

2 • 2013

Maria Brommels



# Den nya kommunen

En studie av tidigare  
kommunsammanslagningar

 Kuntaliitto  
Kommunförbundet

 magma

## **Den nya kommunen – En studie av tidigare kommunsammanslagningar**

Utgivare: Tankesmedjan Magma  
[www.magma.fi](http://www.magma.fi)

Magma-studie 2 • 2013

Tryck: Gravity Oy

Form och layout: Jaagon Ab  
Foto av Maria Brommels: Nina-Maria Oförsagd

ISBN: 978-952-5864-41-0 (print)  
ISBN: 978-952-5864-42-7 (online)

Magma-studier:  
ISSN-L: 1798-4629  
ISSN:1798-4629 (print)  
ISSN: 1798-4610 (online)

Innehållet fritt tillgängligt med vissa förbehåll:  
Magma önskar få största möjliga spridning av de publikationer som ges ut. Därför kan våra rapporter fritt laddas ner via [www.magma.fi](http://www.magma.fi). Det är tillåtet att kopiera, citera och återge avsnitt ur denna publikation förutsatt att källan anges samt att innehållet inte förändras eller förvrängs.



 Kuntaliitto  
Kommunförbundet

MAGMA-STUDIE 2 • 2013



# Den nya kommunen

En studie av tidigare kommunsammanslagningar



**Maria Brommels**



# Innehåll

Om författaren	3
Förord	9
<b>1. Inledning</b>	<b>13</b>
<b>2. Presentation av exempelkommunerna</b>	<b>20</b>
<b>3. Sammanslagingsavtalen är en punkt i processen</b>	<b>26</b>
<b>4. Förändring frigör energi</b>	<b>35</b>
4.1 Förvaltning också utanför centrum	35
4.2 Nyheter i vardagen uppskattas	44
4.3 Greppet om helheten ett måste	49
<b>5. Invånarnas inflytande mellan valen saknar officiella kanaler</b>	<b>51</b>
<b>6. Servicen är kärnan i verksamheten</b>	<b>70</b>
6.1 Svenskans starkt servicespråk i exempelkommunerna	73
<b>7. Två underströmmar: Att bygga nytt och trygga ett rörelseutrymme</b>	<b>86</b>
<b>8. Till sist</b>	<b>97</b>
<b>9. Frågor att fundera på inför en sammanslagning</b>	<b>100</b>
Suomenkielinen yhteenveto	102
Muntliga källor	105
Källförteckning	107
Bilaga 1: Snabbintervjuernas frågeformulär	109
Noter	110





**Om författaren**

# **Maria Brommels**

Maria Brommels har jobbat på Finlands kommuntidning Fikt från starten 1993 och sedan år 2005 som redaktionschef. Innan dess jobbade Brommels för Stadsförbundet och undervisade vid Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet.

Brommels är pensionerad sedan hösten 2012.





# Förord

De finländska kommunernas antal har minskat med långt över hundra på tio år. Också om den reform av kommunstrukturen som för närvarande förbereds på många sätt avviker från tidigare kommunsammanslagningar, kan det vara intressant att söka lärdomar ur de senaste årens erfarenheter. Man kan fråga sig om resultatet av sammanslagningarna motsvarade förväntningarna. Och man kan granska om de ursprungliga löftena uppfylldes. Man kan också fundera på hur det gick med servicen och närdemokratin.

Danmark genomförde en omfattande kommunreform år 2007. Antalet kommuner sjönk från 271 till 98 stycken. I mars i år presenterades en officiell utvärdering av reformen gjord av det danska ekonomi- och inrikesministeriet som betecknade reformen som framgångsrik. Den ”stärkte den offentliga servicen både vad gäller profession och ekonomi”. Läser man danska tidningsartiklar och intervjuer med kommuninvånare är tongångarna mer kritiska. Det blir lätt så. De ansvariga vill gärna lyfta fram de positiva sidorna, medierna de negativa. På sätt och vis kan alla ha rätt: Den ekonomiska effektiviteten kan öka samtidigt som medborgarna upplever att avståndet till beslutsfattarna blir större.

Också i Finland har det visat sig att det svar vi får är beroende av vem vi frågar; de som är mest kritiska till en sammanslagning är de som bor i små kommuner och i kranskommuner kring de urbanare städerna. Det har utförts utredningar kring tidigare kommunsammanslagningar. Medierna har också hos oss låtit invånarna komma till tals. Men det dröjer många år innan vi verkligen sitter med facit på hand eftersom vissa effekter och inbesparingar syns först med många års fördröjning. Magma och Kommunförbundet önskar ändå redan nu, med tanke på den pågående strukturreformen, presentera en lite annorlunda studie av de tidigare erfarenheterna

med särskild tonvikt på några mindre kommuner i förändring; en studie där både invånare och beslutsfattare får lägga fram sin syn på det som skett. Det gemensamma för dessa kommuner är att de alla har en levande svensk språkmiljö.

Till utredare för projektet ”*Den nya kommunen*” utsågs senaste höst Maria Brommels med en mångårig erfarenhet av kommunsektorn. Uppdraget var att granska de löften som gavs i några fallstudiekommuner inför de förestående sammanslagningarna och jämföra dem med det verkliga utfallet. Vidare gällde det att hitta nya innovationer och sätt att erbjuda tjänster eller sköta funktioner som inte funnits i de gamla kommunerna. En annan viktig fråga som skulle kartläggas gällde närdemokratin: Hur fungerar den och hur värnar man om invånarnas inflytande i den nya kommunen? Slutligen ville vi också granska hur det gått med den språkliga servicen. I valet av kommuner utgick vi från att fallstudierna skulle kännas aktuella och representera olika delar av Svenskfinland.

För att stödja projektet och säkra en mångsidig behandling av frågorna bildades en styrgrupp som, förutom undertecknade, bestod av Kristina Beijar, sakkunnig i förvaltningsärenden vid Svenska Finlands folkting, Kia Leidenius, sakkunnig vid Finlands Kommunförbund, Lia Markelin, koordinator vid Magma, Marianne Pekola-Sjöblom, forskningschef vid Finlands Kommunförbund, Siv Sandberg, kommunforskare vid Åbo Akademi och Auli Valli-Lintu, regeringsråd vid Finansministeriet. Vi tackar styrgruppens medlemmar för deras värdefulla idéer, förslag och kritik och för att de fungerat som bollplank för Maria Brommels.

När vi inledde projektet trodde vi att det skulle vara relativt enkelt att anlägga ett *hur-gick-det-sen-perspektiv*, d.v.s. jämföra de goda föresatserna och löfterna inför kommunfusionerna med den verkliga utgången. Helt lätt blev det inte. Det visade sig att många av de goda ansatserna var runt formulerade. Vissa löften kunde närmast förliknas vid fromma politiska förhoppningar om bättre

service och ökad kostnadseffektivitet. Det saknades ofta tydliga kvantifierbara mål.

Här är det intressant att jämföra med situationen inom näringslivet. Även företagsfusioner föregås av förhoppningar och fagra löften. De kan gälla större marknadsandelar, synergieffekter och rationaliseringsvinster. Eftersom företagsledningens löften, återgivna på tidningarnas ekonomisidor, är kvantifierade kan man lättare efteråt jämföra utfallet med målsättningarna. Detta görs regelbundet. När förväntningarna kommer på skam blir det stora rubriker i den ekonomiska pressen. En fusion kan visa sig bli lyckad eller misslyckad, för utfallet kan mätas. Så är det inte i kommunsektorn, och kanske är det förståeligt eftersom kommuner inte fungerar – och inte ska fungera – som företag. Ändå kunde man efterlysa en skärpning bland både journalister och politiker. Föresatser och löften får inte vara *för* vagt formulerade när stora beslut fattas och motiveras. Det vore önskvärt att i framtiden tydligare kunna skilja mellan framgångar och misslyckanden. Om inte annat så för att bättre klara av kommande sammanslagningar och kunna få mer ut av dem.

Föreliggande studie beskriver många erfarenheter från de senaste åren, betraktade ur flera olika perspektiv. Också om varje kommun är unik hoppas vi att studien kan vara till nytta i den kommunreform som så småningom börjar ta form.

Helsingfors i maj 2013

Björn Sundell  
*Utredningsansvarig*  
*Tankesmedjan Magma*

Kristina Wikberg  
*Direktör*  
*Finlands Kommunförbund*



# 1. Inledning

Kommunreformen har kommit för att stanna, så ser det ut. Som ett projekt lett av regeringen började den för åtta år sedan, och alla kommuner i landet har involverats. Det har hållits stormöten, begärts in svar på omfattande förfrågningar och ordnats remissrundor som har gett beslutsfattarna i kommunerna mycket arbete men också lett till reflektion och diskussioner om framtiden.

Reformen motiveras med de utmaningar kommunerna kommer att ställas inför under de närmaste decennierna. När reformen inleddes hade 137 av de då 444 kommunerna ett negativt årsbidrag. Det betydde att alla investeringar gjordes med lånta pengar och det blev frestande att slita ner de anläggningar man hade. Utgiftsökningen översteg fem procent år 2007, medan prognoser och beräkningar hade räknat med en ökning på fyra procent. Eftersom befolkningen blir allt äldre finns inte heller någon lättnad att vänta. Tvärtom kommer en större andel av befolkningen att behöva omsorg och kostsam vård under en rad år.

Lagstiftarens syfte är att förbättra produktiviteten och dämpa utgiftsökningen i kommunerna samt att skapa förutsättningar för att utveckla styrningen av den service som kommunerna ordnar.<sup>1</sup> Målet är en livskraftig, funktionsduglig och enhetlig kommunstruktur. Dessutom är lagens mål att i hela landet säkerställa service av hög kvalitet som är tillgänglig för invånarna.

Under reformens gång har den fysiska planeringen bestående av samordnad markanvändning, boende och trafik fått en alltmer framträdande plats. Kommunen ska ha en enhetlig samhällsstruktur och den får gärna omfatta ett pendlingsområde.

Kommunreformen hade inte varit någon valfråga vid kommunalvalet 2004, och det stod inte ett ord om den i regeringsprogrammet. Men när det drog ihop sig till Konstens natt i Helsingfors

kallade dåvarande kommun- och regionministern Hannes Manninen, centerpartist från norr, till presskonferens. Tillsammans med socialdemokraternas Jukka Peltomäki, projektchef på ministeriet, presenterade han ett förslag där Finland var indelat i tjugo regionkommuner under vilka det fanns närkommuner. Det var ingen genomarbetad plan, men det låg en beslutsamhet i luften som aldrig förr. Och konstellationerna var sådana att det var möjligt för Matti Vanhanens första regering att sätta i gång processen. Kommunförbundets vd Risto Parjanne konstaterade att det är lättare att göra en kommunreform när centern sitter i regeringen.

Lagen om en kommun- och servicestrukturereform kom 2007. Fast den så kallade ramlagen har upphört att gälla från 2013 visar reformivern, där en sådan finns och funnits, inga tecken på att matas av. Just nu finns ingen lagstiftning om hur kommunerna och deras verksamhet ska ändras, men en hel bunt lagar förbereds, inklusive en ny kommunallag, en kommunreformslag och en lag om finansieringen genom statsandelar. Hur hälsovården ska ordnas är en av knäckfrågorna, där det tycks vara riktigt svårt att komma till beslut.

Hur tas då en kommunsammanslagning emot? Är det bara i centrumkommunen man ser fram emot sammanslagningen med förväntan om positiva effekter, medan man i kommunerna runt om är mera förbehållsam eller rent av missnöjd? Den bilden ger mediebevakningen och det formuleras också i ställningstagandena till den del av kommunreformen som är aktuell våren 2013. Men verkligheten är mera mångfacetterad än så.

Något år efter att skärgårdskommunen Bergö 1973 hade anslutits till Malax fick jag anledning att besöka ön. Till min överraskning visade sig ett par infödda Bergöbor utan dess större engagemang i kommunalpolitiken vara mycket nöjda med sammanslagningen. Skatteöret, som inkomstskattesatsen kallades på den tiden, hade visserligen höjts. Men viktigare var att man hade fått kommu-



**Hur tas då en kommun-  
sammanslagning emot? Är  
det bara i centrumkommunen  
man ser fram emot samman-  
slagningen med förväntan  
om positiva effekter, medan  
man i kommunerna runtom  
är mera förbehållsam  
eller rent av missnöjd?**



nalt vatten i en miljö där tillgången på sötvatten alltid hade varit ett spänningsmoment.

Också en annan röst har stannat i mitt minne. Det var en anställd vid tekniska verket i Viitasaari som lättad berättade att han kunde sova lugnt efter en sammanslagning av serviceproduktionen. Han behövde inte längre oroa sig över om något ödesdigert fel hade slunkit förbi under dagen. Det fanns flera ansvarspersoner, och uppgifterna kunde delas upp så att var och en hade läget under kontroll inom sitt fack.

Kommunsammanslagningarna har sköljt över landet i två stora vågor – hittills. Den första inföll under slutet av 60-talet och hela 70-talet, då många kommunsammanslagningar genomfördes bland annat i svenska Österbotten. Den andra vågen kom under kommun- och servicestrukturen. På sju år minskade antalet kommuner med 111, och 70 sammanslagna kommuner inledde sin verksamhet. Bland dem finns också exempelkommunerna i den här studien: Lovisa, Pargas, Raseborg och Vörå.

## Uppdraget

Under kommun- och servicesstrukturen har de svensk- och tvåspråkiga kommunerna i Finland minskat kraftigt, från 47 stycken år 2005 till 33 år 2013. De 16 åländska kommunerna med knappt 30 000 invånare sammanlagt berörs inte av reformen i riket, eftersom lokalförvaltningen ingår i landskapets självstyrelse. Där har självstyrelseregeringen tagit upp frågan om en kommunreform som en del av en samhällsreform och mötts av politisk snålblåst.

Alla kommunreformer i Svenskfinland har omfattat flera än två kommuner antingen direkt eller efter en kedja av sammanslagningar, såsom i Maxmo, Vörå och Oravais. De nya kommunerna har hunnit genomleva sitt första kommunalval, och nya fullmäktige och nämnder har inlett mandatperioden.



Hur fungerar då den nya kommunen?

Uppdraget inför den här studien var att göra en jämförelse av de löften som gavs då sammanslagningarna genomfördes i relation till det verkliga utfallet. Sammanslagningensavtalen har därför synats och intervjuer har gjorts med ledande beslutsfattare under sammanslagningsprocessen, dvs. organisationskommissionens ordförande och stads- eller kommundirektören i de fyra exempelkommunerna. Det blev snabbt tydligt att avtalen inte ger underlag för en strängt numerisk eller annan exakt uppföljning. Sammanslagningensavtalen är bara en punkt i den politiska process som pågår utan uppehåll och som bedöms av uppdragsgivarna, dvs. invånarna i kommunen, vid kommunalvalet vart fjärde år. Själva processen är rik på substansinnehåll och politiska bedömningar, och deltagarnas synpunkter något år efteråt är värda uppmärksamhet.

Studien fokuserar enligt uppdraget särskilt på tre frågeställningar:

1. nya innovationer och sätt att erbjuda tjänster eller sköta funktioner som inte fanns förut i den gamla kommunen,
2. hur fungerar närdemokratin i storkommunen och hur värnar man om invånarnas inflytande,
3. hur gick det med den språkliga servicen (ur svensk synvinkel där svenskan är sårbar, ur finsk synvinkel i en svenskdome-  
rad kommun).

De här frågeställningarna behandlas i varsitt avsnitt, främst illustrerade med lösningar i exempelkommunerna. Ett önskemål var att perspektivet inte enbart skulle vara de kommunala beslutsfattarnas eller på annat sätt avspegla enbart de stämningar och åsikter som finns inom kommunorganisationen eller kommunkoncernen, om man så vill. Vid sidan av intervjuerna med de redan nämnda ledande beslutsfattarna och tjänsteinnehavarna gjordes

därför snabbintervjuer vid två stormarknader i var och en av de fyra kommunerna: en affär i centrum och en i en kommundel där sammanslagningen enligt rapporter i medierna har upplevts som klart problematisk. Intervjuerna och de personliga mötena med människor i deras egen miljö gav mycket information, varav bara en liten del syns i rapporten. Det gav ändå en klangbotten både för alla de skrivna rapporter och de diskussioner med journalister vid lokala medier som har varit till stor nytta under arbetet med den här studien.

Bland bakgrundsmaterialet för studien märks särskilt rapporter och ännu opublicerat material från forsknings- och utvärderingsprojektet för strukturreformen, ARTTU, som är ett brett samarbete lett från Kommunförbundet. Uppgifter från fyrtio kommuner har samlats in och analyserats 2008–2012. Exempelkommunerna Raseborg och Vörå deltar i forskningsprojektet, och Lovisa är med i den del som fokuserar på de språkliga konsekvenserna av kommunreformen.

Några ord om snabbintervjuerna är på sin plats.

Intervjuerna gjordes utanför ett par stormarknader per kommun och tidpunkten var vanligen fredag kväll och lördag, då folk gör sina veckoslutsuppköp. I Pargas gjordes intervjuer på färjan till Nagu.

Valet av tidpunkt gjorde att olika slags människor var i farten. Alla svarade ändå inte på frågorna (stommen till frågebatteriet finns som bilaga), av olika orsaker. Den viktigaste var att trafiken i dörrarna var så livlig att det var omöjligt att vända sig till alla som passerade. Avsikten var också att ”stratifiera” urvalet så att kvinnor och män, unga vuxna, medelålders och äldre, personer med barn i vagn och utan, alla slags människor fick chansen.

”Bortfallet”, alltså de som tackade nej till att svara, väcker frågor. Förenas de av något gemensamt i sin inställning till kommu-

nen och kommunsammanslagningar? Har de andra gemensamma drag? Vid den här typens anonyma, galluplika intervjuer är det omöjligt att veta. Ändå var det uppenbart att inte en enda förälder på uppköp med ett barn i lekåldern i släptåg kunde stanna för att svara; föräldrar med ett barn i vagn eller på armen gav däremot gärna sina synpunkter. Andra kanske ryggade tillbaka för den främmande personen som inte talade traktens språkvariant och som var nyfiken på vad de tyckte.

De som svarade, som gav sig tid att tänka efter och delade med sig av sina synpunkter, är värda ett stort tack. Liksom också alla andra i kommunerna och regionerna som har bidragit med information och synpunkter. Styrgruppens medlemmar har genom sina synpunkter gjort en stor insats, fastän skribenten naturligtvis ensam tar ansvar för resultatet.

## 2. Presentation av exempelkommunerna



De fyra kommuner som skärskådas i den här studien är alla tvåspråkiga. Tre har svenska som majoritetsspråk och en finska, nämligen Lovisa. De ligger i varsin region och har alla nyligen genomfört kommunsammanslagningar.

Raseborg och Västaboland, numera Pargas, bildades under rekordåret 2009 då 87 kommuner grupperade sig i 32 nya. Nya Lovisa bildades följande år och nya Vörå 2011. I bakgrunden till de fyra exempelkommunerna finns fjorton tidigare kommuner, eller femton om man går till tiden innan ramlagen trädde i kraft. Vörå-Maxmo bildades redan 2007 och kommunen tog då ett dubbelnamn.

### Exempelkommunernas sammanslagningar

Kommuner som gått samman	Den nya kommunen	Samman-slagningsår	Invånarantal 31.12.2012	Svensk-språkiga %
Houtskär, Iniö, Korpo, Nagu och Pargas	<b>Pargas</b>	2009	15 561	56,5
Ekenäs, Karis och Pojo	<b>Raseborg</b>	2009	28 829	65,6
Liljendal, Lovisa, Pernå och Strömfors	<b>Lovisa</b>	2010	15 519	42,2
Oravais och Vörå-Maxmo	<b>Vörå</b>	2011	6 680	82,5

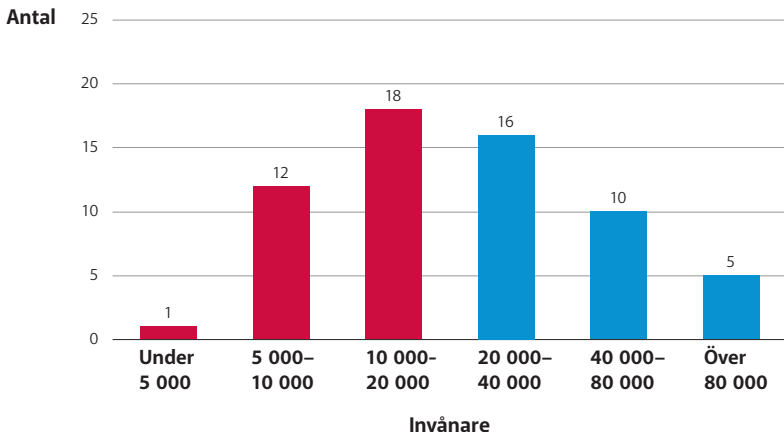
(Statistiskcentralen)

Det är fråga om rätt typiska sammanslagningkommuner också i andra avseenden än tidpunkten för sammanslagningen.

Exempelkommunerna är sammanslagningarna till trots fortfarande relativt små, med invånarantal mellan 7 000 och 30 000. Den finländska mediankommunen har i dag 5 878 invånare, vilket betyder att hälften av landets kommuner har flera och hälften färre invånare. Medianen är alltså aningen mindre än den minsta exempelkommunen Vörå. Medeltalet för invånarantalet i landets kommuner är 16 958, alltså i samma storleksordning som Pargas och Lovisa. Nio kommuner har över hundratusen invånare.

I landet som helhet stannade hälften av de nya kommunernas invånarantal under 20 000 personer vid sammanslagningarna 2005–2010. Det betyder att det också efter sammanslagningarna ofta finns ett behov av att grunda samarbetsområden eller att samarbeta på annat sätt.

### Invånarantal i de kommuner som bildades 2005–2010 (n=62)



(Arto Koski 2011)

De fyra exempelkommunerna ligger alla vid kusten, och i alla kommunerna finns det bebodda öar utan fast vägförbindelse, eller fanns åtminstone 2009 enligt skärgårdsdelegationens sammanställning.<sup>2</sup> Pargas har i sin helhet status som skärgårdskommun och de andra är kommuner med skärgårdsdel. Det här ger skärgårdstillägg i statsandelarna; för Pargas och Raseborgs del betydande belopp.

Exempelkommunerna placerar sig ekonomiskt sett på den bättre sidan i jämförelsegrupper med kommuner av samma storlek. Under tiden efter sammanslagningen har deras situation förbättrats mätt med årsbidraget, som visar om något blir kvar när driften är skött. Ifall det inte räcker till de investeringar som behövs måste kommunen gå ut på låne marknaden för att skaffa finansiering.

Exempelkommunernas lånestock har hållits på ungefär samma nivå under de första åren efter sammanslagningen, utom i Vörå där skuldbördan har mer än fördubblats. Jämfört med sin kommungrupp är Vörås lånestock ändå liten. Lovisa och Pargas har lånat ungefär lika mycket som andra kommuner av samma storlek, medan Raseborgs skuldbörda är betydligt större. Det ackumulerade över- eller underskottet i sin tur visar ett lite bättre läge i exempelkommunerna än i de övriga kommunerna i samma grupp.

### Ekonomiska nyckeltal för exempelkommunerna året före sammanslagningen och 2011

Kommun	Nyckeltal (Året före sammanslagningen)	Året före sammanslagningen	2011	Kommungrupp 2011
Lovisa	Årsbidrag, €/inv. (2009) Lånestock 31.12., €/inv.	-17 1 278	518 1 283	259 2 044
Pargas	Årsbidrag, €/inv. (2008) Lånestock 31.12., €/inv.	75 2 332	278 2 558	259 2 044
Raseborg	Årsbidrag, €/inv. (2008) Lånestock 31.12., €/inv.	45 2 820	231 2 902	353 1 876
Vörå	Årsbidrag, €/inv. (2010) Lånestock 31.12., €/inv.	196 244	207 570	226 1 946

#### Kommungrupper

Vörå	6 001–10 000 invånare
Lovisa och Pargas	10 001–20 000 invånare
Raseborg	20 001–40 000 invånare

(Finlands Kommunförbund)

I de här nyckeltalen för exempelkommunerna syns inte det som forskningen visar. Exempelvis av ARTTU-projektets resultat kan man inte se ekonomiska fördelar av kommunsammanslagningar.<sup>3</sup>

Utgifterna har ökat mera i sammanslagningskommuner än i landets alla kommuner. Det är mycket som bidrar till att en sammanslagning kostar: löneharmonisering, harmonisering av servicen, höjda löner för ledningen, anpassning av informationssystemen och samarbetsavtal som måste sägas upp och ingås. En del av utgifterna är tillfälliga, medan andra blir bestående. I ett annat sammanhang framhåller forskare att kostnaderna kommer omedelbart, medan nyttan låter vänta på sig.<sup>4</sup>

Vid snabbintervjuerna för den här studien väntade sig flera svårare uttryckligen en ekonomisk lättnad för kommunen tack vare den nya situationen med en större befolkning och större bredd i näringslivet. Den för kommunerna allt stramare ekonomin kommer att försvåra möjligheterna att göra behövliga investeringar och upprätthålla den service invånarna vant sig vid.

Vart fjärde år har medborgarna möjlighet att välja kommunens högsta beslutande organ, fullmäktige. Om en kommunsammanslagning infaller under en mandatperiod måste särskilda arrangemang göras. I Vörå valde man att låta de två tidigare kommunernas fullmäktige gå samman och bilda en utvidgad fullmäktigeförsamling under de två åren före kommunalvalet 2012. Lovisa, som inte kom till beslut i tid för valet 2008, gick till val två år i rad. Den nya stadens fullmäktige valdes 2009, och antalet ledamöter man valde skulle räcka till för en kommun med upp till 120 000 invånare. Staden har en utvidgad fullmäktigeförsamling också innevarande mandatperiod.

Vid en kommunsammanslagning kan man avvika från kommunallagens bestämmelser om antal ledamöter i kommuner av olika storlek. Västaboland/Pargas använde sig inte av den möjligheten utan har från början haft en för sin storleksklass normalstor fullmäktigeförsamling. Efter en första mandatperiod med större full-



mäktige håller sig Raseborg sedan förra kommunalvalet med det antal fullmäktigeledamöter som lagen stadgar.

### Antalet ledamöter i fullmäktige

enligt 10 § i kommunallagen och de facto i exempelkommunerna

Antal invånare	Antal ledamöter i fullmäktige	Faktiskt antal invånare 31.12.12
högst 2 000	17	
2 001–4 000	21	
4 001–8 000	27	Vörå 2013– (48 st. 2011–2012) 6 680
8 001–15 000	35	
15 001–30 000	43	Pargas 2009– Raseborg 2013– (59 st. 2009–12) 15 561 28 829
30 001–60 000	51	
60 001–120 000	59	Lovisa 2010–2016 15 519
120 001–250 000	67	
250 001–400 000	75	
över 400 000	85	

Exempelkommunerna består arealmässigt till största delen av landsbygd. De gamla städerna utgör naturliga centrum, men också de många fabriks- och brukssamhällena har sin särskilda roll i de lokala sammanhangen. Människorna i exempelkommunerna räknar dessutom med närmaste större stad, vanligen landskapets centralort; dit åker man på arbete, under fritiden, för att ta del av service som inte finns i hemkommunen eller för att det annars är lockande. Rörligheten är stor, men hemkommunen har en betydelse för mångas identitet och trivsel. Det har i olika sammahang, också i intervjuer för den här studien, framgått att den nya kommunen inte ingår i folks identitet utan att identiteten snarare är knuten till den tidigare kommunen.

# 3. Sammanslagningsavtalen är en punkt i processen

Kommuner kan inte slås ihop hur som helst. Enligt kommunindelningsslagen ska målet då kommungränserna ändras vara att det uppstår en livskraftig och regionalt enhetlig kommunstruktur (1§).<sup>5</sup> I 4 paragrafen 1 momentet finns en rad kriterier för när statsrådet överhuvudtaget kan godkänna en kommunsammanslagning som de berörda kommunerna redan har enats om. Där stadgas att kommunindelningen kan ändras ”om ändringen förbättrar

- 1) kommunens funktionella och ekonomiska förutsättningar att svara för ordnandet av service eller kommunens funktionsförmåga i övrigt,
- 2) servicen eller levnadsförhållandena för invånarna i området,
- 3) verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området, eller
- 4) samhällsstrukturrens funktionsduglighet i området.”

Man har alltså rätt att vänta sig minst en av de förbättringar som nämns i kriterierna.

De språkliga rättigheterna finns också med i paragrafen om förutsättningarna för kommunsammanslagningar. Enligt 4 momentet ska ”den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder” när kommunindelningen ändras. Professor Kaarlo Tuori har framhållit att då de grundläggande rättigheterna med utgångspunkt i grundlagens 17 § vägs mot politiska aspekter av det slag som räknas upp i 4 § 1 mom. i kommunindelningsslagen ges de förstnämnda företräde. De politiska aspekterna får i enlighet med

det här realiseras endast inom ramen för de gränser som principerna om de grundläggande rättigheterna sätter.<sup>6</sup>

Kommunindelningslagen från 2009 tillämpades första gången på de kommuner som gick ihop nyåret 2011, av studiens exempelkommuner alltså Vörå. De övriga exempelkommunerna gjorde sina sammanslagningar enligt föregående lag.

För alla de fyra kommunerna utgör ändå kommun- och strukturreformen som inleddes 2005 sammanslagningarnas politiska miljö. Reformens syfte är att skapa en stark strukturell och ekonomisk grund för den service som kommunerna ansvarar för, oberoende av om de själva producerar servicen eller ordnar den på annat sätt. Avsikten är att förbättra produktiviteten och dämpa utgiftsökningen i kommunerna samt att skapa förutsättningar för att utveckla styrningen av den service som kommunerna ordnar.<sup>7</sup>

I lagen finns alltså ett ekonomiskt argument för reformen, någonting som inte fanns med som argument när man i Danmark genomförde den stora kommunreformen i början av 2000-talet. Huvudmotiveringen där var att myndigheterna efter reformen skulle kunna möta medborgarna på ett bättre sätt; både vara lättare tillgängliga och stå för en högre kompetens. Den danska riksdagen satte en minimigräns på 20 000 invånare och kommunerna fick själva välja kommuner att gå ihop med.

Ingen önskvärd eller obligatorisk kommunstorlek nämns i den finländska ramlagen för strukturreformen. För primärvården och socialvården ska det ändå enligt 5 paragrafen finnas ”åtminstone ungefär 20 000 invånare” i den kommun eller inom det samarbetsområde som sköter vården.

Med det här kravet på befolkningsbas är bara Raseborg tillräckligt stort för att själv ordna den grundläggande social- och hälsovården. Så är det också vid många andra kommunsammanslagningar



**Kommuner kan inte slås ihop hur som helst. Enligt kommunindelningsslagen ska målet vara att det uppstår en livskraftig och regionalt enhetlig kommunstruktur.**



ar runtom i Finland. Av de 62 kommuner som bildades 2005–2010 stannade precis hälften under 20 000-strecket.

Hur motiverade de fyra exempelkommunerna då sina sammanslagningar? I sammanslagningsavtalen hittar man olika motiveringar:

---

"... syftet med samgången är att skapa en ny kommun med en kostnadseffektiv förvaltning och bibehållen och utvecklad god service." (Vörå)<sup>8</sup>

"Det strategiska målet för samgången är att förena resurserna och skapa vid början av år 2009 en stark livskraftig kommun, som kan svara på de förändringstryck som verksamhetsmiljön ställer." (Raseborg)<sup>9</sup>

"Genom att Lovisa stad och kommunerna Liljendal, Pernå och Strömfors går samman tryggas invånarnas tillgång till service och en högklassig utveckling av den samt en god boendemiljö." (Lovisa)<sup>10</sup>

"... syftet med samgången är att skapa en ny, livskraftig skärgårdskommun där alla invånargrupper och kommundelar behandlas jämlikt och rättvist." (Pargas)<sup>11</sup>

---

Gemensamt för dem alla är att de hänvisar till ekonomin i flera repri- ser, i mer eller mindre direkta ordalag. Man ser fram emot att kunna samordna, sanera och rationalisera, också om alla avtal är tydliga med att närservice är den modell som ska användas och att man ska ge service i alla kommundelar. Vad det här innebär utvecklar man i de flesta fall inte närmare. Tydligast är kanske Lovisa när det gäller utbildningen: det finns klara kriterier för elevunderlag och för hur mycket kostnaderna får överskrida de genomsnittliga kostnaderna i landet (20 % innan diskussioner om kostnadsnivån inleds).

Av vissa formuleringar ser man att en inte helt oviktig motive- ring till sammanslagningen är regeringens riktlinjer för kommun- och servicestrukturreformen. Ingen säger ut det direkt, men i mo- tiveringarna används de fraser som finns i ramlagen.

I de här fyra exempelkommunerna ville man inte vänta och se vilka absoluta krav reformen eventuellt skulle föra med sig. Man valde i stället att se över sina egna ambitioner för framtiden och organisera sig optimalt med tanke på dem och de krav man förväntade sig lagstiftningsvägen. Man valde att vara det som med ett modeord kallas proaktiv.

Sammanslagingsavtalen, som kommunindelningsslagen kräver att kommunerna ska göra upp, är skickligt utformade i flera hänseenden. De har positivt laddade formuleringar om en bättre framtid, ”entusiasmerande och sporrande personalpolitik” (Raseborg), ”servicen ordnas i första hand enligt principen för närtjänster” (Lovisa), ”ett utvecklingsmål är att förstärka förtroendemannaförvaltningen” (Raseborg). ”Den kommunala servicen ska vara väl tillgänglig för kommuninvånarna”, lovar man i Vörå. I Pargas låter det nästan som en kampanjtext för att uppmuntra inflyttning när det i avtalet står ”Vi erbjuder delaktighet i samhället och en fullgod och personlig service på dessa osannolikt vackra platser”.

Avtalen är skickligt utformade också såtillvida att de säger en hel del men på ett sätt som är allt annat än tydligt. Man förstår att det finns utrymme för politiska förhandlingar också efter det att kommunerna har gått ihop. Samtidigt blir det svårt att visa om ”avtalen har hållit”.

Om det här är förenligt med invånarnas intressen eller inte kan man fråga sig. Det gör det svårare för invånarna att ställa de förtroendevalda till svars, till exempel vid val. Samtidigt ger det beslutsfattarna möjlighet att orientera sig och vid behov omorientera sig i den verkliga världen, där mycket kan hända under de tre år sammanslagingsavtalet är i kraft.

En rad principer ska ingå i alla avtal enligt 8 paragrafen i kommunindelningsslagen. Där ska finnas principerna för den nya kom-

munens förvaltning, för samordningen av servicesystemen och för den allmänna skötseln av ekonomin.

Dessutom ska kommunerna föga överraskande avtala om tidpunkten och om den ibland nog så svårlösta namnfrågan.

Ställningen för kommundirektörerna för de tidigare kommunerna ska också ingå i avtalet. Det står uttryckligen i lagen.

Fastän sammanslagningsavtalen är i kraft tre år stadgar lagen att kommunen inte får säga upp arbetstagare eller tjänsteinnehavare under de fem första åren (13 §).<sup>12</sup> Personalen byter vid en kommunsammanslagning arbetsgivare som vid överlåtelse av rörelse.

Motivet till den så kallade femårsregeln är att ingen sammanslagning kan lyckas om inte de anställda är med på att genomföra den. Den nya situationen med kolleger från arbetsmiljöer i de andra tidigare kommunerna, nya uppgifter och eventuellt en ny adress för arbetsplatsen gör övergången krävande. Man får inte heller glömma att servicen för invånarna och andra uppgifter i den kommunala organisationen ska skötas samtidigt med förnyelseprocessen så att de uppfyller kraven i lagar och förordningar och även kommunens egna kvalitetskriterier. Man har velat trygga anställningsförhållandena för att åtminstone på den fronten erbjuda de anställda en förutsägbar tillvaro.

Så länge femårsregeln har funnits har den likväl kritiserats skarpt. Onekligen förefaller den passa illa ihop med syftet att "dämpa utgiftsökningen i kommunerna" (1 § i ramlagen). De tidigare kommundirektörernas arbetsuppgifter ska slås fast i avtalet. För dem liksom för andra anställda gäller det att de självklart är en tillgång i kraft av sitt kunnande och sin kännedom om de lokala förhållandena. Ändå kan arbetsuppgifterna ibland bli konstlade i den nya situationen. En hel del frågor kring anställningsförhållanden och arbetsuppgifter har rapporterats och diskuterats i offentligheten. Frågan är om det bara är toppen av isberget som syns i den

knepig situation som både chefer och utförare i den nya kommunen hamnar i. Kanske också anställda i en mindre synlig position råkar ut för konfliktsituationer.

Samtidigt ger den förändrade organisationen möjligheter som man bara kunde drömma om förut, som arbetsfördelning, kollegialt stöd och specialisering på vissa uppgifter med ökad kompetens som resultat. Vörås kommundirektör Christina Öling beskriver det så här:

– Sammanslagningen har faktiskt varit inspirerande. Vi har ett sådant gäng både i ledningsgruppen, på kansliet och i organisationen som är mera förändringsbenäget än om vi bara skulle ha fortsatt och tyckt att vi ska göra som vi alltid brukat. Nu finns det en anda av att man på sina håll funderar om det är vettigt att göra så här eller om vi ska göra på något annat sätt.

Förbudet mot uppsägningar under de fem första åren efter sammanslagningen är någonting som skiljer en kommunsammanslagning från en företagsfusion på ett nästan övertydligt sätt. Mats Lobbas, ordförande för organisationskommissionen och första fullmäktigeordförande i nya Lovisa, har erfarenheter av företagsköp och fusioner inom affärsvärlden.

– Ägarna till företagen har ofta ett visst önskemål och en viss idé om varför man till exempel köper ett bolag och fusionerar det. Man talar om synergieffekter och slår ihop funktioner, så tyvärr blir det nog ofta uppsägningar i samband med fusioner. Där har de anställda inget skydd, utan man bygger genast upp en optimal organisation, säger han.

Lobbas tycker att den kommunala organisationen i sammanslagningskommunerna är onödigt tung, och orsaken är just femårsregeln.

– När fem år har gått har nog alla hittat sin plats och de flesta tjänster har hunnit bli så viktiga att de blir kvar sen. Det är den stora utmaningen, säger han.



Hur var det då med löftena inför kommunsammanslagningen i Lovisatrakten; vilket löfte var viktigast?

– Jag har försökt att inte lova så mycket som man inte sedan kan hålla. Jag tyckte att vi skulle ha en egen östnyländsk kommun. Om man i följande skede går till Borgå, då blir det på riktigt ganska långt ifrån. På det här sättet finns det ändå kvar en del påverkningsmöjligheter i den här ändan av östra Nyland. Det tycker jag är en av de viktigaste sakerna, och det var synd att inte Lappträsk kom med från början, säger Lobbas, som själv bor i norra Pernå.

Att inte försätta sig i en situation där löften och avtal inte kan hållas är viktigt också för Per Östman, organisationskommisionens ordförande i Vörå och mångårig styrelseordförande som avstod från att ställa upp i kommunalvalet hösten 2012.

– Det är väldigt viktigt att man håller det som man kommer överens om, också ifall man ser att det skulle vara förnuftigare att göra somliga saker på ett annat sätt, säger Östman. En förutsättning för kommunfusionen, en av många, var att stridigheterna politikerna emellan upphörde i det som har kallats politikens Bermudatriangel av en ledarskribent i Vasabladet. Kontrahenterna Vörå, Oravais och Maxmo möttes regelbundet i en samarbetsnämnd för hälsovårds- och utbildningsfrågor.

– När Gösta Lundström blev kommundirektör i Vörå beslöt vi att nu slutar vi bråka. I stället bordlade vi ärendena i samarbetsnämnden. Om förslagen var förnuftiga så blev det beslut när folk hade fått smälta dem, berättar Östman.

De kommunala beslutsfattare som har intervjuats för den här studien upplevde att sammanslagningarna har gjorts mera av inre orsaker än av yttre. De upplevde också att de själva har kunnat påverka processen. I sammanslagningskommuner förstärks de förtroendevaldas betydelse, visar beslutsfattarundersökningen inom ARTTU-projektet. Särskilt kommunstyrelsens medlemmar upple-

ver i högre utsträckning än förr att de framgångsrikt kan påverka beslutsfattandet.<sup>13</sup>

## **Avtalens plats i processen**

Under materialinsamlingen för den här studien föreföll det som om det viktigaste med sammanslagningsavtalet har varit de diskussioner, överväganden och förhandlingar som föregick dem – och som tidsmässigt följde på dem. Avtalet är bara en punkt i den ständigt pågående besluts- och planeringsprocessen i det politiska system som kommunen utgör.

Den balans mellan bibehållen service och en uppbromsning av utgiftsökningen som nämns i sammanslagningsavtalen är alltid en utmaning i den kommunala verksamheten. Särskilt understryks den när kommuner går samman. Man sätter sitt hopp till större effektivitet och output i arbetet; ett område där det skett mycket i landet som helhet fast det knappast är kopplat till kommunsammanslagningarna. Samtidigt måste man komma ihåg att kommunens till volymen största uppgifter är undervisning, vård och omsorg, där det finns helt konkreta uppgifter som knappast går att rationalisera särskilt långt.

Besluten som ska fattas i den nya kommunen är av samma typ som tidigare, också om exempelvis summorna i budgeten är större. Det finns fortfarande otaliga hänsyn att ta till väljare, till partioorganisationen, till intressegrupper och professioner, till lagstadgade krav och så vidare. Det gäller att agera så att kommunorganisationens legitimitet bevaras och så att förmågan till beslut och genomförande av kommunens uppgifter upprätthålls.

Och kommunen är samma politiska system som tidigare, där de politiska aktörerna ständigt gör sina politisk-taktiska överväganden.

# 4. Förändring frigör energi

När kommuner går ihop är det tillåtet att ifrågasätta allt – utom de lagstadgade uppgifterna. De utgör huvudparten av kommunernas verksamhet och begränsar därigenom rörelseutrymmet, men de kan alltid ordnas på olika sätt.

I det här kapitlet redovisas för nyheter, ibland rentav innovationer som kommit till i exempelkommunerna. De är resultat av den ökade förändringsbenägenhet som Vörås kommundirektör har lagt märke till i sin organisation. Det har skett nyordningar inom förvaltningen i alla kommunerna och mest framgångsrikt i Pargas. Bland medborgarna är det mera vardagsnära förändringar som upplevs som betydelsefulla.

Nyheter inom förvaltning och i medborgarnas vardag beskrivs i varsitt avsnitt.

## 4.1 Förvaltning också utanför centrum

Varje kommun har sitt kommunhus och sin förvaltning – tills det blir kommunsammanslagning. I alla de fyra exempelkommunerna i den här studien valde man att fördela förvaltningen på flera kommundelar i den nya kommunen.

Förvaltningen hör till det som vanligen är osynligt för invånarna. Så var det också under snabbintervjuerna vid stormarknaderna i de fyra kommunerna. Det var nästan ingen som kommenterade förvaltningsarrangemangen. Enda undantaget var en person i Vörå som uppskattade att hon kunnat lämna in en skrivelse till betjäningsspunkten på det som tidigare var Oravais kommunkansli.

Trots att det inte syns utåt skapar den ökade specialiseringen och den höjda kompetensen bland de kommunanställda förutsättningar för en förhöjd servicekvalitet.

## Förvaltningen fördelad på många öar

I Pargas var det en medveten strävan att förlägga inte bara service utan också förvaltningsuppgifter till något man kallar områdekontor på de tidigare kommunernas område. Uppgifterna och deras placering skrevs in i en bilaga till sammanslagningsavtalet.

I bilagan nämns också att sådana funktioner som kan skötas med distanslösningar ska koncentreras i första hand till områdekontoren i Houtskär och Iniö när man gör omorganiseringar och nyrekryteringar. I andra hand kan de placeras på övriga områdekontor.

Innan kommunerna gick samman diskuterades vilken service och vilka arbetsplatser som skulle finnas på olika håll.

– Det är viktigt med arbetsplatser i skärgården. Sådant som kan skötas på distans och sådana funktioner som det är möjligt och vetligt att placera i skärgården placerar vi där. Bäst har vi lyckats med ekonomienheten, där det nu är cirka tio anställda, säger stadsdirektör Folke Öhman.

Ekonomiavdelningen verkar vid områdekontoret i Nagu, fast det mesta av kommunens övriga centraladministration finns i Pargas centrum.

Det är förvaltningsavdelningen, som har hand om förvaltning, personal och information, som är stationerad i Pargas centrum. Vissa uppgifter sköts ändå av anställda vid områdekontoren.

Löneräkningen skulle enligt sammanslagningsavtalet placeras vid områdekontoret i Houtskär inom tre år. I dag arbetar två personer där med löneräkning, men i takt med pensioneringar och

eventuell annan avgång på stadshuset i Pargas ska löneräkningen byggas ut i Houtskär.

– Vi har haft som princip att de anställda måste vara beredda på att byta arbetsplats över en kommungräns men inte över flera. Det har skett mellan Korpo och Nagu och mellan Pargas och Nagu, säger Öhman. Vägen mellan Houtskär och Pargas går genom två andra tidigare kommuner och är kryddad med färjpass.

Öhman är medveten om utmaningen i att hitta kompetent personal till olika funktioner. Man strävar därför efter att ta vara på resurser som finns eller uppstår genom inflyttning alltid när det gagnar kommunens verksamhet.

– Folk är bosatta på olika håll och de får gärna jobba där. Vi kan skapa ett slags knutpunkt när någon har lämplig kompetens.

Just löneräkningen kräver ingen långt specialiserad utbildning och är därför ett uppdrag som kan hitta sin utförare. En allmän merkantil utbildning kan utgöra grunden och sedan får löneräkningen lära sig mera under arbetets gång.

Kommunens telefonväxel finns på områdeskontoret i Iniö, där två personer är fullt sysselsatta och ibland får hjälp av en inhoppare.

Informationsenheten svarar för kommunens externa och interna information. I synnerhet under inledningsskedet underströks behovet av satsningar på information särskilt till invånarna.

Vid varje områdeskontor finns en heltidsanställd informationssekreterare med uppgift att svara för information, rådgivning och kundbetjäning. Här använder man modellen för samservice så att kunden bland annat kan få alla de ansökningshandlingar, blanketter och liknande som kan behövas i kontakterna med kommunen.

Informationssekreterarna arbetar i nätverk och har specialiserat sig på olika uppgifter. I Korpo sköter informationssekreteraren hela faktureringen för informationstekniken, och informationsse-

kreteraren i Iniö arbetar delvis med telefonväxeln. Informationssekreteraren i Houtskär är ansvarig för samtliga val. Hon sköter alla formaliteter och är sekreterare i valnämnden.

– På det här sättet kan vi ha en informationssekreterare i varje gammal kommun. Jobbet i sig räcker inte till för att fylla en arbetsdag och då har vi flyttat jobb som går att flytta så det blir meningsfullt. Då kan vi trygga en arbetsplats där, säger Folke Öhman.

Tekniska avdelningen har sin hemvist i Korpo, där dess funktioner i Houtskär, Iniö, Korpo och Nagu koordineras.

Ett par av idéerna i sammanslagningens avtalets protokoll har inte fallit lika väl ut.

Enheten Svenska medborgarinstitutet placerades i Houtskär. Tidigare hade de fyra utskärskommunerna koncentrerat ledningen av medborgarinstitutsverksamheten till just Houtskär, och man ville hålla den kvar där i den nya kommunen. Där finns ett kansli med en kanslist. Också rektorn är stationerad där, men:

– Jag kan inte vara där varje vecka, utan jag försöker åka ut hoppeigen en gång i veckan och stannar en eller två dagar, säger rektor Cecilia Hindersson.

Hon tycker att det fungerar fint med kanslisten, som bor på Houtskär, men för henne själv är det besvärligt att ha alla papper där när de behövs snabbt. Och hon har tillgång till ett sidokansli i Pargas centrum.

De flesta av kunderna finns i Pargas, vilket gör att största delen av kurserna och lärarna också finns där. Av de 6 500 timmarna hålls 600 i Nagu och lika många i Korpo, medan Houtskär har 400 och Iniö bara några få.

– Det är jätteviktigt för skärgårdsborna att Medis är kvar där, och jag tycker inte alls att vi ska frångå det. Jag har också tyckt att det är roligt och jag har lärt mig mycket. Utan att åka ut och stanna upp i Nagu och i Korpo tror jag inte att jag skulle ha kunnat göra

det här arbetet. Men det är fysiskt tungt och kanske inte så bra att rektorn är längst ute för mycket ska ju skötas inne i landet också, säger Hindersson.

Och stadsdirektören instämmer:

– Det är orealistiskt att tänka sig att en sådan serviceverksamhet som omfattar hela kommunen ska kunna placeras långt borta från den plats där människorna i allmänhet finns. Det verkar lyckas bara med stödfunktioner inom staden där det inte ingår någon kundkontakt, säger Folke Öhman.

Det andra som misslyckades var placeringen av servicen för näringslivet i Korpo. I sammanslagningsavtalets bilaga står det ”Kommunen skall ha en stark utvecklingsavdelning, som anvisas tillräckliga resurser. ... Utvecklingsavdelningen består av enheterna näringsliv, turism, IKT, trafik, skärgård och lantbruksförvaltning. Utvecklingsavdelningen är placerad vid områdeskontoret i Korpo. Turismenheten är placerad i Nagu och IKT-enheten i Pargas. Enheterna trafik och skärgård placeras i Iniö och handhar främst frågor som berör skärgårdsområdena. Lantbruksförvaltningen bibehålls i de olika kommunområdena enligt tidigare modell. Projektanställda inom utvecklingsavdelningen (förutom turism) koncentreras till Korpo. I undantagsfall och om projektet så kräver kan projekten placeras i andra kommunområden.”<sup>14</sup>

Vid starten fanns det en biträdande stadsdirektör som samtidigt var avdelningschef för utvecklingsavdelningen. Tjänsten skulle dras in, ”dock tidigast” vid ingången av 2014. I dag finns den inte längre och utvecklingsdirektören med ansvar för enheterna trafik och skärgård benämns numera trafikchef.

Folke Öhman förklarar att man från början tänkte sig att näringslivet i gamla Pargas står på egna ben vänt mot Åbo, medan näringsidkarna i skärgården skulle ha större behov av stadens insatser.

Det visade sig ändå att kunderna för det mesta fanns i Pargas. Precis som i fråga om medborgarinstitutet finns de myndigheter och organisationer man samarbetar med uppe i land och vägen från skärgården förlängde arbetsresorna.

– Skärgården har systematiskt tömts på statlig service, säger Öhman. Han räknar upp posten, tingsplatsen i Nagu och polisen. Den sistnämnda har meddelat att den stänger sitt kontor i Pargas under de tre sommarmånaderna och erbjuder service i S:t Karins. Det är första gången det sker, och också under snabbintervjuerna vid stormarketarna var det många som var bekymrade. Dessutom fruktade flera att polisstationen ska förbli stängd.

Koncentrationen av den statliga servicen ligger i linje med strävandena att effektivisera verksamheten och hålla kostnaderna i schack, så mycket talar för att den kommer att fortsätta. I ett område som Pargas stad leder det till att inte heller staden, alla goda föresatser till trots, förmår upprätthålla en så livlig och geografiskt täckande verksamhet som den skulle önska.

– Då alla våra samarbetspartner drar sig bort från skärgården försvåras också våra möjligheter att jobba där.

Vissa uppgifter, i synnerhet stödfunktioner för stadens verksamhet utan direkt kundkontakt, kan med framgång skötas i skärgården. Störst blir effekten om den anställda bor där. När de som tidigare var anställda i de gamla kommunerna behöver efterträdare blir det en utmaning att rekrytera dem till skärgården. På staden försöker man vara flexibel och utlokalisera uppgifter då kompetens finns. Stadens öppenhet i den här frågan beror på att många är angelägna om att hålla skärgården levande, något som hela tiden måste balanseras mot kraven på effektivitet och fungerande arbetsformer. Om de politiska styrkeförhållandena ändras kan det här synsättet komma att förlora i betydelse. En orsak till förändrade styrkeförhållanden är inflyttningen, och av dem som flyttar in är det många som inte har någon förankring i skärgården.



## Något i varje kommundel i Vörå

Där kunnande inom en viss bransch finns samlat kan det vara en fördel att låta det förbli så också efter en kommunsammanslagning.

Så gjorde man i Vörå, där flyktingförläggningen i Oravais hade verksamhet också i Jakobstadsregionen och där det dessutom fanns en stark kommunal flyktingverksamhet. I nya Vörå finns allt som lyder under omsorgsnämnden i den tidigare kommungården i Oravais, det vill säga omsorgsavdelningen med socialdirektör och socialkansli, sociala tjänster och invandrarärenden. Dessutom är medborgarinstitutets ledning och kansli placerade där.

Byggnads- och miljökansliet finns i Tottesunds herrgård, som tidigare var Maxmos kommunhus. Där är nu fyra personer stationerade.

Ursprungligen var det meningen att en del av myndighetsuppgifterna inom omsorgen skulle skötas därifrån, men den planen frångicks då Maxmos socialdirektör sade upp sig redan innan Vörå och Maxmo gick ihop.

Största delen av förvaltningen sköts i Vörå centrum.

Medan en förvaltning i olika delar av kommunen anses fungera bra i Pargas ses den som något av ett problem i Vörå. Det verkar snarast bero på att man i Pargas är klarare över vad man vill med decentraliseringen. Ändå har också där personfrågor spelat in, som när utvecklings- och näringslivsfrågorna placerades i Korpo.

– Det har visat sig att det inte är så lyckat att ha byggnads- och miljökansliet i Maxmo. En del dagar har vi en ensam kanslist i det stora huset, fast vi skulle ha rum för alla fyra anställda här i kommungården i Vörå, säger Per Östman, som var den politiker som ledde förhandlingarna vid båda sammanslagningarna. Han fungerade som styrelseordförande i Vörå, i Vörå-Maxmo och senast i Vörå tills den nya mandatperioden började 2013.

Vörås kommundirektör Christina Öling upplever det som en försämring att förvaltningen nu sköts på tre platser, en försämring också jämfört med situationen med två punkter i Vörå-Maxmo.

– Det är inte optimalt. Den där lilla effektiva kommunen som man är van att ha runt om sig på kontoret går förlorad, säger Christina Öling, som började sin direktörsbana i Maxmo.

Det blir viktigare att bygga upp ledningssystem och en gemenskap bland de anställda. Ett element i den strävan är att kommunen gått in för ett friskvårdsprogram för de anställda. Tack vare programmet möts de som arbetar på olika håll i kommunen under träningar, mätningar och andra tillställningar kring friskvården. Men också det formella ledarskapets betydelse ökar markant.

Trots att den geografiska decentraliseringen av förvaltningen upplevs som mindre lyckad har man valt att hålla kvar alla de tre förvaltningspunkterna. För Östman finns det en stark orsak:

– Det är ytterst viktigt att hålla det man har kommit överens om vid sammanslagningsförhandlingarna.

## Liten decentralisering i Raseborg och Lovisa

Det mesta av Raseborgs förvaltning finns i Ekenäs, till övervägande del i det så kallade Fix-huset som fungerar som stadshus. Tekniska centralen med ett tjugotal anställda är ändå förlagd till Karis. Där finns samhällstekniska avdelningen, mätningssavdelningen, planläggningen och byggnadstillsynen. Under arbetet på studien var det tyst om den decentraliserade, tekniska förvaltningen; den kom exempelvis inte upp under snabbintervjuerna.

Den tidigare kommundirektören i Pojo, Marmorpalatset så kallad, står tom så när som på ett arkiv. Detta kommenterades livligt, och särskilt Pojoborna önskar att det skulle finnas verksamhet i byggnaden. Raseborgs stadsstyrelse har beslutat att huset säljs eller hyrs ut.

Lovisas förvaltning finns i stadens centrum, med ett undantag. Hela landsbygdsenheten har placerats i Liljendals tidigare kommuncentrum, helt enligt sammanslagningsavtalet. Ett dussin personer har sin arbetsplats i Liljendal.

Från början av år 2013 inledde en gemensam landsbygdsförvaltning i östra Nyland sin verksamhet. Den erbjuder tjänster åt drygt tusen jordbruk i Borgå, Helsingfors, Lappträsk, Lovisa, Sibbo och Vanda samt svensk service åt 15 jordbruk i Mörskom. Lovisa fungerar som värdkommun, och kundservice erbjuds i Borgå centrum och i Liljendal i samband med landsbygdsenheten.

– Det har fungerat mycket bra, säger stadsdirektör Olavi Kaleva om stadens egen centraliserade landsbygdsförvaltning som man har ett par års erfarenhet av. En kundförfrågan 2010 visade att över 90 procent av svararna inte tyckte att det hade blivit svårare att få kontakt efter sammanslagningen. Närmare 80 procent var också nöjda med avståndet.

Vid sammanslagningen kom man överens om att inrätta samservicepunkter inom Liljendal, Pernå och Strömfors kommuners samt Lovisa stads områden. De har inte blivit den framgång man väntade, kanske delvis beroende på att de kan erbjuda endast kommunal service i motsats till förhoppningarna för tre år sedan.

– Vi har diskuterat med statliga myndigheter, men det är svårt att diskutera med staten om att få flera former av service till samservicekontoren, eftersom det i praktiken kunde betyda att de serviceformer som finns på det gamla Lovisas område försämrades eller i värsta fall försvann helt, säger Kaleva.

Polisen och Folkpensionsanstalten har servicepunkter i staden, men till exempel posten anlitar ombud. I snabbintervjuerna kom frågan om service på allt längre avstånd upp flera gånger och då gällde det både statliga och kommersiella tjänster.

## Sårbar konstruktion

En förvaltning som verkar i olika delar av den nya kommunen var en viktig del av uppgörelserna i exempelkommunerna. Alla uppgifter lämpar sig inte lika väl för utlokalisering, men för stödfunktioner där man inte erbjuder kommuninvånarna tjänster fungerar det bra.

De tidigare kommundirektörernas bo- och arbetsplatser förefaller att ha beaktats när decentraliseringen planerades. Det gör konstruktionen sårbar när det blir aktuellt med efterträdare. Det har hänt att verksamhet förläggs till centralkansliet i samband med en nyrekrytering.

Genom överenskommelserna om decentralisering i sammanslagningsavtalen har man velat trygga arbetsplatser i de olika kommundelarna. Sedan dess har det gått bara några år, så det återstår att se om den blir bestående.

## 4.2 Nyheter i vardagen uppskattas

Kommuninvånarna ska bemötas jämlikt. Det går inte an att en person eller grupp får sämre service än andra inom samma kommun. Det här aktualiseras i samband med kommunsammanslagningar, eftersom de uppgifter som lagstiftningen ålägger kommunerna kan uppfyllas genom verksamhet och förvaltning som organiseras på olika sätt. Tack vare beslutsfattarna och tjänsteinnehavarna med kunskap om lokalsamhället och kontakt med människorna där kan de utformas så att de tar hänsyn till de lokala förhållandena.

Trots de många lagstadgade uppgifter en kommun har – i dag hela 535 till antalet<sup>15</sup> – finns det ändå ett visst utrymme för arrangemang som beslutsfattarna på eget initiativ väljer för sin kommun. Vid en kommunsammanslagning ska de här självpåtagna uppgifterna harmoniseras så att de sköts på samma sätt i hela den nya kom-

munen. Detsamma gäller de lagstadgade uppgifterna. Det bidrar lätt till att kostnaderna för verksamheten ökar, eftersom det i synnerhet direkt efter en sammanslagning inte framstår som särskilt frestande att försämra servicen i någon del av kommunen. Samtidigt förbättras servicenivån för många invånare, då människor i alla delar av kommunen blir delaktiga av den mest omfattande servicen i de tidigare självständiga kommunerna. Eller nästan den mest omfattande, eftersom man ibland väljer en lite billigare lösning.

När folk i snabbintervjuerna tänkte på följderna av den kommunsammanslagning de har upplevt var det verksamhet och möjligheter med konsekvenser för deras vardag som kom upp till ytan. Här följer några exempel.

### Snöröjning i Vörå

För dem som bor längre än 100 meter från allmänvägsköter Vörå kommun snöröjningen kostnadsfritt. De fast bosatta behöver bara komma in med en skriftlig eller muntlig anhållan. Systemet fanns redan i gamla Vörå, det utvidgades till Vörå-Maxmo och sedan till nya Vörå. Kostnaden för kommunen är ungefär 250 000 euro per år; vinterns snömängd inverkar givetvis.

Det korsdrag av åsikter där de kommunala besluten fattas märks också här. I Kimo by i Vörå är snöröjningen uppskattad och har just därför väckt motstridiga önskemål.

Under snabbintervjuerna nämnde flera personer i kommundelen Oravais i norra Vörå snöplogningen som en positiv nyhet. En av dem hade oroat sig för kostnaderna, då han tyckte att entreprenören åkte ut titt och tätt fast det inte snöat särskilt mycket. ”De (på kommunen) tar bort det helt och hållet; det blir för dyrt”, tänkte han och tog kontakt till tekniska avdelningen. I år ska det plogas först då det har snöat tio centimeter.

Det blir på tok för sällan, enligt en annan intervjuperson. Om det blåser kan hennes arbetsväg bli ofarbar redan med en mindre mängd snö.

## Regionbiljetten fick sällskap av kommunbiljett i Raseborg

Det har redan en tid funnits en regionbiljett för bussresor i västra Nyland. Den berättigar till resor inom ett område som sträcker sig från Hangö till Högfors.

Sedan början av 2013 har Raseborg också en stadsbiljett avsedd för personer som är fast bosatta i staden. Till ett pris om 50 euro per månad eller 35 euro lägre än för regionbiljetten kan man resa obegränsat med buss inom Raseborgs stads område. Biljetten omfattar åtminstone inte det första året tågtrafiken. Tågtrafiken är en viktig del av kollektivtrafiken, då den förbinder stadens två folkrikaste orter Ekenäs och Karis med varandra.

Flera av de intervjuade talade om biljetten som något positivt kommunsammanslagningen fört med sig. Att be om hemortsintyg för biljetten var den senaste kontakt en yngre man i Pojo hade haft med kommunen. Och den som jobbar med invandrare vet att biljetten har stor betydelse för rörligheten och möjligheterna att söka arbete.

## Bokbussen kör en längre rutt

Av de kommuner som bildade nya Lovisa var det bara Pernå som hade haft en bokbuss. Nu kör bussen i alla kommundelar samtidigt som alla närbibliotek finns kvar.

– Det som är utmanande i vår sammanslagning är just geografien. Till arealen är vi en så fruktansvärt stor kommun. Bokbussen har gjort det möjligt att förbättra cirkulationen av böcker och annat biblioteksmaterial från huvudbibban och de andra närbiblioteken,

säger kommunikationschef Lilian Andergård-Stenstrand på stads-  
huset i Lovisa.

Under förhandsröstningen i kommunalvalet hösten 2012 blev  
bokbussen röstningsbuss. I tre dagar körde den en särskild valrutt.

– För att vara första gången togs det väl emot, speciellt ute på  
landsbygden, berättar Andergård-Stenstrand.

Också i Vörå har bokbussen nya hållplatser efter sammanslag-  
ningen. För Oravaisborna är det här en ny serviceform. Skolbiblio-  
teken stängdes redan tidigare inne i Vörå och ersattes med bussen,  
men nu kommer småningom frågan om man ska investera i en ny  
bokbuss upp på dagordningen.

## Ända hem med linjetaxi

I Lovisa kan äldre invånare sköta sina ärenden en gång i veckan  
med hjälp av en linjetaxi. Skjutsen beställs via servicelinjen, och  
bussen med plats för 15 passagerare och en rullstol kör upp framför  
hemdörren. Om det finns plats får också yngre personer åka med.

I de gamla kommunerna ordnades serviceskjutsarna på lite oli-  
ka sätt. Efter sammanslagningen finns ett nytt, heltäckande system  
med en servicelinje som kör olika ruttor under veckans olika dagar.  
Linjetaxin används främst för butiks-, torg- och apoteksbesök el-  
ler också besöker man anhöriga som bor exempelvis på ett servi-  
cehem. Man har några timmar på sig innan linjetaxin kör tillbaka.

Klienterna betalar för resan enligt busstaxan och grundtrygg-  
hetscentralen står för återstoden av kostnaderna.

Tjänsten anlitas i varierande omfattning. Antalet passagerare  
från Liljendal och Valkom var stort redan från början, enligt sta-  
dens informationsblad Morjens.<sup>16</sup> Den nöjda klient som nämnde  
om skjutsen som en bra sak i nya Lovisa kom ända från Strömfors  
skärgård.

## Förvaltningens datahantering fick ett lyft

Efter att Vörå-Maxmo och Oravais gick ihop har datahanteringen klättrat flera pinnhål i fråga om uppdateringar och säkerhet. Alla de gamla kommunerna hade sina datorer och sina dataprogram, vilket betydde att det hade varit ett stort företag att bygga om dem så att kommunikationen skulle fungera smidigt. I den nya kommunen valde man att göra ett leasingavtal om både hård- och mjukvara, och programmen uppdateras när det kommer nya versioner. Dessutom ingår datastödspersonal, som har gjort upp säkerhetsplaner och har ett helhetsgrepp på läget inom datahanteringen.

– Det är sådana saker som man inte kunde drömma om i en liten kommun med tusen invånare. Vi hade ju inte råd med någon datastödspersonal, utan vi försökte få det att fungera så bra som möjligt utan att köpa in tjänster utifrån. Och helst utan att förnya program, för då kostar licenserna, säger Christina Öling, kommundirektör i Vörå och därförinnan först i Maxmo, sedan i Vörå-Maxmo.

För henne har det känts bra att kunna erbjuda de anställda de redskap de behöver.

– Folk märker ju om de får de moderna arbetsredskap de behöver och upplever att ”någon måste tycka att arbetet är viktigt eftersom jag får redskap så att jag kan sköta det så bra som möjligt”.

Jämfört med att kommunerna tidigare var beroende av konsulter ansågs den här lösningen vara värd sitt pris. Leasingsystemet innebär att datorerna efter tre år köps tillbaka för restvärdet, vilket hade betydelse för beslutet.

– Nu kan skolorna använda de jättefina smartboards som deras datorer tidigare inte klarade av, säger Öling nöjt.



Kanske sammanslagningen har bidragit?

Det är svårt för vem som helst att i varje enskilt fall avgöra om en nyhet eller förändring har någon koppling till kommunsammanslagningen eller inte. Många invånare som deltog i snabbintervjuerna tvekade också. En del ansåg att det var för tidigt att se förändringar eller också sa de rent ut att det inte går att skilja fusionsrelaterade förändringar från utveckling och ändringar som har helt andra rötter.

På frågan om kommunsammanslagningen har fört med sig något nytt gällde svaren tjänster med betydelse för vardagen. En slump eller inte, men ingen av de stora kommunala sektorerna kom upp. Många hade inte heller noterat några större förändringar.

### **4.3 Greppet om helheten ett måste**

Det är de konkreta uppgifterna som kommunen sköter som sist och slutligen avgör hur invånarna ställer sig till kommunreformen. Det ska fungera, helt enkelt. För att det ska göra det förutsätts att beslutsfattarna beaktar alla de olika förhållandena i den nya kommunen. Skillnaderna ökar vanligen inom kommunerna vid en sammanslagning och ska vägas samman i riktlinjerna för verksamheten.

Och två tidigare kommunpolitiker, en i Pojo, Raseborg och en i Pernå, Lovisa, talade om hur de förtroendevalda börjar se den större helheten i den nya kommunen som en positiv erfarenhet. Sedan skiljde sig deras åsikter. Den ena såg nödvändigheten av att i det nya sammanhanget föra fram synpunkter från sin kommunal, medan den andra tyckte att de förtroendevalda smälte ihop bra och hittade sig till en ny kommunal verklighet, där man inte tänkte så mycket enbart på sin gamla hemkommun.

Förändringar och nya lösningar blir till i den smältdegel en kommunsammanslagning är. Decentraliseringen inom förvaltningen är ett exempel, servicen i vardagen ett annat.



**Det är de konkreta  
uppgifterna som kommunen  
sköter som sist och slutligen  
avgör hur invånarna ställer  
sig till kommunreformen.  
Det ska fungera, helt enkelt.**



# 5. Invånarnas inflytande mellan valen saknar officiella kanaler

Det första av fem mål som en kommun ska förbinda sig till för att man ska kunna tala om en strategisk och inte bara en mekanisk kommunsammanslagning är att främja invånarnas påverkansmöjligheter. Potentialen i invånarinflytandet är värd uppmärksamhet både under den förberedande processen och i den nya kommunen. De mål som kommunsammanslagningsexperterna räknar upp på Kommunförbundets webbsida för strategiska sammanslagningar<sup>17</sup> ska bidra till att realisera de möjligheter som en kommunsammanslagning öppnar. Det kan man göra bland annat genom att styra resurserna effektivare. För att kunna göra det behöver man vara välinformerad om invånarnas behov, men också om deras aktiviteter och vad de är beredda att bidra med på egna villkor.

En kommunsammanslagning innebär flera förändringar som gör att frågan om invånarnas inflytande kräver speciell uppmärksamhet. Antalet förtroendevalda minskar, åtminstone efter en övergångsperiod. Det gör att kontaktytan mellan förtroendevalda och invånare blir mindre. Som Siv Sandberg och Ritva Pihlaja konstaterar i sin utredning om ”demokrati på geografisk grund”<sup>18</sup> har det inte bara betydelse för den regionala representativiteten. I den nya situationen måste man också beakta möjligheterna för båda könen och för olika åldersgrupper och yrkesgrupper att göra sin röst hörd i kommunens beslutsfattande. Det blir en allt större utmaning att behålla invånarnas förtroende för den kommunala demokratin.

Trenden att till nämnderna välja allt flera eller rentav enbart sådana som sitter i fullmäktige bidrar till att förstärka utvecklingen mot allt färre beslutsfattare per invånare. Det blir ett av resultaten, hur välmotiverad kursändringen än är med tanke på att just dessa personer har fått ett uttalat förtroende av invånarna.

En motivering för kommunreformen är att demokratin har tunnats ut i samarbetsorganisationer och att besluten därför borde fattas i tillräckligt stora primärkommuner med direkt folkvald representation. Man kan ändå hävda att det här demokratiunderskottet i stället för mellan kommunen och exempelvis samkommunen därefter finns inom de större, nya kommunerna. I stora kommuner är röstningsaktiviteten nämligen lägre och invånarna i periferin upplever att de har små möjligheter att påverka. Dessutom köper stora kommuner ofta tjänster och grundar dotterbolag där insynen är mindre än i kommunens egen organisation.<sup>19</sup>

Också i landet som helhet minskar inläggen från perifera områden, till exempel i form av remissvar till ministerierna, då små kommuner går ihop till större. Siv Sandberg talar om att små kommuner, också så små som Frankrikes 36 000 kommuner, har en uppgift i att förmedla behov och prioriteringar till staten, fast de inte kan ge medborgarna så mycket i form av service och andra arrangemang. Risken i en riktigt liten kommun är att själva överlevnaden kräver resurser på bekostnad av verksamheten, också om närheten och litenheten medför fördelar för invånarna. I en större kommun finns det mera resurser för utveckling och större samlad kompetens i den större gruppen anställda. Så har exempelvis skolan i Iniö positiva upplevelser av nya Pargas i form av utökad elevvård och lärarutbyte.<sup>20</sup>

En av utmaningarna i den nya kommunen är att hantera och synliggöra alla de olikheter som finns kvar, även om de inte längre kommer till uttryck i en självständig kommuns uttalanden och beslut.

För att i beslutsprocessen få med artikulerade behov och utvecklingsidéer som uppstår runtom i kommunen är det inte längre nog att de röstberättigade går till val vart fjärde år. Valdeltagandet har ju också sjunkit under en längre tid. Vid kommunalvalet 2012 stannade det på 58,3 procent, medan det vid föregående val var 61,2 procent.

Den representativa demokratis begränsningar har blivit alltmer synliga i och med att kommunernas situation har förändrats. Det har väckt ett intresse att komma till rätta med begränsningarna. Och det inte bara i vårt land. Här följer ett par utländska exempel.

## **Så här gör man utanför Finland**

I Sverige har centralorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting SKL redan i decennier arbetat med demokratifrågor. Paletten är bred och metoderna många. Alla är ändå kompletment till den representativa demokratin där sammanjämkningarna görs och helheten, ett slags "det allmänna bästa", står i fokus. En form av demokratiutveckling, som sektionen för demokrati och styrning stöder, är medborgardialog.<sup>21</sup>

När framtiden ska hanteras i Arvika kommun är det två framtidsgrupper, bestående av fullmäktigemedlemmar, som träder till. Uppdraget består främst av att utveckla demokratin och fördjupa medborgardialogen. Politikerna ställer sig på torg och utanför affärer och ställer frågor till kommuninvånarna. Sedan lyssnar de och gör korta anteckningar utan att argumentera. De har också ringkvällar då de tar kontakt med invånare per telefon. Andra verktyg är fokusgrupper och besök hos föreningar.

Grupperna har namn efter den typ av frågor de arbetar med; de kallas Trivsel, trygghet och bärkraft, respektive Tillväxt och kompetens. Drygt hälften av ledamöterna i fullmäktige är med i någöndera och arbetet har redan pågått i fem år.

Fullmäktigeledamöterna är nöjda. Hela 93 procent anser att deras politiska kompetens har höjts och 86 procent anser att legitimiteten för politiskt arbete har stärkts.

Mottagandet har varit positivt, rapporterar SKL:

”Ringkvällarna, då framtidsgrupperna samlas för att ringa och ställa frågor till kommuninvånare, kändes olustiga i början” berättar Peter Joensuu som drog sig för att störa.

– Jag var lite skeptisk, men hade så fel! I allmänhet blev folk jätteglada och släppte allt de hade för händerna för att prata.

Av politikerna anser 82 procent att de nu förstår bättre hur folk tänker. Utmaningen, anser en av dem, är att få in både kunskaper och metoder från medborgardialogen i partiernas arbete. Annars finns risken att partierna dör och medborgardialogen tar över deras roll.

Grupperna får sina uppdrag av kommunfullmäktiges presidium. Det har gällt bland annat framtidens boende, missbruks- och trygghetsfrågor och hur Kyrkvikens möjligheter ska tas till vara.

En annan medborgardialog, en som har lyckats involvera ungdomar, har byggts upp i Lewisham, som är en av Londons förorter.<sup>22</sup> Den folkvalda borgmästaren har en handlingsmodell som går ut på direkt dialog med väljarna. Till skillnad från dem som är valda av fullmäktige behöver han inte partiernas förtroende utan hela befolkningens, hävdar han.

Lewisham har också en ungdomsborgmästare som väljs på ett år av alla ungdomar i åldern 13–17 år. I fjol röstade hela 52 procent av ungdomarna. Tre tjänsteinnehavare arbetar på heltid med ungdomsborgmästaren, som har ett arbetsrum vägg i vägg med hela stadens borgmästare.

Det har tagit tio år att utveckla systemet som nu engagerar ungdomarna. Vid upplopp på olika håll i London för ett par år sedan visade ungdomarna i Lewisham lejonklon genom att gå ut på gatorna och försvara sin hemort på olika sätt.

Som en del av beredningen av den nya kommunallagen har en utredning om delområdesorgan i de finländska kommunerna gjorts.<sup>23</sup> Det visade sig att största delen av delområdesorganen är diskussionsforum där invånarna och kommunens representanter möts. Bara ett organ av tio har rätt att fatta beslut.

Sandberg och Pihlaja argumenterar för medbestämmande utgående från andra kriterier än geografin. Särskilt en organisering som följer tidigare kommungränser kan fördröja integrationen av den nya kommunen.

”Ni och vi”-tänkandet har visat sig vara segt. Uppdelningen enligt kommundel är bara ett av många kriterier som skiljer kommuninvånarna och som de grupperar sig kring. Vi har data från en utvärdering av Pargas sammanslagning där det visar sig att de flesta upplever att tänket finns kvar ännu efter tre och ett halvt år.<sup>24</sup> De som anser att man har lämnat ”ni och vi”-tänkandet bakom sig är alla tjänsteinnehavare.

Under snabbintervjuerna för den här studien ansåg också en överväldigande del av svararna att en vi-anda finns i den tidigare kommunen men inte i den nya, sammanslagna. En del väntar sig att vi-andan ska växa fram småningom, medan andra håller fast vid sin kommundel som ofta samtidigt är en del av deras identitet.

---

”Vi ” är Pernå, inte Lovisa, och blir inte heller. Pernå är viktigt för identiteten.

(Sagt i Forsby, Lovisa)

---

Det fanns också personer som inte upplevde någon vi-anda alls. I samma riktning gick överraskande många svar på följdfrågan om kommunen ingår i svararens identitet. Det framgick att orsaken nästan utan undantag var att de här personerna har bott på många ställen i sitt liv. De bygger sin identitet av andra element än en för-

ankring i det lokala, och de förhåller sig också mera instrumentellt till den nya kommunen.

---

Det är ett och det samma var man bor. Vi har varit på så många ställen att vi inte har någon hembygdskänsla.

(Sagt i Pargas)

---

Kommunen har inte samma betydelse för de moderna nomaderna som för de i generationer bofasta. Det påverkar redan nu kommunen och dess verksamhet och kommer att göra det alltmer framöver, om tecknen håller streck. Sannolikt är det här en så stark trend att inget konsultlett imagebyggande kan påverka det på ett avgörande sätt.

Och om gamla kommungränser tas som utgångspunkt för kommundelarnas inflytande är det värt att beakta dels de konserverande effekterna och dels att det dåligt motsvarar en stor del av människornas upplevelse av sin plats i världen.

Av den här studiens exempelkommuner är Pargas den enda som har delområdesorgan. De fyra områdesnämnderna klassificeras av Sandberg och Pihlaja som diskussionsforum där planerings- och utvecklingsfrågor behandlas.

## **Pargas områdesnämnder breddar representationen**

När fullmäktiges nya mandatperiod började i januari fick invånarna i Nagu, Korpo, Houtskär och Iniö föreslå medlemmar i Pargas stads områdesnämnder. Till var och en av de fyra nämnderna utsåg fullmäktige sju medlemmar vars uppdrag sträcker sig till 2016. Ett par fullmäktigeledamöter ingår, men till största delen består områdesnämnderna av kommundelsinvånare utan fullmäktigeuppdrag, vilket medför att de breddar kommunens kontaktyta till invånarna.



Under sammanslagningsförhandlingarna var det tidigt klart att kommundelarna längre ut i skärgården skulle ha något slags områdesorgan. Det fanns ett förslag om att kommundelarna skulle ha råd som främst var inriktade på att företräda brukarna, men politikererna ville sist och slutligen inte ge ifrån sig inflytandet över nämndernas sammansättning. I sammanslagningsavtalet finns närservicenämnderna med; de är inordnade i systemet och underordnade fullmäktige.<sup>25</sup> Under förberedelserna för sammanslagningsavtalet var det inte möjligt att få en ekonomisk kalkyl över kostnaderna för områdesnämnderna. Det förhållandet accepterades, enligt organisationskommissionens ordförande Jörgen Hermansson, för att frågan ansågs ha en så avgörande politisk betydelse.

Numera kallas nämnderna områdesnämnder, men i sak har ingenting förändrats jämfört med samgångsavtalet. Områdesnämnderna har i uppgift att

- Utgöra sakkunnigorgan i väsentliga lokala frågor.
- Bevaka utvecklandet av närservicen i kommunområdet i enlighet med samgångsavtalets principer.
- Ta initiativ i frågor som gäller den lokala servicen inom utbildning, kultur och fritid, social- och hälsovård samt övrig samhällsservice, särskilt vid uppgörande av budget och verksamhetsplan.
- I samråd med personalen vid områdeskontoren ansvara för information och kontakten till invånarna i respektive kommunområde.
- Initiera lokala utvecklingsprojekt.
- Fördela lokala verksamhetsbidrag för kultur och fritid.

Sektornämnderna ansvarar för basservicen men ska enligt sammanslagningsavtalet beakta områdesnämndens utlåtande ifall servicenivån förändras väsentligt.

Nämndmedlemmarna har inte varit helt nöjda med hur deras förslag och beslut har beaktats i stadens beslutsfattande. Områdesnämnderna har främst diskuterat trafik, miljö och planläggning, men de har också haft synpunkter på hur sammanslagningsunderstöden ska användas och vilken fritidsverksamhet som ska ordnas. I olika uttalanden har de bevakat att sammanslagningsavtalets stipulationer om kollektivtrafik, förskola, fysioterapi och hälsostationernas öppethållning följs.<sup>26</sup>

– En del områdesnämnder har varit jätteaktiva. Både Iniö och Houtskär har ordnat lyckade framtidsseminarier, berättar stadsdirektör Folke Öman.

Staden stöder också andra, lösare organiserade sammanslutningar genom att upplåta lokaler gratis och genom att tjänsteinnehavarna ställer upp som talare. Pargas är en föreningarnas stad. Bara by- och invånarföreningarna är närmare fyrtio till antalet och byaombudet för Åboland plockade snabbt ut två föreningar per kommunal del som är extra aktiva.

Skärgården har säkrat sitt politiska inflytande i fullmäktige genom att kandidaterna var relativt få och rösterna koncentrerades. Till kommunstyrelsen hör minst en person från varje kommunal del.

I snabbintervjuerna nämndes områdesnämnderna en enda gång. En person bosatt på Nagu Lillandet läser alltid om diskussionerna och tycker att nämnderna ska finnas kvar ”så att alla har sin”.

## **Litenhet, medborgarinflytande och annan makt**

I Raseborg har man en historia med flera kommunsammanslagningar alltsedan 1970-talet. Staden har byggts upp av många olika enheter och den senaste utvidgningen gjorde att där nu ingår två

rätt jämnstarka samhällen, Ekenäs och Karis. Eventuellt leder det här till att Raseborg kan ha svårt att hävda sig som en struktur ovanom de tidigare helheterna, bedömer forskare Siv Sandberg.

Raseborg är med sina knappt 30 000 invånare den största av de fyra exempelkommunerna i den här studien. Alla tycker ändå inte att demokratin och invånarnas inflytande behöver stärkas genom nya former.

– Gå och rösta, utbrister Mårten Johansson, stadsdirektör i Raseborg när han får frågan om invånarnas inflytande.

– Man påverkar genom att rösta i vår representativa demokrati. Det är där besluten fattas, så allt annat är snömos och bluff.

I fråga om betydelsen av att rösta är han faktiskt överens med en stor majoritet av medborgarna i Finland.

Två av tre kommuninvånare anser att det viktigaste sättet att påverka i den egna kommunen är att rösta i kommunalvalet, framgår det av resultaten från ARTTU:s medborgarundersökning.<sup>27</sup> Därmed inte sagt att de inte skulle använda sig av andra kanaler där sådana finns, för det gör många. Åtta av tio hade, enligt medborgarundersökningen, använt åtminstone ett sätt att påverka direkt.

Johanssons argument är att det inom den kommunala demokratin redan finns många organ. Det är alltså närdemokrati i allra högsta grad, hävdar han och tycker inte att det ska finnas någon parallellorganisation som ger utlåtanden till organen med förtroendevalda.

Inne på samma linje är Raseborgs fullmäktigeordförande Thomas Blomqvist. Han ser kommunalvalet som medborgarnas sätt att påverka.

– Vi är 43 som sitter i fullmäktige och dessutom alla som sitter i nämnder, så våra kontaktytor till kommuninvånarna är nog jättestora, säger han och berättar att hans barn inte vill gå på stan med honom för att det tar så länge att gå ner för Kungsgatan. Många vill stanna och prata.

I Raseborg är mediebevakningen stark via lokalradion och lokalpressen. Det gör att de kommunala frågorna blir väl belysta och invånarna kan följa med vad som är på gång. Kommentarer på svenska YLE:s västnyländska webbplats är tidvis många och Västra Nyland har en livlig insändarsida. Den finska mediebevakningen är mindre intensiv därför att de finskspråkiga är färre till antalet.

Under snabbintervjuerna föreslogs insändare och folkomröstningar som kanaler för påverkan, men också att man organiserar sig i byaföreningar.

En begränsning som Blomqvist ser hos systemen för medborgarinflytande är att de inte är representativa.

– Inte tycker jag att det är mindre demokratiskt om jag och Maarit sitter och funderar vad vi ska göra för Raseborg än om tre eller fem människor i en byförening funderar. I debatten blir det lätt så att de är invånarna, men vi som har fått förtroende av över tusen människor vi skulle inte vara lika mycket invånare, säger han. Maarit är Maarit Feldt-Ranta och riksdagledamot som Blomqvist.

Enligt Siv Sandberg är storleken på en kommun med 30 000 invånare på gränsen till om det verkligen behövs konstruktioner för medborgarinflytande. Sådana ska ju inte byggas för byggnadets skull, och 30 000 är kanske ännu hanterligt. I Oslo, som enligt Sandberg har Nordens mest välfungerande kommunalförvaltning, har stadsdelarna 40 000–50 000 invånare och de uppfattas som hanterliga. Raseborgs uppbyggnad med kommundelar som är rätt jämnstarka befolkningsmässigt och politiskt bidrar också till att systemet fungerar. I heterogenare kommuner kan det finnas behov av en positiv särbehandling av periferin, anser Sandberg. Det gäller exempelvis byar i utkanten av vidsträckta Rovaniemi eller Korpilahti som är av en helt annan storleksordning än gamla Jyväskylä.

Bland invånarna finns det ändå ett tydligt behov att påverka och engagera sig i kommunala frågor också mellan valen. En ny byför-

ening grundades i december i Pojo kyrkby. Också på andra håll har byföreningar och byalag aktiverat sig och man har gått med i ett projekt för västlig när demokrati (Läntistä lähidemokratia) som startats upp i Lojo med Leader-pengar från EU. Raseborgs stad har lovat vara med som samarbetspartner.

– Vi bad inte om pengar, men vi vill att staden ska vara med. Det här ska komplettera den representativa demokratin, föra in information i processerna och göra att besvär inte är enda sättet för invånarna att reagera, säger Kati Sointukangas som ska kartlägga byorganisationerna i Raseborg för projektet.

Hon hoppas att byarna småningom ska organisera sig och bli en betydande samtalspartner i dialog med staden. Hon hoppas också att byföreningarna gör upp byaplaner som sedan kan ge beslutsfattarna ett gediget beslutsunderlag.

I Raseborg använder invånarna olika påverkningsformer flitigare än i landet i genomsnitt.<sup>28</sup> Hela 44 procent har deltagit via någon förening eller organisation mot 39 procent i hela landet, och 30 procent mot 21 har donerat pengar till någon kampanj med lokal anknytning. De här kanalerna anser Raseborgsborna också vara lite effektivare än vad finländarna anser i genomsnitt. Lite närmare medeltalet ligger ”Tagit kontakt med kommunala tjänsteinnehavare”, 40 procent (37) och ”med kommunala förtroendevalda”, 25 procent (23). Där är Raseborgsborna klart mindre nöjda med effekterna än folk i medeltal.

I Vörå minns mångåriga styrelseordföranden och sammanslag-skommissionens ordförande Per Östman när byaråden blev aktiverade och han själv var mera ny i politiken.

– Det var ingen dålig sak. De flesta har ju fortfarande bra verksamhet, men de blandar sig inte i politik.

Då det begav sig var det annorlunda, berättar han. Kommundirektören var en central gestalt när byaråden aktiverades, och han

kunde sedan kalla in dem när politikerna inte tog de beslut som han hade tänkt sig.

Frågan om närdemokrati var inte uppe i Vörås sammanslagningsförhandlingar, men så har den nya kommunen också bara drygt 6 000 invånare.

I snabbintervjuerna visar det sig att flera av svararna tagit kontakt med kommunens förtroendevalda och tjänstemän i olika situationer. De övriga är också övertygade om att de vid behov hittar fram till en person som de har förtroende för. Förslagen på kanaler för medborgarinflytande är önskemål om mera kontakt: möten där kommunens representanter åker ut i byarna och diskuterar och olika råd, exempelvis för företagare och äldre. Slutligen sades det att det med tanke på nyinflyttade vore bra med något system för påverkan, eftersom de inte har kontakter och tyst kunskap om vart man ska vända sig.

Medborgarundersökningen visar att en klart större andel av Vöråborna än av alla finländare har använt över hälften av de olika påverkningsformer som efterfrågas. Hela 54 procent har tagit kontakt med tjänsteinnehavare och 37 procent med förtroendevalda mot 37 respektive 23. Effekten av kontakterna bedömer Vöråborna på samma sätt som finländarna som helhet, men det har inte avhållit dem från att göra ett försök. Talkoarbete är också vanligare bland Vöråbor; 55 procent mot 38 procent i hela landet har deltagit i talkoarbete till förmån för näromgivningen. Man är också nöjd med effektiviteten, då 54 procent anser påverkningsformen vara bra eller mycket bra. Att delta via någon förening eller organisation anser Vöråborna vara mycket effektivt (46 procent mot 32).

– Jag har nog ganska långt varit emot närdemokratiorgan, säger dåvarande kommissionsordföranden Mats Lobbas i Lovisa.

Han känner sig främmande för tanken att man först slår ihop kommuner och sedan på nytt bygger upp en organisation för de gamla kommunerna; något slags delfullmäktige utan makt.

Som kanal för invånarinflytande nämner stadsdirektör Olavi Kaleva stadens enkäter, möjligheten att kommentera på webben och de två informationstidningarna: stadens egen Morjens och Småstadsliv, som görs av en kommunikations- och reklambyrå. Kaleva säger att det egentligen inte har funnits behov av nya verktyg för när demokrati.

Lovisa har liksom Raseborg en i högsta grad närvarande lokalpress på både finska och svenska och dessutom bevakas staden av de Borgåbaserade lokaltidningarna och lokalradioredaktionen för östra Nyland.

I snabbintervjuerna visar det sig att direkt kontakt med förtroendevalda och tjänsteinnehavare är det vanligaste sättet att gripa in i kommunala frågor i Lovisa. Också tidningar och elektronisk kommunikation används. Det enda i Lovisa som närmar sig ett förslag var en svårighet som nämndes. Det är svårt att veta vem man ska vända sig till när avståndet mellan beslutsfattarna och den enskilda människan har blivit längre i den större kommunen, hävdade en svarare.

I Lovisa gav flera personer uttryck för en likgiltighet och kanske ett främlingskap inför staden som intervjuaren inte mötte på annat håll. Det kan naturligtvis vara en slump.

Medborgarundersökningens siffror visar att invånarna i Lovisa deltar aktivare än finländarna i allmänhet via föreningar (50 procent mot 21), i talkoarbete (45 procent mot 38) och i kommundels- eller byrådsverksamhet (24 mot 21). En stor del av Lovisaborna har också tagit kontakt med tjänsteinnehavare och förtroendevalda.

## Demokrati förutsätter kommunikation

Vid snabbintervjuerna kom inga språkfrågor upp apropå behovet av och kanaler för inflytande över kommunens göranden och låtanden. De upplevs uppenbarligen inte som något större hinder för medborgarnas möjligheter att påverka mellan kommunalvalen.

Inom den representativa demokratin är språkanvändningen ändå alltid en fråga som man måste hantera, åtminstone i tvåspråkiga kommuner. Det gör också alla exempelkommunerna i sina förvaltningsstadgor.

Lovisas förvaltningsstadga har en generös skrivning, som slår fast att både protokoll och bilagor ska uppgöras på finska och svenska.<sup>29</sup>

Mats Lobbas, som var fullmäktigeordförande under nya Lovisas första år och därförinnan i Pernå, säger att beslutsfattarna ändå kan känna av förändringen, trots alla papper som levereras på svenska. En del ledamöter uttalar sig enbart på sitt modersmål medan andra talar både på finska och på svenska, och det är accepterat. Ingen tolkning är ordnad, utan ordförande översätter vid behov till det andra språket. Det förlänger naturligtvis mötena, vilket inte är så populärt, och det uppstår en mekanism som gör att finskan tenderar att ta över.

– Jag syndade nog själv också mot att översätta till svenska. Det är dessutom nästan omöjligt att översätta om någon håller ett anförande på en kvart timme eller längre. Sen märkte ju de som talar svenska att det bland fullmäktigeledamöterna fanns sådana som inte förstod ett ord svenska och då hjälper det ju inte att hålla ett anförande på det språket. De största förändringarna kom kanske i den här biten på förtroendemannanivå, säger Lobbas.

I Vörså säger Per Östman, tidigare styrelseordförande under nya Vörså första år, att man hittills inte har översatt till finska på mötena.



– Vi har strävat till att de som blir invalda i nämnder som finska representanter kan svenska så man inte behöver ha tolkar. Det har fungerat väldigt bra. Vi har ställt upp de finska representanterna på SFP:s lista och de har fått vara med på gruppmötena. Om man försöker sköta det med lämpor så kan man få sådant där att fungera smidigt, säger han.

Vörå är en typisk enpartikommun. Svenska folkpartiet SFP har 26 av de 27 mandat i fullmäktige efter senaste val. Det tjugosjunde mandatet gick till socialdemokraterna som fick 5,5 procent av rösterna.

Östman är medveten om att det kan bli ändringar:

– Hastigt får man någon med en militantare inställning och de har ju sina rättigheter, säger veteranpolitikern, som avstod från att ställa upp i valet 2012.

Den språkliga minoritetens faktiska möjligheter att delta förefaller att få mest uppmärksamhet i Lovisa, som har en svensk minoritet. Där minoriteten är finsk ser frågan ut att ha fått överraskande lite uppmärksamhet. Kanske hänger det samman med det som Kjell Herberts lyfter fram, nämligen att de finskspråkiga som utgör minoriteten i en kommun inte har någon minoritetskultur i bagaget. Att plötsligt, som finskspråkig i Finland, se sig tillhöra den lokala språkminoriteteten, blir därför utmanande.<sup>30</sup>

Herberts skriver om inflyttade i kommuner med svensk majoritet men det gäller säkert i minst lika stor utsträckning de som efter en kommunsammanslagning märker att de befinner sig i minoritet. Och de har inte ens fattat något personligt flyttningsbeslut.

Pojo, Raseborgs nordvästra hörn, har fått se majoritetsspråket i kommunen bytas från finska till svenska. Under snabbintervjuerna gav en Pojo-politiker som var med om sammanslagningen en ögonblicksbild av chocken.

Han var medlem i miljö- och byggnadsnämnden sedan den nya staden hade grundats.

– När protokollet kom var det som föredragningslistan, en del var på svenska och annat på finska, så jag satte inte namnet under protokollet utan gick ut. En tjänsteman hann upp mig på gården. Nå, jag är lite av en mjukisman så när han översatt det svenska åt mig litade jag på honom och skrev under, berättar pensionären och socialdemokraten som under den här perioden är ersättare i en nämnd.

Språket både i föredragningen, på föredragningslistan och i protokollet bestämdes av på vilket språk en anhållan lämnats in; allt gjordes och görs fortfarande på kundens språk. Allmänna frågor finns däremot översatta på den finska listan. Mannen beklagade att han förstår bara lite svenska, trots att han bott länge i trakten. Men han är aktiv som förtroendeman.

Ska man diskvalificeras från kommunala förtroendeuppdrag om man inte kan svenska i en tvåspråkig kommun med svenska som majoritetsspråk? Och hur är det om man inte kan finska i en kommun där finska är majoritetsspråk? Allvarliga frågor.

Nu har ju så inte skett i exempelkommunerna utan man har hittat olika metoder att hantera de situationer som uppstått. Ändå är det allt skäl att vara uppmärksam på minoritetens verkliga möjligheter att bidra till det kommunala beslutsfattandet. Om någon de facto utesluts är det naturligtvis en inskränkning av medborgarens demokratiska rättigheter. Dessutom går man i kommunens beslutande organ miste om erfarenheter som kunde göra beslutsfattandet mera gediget. Inskränkta möjligheter kan också bidra till missnöje och en känsla av främlingskap som inte hör hemma i kommunen, eftersom den är en organisation för alla medborgare. Främlingskapet kan då tänkas ta sig uttryck i aktiviteter som inte rymms inom den representativa demokratin – och inte ens bland de demokratityttringar som upplever sig som komplement till den representativa demokratin.

Ett demokratiskt perspektiv på konsekvenserna av kommunsammanslagningar har lyfts fram med kraft av professor Kaarlo Tuori.<sup>31</sup> Den kommunala självstyrelsen är självstyrelse för invånarna. Demokratin kan inte fungera om det inte bland människorna finns en känsla av gemenskap och utan att de kommunala frågorna verkligen upplevs som gemensamma angelägenheter. Här ser Tuori den språkliga identiteten och samhörigheten som synnerligen betydelsefulla faktorer för den lokala förankring som demokratiska processer förutsätter. Det här måste beaktas när man bedömer konsekvenserna av ändrade språkliga förhållanden vid kommunsammanslagningar.

## Sammanfattande synpunkter

Under snabbintervjuerna gällde de svarandes första tanke, när de fick en fråga om hur de påverkar, att de gör det genom att rösta i val, eller för några personers del genom att själva delta i det politiska beslutsfattandet som förtroendevald. Den stora tyngd röstningen gavs är helt i linje med resultatet från medborgarundersökningen inom ARTTU-projektet.

De kanaler för påverkan som svararna nämnde efter röstandet var att ta direkt kontakt till förtroendevalda eller tjänsteinnehavare. Det här har sannolikt samband med att alla exempelkommunerna är relativt små och att många därför känner någon eller några av dem som utför kommunala uppdrag antingen som anställda eller förtroendevalda.

Flera personer önskade sig också träffar med möjlighet att diskutera. Förslagen gällde halvtidsrapportering ”så man lite skulle kunna påminna kommunalvalskandidaten om vad han har glömt” och öppna diskussionstillfällen i byarna, ”gärna ett par tillställningar per år så de som vill diskutera kunde infinna sig”.



**Ska man diskvalificeras från  
kommunala förtroende-  
uppdrag om man inte kan  
svenska i en tvåspråkig  
kommun med svenska  
som majoritetsspråk?**



Det övervägande intrycket under snabbintervjuerna var att kommuninvånarna var kompetenta medborgare som antingen hade kanaler, ofta personliga, till kommunen eller trodde sig hitta sådana vid behov. Många av dem som svarade hade också en god uppfattning om vad kommunen sköter och hur den fungerar. Och många tyckte uttryckligen att det är viktigt att kunna påverka.

Sociala medier och elektronisk kommunikation nämndes bara en enda gång. Liknande resultat har man fått i medborgarundersökningen, där det visar sig att de sociala medierna inte ännu har slagit igenom som en möjlighet till direkt påverkan. Där uppgav var tionde att de deltar via sociala medier.

Mera än genom att ställa direkta krav ville de svarande påverka genom att bidra med åsikter och idéer. Man var medveten om att alla önskemål inte kan förverkligas, och några personer sa rent ut att det ju inte alltid blir som man själv vill. Det verkade finnas en viss förståelse för att det måste förhandlas, kompromissas och byggas helheter. För dem som har en åsikt, ett behov eller en egen synvinkel är det viktigt att få föra fram den till beslutsfattarna. Och det är viktigt att bli hörd och tagen på allvar. Det kom fram mellan raderna i många inlägg.

Annars tydde stämningen mest på att man finner sig rätt väl till rätta med kommunsammanslagningar och andra betingelser i livet. Utom i Pojo i Raseborg.

I Pojo är känslan av att vara bortglömd stark och det finns en stor oro för att servicen ska minska. Och när medborgarförslag och utredningar under behandlingen av en plan för Billnäs bara antecknades för kännedom blev många som engagerat sig besvikna.

Medborgarnas berättigade förväntningar gäller framför allt att det finns öppenhet och kanaler så att beslutsfattarna har en så bred information som möjligt när besluten fattas. Sedan är det i fullmäktige som alla de väldigt olika frågorna vägs ihop till något slags helhet.

## 6. Servicen är kärnan i verksamheten

Vid förhandlingarna om en kommunsammanslagning är frågan om servicen till invånarna viktig. Kan den bli bättre då resurserna blir större? Ska den koncentreras så att resorna blir längre? Kommer den att fungera lika smidigt som i sina bästa stunder hittills?

Alla de fyra exempelkommunerna i den här studien lovar i sammanslagningsavtalen att erbjuda närservice. Beslutsfattarna, både kommundirektörerna och de förtroendevalda, säger i intervjuerna att servicen inte påverkats av kommunsammanslagningen. Exempelvis i Vörå var ett uttalat mål att invånarna inte ska märka någonting och allt tyder på att det blev så.

Flertalet av svararna i snabbintervjuerna fick lov att tänka efter när de fick frågan om skillnader i service före och efter. Det var inte till servicen deras tankar i första hand gick apropå sammanslagningen.

---

Jag märker ingen skillnad. Jag har haft lika långt till båda ställena (de tidigare kommunkanslierna) och jag far så sällan dit.

(Sagt i Vörå)

Inte kommer jag på någonting positivt. Kanske bussbiljetten som de kommit på.

(Sagt i Raseborg)

---

I stort sett finns servicepunkterna kvar och brukaren möts ofta av samma människor som före sammanslagningarna, var kontentan.

De gånger det sker försämringar i servicens tillgänglighet blir det genast många kommentarer. I Vörå fanns en stor medvetenhet

om att en skola ska stängas till hösten, men både beslutsfattare och invånare kopplade stängningen till ett kraftigt minskat elevunderlag och ansåg att stängningen var berättigad. Sammanslagningen uppfattades inte som orsak. Den minskade öppethållningen på hälsostationen i Pojo påtalades av nästan alla svarare i kommundelen och av en del andra. Särskilt i Pojo ansåg man ganska allmänt att stängningen berodde på sammanslagningen.

---

Åldringsvården är mycket bättre när vi hör till Raseborg. Hälsovården är sämre när hälsocentralen är stängd (två dagar i veckan).

(Sagt i Pojo, Raseborg)

---

De serviceformer svararna tänkte på framgår av tabellen. Frågan lydde ”När använde du senast någon kommunal service? Vad var det?”. Oftast gällde det hälso- och sjukvård, som tillsammans med utbildning och barnomsorg är de stora kommunala verksamheterna. På riksnivå upptar de 75 procent av kommunernas budgeter.

De kommunala tjänster som man sällan tänker på när de fungerar, främst vatten, avlopp och vägar, lyftes också fram. Samtidigt upplevde en del svarare att de inte använder några som helst kommunala tjänster och att de klarar sig själva.

## Senast använd kommunal service

Nämnda servicetyper per kommun	Lovisa	Pargas	Raseborg	Vörå	Summa
Hälsocentralen	4	13	6	6	29
Sjukhus	1				1
Tandläkare		1		2	3
Socialbyrån			1		1
Omsorg och vård			1		1
Äldreomsorg				1	1
Barnrådgivning	2				2
Barndagvård	1			1	2
Skola för barnen	1			2	3
Bibliotek	1	1	1	1	4
Vägar			1		1
Vatten				1	1
Avlopp				1	1
Skridskobana	1				1
Linjetaxi	1				1
Intyg för kollektivtrafiksbiljett			1		1
Utverkade trädfällning på kommunens mark			1		1
Byggnadstillstånd		1			1
Lämnade skrivelse till kommunen				1	1
	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>56</b>

Från ARTTU-undersökningarna vet vi att åtta av tio kommuninvånare i undersökningens fyrtio kommuner är nöjda med den kommunala servicen. Enkäter år 2008 och 2011, alltså före och efter den här studiens sammanslagningar, visar ändå att servicetillfreds-



ställelsen har minskat mest i sammanslagingskommuner med femtiotusen till hundratusen invånare. Tillgängligheten bedöms olika i olika delar av de nya kommunerna och servicetillfredsställelsen varierar ännu mera. I de centrala delarna upplever man en förbättring, medan svararna i periferin är mindre nöjda, utom med socialtjänsterna. I Raseborg, som är med i undersökningen, är svaren i centrum nöjdare med alla serviceformer än svaren i periferin. Servicetillfredsställelsen har varit god både i Raseborg och i Vörå, men har försvagats något efter sammanslagningarna.<sup>32</sup>

I följande avsnitt behandlas de språkliga aspekterna av servicen i exempelkommunerna.

## 6.1 Svenskan starkt servicespråk i exempelkommunerna

Band de otaliga aspekter av människors liv och kommunens verksamhet som spelar in i de olika aktörernas bedömning inför en kommunsammanslagning är språkförhållandena inte den minst viktiga. Det är en demokratisk fråga helt enkelt därför att ingen kan ta del i en beslutsprocess på ett språk man inte behärskar.

Det är också en fråga om lika rätt till service. Utbildningstjänster och barndagvård har var och en rätt att få på sitt eget språk, finska eller svenska i hela landet. Språket som används inom annan kommunal service varierar beroende på kommunens språkliga status så att en enspråkigt finsk eller svensk kommun är skyldig att erbjuda service bara på kommunens språk medan en tvåspråkigt kommun ska erbjuda service på både svenska och finska. Det är den sidan som ska belysas här.

Utöver Ålands sexton kommuner med sammanlagt knappt 30 000 invånare finns det tre enspråkigt svenska kommuner, alla i Österbotten: Korsnäs, Larsmo och Närpes. Kommunerna med svenska som majoritetsspråk är tolv till antalet, medan majoritetsspråket är finska i aderton kommuner.

De fyra exempelkommunerna i denna studie har i det här hänseendet olika bakgrund. I dag är de alla tvåspråkiga, precis som de kommuner var som gick ihop och bildade de nya kommunerna. Men majoritetsspråket har ändrats i en av de tre kommunerna i Raseborg, där Pojo hade finsk majoritet. I nya Lovisa, där majoritetsspråket är finska, fick Liljendal och Pernå se sig i en ny situation efter att båda ha haft en betryggande svensk majoritet. I Pargas och Vörå förblev majoriteten svenskspråkig, såsom den varit i alla de tidigare kommunerna.

Principen om att ändringar i kommunindelningen inte får försämra språkgruppernas möjligheter att klara sig på sitt eget språk har lyfts fram med stor tydlighet av lagstiftaren alltsedan nittio-talet. Av en rad betänkanden och utlåtanden från Grundlagsutskottet framgår det hur både grundlagen och kommunindelningenslagen ska tolkas (GrUB 10/1998 rd, GrUU 37/2006 rd och GrUU 33/2009 rd). I utlåtandet om kommun- och servicestrukturreforms-lagen nämner utskottet särskilt bestämmelsen om möjligheten att avvika från förutsättningarna att bilda en kommun eller ett samarbetsområde, om avvikelsen är nödvändig för att trygga de finsk- eller svenskspråkiga invånarnas språkliga rättigheter.

I alla de fyra exempelkommunerna förefaller hänsyn till språkförhållandena och särskilt möjligheterna att på sikt trygga en service, förvaltning och överhuvudtaget en kommunal verksamhet på svenska ha varit en stark drivkraft vid bildandet av de nya kommunerna. Inga avvikelser från de allmänna förutsättningarna i lagstiftningen har tillvidare behövts. Möjligheten har ändå varit aktuell både före och efter sammanslagningarna, främst i relation till den av regeringen aviserade social- och hälsovårdsreformen.

När arbetsgruppen bestående av utredningspersoner för ordnande av social- och hälsovården lämnade sitt förslag till omsorgsministern i mars 2013 var huvudförslaget till anordnarinstans



**Bland de otaliga aspekter  
av människors liv och  
kommunens verksamhet  
är språkförhållandena  
inte den minst viktiga.  
Det är en demokratisk  
fråga - ingen kan ta del i  
en beslutsprocess på ett  
språk man inte behärskar.**



kommuner med 50 000–100 000 invånare. Med hänvisning till språk- och skärgårdsförhållanden föreslogs ändå en ny kommun bestående av nuvarande Kimitoön och Pargas få ansvar för social- och hälsovården på sitt område.

Enligt ramlagen, som upphörde att gälla på nyåret 2013, kunde kommuner undantas från kravet på minst 20 000 invånare för primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården och från kravet på 50 000 invånare för grundläggande yrkesutbildning om det är nödvändigt för att trygga de finsk- eller svenskspråkiga invånarnas språkliga rättigheter. Det här är en möjlighet som behövs för att service på svenska på sikt ska kunna upprätthållas.

Hur har det då gått med servicen på minoritetsspråket, finska eller svenska, i den nya kommunen så här långt?

Markku Suksi konstaterar i sin utredning om språkliga rättigheter vid kommunsammanslagningar att stora delar av sammanslagningsavtalen handlar om hur man ska hantera grundläggande fri- och rättigheter. Men de språkliga grundrättigheterna beaktas inte alls med samma genomslagskraft. Det kan vara ett problem till exempel i situationer där kommuner med olika språklig bestämning resulterar i grundandet av en ny tvåspråkig kommun, skriver han.<sup>33</sup>

Suksi rekommenderar att man i sammanslagningsavtalet hänvisar till grundlagen och dess 22 paragraf och skriver in att man med stöd av den ska trygga grundläggande språkliga rättigheter enligt grundlagens paragraf 17 och 122. Dessutom borde avtalet innehålla en klausul om att sammanslagningsavtalets bestämmelser om språk införlivas i den nya kommunens förvaltningsstadga och andra bindande instruktioner. Också i förvaltningsstadgan osv. ska man hänvisa till de nyss nämnda paragraferna i grundlagen.

Han anser att det i sammanslagningsavtalet rentav borde ingå ett villkor om att kommunen förbinder sig att inte försämra de

språkliga rättigheterna genom ändringar i stadgorna och instruktionerna efter det treårsfristen löpt ut.<sup>34</sup>

Om de här punkterna finns med i sammanslagningsavtalet, komplett med hänvisningarna till grundlagen, kan man ta in dem i den nya kommunens förvaltningsstadga, fortfarande alltså med hänvisningar till grundlagen och till syftet att trygga de språkliga rättigheterna.

Markku Suksis presentation av det här upplägget är daterat 2012. Rekommendationen kom alltså så sent att den inte kunde påverka de överenskommelser som gjordes när studiens fyra exempelkommuner bildades.

I sina sammanslagningsavtal nämner alla de fyra kommunerna att de är tvåspråkiga med landets båda nationalspråk som officiella språk.

Mest kortfattat är Liljendals, Lovisas, Pernås och Strömfors avtal, där man lakoniskt slår fast att kommunerna sammanslås till en ny tvåspråkig kommun. Den här bestämmelsen har sedan förts över till en förvaltningsstadga med utförliga och långtgående skrivningar om hur de två språken ska användas inte bara i servicesituationer utan också inom förvaltningen och när beslut fattas i den nya staden.

## Förvaltningsstadgarna och servicen

I Lovisa råder en väl genomtänkt tvåspråkighet. Drygt 55 procent av invånarna är finskspråkiga, ett par procent talar estniska och ryska och 40 procent är svenskspråkiga. En del av dem bor i områden där svenskan är det dominerande språket.

Beslutsfattarna gjorde ett medvetet val i samband med beredningen av den nya stadens förvaltning, skriver kommunikationschef Lilian Andersgård-Stenstrand i Finlands kommuntidning.<sup>35</sup>

Det resulterade i en förvaltningsstadga där tvåspråkigheten tas upp redan i 2 paragrafen:

”Lovisa är en tvåspråkig kommun. Vardera språkgruppens behov skall beaktas jämbördigt i organiseringen av stadens förvaltning och verksamhet och i informationen. Servicen bör ordnas så att kunden kan få service på både finska och svenska inom stadens alla uppgiftsområden.

Verksamhetsorganens protokoll uppgörs på finska och svenska med undantag av protokollen för skolväsendets sektioner och direktioner, som uppgörs endast på språket för respektive språkgrupp. Bilagorna uppgörs på finska och svenska.”

Eftersom majoritetsspråket är finska innebär tvåspråkigheten att också svenska ska användas. Lovisa är ett fint exempel på att man kan göra mycket för att svenskan ska finnas med både i förvaltningen och beslutsfattandet. Alla kommunala organ fungerar på båda språken. Det betyder att en hel del material översätts och staden har fyra translatörer som arbetar på heltid.

Mats Lobbas, som var organisationskommissionens ordförande, tror inte att de förändrade språkförhållandena innebär några stora förändringar för gemene man.

Helt i linje med det här uppgav de svarande under snabbintervjuerna i Lovisa att de har fått service på sitt eget språk, svenska eller finska.

Språkbarometern visar ändå att 39–46 procent av de svenskspråkiga i de kommuner som nu ingår i Lovisa anser att den språkliga servicen har försämrats efter sammanslagningen.<sup>36</sup> Lite annorlunda är det i Strömfors, där 14 procent av den svenska minoriteten anser att servicen på svenska har blivit bättre. Men också där uppges 21 procent att servicen på svenska har försämrats. De svenskspråkiga uppgick tidigare till mindre än en femtedel av befolkningen i Strömfors och har alltså nu blivit del av en mycket större mi-

noritet. Det avspeglar sig i reaktionerna, men i mycket blygsamma proportioner.

Stadsdirektör Olavi Kaleva medger att det finns vissa enheter, exempelvis tekniska centralen, där vissa personer inte alls klarar sig på svenska.

– Största delen av deras arbeten består inte av direkta serviceuppgifter, säger han.

Läget som helhet tycker han är bra, och det får stöd i Språkbarometerns siffror där andelen som inte upplever någon försämring ändå är över hälften i alla kommundelar.

I Lovisa har man särskilt skrivit in i förvaltningsstadgan att den språkkunskap som behövs i ett arbete är en del av behörighetsvillkoren. Det gör rekryteringen till vissa uppgifter utmanande, skriver Andergård-Stenström.

I förvaltningsstadgans paragraf om kommunikationen hänvisas till kommunallagen, språklagen och lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet. Hänvisningen är på ett allmänt plan, där hänvisas till lagarna som helhet och man försöker inte, som Suksi föreslår, binda stadgandet till specifika lagrum ända upp till grundlagen.

Lovisa godkände våren 2012 en stadsstrategi.<sup>37</sup> Där finns tvåspråkigheten med i visionens kärna och en av principerna för verksamheten är tvåspråkighet med följande precisering:

”Vi söker nya sätt att upprätthålla och utveckla tvåspråkigheten. Vi lägger vikt vid att göra tillsammans och utvecklar nya sätt för att få språkgrupperna att bättre verka tillsammans.”

Raseborgs förvaltningsstadga<sup>38</sup> tar sin utgångspunkt i sammanslagningens löften, bland annat det om en god tvåspråkig förvaltningskultur. I kapitel 11 stadgas sedan att ”Raseborgs stad är en tvåspråkig kommun med svenska som majoritetsspråk.

Bägge språkgruppernas behov ska beaktas jämbördigt i organiseringen av kommunens förvaltning och verksamhet och i informationen.”

Hur det här har lyckats bedöms olika i olika kommundelar. I Språkbarometerns mätningar ur ett minoritetsperspektiv har de finskspråkiga i Raseborg fått svara.<sup>39</sup> I Ekenäs anser 54 procent att den språkliga servicen har förbättrats efter sammanslagningen, medan 56 procent i Pojo anser att den har försämrats. Man kan tänka sig att de finskspråkiga i Ekenäs drar nytta av den finska serviceberedskap som finns i de finskare kommundelarna Pojo och Karis. De finskspråkiga Pojoborna som har gått från en situation med drygt 60 procent finskspråkiga till en med ungefär samma andel svenskspråkiga möter oftare svenska än tidigare. Språkbarometerns siffror ger inte information om huruvida servicen faktiskt har blivit sämre, men upplevelsen finns där.

Under snabbintervjuerna kom språkfrågan upp bara ett par gånger. En person talade om att det behövs mera svensk service nu än tidigare och att sådan levereras. En annan hade flyttat till Raseborg just för att få del av svensk service. En tredje, finskspråkig person konstaterade att man först blir tilltalad på svenska när man uppsöker någon kommunal servicepunkt.

– Sedan måste de ju åtminstone försöka på finska. Språkfrågan är mycket viktig här i trakten, det är alldeles ofattbart.

Ett par personer nämnde också de intensiva kontakterna och nätverken på svenskt håll och konstaterade att de finskspråkiga inte lever ett lika tätt socialt liv.

Vörå är tillsammans med Pargas de två exempelkommuner som i sammanslagningsavtalet uttryckligen tar ställning till ämbetspråket och skriver in att det är svenska. Det här upprepas i förvaltningsstadgan, med den lilla skillnaden att man där använder termen förvaltningsspråk. Fullmäktiges möteskallelse och protokoll



uppgörs på svenska och finska. Instruktioner och liknande regler ska också utfärdas på både svenska och finska. I partsfrågor ges övriga organs och tjänsteinnehavares beslut på handläggningsspråket.

Ovan nämnda stadganden ingår i förvaltningsstadgans paragraf om tvåspråkighet i kommunens verksamhet. Enligt den ska de olika språkgruppernas behov beaktas jämbördigt när kommunens förvaltning och verksamhet organiseras och i informationen.

I samma paragraf slår man också fast att den kommunala servicen ska vara ordnad så att klienterna inom alla kommunala uppgiftsområden kan få service på sitt eget språk.

Under snabbintervjuerna var också de finskspråkiga nöjda med servicen. Äldreomsorgen fungerar på finska, intygade en person med äldre släktingar. Annars märktes svenskans dominans tydligt genom att den intervjuades språktillhörighet framgick först som svar på en fråga sedan intervjun gått på svenska. Symptomatiskt nog meddelade en av svararna att hon aldrig hade frågat efter service på finska:

---

[Finns det service på finska när du vill ha det?] Det vet jag inte, jag har aldrig frågat efter.

(Sagt i Vörå)

---

Det här förhållandet är kommundirektör Christina Öling medveten om. Hon är glad över att Vörå kan erbjuda mera tjänster på finska än vad Vörå-Maxmo och framför allt Maxmo kunde.

– I Maxmo hade vi ju egentligen ingenting eget finskt utan bara köptjänster. Nu när vi har fått fler finskspråkiga har efterfrågan på tjänster ökat. I Maxmo var det ingen som frågade efter finska tjänster.

Öling svänger på det och jämför med hur svenskspråkiga betar sig i miljöer med finsk dominans. Tröskeln blir hög att fråga sig fram på svenska och så struntar man i det. Det uppfattas lätt som att det går att fungera på finska; att den svenska servicen inte behövs.

– Just med den språkliga aspekten finns det mycket att fundera över både en och två gånger, säger hon.

De finskspråkiga utgör i dag 14 procent av Vörås befolkning. Kommunen har en egen translator och det finns hela två finska skolor för årskurserna 1–6. Den ena ligger i Oravais, och största delen av eleverna är nya i Finland; många bor på flyktingförläggningen. Den andra, Petterinmäen koulu, ligger nära gränsen till Storkyro där en skola lades ner för några år sedan. Eleverna därifrån kommer nu till skolan i Pettersbacka.

Innan tillskottet på 20 elever kom från Storkyro 2010 var eleverna i skolan en tid synnerligen få. För att undvika en nedläggning erbjöds villiga elever skjuts till skolan från andra delar av kommunen, någonting som väckt en del positiv uppmärksamhet på finskt håll.

– Vi beslöt att ge alla föräldrar som vill ha sina barn i en finskspråkig miljö möjlighet till det. Det behövdes två taxibilar för att skjutsa eleverna till Pettersbacka, berättar dåvarande styrelseordföranden Per Östman.

De svenska skolorna för årskurserna 1–6 är nio till antalet i Vörå. Dessutom finns det en skola för årskurserna 7–9 och ett gymnasium med idrottsinriktning, båda med svenska som undervisningsspråk.

I kommunerna på öarna i det som blev Västaboland och senare Pargas var andelen svenskspråkiga klart över 70 procent. I dåvarande Pargas var den 53 procent och nu är den 57. Majoriteten ändrades inte för någon då de fem kommunerna gick ihop.

– Det har blivit klart bättre för de finskspråkiga i kommunen. För de svenskspråkiga har det varken blivit bättre eller sämre, säger stadsdirektör Folke Öhman.

---

Servicespråket var nog finska på hälsocentralen. Men en gång för flera år sedan var det en läkare som bara talade svenska. Det var en besvärlig situation, men det har hänt bara en gång.

(Sagt i Pargas)

---

Nu skrivs föredragningslistor, protokoll och liknande på båda språken. I diskussionen använder var och en sitt språk, något som enligt Öhman har accepterats utan problem.

Stadgandet om protokoll och bilagor finns i Pargas förvaltningsstadga.<sup>40</sup> Där hänvisas också till ett särskilt lagrum i språklagen som stöd för att stadsfullmäktiges protokoll ska skrivas på både svenska och finska. I övriga organ ska protokollet för ett ärende uppgöras på det språk det har anhängiggjorts på. I förvaltningsstadgan sägs ut att arbetspråket i övrigt är majoritetsspråket svenska.

Ingående krav på språkkunskaper för anställda med olika uppgifter har tagits in i Pargas förvaltningsstadga. Där finns också stadganden om hur en sökande kan styrka sitt kunnande.

I Pargas var det flera än på annat håll som under snabbintervjuerna meddelade att det inte är någon skillnad för dem vilket språk de använder. Jämfört med Lovisa var skillnaden ändå inte särskilt stor.

Av Språkbarometerns mätningar ser man att Öhman har rätt i sin bedömning. De finskspråkiga i Nagu, Korpo, Houtskär och Iniö tycker till mellan 38 och 60 procent att den språkliga servicen har förbättrats efter sammanslagningen. I Pargas anser 30 procent att den har blivit bättre. De som tycker att den har blivit sämre är nå-

gon enstaka procent, utom i Korpo där 12 procent upplever en försämring. Materialet ger ändå inte underlag för någon förklaring.

## Små minoriteter vinner – majoriteter kan bli förlorande minoriteter

När kommuner går samman är det fest där det har funnits en liten språklig minoritet. I den större kommunen blir minoriteten större, till antalet om också inte alltid i procent. Det gör att behovet av olika kommunala serviceformer på minoritetsspråket växer. Behovet kan också ofta mötas med egen verksamhet i den större kommunen, som de finska skolorna i Vörå.

Helt avgörande för att svenskan är ett relativt starkt service-språk i exempelkommunerna är att svenska är majoritetsspråk i tre av dem och den fjärde har en målmedveten policy i språkfrågan.

Förändringen känns språkligt sett tyngst i kommundelar där den självständiga kommunen hade ett annat majoritetsspråk än den nya kommunen. Språkbarometern visar att invånarna upplever en klar försämring av servicen på svenska i Pernå och på finska i Pojo.

De svenskspråkiga i en minoritetssituation upplever större brister i servicen på sitt språk än finsktalande i en minoritetssituation. Svenskan är helt enkelt mera utsatt än finskan, som har stöd av den starka finska majoriteten i landet som helhet.

En skillnad i språkgruppernas inställning kunde tydligt anas under snabbintervjuerna. Ett par finskspråkiga i kommuner med svensk majoritet uttryckte förvåning över miljöer där man i första hand blir bemött på svenska. En sådan förvåning visade ingen svenskspråkig i minoritetssituation.

I Lovisa är en stor majoritet (72 %) av de svenskspråkiga av den åsikten att kommunreformen leder till sämre svensk service. De finskspråkiga i Raseborg, Pargas och Vörå är mera delade. Där

finns både de som tror att det blir bättre och de som tror att det blir sämre.<sup>41</sup>

Både i sammanslagningsavtal och förvaltningsstadgar tas den nya kommunens språk upp på olika sätt. Lovisa satsar på en bred tvåspråkighet, Vörå och Pargas anger att förvaltnings- eller arbets-språket är svenska och Raseborg bygger en tvåspråkig kommun av samhällen med olika karaktär och språklig identitet.

Den metod för en tvåspråkighet på lång sikt som Markku Suksi presenterat har ingen av exempelkommunerna tillämpat. I de fall där avtalen eller förvaltningsstadgarna hänvisar till lagar är det mera fråga om detaljer. Visserligen fanns inte Suksis förslag när de här analyserade sammanslagningsavtalen gjordes upp, men det vore intressant att se hurdan utformningen blev om förslaget tilläts lämna ett fotavtryck i några sammanslagningsavtal.

# 7. Två underströmmar: Att bygga nytt och trygga ett rörelseutrymme

Som jag uppfattar det finns det två underliggande strömmar i alla de fyra kommunsammanslagningar som jag här har försökt komma underfund med. Den ena underströmmen är att man verkligen vill bygga ihop den nya kommunen. Den andra är att man, och här är "man" subjekt av väldigt olika slag, vill trygga ett rörelseutrymme för sig i framtiden. De två underströmmarna gör sig gällande i många olika sammanhang och förefaller att ha varit en orsak till att det blev som det blev.

Den förstnämnda kommer fram redan i utformningen av sammanslagningsavtalen. Där finns uttalanden om det som man med nödvändighet måste ta ställning till för att de tidigare kommunernas beslutsfattare överhuvudtaget skulle vara villiga att ta beslut om sammanslagning. Ställningstagandena var resultatet av den förhandlingsprocess och de både strategiska och taktiska politiska överväganden som hade föregått beslutet i de politiska system som kommunerna utgör.

## **Att bygga det nya ibland viktigare än rationella beslut**

Underströmmen som drar igenom hela sammanslagningsprocessen med alla beslut som den förutsätter är den samlade beslutsamheten kring att bygga en ny kommun. Det förutsätter förhandlingar, förhandlingar och ännu mera förhandlingar mellan politikererna och de politiska grupperingarna, partierna. Det förutsätter ett

omfattande arbete av de anställda inom kommunorganisationen, i början allra främst av kommundirektörerna. Senare involveras de som leder verksamheterna och de som arbetar på de olika enheterna. Genom hela processen är den stora fråga hur man ska få den nya kommunen att hålla ihop.

Kommunreformen motiveras av regeringen med rationella argument. Men när man bygger en ny kommun är det inte i första hand en rationell process utgående från objektiva kriterier. Det är människor som agerar, med allt vad det innebär av varierande samhällssyn och livshållning, av värden och mer eller mindre medvetna bevekelsegrunder.

För att det ska bli en ny kommun stiger hänsyn till sammanhållande element mången gång förbi det som i någons ögon förefaller vara det rationella eller objektivt sett bästa. Ett exempel på det är beslutet i Vörå att stå fast vid en decentraliserad förvaltning enligt sammanslagningsavtalet, trots att den visat sig fungera mindre bra. Sammanhållning framom abstrakt rationalitet, alltså. Ett annat exempel är femårsregeln om anställningsskydd i kommunerna efter sammanslagningen, något som ingår i ramlagen och också finns med i förslaget till ny strukturlag.

Noga räknat ligger värderingar också bakom regeringens formulering av de problem som kommunreformen ska lösa. Femårsregeln nämns ofta som en absurditet av kritiker utanför den kommunala sfären men också av beslutsfattare inom kommunerna, både förtroendevalda och tjänsteinnehavare. Eftersom ett av målen är att förbättra produktiviteten och dämpa utgiftsökningen borde man i den nya kommunen ha möjlighet att minska personalen där det behövs. Det är fråga om både pengar och arbetsgemenskap, något som ställs på sin spets när det gäller de tidigare kommundirektörerna. En tidigare kommundirektör vars nya uppgifter inte tar hela hans eller hennes kapacitet i anspråk ställs inför en utma-

nande omorientering, och också för medarbetarna innebär det nya läget en ovan situation.

Ändå är sanningen den att utan de anställdas medverkan och positiva engagemang blir det omöjligt att genomföra en framgångsrik kommunsammanslagning. Det är här femårsregeln kommer in. Lagstiftaren såg det här och ville minska osäkerheten bland de anställda, som får vara med om många förändringar, kanske i form av en ny, fysisk arbetsplats, kanske nya uppgifter, säkert en del nya kolleger. Till skillnad från företagsvärlden är kommunen till sitt fundament ett med medborgarna, med sina invånare, och dit hör också en stor del av de anställda. En kommunalt anställd som blivit uppsagd försvinner inte från scenen, som i en firma, utan fortsätter att verka som medlem i kommunen och bidrar till den bild som invånarna har av sin kommun.

Att garantera de kommunalt anställda fortsatt utkomst blir en del av det bygge som ska resultera i en ny, väl sammanhållen och fungerande kommun.

En del sammanslagna kommuner väljer att ha utvidgade fullmäktigeförsamlingar, fast de flesta inte gör det.<sup>42</sup> Kommunindelningsslagen ger möjlighet till det.<sup>43</sup> Annars bestäms variationerna i fullmäktiges storlek i kommunallagen,<sup>44</sup> som för exempelkommunerna stadgar om att 27 respektive 43 fullmäktigeledamöter ska väljas (se presentationen av exempelkommunerna). I Lovisa kom man under sammanslagningsförhandlingarna överens om att välja ett utvidgat fullmäktige med 59 ledamöter både vid det extra valet ett år efter det allmänna kommunalvalet 2008 och för mandatperioden 2013–16. Det har samtidigt ofta betytt överlånga fullmäktigemöten.

– Man skulle få vara 120 000 invånare när fullmäktigeledamöterna är 59 ledamöter. Det är en stor församling och mycket heterogen. Nu vill man visa upp att man är aktiv fastän man vet att man inte får sin vilja igenom, säger Mats Lobbas, som har erfarenhet



av nya Lovisas och före det Pernås fullmäktige. Lovisa hade 6 689 invånare vid sammanslagningen.

I Raseborg har man nu återgått till normen, men under den första perioden beslutade man ha 59 fullmäktigeledamöter.

– Det var det dumaste vi gjorde, säger stadsdirektör Mårten Johansson och menar att ett mindre fullmäktige skulle ha haft ett större inflytande. Sammanslagningsstyrelsen bestod av 15 personer och om den sade Johansson att det var ”det bästa jag har varit med om någonsin”.

Thomas Blomqvist instämmer. Med ett stort fullmäktige är det viktigt att man lyckas delegera uppgifter till nämnderna.

– Många är intresserade just av detaljerna och blir besvikna när de inte får syssla med dem. Men det blir helt ohanterbart om så många ska sätta sig in i detaljer, det går bara inte. Det är inte fullmäktiges sak att säga hur länge hälsocentralen på den och den platsen ska vara öppen, säger han. Raseborg har förnyat sin förvaltningsstadga och utvecklar nu mätare och styrinstrument så att fullmäktige kan koncentrera sig på att dra upp riktlinjer och de facto inverka på hur kommunen utvecklas.

Nya Vörå blev till mitt i förra fullmäktigeperioden. Där beslöt man att alla tre fullmäktigeförsamlingar skulle fortsätta tillsammans, vilket resulterade i en fullmäktigeförsamling med hela 48 ledamöter under två år. Nu har man återgått till normen enligt lag.

I likhet med Lovisa har Vörå nu flera inlägg på mötena. De mera politiska inläggen förekom i Oravais men är nytt för resten av den nya kommunen.

Av exempelkommunerna var det bara Pargas som genast från början gick in för den lagstadgade fullmäktigestorleken.

Fullmäktigestorleken bestäms alltså i sammanslagningsavtalet och det har följts i alla kommunerna. De stora fullmäktigeförsamlingarna upplevs som otympliga och ineffektiva av ledningen, med-

an ingen väljare under snabbintervjuerna tog upp fullmäktigearbetet.

Också i det här avseendet gör man sig alltså extra omak för att bygga den nya kommunen och låta flera röster höras i det högsta beslutande organet. Den snabba och snärtiga beslutsgången får söka sig andra arenor.

Under arbetet med den här studien blev det också tydligt att kommunbygget har konsekvenser för hur man förhåller sig till omvärlden. Dels strävar man medvetet till att konsolidera de nya kommuner som har skapats under kommun- och servicestrukturreformen – en del gör det visserligen lite motsträvigt – dels har man noterat regeringen Katainens tydliga skrivning i regeringsprogrammet från sommaren 2011<sup>45</sup> om kommunreformen som ska resultera i starka primärkommuner. ”En stark primärkommun består av naturliga pendlingsområden och är tillräckligt stor för att självständigt kunna sörja för basservicen, med undantag för den specialiserade sjukvården och krävande socialvårdstjänster”, står det i programmet. Det har i sammanslagningskommunerna bidragit till en ”hit men inte längre”-inställning.

Här har vi en paradox: kraven från den statliga ledningen på starka primärkommuner med ”bredare axlar” har bidragit till kommunsammanslagningar – och just sammanslagningarna och mödan med att bygga ihop en ny kommun framkallar en tendens att sluta sig inom den nya kommunen.

Det är mest medborgarna som vill slå vakt om den kommun man har nu. Beslutsfattarna är starkt medvetna om att ordnandet av social- och hälsovården är öppet, så hos dem finns tanken på eventuella kommande sammanslagningar eller intensifierat samarbete närvarande på ett annat sätt.

Både i snabbintervjuerna och under de längre intervjuerna med beslutsfattare fick begreppet ”kommunsammanslagning” omedel-

bart många intervjuade att tänka på framtiden och eventuellt förestående nya sammanslagningar. Man oroade sig för ett minskat inflytande och en tynande representation i de beslutande organen.

Men det fanns också de som såg löften i en större kommun, som den person i Vörå som arbetar med mentalvårds- och missbrukarvårdstjänster. Smått är bra, tyckte hon, men en omstrukturering i ett större sammanhang kunde ge bättre vårdformer.

Efter det att Vörå och Maxmo hade gått ihop var budskapet både från de ledande tjänsteinnehavarna och från politiker på seminarier och konferenser att de fortsatta kraven på utredningar och sammanslagningar var oskäligen. Snart visade ändå en invånarenkät att över hälften kunde tänka sig att Vörå i framtiden går samman med en annan kommun, helst Vasa eller Korsholm.<sup>46</sup> Kommundirektör Christina Öling talar också om att organisationen är mera förändringsbenägen än om de här stora förändringarna inte hade skett.

När en kommunsammanslagning har gjorts prioriteras byggandet av den nya kommunen högt. Det innebär också att kommunen i viss mån bygger murar mot omvärlden, vilket kan göra det besvärligt när kommunreformen förs vidare på nationell nivå. Ändå är omsorgen om kommunens invånare och resurser helt legitim, liksom också de mer eller mindre målmedvetna försöken att skapa en vi-anda. Och det finns svaga signaler om att förändring öppnar för flera förändringar.

## **Beräknat framtida rörelseutrymme är helt avgörande**

I avsnittet om servicen såg vi att tillgängligheten är densamma som före sammanslagningarna. Om det har skett förändringar så har de andra orsaker, exempelvis färre elever (Vörå) och svag ekonomi (Raseborg).



**Här har vi en paradox: kraven från den statliga ledningen på starka primärkommuner med "bredare axlar" har bidragit till kommunsammanslagningar - och just sammanslagningarna framkallar en tendens att sluta sig inom den nya kommunen.**



Trots att servicen, som är det centrala ur medborgarnas synvinkel, är intakt förhåller sig folk allt annat än likgiltigt till sammanslagningen i sin hemkommun. På känsloplanet är reaktionerna starka och tar sig uttryck i långvarig och tidvis rätt hätsk debatt exempelvis om den nya kommunens vapen (Raseborg) och namn (Västaboland/Pargas). I jämförelse med de stora uppgifterna inom utbildning, vård och omsorg eller planläggning och kommunalteknik kan de tyckas betydelselösa. Varför blir de så svåra frågor?

Orsakerna är säkert många. Invånarna kan uppleva dem som viktiga för sin egen identitet. Dessutom kan namnet eller vapnet ses som en symbol för makt och inflytande.

I alla exempelkommunerna talar sammanslagningsavtalen med lite olika formuleringar om att den nya kommunen ska bli livskraftig, erbjuda och utveckla god service och vara kostnadseffektiv. Man vill ha kvar så mycket inflytande som möjligt inom kommunen. Också det är ett löfte, och inget litet löfte heller.

När de kommunala beslutsfattarna tar sammanslagningsbeslutet ser de till de sinas och bygdens intressen. De lovar inte guld och gröna skogar utan försöker muta in ett rörelseutrymme som kan användas i framtiden. Kommunen och kommunens verksamhet ska ju upprätthållas oavsett vad som händer, eller som Mårten Johansson i Raseborg sa: "En kommun förvaltas varenda dag; vi ska se till att det finns vård, att allting fungerar". En kommun är inte någonting man kan lägga ner om det går dåligt eller sälja om det går bra. Hittills har också kommuner som har kört in i en återvändsgränd alltid fortsatt, antingen under statens förmyndarskap eller som en del av en annan kommun. I en kommun kan man bara inte lägga ner olönsam verksamhet – och det beror inte på femårsregeln. Det beror många gånger på att verksamheten är livsviktig för alla eller en del av kommunmedlemmarna. Därför behöver beslutsfattarna ha ett utrymme för vägval och beslut.

Kommun- och servicestrukturreformen bildar en ram för kommunsammanslagningarna, men med Lovisas stadsdirektör Olavi Kalevas ord var orsakerna övervägande interna:

– Lagstiftningen fanns, men jag tror att största orsaken var trycket inifrån. Man insåg i de gamla kommunerna att man inte kan fortsätta, den ekonomiska basen räcker inte till utan man måste ha bredare axlar för att kunna klara sig i framtiden. Det fanns inga andra möjligheter än att börja diskutera en samgång.

Den viktigaste motiveringen till sammanslagningarna förefaller, utgående bland annat från intervjuerna, att ha varit strävan att skapa ett så stort rörelseutrymme som möjligt för framtiden. Det är helt i linje med kommuninvånarnas grundlagsfästa självstyrelse och gäller inte bara på kommunnivå utan också andra enheter, kanske till och med personer.<sup>47</sup>

Med de politiska beslutsfattarna i ansvarsställning och tjänstemannaledningen vid rodret var man beredd att göra de förändringar som absolut krävdes för att inte bli överkörd av statliga beslut. Här kunde beslutsfattare och medborgare förenas kring en gemensam verklighetsbeskrivning och ett gemensamt vägval.

Samtidigt ville man säkra sitt inflytande gentemot andra kommuner och kommunala sammanslutningar, exempelvis inom social- och hälsovården. Kommunreformen med tillhörande reform av vård och omsorg fortsätter, och en ny, starkare kommun bedömdes ha större tyngd att lägga bakom framtida ställningstaganden. Både Olavi Kaleva i Lovisa och Thomas Blomqvist i Raseborg talade om beslutens större betydelse och mera pondus i kontakten med statliga myndigheter med stöd av ett klart större invånarantal än någon av de tidigare kommunerna hade.

Här kommer det regionala perspektivet in. De mindre parterna i en kommunsammanslagning kan se fram emot ett större inflytande i en kommun lik exempelkommunerna i den här studien än i en mastodontkommun, där det finns en mycket stark centralort. Det

är en orsak till att man föredrar en mindre kommunsammanslagning på eget initiativ.

Strävan att säkra ett rörelseutrymme förefaller också att vara ett motiv för de politiska partierna och har påverkat deras orientering inför beslutet. Det framgår exempelvis av att Strömfors, där Centerpartiet var starkt, som sista kommun tog beslut om att gå med i nya Lovisa, där partiets inflytande blev rätt obetydligt. För Svenska folkpartiet har det varit viktigt att skapa kommuner där svenska språket är stark närvarande och där alltså också partiet har en maktposition. Under diskussionerna före en kommunsammanslagning gör alla partier kalkyler om sina möjligheter till fullmäktigeplatser i den nya kommunen – och det blir ett av de element som politikerna väger in i sitt slutliga ställningstagande.

Också olika kommundelar och intressegrupper kalkylerar sitt inflytande i en ny, större kommun.

Den uppfattning som aktörer på alla nivåer har om sitt framtida rörelseutrymme i olika möjliga scenarier blir ett viktigt kriterium som kan tala för sammanslagning.

Det har ibland hävdats att kommunpolitikerna ser till sitt eget intresse och inte till kommuninvånarnas eller kommunens intresse som helhet. Men om beslutsfattarna i en kommun vill trygga ett så stort rörelseutrymme som möjligt är detta inte automatiskt fel. Det kan tvärtom vara en förutsättning för att de lokala förhållandena ska kunna beaktas och att värderingarna bland just den traktens invånare får genomslag i besluten om den kommunala verksamheten i regionen.

## Slutsatser

Under och efter en kommunsammanslagning leder viljan att bygga en ny kommun till många beslut som i ett annat sammanhang skul-

le vara helt irrationella. När man konsoliderar den nya kommunen leder det till en paradox: strävan efter större enheter, som ändå inte i alla avseenden är tillräckligt stora, har lett till en tendens att sluta sig inom den nya kommunen.

Inför en kommunsammanslagning kalkylerar alla aktörer sitt kommande inflytande och rörelseutrymme. Så gör kommunerna, partierna, olika medborgarorganisationer och invånare. Sammanslagningen genomförs då rörelseutrymmet enligt beslutsfattarnas beräkningar är på en acceptabel nivå.



## 8. Till sist

Som avslutning vill jag lyfta fram några observationer som jag funnit särskilt viktiga.

- Vid en kommunsammanslagning går man miste om närheten i den lilla enheten, där "alla känner alla". Det märks på kommun- eller stadskansliet då arbetet delas upp på olika enheter, bland politikerna som inte har förankring i den nya kommunens alla hörn och bland medborgarna som varit vana vid att sticka sig in på kommunkansliet och få sitt ärende utrett på en gång.
- Vid en kommunsammanslagning tystnar rösten från de perifera områdena. Det sker genom att speciella behov och synpunkter i en självständig kommun inte självklart syns i den nya kommunens ställningstaganden. Skillnader som tidigare syntes i nyckeltal för kommunerna jämnas ut. Samtidigt blir den nya kommunen en starkare aktör på den nationella scenen. Det kan i bästa fall leda till att en perifer region blir synligare, och indirekt kan det eventuellt ha positiva återverkningar också för periferins periferi och människorna där.
- Vid en kommunsammanslagning öppnas en möjlighet att skapa kanaler för direkt medborgarinflytande. För att verkligen bredda demokratin måste inflytandet genuint utgå från medborgarna och vara ett uttryck för deras autonoma aktivitet.
- Vid en kommunsammanslagning sluter sig kommunen och bygger upp en ny enhet, också via beslut som i andra sammanhang inte betraktas som rationella. Vid samarbete mellan kommuner behövs inte beslut av det slaget. Kommunen

öppnar sig och förtroende mellan samarbetspartnerna byggs över gränserna, kanske inte medvetet men som biprodukt.

- Vid en kommunsammanslagning blir de anställda inom kommunen flera och sakkunskapen breddas. Det kollegiala stödet inverkar positivt både på servicenivån och på möjligheterna att rekrytera kompetent personal.
- Vid en kommunsammanslagning blir god förvaltning ett måste. En kommun med god förvaltning möter i idealfallet allt och alla konsekvent, på ett jämlikt och förutsägbart sätt, där godtycke inte har någon plats.
- Vid en kommunsammanslagning blir de förtroendevaldas roll uttryckligen att se helheten och axla det strategiska ledarskapet. Styrelsens roll stärks under själva sammanslagningsprocessen och kommundirektörens insats är central. Fritidspolitiker har vanligen varken den tid eller de organisatoriska redskap som behövs.
- Vid en kommunsammanslagning drar en frisk fläkt genom kommunerna. Gamla, informella kanaler till makten fungerar inte längre för en del och stärks för andra. Maktkonstellationer byggs upp på nytt. När de informella strukturerna är på plats i den nya kommunen är de resursstarkare och ger därför potentiellt mera inflytande än i de tidigare kommunerna.
- Vid en kommunsammanslagning finns kommunen i så gott som alla medborgares tankar, åtminstone i relativt små kommuner som den här studiens exempelkommuner. Svararna under snabbintervjuerna gav uttryck åt en samhällelig kompetens och deras synpunkter på sammanslagningen var nästan utan undantag nyanserade.
- Vid en kommunsammanslagning är en utvidgad fullmäktigeförsamling ett sätt att skapa acceptans för sammanslagning-

en. Priset är ofta ett besvärligare besluts klimat och långsam beslutsgång.

- Vid en kommunsammanslagning prioriteras bibehållen servicetillgång under de första åren. Det ger sammanslagningen acceptans och ger dem som fattat beslutet chans till en politisk framtid. I det långa loppet och med regeringarnas vägval i tankarna (det är redan den tredje regeringen som går på samma linje) kan man vänta sig en ekonomiskt motiverad minskning av den kommunala servicen som skulle ha varit svårare att nå beslut om i ett Finland med många och delvis små kommuner.

# 9. Frågor att fundera på inför en sammanslagning

Här följer några mer och mindre allvarliga frågor att fundera på inför en kommunsammanslagning.

- När ska man göra en kommunsammanslagning? När de kommuner som ska gå ihop är redo och den politiska viljan att fatta beslutet finns. Det kommunala självstyret innefattar definitivt beslut om frivilliga kommunsammanslagningar också om regeringen driver på en kommunreform. Alternativet är samarbete kommuner emellan.
- Hur lång tid ska man beräkna? Det är bäst att snabba på. Två år verkar vara en lämplig tid från det frågan väckts på allvar.
- Hur ingående utredningar ska man göra? Utredningar kan göras i obegränsad omfattning. Å andra sidan avgörs framtiden av de politiska beslut som fattas, precis som under andra tider i kommunen.
- Till vad vill man använda styrkan i den nya kommunen? Det är besluten både före och efter sammanslagningen som avgör om sammanslagningen blir en framgång eller inte. Det gäller att realisera de möjligheter som en kommunsammanslagning öppnar.
- Hur sköter man namnfrågan? Om man inte kan enas om något av de nuvarande kommunnamnen är det en fördel om det finns ett historiskt namn som förenar regionen.

- Hur får alla tidigare kommuner en representation på symbolnivå? Genom man använder Vörås recept: en bidrar med namnet, en annan med vapnet och en tredje med logon.
- Vilka kommuner ska göra en bedömning av de språkliga konsekvenserna av sammanslagningen? Alla kommuner. Invånarnas subjektiva rätt till grundläggande utbildning och barn-dagvård på sitt språk gäller i alla kommuner oberoende av de språkliga förhållandena.
- Hur ser man till att de språkliga rättigheterna inte försämras? På nationell nivå och på längre sikt gäller det främst rätten att använda svenska i servicesituationer, inom förvaltningen och i demokratiska processer. Till det behövs kommuner med svenska som majoritetsspråk och ett nätverk där de ingår.
- Vilken plats vill man ge demokratin mellan valen? Organ för när demokrati eller andra systematiska former för invånarin-flytande tillför den representativa demokratin nya element. Beslutsgången får några krökar till, men å andra sidan kommer flera synvinklar med i bilden redan innan besluten fattas.
- Hur viktig är en bred representation i de beslutande organen? Om man i inledningsskedet väljer utvidgade fullmäktigeför-samlingar innebär det långsammare beslutsgång, men samtidigt involveras flera representanter för invånarna i ledningen av den nya kommunen.
- Hur prioriterar man tillgången till service? Kostnadseffektivitet och många servicepunkter går illa ihop. Likväl finns kommunen till för sina invånare och för att erbjuda dem lik-värdig service var de än bor i kommunen.

# Suomenkielinen yhteenveto

Kuntauudistus on tullut jäädäkseen. Kuntien määrä on seitsemän viime vuoden aikana vähentynyt 111:llä, ja 68 yhdistynyttä kuntaa on aloittanut toimintansa. Niiden joukossa ovat tämän selvityksen esimerkkikunnat Loviisa, Parainen, Raasepori ja Vöyri.

Selvityksen tarkoitus on vastata siihen, mitä kunnissa ajateltiin ennen yhdistymistä ja siihen, miten yhdistyminen sujui. Työssä käydään läpi hallinnon uusia järjestämistapoja ja erilaisia kunta-laisten arkea helpottavia palveluita. Tarkastelussa ovat etenkin lähidemokratian toteutuminen sekä palvelujen saaminen kuntalaisen omalla äidinkielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi.

Selvityksen aineisto koostuu kirjallisuudesta, Paras-hankkeen vaikutuksia selvittäneen arviointitutkimusohjelman eli ART-TU-ohjelman tuloksista ja haastatteluista. Haastateltavina olivat toisaalta kunnanjohtajat ja järjestelytoimikuntien puheenjohtajat sekä toisaalta paikallisissa marketeissa sattumalta kohdatut kuntalaiset.

Tutkielman esimerkkikunnista Parainen on ainoa, jolla on viralliset toimielimet lähidemokratian toteuttamiseksi. Kaupungin valtuusto valitsee entisten saaristokuntien eli Houtskarın, Iniön, Korppoon ja Nauvon asukkaiden ehdotuksesta jäsenet neljään aluelautakuntaan. Pienten kuntien edustus oli edellytyksenä kuntaliitokselle.

Haastatellut johtavat kuntapäätäjät katsoivat edustuksellisen demokratian riittävän, mikä lienee selityksenä sille, miksi kansalaisvaikuttamiselle on kehitetty niin vähän kanavia. Voidakseen vaikuttaa asioihin kuntalaiset kertoivat kääntyvänsä usein ensisijaisesti kunnan luottamushenkilön tai viranhaltijan puoleen. Tämä

voi johtua osaksi siitä, että esimerkkikunnat ovat pieniä kuntaliitosten jälkeenkin.

Kaikilla kuntalaisilla päättäjät mukaan lukien tulee olla todellinen mahdollisuus vaikuttaa oman kunnan päätöksentekoon äidinkielestä riippumatta. Esimerkkikunnat ovat löytäneet erilaisia keinoja kieliongelmien ratkaisemiseksi, mutta tehtävää on vielä paljon. Tämä koskee kuntia laajemminkin.

Kuntien yhdistymissopimuksissa käsitellään paljon erilaisia perustavia oikeuksia ja vapauksia. Kielellisiä perusoikeuksia ei oteta huomioon lainkaan samassa määrin, vaikka ne ovat yhtä vahvoja juridisia normeja. Yhdistymissopimuksessa kielelliset perusoikeudet tulisi ottaa huomioon perustuslakiin vetoamalla, ja sopimuksessa olisi oltava lauseke siitä, että sen kielimääräykset viedään uuden kunnan hallintosääntöön. Yksikään esimerkkikunnista ei ole toiminut näin.

Tarkastelun kohteena olevista kunnista vain Loviisan asukkaiden enemmistö on suomenkielisiä. Loviisassa kahdelle liitoskunnalle neljästä yhdistyminen merkitsi enemmistökielen vaihtumista. Kaupungin hallintosäännössä kaksikielisyys on otettu esimerkillisesti huomioon, mistä on hyötyä ruotsinkielisille.

Vähemmistökielen puhujat voivat toisinaan hyötyä kuntaliitoksesta. Isommassa kunnassa vähemmistöstä tulee suurempi, ainakin määrällisesti, joskus myös prosentuaalisesti. Vähemmistön koon kasvaessa myös erilaisten kunnallisten palvelumuotojen tarve kasvaa. Suuremmassa kunnassa tarpeeseen voidaan usein vastata järjestämällä toiminta itse.

Kielen kannalta kuntaliitokset tuntuvat raskaimmilta niissä entisissä kunnissa eli nykyisissä kunnanosissa, joissa valtakieli on vaihtunut kuntien yhdistymisen takia toiseksi. Åbo Akademin julkaisema kielibarometri osoittaa, että palvelujen saaminen omalla äidinkielellä on näissä kunnanosissa vaikeutunut. Kuntalaiset ovat myös huolissaan palvelujensa tulevaisuudesta. Vähemmistökieli

on altis sille, että sen käyttö vähenee entisestään. Suomea tukee se, että se on koko maan tasolla vahva enemmistökieli.

Tekevätkö suuremmat ja vahvemmat kunnat jotain, mitä ei aikaisemmin tehty? Kun tätä kysyttiin lyhyissä haastatteluisissa kuntalaisilta, he pohtivat lähinnä arkeensa liittyviä asioita. Vastaajat puhuivat lumenpoistosta, joukkoliikenteen lipuista, kirjastoautoista ja linjatakseista.

Uutta on, että osa hallinnosta on hajautettu kuntaliitoksen jälkeen. Kaikilla uusilla kunnilla on jotain hallintoa melkein kaikissa entisissä kunnissa, mutta kaikkialla hajauttaminen ei ole onnistunut yhtä hyvin. Paraisilla on vähitellen onnistuttu valitsemaan ne toiminnot, jotka voidaan hajauttaa: hajauttaminen sopii parhaiten kaupungin tukitoiminnoille, joihin ei liity asiakaskontakteja.

Kaikkien neljän esimerkkikunnan liitosprosesseissa toimintaa on näyttänyt ohjaavan kaksi keskenään ristiriitaista motiivia. Toisaalta uutta kuntaa on haluttu aidosti rakentaa, toisaalta on haluttu turvata se, että tulevaisuudessa on liikkumavaraa. Miten asiat sitten kunnissa odotuksiin verrattuna sujuivat? Yhdistymissopimukset on tarkoituksellisesti löyhästi muotoiltu, ja ne muodostavat vain yhden osan jatkuvasta poliittisesta ja yhteiskunnallisesta köydenvedosta, jolla ratkaistaan se, miten kuntien toiminta tulisi järjestää. Kuntalaisilla näyttäisi kuitenkin olevan käsitys kuntaliitoksia ohjaavista poliittisista prosesseista ja kunnan toiminnasta.

Käännös: Anni Turunen



# Muntliga källor

## Intervjuade och kontaktade personer

Lilian Andergård-Stenstrand, kommunikationschef, Lovisa  
Marita Bagge, journalist, Vasabladet  
Jan Björkwall, sakkunnig, Finlands Kommunförbund  
Thomas Blomqvist, organisationskommissionens ordförande, Raseborg  
Mårten Johansson, stadsdirektör, Raseborg  
Peter Johansson, journalist, Västra Nyland  
Kari Hagfors, förtroendevald i Lovisa, Folktingets förvaltningsutsk.  
Jörgen Hermansson, organisationskommissionens ordförande, Pargas  
Cecilia Hindeross, rektor, Väståbolands medb.institut  
Stina Jäderholm, journalist, Borgåbladet  
Olavi Kaleva, stadsdirektör, Lovisa  
Helén Kurri, journalist, Östra Nyland  
Nina Lindroos-Holmström, förtroendevald i Raseborg, Folktingets förvaltningsutsk.  
Mats Lobbas, organisationskommissionens ordförande, Lovisa  
Thomas Rosenberg, fullmäktigeledamot, Lovisa  
Jussi Piipponen, journalist, Pohjalainen  
Siv Sandberg, forskare, Åbo Akademi  
Kati Sointukangas, projektkoordinator, Raseborg  
Folke Öhman, stadsdirektör, Pargas  
Christina Öling, kommundirektör, Vörå  
Per Östman, organisationskommissionens ordförande, Vörå

## Snabbintervjuer 13.2–2.3.2013

Intervjuplats	Kommun	Antal intervjuade
Lovisa K-market	Lovisa	8
K-market Forsby	Lovisa	9
K-supermarket Reimari	Pargas	7
Färjan Lillmälö-Nagu	Pargas	11
S-market Ekenäs	Raseborg	4
K-supermarket Ekenäs	Raseborg	4
Varuboden-Osla	Raseborg	6
Oravais Livsmedel K	Vörå	9
S-market Vörå	Vörå	10
<b>Summa</b>		<b>68</b>

# Källförteckning

- Andergård-Stenstrand, Lilian: "Lovisa stad fungerar på två språk", Finlands kommuntidning 4/2012.
- Avtal om ordnande av förvaltning och service. Ekenäs, Karis och Pojo 7.6.2007.
- Enkät till kommuninvånare 2011, opublicerat material inom ARTTU-projektet, Marianne Pekola-Sjöblom.
- Finlands grundlag 11.6.1999/731.
- Fredriksson, Cecilia: *Utvärdering av samgången 2009 mellan de fem tidigare kommunerna i nuvarande Pargas stad*, 2012.
- Grundlagsutskottets betänkande 10/1998 rd. Regeringens proposition med förslag till ny Regeringsform för Finland.
- Grundlagsutskottets utlåtande 37/2006 rd. Regeringens proposition med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningenslagen och av lagen om överlåtelseskatt.
- Grundlagsutskottets utlåtande 33/2009 rd. Regeringens proposition med förslag till kommunindelningenslag.
- Herberts, Kjell: *Språkbarometern 2012*, Service på svenska och finska – i minoritetsperspektiv, Institutet för samhällsforskning, Åbo Akademi, Vasa 2013.
- Hiironniemi, Silja: *Kuntien tehtävien kartoitus*, raportti 2012, Finansministeriets publikationer 2/2013.
- Kallio, Olavi; Meklin, Pentti; Tammi, Jari ja Vakkuri, Jarmo: *Kohti parasta kuntatalouden kehitystä? Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 24/2012*.
- Kommunallagen 17.3.1995/365 med uppdateringar.
- Kommunförbundet informerar 30.5.2012, Att rösta är fortfarande det viktigaste sättet att påverka
- Kommunindelningenslag 29.12.2009/1698.
- Kommunindelningenslag (upphävd) 19.12.1997/1196.
- Koski, Arto: "Sadan kunnan vähennys", Kuntaliitto/Kuntarakennefoorumi 10.5.2011.
- Lag om en kommun- och servicestrukturreform 169/2007, "Ramlagen".
- Leidenius, Kia: "Jämnstora kan lyckas med fusion", Finlands kommuntidning 6/2011.
- Leinamo, Kari: *Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista*, Vaasan yliopisto, Levön-instituutti 2010.
- Lund, Kim: "Kommunreformen var bra för Iniö skola", Åbo Underrättelser 11.3.2013
- Lovisa stads förvaltningsstadga. Godkänd av stadsfullmäktige 14.12.2009

Lovisa stadstrategi på webben, Lovisa / Beslutsfattande / Stadens strategier och instruktioner / Stadsstrategi 20.04.2012

Medborgardialog: [www.sk1.se/vi\\_arbetar\\_med/demos/demokratiutveckling](http://www.sk1.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling)

Meklin, Pentti ja Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.): *Parasta Artun mitalla II*, Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 23/2012 (Utkommer på svenska med rubriken Struktur med Arttumått II).

Morjens. Officiellt meddelande från Lovisa, hösten 2010.

Pargas stad. Förvaltningsstadga, Justerad 11.2.2013.

Pekola-Sjöblom, Marianne: *Kuntalaiset kunnallisten palvelujen arvioitsijoina*, Tutkimus kuntalaisten mielipiteistä kunnallisista palveluista ARTTU-tutkimuskunnissa vuosina 2008 ja 2011, Helsinki 2012.

Raseborgs förvaltningsstadga, Godkänd av stadsfullmäktige 10.11.2008, version 2011\_01.

Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering 22.6.2011.

Tuori, Kaarlo: Utlåtande till Folktinget 14.4.2012.

Sandberg, Siv: *Paras-uudistus kuntapäätäjän silmin*, Paras-Arttu-ohjelman tutkimuksia nro 20, 2012.

Sandberg, Siv och Pihlaja, Ritva: *Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa*, Finansministeriets publikationer 27/2012.

Samgångsavtal mellan kommunerna Houtskär, Iniö, Korpo och Pargas stad 27.8.2007.

Samgångsavtal mellan Liljendal, Lovisa, Pernå och Strömfors för bildande av en ny kommun 4.8.2008.

Samgångsavtal mellan Oravais och Vörå-Maxmo kommuner, Godkänt av kommunfullmäktige i Oravais 10.3.2010 paragraf 21 och i Vörå-Maxmo 10.3.2010 paragraf 16.

Samgångsavtal\_bilaga1.pdf på [pargas.fi](http://pargas.fi) > Aktuellt > Alla nyheter 2009 > En ny stad såg dagens ljus!

Skärgårdsdelegationen: *Det nationella skärgårdspolitiska åtgärdsprogrammet 2012–2015*.

Strateginen yhdistyminen: [www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/yhdistymisprosessi/strateginenyhdistyminen/Sivut/default.aspx](http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/yhdistymisprosessi/strateginenyhdistyminen/Sivut/default.aspx)

Suksi, Markku: *Sammanslagingsavtalet som en del av systemet för tryggheten av språkliga grundrättigheter vid kommunsammanslagningar*, Justitieministeriet, Utredningar och anvisningar 28/2012.

Vörå kommun. Förvaltningsstadga, Godkänd av fullmäktige 19.01.2011.

Wikberg, Kristina: "Aktiv invånardialog i Lewisham. Demokratien når ungdomar i Londons förorter", Finlands kommuntidning 2/2013.

# Bilaga 1

## Frågor för snabbintervjuerna

1. När använde du senast någon kommunal service? Vad var det?
2. Kan du jämföra med hur det var före sammanslagningen? Avstånd, servicespråk, kvalitet.
3. Hur påverkar kommunens beslut och verksamhet ditt dagliga liv?
4. Hur viktigt är det för dig att du kan påverka kommunen? Vilka kanaler har du använt?
5. En sak som har blivit bättre? En sak som har blivit sämre?
6. Har du märkt av något helt nytt i kommunen (som har att göra med sammanslagningen)?
7. Tänker du på kommunen som Vi? Är kommunen en del av din identitet?

Bakgrundsfrågor: Var bor du? (Kommundel)

Räknar du dig som finskspråkig, svenskspråkig, tvåspråkig svenska-finska eller något annat?

# Noter

- 1 Lag om en kommun- och servicestrukturreform 169/2007, 1§, s.k. ”ramlagen”.
- 2 Skärgårdsdelegationen: Det nationella skärgårdspolitiska åtgärdsprogrammet 2012–2015.
- 3 Meklin och Pekola-Sjöblom, s. 40.
- 4 Kallio, Meklin, Tammi och Vakkuri, s. 154.
- 5 Kommunindelningslag 29.12.2009/1698, 1§.
- 6 Lag om en kommun- och servicestrukturreform 169/2007, sk. ”ramlagen”.
- 7 Tuori, 2012.
- 8 Samgångsavtal mellan Oravais och Vörå-Maxmo kommuner, 21 § och 16 §.
- 9 Avtal om ordnande av förvaltning och service. Ekenäs, Karis och Pojo 7.6.2007.
- 10 Samgångsavtal mellan Liljendal, Lovisa, Pernå och Strömfors 4.8.2008.
- 11 Samgångsavtal mellan kommunerna Houtskär, Iniö, Korpo och Pargas stad 27.8.2007.
- 12 Lag om en kommun- och servicestrukturreform 169/2007, s.k. ”ramlagen”.
- 13 Sandberg, 2012 s. 62.
- 14 Samgångsavtal, bilaga 1 s. 6.
- 15 Hiironniemi, 2013 2. 17.
- 16 Morjens, informationstidning.
- 17 Se källföteckning för nätadress, Strateginen yhdistyminen.
- 18 Sandberg och Pihlaja, 2012.
- 19 Meklin och Pekola-Sjöblom s. 61.
- 20 Lund, 2013.
- 21 Läs mer om medborgardialog på [www.skl.se](http://www.skl.se).
- 22 Wikberg, 2013.
- 23 Sandberg och Pihlaja, 2012.
- 24 Fredriksson, s. 24.
- 25 Samgångsavtal, bilaga 1.
- 26 Leinamo, s. 101.
- 27 Kommunförbundet informerar 30.5.2012.
- 28 Enkät 2011 inom ARTTU-projektet.
- 29 Lovisas stads förvaltningsstadga 2 §.
- 30 Herberts, s. 48.
- 31 Tuori, 2012.
- 32 Pekola-Sjöblom, 2012 s. 46, 36, 62 och 38.

- 33 Suksi, 2012 s. 55.
- 34 Suksi, 2012 s. 87.
- 35 Andergård-Stenstrand, 2012.
- 36 Herberts, 2012 s. 16.
- 37 Lovisa stadsstrategi.
- 38 Raseborgs förvaltningsstadga.
- 39 Herberts, 2012 s. 16.
- 40 Pargas stads förvaltningsstadga 92 § och 139 §.
- 41 Herberts, 2012 s. 45–46.
- 42 Sandberg, 2012 s. 36.
- 43 Kommunindelningenslag 29.12.2009/1698, 25 §.
- 44 Kommunallagen 17.3.1995/365 med uppdateringar 10 §.
- 45 Regeringsprogrammet 2011.
- 46 Leidenius, 2011.
- 47 Finlands grundlag 121 §.

# Magma-studier



2•2009

## Finlands okända historia

En studie av Janne Holmén som granskar hur den svenska tiden 1150–1809 behandlas i gymnasieundervisningen i Finland.



3•2009

## Svenskans ställning i metropolen

En studie av Marianne Mustajoki som analyserar språkkonsekvenserna av samarbetslösningar i huvudstadsregionen.



1•2010

## Det svenska i Finland år 2030

En scenariorapport om svenskans framtid utgående från förändringen i vår omvärld.



2•2010

## Kommunreformens konsekvenser för församlingarna

En studie av Bengt Klemets som behandlar församlingsidentitet och strukturer i de nya kyrkliga samfundeterna.



3•2010

## Det sammanhållande kittet

En studie av minoritetsmedier i Europa av Tom Moring och Sebastian Godenhjelm.



4•2010

## Religionens återkomst – Uskonnon ylönousemus

Brytningspunkter i kyrkan och kulturen. Tuomas Martikainen & Ville Jalovaara, red. Tvåspråkig publikation.





1•2011

### **Mikä suomenruotsalaisissa ärsyttää?**

Pasi Saukkonen analysoi ajankohtaisia kirjoja ja lehtiartikleita sekä verkkokeskustelua. Varför irriterar finlandssvenskarna? Pasi Saukkonen analyserar mediedebatten. Sammandrag på svenska.



2•2011

### **Invandringens samhällsekonomiska konsekvenser**

Jan Saarela kartlägger immigrationens effekter på arbetsmarknad, företagande och utrikeshandel. Med fokus på Svenskfinland jämförs olika kommuners förmåga att hantera invandringen.



3•2011

### **Frivillig svenska? Utbildningsrelaterade konsekvenser**

Åsa Palviainen går igenom dagens läge med den obligatoriska svenskan i finskspråkiga skolor och eventuella konsekvenser av alternativen.



4•2011

### **Det går hårt**

Linnea Hanell analyserar den skrivna finlandssvenskan ur ett sverigesvenskt perspektiv.



5•2011

### **Affärer eller business?**

Wilhelm Barner-Rasmussen analyserar språkanvändningen i det ekonomiska samarbetet mellan Finland och Sverige. Behövs svenskan fortfarande eller har engelskan tagit över?



6•2011

### **Språket på agendan i metropolen**

Med fokus på social- och hälsovården ritar Johanna Westman upp en vägkarta för hur förändrade strukturer kunde stärka det svenska serviceutbudet i huvudstadsregionen.



1•2012

### **Via svenska – Den svenskspråkiga integrationsvägen**

Karin Creutz och Mika Helander kartlägger och analyserar invandrarnas behov av och intresse för integration på svenska i huvudstadsregionen.



2•2012

### **Journalismin kohtalo mediamurroksessa**

#### **– Överlevnadsstrategier för minoritetsmedier**

Hannu Olkinuora behandlar kvalitetsjournalistikens framtid, Marit Ingves belyser EU:s mediepolitik medan Lia Markelin jämför situationen för fyra minoritetsspråk inom public service.



3•2012

### **På spaning efter den nya finlandssvenska identiteten**

Genom intervjuer med elever i svenska skolor kartlägger Camilla Kovero 11-18-åringars språkliga bakgrund, preferenser och attityder. Studien visar hur en tilltagande tvåspråkighet påverkar identiteten och svenskans roll.



4•2012

### **Enligt lika grunder – Samanlaisten perusteiden mukaan**

Gustav Björkstrand gör en språkkonsekvensbedömning av de föreslagna strukturmodellerna för den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland. På svenska och finska i samma publikation.



1•2013

### **”De talar finska över huvudet på mig”**

#### **– perspektiv på svenskspråkig mentalvård**

Eini Pihlajamäkis studie belyser svenskspråkiga mentalvårdsklienters situation i ljuset av de stora förändringar mentalvården genomgått i Finland. Rapporten avslutas med konkreta rekommendationer för att säkerställa vård på svenska.

# Övrig Magmalitteratur

## **Europeisk mosaik – Nationella minoriteter som utmaning**

Sten Berglund och Kjetil Duvold ger i denna bok en överblick över de nationella minoriteterna i Europa och placerar minoritetsproblematiken i ett större politiskt sammanhang. Utgiven i juni 2010.

## **Den obligatoriska svenskan – en historisk analys**

Erik Geber granskar argumentationen, debatten och processerna som lett till kritiska omröstningar i riksdagen om undervisningen i svenska på 1960-, 1990- och 2000-talet. Magma pm 1, 2010.

## **En- eller tvåspråkiga lösningar**

### **– om språkliga konsekvenser vid sammanslagningar**

Linnéa Henriksson diskuterar fördelar och risker med olika alternativ för svenskspråkiga enheter inom den offentliga sektorn. Magma pm 2, 2011.

## **”Enligt vårt förmenande”**

### **– Sju österbottniska röster om kommunernas framtid**

Sex svenskösterbottniska kommun- eller stadsdirektörer ger sin syn på kommunernas framtid. Med kommentar av Ole Norrback. Magma pamflett 2012.

**Maria Brommels**

# Den nya kommunen

## En studie av tidigare kommunsammanslagningar

Under de senaste tio åren har antalet kommuner i Finland minskat med långt över hundra. Trycket på ytterligare strukture reformer är starkt. Vad kan vi medborgare och kommuninvånare lära oss av de sammanslagningar som genomförts? Vad kan beslutsfattarna i kommuner som står inför stora förändringar lära sig av tidigare erfarenheter? Kan den nya kommunen infria löften som gavs i processens början och hur påverkar en sammanslagning den nya kommunens service och närdemokrati?

Bland annat dessa frågor står till grund för denna rapport med Lovisa, Pargas, Raseborg och Vörå som fallstudier. Alla exempelkommuner är tvåspråkiga och författaren ser därför också på hur det gick med den språkliga servicen. Som underlag har hon använt sig av skriftligt material samt egna intervjuer med beslutsfattare, sakkunniga, journalister och kommuninvånare.



 Kuntaliitto  
Kommunförbundet

**Magma-studie 2 • 2013**

ISBN 978-952-5864-41-0



9 789525 8644 10