

Magma pm

EN- ELLER TVÅSPRÅKIGA  
LÖSNINGAR  
Om språkliga konsekvenser vid sammanslagningar

Linnéa Henriksson

magma

## OM FÖRFATTAREN

PL Linnéa Henriksson forskar och undervisar i offentlig förvaltning vid Åbo Akademi. Till hennes forskningsintressen hör marknadsorientering i kommunal verksamhet, kommuner som tvåspråkiga miljöer och kommunala förtröendevalda. Därtill sitter hon i fullmäktige och stadsstyrelsen i Raseborg. Linnea Henriksson är gift och har tre mer och mindre tvåspråkiga söner.

**Magma pm 2**

En- eller tvåspråkiga lösningar  
Om språkliga konsekvenser vid sammanslagningar

Utgivare: Finlands svenska tankesmedja Magma  
[www.magma.fi](http://www.magma.fi)

Magma pm 2  
2011

Tryck: Oy Nord Print Ab  
Form och layout: Oy Nord Print Ab

ISBN: 978-952-5864-23-6 (print)  
ISBN: 978-952-5864-24-3 (online)  
Publikationer i serien Magma pm  
ISSN-L: 1799-3806  
ISSN: 1799-3806 (print)  
ISSN: 1799-3814 (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.

**En- eller tvåspråkiga lösningar**  
**Om språkliga konsekvenser vid sammanslagningar**

**Linnéa Henriksson**



# Innehåll

<b>Förord</b>	<b>7</b>
<b>Sammandrag</b>	<b>11</b>
<b>Inledning</b>	<b>13</b>
<b>Implementering av förvaltningsreformer</b>	<b>15</b>
<b>En- eller tvåspråkiga lösningar?</b>	<b>21</b>
<b>Enspråkighet ger likvärdighet och sårbarhet</b>	<b>21</b>
<b>Majoritetsperspektivet försvårar tvåspråkighet i praktiken</b>	<b>24</b>
<b>Kritisk massa</b>	<b>28</b>
<b>Exempelsituationer</b>	<b>33</b>
<b>Eldsjälar, nätverk och matrisorganisationer</b>	<b>34</b>
<b>Enstaka organisationsförändringar</b>	<b>36</b>
<b>Egentliga reformer</b>	<b>45</b>
<b>Yrkesutbildningen i östra Nyland</b>	<b>51</b>
<b>Ministeriets linjedragningar</b>	<b>52</b>
<b>Den regionala viljan</b>	<b>56</b>
<b>Ett flerspråkigt yrkesinstitut?</b>	<b>61</b>
<b>Slutsatser</b>	<b>68</b>

<b>En- eller tvåspråkiga lösningar</b>	<b>73</b>
<b>Konsekvensbedömning på olika sätt</b>	<b>73</b>
<b>Språkplanering ger medvetenhet</b>	<b>75</b>
<b>Handlingsalternativ</b>	<b>78</b>
<b>Referenser</b>	<b>85</b>



# Förord

**D**et finns en uttalad strävan efter större enheter på olika områden i samhället. Det privata näringslivet söker stordriftsfördelar, effektivitet och en starkt ställning på marknaden. Också inom kommun och stat finns fördelar att hämta: ekonomiska inbesparingar, synergiefekter och effektivisering. Denna strävan efter stordriftsfördelar kan ifrågasättas, men faktum kvarstår: i ekonomiska kristider är centralisering och effektivitet honnörsord.

För Svenskfinland är trenden utmanande. När enheter, funktioner eller regioner sammanslås finns risken att svenskan hamnar i kläm. Språkliga aspekter står sällan i fokus då kommuner sammanslås eller myndigheter bildar nya samarbetskonstellationer. Jakten på effektivitet leder lätt till att svenskan närmast uppfattas som en kostnad. Paragraf 17 i grundlagen ställer visserligen krav på den offentliga sektorn ”att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder”, men som Magma har påpekat i tidigare rapporter förblir detta ofta bara en vacker princip. Lagstiftningen ger inte besked om *hur* de språkliga rättigheterna ska tryggas i praktiken i en situation då de *faktiska* språkkunskaperna i samhället försämras. Lagen stipulerar när en individ har rätt till information eller betjäning på sitt modersmål, men den definierar inte *kvaliteten* på denna service. Också en undermålig svensk service är – tyvärr – acceptabel ur ett strikt juridiskt perspektiv, det har erfarenheterna visat.

Magas pm *En- eller tvåspråkiga lösningar* initierades av ett konkret behov: I början av året pågick en process i östra Nyland där man planerade en sammanslagning mellan olika enheter för andra stadiets utbildning. En utomstående konsultfirma hade anlåtats för att utreda de olika alternativen som skulle innebära antingen en-, två- eller

flerspråkiga lösningar. Det språkliga perspektivet saknades i denna konsultutredning. Magma gav därför i uppdrag åt PL Linnéa Henriksson att problematisera alternativen för omorganiseringen av andra stadets yrkesutbildning i östra Nyland ur en svenskspråkig synvinkel. Detta arbete blev färdigt i slutet av februari och överlämnades då till berörda parter.

Magmas mål var ända från början att betrakta frågeställningen i ett vidare perspektiv. Därför bad vi Linnéa Henriksson utreda de språkliga konsekvenserna vid sammanslagningar av olika slag inom den offentliga sektorn. Avsikten med *En- eller tvåspråkiga lösningar* är att med hjälp av praktiska exempel problematisera frågeställningen. Enspråkiga lösningar kan trygga svenskans ställning, men ibland blir enheterna så små att kompetensen eller kvaliteten lider. Tvåspråkiga lösningar kan ge enheterna större resurser över lag, men minoritetsspråket (oftast svenska, ibland finska) hamnar lätt i bakgrunden.

Detta Magma pm kan förhoppningsvis främja en fördomsfri diskussion om en- och tvåspråkiga lösningar. Henriksson beskriver risker och fördelar med olika alternativ. Hon går igenom faktorer som måste beaktas för att den språkliga minoritetens röst ska höras både i initialskedet och i det långa loppet när reformen genomförts och verksamheten övergått i rutin. Hon hänvisar till internationella erfarenheter som ger en vink om hur stora minoriteter borde vara i en fungerande enhet för att de facto ha tyngd. Och hon presenterar avslutningsvis olika handlingsalternativ som underlättar planeringen av reformer ur språkminoritetens synvinkel. Kärnan i resonemanget är att noggrann språkplanering behövs vid sammanslagningar, annars blir slutresultatet inte gott.

Tankesmedjan Magmas verksamhet bygger på ett positivt och proaktivt förhållningssätt till förändringar i samhället och omvärlden. Erfarenheterna visar att den som envist håller fast vid nuläget förr eller

senare tvingas acceptera att utvecklingen ändå går vidare, kanske med ett sämre utfall än väntat. Därför är det oftast bättre att kartlägga konsekvenserna av planerade reformer i ett tidigt skede och att utveckla konstruktiva förslag som för utvecklingen i önskad riktning. Det är i denna anda som Linnéa Henriksson har utfört sitt utredningsuppdrag.

Helsingfors i augusti 2011

Björn Sundell  
Utredningsansvarig  
Tankesmedjan Magma



# Sammandrag

**F**inländsk förvaltning präglas för närvarande av en stark strävan efter större enheter, för att uppnå enhetlighet, stordriftsfördelar och stärkt kvalitet. De tydligaste exemplen är kommun- och servicestrukturreformen och reformen av den statliga regionalförvaltningen, men samma utveckling syns också som enstaka förändringar av organisationer. Det är sällan man, när större enheter planeras, i någon större utsträckning tar hänsyn till service på svenska, eller till att tvåspråkig verksamhet i en mindre enhet kan fungera bra, medan verksamheten på minoritetsspråket kan drunkna i en stor enhet.

Strävan mot större enheter har väckt frågan om huruvida det är bättre att organisera svensk verksamhet eller service i en- eller tvåspråkiga lösningar. Fördelen med enspråkiga lösningar är en garanterad svensk (eller finsk) service, medan riskerna ligger i att enspråkiga enheter ofta är små och därför sårbara och kan ha problem med kompetensförsörjningen. I en tvåspråkig verksamhet, däremot, är risken uppenbar för att verksamheten över tid är allt mer enspråkig, särskilt om minoritetens andel är liten och om tvåspråkigheten förväntas upprätthållas av sig själv.

Allting tyder på att det finns tre förutsättningar för att en tvåspråkig verksamhet ska fungera på två språk i praktiken: **1) Minoritetens andel får inte vara för liten.** För att inte majoriteten ska börja tugga på minoriteten borde minoritetens andel av ett sammanhang vara minst 30 procent. **2) All tvåspråkig verksamhet kräver medveten språkplanering.** Det värsta man kan göra är att tro att det går av sig själv. Språkplanering kan se ut på olika sätt, att det finns en medveten strategi är antagligen viktigare än dess exakta beståndsdelar. **3) Någon i ledningen måste ha (och ta) ett uttalat ansvar för verksamheten på minoritetsspråket.** Det som ”inte är mitt

bord” är ingen intresserad av. Utöver dessa mår minoritetsspråket bra av eldsjälarna, som driver dess intressen. Sannolikheten för en god service på minoritetsspråket ökar om någon brinner för det.

Hur många av dessa förutsättningar som bör vara uppfyllda för en fungerande tvåspråkig verksamhet är svårt att avgöra. I en tvåspråkig verksamhet, där inga av dessa förutsättningar finns är det osannolikt att verksamheten på minoritetsspråket består. Särskilt i dessa fall är det bättre om svensk service kan organiseras i enspråkiga lösningar.

Vid förslag på reformer reagerar finlandssvenskar ofta med rädsla och protest. Många gånger är det befogat. Likväl möts protesterna ofta av irritation och oförståelse, eftersom de svenska behoven sällan nonchalerats med avsikt eller av illvilja, utan för att det ligger i majoritetens natur att inte se minoritetens perspektiv. Om ett reformförslag är motbjudande är det därtill vanligt att man inte riktigt kommer sig för att ta tag i saken. Det kan dock hända att det ur ett svenskt perspektiv skulle vara en bättre strategi att agera proaktivt. I stora reformer formuleras kriterier för att styra de berörda i önskad riktning, men inom dessa finns oftast ett visst utrymme för flexibla lösningar och innovation. Organisationer som är tidigt ute är med och formar praxis för hur reformen utfaller. Därför är det viktigt att inte drabbas av reformskräck utan i ett tidigt skede granska vilka möjligheter en förnyelse erbjuder. Då kan man formulera sina egna lösningar. Om man väntar och ser och försöker skjuta upp obehagliga beslut blir man oftast tvungen att acceptera lösningar som någon annan velat genomföra.

# Inledning

Den rådande förvaltningstrenden, styrd och påskyndad av regering och ministerier, har under en längre tid handlat om en strävan efter större enheter. Motiveringarna är flera; sviktande ekonomi, en förvaltning som hela tiden kostar mer än den offentliga ekonomin kan bära, samt att Finlands befolkning åldras, vilket innebär att allt fler ska tas om hand av allt färre personer och att skatteinkomsterna från allt färre personer ska bära upp ett allt större behov.

Strävan efter större enheter syns på de flesta av förvaltningens områden, några som större reformer och andra som mer lösryckta projekt. Reformen av den regionala statsförvaltningen (ALKU) där länsstyrelserna, TE-centralerna och andra regionala organ ombildades till regionförvaltningsverk och närings-, trafik- och miljöcentraler har väckt något mindre uppmärksamhet än lagen om en kommun- och servicesstrukturreform, som ritar om kommunkartan och hälsovårdsorganisationerna. Samma utveckling syns också vid magistrater och tingsrätter, vid landsbygdsförvaltningen, vid landskapens, nödcentralernas och förlossningsavdelningarnas verksamhet och vid universitet, yrkeshögskolor och yrkesskolor. Oberoende av vilken lagstiftning eller instans som styr projekten är riktningen den samma.

De större enheterna tas inte alltid emot med öppna armar. På många håll är motståndet mot större enheter stort och man argumenterar mot att ekonomiska behov ska få företräde framom andra värden. Enligt förespråkarna ska de större enheterna dock inte bara vara mer ekonomiska utan också förbättra kvaliteten i verksamheten, eftersom en större organisation ger mer utrymme för kvalitetsarbete.

Gemensamt för reformerna är dock att få av dem riktigt lyckas ta hänsyn till verksamheten både på finska och på svenska. Verksamhe-

ten på svenska är i alla dessa organisationer lagstadgad, det är med andra ord ingen som ska ifrågasätta att service på svenska ska ges. Att reformarbetet sällan görs uttryckligen med svenska behov för ögonen är på sätt och vis förståeligt. Bekymmersamt är ändå att kunskapen om vad tvåspråkiga organisationer behöver för att fungera på två språk i praktiken på flera håll är så svag. En fungerande tvåspråkighet är åtminstone delvis en organiseringsfråga, vilket gör att besluten om omorganiseringar är avgörande för hur verksamheten fungerar på svenska i praktiken. En av de frågor som är av stor relevans är huruvida verksamheten ska arrangeras i enspråkiga eller tvåspråkiga organisationer.

Avsikten med den här rapporten är att se närmare på frågan om enkontra tvåspråkiga lösningar. Rapporten inleds med en genomgång av hur förvaltningsreformer implementeras samt vad som teoretiskt sett kan uppnås med hjälp av större enheter i en enspråkig verksamhet. Det leder över i en diskussion om för- och nackdelar med en- respektive tvåspråkiga lösningar samt en diskussion om varför det svenska perspektivet inte är självklart. Några konkreta exempel presenteras, för att beskriva olika situationer som kan uppstå vid sammanslagningar som inbegriper både svensk- och finskspråkiga enheter. Ett av dessa exempel är yrkesutbildningen i östra Nyland, om vilket jag gjort en mer detaljerad utredning (Henriksson 2011a), som här sammanfattas i ett kapitel. I rapportens avslutande del diskuteras konsekvensbedömning, språkplanering och några handlingsalternativ.



# Implementering av förvaltningsreformer

I 2000-talets Finland utgår all förvaltningsutveckling från regeringsprogrammet. Det som inte nämns i regeringsprogrammet görs inte. Det som ändå görs, trots att det inte finns i regeringsprogrammet, skrivs in i nästa regeringsprogram. Politiskt sett utgår förvaltningsreformerna således från formuleringarna i regeringsprogrammet. Administrativt sett formuleras och förmedlas de reformer som regeringen vill genomföra genom lagstiftning och ministeriernas implementering av lagstiftningen och andra beslut.

I exemplet som handlar om omorganiseringen av yrkesutbildningen i östra Nyland beskrivs hur Undervisnings- och kulturministeriet verkställt de stadganden om yrkesutbildningen som finns i lagen om en kommun- och servicestrukturreform 169/2007 (härefter ramlagen) och i yrkesskolestrategin. Det har skett genom brev till utbildningsarrangörerna, där man omtalar målsättningar och ger förslag till lösningar samt ber om en redogörelse av utbildningsarrangörernas planer för utveckling på området. På andra ministeriers områden sker implementeringen genom liknande brev, som uppmanar berörda parter att agera för att uppfylla lagstiftningens krav.

I regeringsprogrammet för Matti Vanhanens andra regering konstaterades bland annat att obalansen i kommunernas ekonomi, som är av central betydelse för hela samhällsekonomin, kräver en betydligt förbättrad produktivitet, vilket motiverar en reform av kommun- och servicestrukturen. Man talar om sammanföring av resurser, koncentring och rationalisering samt om skapande av starka enheter. (Regeringsprogrammet 2007, t.ex. sidorna 25-27, 32)

Två regeringar efter varandra samt ministerieapparaten har investerat så mycket i denna utveckling att någon tvärt ändring av rikt-

ningen inte är att förvänta, även om Finland har en ny regering med ett nytt regeringsprogram efter riksdagsvalet i april 2011. Man ska inte förledas att tro att regeringsprogrammet bara är ett hopkok av åsikterna hos de av regeringspartiernas representanter som skriver ihop programmet. Ministerierna har ett större inflytande än man formellt kan uttyda ur processerna. Och ministerierna arbetar för närvarande för större enheter, på flera olika samhällsområden.

Utvecklingen mot större enheter, att sammanföra resurser och att skapa starka enheter är i teoretiskt avseende en form av **centralisering**. Under flera decennier var dess motsats, *decentralisering*, en stark förvaltningstrend och som ideal levde idén om decentralisering kvar ännu när den faktiska utvecklingen kanske vänt. Decentralisering kan betraktas som en av samhällsvetenskapens semantiska magneter i meningen att termen dragit på sig en rad olika betydelser, eftersom den har en starkt positiv värdeladdning (Lundquist 1992:14). Det är kanske därför dess motpol, centralisering, inte används i samma utsträckning; för att centralisering som begrepp förknippas med en icke önskvärd utveckling. Eftersom *koncentrering* används mer eller mindre synonymt med centralisering, är begreppet ändå relevant i ett sammanhang där man diskuterar en förvaltningsutveckling som innebär sammanslagningar av enheter till större helheter.

En centralisering av funktioner syftar till att skapa enhetlighet och likformighet. Eftersom det är en nationell policy som implementeras, innebär det att alla behandlas lika. Centralisering ska samtidigt ge "centralmakten" en reell möjlighet att styra utvecklingen enligt sina intentioner. Den negativa sidan av en centraliserad förvaltning är att den kan leda till stelhet och onödig formalism. Slutligen kan man i vissa fall uppnå stordriftsfördelar genom centralisering, genom stora organisationer som uppnår större effektivitet och produktivitet. (Lundquist 1992: 116, 118)

I motsats till detta anses decentralisering ge närhetsvärden, såsom lokalkännedom, motivationsvärden, såsom legitimitet i lokalsamhället för att man anses kunna tillgodose lokala önskemål, effektivitetsvärden i form av att människor som har inflytande över verksamhet lokalt anses ha ett större intresse av att använda resurserna rationellt samt participationsvärden, såsom delaktighet i beslut (Lundquist 1992: 116-117). Decentralisering uppfattas av många som lösningen på alla problem i organisationer, men det är sällan någon lyckats visa att något samband föreligger mellan decentralisering och dess effekter. Snarare visar forskningen att decentralisering innefattar en starkt central kontroll; ju mer decentraliserad en organisation är, desto större krav ställs på samordningen (Abrahamsson & Andersen 2005: 210).

Både i teoretisk och praktiskt mening kan man för övrigt skilja mellan *reformer* och *förändringar* i organisationer. Med reformer avses aktiva och medvetna försök från politiska och administrativa aktörer att förändra strukturella, verksamhetsmässiga eller kulturella egenskaper i organisationer, medan förändringar är det som faktiskt sker med sådana egenskaper. Förändringar har ofta inte sin bakgrund i reformer, utan pågår ofta mer eller mindre kontinuerligt, i små steg. (Christensen m.fl. 2005: 152, även Berg m.fl. 2010: 15) I denna rapport används begreppen reformer och förändringar oftast så som ovan beskrivs. Utvecklingen mot större enheter är dock påtaglig i båda fallen.

I den förvaltningsutveckling som regeringen Matti Vanhanen II gav uttryck för i sitt regeringsprogram torde man med de olika reformerna ha avsett att uppnå både **enhetlighet och stordriftsfördelar**. Med enhetligheten sade man sig eftersträva att förutsättningarna för att få service ska vara de samma oberoende av var man bor. Strävan efter en större enhetlighet motiverades också av önskan om att förenkla hanteringen av förvaltningen av den breda flora av verksamhetsenheter som finns, t.ex. på utbildningsområdet. (Under de senaste 15-20 åren

har det kommunala fältet utvecklats mot en allt större variation mätt på snart sagt vilka mått som helst (Berg m.fl. 2010: 9.) Med en större enhetlighet följer ett mer samlat ägande och en mer samlad styrning (inflytande), vilket förenklar hanteringen av beslutsfattandet i samma flora av verksamhetsenheter. I kategorin stordriftsfördelar torde man kunna placera in både strävan att producera service mer effektivt men också en uppriktig strävan att höja kompetensnivån och därmed nå en större enhetlighet i resultaten.

Synergieffekter uppstår när man slår ihop olika enheters krafter och fördelar om uppgifterna, så att samma mängd personer kan utföra arbete på ett bredare fält. Från enheter som redan genomgått sammanslagningar meddelas ofta kvalitetsförbättringar, t.ex. beträffande utvecklingsarbete. Den förbättrade verksamheten kommer sig ibland av den större volymen, som ger utrymme att avdela resurser för utvecklingsarbete och ibland som en biprodukt av sammanslagningen, för att reformen gjort att man tvingats fundera igenom olika system och verksamhets sätt. I och med sammanslagningarna tvingas de ingående enheterna också jämföra sina verksamhetsprinciper med andras, vilket ökar insikten om möjliga brister som kan åtgärdas. (Denna typ av förbättringar som kommer av en systematisk genomgång av verksamhetsmetoder kan uppnås även utan reformer.) I praktiken innebär strävan efter effektivare service och starkare enheter alltså en sammanföring av flera olika (typer av) enheter på samma verksamhetsområde (t.ex. yrkesutbildning, hälsovårdsenheter etc.) under samma tak.

De problem som uppstår när ministerierna försöker verkställa förvaltningsreformer är av många olika slag. Det grundläggande motstånd som finns mot alla former av förändring finns givetvis även här. Framför allt är det vanligt att de enheter som berörs av förändringarna inte själva upplever de problem som reformen syftar till att lösa. Också när man kanske är överens om problemen, så uppfattas ministeriets

rekommenderade lösningar inte som de riktiga. När större enheter eftersträvas är någon form av sammanslagning den vanligaste lösningen och den innebär att åtminstone några av de enheter som ingår i sammanslagningen måste ge ifrån sig inflytande över verksamheten. En centralisering innebär i regel att man flyttar beslutandemakt till en högre/mer central nivå. Enheter vill ogärna bli av med sitt inflytande över verksamheter.

En orsak till att ministerierna inte alltid får gehör för sina förslag är kanske rent förvaltningsteknisk. Regeringens och ministeriernas styrning är inte alltid lätt att tolka. Att en passus i en lag, som föreskriver att *”servicestrukturerna stärks genom att den service som förutsätter ett större befolkningsunderlag än en kommun sammanförs och genom att samarbetet mellan kommunerna utökas”* (Ramlagen, § 4) i praktiken betyder att alla kommuner som har färre än 20 000 invånare måste söka sig samarbetsparter, så att man tillsammans uppfyller kravet på befolkningsmängd, är inte nödvändigtvis självklart. Risker är överhängande för att man, i akt och mening att slippa förändringar av sin egen situation - som man oftast uppfattar som välfungerande, läser in sig själv i undantagsförfaranden och förbehållsparagrafer. Finskt förvaltningsspråk är formalistiskt och auktoritativt och det är möjligt att ministeriernas implementering av olika reformprojekt skulle vara smidigare om man i högre utsträckning talade klarspråk om vad man vill uppnå och hur man önskar att verksamheten ska organiseras.

Samtidigt är det sannolikt att en del av de inlindade formuleringarna är en följd av den väldigt starka kommunala autonomi, vilket starkt begränsar ministeriernas rätt att direkt kräva åtgärder (av kommuner eller andra huvudmän) på olika verksamhetsområden. På frågan om vad som händer ”om man inget gör”, för att försöka uppfylla stipulationerna i t.ex. ramlagen, konstaterade en ministerietjänsteman att medlen är indirekta; t.ex. att formulera kriterier för utbetalning av

statsandelar på ett sådant sätt att det utesluter enheter som inte uppfyller dem, vilket tvingar fram åtgärder i frivillighetens namn.

Man kan med fog diskutera regeringens och ministeriernas strävan till *förenhetligande av samhällstrukturen* genom att bilda större och starkare enheter på nästan alla områden. Är den bra? Är stort alltid bättre? Att man vinner i enhetlighet, effektivitet och kvalitet låter bra, frågan är vilka värden som går förlorade i samma process. Vilket pris ska man tillmäta betydelsen av lokalt inflytande och respekt för lokal variation? Den potential av stordriftsfördelar som marknadsförs har sällan gått att leda i bevis. Utan att vara någon anhängare av större enheter går det dock att försvara kompetensökning och ett undvikande av sårbara enheter.

De fördelar som en koncentrerings av verksamhetsenheter potentiellt har i ett enspråkigt sammanhang är därtill inte alls självklara ur ett tvåspråkigt perspektiv. De synergieffekter som sammanförande av olika enheter på finskt håll har, kan te sig helt annorlunda när man lägger till ett svenskspråkigt perspektiv. Varför det är så, vad som kännetecknar välfungerande verksamhet på svenska och vilka situationer (och komplikationer) som kan uppstå vid sammanslagningar som inbegriper tvåspråkig verksamhet behandlas i följande avsnitt.

## En- eller tvåspråkiga lösningar?

**D**en strävan efter större enheter som råder på de flesta samhällsomböden har gett upphov till många genomförda och planerade sammanslagningar av olika verksamheter. Reformen som planeras ur hela befolkningens synvinkel tenderar att inte ta hänsyn till minoritetens behov. Eftersom den svenska befolkningen i Finland är geografiskt samlad längs kusten, behöver man i stora delar av landet inte alls ta hänsyn till service på svenska när man förverkligar förvaltningsreformer. Bland annat därför utgör utvecklingen mot större enheter en utmaning för Svenskfinland.

### Enspråkighet ger likvärdighet och sårbarhet

I de tvåspråkiga delarna av Finland skapar sammanslagningar av enheter en speciell typ av stress, både för dem som direkt berörs av förändringarna men också för allmänheten. Förutom att man kanske har en åsikt om förändringen i sig, har förändringen ofta konsekvenser för hur verksamheten organiseras rent språkligt. För svenska verksamhetsenheter står valet ofta mellan antingen en sammanslagning med finska enheter till en tvåspråkig verksamhet eller en samgång med svenska enheter i en enspråkig organisation. En enspråkigt svensk verksamhet innebär ofta att den svenska enheten kommer att ingå i en regional organisation, som sträcker sig över ett större område än motsvarande enheter på finska. En del av de för- och nackdelar som då aktualiseras är avhängiga av vem som är huvudman för verksamheten och om denna är kommunal, samkommunal eller någonting annat.

För en lokal svensk enhet kan det kännas som ett stort steg att ingå i ett sammanhang som täcker större delar av Svenskfinland. Ett annat alternativ är en tvärssektoriell organisation, så att olika typer av närliggande verksamheter samlas under samma tak, med verksamhet på svenska som den minsta gemensamma nämnaren.

**Fördelarna med en enspråkig lösning är att man har samma utgångspunkter**, åtminstone i många avseenden. När resurserna är knappa, på alla håll, kan det vara bättre för svensk verksamhet att slåss i en organisation där man är jämställd med de andra. **I en organisation där alla har samma modersmål konkurrerar man om resurserna med utgångspunkt i verksamheten.** Verksamhet på olika språk tillmäts nämligen också, mer och mindre medvetet och uttalat, olika status och värde. I en tvåspråkig organisation finns konstellationen finska-svenska alltid i bakgrunden och eftersom minoriteten väger lättare, innebär det att den svenskspråkiga verksamheten hela tiden måste kunna motivera sin existens. All verksamhet och alla investeringar vägs mot inte bara behovet av dem, utan också mot axeln finska-svenska. Detta språkliga förhållande finns i de flesta tvåspråkiga kommuner och organisationer idag. För minoriteten slukar det massvis med resurser att ständigt känna att man är med på nåder. Det är tungt att konstant behöva försvara sin rätt att existera. (Finskspråkiga i lokal minoritet kan givetvis vara ställda inför samma problem.)

**En av de stora riskerna med enspråkiga lösningar är att de svenska enheterna ofta med nödvändighet blir små och att sårbarheten och risken för kompetensbrist är större i små än i större enheter.** Riskerna som gäller små enheter är i och för sig inte beroende av språk, men kan försvåras i enheter som verkar på minoritetsspråk. Det är väldigt vanligt att lyfta fram fördelarna när man talar om små enheter; personlig service, korta beslutsvägar och effektivitet som följer av en hanterbar storlek. Små enheter är dock sårbara, efter-



som verksamheten ofta hänger på några få personer. Risken för kompetensbrist handlar inte om att personerna som verkar vid små enheter är mindre kompetenta, utan om den sammantagna kompetensnivån. Vid en liten enhet hinner inte få personer med samma sak som fler personer vid en större enhet. Det gör att resurserna för utvecklingsarbete, stöd- och kringfunktioner och kvalitetssystem är mindre vid små enheter. Behovet av utvecklingsarbete ifrågasätts ibland när man vill försvara små enheter, men ett vettigt utvecklingsarbete stöder kärnverksamheten och kvaliteten på denna. Ett förbättrat utvecklingsarbete nämns ofta som en fördel av personal från små enheter som uppgått i en större organisation. Man känner lättnad över att vara en del av en större organisation, för att man inte längre behöver genomföra varje liten idé själv. Susanne Karlsson, enhetschef vid yrkesskolan Axxell Pargas illustrerar detta, i en kommentar om fördelarna med sammanslagningarna under Axxells paraply: ”Då stödfunktionerna finns i en stark central struktur och vi har klara tillvägagångssätt för rutinartade processer avlastar det lärarna från onödig byråkrati samt ger stöd i det pedagogiska arbetet. Så trots devisen ’smått är vackert’ finns det många fördelar med en stark bakgrundsorganisation. Det betyder inte att de olika verksamhetspunkterna förlorar sin individuella karaktär eller sina styrkor.” (Sandelin 2010)

Det finns ytterligare en risk som gäller uttryckligen små *svenska* enheter. Det mesta av den information som kan kategoriseras som myndighetsinformation eller utvecklingsinformation kommer på finska. Svenskspråkiga personer har ofta ett åtminstone delvis annat intag av information än finskspråkiga i motsvarande situation, eftersom man använder sig av andra kanaler; man följer med andra media och läser andra tidskrifter och böcker. Svenskspråkiga kan också ha en större tröskel att ta till sig vissa saker, om informationen bara finns på finska. Också när man behärskar ett språk bra är det lite tyngre att

läsa eller lyssna på ett annat språk än på modersmålet. Finskspråkiga som läser branschens tidskrifter implementerar nya rön genast, medan svenskspråkiga, som kanske läser (riks)svenska branschtidskrifter, kan uppfatta samma sak annorlunda och prioriterar däremot också annorlunda. Svenskspråkiga kan också ha andra nätverk och röra sig i andra sammanhang än finskspråkiga i motsvarande situation. Att de impulser man får är olika behöver i sig varken vara sämre eller bättre, men det ger en delvis annorlunda referensram. En annorlunda referensram kan leda till en verksamhet som fungerar bättre än medeltalet men ibland också till en verksamhet som fungerar betydligt sämre.

Det anses fullt att generalisera i den här typen av frågor; när man kritiserar kompetensbrist vid små svenska enheter påminns man, som försvarsreaktion, alltid om små svenska enheter med erkänt god verksamhet. Sådana finns också. Det kan dock vara svårt att upprätthålla legitimiteten för små svenska enheter om kvaliteten på verksamheten vid ens en del av dem är sämre än på finskt håll. Avsikten med att påtala riskerna med enspråkiga lösningar är således inte att okritiskt argumentera varken för större eller för tvåspråkiga sådana, utan närmast att påtala vad enspråkigt svenska verksamheter borde vara uppmärksamma på, för att inte råka i en situation där man tvingas acceptera lösningar för att man inte når upp till den kvalitet som krävs.

## **Majoritetsperspektivet försvårar tvåspråkighet i praktiken**

Det är inte alltid varken möjligt eller förnuftigt att välja en enspråkig lösning, när en verksamhet ska (om)organiseras. Det är inte heller bara enspråkiga enheter som berörs av förvaltningsreformer: i många av de

aktuella förvaltningsreformerna finns den svenska servicen redan nu i en tvåspråkig verksamhet.

Tvåspråkiga institutioner förväntas skapa tvåspråkighet i och med att det uppstår umgänge över språkgränserna. Hur ofta det verkligen sker varierar. Det finns många exempel på tvåspråkiga verksamheter och ofta sägs dessa fungera riktigt bra. När man går närmare in i de konkreta lösningarna visar det sig att det kan betyda olika saker. I väldigt många tvåspråkiga organisationer fungerar verksamheten *de facto* på finska. Svenskspråkiga har i regel läst mera finska än finskspråkiga svenska; det är överlag vanligare att minoriteten behärskar majoritetens språk än tvärtom. **I praktiken skapar det en tvåspråkig tillvaro för de svenskspråkiga men möjliggör en fullständig enspråkig tillvaro för finskspråkiga.**

Fördelarna med tvåspråkig organisering påpekas sällan. Snarast verkar tvåspråkig verksamhet uppstå för att det är nödvändigt, på grund av att de kunder verksamheten ska betjäna har olika modersmål. Däremot är det vanligare att man skriver om organisatorisk tvåspråkighet som misslyckats. Det finns kommuner och företag och enheter som fungerar relativt bra på båda språken, men **i de tvåspråkiga delarna av Finland uppfattas tvåspråkigheten ändå på många håll som ett slags teoretisk norm; det är självklart att verksamheten formellt är tvåspråkig, men ändå rätt långt enspråkigt finsk i praktiken.**

Eftersom fler- och även tvåspråkighet trots detta av många uppfattas som någonting i grunden positivt, är det för en del svårt att förstå varför någon överhuvudtaget skulle ha någonting att invända emot sådana lösningar. Vilken ståndpunkt man har tenderar att bero på vilket språk man talar, språkmajoriteten uppfattar frågan annorlunda än språkminoriteten. Många som hör till landets språkmajoritet har inte ens reflekterat över hurvida en tvåspråkig verksamhet *de facto* fung-

erar på båda språken. Minoritetens skepticism mot tvåspråkiga lösningar bottnar oftast i erfarenheter av situationer där tvåspråkigheten inte fungerat.

Tvåspråkiga institutioner är sällan tvåspråkiga av sig själva. För att verksamheten ska fungera på flera språk i praktiken måste man ta hänsyn till språken i varje beslut man gör. För att det ska vara möjligt i praktiken krävs att man erkänner att språken spelar en roll för verksamheten och att man ser sin egen position i sammanhanget, som varande representant för antingen minoriteten eller majoriteten. I det finska Finland är det vanligt att modersmålet bara ses som ett instrument och att man glömmer dess avgörande betydelse för talarens personlighet och identitet och för hela språkgemenskapens och nationens identitet (Tandefelt 2003).

I tvåspråkiga institutioner som saknar eftertanke kring vad tvåspråkigheten innebär blir minoritetsspråket oftast småningom satt på undantag (jfr Allardt 1997: 41). Eftersom företrädarna för majoritetsspråket inte automatiskt tar hänsyn till minoritetens behov, beaktas inte detta i olika beslut, vilket leder till att verksamheten på minoritetsspråket småningom blir svårare att upprätthålla och fungerar sämre. Samma majoritetsperspektiv kan urskiljas i många andra situationer; om man kan gå tycker man inte att några trappsteg mellan rummen är ett problem, om man kan äta allt funderar man inte över nötter och citrusfrukter i maträtter och om man kan ett språk tänker man inte på att informationen är obegriplig för dem som inte kan språket.

I Magma-rapporten *Svenskans ställning i metropolen* beskriver Marianne Mustajoki samma mekanism, som den fungerar vid förvaltningsreformer: ”Förvaltningsreformer varken förstärker eller försvagar automatiskt den språkliga servicen ... men de kan öppna möjligheter till förbättringar av servicen. Man kan utforma en mera ändamålsenlig arbetsfördelning, men reformer kan också innebära att de språkliga

aspekterna försvinner i det jättelika maskineriet. En reform ändrar oftast de politiska förhållandena och kan även minska resurserna samt dränka språkliga frågor i de stora lösningarna.” Mustajoki fortsätter: ”Som exempel på det sistnämnda har Helsingfors, Esbo och Vanda under de senaste åren omorganiserat sina största förvaltningsområden, dvs. social- och hälsovården. Samtliga städer har gått in för enledarmodellen, som systematiskt uteslutit företrädare för språkliga frågor ur ledningsgrupperna. Då de här frågorna ohjälpligt hamnat utanför agendan, gör det att de tjänstemän som ska bevaka det svenska, undantagslöst tvingas arbeta med språkliga lösningar reaktivt. Undervisningssektorn, till vilken den svenska dagvården i Esbo och Vanda har överförs, har däremot en egen förvaltning. Det gör att den svenska och finska utbildningssektorn ansvarar var för sig för sina egna angelägenheter.” (Mustajoki 2009: 18)

Från de senaste åren finns det flera exempel på förvaltningsreformer där svenskan har lidit grava domänförluster. I tingsrättsreformen och nödcentralsreformerna har man i högst varierande utsträckning försökt se till svenska behov. Behandlingen av Karlebyns orientering i den regionala statsförvaltningen är ett exempel på när majoriteten inte ville se minoritetens behov. Stängningen av förlossningsavdelningen i Ekenäs är ett annat exempel på att argumentet *service på svenska* väger lättare än andra argument.

Beredningen i de flesta av ovan nämnda beslut är skriven med ett utpräglat majoritetsperspektiv. I många fall tar man inte alls hänsyn till hur den svenska servicen påverkas i omorganiseringsprocessen. Det ligger också inbakat i majoritetsperspektivet att man inte förstår, eller vill förstå, på vilket sätt utgångspunkterna kan vara annorlunda för en minoritet än för majoriteten. När minoriteten lyfter upp berättigade problem kan företrädare för språkmajoriteten därför föraktfullt avfärda dem som ”språkpolitik”, som om minoriteten lyfte upp problem bara

för att besvära språkmajoriteten (t.ex. Auros slutrapport 2010: 23). Men *språkpolitik* har i grunden en annan betydelse; ”Kielipolitiikka ei tehdä vain kielilakeja säätämällä, vaan se syntyy pitkälti varsin huomaamattomin keinoin: esimerkiksi rahoituspäätöksistä, muiden lakien vaikutuksista ja yritysten kielivalinnoista. Keskeisiä toimijoita tällä kentällä ovat paitsi poliittiset päättäjät myös yritykset, koululaitos, media, kielen ammattilaiset – viime kädessä kaikki kieliyhteisön jäsenet.” (Lappalainen m.fl. 2010) Majoritetens blindhet beror dock sällan på illvilja eller ett uttalat syfte att förringa minoritetens behov, utan oftast är förklaringen bara tanklöshet, nonchalans eller ren okunskap. I en undersökning av svenskspråkiga Helsingfors-elevers syn på språk, identitet och skola svarar nästan en tredjedel att *finlandssvensk* innebär att en person är tvåspråkig eller talar både svenska och finska (Kovero & Londen 2009). Om så många svenskspråkiga unga uppfattar ordet så, är det kanske inte så konstigt att väldigt många finskspråkiga tror att alla svenskspråkiga talar finska och att svenskan bara är ett slags tilläggspråk. Då kan det också vara svårt att förstå varför man behöver separata servicestrukturer på svenska.

## Kritisk massa

Liksom redan konstaterats så finns den svenska servicen i många fall redan nu i en tvåspråkig enhet. Sammanslagningar innebär oftast då att den tvåspråkiga verksamheten fusioneras med andra finskspråkiga enheter. Den logiska följdfrågan är **varför det då spelar en roll om den svenska servicen finns i en mindre eller i en större tvåspråkig organisation.**

Huruvida en tvåspråkig verksamhet fungerar eller inte är också en fråga om tillräcklig kritisk massa. Ju fler personer som företräder ett intresse i en organisation, desto fler personer kommer automatiskt att tänka på behov som den gruppen har. En tvåspråkig verksamhets språkliga fördelning är av stor betydelse för hur väl tvåspråkigheten fungerar. I en organisation där språkgrupperna är jämnstora fungerar tvåspråkigheten bättre, i en organisation där den ena språkgruppen utgör en liten minoritet fungerar organisationens service på det språket oftast betydligt sämre.

Olika minoritetssituationer ger alltså olika utfall. En liten minoritet (upp till ca 15 procent) kämpar för att alls uppmärksammas, medan en större minoritet har fullvärdigt inflytande på sin agenda. Enligt Rosabeth Moss Kanter (1977) utgör en tredjedel ett slags kritisk gräns. Om en minoritet (kvinnor/män, etnisk grupp, religiös grupp) utgör under en tredjedel av ett sammanhang, så koncentrerar man sig på att vara minoritet. Om andelen överstiger en tredjedel så känner sig minoriteten trygg och det kan förekomma fraktioner och grupperingar inom grupperna. Om gränsen igen överstiger 40 procent, så upphör minoriteten att vara minoritet, då råder balans mellan grupperna. Kanter undersökte maktdistribution i företag, särskilt maktlöshet som drabbar kvinnor. Före detta utgick man i allmänhet från att kvinnors begränsade karriärframgångar berodde på skillnader i uppträdande. Kanter konstaterade att skillnaderna i uppträdande förklaras av strukturella variabler; av möjlighetsstrukturer, maktstrukturer och av den proportionella fördelningen av olika sorters människor. Kanter betonade att resultaten inte begränsas till att gälla kvinnor utan kan gälla alla grupper utanför normen *vit man*.

Det här resonemanget har testats på tvåspråkiga kommuner och visar sig fungera förvånansvärt väl (Henriksson 2010, Henriksson 2011b, se även Ivars & Sandberg 2005, Sandberg 2005). I tvåspråkiga

kommuner där andelen svenskspråkiga är liten (t.ex. Helsingfors, Esbo, Vanda, Åbo, Lojo) domineras tvåspråkighetfrågorna oftast av (brist på) service på modersmålet. De svenska strukturer som finns kämpar man om att få bevara. I tvåspråkiga kommuner där andelen svenskspråkiga är större, upp till ca 30 procent (t.ex. Karleby, Kyrkslätt, Vasa) finns en större andel svenskspråkig verksamhet, men de svenskspråkiga utgör fortfarande en klar minoritet med behov av att motivera sina anspråk. I kommuner där de svenskspråkiga utgör ca en tredjedel (t.ex. Borgå, Sjundeå, Lappträsk, Lovisa, Grankulla och Sibbo) fungerar den svenska servicen tillfredsställande. Den svenska minoriteten är tillräckligt stor för att tas på allvar men den finskspråkiga majoriteten är trygg i sin dominans. I de så kallade språkbalanskommunerna, där båda språkgrupperna är lika stora (Hangö, Ingå, Jakobstad, Kristinestad och Väståboland) är språkgruppens generella inflytande mest intressant. På en del av dessa orter är relationerna mellan språkgrupperna åtminstone tidvis spända (Ingå, Jakobstad, Kristinestad), men tillgången till service på båda språken är en mindre intressant fråga, eftersom den fungerar.

Minst samhörighet med den andra språkgruppen känner både finsk- och svenskspråkiga på de orter där språkgrupperna är nästan lika stora. Här är också konkurrensen mellan språkgrupperna störst. Värt att notera är också att den svenska minoriteten på finskdominerade orter känner samhörighet med den finska majoriteten, utan att majoriteten identifierar sig lika starkt med minoriteten. (Henriksson 2010)

På de orter där finskspråkiga är i minoritet fungerar minoritetsresonemanget omvänt, med vissa förbehåll. Finskspråkiga i minoritet har en nationell majoritetssituation i ryggen. Det gör å den ena sidan att finskspråkiga i minoritet oftare får service på modersmålet än svenskspråkiga i minoritet, men å den andra sidan att finskspråkiga besväras mer av sin minoritetssituation än svenskspråkiga. Det syns också i att svenskspråkiga känner större samhörighet med lokala



svenskspråkiga än med svenskspråkiga nationellt, medan finskspråkiga tvärtom känner större samhörighet med andra finskspråkiga i landet, än med lokala finskspråkiga. Det kan bero på att finskspråkiga ofta är inflyttade på tvåspråkiga orter och därför inte utgör en sammanhållen grupp. (Henriksson 2010)

I tvåspråkiga kommuner där andelen svenskspråkiga är liten dominerar alltså frågan om tillgång till service på svenska, medan frågor om identitet och inflytande blir viktigare ju större andelen svenskspråkiga är. Det implicerar att man antagligen kunde använda denna typ av hållbarhetsprövning mera aktivt, när tvåspråkiga lösningar övervägs. Med hjälp av Kanters resonemang om kritisk massa kunde man formulera en gräns för när en tvåspråkig verksamhet inte längre är hållbar, det vill säga när andelen svenskspråkiga (eller i undantagsfall finskspråkiga) är så liten att det inte längre är försvarbart att föreslå en tvåspråkig lösning, eftersom det inte skulle gå att upprätthålla svenskan i praktiken i en sådan lösning.

När det gäller språkliga sammanhang är dock minoritetens storlek både absolut och relativt sett av intresse. I en utredning om språkliga konsekvenser av samarbetslösningar i huvudstadsregionen konstateras att de svenskspråkigas andel av befolkningen i Helsingfors, Esbo, Grankulla och Vanda utgör totalt 6,3 procent, vilket implicerar en liten minoritet (Mustajoki 2009). Antalet svenskspråkiga i nämnda kommuner är dock nästan 65 000, vilket innebär att de trots allt bildar underlag för egna (enspråkiga) serviceenheter eller kan utgöra majoriteten i ett lokalt sammanhang. Om antalet personer är tillräckligt stort, för att bilda en egen kritisk massa, spelar det en mindre roll att detta antal bara utgör en liten andel av helheten.

Svaret på frågan om varför det spelar en roll om den svenska servicen finns i en mindre eller en större tvåspråkig organisation är därmed följande: För att tvåspråkigheten ska fungera i praktiken krävs att

minoriteten inte blir för liten (däri instämmer även Justitieministeriet 2009: 29, i Statsrådets berättelse om tillämpning av språklagen). Om det svenska inslaget i en tvåspråkig enhet är större än ungefär en tredjedel, har enheten rätt goda förutsättningar att faktiskt verka på två språk. Förslag där den svenska enheten är mindre än så borde man därför överväga noggrant. I verkligheten är frågan om vad som utgör en ”svensk enhet” dock inte så enkel och gränsdragningarna inte heller så tydliga. Tvåspråkigheten är kontextbunden, och bara för att någonting fungerar på en plats betyder det inte att det också gör det på en annan. Ortens och organisationers språkliga historia och språkbundenhetspelar också en roll.

## Exempelsituationer

**F**rågan om en- och tvåspråkiga lösningar handlar på ett principiellt plan om att avgöra huruvida det är regionala intressen, fungerande svenskspråkig verksamhet, ägarkommuners inflytande, stordriftsfördelar eller kvalitetsaspekter som ska vara ledstjärnan när man resonerar konkreta fall. I idealfallet, rent teoretiskt, behöver dessa aspekter inte utesluta varandra. I praktiken är det ändå inte så lätt, eftersom den optimala lösningen i många konkreta situationer varierar med olika aktörers olika perspektiv. Därtill är det viktigt att notera att det finns reformer som är påtvingade, där de som berörs av reformen inte kan tacka nej till förändringar. De flesta av aspekterna ovan är relevanta i reformer oberoende av språk, men här är det service på båda språken som utgjort urvalsmekanism för vilka aspekter som dominerar.

Man kan göra en grov sortering av åtminstone två olika typer av situationer, där frågeställningen om en- eller tvåspråkig verksamhet är relevant: **enstaka organisationsförändringar** (ett slags normalsituation) och **egentliga reformer**. När enheterna ska vara allt större, inträffar det allt oftare att den svenska verksamheten är en (relativt liten) del av ett tvåspråkigt sammanhang. På vissa håll fungerar det förvånansvärt bra. Först ska därför några exempel som kan betraktas som positiva presenteras, med baktanken att de kanske kunde berättja någonting om vad fungerande tvåspråkig verksamhet förutsätter.

## Eldsjälar, nätverk och matrisorganisationer

Allting tyder på att en fungerande verksamhet på svenska i en tvåspråkig organisation underlättas av, förutom ett tillräckligt befolkningsunderlag, **medveten språkplanering, tydligt ansvar i ledningen, personlig prioritering av tvåspråkigheten (eldsjälar), nätverk och matrisorganisationer.**

I **Östersundom skola** har man gått in för medveten språkplanering. Skolan delar utrymmen med Sakarinmäen koulu, i en byggnad där mitten består av gemensamma utrymmen som matsal och utrymmen för textil och teknisk slöjd, medan klassrummen finns i strålar runt denna kropp. I Sibbo, som haft gemensamma skolhus som mer eller mindre uttalad strategi, är det här inte den enda skolan med verksamhet på både finska och svenska. Östersundom skola finns dock belägen i den del av Sibbo som övergick till Helsingfors i samband med justeringen av kommungränsen och Helsingfors stads förhållningssätt till skolan har inte varit lika naturligt. Östersundom skola och Sakarinmäen koulu har medvetet arbetat för att upprätthålla balans mellan språken och respekt mellan språkgrupperna. Det betyder inte att arbetet är problemfritt, men att man har en både praktisk och mental beredskap att arbeta med situationer som uppstår (Lindqvist 2011).

Om en medveten språkplanering är en framgångsfaktor i Östersundom skola, så är en annan att man också är medveten om att grupperna borde vara ungefär lika stora. Undervisningen sker separat på svenska och finska och rasterna är organiserade separat, men det finns gemensamt program. Vad medveten språkplanering kan innebära i andra sammanhang diskuteras senare i rapporten.

Ett exempel på en lyckad kombination av tydligt ansvar i ledning och en eldsjäl är **Lojo stad**. I Lojo är den svenska minoriteten

mycket liten, ca 4 procent av befolkningen och det innebär att Lojo är en tvåspråkig kommun för att man ansökt om att få vara det. Lojo har arbetat mycket medvetet med tvåspråkighetsfrågor för att försöka tillgodose behovet av service på svenska, bland annat genom att delta i Kommunförbundets projekt Språkförbindelser i förvaltningen. Lojo stads svenska service kan ses som ett exempel på vikten av att det finns någon i ledningen som ansvarar för frågan, för att ge den tillräcklig prioritet. En del av Lojos engagemang i frågan bör nämligen tillskrivas de tidigare stadsdirektörerna Juhani Rinne och Elina Lehto-Häggroth, som i det här sammanhanget också får exemplifiera eldsjälarna. (God service på två språk 2005) Många tvåspråkiga verksamheter eller service på svenska i en annars finskspråkig omgivning upprätthålls i praktiken för att det finns någon eldsjäl som arbetar för det. Fördelen är att det fungerar, nackdelen är att om eldsjälarna inte längre brinner, så finns det inget i strukturen som ser till servicen upprätthålls. Trots att eldsjälarna är viktiga är det alltså snarare ett kontinuerligt personligt engagemang som krävs av dem som ska upprätthålla tvåspråkigheten i praktiken – vare sig man är en ”naturlig eldsjäl” eller inte.

Ett sätt att stärka små svenska enheter att se till att **nätverken är goda**. Nätverk kan vara viktiga till exempel för personer som ensam arbetar på svenska på sitt område i organisationen, t.ex. speciallärare eller skolkuratorer i mindre kommuner. Risken med nätverk är dock att det som avhandlas i dem kan bli för vagt och för flytande, eftersom de berörda kan ha olika arbetsgivare och olika lojaliteter. Om man ser kvalitets- och kompetenshänsyn som den viktigaste anledningen till nätverken – och under förutsättning att nätverken har en status som ger de inblandade både tid avsatt för att delta samt acceptans och stöd från överordnade – så kan samarbetet dock fungera stödjande åtminstone i kvalitets- och utvecklingsfrågor.

En möjlig utväg för att lösa behovet av starkare nätverk är att, mer eller mindre formellt, **organisera arbetet i matrisstrukturer**. I en matrisstruktur är en person eller en enhet underställd flera överordnade samtidigt. Till grund för de överordnade enheterna kan finnas olika specialiseringsprinciper, t.ex. geografisk eller substansmässig indelning (Christensen m.fl. 2005: 38). Man kunde med andra ord samla svensk verksamhet under ett tak, men så att olika sektorer leds av ordinarie sektorchefer. Genom en matrisorganisering kan man försöka uppnå både koordinering av svenska frågor och en tillräcklig kompetens på samma gång. Eftersom matrisorganisering involverar ledning från flera olika håll blir ett tydligt personifierat helhetsansvar för språkfrågor dock ännu viktigare i dylika organisationer.

## Enstaka organisationsförändringar

I många organisationer finns det många finska enheter och en svensk. I andra organisationer utgör den svenska verksamheten inte en egen enhet, utan finns samlad i en tvåspråkig enhet. Fördelarna med en svensk verksamhetsmiljö och garanterad svensk service måste vägas mot potentiella nackdelar som litenhet och sårbarhet. Frågan om den svenska enhetens ställning aktualiseras i allmänhet främst antingen vid omorganiseringar som görs av ekonomiska eller verksamhetsmässiga skäl eller ifall enheten är drabbad av någon form av problem eller inte lever upp till samma målsättningar som de övriga enheterna. Omorganiseringar kan leda till problem för den svenska, men kanske ännu oftare för den tvåspråkiga enheten. Tvåspråkiga enheter uppfattas som mindre annorlunda än enspråkiga, vilket gör att majoritetsperspektivet blir ännu mer framträdande, i meningen att man ännu oftare än gäl-

lande helt enspråkiga enheter helt enkelt förbiser den svenskspråkiga verksamheten.

Det är relativt vanligt att (svenskspråkiga) argument för att bevara en enhet och argument för att dra in eller fusionera den samma inte är på samma nivå. Den ena diskuterar språk och kultur, den andra kvalitet och kostnader. Svenskspråkiga tenderar att känna både olust och förtvivlan över att man på finskt håll inte förstår argumenten. Att parter faktiskt kan tala förbi varandra i svenska frågor bekräftas i en Magma-studie av diskussionen om svenskan i finländska medier (Saukkonen 2011).

Nylands brigad är ett lyckligt exempel på en svenskspråkig institution som ändå inte upprätthålls av språkpolitiska skäl. Nylands brigad är en verksamhetsenhet som å ena sidan sköter en specialuppdrag, i och med att man vid brigaden kan avtjäna sin värnplikt på svenska, men å andra sidan är ett truppförband bland andra. Med jämna mellanrum, senast i samband med riksdagsvalet i april 2011, ifrågasätts dock dess existens av personer som uppfattar att brigaden motiveras av enbart språkpolitiska, inte militära eller regionpolitiska eller geografiska skäl (www.hbl.fi 20-21.04.2011).

**Nedläggningen av Ekenäs BB** är ett mindre lyckligt exempel på en situation där olika argument inte möts. Helsingfors- och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS) ansåg att förlossningsavdelningen vid Västra Nylands sjukhus (VNS) var **för liten**, bland annat med för få förlossningar för att garantera tryggheten vid förlossningar och för att upprätthålla önskad kompetens bland personalen, och **för dyr** för att kunna motivera den omfattande jourverksamhet (anestesi- och operationsverksamhet) som en förlossningsavdelning behöver (Petäjä 2009 samt arbetsgruppsrapporterna *Synnytystoiminnan järjestäminen HUS:ssa 2009-2011* (2009) och *Lohjan ja Länsi-Uuudenmaan sairaaloiden elektiivisen kirurgian ja päivystyskirurgian yh-*

*teistyön tiivistäminen ja koordinointi* (2009)). Förlossningsverksamheten vid VNS upphörde den 1 juni 2010.

Ekenäs BB hade under flera decennier byggt upp ett starkt varumärke kring naturliga förlossningar, amningsvänlig miljö och service på svenska. Ekenäs BB var hotat i flera repriser och har under åren väckt mycket uppmärksamhet och fått sympatier i breda folklager. Under processens gång, från det att frågan om omorganiseringen av förlossningsverksamheten initierades tills det slutliga beslutet om stängning fattades, blev det uppenbart att sjukvårdsdistriktets ledning å ena sidan och de aktörer som försvarade Ekenäs BB å andra sidan inte alls talade om samma saker. Sjukvårdsdistriktet talade om medicinsk säkerhet och ekonomisk rationalitet och såg förlossningsavdelningen som en liten enhet bland flera andra (jfr liknande diskussion i HS 24.02.2011). Avståndet, både det geografiska och det mentala, mellan centrum och periferi var inte heller ägnat att försvåra ett beslut om stängning. Att förlossningsverksamhet hör till de serviceformer där tillgången till service på modersmålet är av stor relevans var ingen större fråga för sjukvårdsdistriktet.

De aktörer som försvarade Ekenäs BB såg en finlandssvensk institution försvinna. För försvararna blev det också uppenbart att ”annorlunda på svenska” och en satsning på alternativ nödvändigtvis inte alls är någon räddning. Intressant i sammanhanget är att förlossningsavdelningen vid Borgå sjukhus nu försöker ta upp den stafettpinne man i Ekenäs tvingades ge ifrån sig. ”Vi vill specialisera oss på dem som vill föda på svenska och som vill föda enligt alternativa metoder” säger avdelningsskötare Heli Hämäläinen (VN 06.04.2011).

Det finns likadana tillfällen, där finskspråkiga i lokal minoritet har starka känslor för något de uppfattar som en institution, där svenskspråkiga utgör den oförstående majoriteten som kör över. Den **finska delen av Raseborgs medborgarinstitut** är en sådan, särskilt till



den del denna verkat i Karis. *Karjaan suomenkielinen kansalaisopisto* var ett finskt vattenhål i en annars svensk miljö. Medborgarinstitutet i Karis, Ekenäs och Pojo slogs ihop när Raseborg bildades och på finskt håll fanns det en viss rädsla för att den finska medborgarinstitutsverksamheten skulle lida av sammanslagningen. I samband med diskussionen om det fria bildningsarbetets framtid har ett förslag om att slå ihop Raseborgs medborgarinstitut med Västra Nylands folkhögskola uppkommit (Herberts 2010: 36). På finskt håll uppfattas detta dock gå för långt, även om den finska verksamheten utlovats en egen sektion. Man är rädd för att förlora inflytande över verksamheten om man underordnas en svenskspråkig huvudman. Även svenskspråkiga kan med andra ord utgöra en blind majoritet, som inte ser den finskspråkiga minoritetens behov.

**I Åbo stads skolförvaltning** utgör de svenska utbildningsfrågorna ett exempel på en funktion som fungerar bra så länge det finns en eldsjäl som driver verksamheten, men där strukturerna inte stöder den svenska verksamheten. Den svenska skolförvaltningen, som tidigare varit samlad i en enspråkigt svensk enhet under en svensk skoldirektör, inordnades från årsskiftet 2010-2011 under fem skoldistrikt som en del av den finska verksamheten (i och med stadsfullmäktiges beslut § 137/2010).

Direktören för den svenskspråkiga servicen, Liliane Kjellman, konstaterar att reformen av skolförvaltningen i och för sig förde mycket gott med sig för den finskspråkiga skolförvaltningen, men att den inte tar hänsyn till svenskspråkiga behov. Eftersom den svenska verksamheten inte utgör ett eget resultatområde och därmed saknar egen budget måste den svenska verksamheten motiveras på ett helt nytt sätt. Man måste argumentera för och förklara varför den svenska undervisningen får högre statsandelar, varför de svenska grupperna (ibland) är mindre, vad ”självlklarheter” som *modersmålsinriktad finska* är och varför det är

viktigt att få delta i Stafettkarnevalen. Det handlar med andra ord om att förklara att svensk verksamhet inte bara är en översättning av den finska verksamheten, utan att det finns andra, t.ex. kulturella, dimensioner. Å den andra sidan konstaterar Liliane Kjellman att ett resultatområde för den svenska verksamheten skulle ha blivit mycket litet och att reformen också har vissa positiva följder. Det faktum att hon ingår i verkets ledningsgrupp ger hela den svenska verksamheten en god tillgång till sakkunskap, som tidigare inte varit lika lättillgänglig.

Att den svenska verksamheten bygger på ett slags goodwill-struktur har hittills fungerat hyggligt. Man kan tänka sig att informationsbehovet är större när man lever i en ny struktur och att det borde avta efterhand, vilket borde minska behovet av att ständigt behöva motivera varje behov. En goodwill-struktur upprätthålls ofta av någon som är duktig på att motivera sin sak och kan fungera utmärkt även en längre tid, men eftersom man i praktiken är fast i ett slags eldsjals-fälla, är det en sårbar struktur. När parterna byts ut är inget av resultaten längre självklara. Och man kan redan nu skönja tendenser till ett minskat intresse från finskt håll; ”I den första omgången skriver man gärna in svenska behov i strategier, men redan i den andra omgången känns det inte längre så viktigt. Varför ska man nämna det svenska särskilt, när man inte nämner invandrare och andra grupper med specialbehov?” frågar sig Källman.

Exempel på att intresset för den svenska verksamheten saknas eller eroderar finns också på andra håll. Gunvor Brettschneider är medlem i socialnämnden i Helsingfors och har många exempel på hur ointresset för det svenska syns i praktiken och hur tillgången till service på svenska eroderar, när man monterar ner system och strukturer som tar hänsyn till det svenska. (jfr Henricson 2010)

**I Helsingfors stads organisation** för hem- och hemsjukvård fanns tidigare svenska team i de västra och södra distrikten. Man överförde de svenska teamen från det västra till det södra distriktet på

grund av svårigheter att fylla befattningarna med personal som talar svenska. Nu finns svenska team bara i det södra distriktet. Inom de övriga distrikten ska de svenska behoven tillgodoses inom den finska verksamheten genom matchning, så att svensk personal skulle besöka svenska kunder. Hemvårdschefen i det södra distriktet fick ansvar för denna matchning, men fick inga förutsättningar för att utföra den, varken i form av resurser eller befogenheter. ”Efter bara ett år konstaterades att majoriteten av de svenska kunderna bara fick service på finska” konstaterar Brettschneider, som också gjort ett förslag om att ersätta dessa svenska team med köptjänster, som skulle garantera svensk personal, vilket dock inte godkändes.

Samma problem finns när det gäller institutionsplaceringar. 400 äldre är placerade på finska enheter, främst för att det inte finns någon vid byrån för tjänster för äldre som har de svenskspråkiga som sitt ansvar. Formellt finns vissa avdelningar med svensk långvård men eftersom det inte finns någon som koordinerar placeringarna av de svenskspråkiga, så fylls även dessa platser med finskspråkiga, eftersom man, i och för sig befogat, bereder plats åt de mest behövande först. Det innebär dock att de svenska platserna i praktiken inte är svenska och därför inte räcker till, avslutar Brettschneider.

Eftersom äldre personer tenderar att tappa senare inlärd språk, är en vistelse i en miljö där man inte förstår språket problematisk. Symptomen på demens och andra minnessvårigheter anses öka eller förvärras i en språkligt främmande miljö, liksom oro och rastlöshet. Språkets betydelse inom äldreården väckte diskussion även på finskt håll under våren 2010, när medierna berättade om krigsveteranen Veikko och hans behov av vård på finska i Sverige, eftersom han på grund av åldern tappat det svenska språket (jfr Englund 2008:41).

I en rapport om svensk socialservice i Helsingfors beskrivs vikten av att få tala på eget modersmål (Englund 2008). I rapporten konsta-

tateras dock också att vägarna till enheten är slumpmässiga och att det inte inom Helsingfors stads övriga organisation finns någon sammanhängande överföring av klienter till denna enhet. Därtill konstateras att problem ibland uppstår för att vissa delar av servicekedjorna inte är heltäckande på svenska vid socialverket inom Helsingfors stad (Englund 2008: 73-77). När klienter ska samarbeta med flera enheter, så fungerar den svenska servicen nödvändigtvis inte vid andra enheter. Englund konstaterar dock också, i likhet med Lojander-Visapää (2001) i en studie av språkval, att den som kan välja, väljer svensk service.

Svensk socialservice i Helsingfors blir på detta sätt ett exempel på koordineringssvårigheter som drabbar svenskt serviceutbud, så att klienter inte styrs till det utbud som finns. Därtill finns det andra tecken på problem vid byrån, som gör att svensk socialservice också kan uppfattas som ett exempel på hur sårbara små svenska enheter är, när kompetensen är knuten till några få personer.

I mars 2011 gjorde radioprogrammet Granskat två program om den svenska socialbyrån i Helsingfors, som är en enhet inom Socialverket i Helsingfors. Byrån är organisatoriskt inordnad under ansvarsområdet för vuxentjänster, vars chef (vuxentjänstchefen) i sin tur är underställd socialdirektören. Enheten har, enligt Granskat, ca 50 anställda men stor sjukfrånvaro och stor genomströmning av personal. Det är svårt både att värva och att behålla personalen, vilket leder till luckor i verksamheten när någon slutar. Personalbristen har blivit svårare med åren och enhetens verksamhet saknar kontinuitet. Enligt Granskat, som gjort intervjuer med både nuvarande och tidigare anställda (härefter personalen), beror personalflykten på personkonflikter.

Personalomsättningen är ett faktum och ett problem i sig. Av förekommen anledning är det svårt att här få en objektiv bild av problem som gäller personalen. Oberoende av vilka de faktiska orsakerna till byråns problem är, så fungerar byrån och dess problem som ett ex-

empel på sårbarheten i små enspråkigt svenska enheter i ett stort finskt system.

Socialbyråernas verksamhet finns på ett område där det är av oerhörd vikt att man får fungera på modersmålet. Socialbyråerna har hand om klienter inom barnskyddet, familjer som behöver utkomststöd, äldre som behöver serviceboende och färdtjänst, handikappade som behöver stödtjänster och så vidare. Det är viktigt både att kunderna och tjänstemännen lyckas förklara hur saker ligger till, men också att man faktiskt förstår vad som sägs till en, eftersom den relevanta lagstiftningen nödvändigtvis inte är alldeles enkel att förstå.

En enhet som samlar all svensk verksamhet på en ort tvärs över sektorgränserna, som jämfälls med större finska enheter med mer avgränsade uppgifter på mindre upptagningsområden, kämpar redan från början med obalans i jämförelsen. Svenska enheter är inte alltid exakt "samma på svenska". Både organisering och problembilder kan vara annorlunda (t.ex. gällande personalrekrytering). Därtill är det inte heller sällsynt att den svenska enheten får fungera lite för sig själv, på egen hand, parallellt med de övriga, både för att man vet och för att man tror sig veta att verksamhetsförutsättningarna är annorlunda.

Den svenska socialbyrån i Helsingfors inledde sin verksamhet år 1990 och byggdes successivt ut så att man kunde ge service på alla områden från år 2005. Personalen uppfattar att socialverkets inställning var styvmoderlig redan från början, att det är **"onödigt att satsa resurser på en liten enhet"** (jfr Englund 2008). Samtidigt vill man argumentera mot att den svenska enheten är för liten, det anses vara en felaktig uppfattning, **"som kanske beror på att man tror att svenskspråkiga har mindre behov"**. Även Gunvor Brettschneider konstaterar att svensk socialservice anses vara för svag för att fungera som en egen enhet och hon påtalar att det är svårt att få mera resurser till enheten.

Av språkliga skäl har man således samlat all svenskspråkig kompetens under ett tak. Byrån är tvärspektoriell, vilket gör att personalresurserna per sektor eller verksamhetsinriktning är få. En risk med små enheter är sårbarheten. Om personalgruppen eller delar av den av någon anledning inte fungerar, är det svårt att omedelbart och utan avbrott i verksamheten hitta ersättande personal. Vid små enheter finns personalens kompetens i mindre utsträckning institutionaliserad inom byråns väggar, vilket betyder att personal som går tar med sig en betydligt större del av den totala kompetensen, än vid en stor enhet.

Uttryckligen detta påpekas också av tidigare och nuvarande byråpersonal. Enligt Granskat handlar byråns problem om för stor arbetsbörda, problematiskt ledarskap och direkt arbetsplatsmobbing. Personalen funderar i programmet om byråns problem, av de finskspråkiga överordnade, uppfattats som mindre för att de berör en svensk enhet, eller att man kanske har dragit sig för att gripa in i ett svenskt sammanhang.

Ur användarnas synvinkel är språket viktigt, men hur länge motiverar man existensberättigandet för en svensk enhet där servicen fungerar sämre än vid andra enheter? När ord står mot ord – ska ledningen utgå från att problemet med personalflykten beror på byråledningen eller arbetsmiljön och byta ut berörda person(er) (vilket inte är så lätt som det låter) eller hellre överväga att avveckla den centraliserade svenska verksamheten och fördela uppgifterna på de övriga byråerna, som sedan ska sköta även de svenska uppgifterna som en del av sitt normala arbete. Det är möjligt att det senare kunde göras utan tilläggsresurser för Helsingfors stad - men vilken blir kostnaden för de svenskspråkiga kunderna, vars tillgång till service på svenska gick om intet? Särskilt de kunder som behöver olika typer av socialservice (över de traditionella sektorgränserna) riskerar att komma i kläm.

Flera av de intervjuade konstaterar i Granskat, som ett förslag till lösning på problemet, att **”det vore bättre professionellt sett att**

**arbeta under de finska cheferna, för att det är de som har sakkunskapen, klientvolymerna och där finns kollegialt stöd**".

Den svenska byråns tvärsektoriella verksamhet borde däremot få finnas under samma tak geografiskt även framöver. (Det vill personalen också, i finska sammanhang **"är vi alltid de där underliga"**, säger personalen.) Även här kunde alltså en matrisorganisering eventuellt utgöra en lösning på vissa problem.

Granskat konstaterar att ett förslag till organisationsreform inom socialverket väntas komma inom maj 2011. På Svenska socialbyrån känner man sig hotad av denna reform, eftersom inställningen till det svenska uppfattas ha blivit allt mera ogin. Enligt chefen för vuxentjänster, Helinä Hulkkonen, är målsättningen att de svenska arbetsmiljöerna ska bestå. Nils Torvalds, fullmäktigeledamot i Helsingfors påpekar att någon i verkets ledning borde ha ett övergripande ansvar för det svenska, för att inte den svenska biten ska glömmas bort.

## Egentliga reformer

Tidigare definierades reformer som aktiva och medvetna försök från politiska och administrativa aktörer att förändra strukturella, verksamhetsmässiga eller kulturella egenskaper i organisationer (Christensen m.fl. 2005: 152). De reformer som här diskuteras skiljer sig från de verksamhetsförändringar som behandlades i avsnittet ovan genom att reformerna dels berör (nästan) alla enheter av sitt slag och dels (oftast) innebär att verksamheten framöver ska organiseras i betydligt större enheter. De mest omedelbara exemplen på den här kategorin är givetvis de kommundansammanslagningar som gjorts som en följd av kommun- och ser-

vicestrukturreformen. Det finns flera kommunsammanslagningar, både planerade och utförda, som skulle utgöra utmärkta exempel i det här sammanhanget, men eftersom kommunsammanslagningar belyses i så många andra sammanhang lämnas de utanför denna rapport.

Gemensamt för alla dessa fall är att det är svårt att enkelt hitta en tillfredsställande lösning för (små) svenska eller tvåspråkiga enheter. Gemensamt för nästan alla situationer är också att flera olika aktörer är inblandade, som styrs av olika rationalitet och som därför prefererar olika lösningar. Konflikter uppstår kanske speciellt i sådana fall där de planerade lösningarna är rationella utgående ifrån geografi eller funktion och där den språkliga dimensionen i frågan inte är uppenbar.

Den så kallade **”Karlebyfrågan”** uppstod vid reformen av den statliga regionalförvaltningen (ALKU). I juni 2008 inledde ALKU-projektets arbetsgrupp för regionindelningen sitt arbete med att dela in landets landskap i samarbetsområden. Då ansåg framför allt ministrarna från Centern, med dåvarande kommunminister Mari Kiviniemi i spetsen, att Karleby ska orienteras norrut när det gäller statlig förvaltning och service, det vill säga ha Uleåborg som centralort hellre än Vasa. Centern ville stärka sin maktposition i norra Finland. Sakargumenten var få, åtminstone för förespråkarna, det viktigaste var landskapets vilja, som uttrycktes med bräcklig majoritet i två omröstningar i landskapsstyrelsen, 6-5 och 7-4 för det norra alternativet. Alla politiska partier i Karleby, utom Centern, var emot planerna, liksom Karleby stad, regionens näringsliv och statliga regionala instanser (som berördes av reformen) som miljöcentralen, TE-centralen och räddningsväsendet. Trots att det fanns andra sakargument och en allmänpolitisk vilja emot det norra alternativet var det juridiken som avgjorde. Riksdagens grundlagsutskott fann i september 2009 att grundlagen förutsätter att statsrådet väljer det av alternativen som bäst betjänar de språkliga rättigheterna. Grundlagsutskottets ställ-



ningstagande tvingade fram en språklig konsekvensbedömning. Minister Kiviniemi höll envist fast vid sin åsikt och försökte ännu få sin vilja igenom genom att låta göra en språkutredning av kunskaperna i svenska vid närings-, trafik- och miljöcentralen i Uleåborg. Då vände sig Folktinget till justitiekansler Jaakko Jonkka med en skrivelse där man bad justitiekansler utreda lagligheten i minister Kiviniemis åtgärd att endast låta utreda de språkliga konsekvenserna i det norra alternativet. Folktinget ansåg att utredningen måste vara komparativ och att även det södra alternativet skulle utredas. När justitiekansler hade dömt ut den ensidiga språkutredningen genomfördes även en snabbutredning av språkfärdigheterna i Vasa. Den var entydig, båda språkgruppernas rätt till service på det egna modersmålet garanteras bättre i Vasa än i Uleåborg. Regeringen fattade i november 2009 beslut om att Mellersta Österbotten hör till Vasa förvaltningsområde. Vid regeringsbehandlingen tillfogade minister Kiviniemi, understödd av sex andra ministrar, en kläm där hon ville att staten fram till juni 2010 skulle utreda under vilka premisser Mellersta Österbotten från och med 2011 kunde överföras till Uleåborgs förvaltningsområde. I klartext avsåg man ändra på riktningen om ett år, när tjänstemännen i Uleåborg, som skickats på kurser, hunnit lära sig bättre svenska. När president Tarja Halonen stadfäste lagen gjorde hon en protokollsanteckning med innebörden att finska och svenska är landets nationalspråk och att medborgarna bör kunna lita på att de språkliga rättigheterna tillgodoses. En protokollsanteckning från presidenten i samband med stadfästande av en lag är närmast unik. I september 2010 medgav dock både Tapani Tölli (Centern, ny kommunminister sedan Kiviniemi blivit statsminister) och handels- och industriminister Mauri Pekkarinen (Centern) offentligt att grundlagen inte tillåter en orientering mot Uleåborg för Mellersta Österbottens del. (Efter Grönlund 2011: 210 samt Svenfors 2011)

I Karlebyfrågan utgick Centerens förslag ifrån vad som är geografiskt rationellt, om man ser till landskapstillhörighet. Det är skäl att minnas att Karlebyfrågan inte var någon språkfråga i början, både svensk- och finskspråkiga i Karleby och en rad andra institutioner föredrog det södra alternativet. Det blev en språkfråga för att ingenting annat än juridiken hjälpte (Svenfors 2011). I Karlebyfrågan framstod språkmajoritetens uppfattning som att svensk service är det samma som översättning, och att all den tysta kunskapen om minoritetens behov går att ersätta genom att "läsa lite svenska". Karlebyfrågan, liksom även frågan om Raseborgs MBI, är exempel på att 'det andra språket' inte bara är en översättning, utan också kultur och innehåll. Därtill aktualiseras det faktum att den mentala kartan kan se olika ut, beroende på vilket modersmål man har. Österbotten på svenska är inte samma geografiska område som Pohjamaa på finska. Karlebyfrågan aktualiserade slutligen en ganska upprivande diskussion om vad grundlagens skydd egentligen är värt, om ledande ministrar anser att man kan frånga det till förmån för sina egna intressen.

Frågan om den framtida organiseringen av **yrkesutbildningen i östra Nyland** har aktualiserats som en del av kommun- och servicestrukturreformen och är därmed ett fall av många i en större reform. Det första intrycket av frågan om den svenskspråkiga yrkesutbildningen i östra Nyland är att det handlar om ett val mellan två alternativ: en enspråkig lösning, som garanterar utbildning på svenska men inte regionalt inflytande över utbildningen, och en tvåspråkig lösning som skulle garantera regionalt inflytande över utbildningen men troligen innebära en försämrad verksamhet på svenska. Regionalt inflytande kan dock ibland i tillräcklig grad tillgodose svenskspråkiga behov. Det andra intrycket av frågan, när man tagit del av ministeriets rekommendationer för omorganisering av yrkesutbildningen, är att alternativen inte alls är så enkla. Det som är självklart ur en synvinkel är det inte

ur en annan. Yrkesutbildning i östra Nyland behandlas mer i detalj i följande avsnitt, som ett exempel på hur svenska enheter berörs av reformer. Beskrivningen av frågan om yrkesutbildningen kan också läsas som exempel på hur sammanslagningsprocesser initieras och planeras och hur olika aktörers logik påverkar hur man ser på olika lösningar. Ursprungligen är det just frågan om huruvida yrkesutbildningen i östra Nyland bäst organiseras i en en- eller tvåspråkig organisation som gett upphov till denna rapport, vilket förklarar den grundliga utredningen.



## Yrkesutbildningen i östra Nyland

Som en del av kommun- och servicestrukturreformen ska yrkesutbildningsfältet ses över. Undervisnings- och kulturministeriet har i sitt *Projekt för att påskynda bildandet av ett samlat anordnarnät inom yrkesutbildningen* (härefter *yrkesinstitutsstrategin*) uttalat målsättningen att bilda regionala eller på annat sätt starkare organisationer för anordnande av andra stadiets yrkesutbildning. Ministeriet har påtalat behovet av åtgärder för att stärka yrkesutbildningen även i östra Nyland, som idag är splittrad på flera upprätthållare och små enheter: Samkommunen för yrkesutbildning i Östra Nyland (härefter **Inveon**), Itä-Uudenmaan koulutus kuntayhtymä (**IUKKY**), Oy Porvoon Kauppaoppilaitos – Borgå handelsläroverk Ab (**Handelsläroverket**), Porvoon terveydenhuolto-oppilaitos (**PTHOL**). Även Svenska Framtidsskolan i Helsingforsregionen Ab (**Practicum**) och Keski-Uudenmaan ammattikoulutusyhtymä (**Keuda**) har verksamhet i regionen.

Framtiden för yrkesutbildningen i östra Nyland har diskuterats i olika sammanhang. Med fullmakt av regionens kommuner beställde Posintra Ab (ett i östra Nyland verksamt utvecklingsbolag) en utredning med åtgärdsförslag gällande anordnandet av yrkesutbildning på andra stadiet i östra Nyland. Utredningen utfördes av Auros Consulting (härefter **Auros**). Enligt Auros bör det i östra Nyland bildas ”en enhetlig och starkt profilerad, flerspråkig utbildningsanordnare genom att utnyttja de nuvarande aktörernas styrkor och kunnande” (Auros slutrapport 2010: 3). Med de nuvarande aktörerna avser Auros Inveon, IUKKY, Handelsläroverket samt PTHOL.

Auros presenterar fyra alternativa organisationsmodeller i sin slutrapport. Auros slutrapport diskuterar det regionala näringslivets in-

tressen ingående, men saknar diskussion om vilka konsekvenser de olika alternativen har för den svenskspråkiga yrkesutbildningen. Bo-Tankesmedjan Magma beslöt att undersöka dessa och vid kommundirektörmötet i Östnyland den 2.11.2010 ansåg samtliga deltagare att en utredning om de språkliga konsekvenserna vore ett värdefullt tillägg vid behandlingen av ärendet i berörda kommuner under våren 2011. (Det här är ett sammandrag av den utredning, som lämnades till Borgå stad i slutet av februari 2011. Den kan läsas i sin helhet på [www.porvoo.fi](http://www.porvoo.fi) )

## **Ministeriets linjedragningar**

Eftersom frågan om yrkesutbildningens framtid initierats av Undervisnings- och kulturministeriet (härefter ministeriet eller UKM men även Undervisningsministeriet eller UVM, eftersom ministeriet antog det nuvarande namnet först under år 2010) inleds utredningen med en genomgång av ministeriets rekommendationer när det gäller yrkesutbildningen i östra Nyland.

Projektet för omorganiseringen av yrkesutbildningen styrs främst av lagen om en kommun- och servicesstrukturreform 169/2007. Avsikten med projektet är att stärka serviceförmågan inom yrkesutbildningen och därför är det viktigt att utbildningsanordnaren uppfyller kriterierna för befolkningsunderlag och har de yrkesmässiga och ekonomiska förutsättningar som krävs (UVM:s brev 2009: 8). Som en del av förverkligandet av lagen har Undervisningsministeriet i fyra brev (åren 2006, 2007, 2009 samt 2011), som gäller alla arrangörer och alla former av utbildning, påtalat behovet av förändringar. I de två senare

breven har ministeriet gett konkreta rekommendationer om hur nätet av yrkesutbildningsarrangörer kunde se ut. Det senaste brevet har sänts i slutet av mars 2011.

Rekommendationerna för nätet av yrkesutbildningsanordnare i östra Nyland ser år 2009 ut på följande sätt: För den finskspråkiga yrkesutbildningen i östra Nyland föreslår Undervisningsministeriet att utbildningsuppdraget som handhas av Borgå stad (PTHOL), Handelsläroverket och IUKKY sammanslås till en gemensam utbildningsanordnare. Ministeriet rekommenderar vidare att man bör utreda möjligheterna att bilda en anordnarorganisation i mellersta och östra Nyland som omfattar de anordnarorganisationer som verkar i dessa regioner (UVM:s brev 2009: 11). Med andra ord föreslår ministeriet en etappvis sammanslagning av först PTHOL, Handelsläroverket och IUKKY och därefter en sammanslagning av dessa och Keski-Uudenmaan ammat-tiopisto (härefter **Keuda**).

Undervisningsministeriet föreslår vidare att den svenskspråkiga yrkesutbildningen i södra Finland etappvis koncentreras i en enda organisation. Först skulle Inveon och Praktikum sammanföras, därefter skulle utbildningsverksamheten i Solvalla utbildning Ab och Norrvalla Folkhälsan Ab integreras i denna lösning och slutligen skulle koncentreringsen fortsättas genom att alla ovan nämnda enheter och Axell Utbildning Ab skulle sammanslås till en enda anordnarorganisation för utbildning på svenska (UVM:s brev 2009: 11). **Ministeriets rekommendationer utgår således från att yrkesutbildningen i Östra Nyland ska organiseras språkgruppsvis.**

Rekommendationerna år 2009 bygger på rekommendationerna år 2007, men går i många fall längre. Tendensen är den samma för landets alla regioner – ministeriet har noterat de förändringar som gjorts, men vill i många fall att ännu större ingrepp i strukturerna ska göras. Det är uppenbarligen inte alls ovanligt att ministeriet vill mer än ut-

bildningsarrangörerna. För yrkesutbildningen i östra Nyland är ministeriets rekommendationer år 2007 (UVM:s brev 2007: 8-9) och år 2009 de samma, rekommendationerna för den finska yrkesutbildningen går till och med längre år 2009.

Samma typer av lösningar föreslås i hela landet. På andra områden där yrkesutbildning på svenska arrangeras, i Österbotten och Egentliga Finland (Åboland), har samma typer av sammanslagningar rekommenderats. **Även här vill ministeriet att yrkesutbildningen separeras på språklig grund.** Samma typer av justeringar av görs också inom yrkeshögskole- och universitetsvärlden. För yrkeshögskolornas del gäller det fusioner mellan yrkeshögskolor, indragning av små enheter samt ändringar i arbetsfördelningen (UVM:s brev 2006: 8). Även på dessa nivåer vill ministeriet att utbildningen separeras på språklig grund (t.ex. UKM:s ställningstagande 2010: 6-7).

**Ministeriet vill också ha större enheter.** I lagen om kommun- och servicestrukturreformen krävs ett underlag om 50 000 invånare för tillstånd att anordna yrkesutbildning. Lagen är tidsbegränsad och går ut år 2012, men kommer sannolikt att ersättas av ny lagstiftning. Det är ytterst osannolikt att kravet på befolkningsunderlag kommer att vara mindre i nästa omgång. Att befolkningsunderlaget är mer än 50 000 invånare på en utbildningsarrangörs område innebär ändå inte automatiskt att kriterierna för ordnande av utbildning och serviceförmåga uppfylls. Ministeriets rekommendationer går längre än kravet på ett tillräckligt befolkningsunderlag (UVM:s brev 2009: 8). För östra Nylands del innebär det att befolkningsunderlaget sannolikt uppfattas som för litet i alla lösningar som inbegriper bara de kommuner som tidigare utgjorde landskapet Östra Nyland, främst eftersom Borgå stad är så stor ägare i alla de utbildningsenheter som nu är aktuella (Inveon, IUKKY, Handsläroverket och PTHOL).



Enligt statsrådets utvecklingsplan för utbildning och forskning åren 2007-2012 ska serviceförmågan hos nätet för anordnare av yrkesutbildning stärkas i enlighet med *yrkesinstitutsstrategin* (på finska Ammattiopistostrategia), genom att utbildningsanordnarna i första hand bildar starka yrkesinstitut t.ex. på regional nivå (UVM:s brev 2009: 1). Avsikten med yrkesinstitutsstrategin är att skapa en tillräckligt stark strukturell och ekonomisk grund för att ordna yrkesutbildning i regionerna och inom olika branscher samt att öka verkningar och resultatet av utbildningen. Centrala mål för yrkesinstitutsstrategin är att trygga tillgången till utbildning för arbets- och näringslivet samt individerna i olika delar av landet med beaktande av båda språkgruppernas behov (UVM:s brev 2009: 1-2).

**Dessutom vill ministeriet inte bara ha administrativa, utan också innehållsmässiga förändringar.** ”Stora kommuner, kommun-sammanslagningar eller samarbetsområden medför inte automatiskt tillgängligare, bättre eller effektivare service om man inte ser över hur servicen organiseras och tillhandahålls” (UVM:s brev 2009: 2). I promemoriorna som behandlar motiveringarna till rekommendationerna i ministeriets brev konstaterar man att det är väldigt många, särskilt små yrkesutbildningsarrangörer, som tycker att allting fungerar bra och att verksamheten inte behöver några förändringar (UVM:s promemorior 2007 och 2009, även UVM:s brev 2006: 8). Därmed ser man ministeriets rekommendationer som ett hot mot ett fungerande nuläge. Om man inte uppfattar behov av förändringar lockas man lätt att gå in för administrativa lösningar, som visserligen uppfyller de formella kriterierna, men där inget förändras i verksamheten. Ministeriet har blett utbildningsarrangörerna undvika skenlösningar.

Därtill skriver ministeriet att en högre produktivitet kräver strategiska val samt kontinuerliga och genomgående insatser, som med andra ord måste omfatta såväl administrationen som strukturerna, pro-

cesserna och personalen (UVM:s brev 2009: 3-4). Ministeriet signalerar med andra ord tydligt att det inte går att bara fortsätta som förut. Ur utbildningsarrangörernas synvinkel är det antagligen värt att lyssna. Utbildningsarrangörerna kan inte utgå från att strategin ”om man väntar tyst och tittar på, så kanske man inte behöver göra någonting alls” ska lyckas. Ur utbildningsarrangörernas synvinkel handlar det nu om att antingen själv välja vad man vill göra, eller att vänta på att någon annan väljer vad man ska göra.

Ministeriets linjedragningar innebär att yrkesutbildningen i östra Nyland ska organiseras språkgruppsvis och i större enheter än idag, vilket i klartext betyder att man föreslår en sammanslagning mellan Inveon och Practicum när det gäller den svenska yrkesutbildningen och inledningsvis en sammanslagning av IUKKY (Amisto, Edupoli), Handelsläroverket och PTHOL samt i förlängningen en fusion mellan dessa och Keuda, när det gäller den finska yrkesutbildningen. (Ministeriets brev från mars 2011 förändrar inte dessa linjedragningar, vilket jag återkommer till i mina slutsatser.)

## Den regionala viljan

Hur yrkesutbildningen utvecklas i östra Nyland är en fråga för kommunerna i regionen, eftersom kommunerna, ensamma och tillsammans med andra, äger utbildningsanordnarna (Handelsläroverket, Inveon, IUKKY samt PTHOL) i de östnyländska kommunerna. Därtill finns det andra utbildningsaktörer med verksamhet i regionen, t.ex. Practicum och Axxell. Hur yrkesutbildningen utvecklas i östra Nyland är dock också en nationell fråga, eftersom kraven på yrkesutbildningen

ökad. Regionalt sett är det för ägarkommunerna tilltalande att bara utgå från sina egna behov.

I olika diskussioner och i Auros slutrapport omtalas ”regionens” behov och vilja. Med ”regionens vilja” torde man avse den samlade åsikten hos de kommuner som tidigare bildade Östra Nylands förbund (dvs. Askola, Lappträsk, Lovisa, Mörskom, Borgå, Pukkila och Sibbo). Sedan 1.1.2011 har Östra Nylands förbund sammanslagits med Nylands förbund. Krasst sett är östra Nyland därför numera ett område bland flera inom Nylands förbunds område och inte en självständig aktör som förväntas ha en egen vilja. I denna text avses med östra Nyland det område och de kommuner som tidigare ingick i Östra Nylands förbund.

Borgå stads vilja är inte lika med regionens (eller det tidigare landskapets) vilja. Borgå stad är dock majoritetsägare i både Inveon (54,08 procent) och IUKKY (61,23 procent) och äger 32,5 procent av aktierna i Handelsläroverket. PTHOL är en enhet inom Borgå stad. Därför är det naturligt att Borgå stad har ett stort intresse av hur yrkesutbildningens framtid ordnas.

För att utreda stadens hållning till hur yrkesutbildningen på andra stadiet ska arrangeras samlade Borgå stad en arbetsgrupp som gick igenom olika framtida alternativ (Borgå-PM 1-3/2009, 1/2010). Arbetsgruppen konstaterade att *oberoende av modell, är det viktigt att behålla inflytande över andra stadiets utbildning inom landskapet även i fortsättningen* (Borgå-PM 1/2009). Arbetsgruppen efterlyste utbildningsarrangörernas utvecklingsplaner, samma planer som arrangörerna redan tidigare meddelat också till Undervisningsministeriet (UVM:s promemorior 2007: 15, 29 samt 2009: 34).

Itä-Uudenmaan koulutus kuntayhtymä (IUKKY) anser att frågan bäst fortskrider genom att man går vidare språkgruppsvis, med två olika ägare (Borgå-PM 3/2009, UVM:s promemoria 2009: 34).

Porvoon terveydenhuolto-oppilaitos (PTHOL) önskar en förflyttning under en ägare som har linjer på olika språk, där Borgå stad skulle ha störst beslutanderätt (Borgå-PM 3/2009). Borgå handelsläroverk Ab tar sin utgångspunkt i beslutet av Borgå stadsfullmäktige, enligt vilket PTHOL och Handelsläroverk ska slås ihop hösten 2011 och bilda ett trespråkigt aktiebolagsbaserat läroverk, med kommunal aktiemajoritet (Borgå-PM 3/2009). Till ministeriet har Handelsläroverket och PTHOL år 2009 meddelat att de flyttar sina utbildningsuppgifter till ett nytt aktiebolag per den 1.8.2011. De uppfattar att den nya arrangören uppfyller yrkesinstitutsstrategins målsättningar och att denna sammanslagning är tillräcklig för regionens behov (UVM:s promemoria 2009: 34).

Samkommunen för yrkesutbildning i Östra Nyland (Inveon) ser sin egen situation som tillräcklig och strävar efter att utveckla den nuvarande samkommunens verksamhet. Å ena sidan upplevs UVM:s tanke om att koncentrera den svenskspråkiga utbildningen i södra Finland som oroande, eftersom Borgå stads möjligheter att påverka skolans ärenden då blir relativt små. Å andra sidan bekymrar också tanken på en lokal två- eller flerspråkig läroanstalt (Borgå-PM 3/2009). Till ministeriet har Inveon både år 2007 och år 2009 meddelat att de inte ser behov av åtgärder och strävar efter att utveckla den nuvarande verksamheten (UVM:s promemorior 2007: 29 samt 2009: 34). I Auros slutrapport noteras angående Inveons hållning att *”Förslaget om en lokal två- eller flerspråkig läroinrättning har torpederats i samkommunens styrelse”* (Auros slutrapport 2010: 19). När Inveons styrelse behandlade frågan 18.1.2011 avhandlades undervisningsutrymmen och ytterligare en alternativ organisationsmodell, men uppenbart är att styrelsen fortfarande inte är riktigt förtjust i det bakgrundsarbete som gjorts (Inveon protokoll 1/2011, § 5).

Yrkesinstitutet Practicum deltog i Borgå stads arbetsgrupp, eftersom Practicum erbjuder yrkesutbildning i Borgå, trots att större delen av verksamheten finns i Helsingfors. Practicum konstaterar att de inte kommer att gå med i en två- eller flerspråkig läroinrättning, utan vill att utbildningen på finska och svenska organiseras separat och utvecklas som egna läroinrättningar (Borgå-PM 3/2009). Till ministeriet har Practicum år 2007 framhållit att det är viktigt att utveckla samarbete med eller att gå ihop med Inveon samt att snarast inleda diskussioner i ärendet. År 2009 konstateras att man försökt föra diskussioner med Inveon och dess ägarkommuner men att resultaten uteblivit (UVM:s promemorior 2007: 15 samt 2009: 26).

Vid arbetsgruppens fjärde möte (08.03.2010) formars delar av det som blev beredningstext i stadsstyrelsens första behandling av frågan 6.4.2010 (Borgå stadsstyrelse § 133/2010). I beredningstexten är frågan om stadens möjlighet att påverka andra stadiets utbildning samt fastighetsfrågorna framträdande. (Också alla utbildningsarrangörer (utom Practicum) nämner utrymmesfrågor i sina svar till Borgå stad och till ministeriet, vilket tyder på att utrymmesfrågan har en stor inverkan på frågan om organisering.) Därutöver konstateras behov av fortsatta utredningar av aktörens juridiska form och fastigheternas förvaltning. Stadsdirektören befullmäktigades att tillsätta en utredningsman, vilket småningom resulterade i Auros slutrapport.

Trots att Borgå stad är den dominerande ägaren finns det andra ägare av yrkesutbildningsenheterna i östra Nyland. Formellt har man dock inte behandlat frågan varken i Sibbo eller i Lappträsk, inte heller i Lovisa. I Auros slutrapport sägs att Sibbo uppfattar Keuda som den naturligaste samarbetsparten (Auros slutrapport 2010: 8). Det beror kanske bland annat på att Keuda och Sibbo kommun har investerat i en gemensam byggnad och att samarbetet mellan kommunens gymnasium och Keudas datanomutbildning har fungerat väl. Sibbos andel av Inveon är 16,33

procent, av IUKKY 7,16 procent och av Keuda 4,45 %. (Lovisas andel av Inveon är 25,5 procent och av IUKKY 15,3 procent.)

Den regionala viljan när det gäller yrkesutbildningens framtid i östra Nyland kan sammanfattas med att **man vill behålla så mycket som möjligt av inflytandet** över yrkesutbildningen i regionen. Auros förslag om en sammanslagning av Inveon, IUKKY, Handelsläroverket och PTHOL torde ha uppkommit som en förhoppning om att dessa fyra aktörer tillsammans ska utgöra en tillräckligt stor enhet för att man ska kunna behålla detta inflytande. Önskan om att hålla kvar det regionala inflytandet över yrkesutbildningen är fullt legitim. Frågan är ändå vad man vill ha inflytande över. Regionens inflytande över på vilka områden utbildning ges har alltid varit beroende av undervisningsministeriets syn, eftersom det är ministeriet som beviljar de anordnartillstånd där detta fastslås. Utbildningsstyrelsen slår fast grunderna för de läroplaner, som utarbetas av utbildningsarrangörerna. Inflytandet över det konkreta innehållet i utbildningarna är således begränsat till det utrymme i läroplanerna, som utbildningsarrangörerna själva kan styra över.

Frågan är därmed vad man egentligen vill ha inflytande över; är det **utbildningsområdena**, det vill säga vilka utbildningar som ges, **läroplanerna**, det vill säga innehållet i utbildningen eller kanske något annat? Viljan att ha inflytande över utbildningsinstansernas **fastighetsmassor** och därmed utbildningarnas närvaro i centrum är fullt befogad. Ett fortsatt inflytande över fastigheterna är berättigat med tanke på önskan att kunna styra utvecklingen av stadsbilden på de orter där utbildningen arrangeras.

Möjligheten att lösa frågan om fastigheter separat har uppenbarligen diskuterats, eftersom Auros slår fast att det är omöjligt att utveckla de fastigheter som står till utbildningsanordnarnas förfogande. Därtill konstateras i slutrapporten att ”det framförda förslaget om att sammanföra fastigheterna under ett fastighetsbolag verkar ... mycket utma-

nande” (Auros slutrapport 2010: 18). Auros har sannolikt rätt i att det är mycket utmanande. Axxell är en utbildningsarrangör som har som mer eller mindre uttalad strategi att inte äga sina utrymmen, för att i så stor utsträckning som möjligt kunna koncentrera sig på utbildningen. Därför har man samlat stora delar av fastighetsmassorna i ett separat bolag. Enligt Tarja Koskimäki vid Undervisnings- och kulturministeriet har det dock lett till separata utredningar av situationen, eftersom en utbildning i hyrda utrymmen dels ger stora hyreskostnader och dels ter sig mindre varaktig. Ifall det är utrymmes- och fastighetsfrågan som dominerar i behovet av inflytande, så kunde man diskutera möjliga separata lösningar med ministeriet, eftersom det är olyckligt om utrymmesfrågan styr organiseringen av läroinrättningarna, när utbildningens behov borde vara avgörande för vilket beslut man fattar.

## Ett flerspråkigt yrkesinstitut?

Auros slutrapport föreslår en sammanslagning av fyra yrkesutbildningsenheter i östra Nyland, till ett *flerspråkigt yrkesinstitut*. Man påtalar behovet av yrkesutbildning inte bara på finska och svenska utan även på engelska och ryska. Att målet är att utbilda två- eller flerspråkiga experter upprepas flera gånger. Det huvudsakliga motivet är det regionala näringslivets behov av språkkunskaper (Auros slutrapport 2010: 3-4, 23-24, 28).

En motiverad fråga är vad som skiljer två- från tre- eller flerspråkiga lösningar. Eftersom frågan om tvåspråkighet när det gäller svenska och finska är i viss utsträckning eldfängd, verkar det som om man ibland velat avdramatisera frågan genom att föreslå en flerspråkig lösning. En flerspråkig lösning kan tilltala finskspråkiga, eftersom man har allting

att vinna och inget att förlora, eftersom den finskspråkiga verksamheten och dess resurser inte är hotade. Ur en svenskspråkig synvinkel kan en flerspråkig lösning fungera bra, men det förutsätter samma insatser för språklig planering och strukturer som en tvåspråkig modell. Ur en svensk synvinkel är riskerna med en flerspråkig verksamhet lika stora som med en tvåspråkig, eller kanske till och med större, eftersom det finns mer spännande språk som konkurrerar om resurserna. Med tanke på engelskans stora genomslagskraft i Finland är risken stor för att engelskan får för stort utrymme på svenskans bekostnad, i en trespråkig modell.

Det är också viktigt att konstatera att trespråkiga (eller flerspråkiga) lösningar inte är det samma som tvåspråkiga. Eller med andra ord, **eftersom Finland har två nationalspråk har tvåspråkigheten en av situationen given och specifik betydelse och därför förväntar vi oss annat av en tvåspråkig än av trespråkiga lösningar.** Praktiska erfarenheter av flerspråkig verksamhet finns att hämta t.ex. ur universitetsvärlden. Ett universitet har dock goda motiv för att vara flytande flerspråkiga, eftersom det är en förutsättning för att locka till sig den utländska expertis man behöver för att upprätthålla ett kvalitativt vetenskapssamfund. Många verksamheter för vilka tvåspråkighet eller flerspråkighet påbjuds har dock inte lika tydliga motiv. Det är osäkert om näringslivets behov av språkkunskaper ger yrkesinstituten tillräckligt tydliga motiv för flerspråkig verksamhet.

Enligt Tarja Koskimäki, som är överinspektör vid Undervisnings- och kulturministeriet, känner ministeriet inte till flerspråkiga yrkesinstitut. Yrkesinstitut kan vara en- eller tvåspråkiga och kan också ge utbildning på andra språk i särskilda examina enligt separata beslut. Tvåspråkiga yrkesinstitut samlar utbildningslinjer på svenska och finska i samma organisation.

Grunderna för läroplanerna inom yrkesutbildningen ger ett visst utrymme för språkduschar, om man väljer att organisera undervisningen



så, men språkduschar räcker inte för att de utexaminerade ska kunna betraktas som ”flerspråkiga” experter. Det utrymme som kunde utnyttjas för utökade språkstudier konkurrerar också med en hel del annat potentiellt innehåll.

Yrkesutbildningslagens § 11 fastslår att i yrkesutbildningen är läroanstaltens språk antingen finska eller svenska. I en tvåspråkig läroanstalt är undervisningsspråket finska och svenska. Därtill kan en del av undervisningen meddelas på något annat språk, om det inte äventyrar studerandenas möjligheter att följa undervisningen. **Trots att lagen inbegriper möjligheten till tvåspråkiga läroanstalter beviljas anordnartillstånden på antingen finska eller svenska. Även i en tvåspråkig läroanstalt är huvudspråket alltid modersmålet. En utbildningslinje blir således inte två- eller flerspråkig bara för att yrkesinstitutet samlar linjer på flera språk.** Koskimäki konstaterar därtill att det är viktigt att notera att i en tvåspråkig läroinrättning är det inte bara undervisningen som ska fungera på finska och svenska, utan även all förvaltning, alla utvecklingsfunktioner, all information, alla studiestödjande funktioner, studerandevård etc. I en tvåspråkig läroinrättning ska det också finnas två rektorer, en var för undervisningen på respektive språk, eller en rektor som fullständigt behärskar båda undervisningsspråken (Yrkesutbildningslagen § 40).

Att Auros ändå, trots att ministeriet rekommenderar att yrkesutbildningen arrangeras språkgruppsvis, hävdar att ett flerspråkigt institut skulle vara en gångbar lösning beror förmodligen på ministeriets brasklapp; ”förutom de åtgärdsförslag som rekommenderas i brevet kan också andra lösningar för att samla anordnarnätet och stärka serviceförmågan komma i fråga” (UVM:s brev 2009: 7). Och det är visserligen korrekt, men det är inte alldeles självklart att de fyra aktuella yrkesutbildningsenheterna i östra Nyland räcker till för att bilda ett *yrkesinstitut*. Med ett yrkesinstitut avses, enligt Koskimäki, att utbildningsarrangören,

förutom kravet på ett *befolkningsunderlag om 50 000 invånare*, har ett *brett utbud av utbildningslinjer, helst på alla utbildningsområden, på alla nivåer*. Det innebär att det bör finnas både grundläggande utbildning och läroavtalsutbildning och utbildning både för ungdomar och för vuxna. (Att Inveon kallar sig Östra Nylands yrkesinstitut innebär således inte att man är ett yrkesinstitut enligt ministeriets definition. Till ministeriet har i sin tur Handelsläroverket och PTHOL meddelat att de uppfattar att sammanslagningen av dessa två uppfyller yrkesinstitutsstrategins målsättningar (UVM:s promemoria 2009: 34). Det är riktigt att sammanslagningen ligger i linje med strategins målsättningar, men räcker inte ensam till för att uppfylla dem.)

Enligt Koskimäki är osäkerhetsmomenten i det här fallet dels befolkningsmängden och dels att utbildningen i östra Nyland har så dålig dragningskraft. Befolkningen i östra Nyland är ca 98 000 personer och överstiger därmed förvisso 50 000 personer men eftersom Borgå stad är en så dominerande aktör i alla de nuvarande ägarkonstellationerna (och därmed även i en sammanslagen sådan), blir underlaget ändå litet. Därtill sjunker ungdomens andel av befolkningen under de närmaste åren, trots att befolkningsmängden överlag förutspås öka.

Tarja Koskimäki vid Undervisnings- och kulturministeriet påminner om att en tillräcklig befolkningsmängd är bara ett av kriterierna för att stärka serviceförmågan, och betonar den bristande dragningskraften som ett hinder för en omorganiseringslösning som inbegriper bara yrkesutbildningsenheterna i östra Nyland. Även Auros slutrapport tar på flera ställen upp frågan om utbildningens dragningskraft (Auros slutrapport 2010: 8, 10, 16 och 18). Ingen av aktörerna i östra Nyland verkar riktigt vilja kännas vid att det är ett problem att yrkesutbildningen har dålig dragningskraft.

Det är lätt att resonera avfärdande kring betydelsen av dragningskraft. Eftersom 16-åringar inte rör sig så långt bort så behöver utbild-

ningen finnas lokalt och har inte så många konkurrenter. För vuxna studerande är betydelsen av att undervisningen är nära ännu större, på grund av familje-, arbets- eller andra skäl. För en del ungdomar är det dock helt enkelt mer spännande att studera vid någon av skolorna i huvudstadsregionen, men för dessa ungdomar är det geografiska och inte kvaliteten på den regionala utbildningen som avgör. Bristande dragningskraft kan också bero på utbildningsutbudet, att det finns för mycket eller för litet utbud av vissa utbildningsinriktningar. Bristande dragningskraft kan bero på att utbildningarna inte håller tillräckligt hög nivå. Till riskerna med för små utbildningsenheter hör brist på kompetent personal, och den risken är större när det gäller den svenska än den finska yrkesutbildningen eftersom utbudet av lärare är mindre. Kompetensproblemet löses dock nödvändigtvis inte av en sammanslagning över språkgränsen, eftersom lärarna ska kunna och vara behöriga att undervisa på båda språken. Risken för brist på kompetens vid små enheter handlar också om att den undervisande personalen, vid sidan av undervisningsarbetet, ska ansvara för allt utvecklingsarbete. Vid större enheter finns det flera personer att fördela det ansvaret på och vid yrkesinstitut kan man avdela särskilda resurser för utvecklingsarbete.

Det är ett faktum att yrkesutbildningens dragningskraft i östra Nyland är svag. År 2006 var det bara 0,9 förstahandssökande per plats, mot 1,3 förstahandssökande nationellt. Situationen var bara något bättre för den svenskspråkiga utbildningen i östra Nyland, antalet sökande i första hand var 1,0 (UVM:s promemoria 2007: 30). År 2008 var motsvarande siffror 0,8 förstahandssökande till både finsk och svensk utbildning i östra Nyland mot 1,2 sökande nationellt (UVM:s promemoria 2009:27, 33). **År 2010 fanns 0,77 förstahandssökande till den svenskspråkiga och 0,8 till den finskspråkiga utbildningen i östra Nyland, mot 1,39 förstahandssökande nationellt** (Tarja Koskimäki). Situationen

har således ytterligare förvärrats. Besluten om hur många utbildningsplatser respektive utbildningsarrangör har är tidsbestämda. När platserna omfördelas tar man hänsyn till utbildningsarrangörens dragningskraft. Dålig dragningskraft är inte ägnad att förbättra resurstilldelningen. Ifall stora nedskärningar måste göras på yrkesutbildningsområdet finns därtill en risk att för små enheter inte alls bär sig.

Auros slutrapport tar inte ställning till hur flerspråkigheten i det flerspråkiga yrkesinstitutet ska upprätthållas. Utan språkplanering och ett medvetet arbete för en flerspråkig lösning, får majoritetsperspektivet fullt spelrum. I den här konkreta situationen innebär det att verksamheten vid en eventuell sammanslagen yrkesskola, där finska skulle utgöra majoritetsspråk, smånigom skulle vara allt mer finskspråkig. Man ska inte överdriva – själva undervisningssituationerna skulle fungera på svenska vid de svenskspråkiga linjerna. Vid en utbildningsinrättning finns det dock en hel del kringfunktioner (studerandehälsovård, yrkesträning och utbildning för handikappade ungdomar, allmän information, personal utanför lärarkåren, skyltar, rekryteringshjälp, utvecklingsverksamhet och pedagogisk utveckling för den undervisande personalen, umgängessituationer etc), vars betydelse inte ska underskattas. I yrkesinstitutsstrategin har dessa också kommit att betonas mer och mer.

Om språkminoritetens andel av ett sammanhang är ungefär en tredjedel finns relativt goda förutsättningar för en fungerande tvåspråkighet, såsom tidigare diskuterades. I det här fallet innebär det att den svenska utbildningen i en kombination mellan de fyra aktuella enheterna i östra Nyland skulle ha förutsättningar att fungera, medan verksamheten på svenska i en framtida kombination av dessa fyra och Keuda knappast skulle göra det.

Vid reformen vill man uppnå synergieffekter som uppstår när man slår ihop olika enheters krafter och fördelar om uppgifterna, så att

samma mängd personer kan utföra arbete på ett bredare fält. I praktiken måste man ändå kunna garantera att förändringarna stöder även den svenska verksamheten. IUKKY har meddelat att man föredrar en finskspråkig lösning. Eftersom IUKKY är den största och därmed den dominerande aktören i en lösning som baserar sig på Handelsläroverket, Inveon, IUKKY och PTHOL är det rätt långt IUKKY:s intresse att arbeta för en tvåspråkig lösning som kommer att avgöra hur tvåspråkigheten fungerar i praktiken. IUKKY:s bristande intresse för att ingå i en tvåspråkig lösning är också förståeligt, eftersom omvandlingen till en tvåspråkig organisation sannolikt skulle innebära mest merarbete just för dem.

I Auros slutrapport påtalas behovet av yrkesutbildning i östra Nyland inte bara på finska och svenska utan även på engelska och ryska (Auros slutrapport 2010: 4, 23). I sin rekommendation talar Auros för ett trespråkigt yrkesinstitut (Auros slutrapport 2010: 3, 23). I detta konkreta fall, där de engelskspråkiga studenterna är ca 35 personer, kan man inte tala om någon reell trespråkighet. Utan att undervärdera den engelskspråkiga utbildningen vid Borgå handelsläroverk så behövs nog ett större inslag av undervisning på engelska eller andra språk för att trespråkigheten ska vara annat än skenbar. Även om Auros antagligen avser att den engelska verksamheten skulle vara större i det trespråkiga yrkesinstitutet, så är en sådan omfattning av verksamhet på engelska inte realistisk, att det skulle gå att tala om en reell trespråkighet. Därtill konstaterades redan tidigare att Undervisnings- och kulturministeriet inte känner till trespråkiga yrkesinstitut i Finland. I östra Nyland skulle man alltså kunna ha ett tvåspråkigt yrkesinstitut, som fortsättningsvis kunde ha tillstånd att ge utbildning på engelska för vissa examina.

Auros slutrapport är skriven med ett utpräglat majoritetsperspektiv. Rapporten tar inte hänsyn till hur den svenska utbildningen påverkas i

omorganiseringsprocessen. Till Auros försvar måste man dock säga att någon språklig bedömning inte fanns inskrivet i deras uppdrag (som det formuleras i protokollet från Borgå stadsstyrelse § 133/2010).

## Slutsatser

Det första intrycket av frågan om yrkesutbildningens framtid i östra Nyland var att det **handlar om ett val mellan en enspråkig lösning, som garanterar utbildningen på svenska men inte regionalt inflytande över utbildning, och en tvåspråkig lösning som skulle garantera regionalt inflytande över utbildningen.** Det framstod som om valet självklart stod mellan dessa alternativ, därför planerade jag en utredning med bland annat ett större avsnitt om språkplanering, för att försöka visa hur man på ett seriöst sätt kan bygga upp en fungerande tvåspråkig verksamhet. Sedan läste jag Auros slutrapport och blev mycket fundersam över deras nonchalanta behandling av den svenska undervisningen. Därefter läste jag Undervisnings- och kulturministeriets rekommendationer och ju mer jag läste av dem, desto mer förvånad blev jag över Auros tolkningar av ministeriets linjedragningar. Efter läsningen av ministeriets rekommendationer ser jag nämligen inte längre förutsättningar för utbildningsenheterna i östra Nyland att klara sig på egen hand, oberoende av om man organiserar verksamheten på ett eller flera språk. Enheterna i östra Nyland, med klar Borgådominans, är för små för att kvarstå som självständiga, också om man slår ihop alla fyra. (Den risken är Auros också mycket tydlig med, trots att deras förslag inte tar hänsyn till det.) Därmed ser jag inte längre poängen med en sammanslagning över språkgränserna. **Jag tycker**

**däremot att kommunerna i östra Nyland ska fundera noggrant över vad det är man vill ha inflytande över och uttrycka det mycket konkret. Därefter ska man förhandla proaktivt med olika parter, bland andra ministeriet, för att på det sättet kunna trygga så mycket som möjligt av sina intressen i frågan.** Riskerna med att vänta och se är att man under tiden gör sig av med sina förhandlingstrumfer.

Jag har full förståelse för att utbildningsenheterna i östra Nyland inte tycker att förändringar behövs. Allting har ju fungerat rätt så bra i många år. Trots att utbildningen har dålig dragningskraft är det inte uppenbart varför man behöver se på annat än den egna verksamheten eller den egna regionen. Baserat på utvecklingen i resten av landet finns det dock ingen anledning att tro att man kan undkomma utvecklingen mot större enheter. Utvecklingen mot större enheter är ingen naturlag. Den kommer av en medveten strävan hos regeringen och statsförvaltningen och går igenom på alla områden. Att man efterfrågar åtgärder på yrkesutbildningens område är således bara en del av en större helhet. Men det är bittert för dem som utfört sitt livsverk till förmån för yrkesutbildningen. Plötsligt räknas inget av det man byggt upp, utan det ska inlemmas i större enheter utan att några särskilda hänsyn tas till det man velat uppnå.

Borgå stad har i sin behandling av yrkesutbildningsfrågan varit tydlig med att ledstjärnan är fortsatt regionalt inflytande. Frågan är ändå vad det regionala inflytandet är värt, om det sakta äter upp förutsättningarna för att alls erbjuda utbildning. **Mot bakgrunden av dels ministeriets krav på större enheter och dels den regionala yrkesutbildningens dåliga dragningskraft tror jag att det är bättre för yrkesutbildningen i östra Nyland att omorganiseras språkgruppsvis**, i samarbete med Keuda på finskt håll och med Prakticum och Axxell på svenskt håll. **Jag tror att det ger bäst**

## **förutsättningar för en verksamhet av tillräckligt god kvalitet, i regionen, på både finska och svenska.**

Ministeriets nya rekommendationer, som gavs i mars 2011, förändrar inte situationen. I ministeriets brev konstateras att Borgå stad är en av två (!) kommuner i landet som i egenskap av arrangör för yrkesutbildning inte uppfyller kravet på befolkningsunderlag. Man konstaterar att yrkesutbildningen fortfarande är för splittrad på olika upprätthållare och att förändringar av upprätthållarnätet går långsammare än väntat. (UVM:s brev 2011: 8-9)

För den svenska yrkesutbildningens del föreslår man, för att trygga dess verksamhetsförutsättningar, en fortsatt utveckling mot en enda upprätthållarorganisation i Nyland. Som ett alternativ till detta föreslås en utredning av möjligheten att bilda en tvåspråkig utbildningsarrangör (UVM:s brev 2011: 9). Denna mening, som inte funnits i de tidigare breven, föranledde mig att fråga ministeriet om man ska uppfatta dessa som en principiell förändring av deras linje att utbildning ska organiseras i enspråkiga organisationer. Enligt statssekreterare Marcus Rantala har ministeriets linje egentligen inte förändrats, man konstaterar bara att man inte riktigt kan gå emot kommunernas vilja, ifall de initierar sammanslagningar över språkgränserna.

Som målsättning för hela metropolområdet ser ministeriet 4-6 heltäckande yrkesinstitut (UVM:s brev 2011: 10). Om man fördelar områdets 40 000 - 55 000 platser (UVM:s brev 2011: 10) på 4-6 yrkesinstitut innebär det dock att ett yrkesinstitut bestående bara av enheterna i östra Nyland fortsättningsvis är för litet. Eftersom jag tror att det är olyckligt att låta den svenska yrkesutbildningen vid Inveon uppgå i ett stort finskt yrkesinstitut (t.ex. Keuda), anser jag fortsättningsvis **att yrkesutbildningen i östra Nyland bör omorganiseras språkgruppsvis, så att IUKKY, Handelsläroverket och PTHOL uppgår i Keuda på finskt håll och Inveon med Practicum och Axxell på svenskt håll.**



Om man går in för en tvåspråkig lösning i Borgå – eller om till exempel en fusion med Keuda eller någon annan motsvarande enhet blir aktuell – borde man åtminstone se till att samgångshandlingarna innehåller klausuler om att den svenska utbildningen (Inveon) överförs till Practicum.



# En- eller tvåspråkiga lösningar

Idetta avslutande avsnitt diskuteras konsekvensbedömning och språkplanering, som redskap på vägen mot fungerande verksamhet på både svenska och finska. Därtill försöker avsnittet besvara frågan i rubriken, om huruvida lösningar ska vara en- eller tvåspråkiga. Till sist presenteras några handlingsalternativ och några aspekter på hur man från svenskt håll borde förhålla sig till reformerna.

## Konsekvensbedömning på olika sätt

Många reformer, särskilt programmatiska sådana, föregås av någon form av utredningar. I många fall görs de ur ett majoritetsperspektiv och behandlar eventuella språkliga frågor endast flyktigt. Det är ovanligt att någon regelrätt språklig konsekvensbedömning av förvaltningsreformer görs (Justitieministeriet 2009). Däremot är det inte alls ovanligt att reformer påverkar indelningen av enheter, och redan relativt små förändringar i indelning kan ha stor inverkan på den svenska verksamheten. Små förändringar i enskilda verksamheter kan ur individens synvinkel få stora konsekvenser (Berg m.fl. 2010: 8). En möjlig väg för att försöka förebygga negativa följder är att ta i bruk någon form av mer systematisk konsekvensbedömning.

Eftersom flera av de nu aktuella förvaltningsreformerna har väckt frågan om reformernas konsekvens för svenskan i de nya lösningarna, har också olika metoder för konsekvensbedömning aktualiserats. En språklig konsekvensbedömning kunde eventuellt hjälpa till med att

avgöra frågan om en- versus tvåspråkiga lösningar. Justitieministeriet har formulerat en checklista för bedömning av språkliga konsekvenser av lagförslag ([www.om.fi](http://www.om.fi)). Men eftersom språkliga konsekvenser ofta inte uppstår på grund av hur lagar formulerats, utan som en följd av hur de tillämpas, så täcker checklistan inte alla behov. I avsnittet om kritisk massa nämndes att Kanters resonemang kunde utgöra underlag för att formulera en gräns för när en tvåspråkig verksamhet inte längre är hållbar, det vill säga när andelen svenskspråkiga är så liten att det inte längre är försvarbart att föreslå en tvåspråkig lösning, eftersom det inte skulle gå att upprätthålla svenskan i praktiken.

Marianne Mustajoki använder i sin rapport (Mustajoki 2009) en modell för språkkonsekvensbedömning som utvecklats inom ramen för projektet SpråKon, som utförts av och vid Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet samt Åbo Akademi. Med språkliga konsekvenser avses inom projektet ”sådana effekter av organiseringsformer, och förändringar i dessa, som påverkar den språkliga minoritetens ställning och/eller verksamhetsförutsättningar” (Berg m.fl. 2010: 15). Konsekvenser av reformer kan, enligt SpråKons systematik, analyseras med hjälp av ett antal effektivitets- och demokratikriterier. Effektivitetskriterierna gäller i första hand språkgruppernas tillgång till service och tjänster. Demokratikriterierna gäller den sociala och åsiktsmässiga representativiteten, deltagandet och invånarnas uppfattning om det kommunala beslutsfattandet. Konsekvenserna analyseras som skillnader mellan språkgrupperna. Utvecklingspotential innebär att en organisation genom förverkligade reformer och förändringar får en bättre kapacitet att upprätthålla sin verksamhet. En språklig förvaltningslösning utvecklingspotential måste bedömas som en sammanvägning av utfallet på de olika kriterierna och förutsätter jämförelser över tid. (Berg m.fl. 2010: 21)

SpråKons modell för språklig konsekvensbedömning är utformad för bedömning av kommun- och servicestrukturen. Vid en del av de organisationsförändringar som här diskuterats blir modellen ändå svår att använda som vägvisare, eftersom förändringarna handlar om små justeringar som inte enkelt fångas upp av de indikatorer som används i modellen. (Hur mäter man potentiell förlust av inflytande i en förändring där den formella representationen inte förändrats?) SpråKons modell är ändå den kanske mest utvecklade modell för språklig konsekvensbedömning som står att finna, varför den är värd att hålla i minnet.

## Språkplanering ger medvetenhet

Det verkar som om de tvåspråkiga lösningarnas inneboende potential sällan förverkligas. I många förslag till omorganiseringar som leder till två- eller flerspråkiga organisationer tar man inte alls ställning till hur flerspråkigheten ska upprätthållas, utan utgår från att det går av sig själv. I en sådan situation får majoritetsperspektivet fullt spelrum. Konkret innebär det att verksamheten vid en tvåspråkig organisation med finska som majoritetsspråk, småningom blir allt mer finskspråkig. Det sker stegvis och utan avsikt, men är en utveckling som kan vara väldigt svår att bryta när den väl kommit igång.

I vissa verksamheter som ska fungera på flera språk har man uppenbarligen svårt att formulera motiveringarna för att upprätthålla tvåspråkig service. Vid en del arbetsplatser, såsom sjukhus och nödcentraler, är det så sällan en enskild arbetstagare stöter på svenskspråkiga behov att det inte känns motiverat att skaffa sig och upprätthålla språkkunskaper. När man väl står inför situationen där kunskaperna hade

behövts är de sedan inte tillräckliga. Flerspråkighet är också långt en attitydfråga. Man kan fråga sig hur det är ställt i större organisationer; får man - uppmanas man - att använda minoritetsspråk (både svenska och andra)? Finns det en förteckning över personalens tysta språkkunskaper, kunskaper som egentligen inte är avgörande för tjänsten men som kan vara till nytta i olika konkreta situationer? När man ska ställa diagnos kan även kunskapen att förstå ett språk, trots att man inte själv producerar tal, vara av betydelse; det är skillnad på när det värker och när det bränner.

Vid tvåspråkiga lösningar borde man hålla uppmärksamheten vid vad som krävs för att på ett vettigt sätt upprätthålla verksamhet som fungerar både på svenska och på finska. Att erkänna att det krävs insatser för att upprätthålla verksamhet på båda språken, att det inte går av sig själv, vilket många vill tro, är det första steget. En organisation som vill ha en verksamhet som fungerar på två språk i praktiken behöver därtill noggrann språkplanering, som ser till att tvåspråkigheten ges utrymme i den faktiska verksamheten.

Man kan gärna inleda ett resonemang om språkplanering med att hänvisa till den definition av begreppet som företräds av Forskningscentralen för de inhemska språken. Focis skriver att ”**[s]pråkpolitik innebär att språkförhållandena i ett samhälle regleras genom medvetna åtgärder. Språkplanering är att planera, verkställa och utvärdera dessa åtgärder**” (www.kotus.fi). Medvetna åtgärder brukar samlas i språkstrategier. Den kanske bästa vägledningen för språkstrategier (egentligen språkförbindelser) får man i skriften *God service på två språk* (2005: 13), särskilt i ett avsnitt av Sandberg (2005: 42-47). För myndigheter och förvaltningsenheter utgör *Statsrådets berättelse över tillämpningen av språklagstiftningen* (Justitieministeriet 2006, 2009), som görs av Justitieministeriet, lämplig läsning. Den lämnas till Riksdagen varje valperiod och innehåller åtgärdsförslag riktade till myn-

digheter, domstolar och beslutsfattande. Förslagen handlar mycket om att bygga upp fungerande system och en regelbunden uppföljning. Man konstaterar därtill att språklagstiftningen inte räcker, att också konkreta åtgärder behövs i myndigheternas verksamhet. Om offentliga myndigheter skulle följa dessa åtgärder, skulle stora delar av de problem som hänför sig till språkanvändning vara avvärjda.

Åtgärder för språkutveckling i allmänhet kan man hitta i Marika Tandefelts bok *Tänk om* (2003), som samtidigt är Svenska språknämndens förslag till handlingsprogram för svenskan i Finland. Även Pär Stenbäck (2003) radar upp ett antal förslag i sin ”överlevnadshandbok”, som liksom Tandefelt rör sig både på språkutvecklingens men även på kulturens och på undervisningens områden. Till denna kategori hör också det *språkpolitiska program* som Forskningscentralen för de inhemska språken godkänt, liksom Nordiska ministerrådets *deklaration om nordisk språkpolitik*. Båda dokumenten innehåller en del åtgärdsförslag. Hit hör även den mer lingvistiskt inriktade litteratur som berör språkutveckling och – inläring, ofta med betoning på barn (t.ex. Arnberg 1994). Skriften med det talande namnet *Språkstrategi för dagvården från A-Ö* (Gammelgård 2006) är ytterligare ett exempel på en konkret och tilltalande skrift för specifik verksamhet. Till samma kategori hör Folktingets skrift ”*Pohje – vad är det? Om rätten till hälsovård på svenska*” samt kortversionen ”*Praktiska råd – för bättre service på svenska*”, där en finsk version av samma text kan läsas i samma skrift bara man vänder på den. Båda skrifterna innehåller riktigt goda praktiska, enkla, handlingsrelevanta råd för hur man kan förbättra servicen på svenska. Den mer omfattande varianten innehåller också ett antal förslag till förbättringar av allt från lagstiftning, organisering och undervisning, på vårdområdet. När man vill uppmärksamma majoritetens aktörer på vikten av språkplanering finns det således en hel del material att ta av. **Det viktiga är dock att man inser behovet av någon form av**

**systematisk hantering av språkfrågan, snarare än exakt vilken form av språkplanering man använder sig av.**

Hur dessa medvetna åtgärder ser ut, är givetvis avhängigt av den situation man råkar befinna sig i. Att ge en fullständig förteckning över lämpliga åtgärder som skulle vara relevanta i alla situationer inte möjligt. Några exempel (något omformulerade men baserade på Justitieministeriets förslag på åtgärder) är att *inkludera språkförhållandena i styrdokument och beslut* samt att formulera dem *i separata språkplaner*. När *service planeras* ska man *bedöma olika alternativ* och *välja de lösningar* som bäst förverkligar språkliga rättigheter. *Inför beslut* av olika slag ska man *reda ut hur dessa bäst främjar användningen av båda språken*. Därtill ska man *systematiskt gå igenom sin kundservice* och *reda ut hur servicekedjorna fungerar, reda ut personalens språkkunskaper, klarlägga vilka kunskaper som behövs i olika uppgifter* och infoga det i *arbetsbeskrivningar, utveckla modeller* som *vid rekrytering* tillgodoser behov av språkkunskaper och *sörja för upprätthållandet av personalens språkkunskaper, samt utveckla metoder för systematisk utvärdering* och hantering *av kundrespons*. Slutligen ska *konsekvenser av enskilda lösningar bedömas i förhållande till hur de språkliga rättigheterna kan förverkligas*. (Justitieministeriet 2009)

## Handlingsalternativ

”Som bäst genomförs de största enskilda strukturella förvaltningsreformerna i Finlands självständiga historia” skriver Berg m.fl. (2010: 8). Frågan om hur man ska förhålla sig till regeringens och ministe-



riernas strävan efter större och mer enhetliga regionala indelningar är svår att besvara. Svaret blir olika, beroende på vad man ser som ideal. Om idealet är enhetlighet, överskådlighet och stordrift är svaret ett annat än om man försöker se till regionala eller språkliga hänsyn. Svaret är inte heller entydigt i förhållande till frågeställningarna i denna rapport: om svensk verksamhet bäst organiseras i en- eller tvåspråkiga strukturer.

Om utgångspunkten är en välfungerande verksamhet på både svenska och finska är det fortsättningsvis ganska lätt att instämma i den så kallade taxellska paradoxen (Liebkind & Sandlund (red.) 2006: 260), att tvåspråkigheten bäst bevaras i enspråkiga lösningar. En verksamhet som begås på ett språk garanterar bäst service på det språket. Svenska lösningar ger alltså garanterad svensk service, men på bekostnad av vad? Hur mycket kvalitet kan vi försaka för att få tala svenska? Hur mycket ska service på svenska få kosta? Den här rapporten tar överhuvudtaget inte ställning till kostnader. Man motiverar ibland indragning av små enheter med att de är dyra och man argumenterar mot separata enheter på olika språk för att det anses bli dyrare. Implicit utgår man då ifrån att allt det som görs vid svenska enheter kunde göras vid de ”normala” finskspråkiga enheterna mer eller mindre utan tilläggsresurser. Så är det sällan, även om det kan uppstå en del kostnader i dubbla strukturer. Det finns dock inte riktigt entydigt stöd för att centralisering blir billigare, däremot kan kostnadsfördelningen vara annorlunda.

Resonemanget i denna rapport har främst gällt situationer där man visserligen kanske instämmer i den taxellska paradoxen men där enspråkiga lösningar av olika orsaker inte är enkla att förverkliga. Dessa kan vara situationer där lagstiftning eller andra beslut tvingar fram förändringar som innebär större enheter och som man nödvändigtvis inte själv har mandat att avgöra inriktningen för, el-

ler situationer där upprätthållande av språkligt fungerande verksamhet är av underordnad betydelse för att frågor om regional indelning, ekonomi och kvalitetsnivå har högre prioritet bland dem som fattar besluten.

Det är lätt att ifrågasätta utvecklingen mot större enheter, och när man tycker illa om något försöker man ofta undvika det. Obehagliga reformförslag försöker man undvika i det längsta. När man inte längre kan undvika dem, protesterar man mot dem. Trots omfattande protester har de svenska domänförlusterna varit stora under de senaste åren. Eftersom undvikande- och protestlinjen sällan fungerar kan det hända att det är en mer fruktsam strategi att acceptera centraliseringsivern och försöka arbeta med svenska frågor inom nya större strukturer, istället för att hoppas på att inget ska hända.

Om mindre enheter accepteras, så finns det också ett utrymme för enspråkigt svenska enheter, eftersom underlaget då räcker till. Men ingenting är möjligt utan majoritetens stöd. Grundlagen ger vissa ramar - med majoritetens stöd det också. Enligt 17 § i grundlagen (731/1999) ska samhället tillgodose båda befolkningsgruppernas behov på lika grunder, eller med andra ord ska den svenska biten egentligen inte ifrågasättas och man ska inte heller hela tiden behöva försvara den. Å andra sidan innehåller grundlagen inga som helst kvalitetskriterier, vilket gör att man, i teorin, kan kalla nästan vad som helst för svensk service.

En rapport som i rubriken nämner frågan om en- och tvåspråkiga lösningar väcker naturligt nog förhoppningar om att frågan också ska få ett svar. Svaret formuleras här som handlingsalternativ och tar avstamp i konstaterandet att allting tyder på att en fungerande verksamhet på svenska, oberoende av om det sker i en enspråkig eller en tvåspråkig organisation underlättas av en medveten strävan att:

- **Garantera tillräcklig massa**

1. **Bara underlaget är tillräckligt stort**, är det fortsättningsvis enklast **utgå från enspråkiga lösningar**.
2. Enspråkigt svenska enheter måste ha samma **möjlighet** (beslutskompetens och budget) **att styra sin verksamhet** som motsvarande finska enheter.
3. Enspråkigt svenska enheter måste regelbundet **jämföras med andra enheter**, för att inte skillnader i kvalitet ska uppstå samt **ingå i nätverk för kompetensutveckling**, för att ge även mindre svenska enheter en möjlighet att upprätthålla en god kvalitet.
4. Om man står inför valet mellan en enspråkig regional eller en tvåspråkig lokal verksamhet kan man, i Kanters anda, låta **fördelningen mellan språkgrupperna** avgöra valet. Utgångspunkten är att minoritetens andel borde överstiga en tredjedel av befolkningsunderlaget, eller alternativt utgöra en tillräckligt stor grupp, för att en tvåspråkig verksamhet ska vara hållbar i praktiken.

- **Agera medvetet och ansvarsfullt**

5. Vid förslag på reformer reagerar svenskspråkiga ofta med rädsla och protest. Många gånger är det befogat. Likväl möts protesterna ofta av irritation och oförståelse, eftersom de svenska behoven sällan nonchalerats med avsikt eller av illvilja. Det är möjligt att förhandling i vissa fall skulle ge ett bättre resultat: *”Ifall förslaget är det här, uppstår följande pro-*

*blem. Hur har ni tänkt lösa detta? Får jag komma med ett förslag?”*

6. Alla enheter behöver **medveten planering**. Man ska undvika situationer där den svenska verksamheten ska vara en del av den normala verksamheten, utan att någon har tänkt igenom hur det ska fungera i praktiken. Tvåspråkighet fungerar inte av sig själv, inte ens i organisationer där språkgrupperna är lika stora. Tvåspråkiga enheter behöver språkplanering för att se till att verksamheten fungerar på två språk. (Enspråkigt svenska små enheter behöver däremot planera sin kompetensförsörjning.)
7. Alla organisationer med både finska och svenska enheter behöver **en person i ledningen som ansvarar för att verksamheten fungerar på båda språken**, också på minoritetsspråket. Det skadar inte om det därtill finns några eldsjälar. Om ansvaret för att verksamheten på minoritetsspråket fungerar är outtalat eller läggs på den svenska enheten, så går ansvar och resurser inte hand i hand.

- **Agera proaktivt**

8. I stora reformer formuleras kriterier för att styra de berörda i önskad riktning, men inom dessa finns oftast ett visst utrymme för flexibla lösningar och innovation. **Organisationer som är tidigt ute är med och formar praxis för hur reformen utfaller**. Därför är det viktigt att inte drabbas av reformskräck utan i ett tidigt skede granska vilka möjligheter en förnyelse erbjuder. Då kan man formulera sina egna lösningar. Om man väntar och ser och försöker skjuta upp obehagliga beslut blir

man oftast tvungen att acceptera lösningar som någon annan velat genomföra.



# Referenser

- Abrahamsson, Bengt & Jon Aarum Andersen (2005):** Organisation - att beskriva och förstå organisationer, Liber, Malmö.
- Allardt, Erik (1997):** *Vårt land, vårt språk - Kahden kielen kansa. En attitydundersökning om det svenska i Finland*, Yliopistopaino, Helsingfors.
- Arnberg, Lenore (1994):** *Så blir barn tvåspråkiga. Vägledning och råd under förskoleåldern*, Wahlström & Widstrand, Stockholm.
- Auros slutrapport 2010:** Slutrapport. Utredning och åtgärdsförslag gällande anordnandet av yrkesutbildning på andra stadiet i Östra Nyland, Auros Consulting, 13.10.2010 på [www.porvoo.fi](http://www.porvoo.fi).
- Berg, Karoline, Johan Meriluoto, Siv Sandberg & Stefan Sjöblom (2010):** *Försiktighet och förändring på egna villkor. Kommun- och servicestrukturreformens första skede i de svensk- och tvåspråkiga kommunerna*. Publikationer av projektet Förvaltningslösningars språkliga konsekvenser (Spräkon). Utvärderingsprogrammet ARTTU: Undersökningar Nr. 11.
- Borgå BB vill höja profilen**, av Stina Jäderholm, i Västra Nyland, 6.4.2011.
- Borgå stadsstyrelsens protokoll § 133/2010**, 6.4.2010. Mötespromemorior från arbetsgrupp (Toisen asteen ammatillisen koulutuksen tulevaisuutta selvittävä työryhmä) inom Borgå stad:
- Borgå-PM 1/2009**, 17.6.2009
- Borgå-PM 2/2009**, 19.8.2009
- Borgå-PM 3/2009**, 7.10.2009
- Borgå-PM 1/2010**, 8.3.2010
- Bedömning av språkliga konsekvenser av lagförslag**, Justitieministeriets checklista, på [www.om.fi](http://www.om.fi).
- Brettschneider, Gunvor**, medlem i socialnämnden i Helsingfors, samtal 19.5.2011.
- Bäck, Henry, Nina Granqvist, Siv Sandberg & Susan Sundback (2005):** *Svenskt och finskt i kommunerna*. Förvaltningshögskolans rapport 74, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik (2005):** *Organisationsteori för offentlig sektor*, Liber, Malmö.
- Deklaration om nordisk språkpolitik (2006)**, ANP 2007:746, Nordiska Ministerrådet, Köpenhamn.
- Englund, Gunilla (2008):** *”Det är som att komma hem” - Betydelsen av svensk-språklig service för klienter inom socialservice*, FSKC Rapporter 4/2008.
- Forskningscentralen för de inhemska språken (Focis)**, [www.kotus.fi](http://www.kotus.fi).

- Försvaret är inte språkpolitik**, på [www.hbl.fi](http://www.hbl.fi), 21.4.2011.
- Gammalgård, Lillemor (2006): Språkstrategi för dagvården från A-Ö**, Svenska Kulturfonden samt Ab Det finlandssvenska kompetenscentret inom det sociala området, Helsingfors.
- God service på två språk. Språkförbindelser i praktiken (2005)**, Finlands kommunförbund, Helsingfors.
- Grundlagen**, Finlands grundlag 11.6.1999/731.
- Grönlund, Kimmo (red.) 2011: Språk och politisk mobilisering. Finlandssvenskar i publikdemokrati**, Svenska Litteratursällskapet i Finland, Helsingfors.
- Henricson, Ulla-Stina (2010): Svenska privata pensionärshem i Helsingfors**, utredning, maj 2010 (tillgänglig på <http://sfp.fi>).
- Henriksson, Linnéa (2010): Språkgruppernas relation till varandra och till den kommunala offentligheten**, i Sundback, Susan och Fredrica Nyqvist (red.) (2010): *Det finlandssvenska sociala kapitalet. Fakta och fiktion*, Svenska Litteratursällskapet i Finland, Helsingfors.
- Henriksson, Linnéa (2011a): En utredning om de språkliga konsekvenserna av en omorganisering av yrkesutbildningen i östra Nyland**, 28.2.2011, på [www.porvoo.fi](http://www.porvoo.fi).
- Henriksson, Linnéa (2011b): Språkmiljöer i fem tvåspråkiga kommuner – Borgå, Hangö, Karleby, Kristinestad och Pargas**, under utgivning.
- Inga militärpolitiska grunder för Dragö**, på [www.hbl.fi](http://www.hbl.fi), 20.4.2011.
- Inveon protokoll 1/2011**, fört vid styrelsens för Samkommunen för yrkesutbildning i Östra Nyland möte 18.1.2011.
- Ivars, Sven & Siv Sandberg (2005): Tio kommuner**, i Henry Bäck m.fl. (2005): *Svenskt och finskt i kommunerna*, Förvaltningshögskolans rapport 74, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Justitieministeriet (2006): Statsrådets berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2006**, Libris, Helsingfors.
- Justitieministeriet (2009): Statsrådets berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2009**, Libris, Helsingfors.
- Kanter, Rosabeth Moss (1977) Men and women of the corporation**, Basic Books, New York.
- Kjellman, Liliane**, direktör för den svenskspråkiga verksamheten inom Sektorn för fostran och undervisning, samtal 20.5.2011.
- Koskimäki, Tarja**, överinspektör vid Undervisnings- och kulturministeriet, samtal 16.2.2011 samt 24.2.2011
- Kovero, Camilla & Monica Londen (2009): Språk, identitet och skola. En undersökning i svenska skolor i huvudstadsregionen**. Nordica Helsingiensia nr 15, Helsingfors universitet.



- Lappalainen Hanna, Marja-Leena Sorjonen ja Maria Vilkuna (toim.) 2010:** *Kielellä on merkitystä. Näkökulmia kielipolitiikkaan.* Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisuja 160 ja Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.
- Liebkind, Karmela & Tom Sandlund (red.) (2006):** *Räcker det med svenskan? Om finlandssvenskarnas anknytning till sina organisationer,* Svenska Litteratursällskapet i Finland, Helsingfors.
- Lindqvist, Clara (2011):** *Två språk i samma byggnad. En fallstudie av lärarnas och rektorernas upplevelser av samarbetet mellan Östersundom skola och Sakarinnmäen koulu,* pro-gradu-avhandling vid Pedagogiska fakulteten, Åbo Akademi.
- Lindqvist, Clara,** rektor för Östersundom skola, samtal 18.5.2011.
- Lohjan ja Länsi-Uudenmaan sairaaloiden elektiivisen kirurgian ja päivistyskirurgian yhteistyön tiivistäminen ja koordinointi,** työryhmäraportti, 28.8.2009.
- Lojander-Visapää, Catharina (2001):** *Med rätt att välja. Språkval och språkstrategier i språkligt blandade hushåll i Helsingfors,* Svenska litteratursällskapet i Finland, Helsingfors.
- Lundquist, Lennart (1992):** *Förvaltning, stat och samhälle,* Studentlitteratur, Lund.
- Mickwitz, Åsa,** universitetslärare vid Språkcentrum, Helsingfors universitet, samtal 19.5.2011.
- Mustajoki, Marianne (2009):** *Svenskans ställning i metropolen. Språkkonsekvenser av samarbetslösningar i huvudstadsregionen,* Magma-studie 3/2009.
- Petäjä, Jari (2009):** *Synnytystoiminnan järjestäminen HUS:ssa 2009-2015. HYKS Naisten- ja lastentautien tulosyksikön johtajan selonteko kokonaistilanteesta,* 8.9.2009.
- Pienten sairaaloiden yösynnytykset siirtyvät keskussairaaloihin,** av Riitta Vainio, i Helsingin Sanomat 24.1.2011.
- Pohje – vad är det? Om rätten till hälsovård på svenska (2006),** Svenska Finlands Folkting, Helsingfors.
- Praktiska råd- för bättre service på svenska (2006),** Svenska Finlands Folkting, Helsingfors.
- Problem vid Svensk socialservice i Helsingfors,** i Granskat, 18.3.2011.
- Ramlagen,** Lag om en kommun- och servicestrukturreform 9.2.2007/169.
- Rantala, Marcus,** statssekreterare vid Undervisnings- och kulturministeriet, samtal 21.5.2011. Regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering, 19.4.2007

- Sandberg, Siv (2005):** *Lokala språkminoriteter och kommunen*, i Henry Bäck m.fl. (2005): *Svenskt och finskt i kommunerna*, Förvaltningshögskolans rapport 74, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Sandelin, Rabbe (2010):** *Axell växer i Pargas*, i Svenskbygden 1/2010.
- Saukkonen, Pasi (2011):** *Mikä suomenruotsalaisissa ärsyttää? Selvitys mediakeskustelusta Suomessa*, Magma-studie 1/2011.
- Språkpolitiskt program för Forskningscentralen för de inhemska språken**, godkänt av direktionen för Forskningscentralen för de inhemska språken den 16 februari 1998.
- Stenbäck, Pär (2003):** *Vision och verklighet. Handbok i överlevnad för Svenskfinland*, Söderströms, Helsingfors.
- Sundback, Susan och Fredrica Nyqvist (red.) (2010):** *Det finlandssvenska sociala kapitalet. Fakta och fiktion*, Svenska Litteratursällskapet i Finland, Helsingfors.
- Suomalainen sotaveteraani ”vankina” ruotsalaisessa vanhainkodissa**, [www.iltasanomat.fi](http://www.iltasanomat.fi), 25.05.2010.
- Svag svensk socialservice i Helsingfors**, i Granskat, 11.3.2011.
- Svenfors, Stefan (2011):** *Karlebyfrågan - en maktkamp med lyckligt slut*, i Medborgarbladet 2/2011, 6-9.
- Synnytystoiminnan järjestäminen HUS:ssa 2009-2011**, työryhmäraportti.
- Tandefelt, Marika (2003):** *Tänk om ... Svenska språknämndens förslag till handlingsprogram för svenskan i Finland*, Forskningscentralen för de inhemska språken i Finland, Helsingfors.
- UKM:s ställningstagande 2010: Korkeakoulujen laadun ja vaikuttavuuden vahvistaminen – sivistyspoliittisen ministeriryhmän kannanotto korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen vauhdittamiseksi**, Opetus- ja kulttuuriministeriö 23.6.2010.
- UVM:s brev 2006: Projekt för att påskynda bildandet av ett samlat anordnarnät inom yrkesutbildningen**, Undervisningsministeriet 5.4.2006, Dnr 1/502/2006.
- UVM:s brev 2007: Projekt för att påskynda bildandet av ett samlat anordnarnät inom yrkesutbildningen – Undervisningsministeriets rekommendationer för att utveckla anordnarnätet**, Undervisningsministeriet 18.10.2007, Dnr 9/502/2007.
- UVM:s brev 2009: Projekt för att påskynda bildandet av ett samlat anordnarnät inom yrkesutbildningen – Undervisningsministeriets rekommendationer för utveckling av anordnarnätet**, Undervisningsministeriet 2.4.2009, Dnr 5/500/2009.
- UVM:s brev 2011: Ammatillisen koulutuksen palvelukyvyyn ja rakenteellisen kehittämisen edistäminen**, Opetus- ja kulttuuriministeriö 31.3.2011, Dnro 1/500/2011.

**UVM:s promemoria 2007: Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamisen vauhdittamishanke – Opetusministeriön suositukset järjestäjäverkon kehittämiseksi - Perustelumuistio, Opetusministeriö 23.10.2007, OPM/KTPO/AM.**

**UVM:s promemoria 2009: Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamisen vauhdittamishanke – Opetusministeriön suositukset järjestäjäverkon kehittämiseksi - Perustelumuistio, Opetusministeriö 2.4.2009, OPM/KTPO/AM.**

**Yrkesutbildningslagen, Lag om yrkesutbildning 21.8.1998/630.**

**Åbo stadsfullmäktiges protokoll § 137/2010, 14.6.2010.**

## Magma pm

Magma pm 1: **Den obligatoriska svenskan – en historisk analys**, 2010. Erik Geber granskar debatten och processerna som lett till kritiska omröstningar i riksdagen om undervisningen i svenska under fem årtionden.

## Magma-studier

- 2-2009 **Finlands okända historia**. Janne Holmén granskar hur den svenska tiden 1150-1809 i gymnasieundervisningen.
- 3-2009 **Svenskans ställning i metropolen**. Marianne Mustajoki analyserar språk-konsekvenserna av samarbetslösningar i huvudstadsregionen.
- 1-2010 **Det svenska i Finland år 2030**. En scenarioreport 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 samfälligheterna.
- 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 kirjoja, lehtiartikkeleita ja verkkokeskustelua. Varför irriterar finlandssvenskarna – en analys av mediedebatten.
- 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?** Åsa Palviainen granskar de utbildningsrelaterade konsekvenserna av ett eventuellt frivilliggörande av undervisningen i svenska i finska skolor.
- 4-2011 **Det går hårt**. Linnea Hanell analyserar den skrivna finlandssvenskan ur ett sverigesvenskt perspektiv.

## Övrig Magmalitteratur

**Europeisk mosaik – Nationella minoriteter som utmaning**. Sten Berglund och Kjetil Duvold ger en överblick över de nationella minoriteterna i Europa och placerar minoritetsproblematiken i ett större politiskt sammanhang.

# MAGMA

Magma är en partipolitiskt obunden tankesmedja med upp-  
gift att identifiera, analysera och bilda opinion kring frågor  
med relevans för det svenska och tvåspråkigheten i Finland.

Med fokus på frågor som berör aktuella samhällsproces-  
ser, minoriteter och mångfald genomför Magma utred-  
ningar, konsekvensbedömningar, opinionsmätningar och  
riskanalyser. Utredningarna presenteras utförligt på Mag-  
mas webbplats, [www.magma.fi](http://www.magma.fi).

På Magmas webbplats finns också kolumner, artiklar,  
pressöversikt och debatt.

## KONTAKTUPPGIFTER

Nils Erik Forsgård, chef för Magma  
E-post: [nilserik.forsgard@magma.fi](mailto:nilserik.forsgard@magma.fi),  
tel. 050-338 6963

Olav S Melin, ansvarig för samhälls- och medierelationer  
E-post: [olav.melin@magma.fi](mailto:olav.melin@magma.fi),  
tel. 040-351 7325

Björn Sundell, ansvarig för samhällsanalys  
och utredningar  
E-post: [bjorn.sundell@magma.fi](mailto:bjorn.sundell@magma.fi),  
tel. 050-594 7550

Lia Markelin, koordinator  
E-post: [lia.markelin@magma.fi](mailto:lia.markelin@magma.fi),  
tel. 040-725 1775

Helena Slater, assistent  
E-post: [helena.slater@magma.fi](mailto:helena.slater@magma.fi),  
tel. 044-257 8065

Besök gärna [www.magma.fi](http://www.magma.fi) för att få veta mera om  
tankesmedjan och för att delta i diskussionen

# EN- ELLER TVÅSPRÅKIGA L Ö S N I N G A R

Om språkliga konsekvenser vid sammanslagningar

**D**et finns en uttalad strävan efter större enheter på olika områden i samhället. För Svenskfinland är trenden utmanande. När enheter, funktioner eller regioner sammanslås finns risken att svenskan hamnar i kläm.

I Magma:s pm En- eller tvåspråkiga lösningar utreder PL Linnéa Henriksson de språkliga konsekvenserna vid sammanslagningar av olika slag inom den offentliga sektorn. Med hjälp av praktiska exempel problematiserar hon frågeställningen. Enspråkiga lösningar kan trygga svenskans ställning, men ibland blir enheterna så små att kompetensen eller kvaliteten lider. Tvåspråkiga lösningar kan ge enheterna större resurser över lag, men minoritetsspråket (oftast svenska, ibland finska) hamnar lätt i bakgrunden.

Henriksson beskriver risker och fördelar med olika alternativ. Hon går igenom faktorer som måste beaktas för att den mindre språkgruppens röst ska höras. Slutligen presenteras olika handlingsalternativ som underlättar planeringen av reformer. Kärnan i resonemanget är att noggrann språkplanering behövs vid sammanslagningar, annars blir slutresultatet inte gott.

ISBN: 978-952-5864-23-6

[www.magma.fi](http://www.magma.fi)



9 789525 864236

magma