professor i offentlig rätt vid Åbo Akademi och Kristina Wikberg, direktör för svenska och internationella ärenden vid Finlands Kommunförbund. Magma tackar styrgruppens medlemmar för deras värdefulla idéer, förslag och kritik och för att ha fungerat som bollplank för utredarna.

Utredningen *Ett språk eller två* visar att det finns flera olika sätt att skapa strukturer eller förvaltningsmodeller som främjar en tvåspråkig verksamhet. Särskild vikt fästs vid aspekter som har med närdemokratin att göra – invånarnas inflytande och närheten till

makten påverkas i hög grad när flera kommuner slås i hop till en större helhet. Därmed går utredningen vidare på ett tema som behandlats i flera tidigare Magmarapporter, såsom *Språket på agendan i metropolen* från år 2011, som handlade om serviceutbudet i en framtida stormetropol i huvudstadsregionen, och *Den nya kommunen*, som år 2013 behandlade erfarenheterna av tidigare kommun-sammanslagningar. Strukturförändringar och deras konsekvenser hör till Magmas centrala insatsområden.

Syftet med utredningen *Ett språk eller två* är att den ska kunna fungera som ett hjälpmedel i samband med planeringen och genomförandet av kommande kommunsammanslagningar med språkliga konsekvenser. Förhoppningsvis kan den också ge idéer åt såväl beslutsfattare som invånare i kommuner som redan blivit tvåspråkiga, men där tvåspråkigheten ännu inte riktigt fyller minoritetens behov och förväntningar – oberoende av vilkendera språkgruppen som befinner sig i minoritetsposition. Av denna orsak, för att betjäna båda språkgrupperna, utges *Ett språk eller två* på både svenska och finska.

Utredningen avslutas med några konkreta förslag av vilka ett uppmuntrar till tidsbegränsade försök, experiment och innovationer. Inom näringslivet har *innovation* varit ett modeord och en framgångsfaktor i ett par decennier. Kommunfältet står inför stora ekonomiska utmaningar under en lång tid framöver. Det skulle inte skada med en ökad beredskap för innovationer och nytänkande också här.

Helsingfors i april 2015

Björn Sundell
Utredningsansvarig
Tankesmedjan Magma

Om författarna

Jan-Erik Enestam är pol.mag. och tidigare mångårig riksdagsman och minister. Han har varit turistchef på Åland och kommundirektör i Västernorrland. Efter avslutad politisk karriär arbetade han i drygt sex år som chef för Nordiska rådets sekretariat i Köpenhamn. Efter sin pensionering verkar han som fristående konsult. Han har ett flertal styrelseuppdrag och är bl.a. ordförande för Kulturfonden Sverige-Finland, Finlands Svenska Idrott och Finlands Skogscertifieringsförening.



Marcus Henricson är jurist och organisationskonsult med krävande utredningar, strategiska förändringar och ledarskapsutveckling som specialområden. Tidigare har han bland annat jobbat som stadsdirektör, kommundirektör och VD inom mediabranschen. Sedan ett par år tillbaka är han företagare på heltid. Han är också auktoriserad translator från finska till svenska. Han innehar ett flertal förtroendeuppdrag. På fritiden motionerar han och spelar bas i ett rockband.



Inledning

Finland fick en ny kommunallag den 1 maj 2015.¹ I fråga om kommunernas förvaltning, ledning, organisation, uppgifter och finansiering innebär den nya lagen inga dramatiska förändringar jämfört med den tidigare lagen från 1995. I praktiken kan kommunerna fortsätta arbeta med samma förvaltnings- och ledningsmodell som tidigare.

Trots det är kommunernas organisationer utsatta för ett avsevärt förändringstryck. Kostnaderna ökar betydligt snabbare än intäkterna. Befolkningen åldras. Trycket på strukturella reformer är därför stort.

Sannolikt kommer det senaste decenniets trend med kommun-sammanslagningar att fortsätta. Det kommer också att gälla de tvåspråkiga regionerna i vårt land. Där kommer sannolikt ett antal nya, tvåspråkiga kommuner att ta form.

Då de nya, tvåspråkiga kommunerna planerar sin verksamhet bör målet vara att de ska kunna betjäna sina invånare så bra som möjligt på bägge nationalspråken. En viktig fråga blir då hur den nya kommunen ska bygga upp

- sitt beslutsfattande,
- sin förvaltning,
- sitt ledarskap,
- sitt arbetssätt, och
- sin serviceorganisation

så, att man kan betjäna invånarna på deras eget språk. I denna studie presenteras fyra förvaltningsmodeller som stöder den målsättningen.

Uppdraget har varit att presentera strategiska alternativ för

framtiden. En del av de modeller som presenteras är möjliga att genomföra enligt gällande lag. Andra förutsätter ändringar i lagstiftningen. Förhållandet till gällande lag redovisas skilt för varje modell.

I de första kapitlen beskrivs de fyra modellerna ur fyra olika perspektiv. För att bedöma huruvida modellerna är realistiska att genomföra, granskas de därefter utifrån fyra kriterier. Det sista kapitlet innehåller några konkreta rekommendationer.

Vid kommunsammanslagningar i tvåspråkiga regioner bör kommunernas representanter själva ta ställning till vilken modell som ger de bästa förutsättningarna att betjäna den nya kommunens invånare. Syftet med denna utredning är att erbjuda konkreta redskap för sådana processer.

Bakgrund

I tio års tid har statsmakten lanserat en rad reformer av kommunstrukturen, social- och hälsovården och andra strukturer som berör kommunerna. En stor del av de statliga reformerna har dock antingen inte slutförts eller inte lett till förväntade resultat.

Kommunerna har reagerat på det osäkra läget genom att

- Genomföra kommunsammanslagningar på eget initiativ,
- Förändra sina förvaltningsmodeller oberoende av statens planer,
- Lägga ut stora serviceenheter på entreprenad, eller
- Avvakta med strategiska förändringar i väntan på statliga beslut.

Statens beslut om strukturerna för social- och hälsovården kommer att ha stor betydelse för framtidens kommunstruktur. På längre sikt kommer ändå trenden med regionala kommunsammanslagningar sannolikt att fortsätta oberoende av dem.

Tio år av reformer

I maj 2005 sjösatte statsminister Matti Vanhanens första regering det så kallade KSSR-projektet (Kommun- och servicestrukturreformen, på finska förkortat PARAS). Sedan dess har olika projekt för en genomgripande reform av kommunstrukturen och strukturerna för offentliga social- och hälsovårdstjänster avlöst varandra.

Under det gångna decenniet har det också genomförts ett antal större och mindre kommunsammanslagningar i olika delar av landet. De flesta sammanslagningar har skett på kommunernas eget initiativ. I några fall har statsrådet fattat beslut om sammanslag-

ningarna utifrån en så kallad särskild kommunindelingsutredning, i två fall trots en eller flera berörda kommuners motstånd. Det har då handlat om kommuner i en speciellt svår ekonomisk ställning.

Likaså har strukturerna för den offentliga social- och hälsovården förändrats. En del mindre kommuner har bildat samkommuner för primärhälsovården och/eller delar av socialvården. I andra regioner har någon av kommunerna axlat rollen som värdkommun och kommunerna har bildat en gemensam nämnd.

Också andra modeller har prövats, exempelvis i Södra Karelen där sjukvårdsdistriktet ombildats till ett social- och hälsovårdsdistrikt som organiserar alla offentliga social- och hälsovårdstjänster.

Huvudfokus i denna utredning ligger på kommunstrukturen. Frågor som gäller strukturerna för enskilda serviceformer, såsom social- och hälsovården, lämnas i huvudsak utanför framställningen. De behandlas endast i den mån de påverkar statsmaktens, kommunernas eller andra aktörers avväganden i frågor som gäller kommunstrukturen.

I anslutning till och parallellt med trenden med kommunsammanslagningar kommer också andra offentliga strukturer att förändras under den närmaste framtiden. Enheter kommer att slås samman inom den offentliga social- och hälsovården, yrkesutbildningen, gymnasieutbildningen, högskoleväsendet och flera andra serviceformer. De berörda enheterna drivs i kommunernas egen regi eller av samkommuner, kommunala affärsverk eller kommunalt ägda aktiebolag.

Då offentliga strukturer förändras i tvåspråkiga regioner, är språkfrågorna centrala. Oberoende av organisationsform kan de frågeställningar som behandlas i denna utredning aktualiseras också i andra sammanhang än vid kommunsammanslagningar. Likaså kan de lösningsmodeller som presenteras vara relevanta i många olika sammanhang.



**Då offentliga strukturer
förändras i tvåspråkiga
regioner, är språkfrågorna
centrala.**



Sedan 2005 har statsmakten lanserat en rad projekt för att reformera kommunstrukturen och strukturerna för olika offentliga serviceformer. Ändå har inga riktigt genomgripande förändringar skett i kommunstrukturen.

Trots stora ansträngningar har man inte heller lyckats få till stånd beslut om strukturerna för den offentliga social- och hälsovården. Till stor del beror detta på att statsmakten inte tagit en tillräckligt tydlig ledarroll i förhållande till kommunerna, och på ett stort förändringsmotstånd hos kommunerna.

Ingen bindande tidtabell för kommunsammanslagningar

Lagstiftning som möjliggör sammanslagningar i stor skala mot kommunernas vilja har visat sig politiskt svåra att genomföra. De konkreta resultaten har därför i de flesta fall varit beroende av kommunernas egna beslut.

Enligt ikraftträdelsebestämmelsen i lagen om ändring av kommunstrukturlagen² ska de bestämmelser i kommunstrukturlagen som gäller den bindande tidtabellen för kommunsammanslagningsutredningar träda i kraft enligt vad som särskilt föreskrivs i lag. Avsikten har varit att riksdagen ska besluta om ikraftträdandet samtidigt som man slutligt godkänner en ny lagstiftning om strukturerna för den offentliga social- och hälsovården.

Arrangemanget grundar sig på grundlagsutskottets ställningstagande (GruU 20/2013 rd). Enligt utskottet är det nödvändigt att kommunerna har minst sex månader på sig att göra sammanslagningsutredningar och sammanslagningsframställningar efter att lagförslagen om strukturerna för den offentliga social- och hälsovården godkänts i riksdagen.

Trots ett omfattande beredningsarbete förföll lagförslagen om

ordnandet av social- och hälsovården i riksdagen i mars 2015. En ny beredning i ärendet inleds sannolikt av den regering som tillträder efter riksdagsvalet i april 2015. I skrivande stund finns det alltså ingen bindande tidtabell för kommunsammanslagningar enligt kommunstrukturlagen.

Trenden med regionala kommunsammanslagningar ser ut att fortsätta

Trots den tröghet i de statliga beslutsprocesserna som beskrivs ovan har de finländska kommunernas antal minskat med 27 % från 432 till 317 under perioden 2005–2015. I en del regioner har man genomfört regionala kommunsammanslagningar. I andra fall handlar det om att två eller tre kommuner gått samman, eller att en mindre kommun fusionerats med en regional centralort.

Ett grundläggande antagande i denna studie är att det senaste decenniets trend med kommunsammanslagningar med all säkerhet kommer att fortsätta. Sannolikt kommer vi under det kommande decenniet att få se allt fler regionala kommunsammanslagningar.

Med regionala kommunsammanslagningar avses i denna utredning kommunsammanslagningar

- Som sker antingen på kommunernas eget initiativ eller
- Som resultat av en särskild kommunindelningsutredning enligt 4 kap i kommunstrukturlagen, och
- Som omfattar alla eller största delen av kommunerna inom ett pendlingsområde eller ett annat område som bildar en funktionell helhet.

Enligt 4a § i kommunstrukturlagen ska kommunstrukturen utvecklas så att man stärker kommunernas förutsättningar att ordna

service på lika villkor, att förenhetliga samhällsstrukturen och att stärka den kommunala självstyrelsen. Syftet är dessutom att stärka kommunernas förmåga att i huvudsak själva svara för serviceproduktionen samt deras förmåga att utnyttja marknaden.

I praktiken finns det en stark koppling mellan strukturerna för den offentliga social- och hälsovården och behovet av regionala kommunsammanslagningar.

- Om kommunerna i framtiden ska organisera betydande delar av den offentliga social- och hälsovården, behövs tillräckligt stora kommuner för att upprätthålla tillräcklig kompetens och bära kostnadsrisken.
- Om den offentliga social- och hälsovården i framtiden ska organiseras av stora samkommuner eller andra organisationer som är gemensamma för många kommuner, bör kommunerna vara tillräckligt stora för att kunna bevaka sina och sina invånares intressen i de organisationerna.

Hur än de framtida strukturerna för den offentliga social- och hälsovården ser ut, kommer vi sannolikt att se ett ökande antal regionala kommunsammanslagningar under det kommande decenniet. De tvåspråkiga regionerna utgör inget undantag i detta avseende.

Då man bereder och genomför regionala kommunsammanslagningar i tvåspråkiga regioner, aktualiseras en rad specifika frågeställningar som har direkt samband med tvåspråkigheten. I denna utredning behandlas de frågeställningarna språkneutralt:

- En del frågeställningar gäller kommunernas allmänna förutsättningar att betjäna sina invånare på finska och svenska.
- Andra frågeställningar gäller uttryckligen kommunernas förutsättningar att betjäna invånarna på minoritetsspråket, som kan vara svenska eller finska.

Några utgångspunkter

I en kommunsammanslagning i en tvåspråkig region deltar ofta både tvåspråkiga och enspråkigt finska kommuner. De tvåspråkiga kommunerna kan ha väldigt olika identitet, profil och verksamhetskultur ur språklig synvinkel.

Kommunernas språkliga status har stor praktisk betydelse

Enligt 5 § i språklagen utgör kommunerna grunderna för den språkliga indelningen. De är antingen enspråkiga eller tvåspråkiga. Kommunernas språkliga status har betydelse på flera nivåer:

- *För invånarnas rätt till kommunal service på eget språk:* Enspråkiga kommuners skyldighet att erbjuda invånarna service på det andra inhemska språket är begränsad.
- *För den som har kontakt med kommunen som myndighet:* Enligt 10 § i språklagen har var och en rätt att använda finska eller svenska i kontakter med tvåspråkiga kommunala myndigheter. I kontakt med enspråkiga kommuners myndigheter används enligt huvudregeln kommunens språk.
- *För andra myndigheters språkliga status:* Enligt 6 § i språklagen är statliga och samkommunala myndigheter tvåspråkiga, om deras ämbetsdistrikt omfattar kommuner med olika språk eller minst en tvåspråkig kommun.

Invånarnas rätt till service på sitt eget språk är en av de faktorer som ska beaktas då man utreder kommunsammanslagningar. Enligt 4 § i kommunstrukturlagen ska målet vara en kommunstruktur som stöder invånarnas rätt till service på eget språk.

Tvåspråkiga kommuner – en bestående struktur

En kommun blir tvåspråkig om minst ett av två kriterier uppfylls: Dess finskspråkiga eller svenskspråkiga befolkning överstiger 8 % eller 3 000 invånare.

För att en tvåspråkig kommun ska bli enspråkig krävs det däremot att två kriterier uppfylls samtidigt: Kommunen ska ha färre än 3 000 finskspråkiga eller svenskspråkiga invånare, och de ska utgöra mindre än 6 % av kommunens befolkning.

Sedan 2014 ingår i 5 § i språklagen en bestämmelse som syftar till att bevara kommunernas tvåspråkiga status vid kommunsammanslagningar: Vid en kommunsammanslagning blir den nya kommunen alltid tvåspråkig, om minst en av de kommuner som slås samman är tvåspråkig. Enligt gällande lag kan en sådan kommun inte senare bli enspråkig, även om den språkliga minoriteten skulle minska under de gränsvärden som nämns ovan.

I praktiken innebär språklagens bestämmelser

- Att kommunsammanslagningar i tvåspråkiga regioner så gott som alltid kommer att resultera i tvåspråkiga kommuner, och
- Att de nya kommunerna enligt nuvarande lagstiftning kommer att ha en bestående tvåspråkig status.

De frågeställningar som hänför sig till tvåspråkiga kommuners skyldighet, förmåga och beredskap att betjäna sina invånare på två språk kommer alltså att vara aktuella all överskådlig framtid.

Däremot kan majoritetsspråket i en del tvåspråkiga kommuner ändra med tiden. Det får en del juridiska konsekvenser för kommunen, men förändrar inte kommunens status som tvåspråkig.³

En kommun som inte uppfyller kriterierna för tvåspråkighet enligt språklagen kan ansöka hos statsrådet om att bli tvåspråkig.

Nio regioner: Olika förhållanden kräver olika lösningar

Om utvecklingen fortsätter i samma riktning som hittills, kommer vi under de kommande fem till tio åren att se ett stort antal regionala kommunsammanslagningar i de flesta regioner i Finland. Det gäller sannolikt också de tvåspråkiga regionerna.

Enligt 2 § i kommunstrukturlagen är målet med en kommunsammanslagning vanligen att ett pendlingsområde eller ett annat funktionellt område ska bilda en kommun. I de flesta tvåspråkiga regioner kommer sådana sammanslagningar att beröra såväl tvåspråkiga som enspråkigt finska kommuner.

De 32 tvåspråkiga kommunerna i Finland har totalt 1,7 miljoner invånare. Av de tvåspråkiga kommunerna har 18 finska och 14 svenska som majoritetsspråk.

De språkliga minoriteterna består sammanlagt av 140 000 svenskspråkiga och 44 000 finskspråkiga. Den språkliga minoriteten varierar mellan 3 % i Vanda och 45 % i Ingå.

I praktiken är de tvåspråkiga kommunernas verksamhetsförutsättningar alltså väldigt olika i de olika tvåspråkiga regionerna i Finland. Sannolikt måste därför också de administrativa lösningarna se olika ut.

Nedan redovisas viktiga grundfakta för de nio tvåspråkiga regionerna i Finland. Indelningen följer den regionindelning som används av Statistikcentralen och Arbets- och näringsministeriet.

Som denna jämförelse visar, finns det många grundläggande skillnader mellan regionerna. Därför bör såväl statsmakten som



Statsmakten och kommunerna bör ha beredskap att tillämpa olika förvaltningsmodeller i olika regioner.



kommunerna själva ha beredskap att tillämpa olika förvaltningsmodeller i olika regioner.

Karlebyregionen är den nordligaste av de tvåspråkiga regionerna i Finland. De sju kommunerna har sammanlagt 66 000 invånare.

- Endast Karleby är tvåspråkig, alla andra kommuner är enspråkigt finska.
- Av Karlebys 47 000 invånare är 6 200 eller 13 % svenskspråkiga.
- De andra kommunerna i regionen har totalt ca 160 svenskspråkiga invånare (i medeltal 0,8 %).
- Man samarbetar med Jakobstadsregionen inom flera kommunala serviceformer, bland annat räddningsväsendet och yrkesutbildningen.
- Karleby stad sköter all social- och hälsovård i Kronoby, som är den nordligaste kommunen i Jakobstadsregionen.

Av totalt 50 000 invånare i **Jakobstadsregionen** har 75 % svenska som modersmål.

- De fem kommunerna i regionen är alla tvåspråkiga med svenska som majoritetsspråk.⁴
- Kommunernas språkliga struktur är ändå väldigt olika: Den finskspråkiga minoritetens andel varierar mellan 309 personer eller 6,1 % i Larsmo och 7 346 personer eller 37 % i Jakobstad.
- Jakobstads beslutsfattande, förvaltning och service fungerar i praktiken helt tvåspråkigt.
- I alla andra kommuner är svenska det huvudsakliga arbetspråket.
- Jakobstadsregionens kommuner och Evijärvi, som hör till

grannregionen Sjönejden, har under 2014 berett ett utkast till sammanslagningsavtal. Endast Jakobstad och Evijärvi är villiga att godkänna avtalet, medan de andra kommunerna har förkastat det.

Av **Vasaregionens** 113 000 invånare har 66 000 eller 59 % finska som modersmål.

- Av regionens sju kommuner är två enspråkigt finska. Fem kommuner är tvåspråkiga, av vilka fyra har svenska och en, centralorten Vasa, finska som majoritetsspråk.⁵
- Den språkliga minoriteten är minst i enspråkigt finska Stor-kyro, där de 33 svenskspråkiga invånarna utgör 0,7 % av befolkningen.
- Den största minoriteten i absoluta tal utgör de ca 15 000 svenskspråkiga Vasaborna (22,7 %).
- Den procentuellt största minoriteten är de 5 600 finskspråkiga Korsholmarna (29 %).
- En särskild kommunindelingsutredning för Vasaregionen och Sydösterbotten har färdigställts i december 2014. Utredarna föreslår att de tio kommunerna i Vasaregionen och Sydösterbotten går samman till en ny kommun.

I **Sydösterbotten** har 12 000 av de knappt 18 000 invånarna svenska som modersmål.

- De tre städernas språkliga profil är väldigt olika: Av Kaskös 1 350 invånare är 65 % finskspråkiga. Av de 7 000 Kristinestadsborna är 55 % svenskspråkiga. Närpes är för närvarande den enda enspråkigt svenska kommunen på det finländska fastlandet, med en finskspråkig minoritet på 530 personer eller 5,7 % av en befolkning på 9 400 personer.⁶

- Utöver Vasaregionens sju kommuner omfattas också de tre städerna i Sydösterbotten av den särskilda kommunindelningensutredningen för Vasaregionen.

Av de elva kommunerna i **Åboregionen** är endast Åbo tvåspråkig, de andra är enspråkigt finska.

- Av centralorten Åbos 180 000 invånare är 9 700 eller 5,6 % svenskspråkiga.
- De enspråkigt finska kommunerna i regionen har sammanlagt 2 600 svenskspråkiga invånare.
- En särskild kommunindelningensutredning för Åboregionen har färdigställts i november 2014. Utredarna föreslår att tre olika kommunsammanslagningar genomförs. Ett av förslagen är att de enspråkigt finska kommunerna Lundo, Reso, Rusko och S:t Karins ska bilda en ny kommun tillsammans med Åbo.

Av totalt 22 500 invånare i de två kommunerna Kimitoön och Pargas, som bildar regionen **Åboland**, är knappt 14 000 eller 61 % svenskspråkiga.

- Den finskspråkiga minoritetens andel är 42 % i Pargas och 25 % i Kimitoön.
- I fråga om pendling och service har regionen täta band med landskapets centralort Åbo.
- Med tanke på möjligheterna att upprätthålla offentlig service på två språk har den svenskspråkiga minoriteten i Åbo på 9 700 personer (5,6 %) stor betydelse.
- Sedan hösten 2013 har Pargas och Kimitoön på eget initiativ utrett en kommunsammanslagning. I en mellanrapport våren 2014 föreslog utredaren att kommunerna går vidare med

sikte på att bilda en ny kommun senast från ingången av 2017.⁷ Processen står nu stilla i väntan på statliga beslut om strukturerna för social- och hälsovården.

De fem kommunerna i **Västra Nyland** är alla tvåspråkiga. Två har svenska, tre finska som majoritetsspråk.

- Av regionens 98 000 invånare är 30 % svenskspråkiga.
- Den språkliga minoritetens andel varierar mellan 3,5 % (1 700 svenskspråkiga) i Lojo⁸ och 42 % (2 300 finskspråkiga) i Ingå.
- I den näst största kommunen Raseborg är 66 % av befolkningen, eller 19 000 personer, svenskspråkiga.
- Kommunerna i regionen har i flera repriser diskuterat olika alternativ för kommunsammanslagningar. Tills vidare har inga konkreta beslut fattats.

Av de 14 kommunerna i **Helsingforsregionen** är sex tvåspråkiga med finska som majoritetsspråk. De övriga åtta kommunerna är enspråkigt finska.

- Av regionens 1,4 miljoner invånare är 82 000 eller 6 % svenskspråkiga.
- De två finländska kommuner som har flest svenskspråkiga invånare är Helsingfors (36 000 personer, 6 %) och Esbo (20 000 personer, 8 %).
- Procentuellt är den språkliga minoriteten störst i Grankulla (3 300 svenskspråkiga, 37 %) och Sibbo (6 800 svenskspråkiga, 36 %).
- De enspråkigt finska kommunerna i regionen har sammanlagt 3 800 svenskspråkiga invånare.
- Sibbo hör sedan 2011 till Helsingforsregionen, men samar-

betar aktivt med kommunerna i Östra Nyland och hör t.ex. till Östra Nylands räddningsverk med Borgå som värdkommun.

- En särskild kommunindelningsutredning för Helsingforsregionen färdigställdes i december 2014. Utredarna föreslår att Esbo, Grankulla, Helsingfors, Sibbo och Vanda går samman till en ny kommun.
- Endast Helsingfors förhåller sig positivt till förslaget, de andra kommunerna har avvisat det. Utredarna överväger att trots det göra en sammanslagningsutredning till Finansministeriet enligt 16 § i kommunstrukturlagen.

Av de sex kommunerna i **Östra Nyland** är tre tvåspråkiga med finska som majoritetsspråk och tre enspråkigt finska.

- Av regionens 77 000 invånare är 23 000 eller 30 % svenskspråkiga.
- Borgå har 15 000 svenskspråkiga invånare (30 %), Lovisa 6 500 (42 %) och Lapträsk 930 (33 %).
- De tre enspråkigt finska kommunerna i Östra Nyland har sammanlagt knappt 600 svenskspråkiga invånare.
- De sex kommunerna i Östra Nyland samt Sibbo har gjort en sammanslagningsutredning. Slutrapporten och ett utkast till sammanslagningsavtal blev klara i december 2014.
- Endast Borgå har beslutat att man önskar förhandla om en sammanslagning, de andra kommunerna har beslutat att inte delta.

Utöver de tvåspråkiga regioner som nämns ovan finns det små svenskspråkiga minoriteter i flera större städer, som officiellt är en-

språkigt finska. Exempel på sådana så kallade *språköar* är Björneborg, Kotka, Tammerfors och Uleåborg.

I de så kallade språköarna sköts ofta den svenska servicen, t.ex. dagvård och skola, i samarbete mellan kommunen och privata aktörer. Kommunens egen verksamhet på svenska är vanligen mycket liten. En enspråkig kommun har endast en begränsad skyldighet att erbjuda tjänster på minoritetsspråket.⁹

Fyra förvaltningsmodeller för tvåspråkiga kommuner

I detta kapitel beskrivs huvuddragen i fyra alternativa förvaltningsmodeller. Framställningen är framtidsinriktad och realistisk. Avsikten är att de fyra modeller som beskrivs ska kunna förverkligas vid regionala kommunsammanslagningar i tvåspråkiga regioner.

Vilken modell som lämpar sig bäst beror på de specifika förutsättningarna i varje region. Dessutom bör varje modells realistiska förutsättningar bedömas utifrån objektiva kriterier.

Längre fram i rapporten utvärderas de fyra modellerna ur fyra grundläggande perspektiv. För att bedöma om det är realistiskt att tillämpa modellerna i finländska kommuner i framtiden, bedöms de dessutom kritiskt utifrån fyra kriterier.

Enligt 30 § i kommunallagen kan fullmäktige i stället för nämnder tillsätta utskott för skötseln av uppgifter av bestående natur. Det som nedan sägs om nämnder gäller också fullmäktigeutskott i kommuner där utskottsmodellen tillämpas.

Enligt 38 § i kommunallagen kan fullmäktige besluta att kommunen leds av en borgmästare i stället för en kommundirektör. Det som nedan sägs om kommundirektören gäller i tillämpliga delar också borgmästare.

Modell I: Språkligt autonoma nämnder eller sektioner

Inom de tvåspråkiga kommunernas utbildningsförvaltning har modellen med sektorvisa organ på språklig grund varit lagstadgad

sedan 1995. I praktiken innebär bestämmelsen i 30 § 4 mom. i kommunallagen att en tvåspråkig kommun antingen ska ha

- Skilda nämnder för det finskspråkiga och det svenskspråkiga undervisningsväsendet, eller
- En gemensam nämnd med en finskspråkig och en svenskspråkig sektion.

Ledamöterna i nämnderna eller sektionerna ska representera respektive språkgrupp.

Kommunen kan själv besluta hur omfattande nämndernas eller sektionernas uppgiftsområden ska vara. I de flesta kommuner ansvarar de endast för dagvård, förskola och grundläggande utbildning. I en del kommuner omfattar ansvarsområdet också yrkesutbildning, fritt bildningsarbete, kultur- och fritidstjänster, ungdomsarbete etc.

Esbo stad är den tvåspråkiga kommun som gått längst ifråga om uppgifternas omfattning, då man bildat nämnden Svenska rum. Den ansvarar för ärenden som gäller dagvård, utbildning, fritt bildningsarbete samt kultur-, idrotts- och ungdomstjänster på svenska.

Enligt 31 § 1 mom. 5 punkten i kommunallagen kan fullmäktige tillsätta sektioner på språklig grund också för andra förvaltningsgrenar än undervisningsförvaltningen. Också deras ledamöter ska då representera respektive språkgrupp.

Det finns alltså en tydlig lagstadgad modell för sektioner på språklig grund, som kan tillämpas inom alla sektorer av det politiska beslutsfattandet i tvåspråkiga kommuner. Hittills har dock kommunerna utnyttjat den möjligheten i mycket blygsam omfattning.¹⁰

Modellen med sektioner på språklig grund öppnar en del intressanta nya möjligheter, inte minst i kombination med de målgruppsorienterade organisationsmodeller som införts i en del kommuner. Exempelvis kan vi inom en nära framtid få se kommuner som har

skilda sektioner för finsk- och svenskspråkiga tjänster för seniorer eller barnfamiljer.

Hur den politiska organisationen är uppbyggd påverkar också strukturen i kommunens professionella organisation.

- I kommuner med en finskspråkig och en svenskspråkig bildningsnämnd har man för närvarande ofta en finskspråkig och en svenskspråkig bildningsdirektör, som bägge är direkt underställda kommundirektören eller borgmästaren och leder varsitt ämbetsverk.
- I kommuner med en gemensam nämnd och sektioner på språklig grund finns det vanligen en gemensam bildningsdirektör, som är direkt underställd kommundirektören eller borgmästaren och som leder en gemensam bildningsförvaltning. Inom den gemensamma förvaltningen finns det vanligen ansvariga chefer för den finskspråkiga respektive svenskspråkiga utbildningen.

Motsvarade logik kommer att gälla i den mån tvåspråkiga kommuner utnyttjar möjligheten att tillsätta språkligt autonoma sektioner utanför utbildningsförvaltningen. Någon måste bereda och verkställa sektionernas beslut och leda den verksamhet sektionerna ansvarar för. Därför kommer det att behövas ett antal tjänsteinnehavare som uttryckligen ansvarar för verksamheten på finska respektive svenska.

Graden av språklig autonomi i kommunens professionella organisation blir i praktiken beroende av hur det politiska beslutsfattandet organiseras: Ju mer omfattande och ansvarsfulla uppgiftshelheter som delegeras till de enspråkiga sektionerna, desto mer språkligt autonom kommer också den professionella organisationen att bli.

Modell II: En språklig matrisorganisation

En möjlighet vid en sammanslagning av kommuner med olika språklig status och identitet är att man kombinerar skilda bildningsnämnder med en matrismodell på språklig grund. Modellen lämpar sig framför allt för kommuner där

- Den språkliga minoriteten är liten till antalet, och
- Servicevolymerna på minoritetsspråket är så små att det i praktiken inte är möjligt att upprätthålla en tillräcklig expertis i en separat, enspråkig förvaltning.

Modellen kan exempelvis bli aktuell i kommuner som ansökt om att bli tvåspråkiga, trots att den språkliga minoriteten är så liten att språklagens kriterier för en tvåspråkig kommun inte uppfylls. Exempel på sådana kommuner är Korsnäs, Larsmo och Närpes, som alla har en finskspråkig minoritet på några hundra personer.

I denna modell har man en finskspråkig och en svenskspråkig bildningsnämnd enligt 30 § 4 mom. i kommunallagen. För att stödja modellens målsättningar ger man i kommunens förvaltningsstadga bildningsnämnderna relativt omfattande ansvarsområden. De kan exempelvis omfatta dagvård, utbildning, fritt bildningsarbete, konst- och musikinstitut, kultur-, idrotts- och ungdomstjänster samt integrering av flyktingar.

Andra förvaltningsgrenar, såsom social- och hälsovård, samhällsteknik och infrastruktur, landsbygds- och skärgårdsfrågor, byggnads- och miljöförvaltningen och räddningsväsendet, sköts på bägge språken av tvåspråkiga förvaltningar.

I den här modellen är kommunens professionella ledning uppbyggd på språklig grund. Underställda kommunstyrelsen finns

- En kommundirektör som leder kommunkoncernen,

- En biträdande kommundirektör för den finskspråkiga verksamheten, och
- En biträdande kommundirektör för den svenskspråkiga verksamheten.

De biträdande kommundirektörerna har ett övergripande ansvar för den finskspråkiga respektive svenskspråkiga verksamheten i hela organisationen utom bildningsförvaltningen. Deras ansvar är oberoende av förvaltningsgränserna inom linjeorganisationen.

Till den del verksamheten sköts av tvåspråkiga förvaltningar, finns det alltså en språklig matrisorganisation där de finskspråkiga och svenskspråkiga serviceprocesserna leds av de biträdande kommundirektörerna. Inom varje förvaltningsgren finns en ansvarsperson för servicen på respektive språk.

Grafiskt kan en språklig matrisorganisation beskrivas på följande sätt:



Figur 1: En språklig matrisorganisation.

En språklig matrismodell har inte som sådan tillämpats i någon finländsk kommun. Däremot tillämpas liknande modeller i en del andra offentliga organisationer. Ett exempel är Helsingfors kyrkliga samfällighet, som sköter gemensamma expert- och stödfunktioner för de 18 finskspråkiga och tre svenskspråkiga evangelisk-lutheriska församlingarna i Helsingfors.

Modell III: Närfullmäktige med olika språklig status

I den särskilda kommunindelingsutredning för Vasaregionen som presenterades i december 2014 föreslår utredarna Jan-Erik Enes-tam och Ossi Repo att de tio kommuner som idag bildar Vasaregio-nen och Sydösterbotten ska bilda en ny kommun från den 1 januari 2017.¹¹

I utredningen föreslås en ny modell för att förvalta och stärka den lokala identiteten i den nya kommunen. Modellen innebär att den nya kommunen har tio delområdesorgan, så kallade närfullmäktige, som väljs i direkta val i samband med kommunalval. Mo-dellen förutsätter ny lagstiftning.

Närfullmäktiges språkliga status bestäms enligt den språkliga fördelningen hos delområdets befolkning. I en tvåspråkig kommun kan delområdena vara:

- Tvåspråkiga med finska som majoritetsspråk,
- Tvåspråkiga med svenska som majoritetsspråk,
- Enspråkigt finska, eller
- Enspråkigt svenska.

Beroende på de lokala förhållandena kanske det inte behövs närfullmäktige för alla delområden i kommunen. Troligen är behovet större i kommunens mer perifera delar än i centrum.

I kommunens organisation är närfullmäktige ett komplement

till den traditionella linjeorganisationen. Kommunfullmäktige bestämmer i förvaltningsstadgan i vilken omfattning beslutanderätt och budgetanslag delegeras till delområdena. Närfullmäktige ansvarar självständigt för de uppgifter som delegerats till dem.

Till denna del påminner modellen om det system med delområdesnämnder som Rovaniemi stad tillämpar i ett tidsbegränsat försök under valperioden 2013–17. Den viktigaste skillnaden är att närfullmäktige föreslås vara direkt folkvalda.

Den delegerade verksamheten ska ha samma språkliga status som det närfullmäktige den underlyder. Det innebär bland annat att kraven på språkkunskaper för personalen ska kunna variera mellan de olika delområdena i kommunen.

Modell IV: En regional valfrihetsmodell

På uppdrag av Finlands Kommunförbund har Marcus Henricson utrett en regional förvaltningsmodell på svenska i Helsingforsregionen. I rapporten, som publicerades 2014, föreslås ett försök med en regional valfrihetsmodell inom den svenskspråkiga primärvårdens och äldreomsorgen i Helsingforsregionen.

Modellen förutsätter ny lagstiftning. Den förutsätter också att det finns en regional myndighet som ansvarar för kvalitetssäkring, uppföljning, prissättning och information. I Helsingforsregionen kan den uppgiften exempelvis skötas av Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt.

Valfrihetsmodellen, som varit i bruk inom social- och hälsovården i Sverige sedan 2009, gör det möjligt att utnyttja och utveckla hela det offentliga, privata och ideella serviceutbud som finns i regionen. Helsingforsregionens svenskspråkiga befolkning är en lämplig befolkningsgrupp för att testa modellen i Finland.

Den regionala myndigheten

- Definierar tjänstehelheterna,
- Fastställer enhetspriserna för dem,
- Definierar kriterierna för godkända serviceproducenter,
- Godkänner de serviceproducenter som uppfyller kraven,
- Informerar aktivt om vilka godkända serviceproducenter som finns,
- Kontrollerar fortlöpande att serviceproducenterna uppfyller kraven, och
- Justerar priserna så att utbudet möter efterfrågan.

Kriterierna för godkända serviceproducenter gäller kvalitetsfaktorer såsom personaltäthet, yrkesmässig och språklig kompetens, ledningssystem och kvalitetssäkring, men också ekonomiska nyckeltal såsom soliditet och kreditvärdighet.

Alla offentliga, privata och ideella aktörer som uppfyller kriterierna, och som är villiga att erbjuda tjänster till de fastslagna enhetspriserna, ska godkännas som serviceproducenter. De får fri etableringsrätt inom området och får erbjuda sina tjänster på fastslagna villkor.

Den som har rätt till en viss serviceform kan välja fritt mellan de godkända serviceproducenterna. För dem som av någon orsak inte gör egna val ska det finnas ett på förhand angivet alternativ.

På så sätt skapas förutsättningar för en reell kvalitetskonkurrens till fasta priser mellan alla godkända offentliga, privata och ideella serviceproducenter. Invånarna kan själva välja vilken serviceproducent de anlitar. Serviceproducenterna får ett fast enhetspris för de tjänster de producerat inom systemet.

En viktig juridisk och politisk fråga i sammanhanget är om det är möjligt att tillämpa olika förvaltnings- och servicemodeller för finskspråkiga och svenskspråkiga tjänster på samma kommuners

område. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens praxis är sådana särlösningar tillåtna i syfte att i praktiken uppnå samma service-nivå för bägge språkgrupperna.

Helsingforsregionens speciella förutsättningar som beskrivs ovan gäller i lika hög grad den finskspråkiga majoriteten som den svenskspråkiga minoriteten. Det är alltså fullt möjligt att införa en regional valfrihetsmodell på två språk, som betjänar alla invånare i Helsingforsregionen.

Det kan ändå vara motiverat att först testa modellen i form av ett tidsbegränsat försök bland en begränsad befolkningsgrupp. Det kan t.ex. ske i form av ett femårigt försök med en valfrihetsmodell för svenskspråkig primärhälsovård och äldreomsorg i Helsingforsregionen.

Modellen förutsätter ny lagstiftning, åtminstone om själva valfrihetsmodellen. I Kommunförbundets rapport ingår konkreta förslag till paragrafer, som kan utnyttjas i kommande lagstiftning.

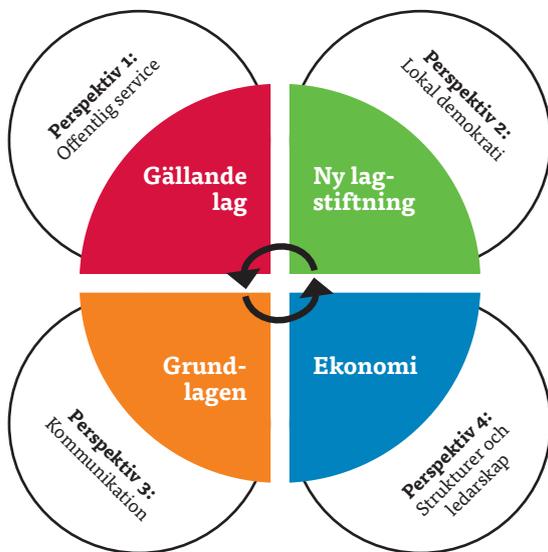
Fyra perspektiv, fyra bedömningskriterier

Vilken förvaltnings- och servicemodell som lämpar sig bäst i en viss region beror i hög grad på varje regions specifika förutsättningar. Dessutom bör varje modell bedömas utifrån objektiva kriterier.

Nedan bedöms de modeller som beskrivs ovan utifrån fyra grundläggande perspektiv, som relaterar till kommunens grundläggande uppgifter och organisationsstruktur. Dessutom granskas realismen i modellerna kritiskt utifrån fyra kriterier.

Alla fyra modeller granskas ur alla fyra perspektiv och bedöms utifrån alla fyra kriterier. Metoden kan grafiskt beskrivas så här:

Figur 2: Fyra perspektiv och fyra bedömningskriterier.





Vilken förvaltnings- och servicemodell som lämpar sig bäst i en viss region beror i hög grad på varje regions specifika förutsättningar.



De fyra grundläggande perspektiven innehåller följande centrala frågeställningar, som relaterar till kommunens grundläggande uppgifter. Deras relevans är något olika för de olika modellerna:

- | | |
|--------------------------|---|
| Offentlig service | Hur kan en tvåspråkig kommuns förvaltningsmodell påverka kommuninvånarnas tillgång till fullvärdig service på eget språk? Vilka element i förvaltningsmodellen är av strategisk betydelse i sammanhanget? |
| Lokal demokrati | Vilka kriterier bör en tvåspråkig kommuns förvaltningsmodell uppfylla för att kommunen ska kunna garantera att invånarna kan utöva sina demokratiska rättigheter på eget språk? Hurudana bestämmelser borde t.ex. ingå i kommunens förvaltningsstadga? |
| Kommunikation | Vilka krav bör man ställa på en tvåspråkig kommuns interna och externa kommunikation? Vilka strukturer och resurser behövs för att organisationen på sikt ska kunna garantera en fungerande kommunikation på två språk? |
| Strukturer och ledarskap | Vilka kriterier bör kommunens förvaltningsstruktur uppfylla för att man på längre sikt ska kunna trygga en fungerande service, demokrati och kommunikation på två språk? I vilka sammanhang är språklig autonomi nödvändig eller önskvärd? Hur stöder modellerna ett effektivt och sporrande ledarskap? |

För en bedömning av huruvida det är realistiskt att faktiskt tillämpa modellerna i finländska kommuner i framtiden, bedöms modellerna kritiskt utifrån fyra kriterier. De innehåller följande centrala frågeställningar:

| | |
|-----------------|--|
| Gällande lag | Vilka krav ställer gällande lag på förvaltningen i tvåspråkiga kommuner? Hur uppfyller modellen de kriterierna? |
| Ny lagstiftning | Förutsätter modellen ny eller ändrad lagstiftning till någon del? I vilken omfattning? |
| Grundlagen | Är modellen grundlagsenlig? Finns det grundlagsaspekter som grundlagsutskottet eller andra auktoritativa instanser redan tagit ställning till? Vilka randvillkor ställer grundlagen i fråga om olika element i modellen? |
| Ekonomi | Hur påverkar modellen kommunens ekonomi? Innehåller den kostnadsdrivande element? Kan den bidra till en förbättrad kostnadseffektivitet? |

Det första perspektivet: offentlig service

I detta kapitel granskas de fyra modellerna ur den offentliga servicens perspektiv. De centrala frågorna är:

- Hur kan de olika modellerna i olika sammanhang stödja tvåspråkiga kommuners beredskap att betjäna sina invånare på bägge språken? och
- I vilka slags kommuner och i vilka situationer bör man överväga att tillämpa de olika modellerna?

Argumentationen förankras i konkreta exempel från olika tvåspråkiga regioner.

Modell I: Språkligt autonoma nämnder eller sektioner

I kommuner med ett asymmetriskt förhållande mellan språkgrupperna kan det finnas goda skäl att överväga en modell med språkligt autonoma nämnder eller sektioner även utanför utbildningsförvaltningen. Det kan exempelvis handla om

- Att den språkliga minoriteten är procentuellt liten, men i absoluta tal så stor att en delvis separat förvaltning är motiverad, eller
- Att det finns stora skillnader i åldersstrukturen, och därmed servicebehovet, hos den språkliga minoriteten och bland kommunens befolkning som helhet.

Esbo är ett exempel på en kommun som befinner sig i den först-

nämnda situationen. Den svenskspråkiga minoriteten uppgår till 20 000 personer. Esbosvenskarna är alltså lika många som invånarna i Jakobstad. Servicevolymerna är därför så stora att en särskild svenskspråkig förvaltning är motiverad ur ett administrativt och ekonomiskt perspektiv.

Å andra sidan utgör Esbosvenskarna endast 8 % av stadens befolkning. Också därför kan en särskild svenskspråkig förvaltning vara motiverad. På så sätt kan servicen ledas och utvecklas utifrån den språkliga minoritetens specifika behov. Samtidigt elimineras risken för att servicen på minoritetsspråket kommer i skymundan som en liten del av en större helhet. Esbo stad har dragit konkreta slutsatser av situationen och bildat nämnden Svenska rum.

Kyrkslätt är ett exempel på en kommun där skillnaden i åldersstruktur, och därmed i servicebehov, är stor mellan den språkliga minoriteten och befolkningen som helhet. Mer än 50 % av invånarna över 85 år är svenskspråkiga. Detta ställer väldigt specifika krav på kommunens service till seniorer, då de svenskspråkigas andel av kommunens hela befolkning endast är 17,7 %. Andra exempel på orter där de svenskspråkigas andel är betydligt större i de högre åldersgrupperna är Borgå och Sibbo.

I sådana kommuner kan det vara motiverat att inrätta språkligt autonoma nämnder eller sektioner t.ex. inom social- och hälsovårdsnämnden eller motsvarande fullmäktigeutskott. I en del kommuner följer nämndernas eller fullmäktigeutskottens ansvarsområden inte en traditionell sektorindelning. I stället har man nämnder eller utskott för tjänster till olika åldersgrupper eller andra befolkningsgrupper. Då kan det vara motiverat att inrätta språkliga sektioner inom nämnden eller utskottet för tjänster till seniorer.

Modell II: En språklig matrisorganisation

I kommuner där den språkliga minoriteten är väldigt liten kan det vara motiverat att överväga att gå in för en språklig matrisorganisation.

- Om servicevolymerna på minoritetsspråket är väldigt små, är det kanske inte möjligt att upprätthålla tillräckligt bred och djup expertis inom alla specialområden på minoritetsspråket.
- En språklig matrisorganisation kan då vara det effektivaste sättet att trygga betjäning på minoritetsspråket, samtidigt som organisationens hela sakkunskap finns till förfogande.

En språklig matrismodell har inte som sådan tillämpats i någon finländsk kommun. Däremot tillämpas liknande modeller i en del andra offentliga organisationer.

Ett exempel är Helsingfors kyrkliga samfällighet, som sköter de gemensamma expert- och stödfunktionerna för de 18 finskspråkiga och tre svenskspråkiga evangelisk-lutherska församlingarna i Helsingfors.

Inom samfällighetens organisation fanns tidigare en liten, svenskspråkig enhet. Den var helt fristående från den normala linjeorganisationen, som var enspråkigt finsk. Med ett tiotal anställda ansvarade den svenskspråkiga enheten för samma uppgifter som på finska sköttes av ett par hundra personer.

Med så små resurser klarade man inte av att upprätthålla en tillräcklig expertis på alla områden. Eftersom den svenskspråkiga enhetens personal inte var en del av den normala linjeorganisationen, var man inte alltid delaktig i planeringen av olika projekt och verksamhetsformer i ett tillräckligt tidigt skede. Ofta ledde det till att de svenskspråkiga församlingarnas och deras medlemmars specifika behov inte beaktades i verksamheten.

Efter att ha utrett olika alternativ, beslöt man våren 2014 att gå in för en språklig matrisorganisation. Modellen innebär att de experttjänster på minoritetsspråket som tidigare bildade en fristående enhet har placerats i respektive expertenheter i den normala linjeorganisationen. Det finns en koordinator för den svenska verksamheten, som "äger" de svenskspråkiga resurserna och ansvarar för att servicen till de svenskspråkiga församlingarna fungerar som den ska.¹²

Också i en kommunal organisation förutsätter en språklig matrisorganisation att det är klart uttalat vem eller vilka som ansvarar för att servicen till den språkliga minoriteten fungerar. Om detta ansvar är klart definierat, och om ansvarspersonerna har tillräckliga befogenheter inom organisationen, kan modellen möjliggöra ett effektivt utnyttjande av den personal och de övriga resurser som betjänar den språkliga minoriteten.

Modell III: Närfullmäktige med olika språklig status

Vid en del regionala kommunsammanslagningar i tvåspråkiga regioner kan det finnas goda skäl att överväga en modell med direkt folkvalda närfullmäktige. Modellen kan vara motiverad i synnerhet om

- Invånarna i regionen har en relativt stark lokal identitet,
- Den lokala identiteten i hög grad hänger samman med de tidigare kommunerna, och
- De tidigare kommunernas språkliga status och identitet är väldigt olika, eller
- Kommunen är geografiskt vidsträckt.

Vasaregionen och Sydösterbotten, de regioner där modellen föreslagits, är beskrivande exempel på samtliga dessa punkter. Det

lokala engagemanget och den lokala identiteten har traditionellt varit stark i Österbotten. Invånarna identifierar sig relativt starkt med den egna kommunen och allt den står för.

Också i samband med kommunindelningsutredningen i Vasaregionen och Sydösterbotten har den lokala identiteten varit en av de centrala frågorna. Eftersom de nuvarande kommunernas språkliga status är väldigt olika, spelar också den språkliga identiteten en viktig roll i sammanhanget.

I många av de nuvarande kommunerna känner invånarna ofta de anställda personligen. Servicesituationerna sker i en bekant miljö, med bekanta människor och kanske till och med så att alla berörda talar samma dialekt. Organisationen upplevs som överskådlig och lättillgänglig. Eventuella problem kan klaras av direkt på plats med ansvariga tjänsteinnehavare.

En modell med närfullmäktige, som ansvarar för viktiga delar av närservicen, syftar till att bevara denna starka identifikation också i en större kommun. Invånarna ska kunna sköta de flesta kontakterna med kommunen i sin egen miljö, med bekanta människor på sitt eget språk, liksom före kommunsammanslagningen. Samtidigt har kommunens anställda tillgång till all den specialkunskap en större organisation kan erbjuda.

Modell IV: En regional valfrihetsmodell

Helsingforsregionen är i många avseenden unik i Finland. Den svenskspråkiga minoriteten i regionen utgör endast ca 6 % av befolkningen. Dessa 82 000 personer utgör ändå 28 % av finlands-svenskarna, eller nästan tre gånger Ålands befolkning. Kommunernas kapacitet att erbjuda tjänster, organisera demokratin och kommunicera på två språk varierar kraftigt.

Å andra sidan har Helsingforsregionen också på många sätt helt

andra förutsättningar än andra regioner i Finland när det gäller att bygga upp en regional valfrihetsmodell:

- Regionen är relativt tätbefolkad, de geografiska avstånden korta och kollektivtrafiken välfungerande.
- Många invånare rör sig dagligen över kommungränserna för att arbeta och utnyttja privat eller offentlig service.
- Det finns ett rikt utbud av privata och ideella aktörer som kompletterar det kommunala serviceutbudet, inte minst på minoritetsspråket.
- För närvarande finns det ändå ingen samlad information om vilka serviceproducenter som finns och på vilka språk de erbjuder tjänster.

Det finns alltså goda förutsättningar för att ett regionalt valfrihets-system i Helsingforsregionen ska bli framgångsrikt.

Åboregionen och Åboland bildar tillsammans ett annat tvåspråkigt område där det kan vara motiverat att testa en valfrihetsmodell inom social- och hälsovården. Till många delar råder likande förutsättningar som i Helsingforsregionen. Dock är befolkningen, och därmed marknaden för välfärdstjänster, avsevärt mindre:

- Den svenskspråkiga minoriteten omfattar endast 23 000 personer.
- En del av dem är fast bosatta i en vidsträckt skärgård, med tidsmässigt långa avstånd.

Det andra perspektivet: lokal demokrati

I detta kapitel granskas de fyra modellerna ur den lokala demokratin perspektiv. De centrala frågorna är då:

- Hur förverkligas den representativa demokratin i den föreslagna modellen?
- Innehåller modellen element av brukardemokrati eller andra former av direkt demokrati?
- I vilken mån stöder modellen invånarnas möjligheter att utöva sina demokratiska rättigheter på sitt eget språk? och
- Innehåller modellen element som försvagar invånarnas inflytande? Kan det i så fall kompenseras inom ramen för den föreslagna modellen?

Frågorna är i olika grad relevanta för de olika modellerna. Liksom i föregående kapitel, belyses frågeställningarna med hjälp av konkreta exempel från olika tvåspråkiga regioner.

Modell I: Språkligt autonoma nämnder eller sektioner

I denna modell delegerar fullmäktige genom bestämmelser i kommunens förvaltningsstadga mer eller mindre omfattande ansvarsområden till nämnder och/eller sektioner som bygger på språklig autonomi. Det handlar om uppgifter som en tvåspråkig nämnd annars skulle ansvara för.

Kommunen är grundenheten för den lokala demokratin. Utgångspunkten är att det demokratiska beslutsfattandet sker på

kommunal nivå. Det direkt folkvalda organet, kommunfullmäktige, representerar hela kommunens befolkning. Då man delar upp beslutsfattandet i vissa frågor på språklig grund, gör man ett undantag från regeln om kommunen som grundenhet för demokratin.

Huruvida ett sådant undantag kan anses motiverat ur demokratisk synvinkel beror på flera faktorer. Några viktiga frågor i sammanhanget är:

- Hur central är den språkliga och kulturella identiteten inom serviceformerna ifråga?
- Är ledarskaps- och verksamhetskulturerna väldigt olika på finska och svenska inom de aktuella sektorerna? och
- Är behovet av service inom den aktuella sektorn, på grund av olika åldersstruktur eller av någon annan orsak, väldigt olika mellan språkgrupperna?

Om någon av frågorna ovan besvaras jakande, kan det ur ett demokratiperspektiv finnas skäl att överväga språkligt autonoma nämnder eller sektioner för den aktuella förvaltningsgrenen.

Dagvård, förskola och grundskola är exempel på serviceformer där den språkliga och kulturella identiteten är i en central ställning. Samtidigt är skillnaderna i ledarskaps- och verksamhetskultur inom småbarnsfostran och grundläggande utbildning relativt stora.

Som ovan konstaterats, kan äldreomsorgen och andra tjänster för seniorer vara en sektor av kommunens verksamhet där behoven skiljer sig mycket mellan språkgrupperna. I en del kommuner är andelen äldre betydligt större i den ena språkgruppen, eller kommer att bli det i framtiden. I sådana kommuner kan det ur ett demokratiperspektiv finnas skäl att överväga språkligt autonoma nämnder eller sektioner för tjänster till äldre.

I teorin kunde man tänka sig att inrätta en nämnd för finsk-

språkiga tjänster och en nämnd för svenskspråkiga tjänster, som omfattar all service i kommunen. En sådan lösning är dock klart problematisk ur demokratisk synvinkel: Ju större ansvarsområden som delegeras till nämnder på språklig grund, desto längre kommer man från den grundläggande tanken på kommunen som grundenheten för den lokala demokratin.

Om väldigt stora delar av kommunens verksamhet och budget administreras av nämnder på språklig grund, ökar också risken för att kommunens invånare försätts i olika ställning på grund av språk. Olika prioriteringar, olika ledarskap och olika effektivitet i språkligt autonoma förvaltningar kan över tid leda till ökad ojämlikhet.

Modell II: En språklig matrisorganisation

I en språklig matrismodell strävar man efter en tydlig ansvarsfördelning i kommunens professionella ledning. Biträdande kommundirektörer eller någon annan ledande tjänsteinnehavare ansvarar för att kommunens service på finska respektive svenska fungerar som den ska. I praktiken finns det inom de olika förvaltningsgrenarna enskilda anställda som ansvarar för kompetensen och servicen på kommunens minoritetsspråk.

Ur ett demokratiperspektiv kan ett problem uppstå i gränssnittet mellan kommunens professionella organisation och det politiska beslutsfattandet. Om nämnder och andra beslutande organ ansvarar för respektive förvaltningsgrenar på bägge språken men den professionella organisationen har formen av en språklig matrisorganisation, kan ansvarsförhållandena bli otydliga.

I praktiken kan det exempelvis handla om att den som är missnöjd med kommunens service på minoritetsspråket inte vet vem som är politiskt ansvarig. I första hand kan man vända sig till den

tjänsteinnehavare som ansvarar för serviceformen ifråga på det egna språket.

I en del fall kan det ändå hända att man vill vända sig till de politiker, som beslutar om verksamhetens resurser, mål och prioriteringar. Då är ansvarskedjan inte lika tydlig i en matrisorganisation som i en traditionell linjeorganisation.

En möjlig lösning på problemet kunde vara att inrätta sektioner för finskspråkig respektive svenskspråkig service under kommunstyrelsen.

Modell III: Närfullmäktige med olika språklig status

Ofta innebär regionala kommunsammanslagningar att ett antal större och mindre kommuner går samman med en betydligt större regional centralort. Ur ett demokratiperspektiv kan detta innebära en tudelad problematik:

- Invånarna i de tidigare kommunerna kommer att ha avsevärt färre representanter i fullmäktige och andra beslutande organ i den nya kommunen. Då kan invånarna, i synnerhet i de mindre kommunerna, uppleva att det uppstår ett demokratiunderskott.
- I tvåspråkiga regioner kan också den nya kommunens språkliga och kulturella identitet skilja sig betydligt från den som kännetecknat en del av de tidigare kommunerna. Då kan det finnas behov av demokratiska strukturer som fungerar på delområdenas – de tidigare kommunernas – språk och i den lokala kulturella kontexten.

Ett sätt att tackla bägge dessa problem kan vara att inrätta direkt folkvalda närfullmäktige, som väljs på särskilda listor i samband med kommunalval. De delområden för vilka närfullmäktige väljs

kan utgöras av de tidigare kommunerna. I en del fall kan det vara naturligt att välja närfullmäktige för större eller mindre delområden. I förvaltningsstadgan delegerar kommunfullmäktige beslutanderätt och budgetanslag till närfullmäktige i den omfattning det anses ändamålsenligt.

De delområdesorgan som finns i en del kommuner idag är tillsatta av kommunfullmäktige. I de flesta fall är de utlåtandeinstanser utan egentlig beslutanderätt, och utan någon betydande egen budget. Flera av de experter som intervjuats för denna utredning påpekar att folkvalda delområdesorgan bör ha en tillräckligt stark ställning i kommunens organisation.

Modellen med direkt folkvalda närfullmäktige har kritiserats för att den kan göra det ännu svårare än tidigare att leda och utveckla kommunens organisation som en strategisk helhet. Om kommunen har direkt folkvalda organ på två nivåer, kan det uppstå ett svårhanterligt spänningsfält mellan

- Den representativa demokratin på hela kommunens nivå, som representeras av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, nämnderna och andra organ som är gemensamma för hela kommunen, och
- Närfullmäktige, som liksom kommunfullmäktige är direkt folkvalda, men som endast representerar invånarna inom sina respektive delområden.

Om den spänningen växer sig för stark, kan det bli svårt för kommunens normala linjeorganisation att utöva ett målmedvetet strategiskt ledarskap. Om det leder till att kommunfullmäktiges faktiska inflytande minskar, uppstår ett demokratiproblem.

Denna problematik har diskuterats ingående i samband med kommunindelningsutredningen i Vasaregionen. Utredarna har

ändå valt att föreslå en modell med direkt folkvalda närfullmäktige. För detta finns tre huvudsakliga argument:

- Den lokala identiteten är stark i regionen. I många fall är den direkt knuten till den nuvarande kommunen. Direkt folkvalda närfullmäktige kan vara ett konkret sätt att bibehålla den lokala identiteten i en ny kommun. Därmed bidrar systemet med närfullmäktige till att stärka den nya kommunens demokratiska legitimitet.
- De språkliga skillnaderna mellan de nuvarande kommunerna är stora, och den språkliga identiteten är en viktig del av den starka lokala identiteten. Ett närfullmäktige med samma språkliga status som den tidigare kommunen kan därför vara en viktig lokal identitetsbärare.
- Det är kommunfullmäktige som delegerar beslutanderätt och beviljar budgetanslag till närfullmäktige. Kommunfullmäktige kan alltid återta delegeringen vid behov.

Modell IV: En regional valfrihetsmodell

Denna modell innebär att man tar i bruk ett regionalt valfrihetssystem på det ena språket, medan tjänsterna på det andra språket ordnas av de enskilda kommunerna. Här uppstår åtminstone två viktiga frågeställningar ur ett demokratiperspektiv:

- Kan kommunen eller lagstiftaren överföra beslutanderätten i fråga om vissa serviceformer på det ena språket till en regional aktör, medan kommunens egna organ beslutar om motsvarande service på det andra språket? och
- Hur ska det demokratiska beslutsfattandet organiseras hos den regionala aktör som administrerar valfrihetssystemet?

Den första frågan hänger samman med frågan om kommunens

organiseringsansvar. Enligt 8 § i kommunallagen kan kommunen själv organisera de uppgifter som åligger den enligt lag eller avtala om att organiseringsansvaret överförs på en annan kommun eller en samkommun. Organiseringsansvaret innebär bland annat ansvar för lika tillgång till tjänsterna och åtgärderna.

Det ramverk som ställs upp i kommunallagen kan sammanfattas i tre punkter:

- Kommunen är grundenheten för den lokala demokratin.
- Via den kommunala demokratin utövar kommuninvånarna självstyrelse i fråga om den service som ordnas av kommunen.
- Kommunen, och i sista hand kommunfullmäktige, ansvarar för att alla kommuninvånare har lika tillgång till kommunens tjänster.

Ur demokratins synvinkel finns det inga absoluta hinder för att en kommun överför organiseringsansvaret för vissa serviceformer på det ena språket till en annan aktör. Detta förutsätter dock att kommunen genom avtalsstyrning eller på något annat sätt säkerställer att alla kommuninvånare, oberoende av språk, har lika tillgång till service. Enligt gällande lag kan ansvaret endast överföras på en annan kommun eller en samkommun.

Svaret på den andra frågan hänger samman med hur den demokratiska strukturen är uppbyggd i den organisation till vilken organiseringsansvaret överförs. I Kommunförbundets utredning om en förvaltningsmodell för svensk service i Helsingforsregionen¹³ var utgångspunkten att organiseringsansvaret kunde överföras på den metropolförvaltning som den dåvarande regeringen planerade att införa, och som skulle ha ett direkt folkvalt metropolfullmäktige.

I Kommunförbundets utredning föreslogs det att en nämnd för svensk service skulle inrättas inom metropolförvaltningen, och att



Oberoende av hur de regionala förvaltningsstrukturerna utvecklas, bör följande beaktas: Tillräcklig demokratisk legitimitet och tillräckligt inflytande för den aktuella målgruppen.



ledamöterna i nämnden skulle väljas bland regionens svenskspråkiga befolkning. I en sådan modell skulle

- Den demokratiska legitimiteten tryggas av ett direkt folkvalt fullmäktige, och
- De som utnyttjar tjänsterna ha tillräckligt inflytande genom ett organ som väljs bland språkgruppen ifråga.

I februari 2015 beslöt regeringen att inte föra lagförslaget om en metropolförvaltning till riksdagen. Oberoende av hur de regionala förvaltningsstrukturerna utvecklas, bör de kriterier som nämns ovan beaktas när man planerar regionala servicemodeller: Tillräcklig demokratisk legitimitet och tillräckligt inflytande för den aktuella målgruppen.

Det tredje perspektivet: kommunens kommunikation

I detta kapitel granskas hur de fyra modellerna stöder kommunens kommunikation som en interaktiv dialog mellan kommunen, dess invånare och andra som utnyttjar kommunens tjänster. Speciell vikt fästs vid kommunens förutsättningar att kommunicera med invånarna på deras eget språk, finska eller svenska.

De flesta kommuner har särskild personal som koordinerar kommunens kommunikation. Ansvar för substansen i kommunikationen finns ändå hos dem som leder verksamheten. Förutsättningarna för kommunens kommunikation är därför olika i de olika förvaltningsmodellerna.

Modell I: Sektorvisa organ på språklig grund

De ansvarsområden kommunfullmäktige delegerar till nämnder eller sektioner på språklig grund kommer sannolikt också på sikt att ledas av språkligt autonoma enheter inom kommunens professionella organisation. Det har åtminstone tre viktiga konsekvenser med tanke på kommunens kommunikation med invånarna:

- Om verksamheten på respektive språk leds av skilda, enspråkiga förvaltningsenheter, förbättras förutsättningarna att kommunicera på språkligt och kulturellt genuin finska respektive svenska betydligt.
- I den mån skilda förvaltningsenheter ansvarar för substansen i kommunikationen, finns en risk för att budskapet utåt

eller sättet att interagera med invånarna och dem som utnyttjar kommunens tjänster blir olika på finska och svenska.

- Då betonas behovet av en central kommunikationsavdelning, som koordinerar kommunens kommunikation.

Modell II: En språklig matrisorganisation

I fråga om de delar av kommunens verksamhet som omfattas av en språklig matrisorganisation blir man tvungen att besluta vem som ska ansvara för kommunikationen. Ansvaret kan antingen finnas hos

- De ledande tjänsteinnehavare som underlyder nämnderna och de andra organen i kommunens linjeorganisation, eller
- De ledande tjänsteinnehavare som ansvarar för servicen på respektive språk.

I bägge fallen kan de ledande tjänsteinnehavarna delegera konkreta uppgifter till experter inom organisationen. Oberoende av i vilken mån det sker, är det viktigt att den substanskunskap som finns i organisationen utnyttjas i kommunens kommunikation. Lika viktigt är att kommunikationen sker på språkligt och kulturellt genuin finska och svenska och med korrekt fackterminologi.

I praktiken kan en fungerande lösning vara att dela upp ansvaret för kommunikationen så, att

- De ledande tjänsteinnehavare som underlyder nämnderna och de andra organen i kommunens linjeorganisation ansvarar för kommunikationen i anslutning till nämnders och andra organs beslutsfattande, och
- De ledande tjänsteinnehavare som ansvarar för servicen på respektive språk ansvarar för kommunikationen i anslutning till konkreta servicefrågor som berör respektive språkgrupp.

I en språklig matrisorganisation finns alla förutsättningar att uppfylla kraven på god kommunikation på två språk. Bäst sker det genom att de experter med ansvar för servicen på respektive språk som finns inom de olika förvaltningsgrenarna i linjeorganisationen engageras i kommunens kommunikation.

Liksom i modellen med nämnder eller sektioner på språklig grund, finns det också i en språklig matrisorganisation ett uppenbart behov av en central resurs som koordinerar kommunens kommunikation. I annat fall är risken stor att budskapet utåt och/eller sättet att kommunicera med invånarna blir olika på finska och svenska.

Modell III: Närfullmäktige med olika språklig status

I en förvaltningsmodell med direkt folkvalda närfullmäktige finns det ett uppenbart behov av en aktiv dialog mellan närfullmäktige och invånarna i respektive delområde. Kommunikationen på delområdesnivå kan framför allt gälla

- De serviceformer som kommunfullmäktige delegerat till närfullmäktige, och
- Initiativ och åsikter från delområdets invånare som kanaliseras till kommunen via närfullmäktige.

Kommunikationen på delområdesnivå bör skötas av den personal som arbetar i anslutning till närfullmäktige. Då den kommunikation som gäller kommunal närservice och aktuella lokala frågor sker på delområdesnivå, kan man garantera

- Att kommunikationen sköts inom invånarnas genuina språkliga och kulturella referensram, vilket t.ex. innebär att de anställda som ansvarar för kommunikationen förstår lokala dialekter, och

- Att den småskaliga organisationens direkta sätt att kommunicera i största möjliga mån bevaras också i den nya, större kommunen.

Utmaningarna med en sådan decentraliserad kommunikationsmodell motsvarar dem som gäller i en språklig matrisorganisation. De viktigaste frågorna gäller

- Hur ansvaret för kommunikationen fördelas mellan delområdesförvaltningen och centralförvaltningen, och
- Hur kommunikationen koordineras så att kommunens budskap utåt är enhetligt och så att alla invånare bemöts likvärdigt.

Också lösningen bör vara av samma typ som i en språklig matrisorganisation: På central nivå i kommunen bör det finnas en koordinerande resurs, som ser till att kommunens kommunikation följer gemensamma riktlinjer. I praktiken kan kommunikationen t.ex. koordineras av ett kommunikationsteam, som leds av kommunens kommunikationschef och där de tjänsteinnehavare som ansvarar för kommunikationen i delområdena ingår.

Modell IV: En regional valfrihetsmodell

En kommun som går in för en regional valfrihetsmodell överför organiseringsansvaret för vissa tjänster på det ena eller bägge språken till en annan organisation, nedan kallad den regionala myndigheten. Ansvaret för kommunikationen med invånarna och dem som utnyttjar tjänsterna hänger samman med organiseringsansvaret, och övertas till stor del av den regionala myndigheten.

Kommunen kan ändå inte helt och hållet avhända sig ansvaret för att kommunicera med sina invånare. Också i en regional val-

frihetsmodell ansvarar kommunen för att upplysa invånarna och andra som utnyttjar tjänster inom valfrihetssystemet om

- Vilken myndighet som ansvarar för valfrihetssystemet,
- Vart man konkret ska vända sig om man är i behov av en viss tjänst, och
- Vem som avgör vilka tjänster man har rätt till och på vilka villkor.

Den regionala myndigheten ansvarar för all kommunikation som gäller själva valfrihetssystemet och dess funktion. Till den regionala myndighetens ansvar hör bland annat att

- Informera om hur valfrihetssystemet fungerar och vart man ska vända sig för att ansöka om eller anlita olika tjänster,
- Informera om vilka godkända serviceproducenter som finns inom respektive serviceformer,
- Informera om de på förhand fastslagna alternativen för dem som inte vill eller kan göra egna val,
- Ta emot och besvara respons på de godkända serviceproducenternas verksamhet från allmänheten, och
- Ständigt föra en dialog med de godkända serviceproducenterna om tjänsternas innehåll, kvalitet och tillgänglighet.

Ansvarsfördelningen mellan kommunen och den regionala myndigheten är alltså tydlig i teorin. Givetvis är verkligheten inte fullt lika enkel. I praktiken tar invånarna gärna kontakt med sin hemkommun i vilken fråga som helst som berör offentlig service, oberoende av om tjänsten ifråga organiseras av den egna kommunen eller någon annan myndighet.

En viktig uppgift för kommunen är därför att föra en ständig dialog med den regionala myndigheten och se till att den respons

som kommer in till kommunen går vidare till rätt adress. Likaså är det viktigt att den regionala myndigheten håller kommunerna uppdaterade om vad som händer inom valfrihetssystemet. Då kan kommunerna besvara en stor del av invånarnas frågor direkt.

Det fjärde perspektivet: strukturer och ledarskap

I detta kapitel granskas de fyra modellernas konsekvenser för kommunens besluts-, ledarskaps-, förvaltnings- och servicestrukturer. Några centrala frågor i detta kapitel är

- Vilka krav de olika modellerna ställer på det politiska och professionella ledarskapet i kommunens organisation,
- Om de olika modellerna möjliggör en tillräckligt tydlig ansvars- och rollfördelning, och
- I vilken mån de olika modellerna innehåller tillräckliga incitativ för ett målmedvetet och tydligt ledarskap.

Modell I: Sektorvisa organ på språklig grund

En modell med sektorvisa nämnder och/eller sektioner på språklig grund är i grund och botten en normal linjeorganisation med klara ansvarsförhållanden. I den politiska organisationen sker en uppdelning enligt språk antingen

- I form av två skilda nämnder, eller
- Så att en gemensam nämnd har en finskspråkig och en svenskspråkig sektion.

När det gäller ledningsstrukturen och ansvarsfördelningen inom kommunens organisation är skillnaden mellan dessa alternativ större än man kanske skulle tro. En nämnd utgör ett organ enligt kommunallagen, vilket bland annat innebär att den

- Har självständigt budget- och resultatansvar inför kommunfullmäktige, och

- Har upptagningsrätt i fråga om vissa beslut som fattas av tjänsteinnehavare som lyder under nämnden.

En sektion har inte motsvarande befogenheter. Den kan visserligen *de facto* besluta i många frågor som gäller servicens innehåll, kvalitet och tillgänglighet. De ”hårda” besluten om bland annat budget och personalfrågor fattas ändå av nämnden.

Bland annat av de orsaker som nämns ovan rekommenderar Böhme m.fl. att tvåspråkiga kommuner inför skilda bildningsnämnder på språklig grund.¹⁴ Utan tvivel stärker en sådan struktur den språkliga autonomi. Som ovan konstaterats, kan det anses speciellt viktigt inom bildnings- och kultursektorn.

Å andra sidan kan man argumentera för att en struktur med en gemensam nämnd och sektioner för vardera språkgruppen bättre stöder

- En konsekvent strategisk ledning av förvaltningsgrenen ifråga som en helhet, och därmed
- Jämlik tillgång till service oberoende av språk.

Vilken struktur som bäst stöder kommunens förmåga att betjäna sina invånare på två språk tycks delvis hänga samman med verksamhetsmiljön. På orter med en stark tradition av tvåspråkighet i kommunens ledning och beslutsfattande upplever man vanligen att en struktur med en gemensam nämnd och sektioner på språklig grund fungerar utmärkt.¹⁵ I kommuner som formellt är tvåspråkiga, men som i praktiken endast har ett starkt arbetsspråk, kan däremot skilda nämnder vara den bästa lösningen för att stärka det svagare språkets ställning.

Modell II: En språklig matrisorganisation

I en språklig matrisorganisation är en av målsättningarna uttryckligen att inte bygga parallella strukturer för beslutsfattande, förvaltning och service på finska och svenska. I stället ger man ett antal chefer i den professionella organisationen ansvar för servicen på respektive språk. Den politiska strukturen är däremot tvåspråkig.

I likhet med andra matrismodeller, ställer också en språklig matrisorganisation stora krav på de chefer som har ansvar för de tvärgående matrisfunktionerna. De ledande tjänsteinnehavare som ansvarar för servicen på respektive språk är som spindlar i organisationsstrukturens nät. För att modellen ska fungera krävs att de kommunicerar effektivt

- Med kommunstyrelsen och kommundirektören,
- Med sektornämnderna och sektorcheferna och
- Med de tjänsteinnehavare som ansvarar för servicen på respektive språk inom de olika förvaltningsgrenarna.

Icke desto mindre kan en språklig matrisorganisation, såsom ovan konstaterats, vara den effektivaste modellen i vissa fall. För att skapa en så klar ansvarsfördelning som möjligt kan man överväga att inrätta sektioner för finskspråkig respektive svenskspråkig service under kommunstyrelsen. Enligt gällande kommunallag ska ledamöterna i dem representera respektive språkgrupp.

Modell III: Närfullmäktige med olika språklig status

Om man i samband med en kommunsammanslagning inrättar närfullmäktige med olika språklig status i olika delar av kommunen, strävar man uttryckligen efter en relativt långtgående autonomi för de olika delområdena i kommunen. Målet är att stärka den lokala

identiteten, det lokala engagemanget och i förlängningen den nya kommunens demokratiska legitimitet.

Priset man betalar är att det uppstår en potentiell konflikt mellan

- Den strategiska ledningen av kommunen som helhet å ena sidan, och
- Å andra sidan närfullmäktiges roll.

Som ovan konstaterats, torde problemet gå att hantera i kommunens politiska beslutsfattande. Närfullmäktige har de befogenheter och budgetanslag som kommunfullmäktige väljer att delegera. Skulle systemet inte fungera enligt förväntningarna, så kan kommunfullmäktige alltid återta eller ändra sina delegeringsbeslut.

Däremot ställer modellen stora krav på kommunens professionella ledning. Formellt är kommundirektören chef för alla anställda i kommunen. I praktiken kan det ändå vara svårt att utöva ett effektivt ledarskap i förhållande till anställda som inte har en tydlig ställning i den normala linjeorganisationen. Det kan också vara utmanande att leda delområdesförvaltningarna så att de förverkligar kommunens strategi, om närfullmäktige ställt upp egna mål för verksamheten inom delområdet.

Modell IV: En regional valfrihetsmodell

I denna modell har kommunen överlåtit organiseringsansvaret för vissa serviceformer – på det ena eller bägge språken – till en regional myndighet, som förverkligar servicen i form av ett regionalt valfrihetssystem. Målsättningen är uttryckligen

- Att skapa ett bredare befolkningsunderlag för vissa serviceformer, och

- Att möjliggöra ett effektivt utnyttjande av spridda serviceresurser inom offentliga, privata och ideella organisationer.

Trots att organiseringsansvaret överförts, ställer modellen vissa specifika krav på kommunens ledning. Kommunen ansvarar fortfarande inför sina invånare för servicens innehåll, kvalitet och tillgänglighet och för att invånarnas skattemedel används effektivt. Kommunens ledning bör alltså utöva en effektiv målstyrning och uppföljning i förhållande till den regionala myndighet som administrerar valfrihetssystemet.

Som ovan konstaterats, kan kommunen välja att förverkliga en viss serviceform på det ena språket inom ett regionalt valfrihetssystem och på det andra språket i kommunens egen regi. Då bör kommunen ställa upp, följa upp och utvärdera målen för verksamheten så att man kan visa att bägge språkgrupperna har jämlik tillgång till kommunens tjänster, fastän man valt att organisera verksamheten på olika sätt.

I ett valfrihetssystem kan invånarna själva välja vilka offentliga, privata eller ideella serviceproducenter de anlitar. Serviceproducenterna får ett fast pris per producerad tjänst. Alla serviceproducenter konkurrerar alltså om finansieringen på lika villkor, och den som har de nöjdaste kunderna får också mest pengar.

I denna modell får alltså alla serviceproducenter ett starkt incitativ att göra kunden nöjd. Därmed blir kundtillfredsställelse ett centralt mål. Inom de serviceproducerande organisationerna skapar det helt andra förutsättningar för ett målinriktat, tydligt och sporrande ledarskap än i en budgetstyrd organisation.

På sikt kommer alltså ett fungerande valfrihetssystem att bidra till ett bättre ledarskap, nöjdare kunder och en effektivare användning av invånarnas skattemedel.

En kritisk granskning utifrån fyra kriterier

I detta kapitel bedöms de fyra modellerna utifrån fyra kriterier. De är

- Gällande lag,
- Behovet av ny lagstiftning,
- Grundlagsenlighet och
- Ekonomiska konsekvenser.

Målet är att kritiskt granska om och under vilka förutsättningar det är realistiskt att ta i bruk respektive modell i finländska kommuner.

Gällande lag och behovet av ny lagstiftning

I detta stycke bedöms huruvida modellerna överensstämmer med gällande lag.

Modell I: Sektorvisa organ på språklig grund baserar sig på gällande lag ifråga om sektioner på språklig grund.¹⁶

Kommunfullmäktige i tvåspråkiga kommuner kan i förvaltningsstadgan bestämma att det också i andra organ än bildningsnämnden ska tillsättas en *sektion* för vardera språkgruppen. Sektionernas ledamöter ska då väljas bland personer som hör till respektive språkgrupp.

Gällande lag möjliggör skilda *nämnder* på språklig grund för bildningsförvaltningen, men inte för andra förvaltningsgrenar. För att tvåspråkiga kommuner ska kunna införa skilda nämnder t.ex. för social- och hälsovård eller tjänster till äldre på finska och svenska, krävs alltså en ändring av 31 § i kommunallagen.

Modell II: En språklig matrisorganisation kan tas i bruk enligt gällande lagstiftning.

Modellen innebär att kommunens politiska beslutsfattande är uppbyggt på traditionellt vis med tvåspråkiga sektornämnder. I den professionella organisationen finns ledande tjänsteinnehavare som ansvarar för servicen på respektive språk. Strukturen i kommunens professionella organisation regleras inte i lagen, utom att den ska ledas av en kommundirektör eller borgmästare.

Modell III: Närfullmäktige med olika språklig status förutsätter ny lagstiftning.

Gällande kommunallag möjliggör inte några andra direkt folkvalda organ i en kommun än kommunfullmäktige. En arbetsgrupp tillsatt av Finansministeriet föreslog i april 2015 att man ändrar kommunallagen så att de kommuner som så önskar kan förrätta direkta val av delområdesorgan i samband med kommunalvalet.¹⁷ Då detta skrivs, är arbetsgruppens förslag ute på remiss. Remisstiden går ut i augusti 2015.

Enligt 5 § i språklagen utgör kommunerna grundenheten för den språkliga indelningen. De är antingen enspråkiga eller tvåspråkiga. Enligt gällande lag är det alltså inte möjligt att olika delar av en kommun har olika språklig ställning. En granskning av språklagens bestämmelser ingick inte i uppdraget för den arbetsgrupp som nämns ovan.

Modell IV: En regional valfrihetsmodell förutsätter ny lagstiftning.

I en utredning som Marcus Henricson gjort för Finlands Kommunförbund¹⁸ ingår konkreta förslag till paragrafer som kan utnyttjas om man i framtiden bereder lagstiftning om en valfrihetsmodell i Finland. För själva huvudlagen om valfrihetssystemet kan Sveriges motsvarande lag mycket väl stå som förebild.

Grundlagsenlighet

Modell I: Sektorvisa organ på språklig grund är utan tvekan grundlagsenliga. En ändring av 31 § i kommunallagen så att tvåspråkiga kommuner kan inrätta skilda nämnder på språklig grund också för andra förvaltningsgrenar än bildningsförvaltningen är inte problematisk ur ett grundlagsperspektiv. Det innebär endast att en struktur som redan är i bruk inom en förvaltningsgren blir möjlig att ta i bruk också inom andra förvaltningsgrenar.

Modell II: En språklig matrixorganisation kan tas i bruk enligt gällande lag, och är alltså också grundlagsenlig.

Modell III: Närfullmäktige med olika språklig status bör genomgå en noggrann granskning ur ett grundlagsperspektiv. Enligt 121 § i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Kommunen är alltså grundenheten för den lokala demokratin, vilket den också är i denna modell.

Enligt Finansministeriets arbetsgrupp bör kommunen, om man endast tillsätter delområdesorgan för en del av delområdena i kommunen, se till att de delområdenas invånare inte försätts i olika ställning i fråga om möjligheter att påverka kommunens verksamhet och tillgången till kommunal service.

Modell IV: En regional valfrihetsmodell torde inte vara problematisk ur ett grundlagsperspektiv. I modellen överförs ett visst organiseringsansvar och vissa förvaltningsuppgifter till en regional myndighet. Enligt 124 § i grundlagen får offentliga förvaltningsuppgifter med vissa undantag endast anförtros myndigheter. Modellen uppfyller det kravet, då organiseringsansvaret överläts till en regional myndighet.

Enligt 17 § i grundlagen ska det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. Ett regionalt valfrihetssystem

på minoritetsspråket kan vara ett sätt att förverkliga den rättigheten i regioner där kommunerna själva har uppenbara problem med att erbjuda vissa serviceformer till den språkliga minoriteten.

Ekonomiska konsekvenser

Modell I: Sektorvisa organ på språklig grund är i grunden en traditionell kommunal linjeorganisation. Den innehåller inga speciella ekonomiska incitament eller styrmedel. Det handlar om en konventionell budgetstyrd organisation.

Däremot innebär modellen åtminstone i teorin en risk för en kostnadsdrivande effekt på längre sikt. Om man inför skilda nämnder på språklig grund för flera olika förvaltningsgrenar, finns en risk att nämnderna suboptimerar sina lösningar på ett sätt som inte är helhetsekonomiskt kostnadseffektivt.

I sista hand ansvarar ändå kommunfullmäktige för resurstilldelningen, och nämndernas uppgift är att göra upp sina budgeter inom de ramar fullmäktige fastställt. I praktiken finns alltså ingen risk för okontrollerade kostnadsökningar.

Modell II: En språklig matrisorganisation är ur ekonomiskt perspektiv identisk med en traditionell budgetstyrd linjeorganisation. Resurserna ägs av fullmäktige, kommunstyrelsen, nämnderna och de ledande tjänsteinnehavarna i linjeorganisationen.

De tjänsteinnehavare som ansvarar för servicen på respektive språk arbetar med de resurser de får av linjeorganisationen. Modellen torde därför varken leda till en förbättrad eller försämrad kostnadseffektivitet.

Modell III: Närfullmäktige med olika språklig status kan rätt genomförd leda till förbättrad kostnadseffektivitet i kommunens verksamhet. Delområdesförvaltningarnas uppgift är att erbjuda en välfungerande närservice och ett lokalt servicekontor, där invånarna kan sköta största delen av sina kontakter med kommunen.

Om de funktionerna sköts bra, kan man effektivisera verksamheten i de dyra expertfunktioner som sköts centralt i kommunen. Genom att renodla modellen kan man höja kostnadseffektiviteten i hela kommunens verksamhet.

Ur det politiska beslutsfattandets perspektiv kan en modell med direkt folkvalda närfullmäktige innehålla kostnadsdrivande element. Lokala organ med stark demokratisk legitimitet kommer sannolikt att ställa krav på att kommunen ska investera och bygga ut sin verksamhet i närområdet. Om man lyckas göra det enligt den modell som beskrivs ovan, behöver det ändå inte öka kommunens kostnader.

Modell IV: En regional valfrihetsmodell innebär att man skapar en reell kvalitetskonkurrens mellan offentliga, privata och ideella serviceproducenter. Till den regionala myndighetens uppgifter hör att kontinuerligt följa med utbud och efterfrågan och kontrollera att enhetspriserna är på rätt nivå. På sikt kommer det att innebära att pris-kvalitetsförhållandet i den skattefinansierade servicen förbättras. Det leder till en förbättrad kostnadseffektivitet i den verksamhet kommunen finansierar.

Inledningsvis kommer modellen att innebära en del direkta kostnader för ledning, administration och expertfunktioner. På relativt kort sikt torde ändå den förbättrade kostnadseffektiviteten i själva servicen leda till större inbesparingar.

Slutsatser och rekommendationer

I kapitlen ovan presenteras fyra modeller för hur tvåspråkiga kommuner i olika verksamhetsmiljöer kan stärka sin förmåga att betjäna invånarna på bägge språken. I praktiken är den viktigaste frågan hur en tvåspråkig kommun ska kunna betjäna den lokala språkliga minoriteten.

I ett tvåspråkigt land som Finland bör diskussionen på ett nationellt plan ändå inte föras i termer av majoritets- eller minoritetspråk. Utgångspunkten bör vara att Finland har två nationalspråk. Statsmaktens uppgift är att skapa förutsättningar för de tvåspråkiga kommunerna att fungera så bra som möjligt på bägge nationalspråken.

I detta kapitel framförs några konkreta rekommendationer som riktar sig till statsmakten, Svenska Finlands folkting och kommunerna. Syftet är att erbjuda konkreta verktyg för att stärka de tvåspråkiga kommunernas förutsättningar att betjäna sina invånare på bägge språken.

Gå in för regionala försök med olika förvaltningsmodeller!

Det finns många viktiga skillnader mellan de tvåspråkiga regionerna i Finland. Vid regionala kommunsammanslagningar kommer det därför att behövas olika förvaltningsmodeller i de nya, tvåspråkiga kommunerna.

Då de nuvarande kommunerna förhandlar om kommunsammanslagningar, är det viktigt att de kan utforma den nya kommunens förvaltning enligt de lokala förhållandena. Det sker bäst ge-

nom att statsmakten möjliggör regionala försök med olika förvaltningsmodeller.

Vi rekommenderar att regeringen och riksdagen går in för att genom tidsbegränsad lagstiftning möjliggöra regionala försök med olika förvaltningsmodeller i olika regioner, och så att de tvåspråkiga regionernas specifika behov beaktas särskilt.

Till de modeller som bör möjliggöras hör

- Skilda nämnder på språklig grund också för andra förvaltningsgrenar än bildningsförvaltningen,
- Direkt folkvalda närfullmäktige som kan ha olika språklig status, och
- Ett regionalt valfrihetssystem på det ena eller bägge språken.

Formulera en tydlig doktrin om förvaltningsmodeller i tvåspråkiga kommuner!

Tvåspråkiga kommuners möjligheter att utforma sin förvaltningsmodell enligt de lokala förhållandena styrs av

- Ett stort antal bestämmelser på olika ställen i lagstiftningen,
- Rättspraxis i Högsta förvaltningsdomstolen, och
- Andra normerande källor, såsom betänkanden och utlåtanden från riksdagens grundlagsutskott.

Enskilda frågeställningar har behandlats i rättsdoktrinen i olika sammanhang. Dock finns ingen samlad doktrin som beskriver vilka möjligheter och begränsningar vår rättsordning innehåller i fråga om tvåspråkiga kommuners förvaltningsmodeller.

Vi rekommenderar att Svenska Finlands folkting tar initiativ till ett projekt, där juridisk expertis sammanställer en tyd-

lig doktrin som beskriver det aktuella rättsläget i fråga om tvåspråkiga kommuners förvaltningsmodeller.

Överväg skilda bildningsnämnder på språklig grund!

I många tvåspråkiga kommuner finns det starka skäl att överväga en modell med skilda nämnder eller fullmäktigeutskott för det finskspråkiga och svenskspråkiga bildningsväsendet. Modellen innebär en utökad språklig och kulturell autonomi för bägge språkgrupperna.

I synnerhet vid en regional kommunsammanslagning mellan kommuner med väldigt olika språklig identitet kan en sådan modell innebära stora fördelar för bägge språkgrupperna.

Vi rekommenderar att de tvåspråkiga kommuner som inte redan har skilda bildningsnämnder eller fullmäktigeutskott för bildningsväsendet på finska och svenska allvarligt överväger att införa en sådan modell efter kommunalvalet 2017.

Källor

Personliga intervjuer

Intervjuerna har genomförts antingen av Jan-Erik Enestam (E), Marcus Henricson (H) eller av bägge tillsammans (EH).

| | |
|-------------------|---|
| Boström, Peter | Stadsstyrelsens ordförande, Jakobstad. 26.2.2015. H. |
| Brandt, Mats | Kommundirektör, Malax kommun. 19.3.2015. E. |
| Häyry, Tomas | Stadsdirektör, Vasa stad. 11.2.2015. H. |
| Isotalus, Antti | Stadsdirektör, Karleby stad. 20.2.2015. H. |
| Känsälä, Risto | Specialsakkunnig, Vasa stad. 3.2.2015. H. |
| Nenonen, Kari | Stadsdirektör, Vanda stad. 11.3.2015. EH. |
| Nygrén, Patrik | Stadsdirektör, Pargas stad. 23.3.2015. H. |
| Pajunen, Jussi | Överborgmästare, Helsingfors stad. 11.2.2015. EH. |
| Sandberg, Siv | Universitetslärare, Åbo Akademi. 24.2.2015. EH. |
| Sjöholm, Stefan | Professor, Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet. 6.3.2015. EH. |
| Tuori, Kaarlo | Akademiprofessor, Finlands Akademi. 6.3.2015. EH. |
| Uthardt, Lorenz | Fullmäktigeordförande, Malax kommun. 3.2.2015. H. |
| Österlund, Markus | Folktingssekreterare, Svenska Finlands folkting. 17.3.2015. E. |

Skriftliga källor

- Anttonen R. (2011) *Miksi kunta menesty?* Helsinki: Edita.
- Berg K m.fl. (2010) *Försiktighet och förändring på egna villkor. Kommun- och servicestrukturreformens första skede i de svensk- och tvåspråkiga kommunerna.* Helsingfors: SpråKon.
http://sockom.helsinki.fi/forum/sprakon/sprakon_arttu_raportti.pdf
- Brommels M (2013) *Den nya kommunen. En studie av tidigare kommunsammanslagningar.* Helsingfors: Tankesmedjan Magma.
<http://www.magma.fi/post/2013/5/28/hur-fungerar-den-nya-kommunen>

- Böhme C m.fl. (2014) *Bildningsförvaltningen och skolan. Rekommendationer för en fungerande svensk bildningsförvaltning*. Helsingfors: Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet.
<http://sockom.helsinki.fi/arkiv/nyhet289.html>
- Enestam J-E, Repo O. (2014) *Slutrapport för den särskilda kommunindelningsutredningen i Vasa området 2014*. Helsingfors 2014: Finansministeriet. http://www.vaasa.fi/Pa_svenska/Forsta_sidan/Stadsutvecklingen/Sarskild_kommunindelningsutredning_2014/Slutrapporterna
- Finansministeriet (2015) *Pormestarin ja alueellisten toimielinten suorat vaalit*. Betänkande av beredningsgruppen för direkta borgmästarval och val av regionala organ. Finansministeriets publikationer 20/2015. Helsingfors: Finansministeriet. <http://www.vm.fi/julkaisut>
- Henricson M. (2013) *Alternativa organisations- och verksamhetsmodeller för gemensamt församlingsarbete på svenska i Helsingfors kyrkliga samfällighet*. Helsingfors: Ramboll Management Consulting.
- Henricson M (2014) En förvaltningsmodell för svensk service i metropolområdet. Helsingfors 2014: Finlands Kommunförbund. http://shop.kommunerna.net/product_details.php?p=2953
- Henricson M. (2014a) *Sammanslagningsutredning för Kimitoöns kommun och Pargas stad*. Mellanrapport. Borgå: H&M Henricson. http://www.kimitoon.fi/media/forvaltning/pdf/mellanrapport_styrgr_ändr.pdf
- Henriksson L. (2011) *En- eller tvåspråkiga lösningar. Om språkliga konsekvenser vid sammanslagningar*. Helsingfors: Tankesmedjan Magma. <http://www.magma.fi/uploads/media/study/0001/01/e64b503d704b607fd350aa5719eb24bde66a0093.pdf>
- Kostiaiaainen J ym. (2014) *Kunnat turbulenssissa – Millainen on tulevaisuuden kunta?* Helsinki: Valtiovarainministeriö. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20141210Kunnat/Kunnat_turbulenssissa_NETTI.pdf
- Laurent L. (2013) *Svenska språköar och finska utskär*. Helsingfors 2013: Tankesmedjan Magma. <http://magma.fi/post/2013/8/29/svenska-sprakoar-och-finska-utskar-magma-studie-3-2013>
- Sjöblom S. (2013) *Splittring och handlingskraft. De svensk- och tvåspråkiga kommunerna i strukturreformen*. Helsingfors: Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet. <http://sockom.helsinki.fi/forum/Splittring%20och%20handlingskraft.pdf>
- Torsell K m.fl. (2014) *Nationalspråksstrategin – praktiska verktyg för kommuner och samkommuner*. Helsingfors: Finlands Kommunförbund. http://shop.kommunerna.net/product_details.php?p=3003

Noter

- 1 Den nya kommunallagen (410/2015) trädde i kraft den 1 maj 2015. En del av lagens bestämmelser tillämpas dock först från ingången av mandattiden för det fullmäktige som väljs 2017.
- 2 Lag 478/2013
- 3 Ett exempel är Sibbo, vars majoritetsspråk officiellt ändrade från svenska till finska den 1 januari 2003.
- 4 Larsmo har på egen ansökan blivit tvåspråkigt från den 1 januari 2015.
- 5 Korsnäs har på egen ansökan blivit tvåspråkigt från den 1 januari 2015.
- 6 Närpes stad har 2014 ansökt hos regeringen om att bli tvåspråkig. På grund av pågående besvärprocesser kan staden bli tvåspråkig tidigast 2016.
- 7 Henricson 2014a.
- 8 Den nuvarande Lojo stad blev tvåspråkig på eget initiativ då den bildades genom en kommunsammanslagning 1997.
- 9 För en närmare beskrivning av de finländska språköarna, se Laurent 2013.
- 10 Hittills torde modellen endast ha prövats av Karleby stad, som har tillsatt en svensk sektion i social- och hälsovårdsnämnden. Enligt Isotalus har erfarenheterna varit positiva.
- 11 Enestam & Repo 2014.
- 12 Henricson 2013.
- 13 Henricson 2014.
- 14 Böhme m.fl. 2014.
- 15 Så upplevs situationen t.ex. i Vasa enligt Häyry och Käsälä, och i Jakobstad enligt Boström.
- 16 31 § 1 mom. 5 punkten i kommunallagen.
- 17 Finansministeriet 2015.
- 18 Henricson 2014.