



# Makten att kombinera

Utmaningar, vägval och handlingskraft  
i Svenskfinland

Redaktörer:  
Stefan Sjöblom & Siv Sandberg

# MAKTEN ATT KOMBINERA

UTMANINGAR, VÄGVAL OCH HANDLINGSKRAFT  
I SVENSKFINLAND

REDAKTÖRER:  
STEFAN SJÖBLOM & SIV SANDBERG

Redaktörer: Stefan Sjöblom & Siv Sandberg

**Ombrytning:** ADD – grafisk byrå

**Tryck:** Yliopistopaino 2015

**Utgivare:** Svenska kulturfonden

ISBN 978-951-9211-94-7

Makten att kombinera

Utmaningar, vägval och handlingskraft i Svenskfinland

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Till läsaren.....	5
I. Rummet .....	7
Språkfrågan sedan 1863 <i>Henrik Meinander</i> .....	7
Glider vi slutgiltigt isär? Anteckningar om splittringen i och av Svenskfinland <i>Thomas Rosenberg</i> .....	28
I skilda världar? Finlandssvenskarna och strukturerna <i>Kjell Herberts</i> .....	48
II. Territoriet .....	67
Befolkningen och territoriet <i>Fjalar Finnäs</i> .....	67
Det rurala, det urbana och det mobila <i>Kjell Andersson, Kenneth     Nordberg och Erland Eklund</i> .....	81
Social hållbarhet och rural gentrifiering i Svenskfinland fallstudien Sundom, Vasa <i>Peter Ehrström</i> .....	101
Entreprenörskapet Svenskfinland Företagsamheten och handlingskraften <i>Henry Nygård</i> .....	125
III. Verktygen .....	145
Svenskfinland och reformerna – vad har de betytt för handlingsutrymmet? <i>Stefan Sjöblom &amp; Siv Sandberg</i> .....	145
Kommunernas Svenskfinland i reformcentrifugen: Fem scenarier och deras konsekvenser för det svenska <i>Siv Sandberg</i> .....	167
Språk i strategier: Spelar strategier någon roll för svensk service? <i>Linnéa Henriksson</i> .....	184
Den subventionerade mångfalden – fondernas betydelse nu och i framtiden <i>Krister Ståhlberg</i> .....	209
IV. Arenorna.....	227
Förändringar i det politiska landskapet <i>Åsa von Schoultz (née     Bengtsson)</i> .....	227
Utsikter för svenska medier i Finland då hela havet gungar <i>Tom Moring</i> .....	248
Den svenska yrkesutbildningens och högskoleutbildningens utmaningar <i>Roger Broo</i> .....	273

Den svenska grundläggande utbildningen – garanten för det svenska i Finland? <i>Tom Gullberg</i> .....	289
Kan Borgå stift reellt bli Svenska stiftet? <i>Gustav Björkstrand</i> .....	307
Arenorna och kombinationsmakten <i>Siv Sandberg &amp; Stefan Sjöblom</i> .....	319
Efterord <i>Siv Sandberg &amp; Stefan Sjöblom</i> .....	333
Författarpresentationer.....	335
Referenser .....	338

## TILL LÄSAREN

Den här boken kan beskrivas som en utlöpare av projektet *SpråKon – Förvaltningslösningars språkliga konsekvenser* som finansierat av Svenska kulturfonden inleddes år 2008. Syftet med projektet var att analysera vilka konsekvenser de då aktuella reformerna skulle få för Svenskfinland och för det svenska språket i förvaltningen. Kommun- och servicesstrukturreformen hade nyligen inletts och regionförvaltningsreformen, som verkställdes 2010, stod inför dörren. Inte ens en inbiten reformskeptiker hade kunnat ana sig till de problem och ibland direkt osannolika vändningar som några år senare skulle komma att omge kommunreformen, social- och hälsovårdens organisering och metropolförvaltningen, för att nämna några av de projekt som dominerat reformpolitikens dagordning.

De senaste tio årens reformförlopp är intressant inte bara för den växlande och ibland litet thrillerartade dynamiken, utan också därför att det har en hel del väsentligt att berätta om samhällspolitiken och samhällsklimatet av idag. De många turerna och det ständiga sökandet efter lösningar är delvis naturliga inslag i system som det finländska. Bristen på självklara ideologiska färdvägar i kombination med ett starkt förändringstryck i största allmänhet gör att samhällsutvecklingen är allt svårare att styra på politisk väg. I reformpolitiken sammanflätas dessutom territoriella och partipolitiska intressen. Partiernas stöd är starkt territoriellt uppdelat. Konfliktlinjerna går antingen mellan stat och kommun eller olika typer av kommuner. Med breda koalitionsregeringar som spänner över traditionella blockgränser måste kompromisser sökas, antingen så att man lyckas bryta invanda konfliktlinjer eller genom att erbjuda flera handlingsalternativ. Den senare strategin har egentligen varit utmärkande för finländsk förvaltningspolitik ända sedan 1980-talet, och lett fram till den mångfald av organiserings- och styrformer som kännetecknar dagens förvaltning.

I ett sådant förnyelseklimat är reformer sällan definitiva. De genomförs stegvis, och gamla reformer föder nya behov. Förändring blir ett permanent tillstånd. Besvärlig blir situationen om samförståndet krackelerar under ett mycket starkt förändringstryck. Det rubbar förhållandet mellan politiken och de beredande institutionerna, och kan leda till ett sådant reformhaveri som är betecknande för läget när det här skrivs inför riksdagsvalet vårvintern 2015.

Trots det vore det alldeles för enkelt att enbart se de här problemen som en följd av överstora koalitionsregeringar eller mer eller mindre misslyckade reformprocesser. Stora samhällsstrukturella och ekonomiska förändringar leder inte bara till att trycket på politiken ökar. De ställer också allt större krav på enskilda individers och befolkningsgruppers handlingskraft. Det gäller även i det finlandssvenska sammanhanget. Svenskfinland är fortsatt ningsvis mycket resursstarkt. Det är nu som förr beläget i landets mest

livskraftiga regioner. Det finns all anledning att fråga sig om vi använder resurserna på bästa möjliga sätt.

I den här boken vill vi gå utanför ett snävt reformperspektiv och visa hur de senaste decenniernas förändringar påverkat handlingskraften i Svenskfinland i två avseenden; dels alternativen för den språkliga organiseringen, dels möjligheterna att överhuvudtaget driva finlandssvenska frågor utifrån gemensamma handlingslinjer.

Handlingskraft är förvisso inget entydigt begrepp men det betyder ungefär att man har nödvändiga resurser, att man kan fatta beslut och att man dessutom förmår genomföra sina beslut. Bokens kapitel behandlar fyra teman som samtidigt är viktiga beståndsdelar i den finlandssvenska handlingskraften både ur ett historiskt och i ett framåtblickande perspektiv. Det första elementet är vår egen självbild av den finlandssvenska gemenskapen, ibland kallad det finlandssvenska *rummet*. Gemenskapen har vuxit fram gradvis sedan slutet av 1800-talet, ibland med en större och ibland med en mindre uppslutning. Argumenten för och emot ett tvåspråkigt Finland har likaså växlat över tid. Många av dem är fortfarande aktuella. Särskilt i det här sammanhanget är historien en viktig utgångspunkt när man bedömer dagens handlingsmöjligheter.

Också det finlandssvenska landskapet, *territoriet*, har genomgått stora förändringar. Det gäller både den demografiska och den ekonomiska geografien. Dessutom har geografiska gränser idag en annan innebörd än för bara några decennier sedan. Det tredje viktiga elementet är *verktygen* för att driva och organisera gemensamma intressen. Verktygen är inte nödvändigtvis mycket annorlunda än de varit tidigare men den offentliga sektorns institutioner, som varit ryggraden i den språkliga organiseringen, verkar idag i starkt föränderliga sammanhang. Den fjärde beståndsdelan, *arenorna* för påverkan, har traditionellt formats i ett växelspel mellan offentliga strukturer och Svenskfinlands egna institutioner. Mycket talar för att den framtida handlingskraften är beroende av arenor som formas enligt nya mönster. Den finlandssvenska handlingskraftens fyra delar, rummet, territoriet, verktygen och arenorna disponerar bokens kapitel.

Inläggen är skrivna av forskare, samhällsdebattörer och personer med en lång erfarenhet av nyckelpositioner i finlandssvenska institutioner. Vi hoppas att boken kan bidra till debatten om framtiden i de tvåspråkiga områdena, och de reformer som otvivelaktigt fortsätter att vara en del av vår vardag också under kommande år. Vi vill tacka alla bidragsgivare för inspirerande diskussioner under arbetets gång. Ett särskilt tack riktas till Svenska kulturfonden som ursprungligen finansierade SpråKon-projektet, och även accepterat att ge ut boken. Slutligen tackar vi *politices magister* Isak Vento som bistått i redigeringsarbetet.

*Helsingfors och Åbo i april 2015*  
*Redaktörerna*

# I. RUMMET

---

## SPRÅKFRÅGAN SEDAN 1863

*Henrik Meinander*

Finlands utveckling till en nation och stat brukar vanligtvis beskrivas ur geopolitisk synvinkel. Hösten 1809 ledde Napoleonkrigen till att den östra delen av det svenska riket anslöts till det ryska imperiet, sedan utvecklades landet stegvis till en stat i staten som tack vare ryska revolutionen kunde förklara sig självständigt 1917. Även därefter följde turvis jämna faser och kriser i landets utveckling som alla på ett eller annat sätt var kedjereaktioner av geopolitiken och dess ekonomiska drivkrafter.

Denna ramberättelse kompletteras ofta med beskrivningar av hur landets näringsliv och civilsamhälle utvecklades i växelverkan med omvärlden och hur detta utmynnade i den postindustriella EU-demokrati vi idag lever i. Vill man syna processen närmare i fogarna är det dock motiverat att också belysa landets kulturliv och begrunda hur språkrelationerna och –politiken har format den finländska offentligheten och vardagen. Denna översikt har sistnämnda syfte. Jag belyser det svenska språkets ställning som politisk och ideologisk fråga i Finland under de senaste 150 åren och bedömer hur denna debatt återverkar på dagens språkpolitik.

## SPRÅKSTRIDENS FÖRSTA DECENNIER

De sex finska länens anslutning till det ryska imperiet 1809 och omvandling till ett autonomt storfurstendöme innebar inga drastiska förändringar i det offentliga språkbruket i Finland. Landet fick en egen centraladministration, men det fungerade i likhet med länsförvaltningen fram till 1880-talet i huvudsak på svenska trots att cirka 85 procent av dess befolkning redan i början av ryska tiden var finskspråkig. På lokal nivå kommunicerade prästerskapet och den lägre tjänstemannakåren precis som tidigare allt efter behov på finska eller svenska.

Från och med 1830-talet ökade insikten om att konstruktionen av en nationell gemenskap förutsatte att landets svenskspråkiga samhällselit lärde sig finska och på längre sikt var beredd bygga upp en finskspråkig offentlighet. Det reella intresset att satsa på detta var dock fram till 1850-talet



marginellt, vilket blev utgångspunkten för den hegelianskt tänkande filosofen J.V. Snellmans energiska krav på att finskan skulle bli landets enda officiella språk. Det radikala i detta krav framhövdes av att han själv aldrig lärde sig tillräckligt bra finska för att kunna kommunicera på detta språk i offentligheten.

Den första stort uppmärksammade debatten i språkfrågan fördes 1859 och som sagt på svenska. Då vågade den unge skriftställaren August Schaudman ifrågasätta Snellmans tes om enspråkighetens välsignelse bland annat med hänvisning till det mångspråkiga men det oaktagt välfungerande Schweiz. Inspirerade av denna debatt vaknade ett intresse att bevara landets svenska språk och kulturarv bland studenter vid Helsingfors universitet med nyländsk bakgrund. Den mest artikulerade av dem blev språkvetaren Axel Olof Freudenthal, som envetet framförde tanken om att Finlands svenskspråkiga befolkning utgjorde i likhet dess finskspråkiga befolkning en egen nationalitet. (Lille 1921, 87–154).

Här är det viktigt att skilja mellan Schaudmans försvar av en tvåspråkig offentlighet och Freudenthals svenskhetsideologi. I sak hade Freudenthal samma hållning som Snellman, det vill säga att modersmålet dikterade individens och kollektivets nationalitet. Men i motsats till Snellman som betecknade landets svenskspråkiga elit som försvenskade finnar gjorde Freudenthal gällande att den hade sina rötter i Sverige.

Ingendera av dessa två konkurrerande nationalitetsteorier rönt dock någon större popularitet i landets ledande samhällsskikt ännu i slutet på 1850-talet. Läget förändrades efter att Rysslands nye kejsare Alexander II 1861 beslöt att genomdriva stora reformer i storfurstendömet och därför lät sammankalla dess ständslandtag 1863. Ett led i denna reformpolitik var Snellmans utnämning till senator och samma år lyckades Snellman få kejsaren att underteckna ett språkreskript, enligt vilket finskan efter 20 års övergångstid skulle bli jämbördigt med svenskan som offentligt språk i alla ämbetsverk och offentliga rum (Rommi – Pohls 1989, 69–83).

Fram till 1870-talet var det dock få som gav språkreskriptets löften någon större uppmärksamhet. Främst på lantdagens agenda var kommunernas självstyrelse, järnvägarna och utbildningsväsendet, men i takt med att staten började satsa allt mer på utbildningen aktualiserades också språkfrågan. Det stora genombrottet för finskhetsrörelsen skedde i mitten av 1870-talet i samband med en insamling av medel för ett privat finskt läroverk i Helsingfors. Initiativet gav upphov till en brett förankrad folkrörelse och under följande två årtionden grundades i accelererande takt nya finskspråkiga läroverk, dagstidningar och föreningar som tillsammans röjde vägen för en finskspråkig offentlighet.

I mitten av 1880-talet hade denna finska offentlighet vuxit till den grad i styrka och stadga att språkfrågan gick i en ny fas. En växande andel av studenterna vid Helsingfors universitet kom från finskspråkiga läroverk, två av lantdagens fyra ständer (bonde- och präststånden) behärskades av finska partiet, och sist men inte minst erövrade finsksinnade politiker centrala positioner i senaten.

Våren 1886 drev ordförande för ecklesiastikdepartementet, senator Yrjö Koskinen (tid. Georg Forsman) med stöd av en kejsarlig förordning igenom ett verkställande av språkreskriptets bestämmelse, enligt vilket även finska kunde användas i kommunikationen med alla statliga myndigheter. Följande steg togs 1902 då alla myndigheter förpliktades att använda kommunens majoritetsspråk som dess protokoll- och administrationsspråk (Rommi – Pohls 1989, 104–118; Meinander 2012).

Ett konkret uttryck för att statsmakten menade allvar på denna punkt var att medborgarna redan i 1880 års folkräkning klassificerades enligt det tungomål ”som utgör den ifrågavarande personens bildnings-, skriftskole- eller dagliga samtalspråk”. Statistiken behövdes således för att avgöra behovet av finsk- eller svenskspråkig administration, undervisningsväsende eller domstolar. Samtidigt erhöles för första gången exakt beräkning av språkgruppernas storlek. Av landets drygt 2 miljoner invånare klassificerades 292 000 som svenskspråkiga, det vill säga 15 procent av hela befolkningen.

Dessa förskjutningar i offentligheten gav upphov till politiska omgrupperingar och kulturella initiativ på svenskspråkigt håll. Den etablerade svenskspråkiga samhällseliten hade fram till dess förhållit sig avmätt till språkfrågan och i första hand verkat för en liberalisering av ekonomin och samhället enligt nordisk och västeuropeisk modell. Men efter att de i början av 1880-talet hade misslyckats att skapa ett tvåspråkigt liberalt parti allierade de sig stegvis med mera uttalat svensksinnade grupperingar i lantdagen och kommunalpolitiken.

Parallellt med uppkomsten av detta inofficiella svenska parti ökade insikten om att försvaret och fortlevnaden av landets svenska kulturarv och svenskspråkiga befolkning förutsatte egna institutioner och nätverk. År 1882 grundades Svenska Folkskolans Vänner och tre år senare Svenska litteratursällskapet i Finland, som vardera gick medvetet in för att stödja landets svenskspråkiga traditioner och offentlighet. I samma tider grundades också landets första svenskspråkiga folkhögskolor som enligt skandinavisk modell framhävde språkets grundläggande betydelse för den kollektiva identiteten.

Trots att den politiska utvecklingen gick mot mera renodlade språkpartier skulle det fortsättningsvis råda många åsikter inom båda språkgrupperna om hur man skulle gestalta landets svenska kultur och befolkning. På svenskspråkigt håll tenderade de ekonomiskt och kulturellt väletablerade samhällsklasserna att se bevarandet av svenskan i första hand som en ga-

ranti för att landets västerländska samhällsordning och svenska kulturarv. I språkgruppens övriga samhällsklasser uppfattades det gemensamma språket i högre grad som ett uttryck för en kollektiv och regional identitet. Följaktligen kom den förstnämnda åskådningen att betecknas som kultursvenskhet och den senare för bygdesvenskhet långt in på 1900-talet (Lindman, 1981, 129–159).

Detta ofta använda begreppspår är dock en förenkling och har bidragit till att man lätt glömmet att det har fortlevt och ständigt uppstått även flera andra synsätt och attityder inom språkgruppen om svenskans betydelse och framtid. Det mest uppenbara exemplet på detta är den svenskspråkiga arbetarrörelsens ståndpunkt. Trots diverse omvälvande förändringar i samhället har arbetarrörelsen konsekvent sett social och ekonomisk ojämlikhet som ett mycket större problem än språkfrågan. På motsvarande sätt uppstod även på borgerligt håll strax efter sekelskiftet 1900 både svensk- och finskspråkiga grupperingar som var skeptiska eller rent av kritiska till en språklig tudelning av civilsamhället och dess medborgarorganisationer.

Till denna försonliga attityd bidrog den breda politiska allians som uppstod mellan svenska partiet, ungfinnarna (finska partiets liberala flygel) och socialdemokraterna i kampen mot förryskningsåtgärderna åren 1899–1905. Alliansen öppnade samtidigt vägen för 1906 års lantdagsreform, eftersom den bevisade att arbetarrörelsen var beredd att liera sig med sina borgerliga landsmän om saken gällde nationens framtid.

Men genast när det politiska fältet började förbereda sig för kampanjen inför det första demokratiska lantdagsvalet 1907 fick alliansen ge vika för allt fränare utfall i språkfrågan. Följden var uppkomsten av tre renodlade språkpartier, de gammalfinska och ungfinska partierna samt Svenska folkpartiet (Sfp). Vid Sfp:s konstituerande möte i maj 1906 rådde mycket olika åsikter om i vilken riktning denna till folkparti döpta politiska intresseorganisation skulle utvecklas. Partiets bonde- och medelklassfalanger var inställda på en aktiv socialpolitik, men stötte på ett grundmurat ointresse inom dess konservativa falang, som rekryterades från den övre medelklassen och det gamla adelsståndet.

I språkfrågan rådde däremot större enighet. Partiet skulle i alla lägen bevaka de svenskspråkiga medborgarnas lagliga rättigheter i det offentliga livet. De olika motiven bakom denna strävan fick därför i fortsättningen lov att samsas inom samma parti. Kultursvenskarna fick vänja sig vid en mera svensknationell retorik medan bygdesvenskarna förväntades stödja kulturelitens hjärtefrågor såsom t.ex. tryggandet av en svenskspråkig undervisning vid Helsingfors universitet (von Bonsdorff 1956, 229–243).

## EN REPUBLIK, TVÅ NATIONALSPRÅK

Något som klart ökade denna kompromissvilja inom Sfp och dess närstående medborgarorganisationer var en rad nya initiativ från finskhetsrörelsens sida. Finska slog slutgiltigt igenom som landets ledande offentliga språk genom 1906 års lantdagsreform men det fanns ännu många samhällsdomäner där svenskan alltjämt dominerade, som inom näringslivet och kulturlivets ledande skikt. Våren 1906 grundades Suomalaisuuden liitto, Finskhetsförbundet, för att stärka intresset för och bruket av det finska språket på alla samhällsområden. Förbundet första stora satsning var en landsomfattande kampanj för förfinskning av svenska släktnamn. På drygt ett år bytte mer än 100 000 familjer på så sätt sina släktnamn. Även om förbundet därefter förde en mer tynande tillvaro blev detta startskottet för en ny offensiv för finskhetsrörelsen, som nu drev med allt större medvetenhet igenom att finskan skulle användas som första språk i offentligheten och civilsamhället mer allmänt (Jussila 1989, 156–161).

Följden av denna språkliga polarisering var en omfattande tudelning av landets medborgarorganisationer. Processen vidtog strax efter lantdagsreformen och utmynnade i att merparten av landets frivilliga centralorganisationer i mitten av 1920-talet hade omvandlats till parallella finsk- och svenskspråkiga förbund. På svenskspråkigt håll gav denna organisatoriska uppspjälkning självklart vind i seglen åt föreställningen av landets svenskspråkiga befolkning som språklig och kulturell gemenskap. Och symptomatiskt nog introducerades nu (1912) för första gången också begreppet ”finlandssvenskar” som samlande term för denna språkliga gemenskap (Mustelin 1984, 50–70).

Det är dock viktigt att notera att det tog flera årtionden innan termen ifråga slog igenom ordentligt inom den egna språkgruppen. För det första förhöll sig en stor del av den äldre generationen avvaktande till denna neologism, eftersom den stred mot den av Runeberg och Topelius artikulerade uppfattningen om Finlands folk som en nation oberoende av vilket språk det talade. För det andra hade många uppenbara svårigheter att identifiera sig med språkgruppen och uppfatta den som en trovärdig gemenskap – klass- och inkomstskillnaderna var nämligen markant stora just inom den svenskspråkiga befolkningen. Och för det tredje var begreppet ”finlandssvensk” fram till 1940-talet endast en av flera andra frekvent använda benämningar på landets svensktalande befolkning.

Under 1910-talet gjorde de uttalat nationalistiskt tänkande svenskhetivrvrarna gällande att landets svenskspråkiga skilde sig även i raslig bemärkelse från landets finskspråkiga och således var Finlands germaner eller östsvenskar. Synsättet fick aldrig något större understöd och miste det mesta av sin trovärdighet på grund av inbördeskriget samt schismen med Sverige

om Åland. Båda konflikterna avslöjade att det ingalunda var modersmålet utan snarast klassfrågan och regionala identiteter som styrde medborgarnas prioriteringar och beteende. Mer seglivade blev därför begreppen den svenska "folkstammen" och den svenska "nationaliteten" i Finland som inte upplevdes som särdeles provocerande av samtiden.

Med det poetiskt klingande "folkstam" antydde nämligen att skillnaderna mellan språkgrupperna var i första hand av kulturell art. I denna tanke bottnade ju också de på finskspråkigt håll allmänt brukade motsvarigheterna "hämläinen heimo" och "karjalainen heimo" som beteckningar för tavasterna och karelarna. Så sent som hösten 1944 publicerades i Sverige verket *Finlandssvenskarna*, i vilket man dryftade hur denna "folkstam" förvaltat sitt svenska arv inom ramen för sin starka finländska patriotism och offervilja". Strax därefter miste dock allt tal om folkstammar sitt poetiska skimmer i takt med krossandet av Hitlers Tyskland och uppdagandet av dess brott mot mänskligheten som gav upphov till starka aversioner mot alla former av nationalistisk retorik.

Som sådant bottnade nationalitetsbegreppet också i ett nationalistiskt tänkande, men faktum är att det under 1920- och 1930-talen användes i första hand som synonym för språkgrupp. Vid freden i Versailles 1919 drev segermakterna nämligen igenom att folkomröstningar om "nationstillhörighet" skulle förrättas i omtvistade områden vilket framhävde denna språkliga betydelse av begreppet "nationalitet". I samband med Ålandsfrågans lösning 1921 förband sig Finlands regering uttryckligen att respektera sin svenska nationalitet och värna om dess språkliga behov.

Således användes beteckningen "Finlands svenska nationalitet" under 1920- och 1930-talen regelbundet av talesmän för den egna språkgruppen och ibland även av statsmaktens representanter i sammanhang, då det gällde att intyga dess försonande inställning i språkfrågan. Statsmakten erkände visserligen inte officiellt existensen av två nationaliteter i Finland, vilket framgår av att begreppet "nationalitet" inte överhuvudtaget förekommer i språklagstiftningen. I fjortonde paragrafen av 1919 års regeringsform (RF 1919) som förblev i kraft till sekelskiftet 2000 konstaterades det att finskan och svenskan var republikens nationalspråk och att båda språkgruppernas kulturella och ekonomiska behov skall tillgodoses "enligt enahanda grunder". Men med nationalspråk avsågs här rätt och slätt att de var nationens två officiella språk. En annan kollektiv kategorisering av landets svenskspråkiga som också har undvikits fram till våra dagar i lagstiftningen är "minoritet", eftersom den inte är förenlig med principen om landets två nationalspråk.

Det fanns åtminstone tre skäl till att svenska språket erhöll status som nationalspråk i RF 1919 och genom ett knippe av språklagar våren 1922 även fortsättningsvis fick användas i kommunikationen med centrala äm-

betsverk och myndigheter i tvåspråkiga kommuner. För det första användes svenskan i slutet av 1910-talet alltså så frekvent i landets tvåspråkiga tätorter och högkultur att det hade upplevts som en radikal förändring att genomdriva en enspråkigt finsk offentlighet. För det andra var de politiska partierna på grund av det strax därförinnan utkämpade inbördeskriget måna om att inte tillspetsa samhällsrelationerna ytterligare, vilket bidrog till en status quo lösning i språkfrågan. Och för det tredje var Finlands regering på grund av den aktuella Ålandsfrågan pressad att bevisa för det internationella samfundet att den behandlade sin svenskspråkiga befolkning positivt och generöst (Meinander 2015).

På svenskspråkigt håll var en del besvikna över dessa språklagar i praktiken sköt i sank planerna på en svensk självstyrelse, som hade framförts energiskt av det våren 1919 uppkomna Svenska Finlands folkting. Även på Åland var missnöjet stort över att ögruppen hade tillåtit att ansluta sig till Sverige. Men allmänt taget förstärkte de då stiftade språklagarna den svenskspråkiga befolkningens framtidstro och förtroende för den nygrundade republiken. Till denna optimism bidrog också väsentligen grundandet Åbo Akademi 1918 och Borgå stift 1923.

På finskspråkigt håll fanns det också divergerande åsikter. Majoriteten av riksdagspartierna hade stött nämnda uppdateringar av språklagarna, men den radikalaste falangen av finskhetsrörelsen upplevde dessa reformer som en förnedrande eftergift för det finska Finland som enligt dem genom den uppnådda självständigheten nu rimligen borde slå ut i full blom. Irritationen kanaliserades via en falang av finskhetsrörelsen som kallade sig för äktfinnar och som fram till 1930-talets slut hade på sin agenda en total förfinskning av Helsingfors universitet som skulle påskynda en övergång till ett enspråkigt Finland. I spetsen för kampanjen gick studentungdomens ultranationalistiska Akateeminen Karjala-Seura (Akademiska Karelen-sällskapet), som inte tvekade att beteckna landets svenskspråkiga befolkning som en främmande nationalitet (Alapuro 1973).

Dessa utfall stärkte allmänt taget den svenskspråkiga befolkningens sammanhållning i språkfrågan. Visserligen uppstod det inom Sfp:s högerfalang i början av 1930-talet en opinion som fördömde partiets taktiska samarbete i riksdagen med socialdemokraterna och istället ville ansluta sig till den allmänborgerliga front som stödde den i språkfrågan försonliga Lapporörelsen. Men när äktfinnarna strax därefter startade en ny förfinskningskampanj och fick flankstöd av de finskspråkiga borgerliga partierna miste detta förslag det mesta av sin trovärdighet. (Meinander 1993)

Mot slutet av 1930-talet ebbade denna tidvis nog så fräna språkstrid ut. Våren 1937 drev landets nybildade rödmylleregering igenom en ny universitetslag, som höjde finskans status som lärosätets administrationsspråk men samtidigt garanterade att 15 av dess professurer skulle vara svensk-

språkiga. Landets statsledning gick nämligen i samma tider medvetet in för ett säkerhetspolitiskt samarbete med Sverige, vilket förutsatte att man fick bukt på språkstriden. Planerna på ett finsk-svenskt försvarsförbund gick visserligen strax därpå i stöpet och Finland fick lov att utkämpa sina två krig mot Sovjetunionen (1939–40, 1941–44) utan militärt stöd från Sverige. Men förövrigt underlättade Finlands förbättrade språkklimat märkbart de finsk-svenska relationerna och bidrog till att Sverige genom hela andra världskriget bistod Finland både ekonomiskt och humanitärt på ett storartat sätt.

Andra världskriget bröt effektivt udden på de äktfinska kraven och stärkte samtidigt den svenskspråkiga folkgruppens ödesgemenskap med landets övriga befolkning. Dess jämlika och trofasta deltagande i landets överlevnadskamp uppfattades nämligen i båda språklägren som en definitiv bekräftelse på att landets svenskspråkiga var patriotiskt sinnade också i handling och därför förtjänade sina språkliga rättigheter.

Ett tidigt uttryck för denna dyrköpta vapenbrödraanda var ett kommittébetänkande som överräcktes till regeringen i december 1944. Enligt det fanns det många vägande skäl att dra streck över den långa språkstriden och medge att landets språklagstiftning trots vissa svagheter fungerade utmärkt. Friktionen berodde huvudsakligen på fördomar och missförstånd som kunde överbryggas genom en generös reglering av språkförhållandena som därmed gjorde Svenska Finlands folkting överflödigt.

Betänkandet noterade även en annan källa till missnöje, det på 1910-talet i bruk tagna svenskspråkiga begreppspar ”finländare” för landets samtliga medborgare och ”finnar” enbart för dess finskspråkiga befolkning. Detta närde misstankar om att språkgruppen i realiteten inte kände en nationell samhörighet med landets majoritetsbefolkning. Rekommendationen var därför att i fortsättningen undvika begreppet ”finländare”. Men intressant nog hade kommittén inga invändningar mot användningen av beteckningen ”finlandssvensk” då det gällde att framhäva språkgruppens ”autonoma ställning som nationalitet” (Språkfredskommitténs betänkande 1945, 94–95, 144–147).

I praktiken hade dessa språkliga rekommendationer ingen effekt. Tvärtom skulle begreppspar finlandssvensk/finländare under följande årtionden slå igenom ordentligt i den svenskspråkiga offentligheten utan att i någon högre utsträckning väcka irritation på finskspråkigt håll. Betänkandet fungerade därför snarast som en signal om att det fanns en politisk konsensus om att tiden var mogen för en språkfred. Statsmakten såg således till att den evakuerade karelarbefolkningens nykolonisering inte rubbade svenskbygdernas språkförhållanden och drev igenom en utökning av svenskspråkiga professurer vid landets tvåspråkiga högskolor.



## FÖRSONLIG FÖRFINSKNING

Det är dessutom viktigt att notera att språkstriden inte enbart hade skapat missämja i samhället. Tvärtom underlättade den betydligt en ideologisk konsolidering av landets svenskspråkiga befolkning, vilket utmynnade i att språkgruppen trots sina sociala och regionala motsättningar senast på 1930-talet började genuint uppfatta sig som en kollektiv gemenskap som vid sidan av språket även förenades av en rad kulturella traditioner och institutioner. Den förstärkta gemenskaps känslan avspeglades i att språkgruppen från och med 1950-talet i allt högre grad började beteckna sig språkligt sett som ”finlandssvenskar” och i nationellt avseende som ”finländare”.

I andra avseenden var den efterkrigstida utvecklingen mindre gynnsam. Mellan 1950- och 1980-talen gick det finländska samhället igenom en snabb strukturomvandling, som bidrog till att tunna ut och splittra landets svenska nätverk och språkgemenskaper. En uppenbar drivkraft bakom denna uppluckring av landets svenska språkmiljöer var den accelererande urbaniseringen och den därmed sammanhängande övergången från primärnärningar till industri- och serviceyrken. När kusttrakternas tätorter började locka till sig finskspråkig arbetskraft från inlandet ledde detta oundvikligen till att svenskan användes allt mindre i dessa tidigare så starkt tvåspråkiga miljöer. En motsvarande utveckling skedde i huvudstadsregionens randkommuner, som på några decennier omvandlades från svensksbygder till finskdominerade förstäder (Tandefelt 1988).

Den svenskspråkiga arbetskraftens rörlighet riktades självfallet också från landsbygd till industriorter, men styrdes i ännu högre grad än den finskspråkiga direkt över till den rikssvenska arbetsmarknaden. Till detta bidrog inte enbart att de hade språket färdigt i bagaget utan också att de som kustbor upplevde en emigration till Sverige som ett tämligen naturligt val. De svenskspråkiga har således alltid varit överrepresenterade bland dem som har emigrerat till Sverige. Och som Fjalar Finnäs utredning i denna bok visar ledde detta under åren 1950–1980 till en decimering av närmare en sjättedel av Finlands svenskar.

Den tredje utmaningen för landets svenska språkmiljöer under de tre första decennierna efter andra världskriget var det dalande intresset att upprätthålla och stödja en levande tvåspråkighet i familjelivet och ute i samhället. Precis som på andra håll i Europa kom kalla kriget att vara den nationella enhetskulturens guldålder i Finland. Majoritetsspråket lyftes således fram i offentligheten med större kraft än någonsin förr eller senare och uppfattades som en positiv markör för en modern och jämlik enhetskultur.

Det överlägset effektivaste instrumentet för denna försonliga förfinsknings av landets tidigare svensk- och tvåspråkiga miljöer var det statliga radio- och televisionsmonopolet. Rundradions svenskspråkiga radio- och TV-redaktioner hade relativt sett goda resurser för sin programverksamhet.



Men de kunde självfallet inte konkurrera med bolagets betydligt mer omfattande finskspråkiga sändningar, i vilka landets ledande politiker, yngre kulturfolk och sångartister på snitsig finska artikulerade det som upplevdes som gemensamt och aktuellt för finländarna.

Det är uppenbart att denna försynta och i huvudsak omedvetna förskjutning av landets svenskspråkighet till en mysig minoritetskultur var ett betydligt effektivare sätt att skapa en enspråkigt finsk offentlighet än 1920- och 1930-talens äktafinska kampanjer. Till denna attitydförändring bidrog inte enbart eller ens i första hand den under krigsåren uppnådda och senare varsamt bibehållna språkfreden. Den starkaste drivkraften bakom den var nog snarast känslan av att landets finskspråkiga kultur hade fått en så dominerande roll i offentligheten att landets svenska inslag inte längre upplevdes som irritationsmoment.

Ett konkret uttryck för denna försonlighet var att riksdagen våren 1968 i samband med grundskolereformen fattade beslutet att svenskan skulle bli obligatoriskt språk för alla elever i grundskolan. Beslut hade föregåtts av en livlig politisk diskussion om det förnuftiga med detta obligatorium. Till saken hörde dock att motståndarna hade ifrågasatt det främst med hänvisning till kommunernas ekonomiska bärkraft och elevernas begränsade förmåga att lära sig flera språk samtidigt.

Det utslagsgivande argumentet för den obligatoriska svenskan saknade också totalt det patos som präglade förkrigstidens språkdebatt. Ville man att alla barn och ungdomar skulle kunna avancera jämlikt i det nya skolsystemet gällde det att minimera valfriheten, framhävde undervisningsminister Johannes Virolainen. Om två främmande språk inte var obligatoriska i skolan skulle detta leda till att framförallt landsbygdens barn skulle få nöja sig med endast ett språk och därmed bli klart efter de andra (Väistö 2012, 26–28).

Denna avdramatisering av språkfrågan hade visserligen även mindre positiva effekter i de allt vanligare parförhållandena över språkgränsen. Det gemensamma språket blev i huvudsak finska och eftersom majoriteten av deras barn sattes i finskspråkig skola bidrog också detta till att decimera antalet finländare som talade aktivt och utbildades på svenska. Till saken hörde att tidens psykologer, språkvetare och skolkuratorer ansåg att barn och ungdomar som växte upp i två- eller flerspråkiga miljöer riskerade att bli ”halvspråkiga”, det vill säga aldrig lärde sig ordentligt något språk och därför riskerade att klara sig sämre senare livet.

I mitten av 1970-talet nådde denna nedåtgående trend sin botten även om samtiden naturligtvis inte kunde förutse detta. Ett talande uttryck för sjuttioalets pessimism var demografen Karl-Erik Forsbergs prognos från 1976, i vilken han förutspådde att antalet finlandssvenskar kunde sjunka under följande kvartsekel från 300 000 till 220 000 personer. I realiteten

kom minskningen i samma tider att drastiskt avta, vilket framgår av att antalet finlandssvenskar i mitten av 2010-talet uppgick till drygt 290 000 personer (Forsberg 1976 20–24; Sandlund 1985, 288).

Det fanns flera skäl till denna vändning. En var att emigrationen till Sverige ebbede ut, en annan var en liten men psykologiskt viktig förändring i registreringen av medborgarnas första språk. I 1960 och 1970 års folkräkningar ombads medborgarna uppge sitt huvudspråk och i oklara fall vilken språkgrupp de närmast ansåg sig tillhöra. Specifikationen var såtillvida oklar att många finlandssvenskar i starkt finskspråkiga miljöer eller tvåspråkiga äktenskap uppenbarligen uppfattade den som en karakterisering av sin familj eller arbetsplats och därför betecknade sig som finskspråkiga.

År 1977 ersattes de tidigare folkräkningarna av en årligen publicerad befolkningsstatistik, i vilka fanns data även om medborgarnas språk som nu definierades helt enkelt som modersmål. Den nya definitionen ledde omedelbart till en ökning av närmare 6 000 registrerade svenskspråkiga medborgare, eftersom många fann det betydligt lättare att karakterisera sin svenskhet som ett modersmål än som det språk de i huvudsak talade. Var och en bekräftade eller ändrade således sitt och sina barns modersmål i samband den årliga mantalsskrivningen. Dessa årliga anmälningar slopades 1990 men även därefter har medborgarna fritt kunnat kontrollera och när som helst vid behov korrigera sin språkliga status (Finnäs 2000, 18–32, 70–71).

Det viktigaste skälet till språkgruppens återhämtning var ändå att tron på en levande och dynamisk tvåspråkighet började växa både på familjenivå och ute i samhället. Vid ingången till 1980-talet registrerades endast 40 procent av barn födda i landets tvåspråkiga äktenskap som svenskspråkiga. Under 1980-talet skedde en tydlig svängning i motsatt riktning som resulterade i att den motsvarande siffran i mitten av 1990-talet hade stigit till knappa 60 procent. Vid ingången till 2010-talet hade andelen vuxit till över två tredjedelar.

En stadigt växande andel av barn i tvåspråkiga familjer har således under de senaste trettio åren registrerats som svenskspråkiga och satts i svenskspråkig skola, vilket i kombination med att en växande andel av deras finskspråkiga barn sätts i svensk skola har betydligt ökat elevströmningen till dessa skolor. Noteras bör även ett ökat tillskott av elever från finskspråkiga hem med stark utbildningsmotivation, vilket förstärker intrycket av att svenskheten numera uppfattas som en långsiktig investering i upplysta hem.

## TVÅSPRÅKIGHETENS STIGANDE STATUS

Parallellt med dessa svängningar i språkgruppens demografiska utveckling och inställning till tvåspråkighet fortsatte debatten om vad som borde göras för att stödja landets svenskhet i samhälleligt engagerade finlandssvenska kretsar. Symptomatiskt nog ledde det försonliga språkklimatet på 1960-talet till att även många på borgerligt håll började ifrågasätta behovet av ett skilt språkparti. Till dessa hörde bland annat sociologen Erik Allardt, som 1964 ansåg att tiden var mogen att upplösa Svenska folkpartiet för att dess röstare skulle söka sig till partier som i realiteten bättre motsvarade deras samhällssyn. Enligt Allardt kunde detta öka andelen finlandssvenskar i de demokratiskt valda institutionerna och samtidigt erbjuda språkgruppen äkta alternativ i kommunal- och riksdagsval. Till denna lösningsmodell hörde även en omvandling av det 1919 grundade men tämligen sävligt existerande Svenska Finlands folkting till ett organ där man dryftade även ”politiskt betydelsefulla frågor” (Allardt 1964, 275–278).

Förslaget väckte ingen större förtjusning inom Sfp, men var ett uttryck för att mångaen socialliberalt sinnad finlandssvensk var lockad av tanken att endera göra Sfp till ett mera tvåspråkigt parti eller alternativt söka sig vänsterut på partikartan. Det sistnämnda var också det som skedde under andra hälften av 1960-talet. I motsats till tidigare utbrytare från Sfp kom dessa att utgöra en så betydande del av den yngre finlandssvenska intelligentsian att partiet och dess närstående intresseorganisationer fram till 1980-talet präglades av en viss intellektuell konformism (Ekberg 1997, 280–284; Meinander 2015).

I sak stimulerade denna flykt vänsterut dock inte intresset för språkfrågan på finlandssvenskt håll utan flyttade uppmärksamheten snarast över på sociala och ekonomiska frågor. Ett uttryck för detta var att det finlandssvenska inslaget var starkt även i epokens feministiska och ekologiskt argumenterande nätverk och organisationer. Ett intressant undantag från denna relativa passivitet i språkdebatten var den österbottniska Hurrar-rörelsen, som i två debattskrifter utgivna i mitten av 1970-talet kritiserade det finlandssvenska etablissemangen i Helsingfors för dess undfallenhet i språkfrågan. Enligt dem hade språkfreden onekligen minskat finlandssvenskarnas uppblåsthet och isolationism, men dessvärre hade det skett på bekostnad av språkgruppens självaktning och livsvilja.

Enligt kretsens talesman Gösta Ågren, sedermera en av landets mest uppskattade poeter, hade huvudstadens finlandssvenska samhällselit övergivit ”småbrukarna, arbetarna, massorna på de finlandssvenska kusterna” när de inte längre såg dem som ett folk. Men nu höll vinden enligt Ågren på att vända. Det ”finlandssvenska folket” skulle som andra förtryckta folk kräva ut sin rätt och tvinga sina representanter att överge sin rikspolitiska undfallenhet och istället föra en aktiv minoritetspolitik (Ågren 1974, 88–97).

Detta var i många avseenden en utlöpare av det bygdesvenska synsättet om att Finlands svenskspråkiga befolkning utgjorde en särskild nationalitet. Samtidigt var hurrarnas kritik uttryck för den etniska nyväckelse som i samma tider svepte över Västeuropa som reaktion på statsmakernas allt effektivare styrda enhetskulturer, i vilka det inte fanns intresse för språkliga minoriteter och regionala skillnader. I Finland var en dylik etnisk väckelserörelse dock dömd att förbli ett marginellt fenomen, eftersom det trots diverse ingrodna fördomar mellan språkgrupperna var uppenbart att finlandssvenskarna allmänt taget inte var en särskilt förtryckt folkgrupp (Alldardt & Stark 1981, 15–50).

Mycket talar för att Hurrar-rörelsen var en reaktion på att det svenska Österbotten hade svårt att identifiera sig med den finskspråkiga enhetskultur som slog igenom på bred front via televisionen under andra hälften av 1960-talet. Regionens alltjämt starkt enspråkigt svenska kustbefolkning kunde nämligen se rikssvensk television och tittade därför knappt alls på finska sändningar, vilket självfallet också bidrog till dess starka benägenhet att emigrera till Sverige.

I södra Finland fick reaktionerna mot det som uppfattades som ett finlandssvenskt etablissemang andra former. Vid sidan av ovan nämnda vänstersväng i politiken slog en rad finlandssvenska författare i slutet av 1960-talet igenom med välsäljande romaner i vilka föreställningen av det finlandssvenska kollektivet som en duglig elit i spetsen för en präktig gemenskap blev föremål för välartikulerade satirer och avslöjningar. Först i ledet gick Marianne Alopaeus, Christer Kihlman och Jörn Donner och i mitten av sjuttioalet fick de sällskap av makarna Henrik och Märta Tikkanen.

Romanernas framgång bottnade i en skicklig kombination av det specifikt finlandssvenska med just då aktuella samhällsproblem och en rad universella frågor som klass, kön och kärlek. Vid sidan av epokens yviga frigörelseretorik reflekterade de på olika sätt den sociala och kulturella kris som språkgruppen samtidigt gick igenom. Men i mitten av 1980-talet hade marknaden mättats av dessa skandalomsusade blottläggningar och fick ge plats åt Lars Sunds, Ulla-Lena Lundbergs, Kjell Westös och Monica Fagerholms mera dämpade och samtidigt också bredare litterära skildringar av språkgruppens miljöer och kollektiva minnen (Korsström 2013, 213–216, 480–484).

Denna litterära vändning kunde rent av tolkas som ett uttryck för att den av strukturuomvandlingen tilltufsade språkgruppen hade återfunnit något av sin självkänsla och tro på framtiden. Ett talande exempel på detta var att mera självvironiska benämningar på den finlandssvenska gemenskapen som ankdammen och Mumindalen slog igenom (Klinkmann 2011, 262–274, 315–317). Ett annat var att Sfp återerövrade i södra Finland tre mandat i 1980-talets riksdagsval med hjälp av de tvåspråkiga kändisarna

Jutta Zilliacus, Jörn Donner och Klaus Bremer, vilka naturligt nog appellerade till det växande antalet medborgare som levde sin vardag på två eller flera språk.

Redan dessförinnan hade Sfp och de finlandssvenska socialdemokraterna enats om att revitalisera Svenska Finlands folkting. Från och med hösten 1980 har sammansättningen av tingets 75 fullmäktigeplatser dikteras i huvudsak på basen av antalet röster som tillfallit svenskeregistrerade kandidater i kommunalvalen. Systemet ökade märkbart på de övriga partiernas representation i tinget. Samtidigt förbättrades tingets möjligheter att i enlighet med sina stadgar ”bevaka och befämja den svenskspråkiga befolkningens rättigheter och intressen”.

År 1985 stiftade riksdagen en lag som gav folktinget till uppdrag att bevaka hur landets språklagstiftning fungerar i praktiken, delta i lagberedningen som remissinstans och även i övrigt ge utlåtanden och rekommendationer om landets språkförhållanden till myndigheterna. Ett annat viktigt led i folktingets verksamhet blev dess översättningstjänst, som i växande utsträckning kom att betjäna både myndigheter och medborgarorganisationer. Dess synligaste insats i civilsamhället blev kanske ändå publiceringen av broschyrer, utredningar och statistiska rapporter om aktuella frågor om landets svensk- och tvåspråkiga befolkning. För dessa uppdrag erhöll folktinget ett årligt statsstöd med vilket organisationen kunde öka sin personal och kontakthållning med det övriga civilsamhället (McRae 1999, 217; Folktinget 2013).

Intressant nog vidtog folktingets regelbundna utgivning av statistiska rapporter i samma tider som de mest pessimistiska framtidsvyerna om landets svenskhet hade fått ge vika och tvåspråkiga familjer i allt högre grad började sätta sina barn i svensk skola. En rimlig förklaring till detta var att samhällsklimatet i slutet av kalla kriget hade blivit mer lyhört för en språklig mångfald i takt med att statsmaktens tidigare så starka grepp om offentligheten stegvis avtog.

I mitten av 1980-talet hade de internationella satellitkanalerna slagit ordentligt igenom i finländsk TV-kultur, vilket både på finlandssvenskt och sverigefinskt håll ökade intresset att få överfört Sveriges och Finlands samtliga TV-program till grannlandet. Folktinget deltog aktivt i dessa utredningar och utgav 1986 en rapport från ett svensk-finskt seminarium vid vilket frågan hade dryftats mångsidigt. Frågans lösning skulle dröja fram till 2000-talet då de digitala sändningarna slog igenom, men det väsentliga i detta sammanhang är folktingets aktiva engagemang i saken (Finlandssvensk rapport nr 10: TV-överföring mellan Sverige och Finland, 1986).

En närmare granskning av folktingets periodiskt utgivna statistiska utredningar om landets svenskspråkiga befolkning åren 1981–2013 avslöjar en växande lyhördhet för språklig mångfald även bland demograferna. I

mitten av 1980-talet var fokus ännu inställt på att räkna antalet ”blandäkenskap”, ”svenskspråkiga barn i tvåspråkiga familjer” och beräkna ”svenskspråkiga kvinnors fruktsamhet” (Lindberg & Måtts, 1985, 2). Tjugo år senare hade man fått upp ögonen för att två- och flerspråkighet inte alls var ett steg mot förfinskning utan en bestående och dessutom positiv lösning i de flesta finlandssvenskars liv. Nu statistikfördes även ”elevströmningen till svenska skolor” och ”andelen tvåspråkiga barnfamiljer samt andelen svenskregistrerade barn i dessa”. I blickfånget kom således allt mera tvåspråkighetens olika nyanser och positiva effekter (Finlandssvenskarna – en statistik rapport 2003, Helsingfors 2005, 3–4).

Den växande förståelsen för och den mera inkluderade attityden till tvåspråkigheten satte dock ingalunda punkt på debatten hur och med vilka medel svenskheten i Finland skulle försvaras. Det fanns fortfarande en bred skala av åsikter i denna fråga, men mot varandra stod alltjämt de som ville försvara svenskheten med enspråkiga lösningar och de som ansåg att bejakandet av en levande tvåspråkighet var den rätta vägen. Tvåspråkigheten hade blivit en så naturlig del av vardagen i många människors liv att de ingalunda vantrivdes med den. Men de hörde ofta till dem som endera negligerade hela språkfrågan eller uppenbarligen inte riktigt insåg vilka svårigheter som svenskans gradvisa reträtt från det offentliga rummet medförde för många finlandssvenskar.

## TERRITORIET ELLER LAGEN?

I bakgrunden skymtade också den traditionella motsättningen mellan urbana och rurala synsätt på svenskheten i Finland. Ofta bottnade de godmodiga hänvisningarna till ankdammar och Mumindalar just i detta ointresse, eller rättare sagt nonchalanta inställning till svenskhetens framtid på riksnivå. I klarspråk innebar detta att många uppskattade sin svenskhet men inte ansåg att den gick framom andra samhällsfrågor. Allt detta gjorde att bejakarna av en flexibel tvåspråkighet inte heller bemödade sig om att utarbeta långsiktiga strategier för hur tvåspråkigheten skulle fungera som en hållbar lösning för svenskhetens fortlevnad i Finland.

Detta gjorde däremot flera av de ampraste talesmännen för lösningar av mera enspråkig art. Under sjuttioalet hade de synligaste banerförarna för en kämpande finlandssvenskhet som sagt varit hurrarrörelsen, vars beska karakterisering av helsingforsarnas flexibla tvåspråkighet som en feg undfallenhetspolitik sammanfattades i begreppet hukarmentalitet. Sin vana trogen hade de varit mera intresserade av sin fortlevnad som ”tvåspråkiga mandariner” än att tjäna sina medmänniskor.

Följande betydande offensiv i denna debatt inleddes på nittiotalet då ett antal akademiker, politiker och journalister på nytt började ta ställning för mera drastiska åtgärder för svenskhetens fortbestånd i Finland. Först ute på plan var sociologen Thomas Rosenberg. Han hade redan på 1980-talet engagerat sig i frågan men lyckades första genom verket *Svenskfinlands sönderfall* (1994) blåsa liv i debatten genom en återknytning till de två dominerade synsätten på det svenska i Finland, nämligen kultursvenskheten och bygdesvenskheten.

Det rådde ingen tvekan om att Rosenberg i likhet med hurrarna företrädde den senare av dessa två svenskhetsideologier. Som samhällsvetare var han visserligen tvungen att medge att finlandssvenskheten var en idéell konstruktion, men enligt honom hade denna föreställda gemenskap varit så framgångsrik att den var värd att försvaras med alla tillgängliga medel. Därför betecknade Rosenberg också den helsingforsiska tvåspråkighetens personifikation Jörn Donner som en "dödlig fara" för det finlandssvenska folket, "eftersom det enligt honom helt enkelt inte existerade" (Rosenberg 1994, 103-105). Just på grund av att språket var det enda som förenade den heterogena språkgruppen behövdes enligt Rosenberg "ett folk, en territoriell och institutionell förankring som ger den individuella tvåspråkigheten ett rum att röra sig i. En hembygd, om ni så vill, en trakt som inte enbart är symbolisk utan också fysisk" (Rosenberg 1994, 111).

En annan frejdig debattör med en liknande hållning som Rosenberg var språkvetaren Leif Höckerstedt, som i sin skrift *Fuskfinnar eller östsvenskar* (2000) också gick ut mot de helsingforsiska medel- och överklassernas aktiva tvåspråkighet som han utan omsvep betecknade som ett svek. Han döpte dem därför till "fuskinnar" och förordade istället en medveten kulturell uppkoppling av det svenska Finland till Sverige. Denna gränsöverskridande lösning inspirerades onekligen av ländernas samtida anslutning till EU några år tidigare och var även såtillvida tidsenlig att de digitala medierna samtidigt märkbart ökade den rikssvenska kulturens genomslagskraft i Finland. Men som Höckerstedt själv erkände i en senare debattskrift räckte detta inflöde av rikssvensk kultur inte långtifrån till för att rädda svenskan som ett offentligt språk i Helsingfors. Som bot mot denna "hukarism" förordade han därför att den ännu starkt svenskspråkiga västnyländska staden "Ekenäs kunde bli ett slags svensk huvudort i konkurrens med Åbo och Vasa" (Höckerstedt 2000; Höckerstedt 2010, 156).

Även om Höckerstedt föreslog denna reträtt till Ekenäs med glimten i ögat var det typiskt i millennieskiftets finlandssvenska språkdebatt, i vilken det territoriella tänkandet återigen började göra sig gällande. Landets språklagstiftning från 1922 beaktade territoriella aspekter endast i klassificeringen av kommunerna endera som en- eller tvåspråkiga. Förövrigt hade den haltat betänkligt redan i flera decennier. Bäst tillämpades den i skötseln



av skolväsendet och kultursektorn, sämst i kommunikationen med myndigheter på orter med finskspråkig majoritet.

Enligt språklagarna hade alla medborgare rätt att få expedition på finska eller svenska i kommunala och statliga sammanhang. Detta fungerade dock mycket sällan i praktiken eftersom tjänstemannakårens kunskaper i svenska hade stadigt försvagats i brist på övning. Saken blev inte alls bättre av att allt fler finlandssvenskar inte ens försökte tala svenska med myndigheterna. Delvis berodde detta på en ovilja att skapa irritation, delvis igen på att finskan spelade en så dominerande roll i deras vardag att det föll sig helt naturligt att tala finska.

Försök att motverka denna utveckling genom svenskspråkiga självstyrelseområden enligt åländskt mönster hade varit valhända alltsedan början av 1920-talet. Undantaget som bekräftade regeln var strävandena att skapa ett svenskspråkigt län längs den Österbottniska kusten strax efter andra världskriget, men förslaget föll på att det inte fick helhjärtat stöd ens inom den egna språkgruppen. Där skilde sig den finlandssvenska befolkningen från flera andra språkliga minoriteter i Europa, såsom t.ex. walesarna och flamerne, vars språkskydd var territoriellt förankrat. I Finland gav lagen däremot den enskilda medborgaren rätt att tala ett av de två nationella språken i hela landet, vilket fungerade bra endast så länge man levde i ett övervägande agrart samhälle.

Problemet uppmärksammades även av den kanadensiska forskaren Kenneth McRae, som 1999 publicerade en omfattande komparativ undersökning om den finlandssvenska befolkningens språkliga och sociala förhållanden. Enligt honom höll avsaknaden av ett territoriellt språkskydd stegvis på att utvecklas till ett allvarligt hot mot fortlevnaden av det svenska Finland (McRae 1999). Trots att ingen inhemsk forskare hade varit kapabel att genomföra en lika omfattande och täckande analys av finlandssvenskarna som McRae väckte hans beskrivning av läget ingen debatt. Ett skäl till detta var säkert finlandssvenskarnas benägenhet att notera endast sådana inlägg som gjordes av den egna kretsens språkstrateger. Men antagligen bottnade förtegenheten också i att tanken på en territoriell särlösning helt enkelt inte uppfattades som ett realistiskt alternativ. Merparten av finlandssvenskarna levde vid ingången till 2000-talet sitt liv på två språk och var starkt präglade av tanken om att man var del av ett folk med två språk.

Men som sagt, i denna fråga lyssnade finlandssvenskarna i första hand på egna auktoriteter. En av dem var Pär Stenbäck, tidigare ordförande för både Sfp och Svenska kulturfonden, som i skriften *Vision och verklighet: Handbok i överlevnad för Svenskfinland* (2003) behandlade en fråga som tidigare i regel hade undvikits debatten, nämligen det enkla faktum att finlandssvenskarna var en minoritet. Som tidigare har konstaterats bottnade oviljan att använda minoritetsbeteckningen i rättsliga sammanhang i att den var



oförenlig med 1919 års regeringsform, i vilken finskan och svenskan definieras som jämlika nationalspråk. Krävde man språkliga sär rättigheter och ett territoriellt skydd som en etnisk minoritet kunde denna status på goda grunder ifrågasättas. Minoritetsbeteckningen användes därför i första hand i vardagligt språkbruk eller i sociologiska och demografiska analyser då det gällde att jämföra språkgruppen med andra minoriteter i Europa.

Enligt Stenbäck hade det svenska Finlands reträtt vid ingången till det nya millenniet avancerat så långt att det var en illusion att tala om ett tvåspråkigt Finland. Statusen som ett jämbördigt nationalspråk hade visserligen förblivit intakt i den nya grundlag som trädde i kraft år 2000. Men eftersom denna språkparagraf precis som tidigare till många delar var en död bokstav fanns det enligt Stenbäck skäl att börja diskutera fördelarna av en reform, som kunde gå ut på att finskan förblev ett nationalspråk men svenskan omdefinierades till ett nationellt minoritetsspråk.

Följden vore högst antagligen att svenskan senast då miste sin status som obligatoriskt ämne i skolan. Samtidigt skulle minoritetsstatusen öppna portarna för ”en positiv särbehandling av minoriteten” i grundlagen, som betydligt bättre tillfredsställde dess behov av språklig, kulturell, rättslig och social service samt hälso- och åldringsvård. Ett territoriellt skydd av åländsk modell var i praktiken omöjlig på grund av språkgruppens geografiska utbredning. Däremot såg Stenbäck det som helt möjligt att skapa särskilda svensk lösningar i administrationen av nämnda samhällstjänster som gick över kommun- och landskapsgränserna.

Stenbäck gjorde ingalunda gällande att hans samtid var beredd till en dylik språkreform. Tvärtom förutspådde han att det kunde räcka fram till 2020-talet innan flertalet av finlandssvenskarna var färdiga att i samband med en större revidering av den nationella språklagstiftningen gå med på att axla rollen som minoritet även i rättslig bemärkelse. Men tids nog kunde en sådan åsiktsförskjutning enligt honom ske om samhällsutvecklingen naggade folkgruppen ytterligare i kanterna och den tilltagande tvåspråkigheten löste upp finlandssvenskheten som en föreställd gemenskap. Därför gällde det att börja tankearbetet i tid tyckte Stenbäck (Stenbäck 2003, 103–113).

Stenbäck visioner fick som väntat tämligen stor uppmärksamhet, men avvisades som han också själv hade antagit av de flesta som förhastade och orealistiska. Till detta bidrog likaså att regeringen följande år (2004) drev igenom en revidering av språklagen, enligt vilken medborgarna hädanefter hade rätt till service på finska eller svenska hos alla statliga och kommunala myndigheter. Därefter var även helt finsk- eller svenskspråkiga kommuner förpliktiga att erbjuda service åt alla medborgare på båda språken. Reformen stal på så sätt uppmärksamheten av Stenbäck uppmaning till nytänkande.

Men som många misstänkte fanns det varken resurser eller en politisk vilja att verkställa den nya språklagens föreskrifter. Våren 2009 publicerade statsrådet en utredning som visade att lagen sällan hade förbättrat möjligheterna att få service på svenska av statliga myndigheter och i finskdominerade kommuner. Utredningen utmynnade i ett antal välmenande åtgärdsförslag för att upphjälpa situationen men lade helt tydligt sordin på nya förslag till språkreformer (Statsrådets berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2009, Justitieministeriet 2009). Om språklagstiftningen i praktiken hade samma juridiska kraft som rekommendationer hjälpte det föga att försöka förbättra situationen genom en lag som omdefinierade svenskan till ett nationellt minoritetsspråk.

Den kärvaste kommentaren i den sistnämnda riktningen levererades av Kenneth Myntti, journalist på Vasabladet, som i debattskriften *Svenskan på offensiven eller intensiven* (2010) utdömde Stenbäckes förslag som både missriktat och farligt. Missriktat därför att Stenbäck enligt honom inte på någon punkt kunde påvisa att en minoritetsstatus skulle förbättra språkskyddet. Och farligt därför att även det då snabbt växande protestpartiet Sannfinländarna föreslog att landets förfinskning kunde påskyndas genom en juridisk omdefiniering av svenskan till minoritetsspråk.

Myntti fick här flankstöd av sin bror, forskaren Kristian Myntti, som i en utredning gjord på initiativ av Finlands svenska folkting kom fram till att statusen som en nationell minoritet inte kunde ge det skydd som eftersträvades. I synnerhet inte om de språkliga rättigheterna inte längre var inskrivna i grundlagen. Då skulle de nämligen inte längre skyddas av den prövning som alla ändringar av grundlagen gick igenom i riksdagens grundlagsutskott.

Kenneth Mynttis lösning på problemet var ett ettrigare försvar av de i grundlagen dikterade språkliga rättigheterna under ledning av Finlands svenska folkting och tydligare territoriella lösningar för skötseln av den svenska servicen (Myntti 2010; Myntti 2009). Även om han betecknade denna strategi som en fokusering på det svenska språket påminde den ändå i många avseenden om de visioner som Rosenberg och Höckerstedt i bygdesvenskarnas och hurrarnas efterföljd hade förespråkade. Grunden, ramen och dynamiken för landets svenskhet var och förblev för dessa finlandssvenskar det fysiska rummet med stort S och litet f – Svenskfinland.

## IDENTITET, HISTORIA, KONKURRENSKRAFT

Behovet av ett territoriellt stöd för en levande svenskhet debatterades fortsättningsvis flitigt i de finlandssvenska medierna under beredningen av den stora kommun- och socialvårdsreformen i riksdagen åren 2012–2014. Samtidigt intensifierades språkfrågan även på finskspråkigt håll på grund av ett medborgarinitiativ till riksdagen 2014 om att göra svenskan till ett frivilligt undervisningsämne i den finskspråkiga grundskolan.

Kraven på att slopa den så kallade ”tvångssvenskan” dök upp i medierna i slutet av 1980-talet och intensifierades när Finland blivit medlem i EU. Många tyckte att den europeiska integrationen gjorde att eleverna framöver hade större nytta av att läsa världsspråk istället för svenskan, som få ansåg sig behöva i sitt vardagsliv. I början av 2000-talet började detta krav att drivas aktivt av Finskhetsförbundet i civilsamhället och Sannfinländarna i riksdagen. Småningom började även enstaka riksdagsledamöter ur andra partier sympatisera med tanken och 2010 sällade sig exportindustrins intresseorganisation, Näringslivets centralförbund till dessa förespråkare (Västö 2012, 16–36).

Ett skäl till att debatten tidvis väckte starka känslor och urartade i fränt språkbruk var att den till betydande del skedde på nätets sociala medier som tillåter anonyma inlägg. I bakgrunden fanns också en ingrodd finsk-nationell irritation över att svenskan enligt Finlands grundlag alltså var ett av landets två nationalspråk och därför åtnjöt ett internationellt sett starkt språkskydd.

När debatten tog fart frågade sig många därför om en ny språkstrid var på antågande. Intressant nog visade flera enkäter att så inte alls nödvändigtvis var fallet. En stadigt växande majoritet av den finskspråkiga befolkningen förhöll sig tvärtom positivt till finlandssvenskarna och värdesatte landets svenska kulturarv. Visserligen ansåg många att finlandssvenskarna hade en tendens att isolera sig och kunde ge ett arrogant intryck.

Våren 2011 visade statsvetaren Pasi Saukkonen i en intressant analys att argumenten för och emot en levande tvåspråkighet är i huvuddrag av tre slag. För det första hänvisar båda parter till språket som en identitetsfaktor. Motståndarna ser finska språket som kärnan i finländarnas nationella identitet medan förespråkarna påminner om att svenskan också är ett inhemskt språk med gamla anor. För det andra utnyttjas historiska argument. Enligt finskhetsivrarna är svenska språkets starka ställning en kvarleva av den svenska tiden som finlandssvenskarna medvetet utnyttjar. Motargumentet är att Finlands utveckling till en modern välfärdsstat har skett med viktiga insatser av landets svenskspråkiga befolkning och i nära växelverkan med övriga Norden. Det tredje argumentkategorin är av instrumentell art. Motståndarna anser att Finlands konkurrenskraft kräver att man lär i första

hand världsspråk, förespråkarna igen att svenskan även framöver är nyttig på den nordiska arbetsmarknaden (Saukkonen 2011, 86–96).

Denna klassifikation är belysande så länge det handlar om personer som har en bestämd åsikt i språkfrågan. Flertalet av finländarna är dock tämligen ointresserade eller har i vart fall inga starka åsikter i språkfrågan. Detta gäller inte enbart den finskspråkiga majoriteten utan även många två- eller flerspråkiga finlandssvenskar som inte personligen känner sig hotade av att t.ex. svenskan skulle bli frivilligt ämne i grundskolan. Tvärtom skulle detta ju ytterligare förstärka svenskkunniga finländares konkurrenskraft på den del av arbetsmarknaden som är kopplad till den nordiska ekonomin.

Under de närmaste 10–15 åren kommer medborgarnas och beslutfattarnas uppmärksamhet i första hand att vara fäst vid Finlands ekonomiska svårigheter och därav föranledda krav på nedskärningar av sociala tjänster och förmåner. Mycket tyder därför på att språkfrågan i likhet invandringspolitiken eller u-landshjälpen kommer i fortsättningen att granskas i allt högre grad ur ekonomisk synvinkel. Men märk väl, detta betyder inte att tidigare framförda argument för eller emot ett tvåspråkigt Finland skulle bli inaktuella. Snarast handlar det om att den ekonomiska dimensionen av dessa traditionella argument kommer att lyftas fram och renodlas i debatten.

# GLIDER VI SLUTGILTIGT ISÄR? ANTECKNINGAR OM SPLITTRINGEN I OCH AV SVENSKFINLAND

*Thomas Rosenberg*

*”Stark ström med egna vågor går genom hafvet.”*

Så skaldar Esaias Tegnér, i Frithiofs saga från 1825. En diktrad som för generationer nylänningar sannolikt är mest känd som inskriptionen ovanför ingången till Nylands Nations pampiga hus i Helsingfors, från 1901. Ett hus byggt i nationalromantisk stil, med starka drag av vikingaromantik och nordism.

Den romantiken går igen i motsvarande deviser i otaliga föreningshus från den tiden, runtom i Svenskfinland. Det mentala landskap som då målmedvetet mejslades fram.

I dag flagnar deviserna, och många av husen står tomma. Till dem hör inte Nylands nation, men det är knappast så många besökare som reflekterar över inskriptionens innebörd, än mindre känner bröstet fyllas av nationella känslor. Strömmen är inte speciellt stark längre, och frågan är om sentenser som denna överhuvudtaget längre entusiasmerar, eller ens ter sig begripliga?

Har det Svenskfinland man under decennier av träget folkbildningsarbete byggde upp rentav kommit till vägs ände? Jag skall i tre scener måla upp en bild av situationen; hur vi hamnat i den, varför vi har så svårt att lösa problemen och vilka utmaningar som står framför oss.

## I: GJUTFELEN

### SPLITTRINGEN EN STYRKA

Bilden av ett Svenskfinland som faller sönder är långtifrån ny. Den har tvärtom funnits med i manuskriptet sedan begynnelsen, eftersom idén om ett gemensamt finlandssvenskt öde långtifrån delats av alla. Det har uttryckligen handlat om en sammansmältning av olikartade och delvis motstridiga komponenter, och därmed ett bra exempel på det sociologerna kallar en social konstruktion. Något man medvetet skapar för ett visst syfte (se t.ex. Anderson 1993; jfr Rosenberg 1994).

I själva verket har denna inneboende splittring, och mosaiken av motstridiga intressen, alltid varit en del av styrkan i konstruktionen. Det är visserligen långtifrån alltid roande att höra på regionalpolitiskt käbbel, vare sig det handlar om högskolepolitik eller soldathumor från Dragsvik, men det mesta har ändå i huvudsak varit ägnat att stärka samhörigheten. Det är uttryckligen mångfalden som har givit oss styrkan. Eller som Krister Ståhlberg uttryckte det redan 1980, i en artikel om gräl och samförstånd i finlandssvensk politik: ”Att kräva samförstånd i ett mångformigt Svenskfinland är att frammana gräl; att värdera åsiktsmotsättningar ger samhörighet och styrka” (Ståhlberg 1980, 11).

Men visst finns det konfliktdimensioner av ideologisk karaktär som går djupare än så, och i grunden alltid gjort den finlandssvenska konstruktionen bräcklig. Den viktigaste kanske den som går mellan enhet och särartstänkande, dvs. ”ett folk eller två?”. En annan, och därmed besläktad, är den mellan integration och regionalism.

## LIKA ELLER OLIKA?

Frågan om finlandssvenskarna är lika finnarna eller inte har sedan begynnelsen, dvs. den nationella mobiliseringen under ryska tiden, delat de svenskspråkiga i vårt land. Under 1800-talet var det inte ovanligt med tämligen rasbiologiskt präglade resonemang kring skillnaderna mellan svenskar och finnar (se t.ex. Högnäs 1995; Karlsson 2005), men den diskursen tonades småningom ner, även om den kan sägas ha haft en sista utlöpare i den genetiska forskning som bedrevs inom den s.k. Florinska kommissionen i början av 1900-talet (senast livligt diskuterad i HBL i mars 2015). Då den finlandssvenska samlingsrörelsen mot slutet av 1800-talet växte fram som en motvikt mot det fennomanska projektet, med dess ambition att skapa en enspråkigt finsk nation, betonade man i stället skillnaderna i språk och kultur, och det att finlandssvenskarna (som man småningom började kalla sig) hade rätt att leva på sin egen fason. Ett nationsbygge i litet format, med därtillhörande symbolproduktion på många områden; allt från fanor och folkdräkter till folkhögskolor och universitet (se t.ex. Bo Lönnqvists olika bidrag i Åström et al. 2001, många av dem omarbetade i SFV-kalendern 2003; se även SFV-kalendern 2005).

Det sistnämnda, dvs. framväxten av en möjligast komplett utbildningssektor på svenska, är intimt förknippad med den strategiska grundtanke som först långt senare fick sin explicita formulering inom finlandssvensk retorik, dvs. den Taxellska paradoxen. Den enligt vilken endast enspråkigt svenska lösningar garanterar individuell tvåspråkighet, medan institutionell tvåspråkighet leder till individuell enspråkighet, på majoritetsspråket.

Som ideologisk slogan slog den igenom på 1980-talet, genom några tal och artiklar som dåvarande SFP-ordförande och justitieminister Christoffer Taxell höll kring finlandssvensk utbildningspolitik (bl.a. Taxell 1986). Som allmän princip går den emellertid tillbaka på något sociologerna länge observerat: relationen mellan finnar och finlandssvenskar är i ett internationellt jämförande perspektiv exceptionell genom att skillnaderna är så små, och nästan enbart begränsade till språket. För de flesta språkliga minoriteter gäller att man skiljer sig också på flera andra punkter, såväl kulturellt (religion, klädsel och matvanor) som politiskt, ekonomiskt och socialt (status, inkomster, utbildningsnivå och inflytande).

Men finnar och finlandssvenskar är så lika att det inte går att se skillnaden utanpå, t.ex. på gatan. Det är uttryckligen avsaknaden av tydliga skillnader som, för att tala med den norske antropologen Fredrik Barth, tvingar fram s.k. gränsbevarande mekanismer, dvs. medvetet markerade och delvis konstruerade differenser, i akt och mening att stärka den egna identiteten. Hit hör hela den symbolproduktion som var så viktig kring förra sekelskiftet, med sånger och snapsvisor, föreningar och folkdräkter, och som fortfarande väcker känslor, både för och emot (om finlandssvensk symbolproduktion, se Höckerstedt 2000; Åström et al. 2001; Lönnqvist 2001, 2003; SFV-kalendern 2005; Klinkmann 2011).

Den viktigaste gränsbevarande mekanismen är utan tvekan den Taxellska paradoxen, dvs. insikten om att vi måste skapa särlösningar fr.a. inom de sektorer som är centrala för identitet och språkutveckling. I första hand dagvård och skola, men också tidningar och teatrar, föreningar och andra identitetsskapande organisationer. En princip som, speciellt ifråga om skolan, varit allmänt omfattad, också över de finlandssvenska partigränserna. Men som i dag allt oftare blir ifrågasatt.

Jag har under åren utvecklat den Taxellska paradoxen med något jag kallat det "Rosenbergska korollarier". Enligt den har de svenska lösningarna, förutom att vara nödvändiga för att bevara vårt språk och våra kulturtraditioner, faktiskt också delvis bidragit till skapa de sistnämnda. Den finlandssvenska kulturform och identitet vi upplever så starkt är alltså delvis en produkt av våra svenska rum – också det för övrigt helt i enlighet med teorin om hur nationaliteter konstrueras.

Det är ju uttryckligen det man på sistone på många håll har kritiserat, dvs. att vi finlandssvenskar medvetet skapar och upprätthåller skillnader som egentligen inte fanns där från början. En kritik som enligt "korollarier" inte är helt obefogad. Till det kan man emellertid invända att den finlandssvenska särarten, hur konstruerad den än är, visat sig vara ovanligt framgångsrik. Åtminstone om man får tro den "lycklighetsdiskurs" som varit så framträdande under det senaste decenniet, inte minst bland finska forskare. Enligt dem är vi finlandssvenskar ett ovanligt lyckligt folk, tack

vare våra täta nätverk av kontakter och institutioner, och våra svenska rum (se bl.a. Hyypä 2007, jfr Rosenberg 2004, Sundback & Nyqvist 2010).

## INTEGRATION ELLER AUTONOMI?

Ett annat särdrag i relationerna mellan finskt och finlandssvenskt är att finlandssvenskarna, till skillnad från de flesta andra språkliga minoriteter, finns i både centrum och periferin. Så brukar det sällan vara. Minoriteterna är oftast perifera, såväl geografiskt som ekonomiskt, politiskt och kulturellt. De bor vanligen i nationens periferi, ofta med stamfränder på andra sidan gränsen, och är i regel betydligt resurssvagare än majoriteten.

Så icke finlandssvenskarna, vilket sammanhänger med vår historia och det faktum att den svenskspråkiga befolkningsgruppen har så brokig bakgrund; å ena sidan kustbygdernas enspråkigt svenska allmoge, med rötter långt tillbaka, å andra sidan tätorternas två- eller flerspråkiga befolkning, med rötter antingen på finskt håll eller utomlands, såsom balter, ryssar, tyskar, schweitzare etc. (Samhällsforskning kring finlandssvensk framtid 1977; Allardt & Starck 1981). Det var ju uttryckligen denna heterogenitet som bidrog till den klassiska klyftan inom finlandssvensk idéhistoria, mellan kultur- och bygdesvenskar. En klyfta som den framväxande samlingsrörelsen, inför hotet om en förfinskning av den spirande nationen, speciellt efter lantdagsreformen 1906, överraskande väl lyckades överbrygga – trots att samlingen onekligen var en tämligen ohelig allians mellan städernas tvåspråkiga eliter och landsbygdens enspråkiga besuttna. Eller borgare och bönder, som jag tillspetsat brukar säga (Rosenberg 1994).

Den spänningen har, kunde man säga, varit det ”gjutfel” som följt med det finlandssvenska bygget sedan dess. Det gjorde sig starkt påmint redan under nationens första decennier, i form av konflikten mellan regionalister och integrationister, dvs. de som ville ha en starkare autonomi och de som föredrog integration med den övriga nationen och staten. En utlösande faktor blev Ålandsfrågan 1917–1921, som löstes först med att den lyftes upp till Nationernas förbund, där stormakterna 1921 ingick det s.k. Ålandsfördraget.

Ålänningarnas kamp smittade av sig också i riket, och under ett par decennier framöver levde hoppet om motsvarande autonomi starkt också i den svenskdominerade kustregionen. Men därav blev intet, och planerna på enspråkigt svenska landskap i Österbotten (Korsholms län) respektive Åboland och Nyland (Raseborgs län) rann ut i sanden, i hög grad på grund av bristande stöd inom de egna leden (von Bonsdorff 1950).



Som kompensation fick landet en för språkminoriteten generös grundlag, och en stark språklagstiftning. Svenskan blev ett med finskan jämbördigt nationalspråk, och den grundläggande utgångspunkten för den finländska språkpolitiken därmed lagd: Finland är en tvåspråkig nation, och finlandssvenskarna en integrerad del av nationen, på alla plan, och överallt. Detta till skillnad från situationen i de flesta två- eller mångspråkiga länder, där de nationella språken oftast är territoriellt definierade (Allardt & Starck 1981).

Det strategiska linjevalet under 1900-talets första decennier innebar att finlandssvenskarna byggde upp, och gavs, en stark närvaro och förhållandevis starka strukturer inom den offentliga förvaltningen, både på statlig och kommunal nivå. Samtidigt som man byggde upp en omfattande parallellstruktur inom tredje sektorn, den s.k. finlandssvenska kulturautonomin.

Trots detta täta nätverk av privata organisationer var, och är fortfarande, den svenska delen av den offentliga sektorn ryggraden i det svenska Finland. Och av den ryggraden är de svenska och tvåspråkiga kommunerna utan tvekan ryggmärgen, såväl juridiskt som politiskt och psykologiskt. Svenskfinland är i högsta grad platsbundet, och förankrat i geografin. Men den ryggraden håller nu på att knäckas, utan att man riktigt förefaller att inse vidden av det.

## GRUNDLAGSÄNDRINGEN SOM INGEN MÄRKTE

Med den s.k. Karlebyfrågan 2008–2009 öppnades första gången på allvar mångas ögon för konsekvenserna av att man utan hänsyn till språkminoriteten flyttar administrativa gränser. Med centerpartiet i spetsen ville man inom den statliga regionförvaltningen överföra Karlebyområdet till Uleåborgsregionen, vilket man på svenskspråkigt håll motsatte sig. Ironiskt nog var centerpartiets argument för en flyttning delvis desamma som de svenska argumenten emot, dvs. att skapa administrativa enheter som var gynnsammare ur den egna gruppens synvinkel. Också centerpartiet kämpar ju för sin existens i de regioner där man dominerar.

Det var till slut den juridiska expertisen som avgjorde frågan, i samband med behandlingen i grundlagsutskottet. Men det var nära ögat. Och som Kenneth Myntti har visat, först i en serie artiklar i Vasabladet 2008 och sedan i en bok (Myntti 2010), var juristernas argument det halmstrå man på SFP- och Folktingshåll klamrade sig fast vid, väl medvetna om att man de facto kapitulerat redan några år tidigare, i samband med grundlagsreformen år 2000.

Varför man på finlandssvenskt håll blundade då grundlagen ändrades, och våra språkliga rättigheter drastiskt försämrades, är något framtida forskare får återkomma till. Så iögonfallande var nämligen tystnaden då Svenskfinlands öde i juridiskt avseende beseglades, åtminstone delvis.

Konkret handlade det om att man ersatte den gamla regeringsformens 50 § 3 mom. med en ny skrivning i grundlagens 122 §. Den förstnämnda berörde villkoren för administrativa indelningar: ”Vid nyreglering av förvaltningsområdets gränser bör iakttas, att dessa, där förhållandena det medgiva, bli enspråkiga, finsk- eller svenskspråkiga, eller att åtminstone minoriteterna med annat språk inom desamma bliva möjligast små.”

Enligt professor Tore Modeen, en av de få som ägnat lagrummet och dess tillkomst en detaljerad analys, var syftet med formuleringen i RF 50 § 3 mom. uttryckligen att skydda de svenska bosättningsområdena, eftersom det enligt honom på grund av den splittrade svenska befolkningen var möjligt att tala om verklig jämlikhet mellan språkgrupperna endast om man skapar så stor enspråkighet som möjligt inom distrikts- och lokalförvaltningen (Myntti 2009, 73–75).

I den nya grundlagens 122 §, om administrativa indelningar, finns mycket lite kvar av detta: ”När förvaltningen organiseras skall en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.”

Det väsentliga är att man frångick den tidigare territoriella och kollektiva principen (att administrativa indelningar inte får splittra de svenska (eller finska) bosättningsområdena), och ersatte den med en individuell serviceprincip (att nyindelningar bör göras så att bägge språkgrupperna får sina servicebehov tillgodosedda på enahanda grunder).

Vid första anblicken verkar skillnaden inte stor, men den är likväl avgörande. Tidigare hade vi en grundlagsenlig *rätt till våra svenska förvaltningsområden*, medan vi nu endast har *rätt till service på modersmålet*. Skillnaden mellan de två principerna är himmelsvid.

Att förändringen gick igenom utan större diskussion beror säkert i huvudsak på den rådande tidsandan. Kollektiva rättigheter betraktades som ett passerat stadium och man betonade i stället de enskilda individernas rättigheter, med betoning på service.

Det fanns visserligen redan då flera statsförfattningsexperter som kom med kritiska synpunkter, och varnade för den allvarliga försvagningen av språkminoritetens ställning, såsom professorerna Markku Suksi och Kaarlo Tuori (jfr Myntti 2010), men deras kritik togs aldrig på allvar.

Kenneth Myntti framför också en ”konspirationsteori” till varför man så gärna ville ha bort de gamla skrivningarna om territoriella garantier. Enligt den skulle justitieministeriets tjänstemän inför grundlagsutskottet direkt ha varnat för dylika formuleringar, med hänvisning till det då färska kriget

i forna Jugoslavien. En aspekt som enligt Myntti förmodligen också påverkade president Tarja Halonen (ibid.).

## VI STÅR OCH FALLER MED VÅRA KOMMUNER

Vare därmed hur som helst; den nya skrivningen gick igenom utan att någon reagerade, inte heller SFP:s representant i grundlagsutskottet. Vidden och konsekvenserna av det gick upp först senare, i samband med den strukturomvandling inom den offentliga förvaltningen som fortfarande pågår.

Det visade sig nämligen nu till mångas förskräckelse vad det i praktiken innebär att vi övergett det territoriella tänket i den gamla regeringsformen. Hela vår språklag och dess stadganden om service i en- och tvåspråkiga förvaltningsområden har haft som självklar premiss och utgångspunkt att det finns tillräckligt många och stora områden där svenskan är tryggad. En utgångspunkt så självklar att vi aldrig behövt reflektera över den.

Men så icke längre. Med de grandiosa reformplaner som nu finns på ritborden försvinner det vi kallar Svenskfinland i förvaltningsmässigt hänseende helt och hållet. Kvar finns bara hänvisningar till rätten till service på modersmålet, utan sanktionsinstrument.

Karlebyfrågan var en första signal. Ur finsk tjänstemannasyvinkel var det i och för sig både logiskt och rimligt att säga att Uleåborgsalternativet var helt acceptabelt, om bara tjänstemännen därstädes sätter sig på skolbänken och lär sig bättre svenska. Ifall de lyckas (och det är med gällande språkkrav inte svårt) är arrangemanget helt i linje med stadgandena i både grundlagen och språklagen. Vi har alltså målat in oss i ett hörn.

Men kan vi då inte förlita oss på den tolkning grundlagsutskottet gjorde i samband med Karlebyfallet, till vår fördel? Det vill säga att man också i framtida områdesindelningar alltid måste beakta de språkliga aspekterna. Det ter sig naivt. Nya tolkningar är alltid möjliga, beroende på utskottets sammansättning. Därtill kommer att också tunga administrativa beslut, med omfattande språkliga konsekvenser, allt oftare fattas på tjänstemannanivå, och därmed aldrig når vare sig riksdag eller grundlagsutskott.

Att situationen ur finlandssvensk synvinkel radikalt har försämrats märks i de mer eller mindre panikartade ad hoc-lösningar man nu ofta tvingas ta till i sista stund. Ett exempel är Lex Pyttis, som regeringen 2012 skrev in i förslaget till ny kommunindelning (Rosenberg 2013). En teknisk förändring i språklagens 5 §, enligt vilken en ny storkommun automatiskt blir tvåspråkig ifall en av de inkorporerade kommunerna är tvåspråkig. Med åtgärden ville man undvika det som skedde 1997, då tvåspråkiga Finby vid sammanslagningen med Salo blev enspråkigt finsk.

Ifall Pyttis kommun, med c. 10 % svenskspråkiga, ansluts till Kotka (vilket är sannolikt) blir den nya storkommunen alltså tvåspråkig. Det låter bestickande, speciellt som det svenska "territoriet" faktiskt växer i stället för att krympa. Men det blir nog en pyrrhusseger, eftersom priset blir högt. Blotta tanken på en omvandling av finska kommuner till tvåspråkiga väcker på finskt håll starka känslor (och har redan gjort det), och underblåser anti-svenska attityder. En påtvingad tvåspråkighet, även om den begränsas till den kommundel som från tidigare varit tvåspråkig, upplevs som ett ytterligare bevis på orimliga svenska privilegier.

Men ännu viktigare är att vi i det längsta bör undvika att ge upp de viktigaste garantierna för vår språkliga trygghet, våra kommunala majoriteter. Nationella språkstrategier i all ära, men principiella löften väger lätt när vardagen kommer emot och den språkliga toleransen utsätts för den kommunala ekonomins tumskruvar.

I skrivande stund har det finlandssvenska "territoriet" dessutom fått ett ytterligare och avgörande dråpslag, formellt i form av förändrade kriterier för beviljande av statsandelar. En skenbart oskyldig åtgärd som inte bara de facto utan också de jure raderat ut de sista svenska fastlandskommunerna i vårt land, dvs. Närpes, Korsnäs och Larsmo. Strategin är satanisk: tidigare beviljades svensk- och tvåspråkiga kommuner språkbaserade tillägg utgående från antalet svenskspråkiga invånare i åldern 6–15 år, men enligt beslut av regeringen gäller det hädanefter endast tvåspråkiga kommuner, vilket gör att de tre ovannämnda förlorar statsandelar i miljonklassen. Enda möjligheten för dem att få pengarna är därför att officiellt bli en tvåspråkig kommun. Rena utpressningen, med andra ord. Alla har snällt tagit skeden i vacker hand, och ansökt om att frivilligt bli tvåspråkiga.

För att ytterligare understryka det kuppartige i det hela förutsatte manöver en ny, och ännu snabbare ändring av språklagens 5 §, eftersom justeringar av kommunernas språkliga status enligt denna paragraf görs bara var tionde år, och den senaste gjordes 2013. Ett nytt tredje moment svarvades ihop i all hast, godkändes med klar majoritet i riksdagen och trädde i kraft 1.12.2014. Aldrig har väl de juridiska grunderna för vår existens som språklig minoritet ändrats så snabbt som nu – och såvitt jag kan förstå helt i strid med grundlagens anda. Och även nu nästan helt utan diskussion (Rosenberg 2014).

Ett förvaltningsbesvär har inlämnats av en grupp förtvivlade Närpesbor, men i övrigt togs invånarna i de tre kommunerna tydligen på säng. Detsamma gäller den finlandssvenska offentligheten, där reaktionerna varit fåtaliga. Folktinget hördes i samband med behandlingen i grundlagsutskottet, och gav ett utlåtande, tämligen hovsamt i tonen. Och det trots att man knappast kan tänka sig en större principiell ändring av grunderna för vår existens. Efter detta finns bara Åland kvar.

## SISTA SPIKEN I REGIONALISMENS KISTA

Frågan om de svenska territorierna i vårt land, exklusive Åland, är alltså i princip redan avförd från dagordningen (om inte Närpesbornas besvär i sista stund stjälpes lasset). Ett faktum som är genant inte minst för Finlands svenska folkting, som under de senaste åren på ett glädjande sätt höjt sin profil när det gällt försvaret av det svenska Finland. Organisationen började ju på 2000-talet återgå till det som var Folktingets ursprungliga uppgift: att försvara den finlandssvenska befolkningens rättigheter (jfr von Bonsdorff 1994).

Men fortfarande är man stadigt förankrad i uppfattningen om att vi inte bör regionalisera oss, utan att svenskan bör vara ett samhällsbärande och likaberättigat nationalspråk. En strategi där den av regeringen omfattade nationalspråkstrategin från 2012 är kronan på verket. Man har därför inte låtit sig påverkas av kraven på att finlandssvenskarna för att överleva borde byta fot och betrakta sig som en minoritet (se t.ex. Stenbäck 2003; jfr Rosenberg 1981, 1994). Det mest seriösa och uppriktiga försöket hittills att utreda om det finns juridiska förutsättningar att byta strategi, och vilka konsekvenser det skulle ha, gjordes med den utredning som Folktinget och Svenska kulturfonden lät göra 2008, publicerad i en rapport av Kristian Myntti (Myntti 2009).

I rapporten utreds för- och nackdelarna med en minoritetsspråksstrategi, jämfört med nuvarande nationalspråksstrategi. Mynttis slutsats är att den senare fortfarande ger ett bättre skydd, även om den allvarligt försvagades av grundlagsreformen 2000 (som också den utreds i detalj ifråga om tidigare nämnda paragrafer). Det finns därför enligt Myntti skäl att mer än hittills beakta också de rättigheter som ges av de europeiska minoritetskonventioner Finland har ratificerat. Men detta närmast som ett komplement, och inte som ett alternativ till vår språklagstiftning.

Därmed slogs (åtminstone enligt rapportens beställare) den sista spiken i den långa regionalistiska traditionen inom finlandssvensk politik, från Ålandsfrågan och kampen för svenska län på 1920-talet, över de österbottenska hurrarna på 1970-talet och fram till nyregionalisterna på 1990- och 2000-talet.

Men som sagt; med de senaste turerna kring statsandelsreformen och ändringen av språklagens 5§ är detta redan historia. Det svenska territoriet, i bemärkelsen svenska förvaltningsområden, har redan uttraderats från landets karta.

## II: TOMRUMMET

### DET ADMINISTRATIVA TOMRUMMET

Fait accompli, med andra ord. Men det innebär inte att vi kan vifta bort alla regionalisternas argument. För även om vi kanske slutligen måste begrava drömmen om ett Svenskfinland som också har en territoriell innebörd kvarstår att detta landskap, hur imaginärt det än är, fortfarande uppvisar många av de kännetecken som präglar autonoma regioner. Med sin kulturautonomi och sitt täta nätverk av organisationer fungerar Svenskfinland fortfarande i många avseenden som ett landskap, eller län. Men man saknar en förvaltning. Vi sköter i hög grad oss själva, men har inga administrativa strukturer och gemensamma fora för planering, koordinering och beslutsfattande.

Detta blev förskräckande tydligt, och min viktigaste erfarenhet, då jag åren 2001–2004 hade förmånen att arbeta med finlandssvenska framtidsfrågor på Svenska kulturfonden. Först inom ramen för det s.k. Framtidsprojektet och det sista året som projektombudsman. Uppdraget var i bägge fallen ungefär detsamma, dvs. att arbeta fram större projektheter av strategisk betydelse, i samarbete med aktörer runt om i Svenskfinland.

Här är inte platsen att redogöra för Framtidsprojektet och dess tillkomst, eller att utvärdera dess arbete (se Rosenberg 2003, Stenbäck 2009). Däremot kan man säga att projektet i sig var ett symptom på och ett resultat av detta tomrum. Och ett tämligen fruktlöst försök att fylla det.

Det visade sig nämligen snart att just tomrummet var ett av de största praktiska hindren för att driva på olika projekt och förändringar av betydelse för vår framtid. De redan från tidigare bräckliga svenska strukturerna inom statsapparaten blir allt svagare, medan den tredje sektorn med sin kulturautonomi bygger på ett splittrat nät av självständiga organisationer. Låt vara att många sorterar under centralorganisationer med likartade mål, speciellt som flera av dem är SFP-dominerade. Men någon explicit samordning eller centralorganisation existerar inte, för att inte tala om att denna skulle ha formell status.

## ÄR SVENSKFINLAND BARA ETT ANNAT SICILIEN?

I detta vacuum har de finlandssvenska fonderna och stiftelserna ryckt in, av egen fri vilja men också därtill tvingade. För ju svagare de offentliga strukturerna, desto starkare ropen efter fondernas stöd.

Fonderna (här som kollektivbegrepp, även om det är en förenkling) har inte varit sena att anta utmaningen, även om det skett med reservationer, fr.a. ifråga om rågången mellan statliga skyldigheter kontra privata räddningsinsatser. Det har gjort att fonderna sedan flera år har ett avgörande inflytande över finlandssvensk framtidsplanering, och i många avseenden framstår som faktiska utövare av operativ och administrativ makt.

Helt konkret bl.a. genom de utredningar och proaktiva satsningar fonderna låter göra på olika områden, tydligast kanske Kulturfonden inom utbildningssektorn. Den svenska verksamheten inom Undervisnings- och kulturministeriet respektive Utbildningsstyrelsen är redan till den grad nerkörd att det i praktiken är Kulturfonden som initierar, planerar och utför en stor del av utredningarna inom utbildningssektorn. Och situationen börjar bli densamma också på andra områden.

Fördelarna är många: man har inom fonderna ofta bättre kunskap om de faktiska problemen och önskemålen på finlandssvenskt håll, och det är betydligt smidigare att sköta sakerna fondvägen. Men det finns också nackdelar. Till dem hör utan tvekan bristen på insyn och politisk legitimitet. Fonderna är trots allt privata, och undandragna insyn och demokratisk kontroll. Så skall det också vara. Men det uppstår oundvikligen problem när det handlar om verksamhet av vital betydelse för finlandssvenskar i gemen. Kulturfonden är mer än en fond, brukar man säga, och den finns till för alla finlandssvenskar. Men den är också SFP:s, och samtliga beslutsfattande organ tillsätts av partiets centralstyrelse. Att detta principiellt är ett problem kan svårligen förnekas.

Och maffiametaforen i rubriken? Envar med insyn i den finlandssvenska fondvärlden vet att likheterna finns, och ibland är nog så besvärande. Men oftast bara komiska.

## FOLKTINGET – EN FÖRSUTTEN CHANS

Folktinget då? Detta tvärpolitiska samarbetsorgan borde rimligtvis vara den naturliga plattformen för allfinlandssvensk administration, framtidsplanering och debatt. Så var det också tänkt när Svenska Finlands Folkting samlades till sin första session i maj 1919, med avsikten att fungera som en finlandssvensk riksdag. Under de första åren var man mycket riktigt aktivt

engagerad i självstyrelsefrågan, i Ålandsfrågans kölvatten (von Bonsdorff 1994). Drömmen om finlandssvensk autonomi var fortfarande stark.

Rätt snart visade det sig emellertid att motsättningarna mellan svenskhetsivrare och tvåspråkighetsförespråkare, bygdesvenskar och kultursvenskar samt integrationister och regionalister allvarligt försvårade Folktingets arbete. Därtill kom den partipolitiska spänningen mellan det dominerande SFP och dess huvudsakliga antagonist FSA, Finlands svenska arbetarförbund (numera FSD). En motsättning som slutligen utlöste den s.k. folktingskrisen i mitten av 1970-talet, då socialdemokraterna tågade ut, missnöjda med SFP:s dominans och frustrerade över att man inte lyckades locka sitt eget folk till valurnorna.

Efter ett par-tre års förhandlingar kunde man slutligen i augusti 1977 underteckna ett samarbetsavtal. Det skulle emellertid ännu räcka några år innan man slutligen kunde enas om den folktingskonstruktion som fortfarande gäller. Ibland gemenligen kallad partitinget, eftersom partikanslierna gavs en central roll (jfr Ståhlberg 1978). Den viktigaste skillnaden jämfört med tidigare var att man slopade direktvalen (även om de fortfarande kvarstår som ett andrahandsalternativ) och i stället gick in för ett subsidiärt val i samband med kommunalvalet. Det är partikanslierna som i samarbete med folktingskansliet sammanställer kandidatlistorna, och folktingsledamöterna inväljs utgående från de röstetal respektive parti får i kommunalvalet. Som kandidater, vilka alltså utses av respektive parti, godkänns förutom personer med svenska som modersmål också personer som anses bevisligen ha arbetat för den svenska befolkningens intressen.

Fördelen med den komplicerade proceduren är att den garanterar också de övriga partierna representation, och därmed ger Folktinget politisk legitimitet. Men det leder också till att folktingsvalen upplevs som invecklade, avlägsna och icke-transparenta, och därmed förlorar i trovärdighet i många finlandssvenskars ögon. Bl.a. undertecknad har under många år föreslagit en återgång till direktval, men utan resultat (senast i en motion till sessionen 2013, se Rosenberg 2013b; jfr Rosenberg 1994, 2004b, 2005, 2006; om Folktingskrisen på 70-talet, se Helsing 1994; om debatten kring Folktinget under 1990-talet, se Helsing 2005).

Men Folktinget kunde också höja sin profil inom ramen för nuvarande konstruktion. Hit hör just uppgiften att koordinera strävanden av betydelse för Svenskfinland och dess framtid. I ett försök att väcka en diskussion om detta gjorde jag 2013 en motion till Folktingets session om ett nytt framtidsutskott; ett ”tvärpolitiskt expertorgan underställt folktinget som regelbundet sammankommer för att diskutera aktuella frågeställningar, och kan initiera undersökningar och utredningar av olika slag. Till ett sådant utskott skulle utses akademiskt utbildade personer som representerar ett brett spektrum både disciplinärt, ideologiskt och regionalt” (Rosenberg



2013c). Tanken vann understöd men frågan har tillsvidare inte föranlett några åtgärder.

Tidigare fanns det ett motsvarande organ inom Folktinget, det befolkningspolitiska utskottet, men det lades ner under 1990-talet. En av uppgifterna var att regelbundet sammanställa en statistisk rapport om finlandssvenskarna. Den utges fortfarande, även om arbetet i praktiken görs av demografen Fjalar Finnäs vid ÅA i Vaså. Men det finns ett allt större behov av översyn ifråga om forskningsläget och –behovet, speciellt sedan Institutet för samhällsforskning i Vaså för några år sedan symboliskt nog strök epitetet ”finlandssvensk” ur sitt namn. En utveckling som återspeglar den splittring som i dag präglår också forskarsamfundet, där en inriktning på ”enbart” finlandssvenska frågor upplevs som en begränsning.

## MAGMA OCH FINLANDSSVENSKT SAMARBETSFORUM

Tankesmedjan Magma borde väl delvis fylla denna lucka? Men också den har medvetet undvikit att i sin profil och policy framstå som enbart ”finlandssvensk”, och har inte visat något större intresse för att anlägga ett helikopterperspektiv på Svenskfinland. Något som också noterades av den sakkunniggrupp som på Kulturfondens initiativ år 2011 utvärderade smedjans verksamhet. I sin rapport konstaterar man bl.a. att Magmas rapporter ofta görs tämligen lösryckt och ad hoc, och sällan får någon uppföljning.

I syfte att effektivisera det sistnämnda, dvs. den konkreta uppföljningen av finlandssvenska projekt och initiativ, grundades år 2012 ett nytt organ kallat ”Finlandssvenskt samarbetsforum”. En förening bestående av tunga finlandssvenska påverkare med kopplingar till fond- och företagsvärlden samt SFP, och huvudsakligen förankrad i huvudstadsregionen. Att resultaten varit blygsamma är knappast överraskande, eftersom bristen på aktörer i Svenskfinland nog inte är det största problemet.

Viktigare vore rimligtvis att utveckla de fora och strukturer som redan finns – och att undvika att de fortlöpande försvagas. Vi har redan sett hur man på många områden låtit situationen försämrås, delvis just på grund av bristen på översyn och koordinering.

Detta kommer indirekt fram också i den rapport om den offentliga kulturpolitiken som Maria Hirvi-Ijäs gjort för Magmas räkning (Hirvi-Ijäs 2014). Även hon ser med oro på de allt svagare svenska strukturerna inom den statliga förvaltningen, och föreslår därför att Folktinget borde ges uppgiften att garantera att den svenska aspekten beaktas inom den offentliga kulturpolitiken, med motiveringen att detta ingår i Folktingets lagstadgade uppdrag.

Därför är det sorgligt att man konsekvent har underskattat Folktingets betydelse. Till raden av finlandssvenska fadäser hör ju att också revideringen av folktingslagen 2003 passerade utan offentlig diskussion, även om man då hade haft möjligheten att ge tinget den ställning och profil det förtjänar. Detsamma gäller revideringen av språklagen, som också då var aktuell. Så skedde emellertid inte, trots flera propåer (bl.a. av undertecknad, Rosenberg 2001b). Rädslan för att öppna en språkpolitisk Pandoras ask var alltför stor. Och lika stor var övertygelsen om att våra behov skulle tillfredsställas enbart genom att vi garanteras rätten till individuell service på vårt modersmål. Ett folktingsaxiom som absolut inte fick ifrågasättas.

Tillsammans med revisionen av grundlagen således tre samtidiga reformer som på ett avgörande sätt påverkade våra existensvillkor, utan att de väckte nämnvärd diskussion. Ett slumrande som med säkerhet av eftervärlden kommer att betraktas som ett ödesdigert misstag.

### III: UTMANINGARNA

#### DEN NYA TVÅSPRÅKIGHETSIDEOLOGIN

Inte nog, alltså, med att det finlandssvenska territoriet smulats sönder, vi förefaller dessutom alltmer oeniga om våra grundläggande språkpolitiska principer. Den viktigaste av dem hur vi skall förhålla oss till tvåspråkigheten, och de konsekvenser det har för olika lösningar, fr.a. inom skolan.

Saken blir inte lättare av att själva begreppet tvåspråkighet fortfarande är tämligen oklart, också på forskarhåll (se t.ex. Skutnabb-Kangas 1986, Sundman 2013). Detsamma gäller uppskattningarna av hur utbredd den individuella tvåspråkigheten är, och i vilken mån den är stabil över tiden. För att inte tala om svårigheterna att definiera vad som menas med en tvåspråkig skola, såväl ifråga om de yttre ramarna som det konkreta pedagogiska innehållet och arbetsmetoderna.

Den intensiva debatten om tvåspråkiga skolor har samtidigt på ett nästan smärtsamt sätt visat på avsaknaden av arenor för finlandssvenskt beslutsfattande. Förvirringen i tvåspråkighetsfrågan har varit i det närmaste total, och i avsaknad av klara strategiska direktiv och riktlinjer har tolkningsföretrådet redan länge legat ute i kommunerna, och hos där verksamma lobbygrupper. I kommunerna är förändringarna oftast ekonomiskt betingade (gemensamma skolbyggnader sparar pengar), men det finns också en stark opinion för gemensamma lösningar av både språkpolitiska och pedagogiska skäl. Främst på finskt håll, men delvis också bland svensk- och tvåspråkiga.

På denna utmaning har ingen samlad finlandssvensk opinion kunnat svara. Tvärtom har frontlinjerna på svenskt håll svajat, och man har redan i många kommuner gått in för samlokaliserade lösningar. Resultatet är att man på finlandssvenskt håll i väntan på gemensamma policybeslut snart kommer att bli akterseglad. Den nuvarande lagstiftningens princip om en skola uppdelad enligt språk (Lagen om grundläggande utbildning, 10 §) står visserligen tillsvidare fast, men det är en tidsfråga innan de politiska kraven på en uppluckring av ”segregeringen” tvingar fram en ändring.

Vi skulle därför med det snaraste vara betjänta av forskningsbaserad kunskap kring hur tvåspråkig undervisning i praktiken kunde se ut. En första spelöppning gjordes av Lovisa stad år 2014, med en ansökan om undantagstillstånd för ett treårigt projekt med ett tvåspråkigt lågstadium i Isnäs. Projektet skulle följas upp av forskare, men staden beviljades inte tillstånd för ändamålet av Undervisnings- och kulturministeriet.

Antalet samlokaliserade lösningar är redan ett drygt 20-tal och kommer säkerligen att öka ytterligare, i takt med att kommunerna blir alltmer pressade ifråga om sitt skolnät (för en översikt av läget, se projektet Språkmöten, <http://blogs.helsinki.fi/sprakmoten/>). Därtill kommer att atmosfären bland många unga pedagoger och pedagogiska forskare tydligt har svängt, och man nu allmänt upplever det som viktigt att pröva nya språkpolitiska modeller och arbetsmetoder. I sin mer ideologiskt explicita form kräver många att den hittillsvarande strategin med svenska lösningar helt bör slopas, och den Taxellska paradoxen följaktligen kastas på sophögen.

## TAXELLS PARADOX EN KONSPIRATION?

Frågan har också sina intressanta regionalpolitiska aspekter, genom att synen på en- och tvåspråkighet i de olika regionerna fått delvis omvända förtecken. Av tradition har Österbotten stått för den enspråkigt och bygdesvenskt betonade retoriken, medan man i Nyland, och fr.a. Helsingforsregionen, oftare företrätt kultursvenskhet och tvåspråkighetsfilosofi. I dag är det ofta tvärtom, så att man i huvudstadsregionen aktivt börjat kämpa för enspråkiga lösningar medan man i Österbotten talar för behovet av bättre finskakunskaper, och t.o.m. gått in för tvåspråkiga lösningar. Mest omtalad blev konflikten kring den planerade s.k. finska linjen vid övningsskolan i Vasa för några år sedan, men man kunde också nämna kampen kring yrkeshögskoleutbildningen i Vasa, och dess språkliga inriktning. Bland de samlokaliserade lösningarna finns lågstadiet i Edsevä i Pedersöre, samt gymnasierna i Vasa och Jakobstad (varav den senare tillsvidare temporär).

Orsakerna till att mönstret börjar vara det omvända är inte svåra att se. I södra Finland har den finska dominansen länge varit såpass stark och svenskan så urholkad, också på det rent språkliga planet, att enspråkigt svenska lösningar framstår som livsnödvändiga, också bland två- och t.o.m. helt finskspråkiga.

I Österbotten är situationen den motsatta. Oron över dåliga finskakunskaper är utbredd, och man är beredd till radikalt nytänkande för att förbättra dem. En förutsättning är givetvis att man fortfarande lever (eller upplever sig leva) i stabilt svenska miljöer, och därför vågar lätta på greppet. Edsevöskolan är ett gott exempel, eftersom den finns i en miljö där svenskan är helt dominerande.

Men det har i Österbotten också framförts betydligt skarpare argument mot den Taxellska paradoxen. Sin kanske elakaste formulering fick kritiken i det s.k. Senormagasinet, ett märkligt initiativ som 2010 gavs ut av en grupp äldre och anonyma österbottniska opinionsbildare, i form av en bilaga till Vasabladet (Senormagasinet 2010). Där framförs bl.a. tanken om att hela den Taxellska paradoxen i själva verket är en lömsk list som går tillbaka till Axel Lilles dagar. Enligt den skall österbottningarna hållas kvar som pantfångar i ett enspråkigt mörker, och landskapet enbart mata de svenska utbildningsanstalterna i Helsingfors och Åbo, så att rörelsefriheten och de bättre positionerna också i fortsättningen förblir de tvåspråkigas privilegium. Tillspetsat, men också med ett korn av sanning.

## ÄR TRETTIO PROCENT TILLRÄCKLIGT?

Ovannämnda konspirationsteori hör givetvis till undantagen, men man kan inte bortse ifrån att principen om helsvenska lösningar börjar ifrågasättas. Ett ytterligare argument, och ett mera underbyggt sådant, kom i Linnea Henrikssons Magma-rapport "En- eller tvåspråkiga lösningar" (Henriksson 2011). I den förtjänstfulla genomgången av de språkliga konsekvenserna av sammanslagningar inom den offentliga sektorn knäslattes nämligen i förbifarten något av en ny språkpolitisk princip, den s.k. 30 procents-regeln. Säkert inte författarens avsikt, men det blev ändå konsekvensen eftersom lättanvända och därtill "kvalitetsstämplade" redskap är exakt vad man länge suktrat efter bland beslutsfattare ute i kommunerna.

Den nya princip Henriksson formulerar, utgående från det kunskapsmaterial som fanns för handen (bl.a. Kjell Herberts Barometerundersökningar), är att svenskspråkiga nödvändigtvis inte behöver vara i majoritet för att svensk service skall fungera, eftersom den kritiska gränsen tycks gå först vid ungefär 30 procent. Även om det säkert ofta är så ledde resonemanget

till att man på många håll omedelbart och tacksamt, med hänvisning till rapporten, började tala för tvåspråkiga lösningar i allmänhet, i stället för särlösningar. Och då har vi plötsligt, utan att vi avsåg det, tagit ett stort steg ifrån våra hittillsvarande språkpolitiska principer. Ifall 30 procents-regeln omsätts i allmän praxis innebär det ju ofrånkomligen en betydande uttuning av våra enspråkigt svenska rum.

## AVSTÅNDET VIKTIGARE ÄN SPRÅKET?

En annan konsekvens av de pågående strukturreformerna är att de aktualiserar något sociologerna länge påpekat, dvs. att geografin när det kniper ofta är starkare än språket. Man identifierar sig vanligen starkare med platsen, och de människor som bor där, även om de talar ett annat språk, än med språkfränder längre bort.

I Lovisa har det svenska gymnasiet en längre tid varit hotat, på grund av sin litenhet. Inför alternativet att skolan fusioneras, och i praktiken underställs det större gymnasiet i Borgå stegrar sig de flesta, och föredrar ett tvåspråkigt gymnasium i Lovisa. Motsvarande konstellation råder i många andra kommuner, t.ex. Kristinestad: hellre tvåspråkigt i lokala händer framom att underställas gymnasiet i Närpes.

I bägge fallen bidrar såväl rationella som irrationella faktorer. Till de rationella hör att det ofrånkomligen oftast är de mindre och perifera parterna som förlorar. Till de irrationella att det vanligen finns ingrodda och sega storebrorskomplex som påverkar relationen mellan närliggande kommuner (Lovisa/Borgå, Kristinestad/Närpes, Ekenäs/Karis osv.). Lätta att skratta åt, men om de innebär att man envist motarbetar, och till slut stjälper nödvändiga svenska lösningar är det inte lika roligt.

## VAR DET FEL FRÅN BÖRJAN?

Därmed börjar vi vara tillbaka i utgångspunkten, dvs. att finlandssvenskarna som befolkningsgrupp och idé sedan begynnelsen präglats av oenighet och splittring. Jag nämnde att det finns röster i Österbotten som i den hittillsvarande politiken t.o.m. ser en medveten och lömsk strategi från den tvåspråkiga "disponentklassens" sida, för att använda Gösta Ågrens uttryck från hurrarnas 1970-tal.

Ännu mer grundläggande är den kritik som går ut på att uppdelningen i en finlandssvensk och en finsk identitet var felaktig från första början. Det

innebar nämligen att man ”fördubblade enspråkigheten”, åtminstone om man får tro Anna-Riitta Lindgren, professor i finska, som forskat i hur den svenskspråkiga eliten på 1800-talet gick i bräschen för finskhetsrörelsen, och frivilligt bytte språk (ÖN 10.9.2011). Enligt henne var det ett misstag att man inte grep chansen då språken ännu var förhållandevis jämbördiga, och medvetet utvecklade den institutionella tvåspråkigheten. I stället gick man in för en språklig uppdelning, vilket tvingade människor att välja antingen svenskan eller finskan.

I dag finns det många som tänker i samma banor, framför allt på finskt håll, men också bland många svenskspråkiga. Och notera alltså att det inte är någon ny tankegång utan tvärtom har anor sedan Topelius dagar (jfr Rosenberg 1994). Men nu har den, fr.a. i skolsammanhang, fått ny aktualitet: varför välja svensk eller finsk skola när man borde kunna välja båda två, och bejaka bägge sina identiteter?

## DAGS ATT SLÄPPA TAGET – ELLER FINNS DET ÄNNU EN CHANS?

Som vi konstaterade i början har det alltid funnits de som inte kunnat identifiera sig med det finlandssvenska ”projektet”, utan upplevt sig vara en integrerad del av det finska Finland, och följaktligen föredragit att kalla sig svensktalande finnar. Det räckte länge innan den finlandssvenska tanken blev allmänt omfattad, och språkbruket etablerades. Och helt lyckades det aldrig.

Å andra sidan tycker jag mig märka att användningen av uttryck som Svenskfinland och finlandssvensk t.o.m. har ökat och blivit mer konsekvent under de senaste åren, speciellt bland yngre personer, och i mediernas språkbruk. Kanske ett tecken på en stärkt minoritetsidentitet? Tecken i den riktningen ser vi ju också i statsvetarnas analyser av röstningsbeteendet bland yngre årsklasser, där SFP klarat sig överraskande bra (se t.ex. Bengtsson & Grönlund 2005; Sundberg 2006; Bengtsson et al. 2008; Grönlund 2011). Detsamma gäller ungdomskulturen i våra medier (Radio X3M, humorgruppen KAJ etc.). En revitalisering som också är av språklig natur, och återspeglar den renässans som dialekterna upplever, inte bara hos oss utan generellt. Vilket i sin tur återspeglar regionernas frammarsch och nationalstaternas tillbakagång.

Det är ju inte första gången regionerna höjer rösten. En milstolpe i finlandssvenskarnas idéhistoria var hurrar-rörelsen i Österbotten under 1970-talet (Ågren 1974). Den var uttryckligen i första hand en regional revolt, återspeglade den regionalism som då svepte över stora delar av

västvärlden, med krav på autonomi för regionerna, som ofta befolkades av missgynnade minoriteter (se Allardt & Starck 1981). I Svenskfinland riktades udden i kritiken mot ”disponentklassen” i söder, vars språkpolitiska hukarlinje på sikt underminerade de svenska nejdernas livskraft. ”Vattna i morotslandets mitt!”, löd Ralf Norrmans slagkraftiga sammanfattning av var tyngdpunkten måste ligga. Ett av de många bevingade uttryck han begåvade oss med (se vidare Norrman 2008).

Hurrarnas omformulering av riktlinjerna för finlandssvensk strategi blev i många avseenden stilbildande, och påverkade en hel generation finlandssvenskar, även undertecknad. Bland senare försök att revitalisera en del av den retoriken kan nämnas Christoffer Grönholms olika initiativ under 1980-talet, Steve Lindbergs debattskrift ”Från viljeakt till drivved”, med förslag till ett finlandssvenskt ”säkerhetsråd” (Lindberg 1992), undertecknads debattbok ”Svenskfinlands sönderfall” (Rosenberg 1994), Leif Höckerstedts östsvenska omorientering (Höckerstedt 2000), Pär Stenbäcks pamflett ”Vision och verklighet” (Stenbäck 2003) och Kenneth Mynttis debattbok ”Svenskan på offensiven eller på defensiven” (Myntti 2010).

Det har alltså inte saknats initiativ. I mer organiserad form (delvis initierade av ovanstående) kan man nämna grundandet av Finlandssvensk samling 2001 (se Rosenberg 2001) och tidigare nämnda Finlandssvenskt samarbetsforum (2012) samt tankesmedjorna Framtidsprojektet (2001–2003) och Magma (2008–).

Man kan emellertid fråga sig om tiden för dylika samlingssträvanden nu är förbi. Förutsättningarna är onekligen dåliga, med tanke på hur stark individualismen är, och hur effektivt nya teknologier smular sönder tidigare kollektiva identiteter.

## DIGITALISERINGEN VÅR DÖD?

”Stark ström med egna vågor går genom hafvet”. Hur är det med vågorna i mer konkret bemärkelse, i våra medier? Den finlandssvenska offentligheten i form av tidningar, radio och tv har ju hittills haft en helt avgörande roll när det gällt att bygga upp och vidmakthålla det virtuella rummet Svenskfinland. Kan vi upprätthålla den gemenskapen också när medierna flyttar ut på nätet, i den snabba och jagcenterade digitala världen?

Jag hänvisade i början till den amerikanske socialantropologen och statsvetaren Benedict Anderson. Han beskriver i sin kända bok *Den föreställda gemenskapen* (Anderson 1993) hur nationaliteter är föreställda, dvs. konstruerade för ett specifikt syfte, och förankrade i en historisk kontext. De växer fram när det finns förutsättningar för det.

En av de viktigaste låg i den moderna teknikens utveckling, framför allt trycktekniken. Tidningspressens framväxt möjliggjorde det man kallar en borgerlig offentlighet (Habermas 2003), dvs. gemensamma arenor för en diskurs kring politik och samhälle – och däribland också strävanden som band ihop större folkgrupper, av vilka nationen snabbt blev den viktigaste eftersom den vilar på så starka sentiment, fr.a. språket.

Så också i tsarfurstendömet Finland, där nationen var en ”blomning, slutet än i knopp”, först på finska och sedan på svenska. Det är ingen slump att så många centrala ideologer bland både fennomaner och svekomaner var publicister, såsom Axel Lille. Inte heller att så mycket av både den finsknationella och den finlandssvenska ideologins centrala innehåll och program utformades och spreds uttryckligen via tidningspressen (se t.ex. Mörne 1916; Lille 1921).

Så har det också fortsatt under det dryga sekel som följde på nationsbygget. Våra medier har utgjort en fundamental del av vår ideologi och identitet. Eller med Trygve Söderlings ord: finlandssvenskheten är ”gutenbergsk” (Söderling 1994; jfr Klinkmann 2011). Hit hör såväl den tryckta tidningspressen och tidskrifterna som de nyare etermedierna, vilka sammantagna har bildat det regionöverskridande rum som behövs för att skapa känslan av gemenskap och sammanhållning, och en arena för gemensam debatt.

I dag faller mycket av detta sönder, överraskande snabbt. Printen har övermäktiga problem och de två stora mediehusen KSF Media och HSS Media står inför drastiska nedskärningar. Detsamma gäller Svenska Yle. Digitaliseringen ger överlägsen tillgänglighet och snabbhet, men splittrar också medielandskapet genom att de gemensamma offentligheterna försvinner, såväl nationellt som regionalt och lokalt. Och därmed förutsättningarna för att utveckla och upprätthålla gemensamma koder.

På de sociala medierna är diskussionen samtidigt livligare än någonsin. Men det är svårt att se hur de nya och klickbaserade plattformarna skall kunna bära upp kollektiva berättelser, t.ex. den om Svenskfinland. Kanske det faktiskt är så att finlandssvenskheten som fenomen varit ett barn av sin tid, präglad av printen och världen under 1800- och 1900-talet? Riktigt där är vi inte ännu, men läget är utan tvekan bekymmersamt.



# I SKILDA VÄRLDAR? FINLANDSSVENSKARNA OCH STRUKTURERNA

*Kjell Herberts*

## INLEDNING

Ibland framkommer en tydlig polarisering av den finlandssvenska opinionen i frågor som rör den finlandssvenska framtiden och därtill hörande strategier. Å ena sidan ett bejakande av en tvåspråkig vardag och en självvald flexibel anpassning till minoritetssituationen. Å andra sidan en tydlig markering av en enspråkig finlandssvenskhet som överlever endast om svenska språket är tillräckligt starkt och autonomt.

Företrädare för den förra gruppen ses av den senare som svikare och hukare, medan dessa ser svensketsförespråkarna som kompromisslösa språkpolitiker, utan finess och flexibilitet.

Polariseringen kommer fram i finlandssvenska attitydundersökningar, men bilden är inte så svartvit som den i debatter ofta kan te sig. Skillnaderna kunde vara betydligt tydligare, om man tänker på i hur olika språkliga miljöer svenskspråkiga i Finland lever, allt från Åland till språköar och helt finskdominerade närmiljöer.

I det följande fokuseras på vissa iakttagelser som gjort utgående från Barometern, som mätt finlandssvenska opinioner och attityder sedan 2002.

## SPRÅKLIG SJÄLVBILD

När man talar om Svenskfinland, finlandssvenskhet och finlandssvenskarna finns bakom definitionerna oftast en mer eller mindre tydlig gränsdragning gentemot det finska. Vår språklag bygger på en obligatorisk modersmålsregistrering av samtliga finländare. Att registreringen av barn som växer upp tvåspråkigt kan vara utmanande är helt klart. Analyser har dock visat att en majoritet av barn som växer upp i tvåspråkiga familjer, där en förälder en svenskspråkig, en annan finskspråkig registreras som svenskspråkiga (Finnäs, 2010).

Även om begreppet modersmål används är det ingen automatik att barnen till finska mödrar i tvåspråkiga familjer får finska som modersmål. I de flerspråkiga familjerna tänker man tämligen pragmatiskt och har sin egen

språkplanering. Av strategiska skäl registrerar man ofta barnen som svenskspråkiga, troligen med baktanken att finskan finns ändå där i omgivningen som ett starkt och dominerande språk. En s.k. överinskrivning till svenska skolor visar även på att svenskans position i tvåspråkiga familjer åtminstone på intentionsplanet totalt sett är stark.

Valet av skolspråk är förmodligen långt viktigare än det registrerade språket för barnets språkliga identitet. Den svenska skolan är inte enbart en språkskola, utan långt även en identitetsskapare. En registrering enligt skolspråk skulle kanske ge en bättre och mera pålitlig bild av den språkliga identiteten och kunskapen i svenska än de ytliga uppgifter språkregistreringen ger för handen.

Familjer splittras, många flyttar från en svenskspråkig eller fungerande tvåspråkig närmiljö till en finskspråkig omgivning och skolspråket kan förändras. Därför finns det i statistiken och enligt språkregistreringen en hel del "finlandssvenskar" som inte har någon eller en mycket svag finlandssvensk identitet eller finlandssvensk förankring. Vid olika enkätundersökningar kan de dyka upp, om urvalet är endast svenskspråkiga. Det är inte ovanligt att man tar kontakt med avsändaren och protesterar mot att få epitetet "finlandssvensk" sig påklustrat.

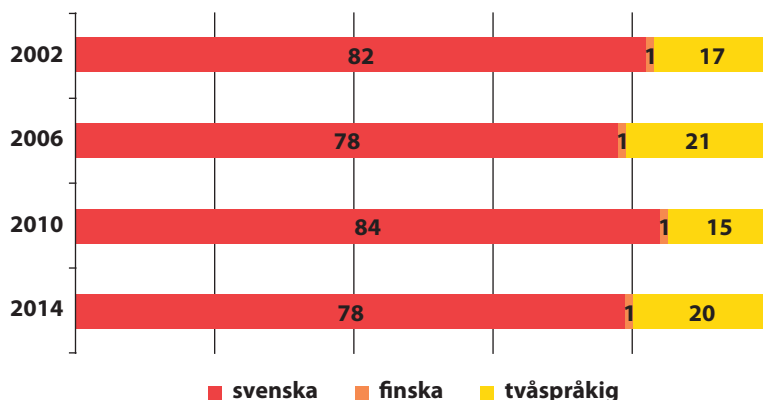
Vid närmare granskningar har det visat sig att det inte handlar om felregistrering, utan att språkförhållandena för individen och dennes familj helt ändrats, så att den ursprungliga språkregistreringen inte längre är relevant. Även många som bejakar sitt finlandssvenska ursprung lever idag i helt finska miljöer och använder sällan svenska i daglig kommunikation och mediekonsumtion.

Men, på samma sätt finns det även många finskspråkiga som försvenskats eller blivit funktionellt tvåspråkiga, utan att detta noteras i statistiken eller i språkregistreringen. Hit hör finskspråkiga som valt en svensk utbildning, sådana som är samboende, gift sig eller bildat familj med en svenskspråkig, finskspråkiga inflyttade till svenskdominerade orter eller finska återflyttare från Sverige som under vistelsen där lärt sig svenska. Även om denna grupp kanske inte identifierar sig som finlandssvenskar, utan har en ambivalent inställning till finlandssvenskheten, utgör de dock en viktig potential i det tvåspråkiga samhället. Som målgrupp för svenska aktiviteter eller svenskspråkiga massmedier utgör de en icke obetydlig grupp finländare, en grupp som vi egentligen vet ganska lite om.

Utöver dessa finns en växande grupp nyfinländare, flyktingar och arbetsinvandrare, som lärt sig svenska, vars barn går i den svenska skolan, men som inte räknas som "finlandssvenskar", trots att de är väl integrerade i svenska miljöer i vårt land. Inte minst i österbottniska kommuner som Närpes, Korsnäs, Korsholm, Vörå och Jakobstad finns många andragenerationens invandrare som får en stark finlandssvensk identitet genom svensk skola, men de noteras inte i språkstatistiken som finlandssvenskar.

Detta bör man komma ihåg när man uppskattar finlandssvenskarnas behov av service, och studerar språkvanor och språklig identitet. Mörkertalet kan vara stort. Språkgränsen blir ofta konstlad och speglar inte alls den vardagsverklighet många lever i.

Figur 1. Svenskspråkigas språkgruppstillhörighet 2002, 2006, 2010 och 2014. (Barometern, N= ca 1000)



I Barometern, vars målgrupp är svenskregistrerade finländare i hela landet har vi bitt respondenterna ange till vilken språkgrupp man räknar sig (samt mor, far, make/maka/sambo, barn och barnbarn). Svartalternativen har varit svenska, finska, tvåspråkig och annat språk. Det handlar alltså inte om registrerat språk, samtliga har svenska som modersmål, utan snarare den språkliga identifikationen. Cirka en procent uppger i alla mätningar att de räknar sig som finskspråkiga idag, även om det registrerade modersmålet är svenska. Däremot är andelen tvåspråkiga tämligen stort.

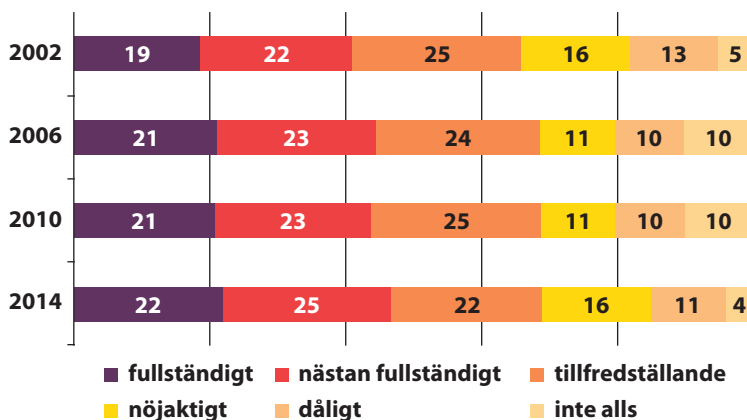
Samma fråga har ställts sedan 2002. I figur 1 återges svarsfördelningen med fyra års intervaller 2002–2012. Andelen tvåspråkiga varierar något, men finns inom gaffeln 15–21 procent. Om svaren kopplas till identitet, språkkunskaper eller språklig vardag eller någon annan aspekt är något oklart, men det är uppenbart att en av fem svenskspråkiga ser sig som genuint tvåspråkiga. De flesta av dem lever i tvåspråkiga familjer och använder finska oftare än svenska. Det är helt klart att de, kanske omedvetet och oreflekterat, har dubbla identiteter, då de formas av två språk och till dem kopplade kulturer.

Men det finns även många som fyller kriterierna för funktionell tvåspråkighet, genom fullständiga kunskaper i finska och även en finskdominerad vardag, som ändå väljer svenska som enda språklig identifikation. Det finns

tydliga indikationer på att de som oberoende av kunskaper i finska väljer endast svenska som språkgrupp även i praktiken har en starkare förankring i det finlandssvenska, medan de tvåspråkiga (enligt kriterierna ovan) är mera fjärrade från finlandssvenskheten.

Svenskspråkigas kunskaper i finska har mätts alltsedan folkräkningen 1950. Kunskaperna har ökat för varje generation, men de regionala skillnaderna består. Svenskspråkiga i huvudstadsregionen hade då som nu, de bästa kunskaperna i finska, medan ålänningarna och österbottningarna, då som nu, generellt har de svagaste kunskaperna i finska.

Figur 2. Svenskspråkiga självuppskattade kunskaper i finska, 2002-2016. (Barometern)



I ett kortare tidsperspektiv (2002–2014) kan man inte se större förskjutningar i de uppskattade kunskaperna i finska. Mätningar på 1970-talet visade allmänt att en av tre hade s.g.s. fullständiga kunskaper i finska, en av tre hade tillfredsställande eller nöjaktiga kunskaper, medan en av tre hade dåliga eller obefintliga kunskaper. Idag har det skett en förskjutning mot bättre kunskaper, knappt hälften uppger att de har fullständiga eller nästan fullständiga kunskaper i finska, medan knappt 40 procent uppger sig ha tillfredsställande eller nöjaktiga kunskaper och drygt 15 procent anser sig vara mer eller mindre enspråkiga. De som uppger sig sakna kunskaper i finska är i regel äldre personer och de kommer främst från Åland och Sydösterbotten.

## SAMHÖRIGHET OCH IDENTITET

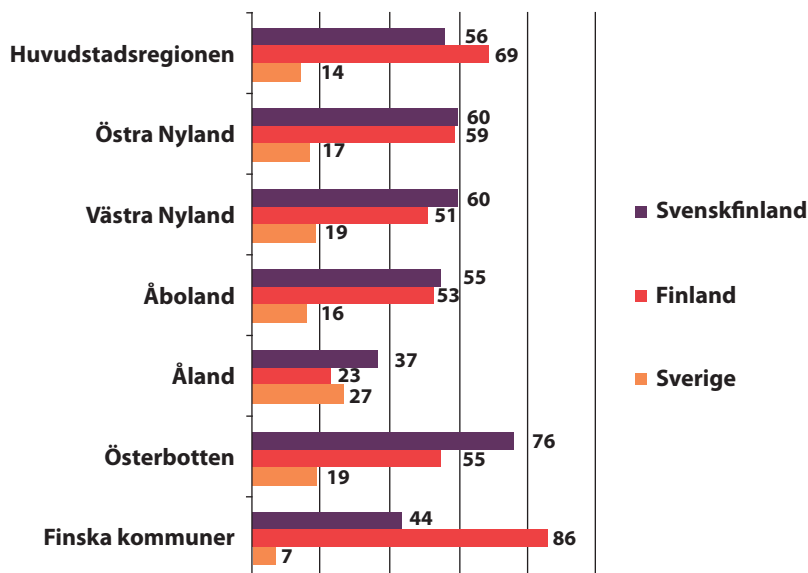
Den finlandssvenska identiteten och samhörigheten kan ta sig olika uttryck. När vi i Barometern frågat svenskspråkiga om hur stark samhörighet man känner med svensk- och finskspråkiga på hemorten, med svenskspråkiga på andra orter, med Svenskfinland, Finland och Sverige är hemregion den bästa förklarande variabeln.

Störst samhörighet med Finland känner de som är bosatta på finska orter runt om landet. Hit hör till det regionala Svenskfinland angränsande kommuner, så kallade språköar och andra kommuner runt hela Finland. Även om dessa respondenter gärna svarar på Barometer-enkäten och på så vis bejakar sin finlandssvenska bakgrund känner de en förhållandevis svag samhörighet med Svenskfinland. Ålänningarna har, inte helt oväntat, den svagaste samhörigheten med Finland och Svenskfinland.

Även i huvudstadsregionen har man en starkare samhörighet med Finland än med Svenskfinland. I Österbotten däremot förefaller man överlag att ha den starkaste samhörigheten med Svenskfinland.

På Åland har man den starkaste samhörigheten med Sverige, men den är ändå inte så dominerande som man kunde vänta sig, även i de övriga finlandssvenska landskapen har man en tämligen stark samhörighet med Sverige, ofta kallat "det femte landskapet".

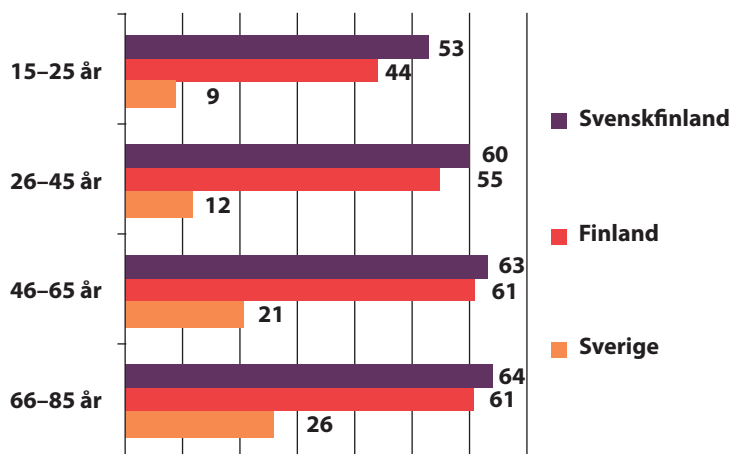
Figur 3. Andel med "stark samhörighet" med Svenskfinland, Finland och Sverige, enligt region. (Barometern 2014)



Samhörigheten förefaller att växa med åldern. De som inte fyllt 25 år har den svagaste samhörigheten med alla dessa geografiska områden, Svenskfinland, Finland och Sverige (figur 4). De äldsta (66–85 åringar) känner däremot den starkaste samhörigheten med alla dessa områden.

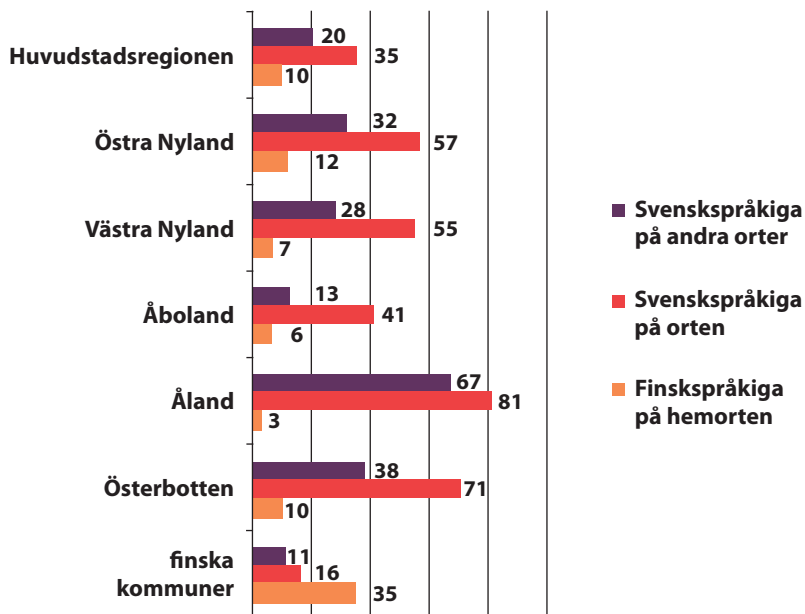
Att yngre generationer skulle ha en svagare finlandssvensk förankring och identitet än äldre stämmer alltså, löstryckt ur sitt sammanhang. Man kan utgå från att identiteten och samhörigheten kommer att växa med åren. Men även om så inte skulle ske bland de som nu är unga kan man inte få stöd för ett antagande, eller en hypotes om att den finlandssvenska identiteten på sikt skulle vara hotad. Läget förefaller att vara stabilt.

*Figur 4. Andel med ”stark samhörighet” med Svenskfinland, Finland och Sverige, enligt ålder. (Barometern 2014)*



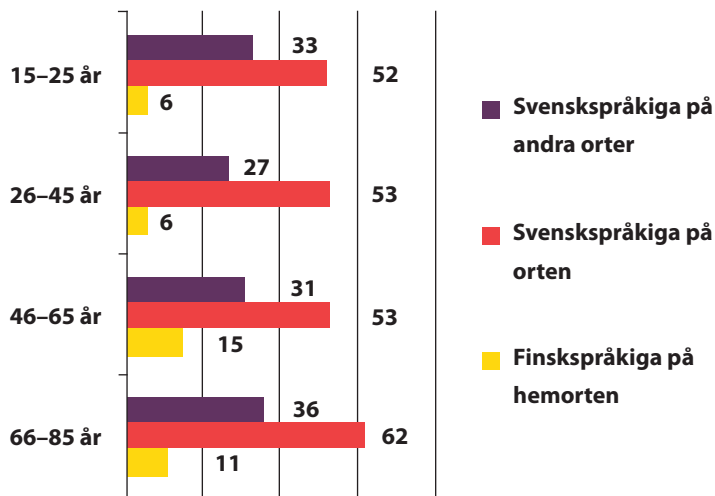
Det är intressant att notera att ålänningarna upplever sig ha den starkaste samhörigheten med svenskspråkiga på andra orter, medan denna samhörighet är betydligt svagare hos finlandssvenskar på fastlandet. Det är naturligtvis möjligt att ålänningarna inte här endast inkluderar Finland utan även Sverige. På Åland och i Österbotten har man dock en stark lokal identitet, som tar sig i uttryck i en stark samhörighet med svenskspråkiga på hemorten. Både i huvudstadsregionen och i finska kommuner har man överlag ett något annat spektrum. Något förvånande är att man i Åboland upplever så svag samhörighet överlag, men speciellt med svenskspråkiga på andra orter.

Figur 5. Andel med "stark samhörighet" med svensk- och finskspråkiga, enligt region. (Barometern 2014)



En analys enligt ålder visar inte på några stora skillnader. Även om man kan skönja en ökad grad av samhörighet med svensk- och finskspråkiga med ökad ålder, är skillnaderna små. Samhörighet med svenskspråkiga på orten är på samma nivå, förutom i det äldsta ålderssegmentet, där den är starkast. Samhörigheten med svenskspråkiga på andra orter är, intressant nog, något större bland de yngsta än bland de medelålders. Inte heller här får man stöd för att yngre finlandssvenskar skulle vara mera främmande för det finlandssvenska än äldre. Något indirekt eller direkt hot mot framtida finlandssvensk samhörighet kan vi inte utläsa ur detta empiriska material.

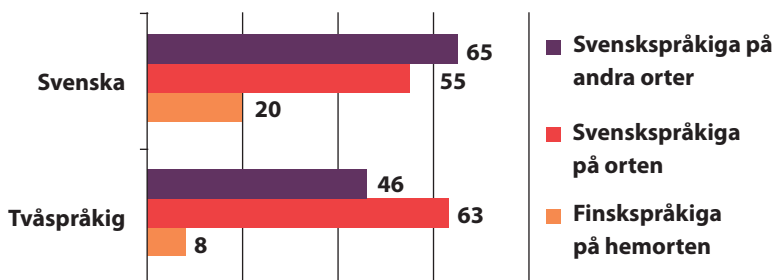
Figur 6. Andel med ”stark samhörighet” med svensk- och finskspråkiga, enligt ålder. (Barometern 2014)



De som har dubbla språkliga identiteter har dock en svagare identifikation med Svenskfinland än de som har en klar svensk språkgruppidentitet, vilket framgår av figur 7. De tvåspråkiga har i stället en starkare nationell förankring, då de med svensk identitet i större utsträckning också har en större samhörighet med Sverige.

Med en större andel finlandssvenskar med tvåspråkig identitet hotas även finlandssvenskheten inifrån då själva målgruppen krymper. Samtidigt är det viktigt att notera att finländare med andra språk kan utgöra en viktig målgrupp och resurs för det traditionellt finlandssvenska. Gränsövergångarna blir vanligare och finlandssvenskheten kan få svårt att leva och överleva helt isolerad från en gränsöverskridande omgivning.

Figur 7. Andel med stark samhörighet med Svenskfinland, Finland och Sverige, enligt språkgruppstillhörighet. (Barometern 2014)





## RELATIONER MELLAN SPRÅKGRUPPERNA – SPRÅKKLIMATET

Den bild massmedierna ger av relationerna mellan språkgrupperna – om man alls intresserar sig för frågan - är ofta tämligen negativ. Konkreta politiska frågor, som skolsvenskan eller lokalpolitiska prioriteringar med språkliga förtecken, med dithörande politisk retorik, ger ofta sken av djupgående intressekonflikter mellan svensk- och finskspråkiga.

På basen av Språkbarometer-mätningarna kan man i alla fall notera att relationerna mellan språkgrupperna fungerar tämligen friktionsfritt. De svenskspråkiga och finskspråkiga lokala minoriteterna har utfrågats i tre omgångar, 2004, 2008 och 2012. Skillnaderna i svarsmönstret mellan mätningarna är marginella, och finns inom felmarginalen. Men ändå står det helt klart att man i samma kommun kan uppleva situationen på mycket olika sätt.

Man kan dock notera att de finskspråkiga ser något mera kritiskt på relationerna mellan språkgrupperna i sina kommuner, där svenskan är majoritetsspråk, än vad svenskspråkiga i finskdominerade kommuner gör.

År 2004 var det 6 procent, år 2008 något fler, eller 9 procent och år 2012 änyo 9 procent av de finskspråkiga som ansåg att relationerna mellan språkgrupperna var ”dåliga” eller ”mycket dåliga”. Motsvarande andel svenskspråkiga som i kommuner med finsk majoritet ansåg att relationerna var ansträngda var 5 procent, 4 procent respektive 5 procent. Andelarna är således tämligen stabila. (Språkbarometern 2008, Språkbarometern 2012).

Många finskspråkiga, speciellt i Jakobstad och Kristinestad känner sig språkligt alienerade från den svenska majoritetskulturen. I dessa städer finns även en tendens till två relativt enspråkiga befolkningsgrupper som långt lever parallella liv. Om man i en sådan situation är nyinflyttad och tämligen ovan med att tillhöra en språklig minoritet och sakna en minoritetsidentitet och minoritetskultur är utmaningarna uppenbara.

Finlandssvenskar på orter som Lovisa, Borgå, Sibbo, Vanda, Esbo, Grankulla, Kyrkslätt, Vasa och Karleby har däremot vuxit upp med språkliga förändringar och även anpassat sig till en ny språklig miljö, om än inte med entusiasm.

Många äldre framhåller kanske något överraskande, sett i ett kortare tidsperspektiv, att relationerna rentav blivit bättre, som en följd av ökad rörlighet och individuell flerspråkighet. Några verbala exempel (från Språkbarometern) kan vara på sin plats.

- *Det är lättare att vara svenskspråkig idag än för 30 år sedan.*
- *Språket väcker inte känslor som förr.*

Både svensk- och finskspråkiga kommenterar dock att språkklimatet är gott, om det inte vore för de politiska utspelen:

- *Poliittisella alueella ikäviä kielirintamia.*
- *Kieli ei ole ongelma ellei siitä tehdä sitä tai poliittisesti halutaan tehdä.*
- *Språkklimatet väldigt bra överlag, men det finns en klick svenska marrare och en liten klick stöddiga finnar.*

Men det finns även mera negativa erfarenheter:

- *Som tvåspråkig tar jag till finskan, för då får man i alla fall ett vänligt bemötande, tyvärr är det så.*
- *Svenskar och finnar tycks bara inte höra ihop.*
- *Kunnalle kelpaa kyllä verot, mutta palveluja ei ole tasapuolisesti suomenkielisille.*
- *Ruotsinkieliset saattavat olla ylimielisiä, mutta hehän ovatkin jumalten sukua.*
- *Palvelut huononevat heti kun kuullaan että puhun vain suomea.*

Erfarenheterna är mycket olika, även i samma kommuner. Allmänt kan man dock fastslå att ju mera tvåspråkig man är - om man behärskar det andra språket, om man talar det på arbetsplatsen, eller framförallt hemma – desto mera benägen är man att anse att relationerna också ute i samhället präglas av acceptans och samförstånd. Men ju mera enspråkig man är och på sätt och vis mera isolerad i sin egen språkgrupp, desto större benägenhet att notera konflikter och avoghet i omgivningen.

För svenskspråkiga handlar det om att man upplever sig få ett icke-bemötande eller nonchalans, eller att man upplever att man inte förefaller att göra sitt bästa för att ge service på svenska, medan finskspråkigas åsikter, om de är negativa, tenderar att ta fasta på att svenskspråkiga är stolta och arroganta och inte heller försöker ge de finskspråkiga samma möjligheter som den ofta infödda svenska majoriteten har, trots att man kan finska.

Vi har dock två skilda perspektiv hos de svenskspråkiga och finskspråkiga minoriteterna. Medan de svenskspråkiga minoriteterna ofta är urbana och i städer som Helsingfors, Esbo, Åbo, Borgå, Vasa och Karleby tidigare haft en synlig position, många minns ännu när man utgjorde majoritet, så gäller det nu för dem att slå vakt om vad man har. Varje förändring ses ofta som en förändring till det sämre. Man värjer sig för strukturella förändringar, för man tror sig veta att svenska språket då kommer i kläm. Man slår vakt om den svenska infrastruktur man under decennier byggt upp.

De finskspråkiga minoriteterna, i kommuner som Jakobstad, Nykarleby, Korsholm, Raseborg och Ingå är inte sällan nyinflyttade, utan erfarenheter av praktisk tvåspråkighet och tämligen enspråkiga. För dem kan det innebära en mindre kulturchock att uppleva att svenskan är så synlig och att svensk musik hörs som bakgrundsmusik i ämbetshus och affärer. För dem gäller att få förskolor, skolor, mötesplatser och annan fungerande finsk infrastruktur.

En minoritet är på defensiven och en annan på offensiven, vilket förklarar en del av skillnaderna i attityderna.

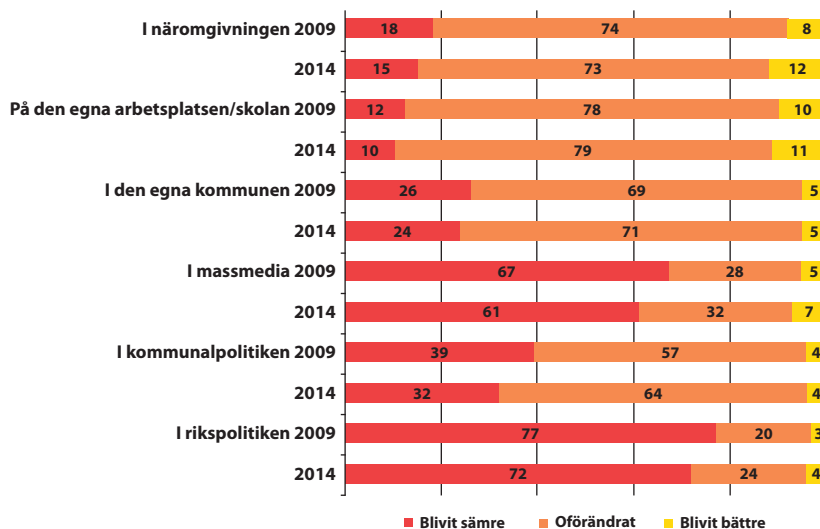
Män förefaller att ha mera polariserade åsikter, andelen män som anser att relationerna är mycket goda och mycket dåliga är högre än andelen kvinnor, som på dessa frågor tenderar att svara ett mera diplomatiskt ”varierande relationer”. Det gäller vardera språkgruppen.

Någon egentlig skillnad finns inte heller mellan olika åldersgrupper. Det som bäst förklarar de individuella variationerna är den egna vardagen, alltså kunskaper i det andra språket och att man även använder det andra språket i vardagen. En mera isolerad svensk eller finsk vardag skapar en ökad upplevd eller förväntad polarisering mellan språkgrupperna.

Hur finlandssvenskarna upplevt språkklimatet har även mätts i ett antal repriser. Många har ansett att det öppna ifrågasättandet av svenska språkets roll och finlandssvenska ”privilegier” påverkat förutsättningarna för svensk verksamhet och finlandssvensk vardag. På basen av mätningarna förefaller det som om pessimismen något skulle ha avtagit under de senaste åren.

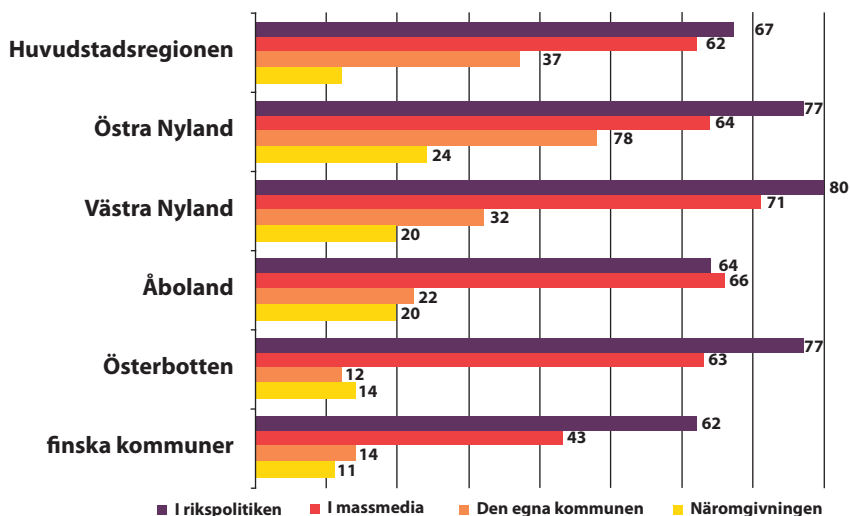
Det intressanta är dock att få upplever ett försämrat språkklimat på den egna arbetsplatsen eller i den egna näromgivningen, även om det också förekommer. Inom kommunpolitiken upplever dock nästan en av tre att språkklimatet blivit sämre. Det är dock främst på det nationella planet, i massmedia (61 %) och inom rikspolitiken (72 %) man upplever att språkklimatet definitivt blivit sämre. För fyra år sedan var pessimismen mera utbredd, då ansåg tio procentenheter fler att språkklimatet i massmedia och inom rikspolitiken blivit sämre.

Figur 8. Upplevelse av förändrat språkklimat 2009 och 2014. (Barometern 2009, 2014)



I alla regioner (figur 9) anser en klar majoritet att språkklimatet blivit sämre i rikspolitiken och i massmedierna. Språkklimatet på den nationella nivån har alltså klart försämrats. Men få förefaller att frekvent ha stött på ett försämrat språkklimat på arbetsplatser och i närmiljön, även om det också förekommit. Inom kommunalpolitiken har man främst i östra Nyland och i huvudstadsregionen stött på ett kärvare språkklimat. Men även i västra Nyland och i någon mån i Åboland (i praktiken Åbo) har man stött på negativa attityder. I Österbotten och i finska kommuner är det få som upplever att språkfrågan påverkar den relativt enspråkiga lokalpolitiken.

Figur 9. Andel som anser att språkklimatet blivit sämre inom olika sektorer regionvis. (Barometern 2014)



På frågan om svenska språket har en framtid i Finland har vi följt finlandssvenska opinioner sedan 1997. Andelen som ansåg att svenskan har en framtid i Finland var då 90 procent och 10 procent var pessimister. Andelen pessimister har successivt ökat och var 2010 32 procent, då andelen som ansåg att svenska språket har en framtid hade sjunkit till 68 procent.

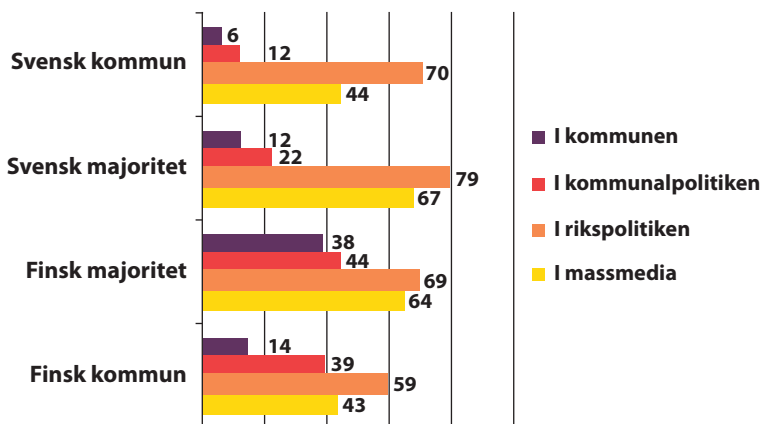
Den senaste mätningen (2014) visar att antalet pessimister nu förefaller att ha minskat. Nu uppger 69 procent av svenska språket har en framtid och följaktligen 31 procent att svenskans ställning i framtiden inte kan tas för given. Den negativa trenden förefaller att ha stannat och till och med svängt.

Pessimisterna finns i alla språkmiljöer och det finns ingen koppling till hur bra man anser sig kunna finska. Däremot förefaller det som om de som i vardagen långt övergivit sitt svenska modersmål skulle ha en större benägenhet att se pessimistiskt på svenska språkets framtid, vilket ju kan ses som en individuell språklig kapitulation.

Den egna språkmiljön är långt avgörande för hur man uppfattar språkklimatet (figur 10). I enspråkigt svenska kommuner och i tvåspråkiga kommuner med svensk majoritet är det ytterst få som upplever att språkklimatet i kommunen i allmänhet och inom kommunpolitiken i synnerhet blivit sämre.

Det är framför allt i tvåspråkiga kommuner med finsk majoritet man upplever att språkklimatet på det lokala planet blivit sämre. Det är dock värt att notera att det främst är svenskspråkiga i de svenska eller svenskspråkiga i de svenska eller svenskspråkiga kommunerna som upplever att språkklimatet inom rikspolitiken blivit sämre. Det är förmodligen så att de mera enspråkiga finlandssvenskarna är mera lyhörda för negativa stämningar än tvåspråkiga i finskdominerade miljöer, som även odramatiskt rör sig över den s.k. språkgränsen. Att denna grupp, som befinner sig betydligt närmare finskspråkiga medier och finskspråkigas attityder, i något mindre grad ser pessimistiskt på språkklimatet är värt att notera. Det handlar förmodligen i högre grad om attityder än direkta erfarenheter av ett försämrat språkklimat.

Figur 10. Andel som anser att språkklimatet blivit sämre inom olika sektorer, enligt hemkommunens språkliga status. (Barometern 2014)



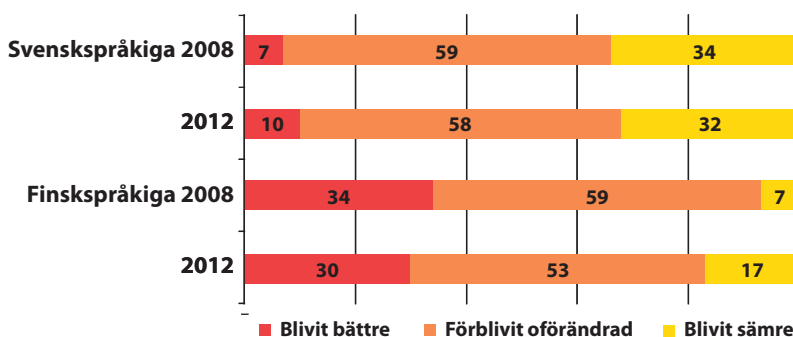
## SPRÅKSERVICEN OCH STRUKTURERNA

Diskussioner om kommunsammanslagningar har i de tvåspråkiga kommunerna ofta en språkpolitisk dimension. De lokala språkminoriteterna vädrar antingen morgonluft, om de kan slås samman med en starkare grannkommun och kanske utgör språklig majoritet i en ny kommunkonstellation. Detta gäller t.ex. finskspråkiga i Korsholm, Vörå och Malax, som ser en samgång med Vasa som en språklig vinst.

Svenskspråkiga lokala minoriteter i kommuner med idag tämligen väl fungerande svensk infrastruktur och tillfredsställande svensk betjäning är däremot oroad över kommunfusioner. Hit hör framför allt svenskspråkiga i Grankulla, Sjundeå, Sibbo, och Pyttis. Det är betydligt färre svenskspråkiga i kommuner som Hangö, Lojo, Vasa, Helsingfors, Vanda och Åbo som ser kommunsammanslagningar som språkliga försämringar. I många fall (Lojo, Helsingfors, Vanda) har man kanske redan nått smärtröskeln, medan man i Hangö och Vasa ser sammanslagningar med svenskdominerade kommuner som en klar förstärkning av det svenska serviceutbudet. Det finns en klar konsekvens i svarsmonstren, även om språkfrågan inte explicit lyfts fram som en viktig samhällsfråga.

Ungefär en av tre svenskspråkiga (i finskdominerade kommuner) anser kontinuerligt att den svenska servicen blir sämre. Lika stor andel av de finskspråkiga (i svenskdominerade kommuner) anser att den finska servicenivån bara blir bättre. Vi bör då komma ihåg att majoriteten av de svenskspråkiga bor i storstäder som Helsingfors, Esbo, Vanda, Åbo och Vasa, medan de finskspråkiga främst bor i kommuner som Jakobstad, Korsholm, Kristinestad, Pargas och Raseborg.

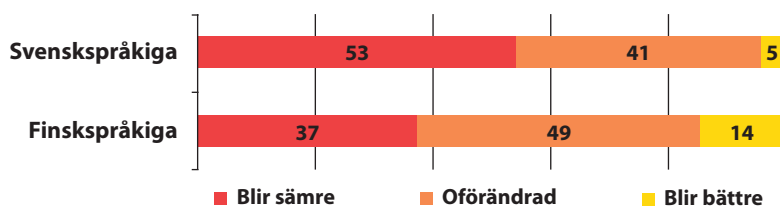
*Figur 11. Upplevda förändringar av den språkliga servicenivån i den egna kommunen, 2008 och 2012, svenskspråkiga och finskspråkiga minoriteter. Viktade värden. (Språkbarometern 2008, 2012)*



En knapp majoritet av svenskspråkiga i finskdominerade kommuner tror att kommunreformen för med sig sämre svensk service, eftersom man utgår från att de lokala språkbehoven inte beaktas i större kommuner med förändrad språkstruktur.

Intressant är dock att hela 37 procent av de finskspråkiga lokala minoriteterna tror att kommunreformen leder till sämre finsk service. Dessa svare finns framförallt i Österbotten, där de tilltänkta nya kommunkonstellationerna har en stark svensk bas. De finskspråkiga i Korsholm och Malax ser däremot en fusion med Vasa som en förbättring av den finska servicen.

*Figur 12. Kommunreformen och den språkliga servicen, enligt svensk- respektive finskspråkiga minoriteter. (Språkbarometern 2012)*



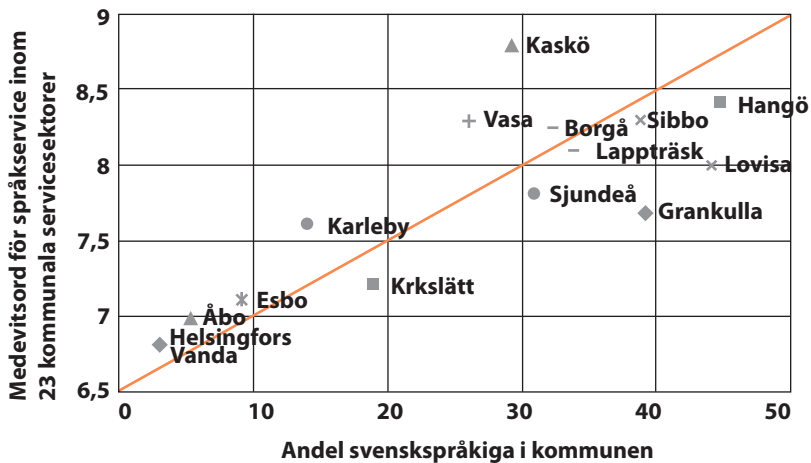
Ungefär hälften av de svenskspråkiga i Finland lever i kommuner, där de utgör majoritet. Trots detta är finlandssvenskarna medvetna om att de utgör en nationell minoritet och är beredda på att svensk service inom den statliga och privata sektorn inte alltid är tillgänglig, även om den kommunala sektorn där fungerar klanderfritt rent språkligt. Svenskspråkiga har en på erfarenhet baserad uppfattning om att de tillhör en minoritet, något som även påverkar den kollektiva identiteten.

Svenskspråkiga som lever i en lokal minoritetssituation finns ofta i städer, där den språkliga strukturen länge förändrats från att ha varit svenskdominerad till en situation där de svenskspråkiga i dag utgör en liten minoritet. Som en följd av inflyttning har den språkliga strukturen ändrats, vilket även lett till ett ”isflakstänkande”, men även till en anpassning till en situation där man inte tar för givet att svensk service skall finnas tillgänglig. Att svenskspråkiga i dylika miljöer samtidigt uppvisar en hög grad av individuell tvåspråkighet leder även till att behovet av svensk service inte alltid synliggörs. För de svenskspråkiga handlar det många gånger om att slå vakt om en svensk infrastruktur med skolor och institutioner och så långt det är möjligt försöka bevara vad man sedan länge uppnått i språkligt hänseende.

Jämfört med tidigare mätningar, 2004 och 2008, är förändringarna tämligen små. Ett lyckat koncept i Språkbarometrarna har varit att svara getts möjlighet att ge skolvitsord för erhållen språklig service inom de viktigaste kommunala och statliga instanser och enheter de flesta kommer i kontakt med.

En klar slutsats har varit att andelen svenskspråkiga i kommuner med finsk majoritet är långt viktigare än det absoluta antalet svenskspråkiga. Även om 35.000 Helsingforsvenskar och 20.000 Esbosvenskar utgör stora kund- och konsumentgrupper i sig drunknar de lätt som lokala minoriteter på 6–9 procent. Ju större minoritetens andel är desto större än det tvåspråkiga utbudet, även om minoriteten i absoluta tal är liten. Språkbarometern har visat (figur 10) att om den svenska minoriteten uppgår till 30 procent fungerar i regel den offentliga sektorns tjänster på svenska långt av egen kraft. Åtminstone är kund- och klienttillfredsställelsen god. Detta betyder dock inte att man kan nonchalera behovet av språkplanering och skapandet av strukturer för fungerande tvåspråkighet, men det är så mycket lättare då traditionen och arbetsmarknaden och befolkningen, både den svenska och finska, vant sig vid att båda språken används sida vid sida inom alla samhällssektorer. ”Trettioprocentsregeln”, som den slarvigt kallas, betyder inte heller att språklagen skulle vara omöjlig att tillämpa fullt ut i miljöer med små språkminoriteter, men här krävs mera språkplanering och eventuella särlösningar för svensk service.

Figur 13. Samband mellan språkstruktur och upplevd språklig service-nivå. (Språkbarometern 2012)



Inom det kommunala upplevs beredskapen att ge svensk service vara sämst inom den tekniska sektorn, vid idrottsanläggningar och inom den ofta delvis privatiserade avfallshanteringen. Största förväntningar har man på en fungerande sjuk- och hälsovård på sitt eget språk. Kultur- och bibliotekstjänster samt kommunernas telefonväxlar och webbsidor fungerar i regel tillfredsställande.



Inom den statliga sektorn får nödcentralen, räddningsverket, polisen samt närings-, trafik och miljöcentralen tämligen låga vitsord. Speciellt bekymmersamt är att trygghetsskapande institutioner som nödcentralen och räddningsverket inte fungerar tillfredsställande och att situationen försämrats sedan 2004 och 2008.

## SLUTORD

Under de år (2002-2014) finlandssvenska opinioner mätts inom ramen för Barometern har inga stora förskjutningar i opinionerna kunnat noteras. Aktuella debatter har dock temporärt påverkat opinionerna. Även mindre lokala politiska diskussioner och konflikter har gett utslag t.ex. i frågor som berör förtroendet för kommunalpolitiker.

De språkdebatter som böljat från och till har i någon mån lett till en större lyhördhet och en större pessimism när det gäller svenska språkets och tvåspråkighetens framtid i Finland. Men under de senaste åren verkar det trots allt ha skett en sorts konsolidering och en ökad tro på att grunden för finlandssvensk existens och samhällsliv är tryggad.

Paradoxen är dock att i de regioner där svenskan är mest hotad, inte minst i det offentliga rummet, där är även protesterna och den svenska mobiliseringen svagast, eftersom finlandssvenskarna där också är mest tvåspråkiga. Tvåspråkigheten leder till en språklig flexibilitet som ofta undergräver behovet av svenska särlösningar och en finlandssvensk framtidsstrategi.

På orter där tvåspråkigheten fungerar bäst är även finlandssvenskarna mera enspråkiga, åtminstone i sitt konsumtionsbeteende. De är samtidigt mera alerta och oroade för även mindre förändringar i den språkliga strukturen.

Empirin visar att när den svenska lokala minoriteten uppgår till en tredje del, eller ca 30 procent fungerar även närsamhället tvåspråkigt, ofta i egen kraft, eftersom arbetsmarknaden och den lokala kulturen fungerar tvåspråkigt. Om däremot minoriteten är mindre måste aktiv språkplanering till för att höja eller bevara en god språklig servicenivå.

Att, som det framkommit i ett antal kommunfusionsutredningar utgå från att "trettio-procentsmodellen" per automatik skulle fungera är dock att göra det för enkelt för sig. All språklagstiftning förutsätter någon form av språkplanering. Man kan inte ta för givet att språklagens bokstav följs per automatik, men förutsättningarna är mycket bättre med en betryggande demografisk bas. I fusionerade kommuner eller distrikt kan mer eller mindre enspråkiga kulturer mötas, vilket inte garanterar att tvåspråkigheten skulle fungera inom alla delsektorer även om den tvåspråkiga basen breddas.

Språkliga konsekvensutredningar och en aktiv uppföljande språkplanering måste till för att det tvåspråkiga samhället skall fungera i praktiken. Men det måste även finnas en balans i utbud och efterfrågan. Utan svenskt utbud försvinner snart efterfrågan, och utan svensk efterfrågan försvinner lätt utbudet. Att Finlands svenskar lever i skilda språkliga världar ändrar inte detta faktum.



# II. TERRITORIET

---

## BEFOLKNINGEN OCH TERRITORIET

*Fjalar Finnäs*

### INLEDNING

Det finns flera orsaker till att det svenska språket har en jämbördig ställning med det finska trots att den finlandssvenska befolkningen numerärt sett utgör en liten minoritet. En förklaring är otvivelaktigt att den svenskspråkiga befolkningen har levt koncentrerat inom ett geografiskt avgränsat område, där de utgjort den lokala majoriteten. Ett annat sätt att uttrycka saken är att säga att språkgrupperna levde nästan åtskilt från varandra vid tiden för utformningen av den första språklagen. I detta avseende har det emellertid skett betydande förändringar, med en ökad språklig uppblandning som har lett till att en allt större andel av finlandssvenskarna har förlorat sin lokala majoritetsställning. För att bedöma framtiden för svenskan räcker det inte med att fokusera enbart på den finlandssvenska befolkningen och dess numerär på nationell nivå, utan man bör även inkludera den övriga befolkningen och studera de lokala språkliga förhållandena. Den svenskspråkiga befolkningens rättigheter garanteras förvisso av grundlagen och språklagen, men olika administrativa reformer har lett till att beslut, som har konsekvenser för den språkliga servicen, i ökande grad fattas inom finskdominerade enheter. Detta gäller även de pågående reformerna.

Syftet med detta bidrag är att granska framtidsförutsättningarna genom att kort kommentera befolkningsutvecklingen samt möjliga konsekvenser för språkstrukturen av olika administrativa alternativ. För att kunna bedöma den nuvarande situationen bättre granskas först utvecklingen fram till idag.

## DEN TIDIGARE UTVECKLINGEN

Förfinskningen startade och har varit starkast i Helsingfors. Trots att antalet svenska invånare nästan fördubblades under 1900-talets första hälft halverades deras relativa andel av hela befolkningen. Förfinskningen av andra delar av det svenska bosättningsområdet accelererade under efterkrigstiden genom industrialiseringen och de stora årskullarnas inträde på arbetsmarknaden. Från år 1950 till idag har befolkningsökningen i landet som helhet i mycket hög grad skett inom de svenska och tvåspråkiga kommunerna. Inom detta område har den finskspråkiga befolkningen trefaldigats medan ökningen utanför området varit endast knappt 10 %. Även om den svenska befolkningen totalt sett minskade kraftigt under 1950- och 1960-talet kan man rent generellt hävda att orsaken till de språkliga förändringarna i kommunerna är den finska inflyttningen.

*Tabell 1. Den svenskspråkiga befolkningens fördelning efter boningsortens språkstruktur 1950-2013 (n och %)*

Andel svenska	1950	1970	1990	2013	1950	1970	1990	2013
- 10	0	14453	53077	73390	0,0	4,7	17,8	25,0
11-20	81895	74455	20541	13103	23,4	24,4	6,9	4,5
21-30	11891	14947	28101	17083	3,4	4,9	9,4	5,8
31-40	14768	6037	16953	26037	4,2	2,0	5,7	8,9
41-50	13079	18941	23560	10526	3,7	6,2	7,9	3,6
51-60	7376	38342	23094	26787	2,1	12,6	7,7	9,1
61-70	44947	9738	13780	32101	12,8	3,2	4,6	11,0
71-80	34696	20840	17043	4981	9,9	6,8	5,7	1,7
81-90	37692	26288	25176	42182	10,8	8,6	8,4	14,4
91-100	66374	50407	39550	4578	19,0	16,5	13,2	1,6
<b>Åland</b>	20879	19903	23453	25395	6,0	6,5	7,9	8,7
<b>Finska</b>	14689	9055	12410	14814	4,2	3,0	4,2	5,1
	350236	305376	298728	292990	100,0	100,0	100,0	100,0

I tabell 1 redovisas den svenskspråkiga befolkningens fördelning efter boningsortens språkstruktur efter 1950 och i tabell 2 olika karakteristika för att sammanfatta dessa. Fördelningarna redovisas även grafiskt i figur 1. Rent statistiskt kan man säga att den svenskspråkiga befolkningens fördelning efter hemkommunens språkstruktur är bimodal, med en topp för starkt finskdominerade och en annan för starkt svenskdominerade orter. Detta innebär att de vanliga sammanfattande karakteristikerna inte ger nå-

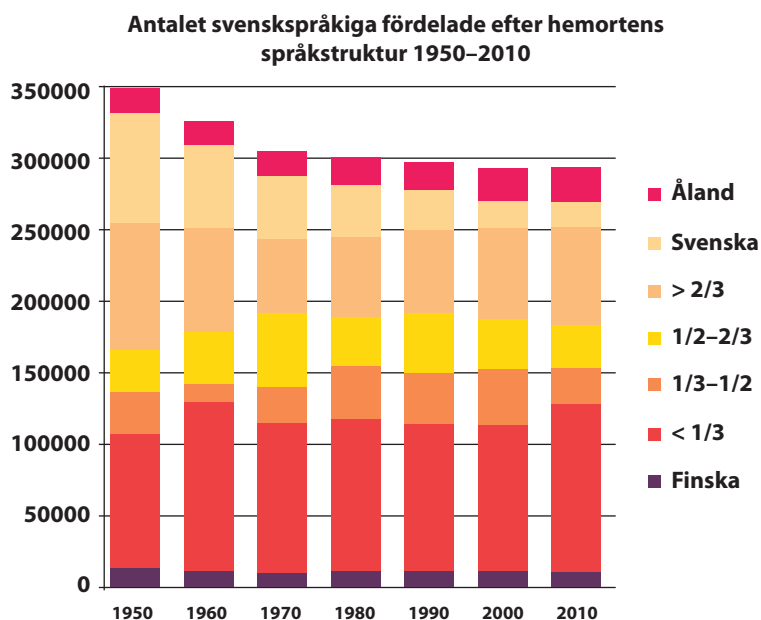
gon god beskrivning av förhållandena och utvecklingen i den meningen, att den språkliga miljö som de anger, inte kan betraktas som typisk för befolkningen.

Tabell 2. Olika sammanfattande mått på den genomsnittliga språkstrukturen för den svenskspråkiga befolkningen (%).

	I majoritet	Medelvärde	Median
1950	61	59	69
1970	55	53	56
1990	48	51	50
2013	46	46	43

Uttryckt med hjälp av medelvärdet, dvs. den genomsnittliga språkmiljön för den svenskspråkiga befolkningen, kan man säga att det var knappt 60 % år 1950, men att det sjunkit i jämn takt ned till 46 %. Talet som anger hur stor andel av befolkningen som levt i majoritetsställning uppvisar nästan exakt samma utveckling. Medianen som anger språkmiljön för den "mittersta" personen ger dock en bild av en större förändring, ty den har sjunkit från 69 % till 43 %.

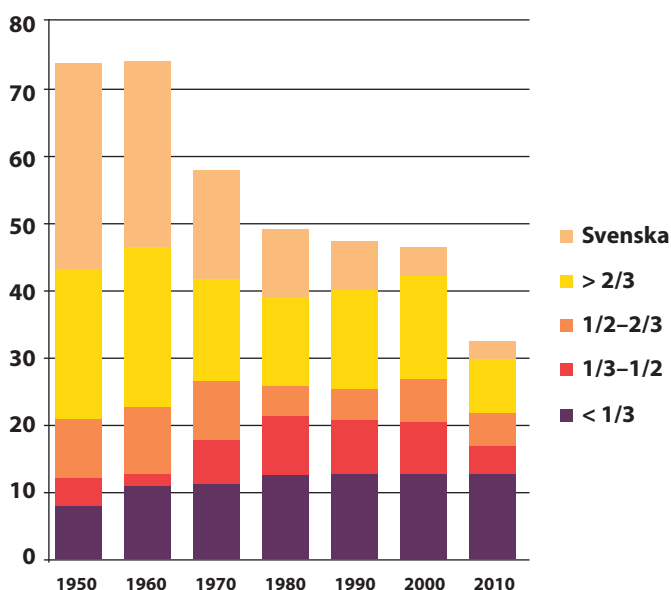
Figur 1. Den svenskspråkiga befolkningens fördelning efter hemkommunens språkstruktur 1950-2010.



Den kanske viktigaste förändringen som skett är emellertid att en så stor andel av den svenskspråkiga befolkningen förvandlats till en liten minoritet relativt sett. År 1950 utgjorde finlandssvenskarna minst en femtedel av hela befolkningen på alla tvåspråkiga orter, men i nuläget lever nästan en tredjedel på orter där de inte ens utgör en tiondel.

Det som givetvis också försvårar en enkel beskrivning av de språkliga förändringarna på lokal nivå är det stora antalet kommunsammanslagningar. I detta avseende har förändringarna de facto varit större än i fråga om befolkningstalet. År 1950 fanns det 31 enspråkigt svenska kommuner utanför Åland, och 44 tvåspråkiga varav 32 med svensk majoritet och 12 med finsk. Efter de omfattande sammanslagningarna i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet hade de enspråkigt svenska kommunernas antal reducerats till 15 medan antalet tvåspråkiga var nästan oförändrat eller 43. Det hade dock skett byte av majoritetsspråk i flera kommuner, så att antalet med svensk majoritet nu uppgick till 25. Fram till millennieskiftet förändrades språkstatusen för alla de enspråkigt svenska kommunerna förutom Larsmo, Korsnäs och Närpes, men antalet tvåspråkiga kommuner förblev det oaktat nästan oförändrat, eftersom det fortsättningsvis skett sammanslagningar. Eftersom detta fortsatt har antalet tvåspråkiga kommuner fortsättningsvis minskat, och i dagens läge återstår endast 30. Medan det under 1970-talet ännu fanns 40 svenska eller svenskdominerade kommuner återstår nu endast 15.

*Figur 2. Antalet svenska och tvåspråkiga kommuner enligt andelen svenskspråkiga 1950-2010.*



Trots att den allmänna uppfattningen kan vara att det svenska territoriet naggas i kanterna, är detta inte korrekt. Fram till år 1950 fanns det förvisso fyra kommuner, Karuna och Salo samt Tusby och Vichtis, som blev enspråkigt finska, men efter det är det endast Finby med ca 80 svenskspråkiga personer som förlorat sin status som tvåspråkig kommun. För Finbys del skedde förändringen i samband med samgången med Salo. Till dessa förändringar kan ytterligare läggas Lojo köping (blev stad 1969) som likaså blev enspråkig år 1953. År 1997 sammanslogs emellertid staden med den tvåspråkiga landskommunen, och även om den inte heller nu uppfyller de formella kraven, har den frivilligt förklarats som en officiellt tvåspråkig ort.

I den övervägande delen av alla de kommunsammanslagningar som hittills företagits har det inte lett till förändrade majoritetsförhållanden mellan språkgrupperna. Samgången av Gamlakarleby år 1969 med Karleby och Öja innebar dock att de senare förlorade sin svenska majoritet. För Öjas del var det t.o.m. en förändring från enspråkigt svensk till tvåspråkig med finsk majoritet. I dagens läge är ungefär 70 % av Öjas befolkning svenskspråkig. Motsvarande gäller i viss mån också Sundom i Vasa. Sundom utgjorde en del av Solf kommun som år 1973 överfördes till Vasa. Andelen svenskspråkiga i området uppgår i dagens läge till drygt 70 %.

Kommunsammanslagningarna i Åboland och Nyland åren 2009 och 2010 reducerade antalet tvåspråkiga orter med 10. För de åboländska kommunerna som ingår i Kimitoön och Pargas innebar sammanslagningarna ingen förändring av språklig status, ty alla var tvåspråkiga med svensk majoritet. För finskdominerade Pojos del innebar bildandet av Raseborg att området formellt fick svensk majoritet, medan de svenskdominerade kommunerna Pernå och Liljendal numera ingår i Lovisa med finskspråkig majoritet.

Som en sammanfattning kan vi således notera att förfinskning svarar för ett tiotal fall av den totala minskningen från 75 svenska eller tvåspråkiga kommuner till endast 33, medan resten eller omkring 30 beror på sammanslagningar. Notabelt i detta sammanhang är att även alla de gamla kommuner som ingår i dagens svenskdominerade kommuner fortsättningsvis har svensk majoritet inom sitt område. Inom de gamla gränserna är språkförhållandet mycket jämnt i Kristinestad, men med en liten svensk majoritet.

Man kan t.o.m. hävda att i rent geografiskt hänseende har det finlands-svenska territoriet, dvs. de svenska och tvåspråkiga kommunerna, blivit större till följd av olika kommunsammanslagningar där enspråkigt finska kommuner anslutits till en tvåspråkig ort. Detta är t.ex. fallet i Åbo och till de senaste "landvinningarna" hör de finska kommuner som anslöt sig till Karleby samt Lillkyro som gick ihop med Vasa. År 1970 omfattade de svenska och tvåspråkiga kommunerna knappt 15 800 km<sup>2</sup> men i dagens läge uppgår ytan till drygt 18 300 km<sup>2</sup>.



Med tanke på diskussionerna på finskt håll om svenskans betydelse, och försvagade kunskaper i finska, är det något paradoxalt att notera att befolkningsutvecklingen under efterkrigstiden de facto har inneburit att andelen finskspråkiga som lever i tvåspråkiga kommuner har fördubblats. År 1950 levde mindre än en åttondel av de finskspråkiga inom det huvudsakliga svenska bosättningsområdet men i dagens läge gäller detta mer än en fjärdedel. Antalsmässigt innebär detta en ökning från drygt 450 000 till 1,3 miljoner finskspråkiga. Svenskfinland är således hemvist även för en betydande del av landets finskspråkiga.

## DET FRAMTIDA BEFOLKNINGSTALET

Utvecklingen av en befolknings storlek och struktur är egentligen en trög process, och den närmaste framtiden bestäms i hög grad av den aktuella sammansättningen. Mot bakgrund av detta borde det vara förhållandevis lätt att förutse utvecklingen åtminstone ett par årtionden framåt. Att framtiden likväl kan vara svår att förutse framgår av en granskning av de befolkningsframskrivningar som gjorts tidigare.

Vid en snabb anblick verkar Forsbergs prognos utgående från folkräkningsuppgifterna år 1950 rätt väl förutse den efterföljande befolkningsnedgången och enligt beräkningarna skulle befolkningstalet vara nere på 294 100 år 1980. En närmare granskning visar emellertid att alla de demografiska komponenterna felbedömdes grovt, men att felet kompenenserade varandra. Han kunde inte förutse varken emigrationens omfattning eller den kraftiga fruktsamhetsnedgången, men i gengäld överskattades effekten av förfinskning och dödlighet. Enligt prognosen borde det t.ex. ha fötts omkring 4350 barn per år i början av 1970-talet medan det verkliga antalet var ca 3400.

I början av 1970-talet var framtidsutsikterna för den finlandssvenska befolkningen fortfarande dystra. Emigrationen hade kraftigt decimerat befolkningen under de två föregående årtiondena så att den minskat med nästan 45 000 personer till endast drygt 303 000, och eftersom utflyttarna var förhållandevis unga hade det resulterat i en så ogynnsam åldersstruktur att befolkningen uppvisade ett årligt födelseunderskott. En ökande andel gifte sig med finskspråkiga och detta antogs bidra till en förfinskning av individerna, samtidigt som det också ledde till en indirekt minskning till följd av att majoriteten av barnen i de tvåspråkiga familjerna blev finskspråkiga. Förutom att det fanns indikationer på att emigrationen minskat fanns det inga tecken som tydde på en svängning i positiv riktning, och

detta ledde till att de framskrivningar som Forsberg gjorde år 1975 var synnerligen pessimistiska. En trendframskrivning resulterade i en nedgång till 235 000 för år 1990, medan en beräkning baserad på till synes överoptimistiska antaganden skulle ge ett befolkningstal på 278 000. Ett pessimistiskt alternativ gav ett så lågt tal som 226 000. Med facit i hand vet vi att det faktiska befolkningstalet blev 296 700. Förklaringen till felskattningarna är att utvecklingen blev avsevärt mera positiv på alla områden än vad som kunde förutses. Även om emigrationen fortsatte under 1970-talet var den avsevärt mindre än tidigare och 1980-talet som helhet resulterade i ett litet flyttningsöverskott. I de tvåspråkiga familjerna satsade man i allt högre grad på svenska vilket resulterade i att en majoritet av barnen blev svenska, samtidigt som fruktsamheten även började stiga. Farhågorna om regelrätt förfinskning kom dessutom på skam, vilket till en del sannolikt förklaras av att språkgruppskriteriet i den officiella statistiken ändrade från huvudspråk till modersmål. Denna omläggning resulterade dessutom i ett engångstillskott på drygt 6000 personer för den svenska befolkningen. Till detta kan ytterligare läggas det som kan sägas känneteckna de allra flesta befolkningsprognoser som gjorts, nämligen att man inte vågat tro på att de nedåtgående trenderna i dödsriskerna skulle kunna fortsätta på det sätt de gjort.

Nästan tio år senare utarbetade Mauri Nieminen på Statistikcentralen en prognos för den svenskspråkiga befolkningen som baserade sig på uppgifter fram till år 1980. Denna sträckte sig fram till år 2020. Tack vare de nya flyttningstrenderna, samt att modersmålskriteriet nu kunde beaktas gav beräkningarna en lite positivare bild av framtiden, men befolkningstalet skulle det oaktat vara nere på 280 000 år 2000. Det verkliga talet var nästan 292 000. Enligt prognosen skulle det årliga födelseunderskottet uppgå till ca 1300 kring millennieskiftet, och därefter skulle det växa ytterligare. Kring år 2010 skulle födelseårskullarnas storlek vara nere på ungefär 2500. I verkligheten blev de omkring 3500.

Syftet med denna genomgång är inte att kritisera Forsberg och Nieminen för dåligt utförda prognoser, utan att illustrera hur tidsbundna bedömningarna är, och hur svåröversäglig framtiden är. I själva verket återfinns även samma problematik i min egen avhandling från år 1986. Jag hade tillgång till lite mera information om tvåspråkiga familjer samt om den språkliga rörligheten, och jag kunde påvisa lite positivare framtidsutsikter än Nieminen, men jag stannade ändå klart under de faktiska siffrorna. Det var t.ex. omöjligt att förutse svenskans starka ställning i de tvåspråkiga familjerna, vilket bidrog till den kraftigt förhöjda reproduktionen.

I anslutning till den senare av sina prognoser konstaterade Forsberg att det uttalats farhågor för att negativa framskrivningar kan ge upphov till en överdriven pessimism. Han påpekade dock att även en avsaknad av uppgifter kan ha en liknande inverkan. Statistiska befolkningsuppgifter förefaller

således vara viktiga, men frågan är hur man egentligen skall förhålla sig till förutsägelser om den framtida befolkningsutvecklingen. Trots ovanstående brasklappar visavi möjligheterna att förutse framtiden, anser jag i likhet med Forsberg, att statistiska uppgifter försvarar sin plats, bara de används på ett förnuftigt sätt. En konsekvens är emellertid att jag avhåller mig från explicita beräkningar för de olika regionerna och för lokala språkförhållandena eftersom dessa i så hög grad beror på en eventuell finsk inflyttning. De framtida flyttningsströmmarna är synnerligen svåra att förutse. En motsvarande förfinskningssvåg som förekom tidigare och i hög grad föranleddes av de stora årskullarnas inträde på arbetsmarknaden kan knappast upprepas eftersom de demografiska förutsättningarna saknas. Det kan också vara all anledning att notera att den etniskt finska befolkningen sannolikt börjar minska inom något enstaka år. År 2013 var ökningen av antalet finskspråkiga personer endast drygt 2500. Befolkningsökningen för Finland som helhet kommer alltså till stånd till följd av invandring av personer med utländsk härkomst.

Enligt de senaste framskrivningarna från år 2013 har den finlandssvenska befolkningen goda förutsättningar att bibehålla sin nuvarande storlek och t.o.m. öka något under den närmaste framtiden. Tack vare tillskottet från de tvåspråkiga familjerna är reproduktionen på en så hög nivå att befolkningen bör kunna uppnå ett årligt födelseöverskott på minst ett par hundra individer under de närmaste årtiondena. Under de senaste åren har nettoeffekten av den geografiska omflyttningen pendlat kring noll, och några direkta orosmoln syns inte i detta avseende. Inom de närmaste åren kan vi därför förvänta oss en liten ökning av det totala befolkningstalet. Det borde inte ens vara omöjligt att återigen nå upp till 300 000. Utvecklingen är inte likartad i alla åldersgrupper, och vi får med allra största säkerhet räkna med en tilltagande ökning av antalet personer över 75 år, då de stora efterkrigsårskullarna uppnår denna ålder. Å andra sidan kommer barnens andel också att stiga, förutsatt att fruktsamheten bibehålls på nuvarande höga nivå. Befolkningen i de mest aktiva åldrarna kommer däremot att minska.

Ur ett rent demografiskt perspektiv ter sig framtidsutsikterna goda för den svenskspråkiga i den meningen att det kommer att finnas ett underlag för det svenska språket även i framtiden. Med tanke på den starka elevtillströmningen till de svenska grundskolorna under de senaste decennierna, det har årligen kommit omkring en tiondel flera elever än antalet svenskregistrerade barn, ger den officiella språkangivelsen dessutom en lite skev bild av de faktiska förhållandena. Samtidigt bör man notera att en ökande andel av den svenskregistrerade befolkningen inte är lika genuint svenskspråkig som tidigare, eftersom andelen med tvåspråkig familjebakgrund är stor i de unga årsklasserna. Av de årskullar som föddes på 1950-talet har endast

ca 15 % en tvåspråkig bakgrund, medan andelen närmast sig 40 % bland dem som fötts efter 1990. I detta avseende finns det också stora regionala skillnader till följd av att förekomsten av tvåspråkiga familjer är så starkt beroende av de lokala språkförhållandena. Däremot påverkas barnens språkregistrering i mycket ringa grad av språkstrukturen under de senaste årtionedena. Medan omkring två tredjedelar av de svenskspråkiga barnen i huvudstadsregionen har en tvåspråkig bakgrund är motsvarande andel i Österbotten omkring en femtedel.

## SPRÅKSTRUKTUREN INOM SVENSKFINLAND

Liksom tidigare kan man förvänta sig att omfattande språkliga förändringar i huvudsak beror på inflyttning av finskspråkiga. Om man ser på dagens svenskdominerade orter är det kanske Ingå som ligger närmast ett byte av majoritetsspråk (Se tabell 3). Andelen svenskspråkiga (av svensk- och finskspråkiga) är förvisso ännu 56 %, men eftersom kommunen är så pass liten krävs det ingen stor finsk ökning för att de skall uppnå majoritet. Antalet svenskspråkiga var 3019 år 2013 mot 2373 finskspråkiga. Med den utveckling som varit under de senaste fem åren skulle majoritetsspråket byta om tjugo år.

I Pargas uppgår andelen svenskspråkiga efter sammanslagningen med skärgårdskommunerna till knappt 58 %, men åtminstone hittills har den finska befolkningsökningen inte varit så omfattande att ett majoritetsbyte skulle vara aktuellt inom de närmaste årtionedena. Kimitoön är än mera svenskdominerad med en andel svenskspråkiga över 70 %, och det finns inga tecken på att den finska befolkningen skulle öka i någon större omfattning. I Raseborg är den svenska dominansen fortsättningsvis mycket stark, och eftersom befolkningen dessutom är så stor skulle det krävas en synnerligen kraftig inflyttning av finskspråkiga för att några dramatiska förändringar skulle kunna ske. År 2013 fanns det 18756 svenskspråkiga i staden mot endast 8820 finskspråkiga, och antalet finskspråkiga hade ökat med endast 255 personer sedan 1990.

Av de svenskdominerade kommunerna i Österbotten är det egentligen endast Korsholm som har upplevt någon mera omfattande finsk inflyttning, och det medför att dessa starka svenska språkmiljöer har alla förutsättningar att bestå. I Korsholm är läget även förhållandevis stabilt ty absolut sett har den svenska befolkningen ökat nästan lika mycket som den finska. I Kristinestad där den svenska övervikten är mindre gäller samma sak såtillvida att språkgrupperna utvecklats ungefär lika, men vardera har minskat i storlek. Osäkerheten beträffande framtiden består här främst i

om man lyckas skapa arbetsplatser som kunde vända den negativa befolkningsutvecklingen, ty det skulle sannolikt ha konsekvenser speciellt för den finskspråkiga befolkningsdelen.

Jakobstad är såtillvida avvikande från den generella utvecklingen i Svenskfinland att andelen svenskspråkiga de facto har stigit med några procentenheter sedan 1990, till följd av en minskande finskspråkig befolkning. Sedan år 1990 har antalet finskspråkiga minskat med nästan 1400 personer samtidigt som antalet svenskspråkiga nästan bibehållits på oförändrad nivå.

På de orter i Nyland där antalet finskspråkiga minskat har den svenska befolkningen också minskat minst lika mycket, vilket har lett till en minskande relativ andel svenskspråkiga. Detta gäller bl.a. Lovisa, Hangö och Lappträsk. Kommuner där svenskan varit stark, men där de svenskspråkiga snabbt förvandlas till en liten minoritet, relativt sett, är Sjundea, Sibbo och Borgå. I alla dessa kommer andelen svenskspråkiga sannolikt att sjunka under 30 % inom det närmaste årtiondet. I Kyrkslätt är andelen redan under 20 %. Avståndet till huvudstaden är uppenbart en väsentlig faktor i de nyländska kommunernas språkliga utveckling.

En granskning av framtidsutsikterna inom de nuvarande kommungränserna kan ha ett värde, men det mesta talar för att kommunkartan kommer att se avsevärt annorlunda ut inom några år. Det är därför även motiverat att se lite på de språkliga förutsättningarna enligt olika kommunkonstellationer (Tabell 4). Det bör poängteras att fokus här ligger enbart på konsekvenserna för språkstrukturen och specifikt ur den svenska befolkningens perspektiv, och inga övriga aspekter beaktas.

I östra Nyland är det nuvarande läget sådant att förutsatt att man inte inkluderar enspråkigt finska kommuner skulle de språkliga konsekvenserna av kommunsammanslagningar vara små. Varje kombination av Lovisa, Borgå, Sibbo och Lappträsk skulle leda till områden med ca en tredjedel svenskspråkiga. Frågan är snarast vad som sker med Mörskom, som eventuellt kan sammanföras med finska kommuner. I ett sådant fall kan man befara att det snarare kan gå som när Finby uppgick i Salo än som i Lojo, som förklarade sig tvåspråkig när landskommunen anslöts, trots att de formella villkoren inte uppfylldes. Storleksmässigt påminner Mörskom med sina knappt 200 svenskspråkiga mera om Finby än om Lojo landskommun, där det fanns över 1000 svenskspråkiga. Situationen är likartad i Pyttis, där antalet svenskspråkiga är drygt 400. Det verkar osannolikt att Pyttis skulle kunna ingå i en tvåspråkig kommun efter en sammanslagning.

I Ingå i västra Nyland kunde den svenska majoriteten bevaras vid en samgång med Raseborg, men i annat fall verkar ett byte vara oundvikligt. Eftersom Raseborg är så mycket större än Hangö, skulle en samgång mellan dessa städer ha endast marginell inverkan på språkförhållandena i Raseborg medan majoritetsspråket skulle skifta i Hangö.

I Pargas och Kimitoön är förutsättningarna så pass likartade att en samgång inte skulle ha några andra konsekvenser än att en svensk majoritet är garanterad längre in i framtiden, än i ett självständigt Pargas. Eftersom Åbo är tvåspråkig i kraft av det absoluta antalet svenskspråkiga som vida överstiger det erforderliga 3000 borde sammanslagningar med någon eller några av grannkommunerna inte ha några avgörande språkliga konsekvenser för åbosvenskarna. En samgång med Åbo skulle dock innebära att St. Karins' växande svenskspråkiga befolkning som nu överstiger 1300 personer skulle inlemmas i en tvåspråkig enhet.

För Österbottens del har det diskuterats allt från en bibehållen kommunstruktur till en enda stor kommun. Till följd av kommunernas varierande storlek samt att de största orterna har finsk majoritet får de olika alternativen olika språkliga konsekvenser. Åldersstrukturmässigt är det dessutom stora skillnader mellan de norra och södra delarna.

I södra Österbotten skulle en sammanslagning av Närpes, Kristinestad och Kaskö resultera i en kommun med starkt svenskspråkig majoritet, eller närmare 75 %. Ett problem i detta sammanhang är att sammantaget når de tre städerna inte upp ens till 18000 invånare vilket klart understiger 20 000 som angetts som en nedre gräns för kommunstorleken. Befolkningen i området har dessutom en ofördelaktig åldersstruktur, som i viss mån förbättrats tack vare invandring, men en fortsatt befolkningsminskning förefaller oundviklig.

Landskommunerna runt Vasa från Korsnäs till Vörå är alla kraftigt svenskdominerade, men vid en sammanslagning med Vasa skulle andelen svenskspråkiga knappt överstiga 40 %. Denna beräkning innefattar inte de två finskspråkiga kommunerna Laihela och Storkyro. En ytterligare inkludering av de tre sydliga städerna skulle resultera i en kommun med knapp finsk majoritet.

För kommunerna i norra Österbotten skulle sammanslagningar inte ha några större språkliga konsekvenser. Detta gäller givetvis för de orter som tillhör landskapet Österbotten. Om man även skulle inkludera Karleby blir situationen en annan. En kommun som skulle omfatta hela området från Karleby till Nykarleby skulle få en finsk majoritet.

Ett sätt att sammanfatta situationen är att konstatera att alla kombinationer utan Vasa eller Karleby har små konsekvenser för språkstrukturen, men så fort någon av dessa inkluderas resulterar det i en kommun med finsk majoritet. Ett undantag är en kommun som omfattar hela landskapet Österbotten, alltså från Kaskö till Kronoby, och detta gäller oavsett om Laihela och Storkyro ingår eller ej.

En konsekvens av sammanslagningar är att de sista tre enspråkigt svenska kommunerna Larsmo, Korsnäs och Närpes, skulle ingå i tvåspråkiga kommuner. På ett symboliskt plan kan detta ses som viktigt, men i praktiken är

skillnaden marginell för de berörda kommunerna i detta avseende. Faktum är ju dessutom att åtminstone Närpes redan anhållit om att förklaras för en tvåspråkig kommun för att få större statsandelar.

Närpes anhållan om status av tvåspråkig ort trots att kriterierna inte uppfylls innebär egentligen att man lösgör kommunens formella språkstatus från kopplingen till medborgarnas modersmål. Detta innebär samtidigt att ett viktigt argument för den nuvarande språkstatistiken försvinner. Samma sak gäller även ifall man går in för radikala sammanslagningar. Nästan alla tvåspråkiga kommuner kommer att ha en finsk majoritet, och på de områden där de svenskspråkiga inte når upp till 6 eller 8 % är deras antal så stort att tvåspråkigheten garanteras av antalet. Små svenska befolkningar som i Mörskom och Pyttis riskerar dock att förlora rätten till svensk kommunal service. Det är endast några få områden som har förutsättningar att ha svensk majoritet, men å andra sidan är det då fråga områden med så svenska områden att den svenska dominansen bör bestå under överskådlig tid. Raseborg tillsammans med Hangö och/eller Ingå är en enhet som kommer att ha svensk majoritet under åtskilliga årtionden och detsamma gäller ett sammanslaget Kimitoön och Pargas. I Österbotten finns förutsättningar för ett par starka svenska enheter, men också lösningar där hela området får finsk majoritet. Det är uppenbart att vi är mycket nära en situation där kommunernas språkliga status i praktiken inte längre behöver fastställas vart tionde år utgående från medborgarnas individuella modersmål, och antalet enheter med svenska som administrativt språk utanför Åland riskerar att bli försvinnande litet.

Tabell 3. Antalet svenskspråkiga 1980 och 2013, samt deras relativa andel i svenska och tvåspråkiga kommuner, enligt nuvarande kommunindelning.

				Av alla		Av svenska och finska		
	Svenskspråkiga	Svenskspråkiga	totalt	2013	1980	1990	2000	2013
	1980	2013	2013					
<b>HELA LANDET</b>	300482	290910	5451270	5,3	6,3	6,0	5,7	5,6
<b>Karleby</b>	7298	6183	47031	13,1	17,5	16,3	15,2	13,5
<b>Kronoby</b>	6318	5391	6682	80,7	90,2	87,9	86,3	82,5
<b>Larsmo</b>	2928	4683	5065	92,5	94,2	93,4	93,4	93,8
<b>Pedersöre</b>	7973	9835	10970	89,7	91,7	90,8	91,6	91,0
<b>Jakobstad</b>	11447	10965	19633	55,8	55,4	55,8	56,3	59,9
<b>Nykarleby</b>	6855	6569	7524	87,3	91,1	91,8	91,5	92,3
<b>Vörå</b>	6617	5525	6691	82,6	86,5	87,2	87,9	86,9
<b>Korsholm</b>	10998	13209	19153	69,0	80,4	74,7	73,7	70,3
<b>Vasa</b>	15056	15053	66321	22,7	25,8	25,1	24,2	24,5
<b>Malax</b>	5279	4802	5580	86,1	92,6	90,5	90,7	89,7
<b>Korsnäs</b>	2295	1934	2218	87,2	98,9	98,5	97,7	96,4
<b>Närpes</b>	10133	7915	9335	84,8	93,8	94,0	93,9	93,7
<b>Kristinestad</b>	5333	3878	7001	55,4	59,0	58,3	57,8	57,2
<b>Kaskö</b>	531	385	1350	28,5	27,8	27,8	30,8	30,5
<b>Pargas</b>	9848	8745	15507	56,4	67,7	62,9	60,1	57,6
<b>Åbo</b>	8438	9783	182072	5,4	5,2	5,2	5,4	5,9
<b>Kimtoön</b>	6730	4932	7012	70,3	74,7	75,1	73,5	71,9
<b>Raseborg</b>	19689	18756	28695	65,4	70,5	69,9	69,4	68,0
<b>Hangö</b>	5972	3901	9109	42,8	49,4	47,7	45,7	44,7
<b>Ingå</b>	3002	3019	5562	54,3	74,1	67,8	64,9	56,0
<b>Sjundeå</b>	1784	1831	6183	29,6	49,7	44,7	38,9	30,8
<b>Kyrklätt</b>	5538	6661	37899	17,6	27,9	24,0	21,1	18,7
<b>Lojo</b>	1799	1685	47703	3,5	4,8	4,2	3,8	3,7
<b>Grankulla</b>	3263	3265	9101	35,9	45,7	43,8	40,3	37,8
<b>Esbo</b>	17265	20275	260753	7,8	12,7	10,9	9,7	8,9
<b>Helsingfors</b>	45064	35844	612664	5,9	9,4	7,8	6,9	6,7
<b>Vanda</b>	6577	5722	208098	2,7	5,0	4,1	3,5	3,2
<b>Sibbo</b>	7261	6724	18914	35,6	56,1	50,5	43,1	36,7
<b>Borgå</b>	15649	15006	49426	30,4	40,9	37,9	35,0	31,9
<b>Lovisa</b>	8544	6504	15493	42,0	48,6	47,0	46,0	43,4
<b>Lapträsk</b>	1318	925	2820	32,8	36,5	35,8	35,5	34,1
<b>Mörskom</b>	281	194	1987	9,8	13,6	13,0	11,8	10,0
<b>Pyttis</b>	771	438	5384	8,1	14,8	12,4	11,4	8,4



Tabell 4. Antalet svensk- och finskspråkiga samt totalbefolkning i olika hypotetiska kommunkonstellationer enligt läget 2013. Andelen svensk-språkiga av antalet svensk- och finskspråkiga.

	Finsk-språkiga	Svensk-språkiga	Andel svenska	Totalt
Karleby	39637	6183	13,5	47031
Karleby+Kronoby	40779	11574	22,1	53713
Jakobstad	7346	10965	59,9	19633
Pedersöre+Larsmo+Nykarleby	1829	21087	92,0	23559
Pedersöre+Larsmo+Nykarleby+Jakobstad	9175	32052	77,7	43192
Pedersöre+Larsmo+Nykarleby+Jakobstad+Kronoby	10317	37443	78,4	49874
Karleby-Nykarleby	49954	43626	46,6	96905
Vörå+Korsnäs	6419	18734	74,5	25844
Malax+Korsnäs	622	6736	91,5	7798
Vörå-Korsnäs (exkl. Vasa)	7041	25470	78,3	33642
Vörå-Korsnäs (inkl. Vasa)	53516	40523	43,1	99963
Närpes+Kistad+Kaskö	4306	12178	73,9	17686
Vörå-Kaskö	57822	52701	47,7	117649
Kronoby-Kaskö	68139	90144	57,0	167523
Kronoby-Korsnäs	63833	77966	55,0	149837
Karleby-Kaskö	107776	96327	47,2	214554
Pargas+Kimitoön	8367	13677	62,0	22519
Raseborg+Hangö	13648	22657	62,4	37804
Borgå+Lovisa	40482	21510	34,7	64919
Borgå+Sibbo	43614	21730	33,3	68340
Borgå+Sibbo+Lovisa	52094	28234	35,1	83833
Borgå+Sibbo+Lovisa+Lappträsk	53883	29159	35,1	86653

# DET RURALA, DET URBANA OCH DET MOBILA

*Kjell Andersson, Kenneth Nordberg och Erland Eklund*

## INLEDNING

Begreppen ruralt och urbant – eller landsbygd och stad – ingår i vardagspråket och alla människor har troligen en föreställning om ett antal företeelser som de anser höra ihop med det rurala eller det urbana. Eftersom begreppen både historiskt och i samtiden använts som speglar för ideologiska projiceringar av goda och onda samhällen är det inte svårt att förstå att det i de flesta samhällen pågår en ständig diskussion kring frågor om urbant och ruralt i samhällsutvecklingen.

I samhällsvetenskaplig (inklusive geografisk) litteratur finner man ett otal klassifikationer av ruralt och urbant och olika ”blandformer” eller gradienter mellan dessa grundenheter. Ofta förekommande klassifikationer är sådana som bygger på befolkning per ytenhet, ett slags människornas fördelning i rummet, ”tätheten” i samhället. Andra bygger på t.ex. ekonomisk och yrkesmässig struktur, eftersom det finns en korrelation mellan ekonomisk verksamhet och befolkningens boendetäthet. Naturligtvis har det också förekommit många klassifikationer baserade på livsstil och kultur.

I högt utvecklade industrisamhällen (”senmoderna”) finns flera omständigheter som ytterligare komplicerar analysen av människornas placering (för att inte tala om förankring) och ”täthet” i rumsligt avseende. *Mobiliteten* har i flera avseenden kontinuerligt ökat.

För det första har distansen som avläggs i den ”klassiska” dagspendlingen mellan bostad och arbetsplats hela tiden vuxit. Veckopendling eller motsvarande har också ökat i betydelse. Det här för oss in på de ekonomiska basprocesser som ytterst bestämmer hur landsbygden samhälleligt ser ut, hur städerna växer och vilken form de tar, samt – i kommunikationssamhället – hur olika ruralurbana mönster gestaltar sig. Under skogsindustrins blomstringstid på 1960-talet koloniserades ännu delar av det rurala Finland, i skarp kontrast till det som hände i andra utvecklade länder; man behövde före mekaniseringen helt enkelt arbetskraft till skogsbruket. I och med att arbetslivet ”post-Fordiserats” och flex- och distansarbete blivit vanligt har pendlingen mellan städer och närliggande landsbygdsområden blivit allt vanligare – och gjort att befolkningens storlek i de senare kunnat växa. Samtidigt bidrar gröna vågor och neoromantik också till den senare

trenden, vilket visar att drivkrafterna bakom landsbygds- och stadsutvecklingen och relationerna mellan de båda är många och komplicerade.

För det andra är det välkänt att med högre levnadsstandard har en växande andel av befolkningen haft möjlighet att skaffa sig en andra (och ibland en tredje) bostad. Ofta finns den ena i tätort och den andra i glesbygd (eller någonting som symboliserar glesbygd). Villkendera av dessa två (eller flera) bostäder som skall utgöra grunden för befolkningens grundläggande hemortsregistrering diskuteras regelbundet i länder med hög andel ”sommarhus”. En betydande del av befolkningen lever alltså i plurilokala livsformer (eller kvasinomadiska) vilket leder till att analyserna kompliceras. Traditionella sätt att statistikföra människornas liv och leverne utgående från en enda fast boplatz blir då lätt vilseledande.

När man i tillägg till ovanstående generella problem gällande klassifikationer av ruralt, urbant och mobilt lägger till en språklig variabel så befinner man sig i en utmanande terräng.

En språkgrupp som finlandssvenskarna kännetecknas på grund av sina olika särdrag av delvis andra flyttningsmönster än nationen i sin helhet. Österbottningar flyttar exempelvis i mindre utsträckning än många andra till huvudstadsregionen. Dels är den kulturella gemenskapen med Sverige stor, och en betydande attraktionsfaktor vid individuella flyttningsbeslut, dels är befolkningens ibland bristande kunskaper i finska en begränsande faktor då arbete i huvudstadsregionen ofta förutsätter goda kunskaper också i finska. Den svenskspråkiga kustbefolkningen har också i stor utsträckning traditionellt varit jordägande vilket i viss mån kan ha bromsat urbaniseringen i dessa områden.

Ytterligare är det viktigt komma ihåg att en stad ur minoritetens synvinkel kan utgöra en glesbygd (i vissa avseenden) även om den generellt per definition är tätt bebyggd. En svenskspråkig i Vanda lever i Finlands enda storstadsmiljö med välfungerande kollektivtrafik samtidigt som personen bor i ”glesbygd” beträffande tillgänglighet till t.ex. dagvård och skola.

På en praktisk analytisk nivå finns problemet med att många statistiksamlingar är baserade på administrativa gränsdragningar där språkliga indelningar inte kan fås fram utan särskilda, omfattande statistiska procedurer. Det här problemet är speciellt relevant i denna översikt där vi i främsta hand inriktar oss på en statistisk beskrivning av finlandssvenskarnas rurala respektive urbana bosättningsmönster och rural-urbana rörlighet och lämnar frågor som exempelvis ekonomi i bakgrunden.

I det följande kommer vi att beskriva några generella demografiska trender i Norden, och koppla dem till Svenskfinland, för vilket de har stor relevans. Vi kommer också att något relatera den nordiska verkligheten till det globala, eftersom det rör sig om mönster som återfinns överallt, om än i olika intensitet och skala. Därefter kommer vi att kort beskriva material

och metod. Den egentliga analysen kommer att inledas med en översikt över befolkningstrenderna i de finlandssvenska områdena 1980–2012 baserad på en indelning i rurala och urbana kategorier som Miljöministeriet sammanställt 2013. Rörlighet och mobilitet är temat för följande avsnitt, i främsta hand sett som flyttningsmönster mellan rurala och urbana områden, men också som arbetspendling. Den intressanta pendlingen bostadsort-fritidsort faller däremot utanför vår betraktelse, på grund av brist på material. Artikelns avslutas med en reflektion över finlandssvenska rurala respektive urbana bosättningsmönster och rörlighet över tid samt de konsekvenser dessa kan antas ha för det finlandssvenska samhället.

## DEMOGRAFISKA TENDENSER I ETT NORDISKT SAMMANHANG OCH DERAS BETYDELSE FÖR SVENSKFINLAND

Kännetecknande för befolkningsförändringarna i Norden, och också globalt, under de senaste decennierna har varit att några få storstadsområden har vuxit starkt. Denna s.k. metropolutveckling kan illustreras med den karta över befolkningsförändringarna i Norden 2003–2013 som Nordregio publicerat (se bilaga 1). Områden som står för ca 80 procent av befolkningstillväxten i respektive land under de tio åren har ringats in. I Sverige handlar det om Stor-Stockholm / Mälarenregionen, Skåne och västkusten kring Göteborg, i Finland om ett område omfattande Nyland och delar av Tammerfors-Birkaland och Egentliga Finland (området bildar en stövel med spetsen i Åbo-regionen, klacken i Borgå och skaftet i Tammerfors) samt Uleåborgsregionen.

Kartan är på ett övergripande sätt intressant också ur ett finlandssvenskt perspektiv. För det första fortsätter två för Svenskfinland centrala regioner, den sydfinländska 'stöveln' och Stor-Stockholmsregionen, att ha stark befolkningstillväxt. Men konsekvenserna av tillväxten i dessa två metropolområden är mycket olika. Särskilt för befolkningen på Åland, men också för den svenskspråkiga befolkningen i Österbotten och – i mindre grad – i södra Finland – utgör Storstockholm en lockande svenskspråkig utbildnings- och arbetsmarknadsmiljö. Befolkningstillväxten i Nyland medför att den svenskspråkiga befolkningen – också om den i absoluta tal växer – kommer att utgöra en allt mindre andel av den totala befolkningen av vilken en allt större andel därtill kommer att ha en varierande utländsk bakgrund. Man kan fråga sig om detta är positivt eller negativt för finlandssvenskarna, några givna svar finns knappast.

Samtidigt skall man vara medveten om att tillväxten i storstadsmetro-polerna handlar om flera olika processer. En viktig omständighet är den starka tillväxten i "den stadsnära landsbygden", vilken har möjliggjorts bl.a. tack vare de allt bättre transportmöjligheterna. Den här trenden är på intet sätt unik för Finland eller Norden, tvärtom har "exurbaniseringen" eller "kontraurbaniseringen" varit ett centralt utvecklingsdrag i den utvecklade Västvärlden i över 50 år (Andersson et al. 2009). Områdena kring städer och urbana centra har koloniserats av utflyttade stadsbor, företräddesvis från övre sociala skikt som sökt trivsamma boendemiljöer på behörigt avstånd från städernas ibland påträngande sociala problem och medföljande otrygghet och miljömässiga nedslitning. Det som möjliggjort det här har varit förbättrade kommunikationer, och i vår tid speciellt förbättrade telekommunikationer som bredband, men också romantiska strävanden som önskan om ett liv "närmare naturen", och inte minst, billigare fastighetspriser, har spelat in. Allt som allt har den här trenden varit så kraftig att den klassiska dikotomin land-stad i samhällenas centrala delar mer eller mindre spelat ut sin roll (Hugo 2003), och att tillväxtregioner av den typ Nordregio beskriver kännetecknas av ett slags hybrida, "rurbana" (Granberg 2011) mönster där en samtidig utspriddhet och rörlighet är centrala drag.

I Nyland innebär de här trenderna att betydande delar av den svensk-språkiga landsbygden har haft en stor inflyttning av främst finskspråkig befolkning. Den här processen har varit särskilt tydlig i området mellan Raseborg och Esbo samt i Sibbo och Borgå. Också om den här processen för tillfället avtagit (indikationer på att tomter på landsbygden inte går att sälja lika lätt som tidigare) kommer den nyländska landsbygden att fortsätta att omvandlas i språkligt hänseende.

Men avgränsningen av 'stadsnära landsbygd' från andra kategorier är mycket besvärlig. Tack vare den nya järnvägen från Kervo till Lahti har t.ex. befolkningen i Mäntsälä ökat snabbt. Skall Mäntsälä centrum betraktas som en förort till Helsingfors, en tillväxtort på landsbygden eller stadsnära landsbygd? I följande kapitel kommer vi att närmare kritiskt granska några av de kategoriseringar som föreslagits av Miljöministeriet.

Kartan över befolkningsförändringarna i Norden visar också på ett par andra viktiga sakförhållanden. Vasaregionen och kommunerna på fasta Åland har haft en befolkningstillväxt som överstigit tio procent. Också kommunerna i Nykarleby-Jakobstadsregionen har haft en viss befolknings-tillväxt. Minskade befolkningstal kännetecknar fortsättningsvis Sydösterbotten och skärgårdsområdena i sydväst. Som helhet måste dock "Svensk-finlands" befolkningsutveckling ses som god och balanserad, något som vi i det följande skall gå in på mera i detalj, och också s.a.s. syna lite mer i substans bakom de "ytliga" befolkningstalen. Den övergripande förklaringen är närmast att de svenska och tvåspråkiga kustområdena gynnats av

den ekonomiska geografi som kännetecknat de senaste decennierna, främst genom den ”rurbanisering” som präglar dagens expansiva stadsregioner, i form av både daglig och annan regelbunden pendling och flerbostadsfenomenet. Givetvis är dock faktorerna och förklaringarna flera, bl.a. finns det en speciellt finländsk ”nordvästkustsgeografi” som gjort att en ort som Uleåborg expanderat medan speciellt östra Finland dragits med stora svårigheter. Norra Österbotten är inte Uleåborg men det ger en indikator om att ett nordligt läge inte per se behöver betyda att orter marginaliseras i den högteknologiska ekonomin. I stor utsträckning rör det sig om traditioner vad gäller företagsamhet, och hur de omvandlas och förnyas i takt med att ekonomin förändras (Nordberg 2014).

## MATERIAL OCH METOD

Ett vanligt antagande när Svenskfinland skall studeras är att de olika regionerna skiljer sig en hel del från varandra, och följaktligen studerar vi här Nyland, Åboland och Österbotten som separata helheter (Åland lämnas utanför). I nästa avsnitt kommer de urbana och rurala bosättningarna att analyseras med hjälp av Miljöministeriets klassificering (Miljöministeriet 2013, se Miljöministeriets nätsidor för bland annat landskapsvisa kartor <sup>1</sup>), där sju klasser på en skala från glesbygd till inre stadsområde konstruerats <sup>2</sup>. Det är nödvändigt att komma ihåg att klassificeringarna inte är kommunvisa, det vill säga att varje kommun kan innehålla flera olika klasser. Det här betyder till exempel att ett stadsområde inte motsvarar en kommuns gränser såsom det traditionellt brukar avses, utan motsvarar det geografiska området för tät bebyggelse. Modersmål går inte att spåra i det här materialet, och därför omfattar beskrivningen även de finskspråkiga som är bosatta i de områden där svenskspråkiga lever. Materialet har bearbetats på så sätt att svensk- och tvåspråkiga kommuner har plockats ut och slagits samman

---

1 [http://www.ymparisto.fi/sv-fi/Livsmiljon\\_och\\_planlaggning/Samhallsstrukturen/](http://www.ymparisto.fi/sv-fi/Livsmiljon_och_planlaggning/Samhallsstrukturen/)

2 För klasserna Inre och Yttre stadsområden mäts täthetsgraden av både bosättare och byggnader med gränsvärden som skiljer klasserna åt. Stadens kranområde definieras enligt täthet och avstånd i tid och i längd från stadskärnan. Klassen Lokalt centrum på landsbygden motsvarar tätorter med under 15 000 men över 5000 invånare. Därutöver ingår kriterier på täthet samt ett krav på att tätorten måste ha minst 2000 arbetsplatser. Till Stadsnära landsbygd klassificeras områden som är funktionellt och geografiskt nära ett stadsområde, utgående från ex. vägnätets täckning och arbetspendling. Kärnlandsbygd är relativt tätbebyggt men fjärran beläget från stadsområden, med relativt låg utpendling. Glesbygd utgörs av de landsbygdsområden som är belägna fjärran från städer, där näringslivet är ensidigt och landskapet karakteriseras mer av skog än av åkrar och där bebyggelsen är gles. Se Miljöministeriet (2013: 15-21) för utförligare beskrivning.

för att överensstämna med föreställningen om de tre finlandssvenska regionerna. De folkmängder som anges (se Figur 1 och 2 i nästa avsnitt) motsvarar på det sättet antalet invånare i respektive finlandssvensk region och i Finland som helhet. Materialet möjliggör också en longitudinell studie med tidsnedslag i varje årtionde från år 1980 och framåt.

Beträffande undersökningen av den finlandssvenska befolkningens mobilitet används registerdata från Statistikcentralen. Det rör sig om ett 20-procentigt stickprov bland finlandssvenskarna som omfattar ett antal årliga uppgifter för perioden 1987–2011 (n=8240). Vi utför en s.k. longitudinell kohortanalys där den centrala uppgiften för vår analys är bosättningsort vid 18-, respektive 30- och 40-års ålder. Också kön och utbildning används dock för att belysa och förklara bosättningsmönstren (rörligheten) över tid. Det bör påpekas att materialet inte är kompatibelt med materialet ovan då den rumsliga enheten är kommuner (enligt kommunstrukturen 2011). Materialet har dock bearbetats för att så gott det går approximera logiken i Miljöministeriets material.

## KARAKTÄRISTIKA OCH TENDENSER I DE FINLANDSSVENSKA REGIONERNA UNDER DE SENASTE TRE ÅRTIONDENA

I det här avsnittet används Miljöministeriets klassificering (2013), som delar in landet i sju klasser från *"Inre Stadsområde"* till *"Glesbygd"*, i syfte att dels ge en aktuell bild av den finlandssvenska bosättningen i termer av ruralt och urbant, dels visa utvecklingstendensen, det vill säga i vilken utsträckning urbaniseringskraften påverkar de finlandssvenska regionerna över tid. En indelning av ett lands geografi på en skala från det urbana till det rurala blir av nödvändighet i någon mån godtycklig, då det ju rör sig om föreställningar snarare än om objektiva fakta. Att klassificeringarna bygger på rätt komplicerade kalkyler gör dessutom materialet till ett utmanande verktyg att använda, då bedömningarna lätt grumlas av komplexiteten. Klassificeringen är ändå ett så pass gediget arbete att det är svårt att lämna obeaktat i en diskussion om det rurala och det urbana i Finland. I bästa fall ger det faktiskt en möjlighet att se bortom kommun- och förvaltningsgränser, som datamaterial så ofta utgår ifrån. Ett stadsområde, exempelvis, räknas på det här sättet inte enligt kommungränserna utan enligt utsträckningen av tät bebyggelse, vilket gör att Helsingfors här har 1,1 miljoner invånare, Åbo 249 000, Vasa 63 000, Borgå 36 000, Karleby 35 000 och Jakobstad 20 900 invånare (Miljöministeriet 2013: 12–13). Kring de här tvåspråkiga

städerna utbreder sig det som kallas ”*Stadens kransområde*”; dit räknas de övervägande delarna av ett flertal traditionella svenska samhällen, exempelvis Ingå, Sjundea och Pargas kommuner.

Ser vi till landsbygdsområdena så är det faktiskt så att det helt saknas något centrum på landsbygden i Åboland och Österbotten enligt den här klassificeringen. Istället räknas tätorterna utanför städerna som kärnlandsbygd, eller som att de ligger inom den närliggande stadens influensområde, det vill säga att de motsvarar stadsnära landsbygd eller stadens kransområde. Till stadsnära landsbygd räknas exempelvis Korsholms kommun, medan de Österbottniska städerna Nykarleby, Kristinestad, Närpes och Kaskö samtliga räknas som kärnlandsbygd. Det står inte fullständigt klart på vilket sätt det skall tolkas att de här tätorterna klassas som landsbygd, eftersom bedömningen helt och hållet baseras på konstgjorda gränsvärden. Det är dock möjligt att föreställa sig att de här orterna faktiskt saknar något av den omfattning av aktivitet och bosättning som ett verkligt dynamiskt centrum förväntas ha. I alla händelser är de här orterna – i de hänseenden som mäts – underlägsna de som faktiskt erhållit status som centrum på landsbygden, och det är förstås även tänkbart att den här ner-klassificeringen kan komma att användas i framtida politikutövning. Till lokala centrum på landsbygden räknas å andra sidan flera nyländska tätorter, som Hangö, Ekenäs, Karis och Lovisa. Som kärnlandsbygd klassificeras istället den största delen av Österbotten utanför städerna, med undantag av framförallt Korsholms kommun, delar av Malax, Pedersöre, Larsmo och Kronoby, vilka alltså helt eller delvis anses ligga inom stadens influensområde. I de båda södra regionerna räknas stora delar av den Åboländska skärgården, samt landsbygden kring Hangö, Ekenäs, Karis och Lovisa som kärnlandsbygd. Glesbygd återfinns i mycket liten utsträckning i de finlandssvenska områdena.

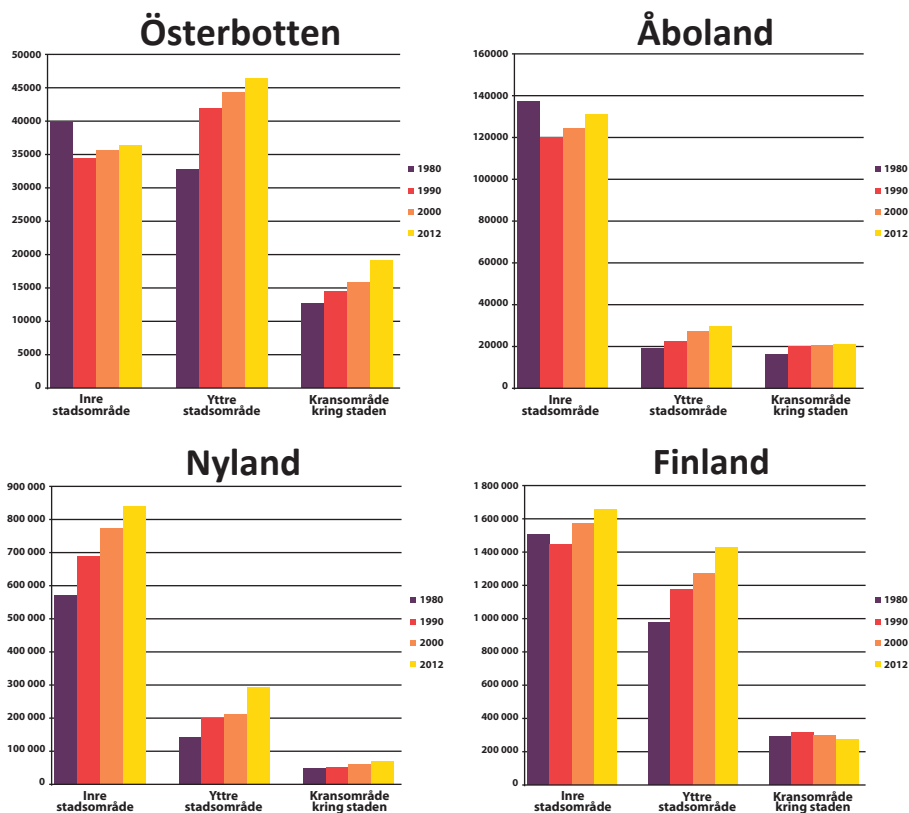
Miljöministeriets material erbjuder även möjligheter att studera utvecklingen över tid, med nedslag i varje årtionde med början år 1980. Under den här tidsperioden fortsatte den starka urbanisering som startat i och med industrialiseringen av Finland, och det här syns framförallt i en stark tillväxt av de yttre stadsområdena och en kraftig tillbakagång i glesbygden och även kärnlandsbygden. För att stadsområdena inte skall dominera skiljs landsbygds- och stadsområdena åt i figurerna (se Figur 1 och 2). Redan vid en snabb blick på figurerna står det klart att de olika finlandssvenska regionerna skiljer sig markant från varandra. Nyland domineras totalt av urbana områden medan kärnlandsbygden är stark vid sidan av städerna i Åboland och Österbotten.

Om vi först ser på stadsområdena är det tydligt att Svenskfinland följer den tillväxt av städerna som hela Finland upplevt under den här tidsperioden. Den här utvecklingen är speciellt markant i Nyland, där både de inre och yttre stadsområdena vuxit mycket snabbt. På det sättet utgör regionen



ett särfall i sig, medan det i Österbotten främst är de yttre stadsområdena och kransområdena kring städerna som haft en stor befolkningsökning.

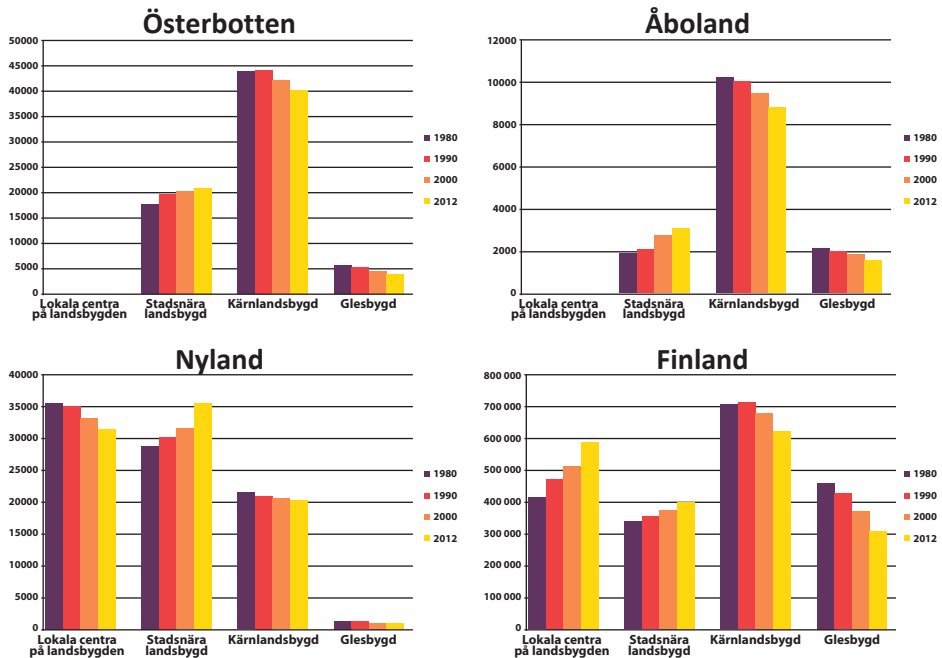
Figur 1. Stadsområden i Svenskfinland.



Angående landsbygdsområdena så ser vi att den stadsnära landsbygden, som ovan definieras som pendlingsområden, växer kraftigt i Nyland och även väsentligt i både Österbotten och Åboland. Totalt sett är landsbygdsområdena stabila över tid i de finlandssvenska regionerna, där framförallt kärnlandsbygden krymper betydligt långsammare än i Finland som helhet, även om Åboland avviker. Räknet i procent ser vi en nedgång i kärnlandsbygden på 5,4 procent mellan åren 1980 och 2012 i Nyland och 7,9 procent i Österbotten medan genomsnittet i hela Finland ligger på 12,1 procent. Även den lilla andelen glesbygd har minskat betydligt långsammare än i landet som helhet och stärker ytterligare bilden av att Svenskfinland är ett särfall

i Finland i det här hänseendet. Då kriterierna för klassificeringen av kärnlandsbygd till en viss utsträckning baseras på områdets självförsörjning kan det konstateras att den finlandssvenska landsbygden, speciellt då i västra Nyland, östra Nyland och i Österbotten, verkar vara mer överlevnadsduglig i sig självt än landsbygden i Finland som helhet, och torde därför ha större möjligheter att stå emot en fortsatt urbanisering. Vi får ytterligare anledning att återkomma till landsbygden och dess utveckling, i den analys av rörlighet och flyttningsmönster som görs nedan.

Figur 2. Landsbygdsområden i Svenskfinland.



Hur kan kärnlandsbygdens livskraft i Svenskfinland då förklaras? Här föreligger inget självklart svar, även om modellen för kontraurbanisering som redan påpekats kan ge en indikation på de bakomliggande processerna. Det rör sig ju, i enlighet med kriterierna för klassificeringen, trots allt om områden som ligger utanför pendlingsavstånd och som således i någon utsträckning väntas ”stå på egna ben”. Ser vi till framtidsutsikterna hänger livsförutsättningarna i de här områdena på den egna förmågan att utveckla boendemiljöerna, men kanske framför allt på att upprätthålla ett livskraft-

tigt näringsliv. I en post-Fordistisk era där den regionala utjämningspolitiken lämnat över till förmån för marknadskrafterna blir den egna förmågan att skapa utkomsttillfällen en fråga om att överleva, och kanske, om vi vågar lita på de indikationer som det behandlade datamaterialet ger vid handen, ligger de svenskspråkiga landsbygdsområdena bättre till i det här hänseendet än motsvarande områden i landet i övrigt. Ser vi till Österbotten är det ju omvittnat entreprenörstarka kommuner som Närpes, Korsnäs och Nykarleby som hör till den här klassen. Den här något oväntat positiva insikten är viktig ur finlandssvensk synvinkel, då det ju är landsbygdsområdena som är de enda kvarvarande svenskdominerade områdena i Finland.

Om vi sammanfattningsvis studerar de enskilda regionerna ser vi att Österbotten domineras av Vasaregionen, där Vasa med pendlingsområde utgör det egentliga tillväxtområdet, även om Karleby-Jakobstadregionen också ser en blygsam tillväxt. De landsbygdsområden som står utanför de här stadsregionerna är således Sydösterbotten, Vörå och Nykarleby, av vilka framförallt Sydösterbotten kämpar med en minskande befolkning. Åboland å sin sida domineras totalt av Åbo stad, dit Pargas alltmer suggs in, medan den svenskspråkiga skärgården och Kimitoön tappar befolkning. I Nyland framträder som förväntat huvudstadsområdet starkast. Här räknas ett allt större område som huvudstadens kransområde, med den påföljden att de enda områden som anses stå på egna ben är Raseborg och Hangö på den västra sidan och Borgåregionen och Lovisa på den östra.

Trots att Miljöministeriet påpekar det opolitiska inslaget i de metoder som använts blir speciellt tillgänglighetskriteriet starkt politiskt i det skedet när vägval för framtiden skall bedömas. För det första tycks klassificeringen visa på områden med resurser för framtiden – och på de som saknar dylika. Frågan som lätt uppstår är om det lönar det sig att satsa resurser på den åboländska skärgården och de sydösterbottniska slätterna, som ju tydligtvis utgörs av djup landsbygd utan egentliga dynamiska centra. För det andra ger tillgänglighetskriteriet, det som vi i vardagligt tal kallar pendlingsområde, vid handen att anordnandet av service är möjligt att centralisera till ett fåtal platser i Svenskfinland. Även om Miljöministeriets kartläggning kan ge vägledning i det här hänseendet är det viktigt att komma ihåg det godtyckliga elementet i klassificeringen. Man kan fråga sig om inte klassificeringsmodeller också borde utgå från mer mänskliga element än täthet och tillgänglighet.

## MOBILITET I SVENSKFINLAND

Finlandssvensk spatial mobilitet kan granskas ur åtminstone tre synvinklar: flyttning/byte av bostadsort, arbetspendling och rörelse mellan första och andra bostad (fritidsbostad). Den första rörligheten kan studeras med den befolkningsstatistik som Statistikcentralen tillhandahåller, den andra typen av rörlighet finns också statistikförd men den har granskats mera sällan, dock exempelvis av finansministeriet 2011. Den tredje typen av rörlighet är svårare att studera eftersom den till sin natur är oregelbunden och i det stora hela ”oregistrerad”. Det förekommer dock självfallet enskilda undersökningar där också denna typ av rörlighet sätts under lupp. I det följande kommer vi att något granska de två förstnämnda formerna av rörlighet, i det första fallet baserat på ett representativt urval av finlandssvenskar och deras mobilitet mellan åren 1987 och 2011, i det senare fallet baserat på just finansministeriets undersökning från 2011.

Vårt intresse i det här fallet är framförallt rörligheten ruralt-urbant och vi har därför valt att koncentrera oss på de två ”stora” regionerna Nyland och Österbotten, där dels ruralt och urbant liv utspelar sig i sina mest karaktäristiska former (dock med olika tyngdpunkter i de olika regionerna) och där dels ”finlandssvenskt beteende” framstår i huvuddrag, över hela skalan. En ansats man kan ha är att studera andelen infödda/tidigareboende och inflyttade i olika regiontyper på den rural-urbana skalan. Idealet skulle vara att kunna operera med den områdesindelning som Miljöministeriet utarbetat, och som beskrivs ingående ovan. Tyvärr har vi dock inte tillgång till den typen av data utan använder här material som beskriver rörlighet mellan olika kommuner, d.v.s. den traditionella typen av rumsligt förankrat statistiskt material. Kommuner är dock en ytterst trubbig enhet eftersom kommunsammanslagningar och förstoringar i praktiken utsuddat gränser mellan land och stad (liksom på sätt och vis bruket av beteckningen ”stad” i ett flertal kommuner av rural karaktär). Bundenheten vid kommunstrukturen 2011 (som bestäms av materialets grundlogik) gör inte situationen bättre. Vi har dock försökt approximera Miljöministeriets indelning så gott det går, och tror oss fånga åtminstone

väsentligheterna i deras land-stad-kategoriseringar <sup>3</sup>.

För Nylands del (Tabell 1) kan vi konstatera att huvudstadsregionen trots allt kännetecknas av ganska stor stabilitet vad gäller rörligheten mellan 18 och 30 år (den ålderskategori som kanske är den rörligaste). Antalet inflyttade är påtagligt men uppgår inte till mer än något över 20 procent av de som bodde i regionen som 30-åringar. Ännu stabilare är läget i de mindre städerna och deras omgivande landsbygd med en stor majoritet (90 procent) ”infödda” eller boende i regiontypen redan vid fyllda 18. Däremot kan man konstatera att de inflyttade utgör uppemot en tredjedel i de kommuner som klassats som kranskommuner – vilket betyder att dessa kommuner proportionellt sett är föremål för den största inflyttningen bland finlanssvenskarna i Nyland (vi vill här ännu påpeka att det uttryckligen rör sig om personer registrerade som svenskspråkiga).

Om vi vänder på steken kan vi konstatera att utflyttningen från kranskommunerna till huvudstadsregionen också var stor, sett till bosättningsort vid 30 för de som vid 18-års ålder bodde i den här kommunerna (Tabell 3). Över en tredjedel av de ungdomar som bott i kranskommunerna, och som stannat i Nyland, bodde som unga vuxna i huvudstadsregionen. Befolkningsomsättningen i kranskommunerna har således varit påtaglig. För småstads/landsbygdsungdomarnas del är utflyttningen, och omsättningen, betydligt mindre (ca 17 procent till huvudstadsregionen). Beträffande huvudstadsregionen skall vi återkomma till utflyttningen nedan.

I Österbotten är läget radikalt annorlunda än i Nyland med Vasa som den region som kännetecknas av störst genomströmning och mobilitet, eller en betydligt större andel inflyttade vid fyllda 30 än bosatta i staden som 18-åringar (Tabell 2). De andra regiontyperna i Österbotten är betydligt stabilare även om vi också här kan konstatera en betydande inflyttning till både städerna i norr och den stadsnära landsbygden runt Vasa, i båda fallen uppgående till över 25 procent av dem som bodde där vid 30-års ålder. Också landsbygden, som den här definieras, har en inflyttning men den är proportionellt sett betydligt mindre. Dessutom består den till nästan 75 procent av inflyttning från norra Österbottens städer, vilket kan tolkas som en lokal kontraurbanisering inom pendlingsområdet.

---

3 Vi opererar i Nyland med huvudstadsregionen (Helsingfors, Vanda, Esbo och Grankulla), kranskommunerna (Kyrklätt, Sjundeå, Ingå, Lojo och Sibbo – i den här kategorin finns också de tvåspråkiga kommunerna Mörskom och Lapträsk men deras tyngd är så liten att det inte påverkar materialet), samt städerna Raseborg, Hangö, Borgå och Lovisa som alla representerar äldre centra och omgivande landsbygd. För Österbottens del opererar vi med Vasa, städerna i norr, d.v.s. Jakobstad, Karleby och Nykarleby, det tvåspråkiga pendlingsområdet runt Vasa (Korsholm, Vörå, Malax och Korsnäs) samt ”landsbygden” som omfattas av Sydösterbottens kommuner och norra Österbottens landskommuner. Indelningen är problematisk ur både Kristinestads och Närpes synvinkel men samtidigt speglar den rural-urbana tankevärld som Miljöministeriet gett uttryck för i sina klassificeringar.

Om vi också här granskar utflyttning och destination uppgår utflyttningen från landsbygden till andra delar av Österbotten till närmare en tredjedel av de landsbygdsungdomar som vid 30 års ålder befann sig i landskapet. Ca hälften av utflyttningen gick till norra Österbottens städer medan Vasa tog emot en tredjedel och de stadsnära kommunerna den återstående sjättedelen. Omkring 30 % av ungdomarna från städerna i norr hade likaså vid 30-års ålder flyttat till andra delar av landskapet, främst till landsbygden i norr - vilket förstärker kontraurbaniseringshypotesen - och i något mindre utsträckning till Vasa. Däremot var utflyttningen till södra Österbotten söder om Korsholm så gott som obefintlig. Utflyttningen från den stadsnära landsbygden som proportionellt sett låg under 30 % sett till dem som bodde kvar i Österbotten vid fyllda 30 gick till helt övervägande delen till Vasa.

*Tabell 1. Rörligheten i Nyland mellan 18 och 30-års ålder perioden 1987-2011*<sup>4</sup>

Bostadsort vid 30 (%)			
	Huvudstads-regionen	Kranskommuner	Mindre städer och landsbygd
<b>Bosatta vid 18 års ålder</b>	77,6	68,5	90,7
<b>Senare inflyttade</b>	22,4	31,5	9,3
<b>Summa</b>	100	100	100

*Tabell 2. Rörlighet i Österbotten mellan 18 och 30-års ålder perioden 1987-2011*<sup>5</sup>

Bostadsort vid 30 (%)				
	Vasa	Stadsnära landsbygd	Norra ÖB, städer	Landsbygd
<b>Bosatta vid 18 års ålder</b>	37,6	74	72,5	82,2
<b>Senare inflyttade</b>	62,4	26	27,5	16,8
<b>Summa</b>	100	100	100	100

Om vi granskar utflyttningen från urbana centra, vilken är intressant med tanke på den kontraurbaniseringstrend som finns i materialet, kan man konstatera att utflyttningen från Vasa proportionellt sett är mycket större än utflyttningen från huvudstadsregionen. I det förra fallet pendlar

4 Gäller de som stannat i regionen.

5 Gäller de som stannat i regionen.

den kring 30 procent av åldersklasserna medan den i det senare fallet rör sig om ca 10 procent. Intressant är dock att notera att utflyttningen från huvudstadsregionen ökar, speciellt till kranskommunerna, om man granskar också mobiliteten mellan 30 år och 40 år, alltså den period då människor i dag har småbarn/skolbarn och kan antas ta hänsyn också till dem då de väljer bostadsmiljö. En motsvarande tendens finns dock inte för Vasas del; den svaga trend som finns är den motsatta.

Kön har traditionellt ansetts som en faktor som påverkar flyttning och rörlighet, speciellt på så sätt att kvinnor i betydligt högre grad lämnat glesbygden och flyttat in till städerna än män. Den här tendensen syns i vårt material på så sätt att andelen inflyttade till huvudstadsregionen är större bland kvinnorna än bland männen. Samtidigt är skillnaden dock inte anmärkningsvärt stor eller 60 procent av kvinnorna som bodde i huvudstadsregionen vid 30 års ålder bodde där också vid 18 års ålder medan motsvarande andel för männen var 66 procent.

Sammantaget ger alltså statistiken en ganska blandad bild av den finländsvenska befolkningsrörelsen under de senaste decennierna. Huvudstadsregionen präglas av en påtaglig inflyttning i absoluta tal, men relativt sett är den mindre än inflyttningen till de nyländska kranskommunerna (gällande de som bodde i Nyland som 18-åringar). Här går det inte att direkt utvärdera om den senare inflyttningen relaterar sig till "kontraurbanisering", och således följer den allmänna logiken i dagens befolkningsgeografi; största delen av det område det gäller är dock ett typiskt pendlingsområde varför denna förklaring ter sig sannolik - även om inflyttningen mot förmodan inte korrelerar med hög utbildning utan snarare tvärt om. Man kan dock notera att det också sker en påtaglig utflyttning från kranskommunerna varför det förefaller som om urbaniserings- och kontraurbaniseringsprocesser korsar varandra. I siffrorna för Vasas del syns både "urbanisering" och "kontraurbanisering" men det är skäl att inte dra för stora växlar av detta då Vasa dels är en utpräglad studiestad och dels bland finlandssvenskarna i Österbotten har en betydligt mindre relativ vikt än huvudstadsregionen för svenskarna i Nyland. Man kan också konstatera att både städerna i norra Österbotten och den stadsnära landsbygden kring Vasa visar livskraft genom att dra till sig nya invånare. Denna stadsnära landsbygd är också ett finlandssvenskt kärnområde som kommer att ha en språkbärande roll för lång tid framöver. Den mera perifera landsbygden är den regionstyp som förlorar mest på rörligheten i Österbotten, något som också klart antyds av makrobilden över förändringar i Svenskinland.

Tabell 3. Flyttningsmönster mellan 18 och 30-års ålder i Nyland perioden 1987–2011<sup>6</sup>.

<b>Bostadsort vid 30 års ålder</b>					
		Huvudstads-Regionen	Kranskommuner	Mindre städer och landsbygd	Summa
	Huvudstadsregionen	91,6	5,5	2,9	100
<b>Bostadsort vid 18 års ålder (%)</b>	Kranskommuner	36,6	53,9	9,5	100
	Mindre städer och landsbygd	16,6	4,6	78,8	100

Tabell 4. Flyttningsmönster mellan 18 och 30-års ålder i Österbotten perioden 1987–2011<sup>7</sup>.

<b>Bostadsort vid 30 års ålder</b>						
		Vasa	Stadsnära landsbygd	Norra ÖB, städer	Landsbygd	Summa
	Vasa	69,8	22,7	4,5	3	100
<b>Bostadsort vid 18 års ålder (%)</b>	Stadsnära landsbygd	20,7	72,5	3,6	3,1	100
	Norra ÖB, städer	9,4	8	68,1	14,5	100
	Landsbygd	10,4	5,3	15,1	69,2	100

Beträffande daglig pendling – som inte är analyserad enligt språk – visar finansministeriets material (<https://www.vm.fi/vm/fi/>) den väl kända rörligheten in till Helsingfors och huvudstadsregionen i Nyland. 34,8 procent av sibboborna pendlar till huvudstaden medan siffran för Kyrksläotts del är 28,3 procent. I tillägg till det pendlar 27,1 procent av Kyrksläotts arbetskraft till Esbo medan sibboborna på motsvarande sätt i 13,4 procent av fallen pendlar till Vanda. Om man rör sig längre bort minskar pendlandet, logiskt nog, till 16,4 procent för Borgås del (Helsingfors) och 16 procent för Ingås del. Från Ingå pendlar dock också 13,3 procent av arbetskraften till Esbo och 10 procent till Kyrkslätt vilket visar på den allmänna gravitation in mot centrum som arbetspendlingen utgör. Å andra sidan är

6 Gäller de som stannat i regionen.

7 Gäller de som stannat i regionen.



Raseborg enligt finansministeriets utredning utanför huvudstadsregionens pendlingsområde (eller utanför ett pendlingsområde överhuvudtaget) vilket är en smula anmärkningsvärt med tanke på de goda tågförbindelserna, och med tanke på att pendlingen både är substantiell och väl integrerad i kommunens strategi.

För Österbottens del avgränsas Vasa pendlingsområde av Vörå-Oravais i norr och Korsnäs i söder. Från exempelvis Malax är dock pendlingen så stor som 30,1 procent medan den från Vörå är 17,3 och från Korsnäs 14,1 procent. Helt naturligt är pendlingen in från Korsholm till Vasa massiv, 59,3 procent. Också från Laihela och det nyligen inkorporerade Lillkyro är pendlingen stor, 42,5 respektive 44,8 procent. Däremot förefaller Närpes i söder att utgöra en pendlingsgräns, liksom Nykarleby i norr. Beträffande norra Österbotten utgör Jakobstad den viktigaste ekonomiska centralorten med en inpendling från Pedersöre på 36,4 procent och från Larsmo på hela 47 procent. I jämförelse finns enligt finansministeriets rapport ingen motsvarande arbetspendling i Sydösterbotten.

## AVSLUTANDE DISKUSSION

Den mest övergripande slutsatsen man kan dra av våra data är att Svenskfinland gynnas av den ekonomiska och demografiska geografi som kännetecknar vår tid. Det finns en så påtaglig dynamik i närregionerna (i relativa termer) att också Finlands tvåspråkiga kustområden närs av de allmänna trenderna (om än ojämnt och med olika effekter). Det här gör att frågan om urbanisering och landsbygdens livskraft och fortlevnad inte kan ställas på riktigt samma sätt som för Finland som helhet; Svenskfinland är redan påtagligt påverkat av det urbana (enligt ett traditionellt synsätt), eller av den "rurbana" hybridiseringen enligt ett mer postmodernt sätt att se. Det här gör, måhända lite paradoxalt, att det som åtminstone ytligt sett kan betraktas som "ruralt" till och med är överraskande starkt i vår undersökning.

De finlandssvenska landsbygdsområdena håller, i det stora hela, ställningarna, med ett visst undantag för Åboland som kännetecknas både av en utmanande geografi och ekonomiska omstruktureringar (men som också kompenseras av en fritidsbosättning som inte syns i vår statistik). Den senmoderna trenden kontraurbanisering (utflyttning från städer i omgivande landsbygd) syns i vårt material: i befolkningsrörelsen i Vasa-regionen och kring Jakobstad och i Huvudstadsregionen-kranskommunerna - men den sträcker sig knappast utanför det snäva pendlingsområdet, och kan därför inte ses som en avgörande trend i Svenskfinland. Här kan man igen reflektera över att både det som staden och landet representerar ligger nära till överallt i Svenskfinland.

Om vi analyserar regionerna lite mera specifikt framstår Vasa-regionen och norra Österbotten som både dynamiska och stabila ur svensk synvinkel. Det är två kärnområden för den svenska bosättningen som för lång tid framåt kommer att förbli svenska/tvåspråkiga. Områdena känns dynamiska både ur rural-urban synvinkel - det sker ett substantiellt befolkningsutbyte mellan städerna och den närliggande landsbygden - och till följd av det också ur ett språkligt perspektiv, d.v.s. de stabilt svenska landsbygdsområdena fyller på svenskheten i städerna liksom de får påfyllning från städerna. Sydösterbotten å sin sida, framstår enligt siffrorna som lite på sidan om dynamiken ovan, och som i viss mån vikande befolkningsmässigt och ekonomiskt. Som framgår av resonemanget är Sydösterbottens läge dock delvis förorsakat av rörelse på annat håll: den politikladdade diskursen kring centralisering och tillväxt missgynnar starkt regioner som Sydösterbotten; det samma gör primärnäringarnas minskade relativa tyngd i ekonomin. Åboland kännetecknas också av vikande siffror, om man undantar Pargas centrum som ligger inom Åbos närmaste influensområde. Skärgårdens problem är här välkända (även om vi kan konstatera att den åboländska glesbygden förblir rätt stabil!), av senare datum är de företagsnedläggningar och ekonomiska omstruktureringar som drabbat framför allt Kimitoön, och som är så färska att de knappast syns i vårt material. Som motvikt måste man dock konstatera att Åboland har en omfattande fritidsbebyggelse och -bosättning. Den kompenserar inte reguljär samhälllig verksamhet men den förstärker samhället både socialt och ekonomiskt, och också politiskt eftersom den skapar många personkontakter till centrum.

I Nyland förefaller både den högurbaniserade huvudstadsregionen och de traditionella centralorterna i öster och väster (med omgivande landsbygd) relativt stabila ur svensk synvinkel vilket är en smula anmärkningsvärt med tanke på att det är här landets tillväxtcentrum finns. Däremot är "kranskommunerna", buffertarna, i öst och väst enligt vårt material stadda i snabb förändring på så sätt att både inflyttning och utflyttning - av personer registrerade som svenskspråkiga - är stor. I betydande utsträckning förefaller här huvudstadsregionen (i snäv bemärkelse) och kransen fungera som korresponderande kärn, d.v.s. man flyttar in till stadskärnorna men man flyttar också ut till de närbelägna kommunerna. Vårt material tillåter inte en mer ingående analys av den här flyttningsrörelsen men det ligger nära till hands att anta att den hänger ihop med, och speglar, dagens "manschettarbetar"-arbetsmarknad där projekt, byte av uppdragsgivare, och en allmän beredskap att röra sig efter jobben är grundläggande villkor.

Det här för oss in på konsekvenserna av de mönster vi sett. Vi tror att dessa bör synas ur två synvinklar: 1) den finlandssvenska identiteten och samhällningen (community) vilken i längden är en förutsättning för att svenskarna i Finland skall ha en röst och kunna hävda sina intressen i na-

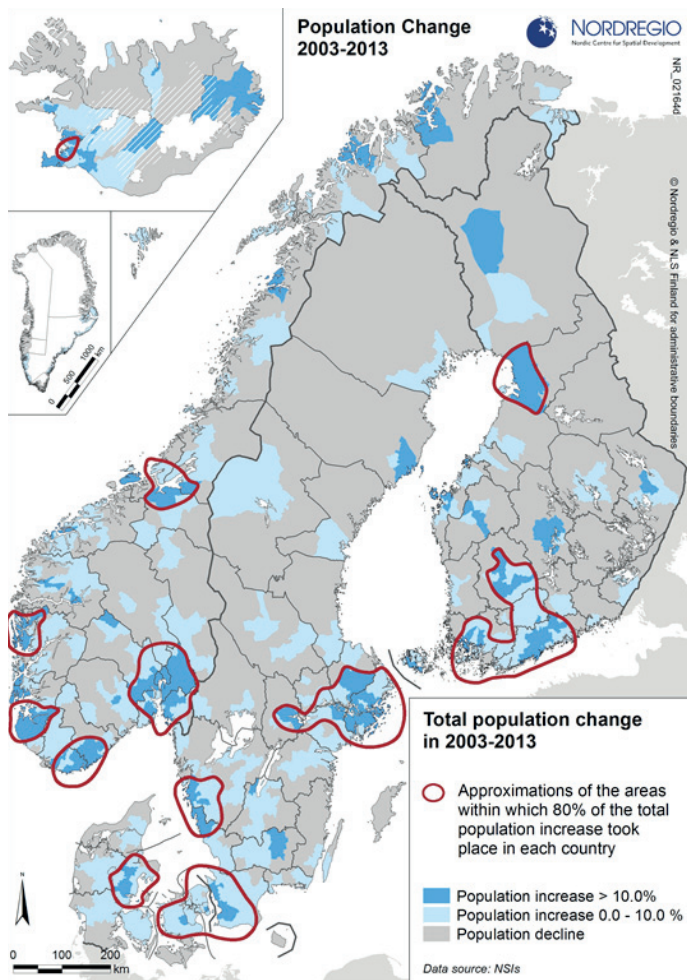
tionen; 2) samhällsservicen och den offentliga (och privata) betjäningen på svenska. Om vi börjar med Österbotten förefaller de norra och mellersta delarna av landskapet "tryggt svenska" för överskådlig framtid. Den sociala, och politiska, gemenskapen vilar på god grund och servicen kan också i huvudsak tryggas, strukturförändringar till trots - den omhuldade pendlingsområdemodellen har här stöd i geografin. Sydösterbotten är däremot problematiskt ur servicesynpunkt eftersom den ringa befolkningen och de långa avstånden, oberoende av strukturella lösningar, kommer att göra servicelösningar svåra och dyra. Hypotetiskt kan man anta att Österbotten i någon mån "dräneras" på dugligt folk i och med att både Sverige, Åland och södra Finland med dynamiska arbetsmarknader drar, men det är ju ett problem som är mer eller mindre konstant i Svenskfinland, och som periodvis varit betydligt större. Åboland, utanför Pargas centrum, kännetecknas i viss mån av samma problem som Sydösterbotten: avstånden (i skärgården) är långa och försvårar speciellt servicelösningar. De traditionella primärnäringsarna saknar också volym och utvecklingsförutsättningar för att bära upp ett konkurrenskraftigt samhälle på sikt, samtidigt som industriella strukturförändringar skapat lite samma problem som i Sydösterbotten. Vi vill dock påpeka att Åboland är ett betydande fritidslandskap och att detta ger en potential, både ur försörjnings- och servicemässig synvinkel.

I Nyland ser vi två, delvis sammanhängande, problem vad gäller den finlandssvenska sammanhållningen och gemenskapen. Områden som bebotts av svenskspråkiga, och som både i det dagliga livet och diskursivt haft en stark svensk prägel är kontinuerligt föremål för inflyttning både från språkmajoritetens och från nya invandrargrupperns sida. Det här skapar och förstärker en diaspora-situation där speciellt de resurssvagare kan tänkas välja lokala lösningar, och ty sig till språkmajoriteten, framom att forcera avstånd och trösklar och hålla fast vid det svenska. Den här tendensen är förmodligen mindre i absoluta centrum (Helsingfors, Esbo och Grankulla) med dess traditionellt starka svenska nätverk och i västra och östra Nyland med deras förhållandevis stabila samhällen än vad den är i kranskommunerna. De "nomader" som förefaller flytta in och ut från kranskommunerna förstärker självfallet den här tendensen i och med att de för egen del byter boningsort och därmed också, högst sannolikt, försvagar lokala svenska nätverk och sammanhang.

Vi har i och för sig inget direkt stöd i materialet för vår hypotes, men vi frågar oss om det senmoderna "projekt-prekariatet" som sannolikt utgör en betydande del av de som i unga år flitigt flyttar i Nyland kan gå samma öde till mötes som den svenska industriarbetarklassen några generationer tidigare, d.v.s. att de assimileras i sin majoritetsspråkliga professionella miljö. Det här kan vara något av en ödesfråga för Svenskfinland i och med att de projektverksamma i stor utsträckning är välutbildade och således har goda

förutsättningar att artikulera det finlandssvenska och dess intressen. Vad gäller service slutligen, är Nyland en miljö där pendlar- och mobila lösningar rätt långt kan fungera med goda förbindelser och relativt korta avstånd. Västra och östra Nyland får dock kämpa för att hålla kvar sina lokala lösningar i en turbulent struktur som i stor utsträckning styrs från centrum. Tvåspråkigheten är en utmaning på så sätt att den sänker tröskeln för att använda finskspråkig service, och därmed försvagar förutsättningarna för att upprätthålla svenskspråkig service.

Bilaga 1. Befolkningsförändringar i Norden 2003–2013.  
 (<http://www.nordregio.se/en/Maps--Graphs/01-Population-and-demography/Population-change-2003-2013/>)



# SOCIAL HÅLLBARHET OCH RURAL GENTRIFIERING I SVENSKFINLAND FALLSTUDIEN SUNDOM, VASA

*Peter Ehrström*

## INLEDNING

De flesta människor lever sina liv lokalt och formas av en distinkt geografisk plats noterade Massey (1984) om den tidsperiod vi idag uppfattar som senindustriell. Olika typer av ekonomiska verksamheter och sociala strukturer har kommit och gått, etablerat sin dominans, hängt kvar och slutligen bleknat bort eller försvunnit (Massey, 1984, s. 117). Nutidens liv och postindustriella platser är dock i allt högre grad uppkopplade till en global kontext och att koppla samman det lokala och globala lyfts till exempel fram i Time Magazines slagordsliknande artikelrubrik ”Go global” (Time Magazine, 20.8.2012).

Platser är fångade och hopplöst invävda i subjektiva uppfattningar om dem, uppfattningar som skiljer sig åt mellan individer och grupper och som varierar över tid och plats, noterade Martins Holmberg (2006) och exemplifierade att ”Haga” (i Göteborg) som plats betyder olika saker för olika personer, under olika tidsperioder. På det sättet kan man tala om många olika ”Hagor” (Martins Holmberg, 2006, s. 41). Samtidigt är en rad lokala ”mindre historier” kopplade till den ”stora historien” på nationell nivå och dessa ”mindre historier” är inte fullständigt i samklang med den stora nationella berättelsen vad gäller faser, hastighet och utvecklingstrend, enligt Isacson (2007). Kunskap om den lokala historien är dock nödvändig för att få en mera omfattande bild av historien medan den ”stora historien” lokalt kan uppfattas som antingen en inspirationskälla eller ett hot (Isacson, 2007, s. 257–258). Vi lever i en förvirrad tid, vilket enligt Castells ofta är fallet under perioder av historisk omvandling mellan olika samhällsformer (Castells, 2010, p. XVII). Ett globalt paradigmskifte inföll 2007, varefter en majoritet av världens befolkning för första gången någonsin är urban, inte rural. Detta paradigmskifte, samt pågående samtida trender av urbanisering och kontraurbanisering, motiverar fördjupade studier av det urban-rurala gränslandet och urban-rurala relationer.

Den stadsnära landsbygden kombinerar i allt högre grad urbana och rurala värderingar och utvecklar i förlängningen olika grader av rurala identiteter. Det gäller globalt så väl som lokalt.

I den här artikeln kommer jag att lyfta fram två centrala begrepp, gentrifiering och social hållbarhet, med särskild betoning på gentrifiering, diskutera dem ur ett internationellt perspektiv samt därefter koppla dem till Svenskfinland, och belysa deras relevans för Svenskfinland, särskilt utgående från en fallstudie av rurbaniserad stadsnära landsbygd, Sundom i Vasa.

I svenskspråkig stadsnära landsbygd är inflyttarna allt oftare både mera välbeställda socio-ekonomiska grupper och finskspråkiga samt den eventuellt utträngda tidigare befolkningen svenskspråkig.

Traditionell gentrifiering – i praktiken uppgradering och utträngningsmekanismer i urbana forna arbetar- och industristadsdelar - exemplifieras i denna artikel av Arabiastranden i Helsingfors. Medan eventuella hotbilder ur en finlandssvensk synvinkel är mindre uppenbara i en urban kontext är gentrifieringsdiskussionen ändå relevant eftersom urban uppgradering kan antas medföra gentrifieringseffekter av varierande grad. Således, för att till exempel Arabiastranden ska förtjäna ett epitet som ”(all-) finlandssvenskt rum” krävs strategier även för hur olika socioekonomiska grupper ska kunna känna sig, och uppfattas vara, genuint delaktiga i dem.

## GENTRIFIERING

Traditionellt försiggår gentrifiering i innerstäder, betecknat som en medelklassifiering av tidigare arbetarstadsdelar och urban trädesmark med utträngning av tidigare invånargrupper som följd. Lees et al summerar elegant gentrifiering som *“the transformation of a working-class or vacant area of the central city into middle-class residential and/or commercial use”* (Lees et al, 2008, p. XV). I sin klassiska form uttrycktes gentrifiering av Glass (1964):

“One by one, many of the working class quarters of London have been invaded by the middle classes – upper and lower... Once this process of ‘gentrification’ starts in a district it goes on rapidly until all or most of the original working class occupiers are displaced and the social character of the district is changed (Glass, 1964, XVIII-XIX).

Huvudelementen i en gentrifieringsprocess är enligt Davidson & Lees (2005) reinvestering av kapital, social uppgradering via inflyttning av högre inkomstgrupper, förändringar i det urbana landskapet och direkt eller indirekt utträngning av lägre inkomstgrupper. Gentrifiering, eller “gentrification”, betyder således bokstavligen att en befintlig invånargrupp ersätts av en mera välbeställd” (Lees et al, 2008, s. 4–5). Detta kan till exempel vara följderna av att bostadspriser och hyresnivåer stiger kraftigt i attraktiva

områden. Lees et al noterar vidare att gentrifiering inte längre begränsas till innerstaden eller den första världens metropoler (Lees et al, 2008, p. XVII).

Gentrifieringsproblematiken kan enklast åskådliggöras i frågor som: Vems stad är det som planeras? Vems trygghet prioriteras? Vilka intressen styr omvandlingen?

Lees et al slår fast att gentrifiering kanske i högre grad än något annat ord inom urbangeografien eller urbanforskningen är ett politiskt, politiserat och politiskt laddat ord. Det är samtidigt svårare att motsätta sig begrepp som revitalisering, renässans eller omvandling, men mycket lättare att motsätta sig gentrifiering (Lees et al, 2008, s. 155). Följaktligen återfinns gentrifiering sällan eller aldrig i politiska styrdokument och utvecklingsplaner. Samtidigt varnar Zukin för att kalla alla förändringar till följd av uppgradering eller restrukturering för gentrifiering (Zukin, 2010, s. 221).

Begreppet gentrifiering har muterat och expanderat till att inkludera många olika och nya former av gentrifiering (till exempel kommersiell, statsledd eller nybyggd) och är relevant för hela den urbana skalan, inklusive attraktiva stadsnära landsbygdsområden (där varianten betecknas som rural gentrifiering). "Rural gentrifiering" avser alltså gentrifieringsprocesser i en rural miljö. Detta observerades redan i början av 1980-talet (Lees et al, 2008, s. 135).

Den utträngning av tidigare invånargrupper som gentrifiering generellt signalerar har inte hindrat vissa forskare från att förespråka positiv gentrifiering. Enligt Freeman (2005) är sambandet mellan gentrifiering och utträngning inte starkt medan Atkinson (2003) finner "poetisk rättvisa" i att en tidigare utflyttad medelklass återkommer till de urbana stadskärnorna (Atkinson, 2003, s. 2344). Men det är magert med dokumenterade bevis på gentrifiering utan negativa följder, varför "positiv gentrifiering" utgör en marginell del av gentrifieringslitteraturen.

Till exempel Larsen & Hansen (2008) är mycket tveksamma till om mild omvandling kan ske utan drag av negativ gentrifiering. Enligt dem representerar omvandlingen av Vesterbro i Köpenhamn, oavsett hur mild den verkar, ett exempel på "medelklassgentrifiering med "traumatiska" konsekvenser. De bedömer att gentrifieringen av Vesterbro kunde tolkas som mild, då lokal och nationell välfärdspolitik avlett och dämpat de värsta konsekvenserna av urban förändring, men att detta samtidigt döljer "traumatiska" konsekvenser på individnivå och i bredare bemärkelse för staden som ett socialt rum. I den bemärkelsen omfattas också de marginaliserades rätt till staden (Larsen & Hansen, 2008, s. 2430, 2445–2446).

Forskningens huvudfåra visar att gentrifiering bidrar till att öka segregationen i städer. Till exempel varnar Lilja (2011) i sin studie av tre stockholmska innerstadskvarter att Stockholm är en mera polariserad stad i dag (2011) än på 1990-talet och kopplar ihop tre olika trender; globalisering,



gentrifiering och segregering. Ökad segregering tar sig enligt henne uttryck på tre markanta sätt i Stockholm; 1) stadsdelar och bostadsområden har blivit alltmer socialt homogena vad kan gälla både inkomster och etnisk bakgrund, 2) innerstaden har gentrifierats, vilket har skapat åtskillnad mellan den och omgivande förorter samt 3) det har skett en ökad polarisering i segregationsmönstret där en social gräns mellan nord och syd framträder allt tydligare, med vissa undantag (Lilja, 2011, s. 17–18). Man kan argumentera att det därmed förekommer ökad risk för att staden splittras i rika och fattiga delar, ibland inom samma stadsdel. Davis (1998), bland andra, lyfter fram dramatiska effekter i det urbana landskapet av de vidgade socioekonomiska klyftorna i Los Angeles. I de nordiska välfärdsstaterna lyfter till exempel Andersson (2006) fram att Göteborg utmärkte sig som Sveriges mest segregerade stad i två kartläggningar från år 2004. Mattsson (2010) har breddat bilden i ”Landet utanför” till att inkludera småorter som är geografiskt perifera, men socioekonomiskt inkluderade i det urbana Sverige, som värdorter för turist- och rekreationsströmmar från storstäderna;

”Det gör framgångsrika småorter som Åre till en del av Storstadslandet, medan grannbyn Järpen ligger i Jämtland... Sverige faller isär i två delar och det går rasande fort” (Mattsson, 2010, s. 19).

Gentrifiering kan ta olika former också beroende på platsens specifika särdrag. Så har till exempel omvandlade bostadsområden studerats i Haga i Göteborg (Martins Holmberg, 2006) och Pispala i Tammerfors (Alcoverro & Dijkstra, 2009) medan omvandling av Industrilandskapet i Norrköping skett på en plats med många tidigare industribyggnader, men få bostäder (Alzén, 1996). Medan Haga och Pispala har omvandlats från arbetarklass-till medelklassbostadsområden har Industrilandskapet omvandlats från att utmärkas av industriella aktiviteter till post-industriella. Andra stadsdelar, till exempel Brändö i Vasa (Ehrström, 2010), har tidigare kombinerat både arbetarklassbosättning och industriell verksamhet samt upplevt både en socioekonomisk uppgradering av befolkningsprofilen och en kulturell/kommersiell gentrifiering av tidigare industriområden.

Typiskt för ”nordisk” gentrifiering är att den inte är entydigt marknadsstyrd utan också, till exempel i Finland, påverkas av ett kommunalt planeringsmonopol. Därmed får processen också drag av offentligt planerad, kommunstyrd och statsstyrd, gentrifiering.

Van Criekingen och Decroly kan sägas sammanfatta diskussionen i att gentrifiering förekommer på olika sätt i olika stadsdelar av olika städer. Deras studie av Bryssel och Montreal visar också att gentrifiering endast nöjaktigt beskriver en socioekonomisk uppgradering i klart definierade innerstadsområden (Criekingen & Decroly, 2003, s. 2451, 2465).

## SOCIAL HÅLLBARHET

Vilken typ av samhälle vill vi upprätthålla, frågar Davidson (2009) retoriskt och argumenterar för att den sociala hållbarheten i hög grad har blivit förbisedd då debatten om hållbarhet i stort har prioriterat miljömässig (frågor relaterade till klimatförändring) och ekonomisk (frågor relaterade till en expanderande industriell kapitalism) hållbarhet. En hållbarhet baserad på tre pelare kombinerar miljökvaliteter, ekonomiskt välstånd och social rättvisa, kort sagt med målsättningen ”grön, lönsam och rättvis”. Polèse & Stren slog fast att social hållbarhet refererar till politik och institutioner vars övergripande effekt är att integrera olika grupper och kulturell praxis på ett rättvist och jämlikt sätt (Polèse & Stren, 2000, s. 3). Dillard, Dujon & King argumenterar angående social hållbarhet att:

”the central role of people as social, economic, and political actors to demand and create environments and institutions that support human well-being... An aspect of the quest for social sustainability – for full human development – may be the demand for more effective democracy, as well as an energetic civil society...” (Dillard, Dujon & King, 2009, s. 289, 286).

Enligt Dillard, Dujon & King kan en stark och effektiv lokal röst vara nödvändig inte bara för att förverkliga en äkta demokratisk process utan också för att säkerställa att beslut speglar en lokalt förankrad kunskap och oro (Dillard, Dujon & King, 2009, s. 286). Delaktighet är följaktligen ett nyckelbegrepp för frågeställningar som berör social hållbarhet.

## GENTRIFIERING I SVENSKFINLAND?

Gentrifieringsdiskussionen är relevant även för och i Svenskfinland. En omvandling som har drag av gentrifiering pågår också i städer som Helsingfors, Åbo, Vasa. Och i attraktiva delar av deras närliggande, stadsnära landsbygd. För finlandssvenskar är gentrifieringen mest relevant som samhällsinvånare, nya eller gamla, i till exempel äldre uppgraderade stadsdelar som Rödbergen, Berghäll, Brändö och Port Arthur, eller nyplanerade, som Kronobergsstrand, Solviken, Gräsviken eller Östersundom. Likaså på enskilda platser, som Brändö sund i Vasa, Barkerstrand och Logomo i Åbo eller Pasilan konepaja i Helsingfors. Gentrifiering har främst en socioekonomisk, inte språklig, relevans. Men när urbana eller rurala ”svenska rum” skapas, utvecklas, eller förminskas, som en följd av gentrifieringseffekter,

får begreppet gentrifiering även en relevans för Svenskfinland. Här vill jag särskilja mellan a) traditionell gentrifiering (av urbana arbetar- och industristadsdelar) och b) rural gentrifiering. Traditionell (urban) gentrifiering är inte heller oproblematisk ur ett finlandssvenskt perspektiv, vilket här exemplifieras med Arabiastranden i Helsingfors, varefter jag koncentrerar mig på rural gentrifiering, som erbjuder stora utmaningar för svenskspråkig stadsnära landsbygd, och fallstudien Sundom.

### A. *Traditionell gentrifiering*

De positiva effekterna av platsspecifik uppgradering, restrukturering, lyfts ofta fram av beslutsfattare och i media, men det är tystare om att gentrifiering bidrar till ökad segregering och kan få tydliga negativa effekter för platsens tidigare befolkning. Även om social hållbarhet kan tänkas stärkas lokalt av att platsen tillvaratas bättre (av nya invånare) stärks inte nödvändigtvis den sociala hållbarheten på stads- eller delområdesnivå.

Platsspecifik uppgradering och ”positiv” segregering kan punktvis upplevas skapa starka finlandssvenska miljöer i en större finskdominerad urban helhet. Mustonen (2010) lyfter till exempel fram stadsdelen Arabiastranden i Helsingfors med sin starka svenska historia och en allt starkare lokal finlandssvensk närvaro. Mustonen nämner inte termen gentrifiering i sig, men talar uttryckligen om Arabiastranden som ”ett stycke av det vackraste och dyraste Helsingfors” (Mustonen, 2010, s. 478). Enligt Mustonen växer ett starkt finlandssvenskt borede fram i Arabiastranden, vilket han anser sitter bra i det östhelsingforsiska strandlandskap där traditionerna från Arabias och Rörstrands fabriker är starka. Platsen har även blivit föremål för strategiska satsningar, då yrkeshögskolan Arcada inledde sin verksamhet på platsen 2004 och Practicum året därpå. Men Mustonen påminner också om negativa reaktioner, som då studielägenheterna i stadsdelen av Ilta-Sanomat rubrikfördes som ”Drömlägenheter bara för svenskspråkiga” (Mustonen, 2010, s. 478). Rubriceringen i Ilta-Sanomat kan således även tolkas som en reaktion mot positiv segregering och gentrifiering. I värsta fall även resultera i försämrade attityder mot svenskspråkiga i huvudstadsregionen.

Arabiastranden utgör ett exempel på positiv segregering, där man strategiskt valt att samla finlandssvenska resurser och personer. Det har därvidlag tydliga förtjänster, men gör segregering, i någon form, *staden och regionen* mera socialt hållbar? Frågan kompliceras och tydliggörs av att Arabiastranden utpekas som en del av ”det vackraste och dyraste Helsingfors”, vilket antyder att boendet i den ”finlandssvenska” boendemiljön inte nödvän-

digtvis är all-finlandssvenskt, utan beroende på socioekonomisk bakgrund. Studielägenheter i stadsdelen breddar visserligen boendepopulationen, men endast i fråga om temporärt boende, inte när det gäller att slå rot i stadsdelen. Man kan också med rätta hävda att utbildningsinstitutionerna är inkluderande snarare än exkluderande. Samtidigt saknar många finlandssvenskar ekonomiska förutsättningar att slå rot i Arabiastranden och/eller riskerar trängas ut av stigande boendepriiser.

Trots uppenbara praktiska fördelar med koncentration av resurser till ”finlandssvenska rum” kan man därmed inte utesluta en negativ reaktion på ”positiv segregering” också bland de finlandssvenskar som inte kommer i åtnjutande av dessa ”finlandssvenska” boendemiljöer. Risken är att de istället alieneras från en finlandssvensk gemenskap. För att förtjäna epitetet ”(all-) finlandssvenskt rum” krävs således även strategier för hur olika socioekonomiska finlandssvenska grupper ska kunna känna sig, och bli, delaktiga i dem.

Med detta resonemang vill jag framför allt belysa att frågeställningen om en geografisk koncentration av finlandssvenska resurser inte är helt oproblematisk, och att gentrifiering av urbana rum, med dess konsekvenser, är en relevant frågeställning även i Svenskfinland.

Flera nyuppförda eller planerade stadsdelar under gentrifieringstryck kan betecknas som ”havsnära”. Det är ingen slump. Lehtovuori (2012) lyfter uttryckligen fram stränderna som Helsingforsregionens ”dynamon”. Strandlinjerna, betonar han, kunde verkligen vara den kommande Helsingforsregionens centrala rum (Lehtovuori, 2012, s. 31). En gentrifiering och uppgradering av dessa urbana rum får också konsekvenser för enskilda svenskspråkiga i Helsingforsregionen, positiva eller negativa.

Gentrifieringsdiskussionen är viktig ur ett socialt hållbarhetsperspektiv och har onekligen alltid större relevans för den som riskerar gentrifieras (tvingas bort) än för den som gentrifierar (flyttar in). Diskussionen avgränsas inte heller till metropolregioner. Vilken betydelse gentrifiering har för och i Svenskfinland har dock inte utretts eller problematiserats tillräckligt. Gentrifiering har betydelse även för Svenskfinland, inte minst för att gentrifiering ökar segregeringen i samhället, vilket negativt kan påverka attityderna mot finlandssvenskar och samtidigt alienera finlandssvenskar som saknar socioekonomiska förutsättningar att känna sig, eller bli, delaktiga i finlandssvenska ”finrum”.

## B. *Rural gentrifiering*

I fråga om rural gentrifiering blir gentrifieringsbegreppets direkta relevans för Svenskfinland tydligare än i fråga om traditionell, urban, gentrifiering. Här kan man också notera att idbilden av finlandssvenskheten som ”svenska-talande bättre folk” inte motsvarar en verklighet där finlandssvenskarna som helhet inte märkbart skiljer sig från majoritetsbefolkningen. Detta kan särskilt väl belysas i fråga om rural gentrifiering. I svenskspråkig, attraktiv stadsnära landsbygd är de nya gentrifierarna i allt högre grad finskspråkiga och den eventuellt utträngda tidigare befolkningen svenskspråkig. De utmaningar som sammanhänger med omvandling och gentrifiering av stads- och metropolnära landsbygd är därför delvis en ny realitet och utmaning i Svenskfinland, åtminstone utanför metropolregionen. Den utmaningen förtjänar att klar- och kartläggas. Det rör sig ofta om en finskspråkig rurban medelklass, som kombinerar urbana och rurala värderingar och väljer att flytta in i traditionellt svenskspråkiga landsbygdsområden. Rural gentrifiering i Svenskfinland antas därmed påverka den finlandssvenska landsbygden på två sätt, genom både socioekonomisk och språklig omvandling. Min fallstudie fokuserar på Sundom i Vasa, där den socioekonomiska omvandlingen är stark och den språkliga omvandlingen har tagit fart.

Drivkrafterna bakom rural gentrifiering och omvandling av stadsnära landsbygd är traditionellt en tillväxt av gröna, ekologiska, hållbarhetsinriktade värderingar hos delar av medelklassen. Samtidigt som medelklassens återkomst till stadskärnorna ofta framhålls pågår således även en (ekologiskt motiverad/rödgrön) motrörelse till närliggande landsbygd. Denna utflyttning följs, i takt med att platsens attraktionskraft ökar, av en mera tillväxt- och förortsinriktad inflyttning, det vill säga av en andra generation gentrifierare.

## METOD

I fallstudien kombineras kvalitativa och kvantitativa forskningsmetoder i en trianguleringsundersökning, något som generellt beskrivits av Denzin som kombinationen av metodologier i studiet av samma fenomen (Denzin, 1978, p. 291, 302). Bruket av kompletterande metoder anses allmänt leda till mera valida resultat (Jick, 1979).

I trianguleringsundersökningen ingår statistisk dataanalys av socioekonomiska variabler och politiska kommunalvalsresultat samt en intervjuundersökning av upplevd och erfaren förändring. Intervjuerna har utförts som ”öppna intervjuer” (Hirsjärvi & Hurme, 1993, p. 30–31). I detta fall

prioriterades personliga erfarenheter och minnen om olika händelser framom mera schematiska intervjuer. Åtta personer av varierande ålder, kön, socioekonomisk bakgrund och förhållande till Sundom (ny/gammal Sundombo) har intervjuats. Det statistiska materialet bygger på statistik från Statistikcentralen, Vasa stad och Lantmäteriverket.

Hur påverkar den pågående socioekonomiska och språkliga omvandlingen Sundom? Inkluderas eller exkluderas nya invånare i den lokala gemenskapen och i så fall hur? Hurudan rurban (kombination av rurala och urbana värderingar) identitet skapas i Sundom?

Hypotesen är att den framväxande identiteten i gentrifierad stadsnära landsbygd varken är traditionellt rural eller urban, utan kombinerar rurala och urbana värderingar i en rurban identitet.

## SUNDOM – EN BAKGRUND

*“En stor händelse inföll 1929 då kyrkan byggdes för Övre och Yttre Sundom... långsamt gick de två byarna ihop till ett Sundom” (Man, 96).*

Sundom är en österbottnisk by, som sedan 1973 även är en stadsdel/storområde i Vasa. Tidigare var Sundom en del av Solf kommun (som numera ingår i Korsholm). År 1976 invigdes Myrgrundsbron mellan Sundom och Vasa, varpå avståndet minskade från cirka 30 kilometer till 10. En direkt konsekvens av förbättrade förbindelser var att andelen inflyttare till Sundom ökade klart från och med 1980-talet. Sedan år 1980 har populationen i Sundom ökat med fler än 1000 invånare. I början av år 2011 hade byn 2374 inånare, av vilka 75,2 procent var svenskspråkiga och 23,8 procent finskspråkiga (Sundom byaplan, 2012, s. 5).

Sundom har starka historiska traditioner och en vital svenskspråkig kulturverksamhet, upprätthållen bland annat med årspublikationen Murmursunds Allehanda, som publicerats i över 60 år, samt en lokal tv-kanal med utsändningar i närmare 30 år. Sedan 1968 fungerar den som en självständig förening, Sundom Lokal TV r.f. (Fjällström, 2008, s. 47).

Delar av den historiska byn är intakt bevarad med typiska österbottniska rödmyllefärgade byggnader i trä, men ett antal nya bostadsområden har planerats och byggts upp där i huvudsak nya Sundombor har flyttat in. Nya bostadsområden är under planering. En viktig stridsfråga mellan staden och byn gäller om höghus ska uppföras inom Sundom. Hittills har inga höghus rests.

En betydande majoritet av dagens Sundombor är löntagare, som pendlar till sitt arbete inom regionen och Vasa stad. Traditionellt var Sundom

en fiskar- och småbrukarbygd, men detta har markant förändrats över tid (Sundom byaplan, 2012, s. 9). Över 30 föreningar är aktiva i Sundom, med aktiviteter som berör byutveckling, historiskt kulturarv, ungdom, sport, jakt, båtliv, skolaktiviteter, skogsvård, pensionärsaktiviteter, politik, religion och markägande.

Sundom är internationellt känt för meteoritkratern Söderfjärden, som även består av värdefull, fruktbar jordbruksmark. Två tredjedelar av Sundoms areal upptas av skärgården, hav och små öar. Den kulturhistoriskt värdefulla Svartö, där ett av Vasas tidigaste varv grundades på 1700-talet, är också en del av Sundom. Likaså Öjberget, ett populärt skidcentrum i Vasaregionen. Kronvik såg var tidigare en betydande lokal arbetsgivare, men numera utgör sågverksområdet en urban trädesmark. Den första vinddrivna turbinen i Vasaregionen byggdes i Sundom 2012.

*Figur 1. Byalandskap i Sundom. I bakgrunden den så kallade "Akava-backen", som fått sitt namn av att välutbildade inflyttare slog sig ner på denna backe.*



© PE 2012.



*Figur 2. Ny bosättning på Svarvarsbacken.*



© PE 2012.

## NYA OCH GAMLA SUNDOMBOR UPPSKATTAR SUNDOM (INTERVJUANALYS)

Intervjumaterialet består av åtta intervjuer: Tre representerar "gamla" Sundombor av olika åldersgrupp och kön (man 96, man 46 och kvinna 51). Fyra representerar "nya" Sundombor, som tämligen nyligen har flyttat in. Två av dem är svenskspråkiga (man 43 och kvinna 43) och två finskspråkiga (man 51 och kvinna 50+). En intervjuad representerar den första inflyttningsvågen efter Myrgrundsbrons byggande, på 1970-1980-talet (man 71). Av de intervjuade är fem män och tre kvinnor.

Sammantaget råder det en påfallande konsensus om att situationen överlag är bra i Sundom och att Sundom är en välmående bystadsdel med en blomstrande framtid framför sig. Det råder också bred konsensus om vikten av att bevara det rurala arvet och den rurala bystrukturen och att Sundom bör förbli en by och inte omvandlas till en semi-urban eller förortsstadsdel i Vasas. Ett fåtal intervjuade förutspår dock en mera urban framtid för Sundom, snarare som stadsdel i Vasas än som by. Även nya Sundombor stöder bevarandet av kulturarvet, möjligen också som en strategi för att



smälta in i gemenskapen. Bland nya Sundombor finns även en tydlig insikt att det varit en god investering att köpa mark i Sundom.

Intervjumaterialet pekar endast på små friktioner mellan nya och gamla Sundombor, likaså mellan svensk- och finskspråkiga invånare. Eftersom inflyttarna representerar ny och välmående medelklass samt (i allt högre grad) finskspråkiga, i en traditionellt svenskspråkig omgivning, hade även större friktioner kunnat antas. Smärre friktioner nämns i intervjumaterialet och jag utesluter inte att det förekommer latenta friktioner.

Intressant nog skapades det geografiska öknamnet "Akavabacken" under den första stora inflyttningsvågen, vilket påminner om att det var välutbildade, proto-gentriferare, som flyttade in "på backen" i byn. Akava är namnet på den akademiska fackcentralen i Finland, varför smeknamnet/öknamnet kan tolkas som en mild reaktion mot den socioekonomiska omvandlingen. Det finns få bevis för klara spänningar mellan nya och gamla Sundombor, men en sådan reaktion noterades dock 2014, då någon hade klottrat "Kom int hiid", på vägbanan, riktat mot "stadsskitar, finjävlar och negrer" (se Fig.4). Det rasistiska klotret väckte stor medial uppmärksamhet i Österbotten, både på finska och svenska. Frågan väcktes om detta var en isolerad incident eller om det förekommer ett djupare latent missnöje med omvandlingen än vad som hittills framkommit i debatt eller intervjuer. Vägklotret har dock inte upprepats, vilket tyder på att det var en isolerad incident.

Figur 3. Dagstidningen Pohjalainen i Vasa lyfte fram rasistiskt klotter i Sundom 5.8.2014.



Intervjumaterialet indikerar endast lätt oro eller försiktighet med tanke på den ökade inflyttningen och förändrade språkförhållanden, men också en hög grad av acceptans.

*”Ja, du hör ibland att det förekommer en... jag skulle inte kalla det rädsla, men försiktighet. Jag tror det har förekommit lite sådant under den här perioden, skepsis mot att finskspråkiga flyttar in, men jag hoppas att det minskar. Sundomidentiteten har varit starkare (än nu), men på grund av att det är så stor inflyttning är den inte lika stark längre som tidigare” (Man, 71).*

*”Jag ser språkfrågan som ett mjukt hot. Jag vill att du ska kunna klara dig på svenska någonstans, för om du inte klarar dig i det lilla perspektivet kan du inte klara dig någonstans” (Kvinna, 41).*

*”Gällande svenska har jag noterat att det endast kommer information på svenska från byaföreningen, de finskspråkiga glöms lätt bort” (Man, 51).*

*”Finskan är någonting som måste accepteras. Jag tycker det är bra. Traditionellt har Sundomborna haft problem med finska språket i skolan och det är bara Sundomborna själva som lider av det” (Man, 46).*

Det finns också ett standardspråkligt svenskt tryck på den traditionella Sundomdialekten, som sammanhänger med omvandlingen och inflyttningen. En pågående övergång till standardspråk från traditionell dialekt som lokal språknorm har framkommit i intervjumaterialet.

*Är Sundomdialekten hotad?*

*”Ja, absolut! ... Språket har förändrats, och jag menar inte finska-svenska utan mellan standardsvenska och dialekt. När jag gick i skolan talade 3-4 av 14 elever i min klass standardsvenska. I dag är du nästan en främling om du talar dialekt i den åldern. Det är en del av byaidentiteten som försvinner.” (Kvinna, 41).*

På längre sikt har de lingvistiska förändringarna varit omvälvande i Sundom. Så minns till exempel ”Man, 96” att det i decennier endast bodde två finskspråkiga i byn.

Det verkar förekomma en begränsad mixning mellan befolkningen i äldre delar av byn och de nya bostadsområdena, som Svarvarsbacken och Bumlingestigen. De senare områdena formar mindre ”byar i byn”, som fungerar mera som rurba medelklass-förortsmiljöer än som rurala miljöer. Här är det också skäl att notera och vara observant på att begrepp som ”byar i byn” kan ha en segregrande effekt och därmed negativt påverka den sociala hållbarheten och sammanhållningen i byn som helhet. Samtidigt är det viktigt att betona att snart sagt alla intervjuade förespråkar ett bevarande av det rurala landskapet och byaandan. Det verkar också som om Sundom framför allt lockar inflyttare med tidigare rural bakgrund som jobbpendlar till Vasa än urbana inflyttare.

*“Om jag jämför med Bumlingestigen och Svarvarsbacken, så lever de ett eget liv tillsammans där, men min bedömning är att de inte ägnar sig åt så mycket utåtriktad aktivitet i byn. Men vi har medlemmar därifrån i byaföreningen, det finns ingen skarp, absolut gräns.”* (Man, 71).

*“Jag tror det är lättare att flytta till en plats där många befinner sig i samma situation. Om du flyttar dit där det finns en äldre bosättning så befinner du dig där på deras villkor och måste anpassa dig till deras förhållningssätt”* (Man, 43).

Föga överraskande står det klart att äldre Sundombor har starkare band till bygemenskapen, och till marken, än nya Sundombor. En väsentlig skillnad är också att nya Sundombor sällan inkluderas i den prestigefyllda samfälligheten och måste ha varit bosatta i minst tio år i Sundom för att kunna ansöka om medlemskap i jaktföreningen. Detta kan inverka negativt på deras känsla av samhörighet och gemenskap, även om intervjumaterialet inte ger något entydigt bevis på detta. Om man önskar att nya Sundombor ska känna samhörighet och värna om Sundoms kulturarv, är det skäl för till exempel Samfälligheten att diskutera hur den ska kunna uppfattas positivt även av dem som inte är delaktiga i den samt för jaktföreningen att överväga om en tioårig karenstid för att söka medlemskap är optimal eller bör förenklas/förkortas. Samfälligheten kunde till exempel strategiskt överväga hur alla landägare, också de som inte är delägare i samfällt land, samt i förlängningen alla invånare i Sundom, ska kunna uppfatta samfälligheten som en positiv kraft i bygemenskapen. Delaktighet kan här innebära att samfälligheten uppfattas bidra till (hela) byns framtid och värna om bygemenskap för alla Sundombor. Detta skulle samtidigt stärka och förbättra bilden utåt av samfälligheten. Andra föreningar i Sundom upplevs redan nu som öppna för nya Sundombor.

*“Jag har hört att det är omöjligt att komma med i jaktföreningen här och när du som utomstående köper mark är det aldrig tal om att bli delaktig i Samfälligheten och samfällt land, vilket är fallet på många andra platser”* (Man, 43).

*“De gamla aktiviteterna, jaktföreningen, samfälligheten, de är till för de gamla Sundomborna själva, inte för nykomlingar... Där kan de (nya Sundombor) känna sig alienerade, då kan du kanske känna att du aldrig kan bli en Sundombo och få ha någonting med det att göra. Jag tror det är en medveten politik för att utestänga och skydda (traditionella Sundom)”* (Kvinna, 41).

Även om det finns bevis för uppgradering verkar orsakerna att nya Sundombor flyttar till Sundom vara mera praktiska än statusdrivna. Orsakerna kan bland annat vara ärvd mark (man 46), bättre möjligheter att ägna sig åt fritidsaktiviteter och sport (man 51, kvinna 50+). Gröna, miljömässiga värderingar och rural romanticism kan spela in, men verkar spela mindre

roll i dag än för inflyttarna på 1970–80-talet. Däremot framhålls trygghet och säkerhet. Detta brukar räknas som en typisk medelklassvärdering, och kan därmed antas signalera en socioekonomisk uppgradering.

Den främsta orsaken till Sundoms positiva utveckling upplevs generellt vara goda förbindelser. Byggandet av Myrgrundsbron uppfattas generellt som den avgörande faktorn. Genom det tidsmässigt förkortade avståndet till Vasa höjdes Sundoms attraktionskraft väsentligt. Nya Sundombor tenderar även att aktivt rekommendera Sundom för potentiella nya inflyttare. Snabb omvandling har även lett till oro för sociala konsekvenser. En intervjuad lyfter specifikt fram social hållbarhet och vikten av en långsammare omvandling:

*“Om det är mycket ojämnt är det ett faktum att den sociala hållbarheten försvagas på längre sikt. Vi har diskuterat detta vid många tillfällen och använt det i våra (byaföreningens) argument”* (Man, 71).

*Blir äldre Sundombor ignorerade eller överkörda i planeringsprocessen?*

*“Inte ännu. Mitt skräckscenario är att det förekommer stora planeringsfrågor för samhället och då blir du överkörd för att du har en annan platskänsla än de som kanske bara är rotade där medan deras barn är små... Periodvis är jag skeptisk till vad staden vill med byn. Ibland har det verkat som om de vill bli av med det svenska (språket) och byastämpelein... Många flyttar hit för att det är en by, liten och trygg, och om inflyttningen ökar tar du bort de faktorer som är orsaken till att folk vill flytta hit från början.”* (Kvinna, 41).

Spänningarna i planeringsfrågorna verkar vara färre än för några år sedan. Det finns heller inga specifika delområden eller platser som uppfattas som lågstatusområden.

## STATISTIKEN PEKAR PÅ POSITIV OMVANDLING (SOCIOEKONOMISK DATAANALYS)

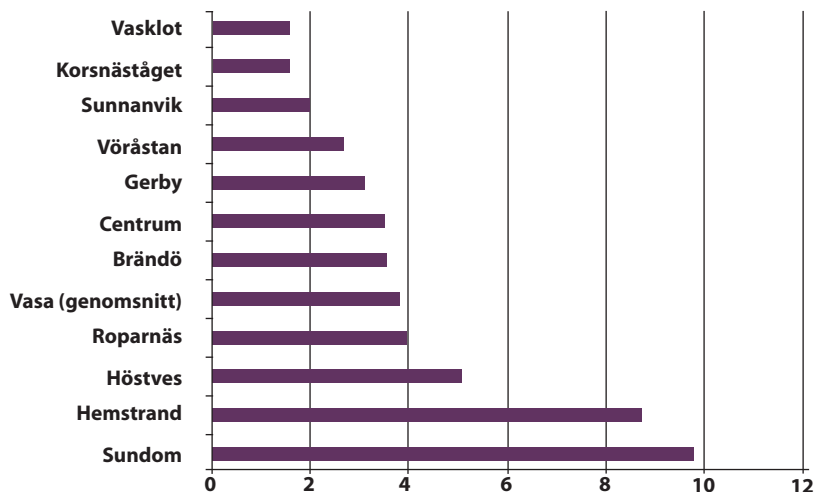
Den socioekonomiska dataanalysen koncentrerar sig på den senaste utvecklingen, vilket gör att jag särskilt granskar statistik från 2001 framåt. Det förekommer ett antal signifikanta trender i Sundom under det senaste decenniet. Dagens Sundom har en av de mest välutbildade lokala populationerna i Vasa. Gerby storområde har (ännu) en högre andel högutbildade, men andelen högt utbildade invånare ökar snabbare i Sundom än i något annat storområde i Vasa. Det signalerar tydligt skiftet från en traditionellt rural fiske- och småbrukarby, som Sundom en gång var, till en högutbildad, välbärgad förort och stadsdel/by i Vasa, som dagens Sundom i allt högre grad är. Med 38,8 procent universitets- och högskoleutbildade invånare

placerar sig Sundom tvåa bland Vasas storområden 2009, efter Gerby med en andel på 41,4 procent (Kommonen, 2011).

När det gäller medelinkomst per capita i Vasas storområden placerade sig Sundom som trea (efter Gerby och Vasklot) med en genomsnittlig årsinkomst på 28 088 euro, men notera att inkomstökningen per capita 2001–2009 var högst i Sundom (Kommonen, 2011). Trenden under 2000-talet indikerar att Sundom under de närmaste åren kommer att utgöra det storområde som har den högst utbildade befolkningen i Vasa. Perioden 2001–2009 ökade andelen högutbildade mest i storområde Sundom i Vasa, likaså den genomsnittliga inkomstökningen per capita under samma period (se fig. 7 och 8).

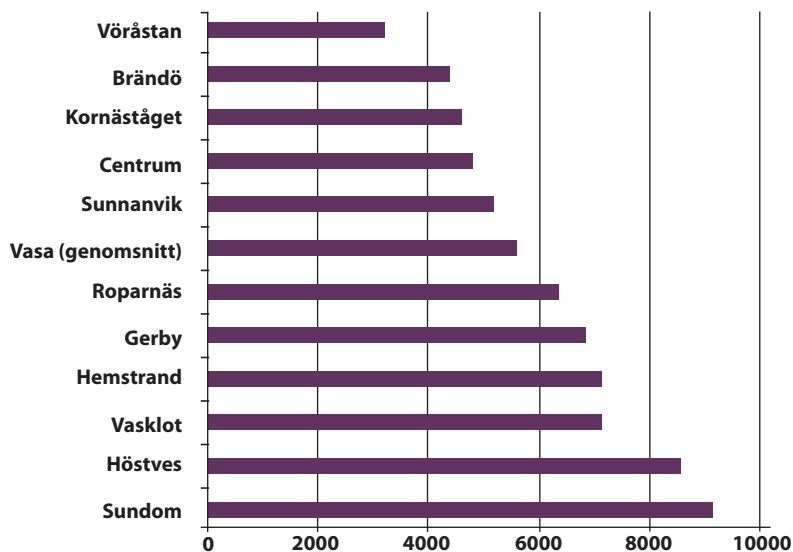
Största andelen av arbetskraften i Sundom utgörs av löntagare. Den offentliga sektorn dominerar som sysselsättningssektor och dess andel ökar snabbare än de andra centrala sektorernas andelar. Även industri och handel, hotell- och restaurangverksamhet, har ökat sina andelar under perioden 2001–2010. Statistik över medelinkomst visar att personer verksamma inom industrisektorn är de bäst avlönade i Sundom och därmed representerar ny medelklass i Sundom, inte industriarbetare. Arbetslösheten i Sundom storområde tillhör samtidigt de lägsta i Vasa

*Figur 4. Förändringar i andelen universitets- och högskoleutbildade i storområden 2001–2009 (%).*



*Källa: Kommonen, 2011.*

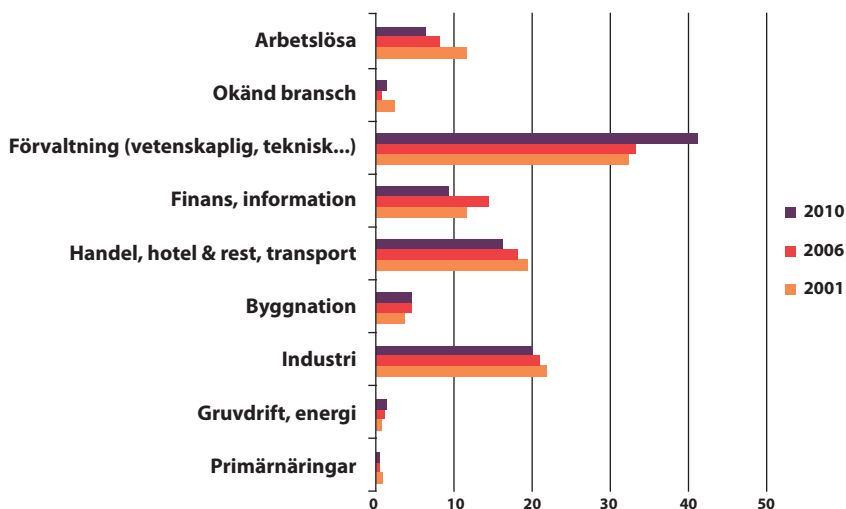
Figur 5. Genomsnittlig inkomstökning i Vasas storområden 2001–2009 (euro)



Källa: *Kommonen*, 2011.

Fastighetspriserna i Sundom har stigit under de senaste decennierna, men det statistiska materialet (Lantmätericentralens statistik) över gjorda markaffärer är litet, varför enskilda avvikande affärer kan påverka statistiken osedvanligt mycket. Jag har valt att bortse från den mest exceptionella (dyraste) affären vid varje enskild mätpunkt eftersom den ibland var så avvikande, och affärerna så få, att det förvred trenden. Prisstegringen var stark 1993–2003, men verkar därefter (2003–2011) ha planat ut något. Det är också värt att notera den exceptionellt höga andelen ägobostadshus (över 70 procent av boendet, med en svagt stigande trend 2001–2011), vilket ger Sundom en särställning bland Vasas storområden. En hög andel ägobostäder antas medföra att gentrifieringseffekterna lindras i uppgraderade områden. Intressant nog var prisstegringen för fastigheter/mark stark 1993–2003, men den verkar inte ha accelererat i samma takt efter 2003, utan snarare planat ut under perioden 2003–2011. Att byggandet i Sundom i huvudsak har skett med undantagslov på grund av att planeringsprocessen fortfarande pågår antas utgöra åtminstone en delorsak.

Figur 6. Sysselsättning i Sundom enligt sysselsättningssektor 2001–2010 (%). Indelningen är baserad på Vasa stads statistiska indelning.



Källa: Statistikcentralen, Vasa stad.

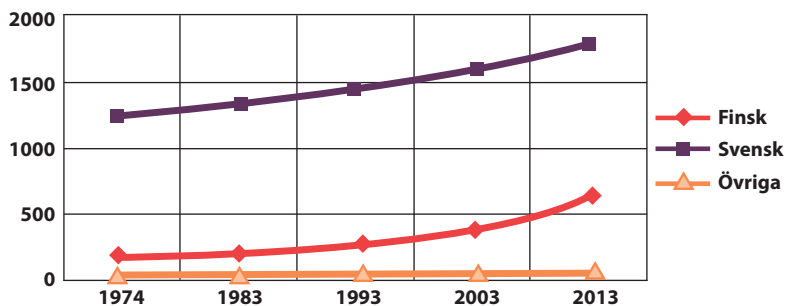
Det finns specifika platser i Sundom som i högre grad än andra lockar ny medelklass. Särskilt bostadsområden som Bumlingestigen, Svarvarsbacken och Ollesbacken figurerar i intervjumaterialet. ”Nya delen” av Svarvarsbacken, bestod enligt en kartläggning år 2008 av 17 nya hus som var lika ”i form, färg och materialval” (Wiklund-Engblom, 2008).

Wiklund-Engblom (2008) noterar att alla hushållen flyttade till Svarvarsbacken 2003–2008, och därmed skapade platsens socioekonomiska profil. Av 34 vuxna invånare saknade 33 rötter i Sundom. Svarvarsbacken exemplifierar ”det nya Sundom” och nya Sundombor. 10 invånare var verksamma inom det industriella energiklustret (sju vid regionens ledande företag Wärtsilä). Fem var lärare, fem verksamma vid universitet. De övriga var till sin profession akademiker (3), entreprenörer (4), läkare (1) samt andra professionella (6), i huvudsak inom social- och hälsovårdsrelaterade yrken (Wiklund-Engblom, 2008). Man kan således finna belägg för att enklaver av nya invånare i praktiken har skapat ”byar i byn”. Även om avsikten är att skapa *social inklusion och sammanhållning* i bostadsområdet kan en oavsiktlig följd ändå bli ökad *social exklusion och segregering* från byn i stort. Äldre Sundombor är i sin tur främst bosatta i andra, äldre delar av byn.

Språkmässigt är Sundom fortfarande en mycket svenskspråkig by. 75,2 procent av befolkningen var svenskspråkig i början av år 2011, medan 23,8 procent var finskspråkiga. Andelen finskspråkiga ökar dock kraftigt, åren

2005–2010 var två av tre nyinflyttade Sundombor finskspråkiga och en tredjedel svenskspråkiga (Sundombor byaplan 2012, s. 5).

Figur 7. Språkmässig fördelning av befolkningen i Sundombor 1974–2013 (%)



Källa: Vasa stad.

## SVENSKT KÄRNOMRÅDE I POLITISKA VAL (POLITISK DATAANALYS)

*“Under det tidiga 1980-talet var Svenska folkpartiet (SFP) och socialdemokraterna (SDP) ungefär jämnstora och folkdemokraterna (senare Västerförbundet) var också en relativt stor grupp, kristdemokraterna liksom, medan de andra bara fick ett fåtal röster. Det har skett en förändring med den inflyttande medelklassen. Nuförtiden får samlingspartiet många röster, och det här är också kopplat till förändringar i språkprofilen” (Man, 71).*

Svenska folkpartiet dominerar i dag kraftigt den politiska scenen i det starkt svenskspråkiga storområdet/byn Sundombor. SFP:s andel av rösterna ökade kraftigt under vänsterns politiska nedgång i Finland, vilken även drabbade de tidigare röststarka socialdemokraterna i Sundombor. Det är uppenbart att Sundombor som inte längre röstade på vänsterpartier då istället främst valde att rösta enligt språk, på liberala SFP. Efter toppåren på 1990-talet uppvisar SFP en långsam men tydlig nedgångstrend, men SFP:s politiska dominans är fortfarande absolut i Sundombor. Det förekommer svaga tecken på en politisk reaktion, främst att Sannfinländarna erhöll röster i Sundombor 2012 samt att samlingspartiets röstningsandel är stigande



om än fortfarande blygsam. Samlingspartiets positiva trend kan sannolikt förklaras med både inflyttning av finskspråkiga och medelklass. Socialdemokraterna ökade sitt röstetal 2012, men den långsiktiga trenden är ändå klart negativ. Kristdemokraterna hade sin toppnotering 1984–1992, som varken upprepats före eller efter perioden. En intressant fråga är om omvandlingen i Sundom medför en fortsatt nedgång i väljarunderstöd för SFP och SDP i valen 2016–2020.

## SUNDOM SOM MIKROKOSMOS FÖR FINLANDSSVENSKA UTMANINGAR?

Sundom har omvandlats, särskilt under de senaste decennierna. Den socioekonomiska statistiken visar på en tydlig omvandling och en socioekonomisk uppgradering, vilket i förlängningen indikerar en rural gentrifiering. Omvandlingen fortskrider, men det finns få bevis på direkt utträngning, möjligen beroende på att en överväldigande majoritet av bostäderna i Sundom utgörs av ägobostäder. Boendeformen radhus uppfattas i intervjuerna ha lägre status som boendeform än egna bostadshus. Det förekommer också nya bostadsområden som främst nya Sundombor, finskspråkiga och/eller medelklass, har flyttat till, medan äldre och till övervägande del svenskspråkig bosättning återfinns i byns äldre delar. Även om detta ökar risken för klyftor inom Sundom förekommer inga tydliga klyftor mellan områdena i nuläget.

*“20 procent av invånarna är finskspråkiga, det och medelklassen, det är vad omvandlingen handlar om” (Man, 71).*

Intervjuanalysen visar att det bara förekommer små, latenta spänningar mellan nya och gamla Sundombor, liksom mellan svensk- och finskspråkiga, och dessa skall inte överdramatiseras. Inga direkta spänningar framkommer i materialet, trots att fler spänningar hade kunnat väntas, som en följd av snabb omvandling med både språkliga och socioekonomiska implikationer. Detta är också positivt för Sundom.

I det statistiska materialet framgår omvandlingen tydligt medan det politiska materialet är för begränsat för att kunna dra säkra slutsatser. I kombination med intervjumaterialet kan man notera en tydlig avradikaliseringsprocess, och en försvagad politisk vänster över tid. Detta sammanhänger med nationella och internationella trender, men också med bland annat den lokala nedläggningen av industriell verksamhet (Kronvik sågverk) i Sundom. Den nu pågående omvandlingens politiska effekter ses snarast i ett höjt röstetal för samlingspartiet och i att även sannfinländarna numera har väljare i Sundom.

Intervjumaterialet indikerar viss värdestegring på fastighets- och mark-

priser, vilket stöds av det statistiska materialet. Prisnivån har dock planat ut, vilket är överraskande. Sannolikt sammanhänger det åtminstone delvis med att nybyggnation för närvarande endast skett med undantagslov, i väntan på områdets stadsplanering. Det förekommer inte heller tecken på direkt utträngning av befintlig befolkning. Jag ser därför inga tecken på strikt gentrifiering i Sundom.

Det förekommer däremot en märkbar inflyttning, vilket påverkat både den socioekonomiska och utbildningsmässiga befolkningsprofilen. Det är inte otänkbart att indirekt utträngning, uppfattad alienation och upplevt tryck, uppstår som en följd av större inflyttning. Jag vill dock betona att undersökningsmaterialet är begränsat och försvårar därmed möjligheterna att dra långt gående slutsatser.

Gällande lokalt deltagande, aktivitet och ansvar är det viktigt att medborgarna inte bara lyssnas på i små detaljfrågor (även om de också är viktiga) men åsidosätts när det gäller större planeringsfrågor. För att upprätthålla ett lokalt intresse och ansvar för gemenskapen och fostra till deltagande och aktivitet måste invånarna känna att de lyssnas till på riktigt och att deras åsikter har betydelse. Endast då kan många olika gruppers deltagande, och den sociala hållbarheten, stärkas i diversifierade lokaliteter. I förlängningen bidrar det till en gemensam (rurban) identitet och att ansvar för den lokala miljön stärks och fostras. I Sundom förekommer positiva och negativa erfarenheter av att samverka med stadsplaneringen och andra myndigheter. I intervjumaterialet anges dock mera positiva än negativa erfarenheter under senare tid. Sundom är därtill ett gott exempel på en lokalitet med starka traditioner av deltagande och aktivitet, både inom gemenskapen och i relation till Vasa stad.

I Sundom är omvandlingsprocessens drivkrafter främst ökad inflyttning av ny medelklass och/eller finskspråkiga. Befintliga invånare och innehavare har också deltagit i uppgraderingen och en stor andel ägobostäder minskar riskerna för direkt utträngning av äldre befolkningsgrupper. För att möjliggöra en socialt hållbar omvandling av stadsnära landsbygd bör program och planer uttryckligen befrämja social hållbarhet och utföras med syftet att säkerställa och upprätthålla en omvandling med milda, eller utan, gentrifieringseffekter.

### *Hur påverkar omvandlingen den sociala hållbarheten i Sundom?*

Sundom har upplevt, och upplever, ett ökat socioekonomiskt inflyttningstryck. I fråga om ekologisk hållbarhet och rurala värderingar förekommer stark konsensus mellan nya och gamla Sundombor om att det är värdefullt att bevara den rurala identiteten, det rurala kulturarvet och bystrukturen. ”Gröna” miljövärden värdesätts av både nya och gamla Sundombor. Men alla nya Sundombor känner sig inte delaktiga i byn och dess gemenskap. Gamla Sundombor har överlag starkare band till byn än nya. Det har i viss mån uppstått ”byar i byn”, nya bostadsområden där de flesta invånarna är inflyttare, som har flyttat in vid ungefär samma tidpunkt. Dessa bostadsområden lever delvis sitt eget liv, närmast som förortsområden (”suburbia”) till Vasa.

Nya Sundombor poängterar särskilt starkt trygghets- och säkerhetsaspekter när det gäller boende i Sundom, vilket brukar betecknas som en tydlig medelklassvärdering. Endast en intervjuad är direkt oroad för följderna av vidgade socioekonomiska klyftor och hur det kunde försvaga den sociala hållbarheten i Sundom. De flesta intervjuade uppfattar uppgraderingen positivt, men flera av dem ingår också själva i vad som kunde betecknas som en gentrifierande medelklass.

Vissa gamla Sundombor är kritiska till stor inflyttning och önskar en långsammare omvandling än hittills. Det ”kontra-kulturella element” (det vill säga ”grön-röda” inflyttningstrend) som var typiskt för (tidig) rural gentrifiering på 1970–1980-talen, är mindre framträdande bland senare inflyttare. Både då och nu värdesätts miljön, närheten till natur och fritidsmöjligheter. Det som måhända skiljer Sundom och rural gentrifiering lägre ner på den urbana skalan från metropolregioner är att de gentrifierande inflyttarna själva ofta har en tidigare rural bakgrund. Till exempel inflyttarna på Svarvarsbacken 2003–2008 är själva i hög grad uppvuxna i rurala eller rurba miljöer, inte urbana (inner)stadsmiljöer. Kombinationen pendling till en urban arbetsplats och välbekant boende i rural/rurban miljö var och är förhärskande bland nya Sundombor. Här skapas också grogrund för en ny form av ”pendlaridentitet”, som kombinerar rurala och urbana element till en rurba identitet. Som exemplet Svarvarsbacken visar är det inte heller frågan om utflyttade tidigare ”urbanistas” som flyttar in utan snarare individer som tidigare bott i andra rurala eller rurba områden, *”rurbanites moving between rurban environments”*.

Det förekommer inga belägg för starka spänningar mellan vare sig svensk- och finskspråkiga eller nya och gamla Sundombor överlag, men däremot mindre och/eller latent spänningar. Grupperna interagerar inte så mycket, åtminstone inte de vuxna, men en del nya Sundombor interagerar mycket aktivt i det lokala föreningslivet. Två viktiga och prestigefyllda för-

eningar, samfälligheten och jaktlaget, upplevs dock vara mera eller mindre stängda för nya Sundombor, vilket kan minska möjligheterna att fullt ut integrera nyinflyttade. Detta är inte unikt för Sundom, och till exempel Woods (1998) har varnat för att potentiella konflikter mellan nyinflyttade och lantbrukare (eller i det här fallet främst äldre invånargrupper) kan bero på hur man använder och förvaltar land och andra naturresurser, inklusive jakt. För att minska risken för eventuella konflikter och stärka den sociala hållbarheten och sammanhållningen kunde exempelvis samfälligheten välja en aktivare och synligare roll när det gäller att värna om gemenskapen i hela lokalsamhället Sundom, till exempel genom att instifta ett pris, stipendier eller ordna gemensamma tillställningar eller "happenings" för alla Sundombor. Jaktlaget kunde i sin tur reflektera över om karenstiden för att söka medlemskap (bosatt tio år i Sundom) är optimal och överväga att förenkla möjligheten att erhålla medlemskap.

Detta kunde bidra till en öppnare bild utåt av samfällighet och jaktlag samt bidra till en långsiktig och stark social hållbarhet i Sundom. Nya invånare som känner sig involverade och inkluderade i gemenskapen känner också större ansvar och vilja för att bevara värdefulla delar av det lokala kulturarvet.

Utgångspunkten är mycket god i Sundom. Alla intervjuade uppfattar Sundom som en trevlig plats att bo på och har en mycket positiv platskänsla. Det är en utmärkt utgångspunkt för att motverka negativa effekter av gentrifiering och öka lokalsamhällets sociala hållbarhet.

Sundom kunde utgöra ett viktigt exempel i och för Svenskfinland hur man förmår slå vakt om sitt kulturarv samtidigt som man utvecklar en rurban identitet i gränslandet mellan stad och land. Samt för hur man förverkligar strategier och aktiviteter för att involvera och inkludera inflyttade, finskspråkiga och medelklass, i gemenskapen. Det vore samtidigt en strategi för att tillvarata nya lokala möjligheter. Detta förutsätter även lyhördhet från planeringsmyndigheternas sida när det gäller den oro lokalbefolkningen uttryckt mot en potentiell överexploatering.

Ur ett finlandssvenskt perspektiv är frågan om rural gentrifiering värd att reflektera över, emedan de utmaningar som sammanhänger med omvandling och gentrifiering av stads- och metropolnära landsbygd är en ny realitet och utmaning, åtminstone i delar av Svenskfinland. I praktiken handlar utmaningen för traditionellt svenskspråkig stadsnära landsbygd om ökad inflyttning av rurban medelklass, som dels kombinerar urbana och rurala värderingar till en rurban identitet och som dels i allt högre grad är finskspråkig. Rural gentrifiering i Svenskfinland kan påverka den finlandssvenska landsbygden på två sätt, *både* genom socioekonomisk och språklig omvandling.

Sundom är i det här sammanhanget ett intressant exempel i Svenskfinland, där den socioekonomiska uppgraderingen är påtaglig och den språkliga omvandlingen märkbar. Detta ställer olika och kompletterande krav på lokaliteten att forma strategier för att bevara och utveckla sin sociala hållbarhet samtidigt som platsen omvandlas. De interna, lokala, strategierna bör kompletteras med regionala strategier, med sikte på att bemöta de negativa effekterna av gentrifiering och omvandling och tillvarata de positiva. Strategier behövs även för att gemensamt skapa och tillvarata nya gemensamma möjligheter och fördelar framom hotbilder. Genom dialog och vidsynthet kan ett socialt hållbart nytt Sundom stegvis växa fram.

Sundom exemplifierar det korstryck som rurala och traditionellt svenskspråkiga miljöer står inför i fråga om både socioekonomisk och språklig omvandling, samtidigt som den traditionella rurala identiteten omvandlas till en rurban platsidentitet, som kombinerar urbana och rurala värderingar. Sundom utgör därmed också ett mikrokosmos för hur man bemöter de relevanta utmaningar som traditionellt finlandssvenska miljöer och rum står inför i dagens Finland.

# ENTREPRENÖRSKAPETS SVENSKFINLAND: FÖRETAGSAMHETEN OCH HANDLINGSKRAFTEN

*Henry Nygård*

Entreprenörskapet har ibland definierats som förmågan att identifiera möjligheter och skapa resurser för att ta tillvara dessa möjligheter. En företagsam person brukar betecknas som entreprenör eller företagare – ofta i vid bemärkelse som beteckning för en person som är drivande och som arbetar hårt för att nå framgång. I denna förståelse framhålls entreprenörens kreativitet, självständighet och optimism, medan den etablerade kritiken framhåller betydelsen av nätverk, teamarbete och t.ex. socialt kapital. Generellt sett anknyter entreprenörskapet till näringsverksamheten.<sup>8</sup> Begreppet företagsamhet kan uppfattas som en mer övergripande term. På samma sätt som entreprenörskapet utgår detta begrepp från individen, även om det också kan uppfattas som kopplat till en mer fiktiv och opreciserad företagaranda. Företagarandan skulle på detta sätt kunna tolkas som något som ligger utanför individen, närmast då de sammanhang där företagaren – entreprenören – verkar. I denna konception tillskrivs den ekonomiska, sociala och kulturella miljön betydelse, liksom statliga och kommunala åtgärder för att befrämja företagsamheten.

Utgående från ovan beskrivna konceptioner diskuterar jag i detta kapitel entreprenörskapet och företagsamheten ur ett finlandssvenskt perspektiv. Detta innebär att de frågor som ställs i första hand relateras till en regional erfarenhet och den aktuella finlandssvenska verkligheten. Jag ställer frågan vilka drivkrafterna och förutsättningarna är bakom en stark företagsamhet och hur dessa uppfattats över tid. Detta innebär att jag även reflekterar över vad offentliga strukturer och stödsystem kan bidra med för att öka eller befördra företagsamheten. Närheten till det som i äldre litteratur kallas för industrialiseringspolitik (även näringspolitik) är uppenbar.

Utgående från analysen försöker jag ringa in de faktorer som kunde anses vara utslagsgivande när det gäller entreprenörskapet. Särskild uppmärksamhet ges faktorer som är specifika för det finlandssvenska företaget och dess möjligheter att utvecklas. Språket uppfattas därmed som en potentiell framgångsfaktor. Summa summarum är avsikten att belysa en av de viktigare finlandssvenska ödesfrågorna, nämligen hur företagsverksamhe-

---

<sup>8</sup> Se t.ex. Tommy Olin, *Det sociala kapitalets inverkan på företagande. En studie i förutsättningarna för företagande i Purmo 1945–1976*. Diss. Helsingfors 2013, s. 1–7, och Malin Brännback, *Om entreprenörskap och företagande*, Johanna Enroth (red.), *Företagsamhetens kulturhistoria i Österbotten*. Vasa 2009, s. 7–10.

ten kunde utvecklas för att stöda och förstärka den ekonomiska, kulturella och sociala miljö som de finlandssvenska regionerna utgör.

Den historiska rekapitulationen skall främst visa hur och i vilken typ av företagsklimat de befintliga strukturerna tillkommit samt hur de utvecklats i en föränderlig samhällskontext. Samtidigt som jag utgår från att de samhälleliga strukturerna har en avgörande betydelse för företagsamheten använder jag gärna begreppet spårbundenhet för att framhålla den tröghet som präglar samhälleliga förändringsprocesser. Företagsamhetens/entreprenörskapets grundvillkor har knappast heller förändrats särskilt mycket över tid, t.ex. måste det alltid finnas en marknad för det som produceras.<sup>9</sup>

Texten baseras i huvudsak på befintlig forskning. Den tidigare publicerade forskningen har kompletterats med intervjuer. Jag har även utnyttjat äldre och yngre material riktat till företagare. Informanterna består av ett tiotal förstagenerationsföretagare samt tidigare och nuvarande företagsrådgivare.<sup>10</sup> Avsikten med intervjuerna har varit att dels undersöka vilka frågor som i dag framhålls som viktiga för företagande samt dels att identifiera drivkrafterna bakom företagsverksamheten hos enskilda aktörer. Av rent arbetsekonomiska skäl har främst ett österbottniskt material utnyttjats.

I det första avsnittet vill jag visa hur den nationella industrialiseringspolitiken förändrats under efterkrigstiden samt hur industrialiseringsfrågan/entreprenörskapet uppfattats på ett regionalt och kommunalt plan. Avsnittet skall ge en bild av den spelplan utifrån vilken företagsamheten senare diskuteras.

## TIDSPERSPEKTIV OCH FÖRÄNDRINGSTRYCK

Det enskilda företagandet har alltid spelat en stor roll vid utvecklandet av näringsverksamheten. Statens roll har varit perifer och har – något förenklat – under historisk tid begränsats till strategiska ställningstaganden, dvs. till att bevaka vad enskilda entreprenörer kunde tillåtas hålla på med.

I modern tid har staten sett som sin uppgift att garantera nationellt viktiga industrigrenar. Fram till tidig efterkrigstid måste dock staten och kommunerna betraktas som passiva aktörer i den egentliga industrialiseringsprocessen. Landsbygdskommunerna engagerade sig främst – i den mån de över huvud taget gjorde det – i utvecklingen av de traditionella landsbygdsnäringarna. Befrämjande av sysselsättningen var heller inget traditionellt

---

9 De s.k. företagartesterna inleddes oftast med frågor relaterade till personliga kvalifikationer och strävanden, se t.ex. nyföretagarcentralernas nätbaserade tester.

10 Några av intervjuerna är bandade och finns hos författaren.

kommunalt uppdrag. Avsaknaden av statliga strategier hade sin grund i tänkesättet att i ekonomiskt och socialt fria förhållanden behövdes inget program. Statsmakten skulle begränsa sig till att skapa grundförutsättningar för industrialiseringen och därefter låta utvecklingen ha sin gilla gång.<sup>11</sup>

Förändringstrycket skapades av den efterkrigstida strukturomvandlingen. Den arbetskraft som frigjordes från lantbruket måste placeras och få tillgång till arbete. Industridelegationens betänkande från 1959 talar om ”de stora årsklassernas problem”.<sup>12</sup> De första under efterkrigstiden uppgjorda statliga strategierna fokuserade därmed på möjligheten att utvidga den industriella verksamheten på landsbygden.<sup>13</sup> Den på 1950-talet grundade Riksplaneringsbyrån fokuserade främst på lokaliseringen av storindustrin, dvs. främst den nationellt viktiga träförädlingsindustrin. Utbyggnaden av landets infrastruktur stod i fokus.

Under tidig efterkrigstid betraktades tillgång på byggnadsmark på skäliga villkor, rättvis taxering utan överdriven omfångsbeskattning, ett stabilt skatteöre, förmånliga tariffer på elektricitet och vatten samt möjligheter till industrianpassad yrkesutbildning som de viktigaste förutsättningarna för en industrietablering.<sup>14</sup> Industridelegationen framhåller å sin sida år 1961 att det var statens uppgift att skapa sådana allmänna förutsättningar för industrialiseringen, att den produktiva verksamheten under alla förhållanden kan ge största möjliga avkastning och att härmed beakta folkhushållningens totalintressen. Kraven och förutsättningarna för industrialiseringen har knappast förändrats sedan dess, eller som kommittén framhöll behövs en ordnad yrkesutbildning, fungerande kommunikationer, en rättvis beskattning samt ordnad kapitaltillgång.<sup>15</sup>

Industrialiseringsfrågan fick uppmärksamhet i (de österbottniska) landsortskommunerna först på 1960-talet. Särskilt Sverige-emigrationen bidrog till att frågan om arbetsplatser blev en central politisk fråga. Den trevande industrialiseringspolitiken strävade främst till att skapa betingelser för etableringar utifrån, i mindre grad att befrämja den lokala eller individuella företagsamheten. Lämplig industrimark och ett lågt skatteöre betraktades

---

11 Väinö Paavilainen, Industrialisering, nyckel till sysselsättningen. Riktlinjer för vårt lands industrialisering. *Finlands Kommunaltidskrift* 1957, s. 316–319.

12 *Industridelegationens betänkande rörande industrialiseringens förutsättningar och åtgärder för dess befrämjande*. Kommittébetänkande n:r 4 – 1959. Helsingfors 1961, 13.

13 ”Planen på ett småföretagarförbund i Svenska Österbotten”, Vbl 19.11.1950.

14 Toivo Mansner, Kommunens förutsättningar att befrämja industrialiseringen. *Finlands kommunaltidskrift* 1959, s. 326.

15 Industridelegationens betänkande 1956.



som viktiga incitament.<sup>16</sup> Senare valde många kommuner att bygga industrihallar som mot en förmånlig ersättning kunde upphyras eller inlösas av hugade företagare. Tanken att embryot till nyetableringar skulle kunna finnas på den egna orten tycks ha varit främmande. Tankesättet är inte heller obekant från senare tid.<sup>17</sup>

Uppfattningarna om betydelsen av den offentliga näringspolitik som bedrivits sedan 1970-talet har varierat. I tidiga analyser betraktades effekterna av regionalpolitiken som betydande för industrins utveckling och de strukturella förändringarna inom utvecklingsområdena. Tillväxten utanför utvecklingsområdena ansågs ha varit betydligt långsammare än inom dessa. Också finansieringsstöden under 1970- och 1980-talen ansågs ha varit sporrande faktorer vid grundande av företag, särskilt inom hotell- och förplägnadsrörelsen. Senare undersökningar har däremot hävdade att den offentliga näringspolitiken haft mindre betydelse som direkt incitament för att locka fram ny företagsamhet.<sup>18</sup> Uppfattningen baserade sig på resultat som visade att endast en liten del av nyföretagen överlevde stödperioden. Därmed kunde startstöden närmast jämföras med arbetslöshetsersättningarna.

Den nationella näringspolitiken har sedan 1990-talet breddats samtidigt som den fått en mer utpräglad regional prägel. Även kommunernas insatser har sedan slutet av 1980-talet tagit en ny riktning. Insikten om att den lokala och regionala utvecklingen av näringslivet är en kärnfråga har utmynnat i olika kommunala initiativ. Näringsombudsmän blev allmångods och åtföljdes av centraliserad projektfinansiering. Dagens nätverk av näringslivstjänster har betecknats som tredje generationen. Det förra systemet med näringsombudsmän medförde improduktiv konkurrens kommunerna emellan, det senare med projektfinansiering ledde till fokusering på finansieringsvolymen, snarare än på nyttan.<sup>19</sup>

De regionala utvecklingsbolagen av typen Concordia i Jakobstad och Firmax i Karleby har i dag ersatt de kommunala näringspolitiska utvecklings- och serviceenheterna. Grunden för verksamheten i dessa utvecklingsbolag är att främja näringarna och den regionala utvecklingen i verksamhetsområdet. Enligt årsberättelserna är företagens uppdrag att hitta nya möjligheter och ge en bra grogrund för tillväxt. I Finland finns i dag över 60 regionala utvecklingsenheter som förverkligar kommunernas närings-

---

16 Centralförbundet för hantverk och småindustri. Brev till kommunalförvaltningarna 17.10.1956.

17 I en diskussion med författaren hänvisade tidigare kommundirektören Mikael Sandås till de olika strategierna i Pedersöre och Parikkala.

18 Ole Ehrstedt, *Näringspolitik och kommunal verklighet*. Åbo 1994.

19 [Gransbrytning.se/egentliga-finland-vrldsbst-tjnst-tr-nringslivet-i-ntverk/](http://Gransbrytning.se/egentliga-finland-vrldsbst-tjnst-tr-nringslivet-i-ntverk/) (11.1.2005)

livsstrategier.<sup>20</sup> Inom det svenskspråkiga området verkar 6 interkommunala utvecklingsenheter.<sup>21</sup> Företagarna betjänas också av olika organisationer underlydande arbets- och näringsministeriet samt av högskolor och andra läroinrättningar. Enligt ETLA:s (Näringslivets Forskningscentral) uppskattningar arbetar närmare 6 000 personer i offentliga rådgivningsorganisationer med frågor rörande grundande av företag eller företagsstöd. Omkring en tredjedel av dessa arbetar i de regionala organisationerna.<sup>22</sup>

Varifrån kommer då förändringstrycket i 2000-talets samhälle? Ett svar ges i den av Arbets- och näringsministeriet i början av september 2014 publicerade översikten över det finländska arbetets framtid. I översikten fokuserar man framför allt på strukturförändringarna på arbetsmarknaden. Även om översikten inte diskuterar företagande berör frågorna de problemkomplex som framtida företagare har att beakta. Frågor som ställs är bl.a. hur det finländska arbetet förändras i framtiden. Vad medför robotiseringen och annan ny teknologi? Vad händer med människors attityder gentemot arbete? Vilka utmaningar ställer förändringen på arbetsmarknaden och arbetsgemenskaperna? Varifrån fås tillväxt och nytt arbete? Hurdan arbetspolitik och hurdana tjänster behövs?

Översikten konstaterar att arbetssamhällets traditionella verksamhetsmodell genomgår en förändring. Inte ens en god utbildning garanterar längre nödvändigtvis ett jobb för hela livet. Sätten att utföra arbete förändras också. Även om fast lönearbete som huvudsyssla fortfarande är den dominerande formen av anställningsförhållande, blir ensamföretagande, frilansarbete samt arbete via internet allt vanligare. Även den offentliga sektorns roll genomgår en omvälvning. Den offentliga servicen ska vara kundorienterad och delaktiggöra medborgare samt fungera i samarbete med den privata sektorn. Båda trenderna har relevans för det som diskuteras i denna artikel.

Den förändring som ny teknologi och robotisering medför bedöms i ministeriets översikt till sina verkningar vara av samma klass som industrialiseringen var i sin tid. Det diskuteras också om arbetet försvinner helt. Så är

---

20 [Kunnat.net/asiantuntijapalvelut/alueet-ja-elinkeinot/elinkeinopolitiikka/kuntien-yrittyspalvelut](http://Kunnat.net/asiantuntijapalvelut/alueet-ja-elinkeinot/elinkeinopolitiikka/kuntien-yrittyspalvelut)

21 Till den nationella samarbetsorganisationen SEKES hör följande organisationer inom det finlandssvenska området: Karlebynejdens Utvecklings Ab KOSEK (verksamhetsområde: Karleby), Jakobstadsnejdens utvecklingsbolag Concordia (verksamhetsområde: Jakobstad, Pedersöre, Nykarleby, Larsmo och Kronoby), Vasanejdens Utvecklings Ab (verksamhetsområde: bl.a. Vasa, Korsholm, Korsnäs och Vörå), Novago Företagsutveckling Ab (verksamhetsområde: Hangö, Ingå, Lojo, Raseborg och Sjundeå), Posintra Ab (verksamhetsområde: bl.a. Borgå, Lovisa, Mörskom och Lappträsk) samt Cursor Ab (verksamhetsområde: bl.a. Kotka och Pyttis).

22 Julkisten yrityspalvelujen kehittäminen. Nätbaserad utredning.

det dock knappast, utan det är mer fråga om att arbetets innehåll förändras och att arbetet omfördelas mellan människor och maskiner. En reell hotbild är däremot polariseringen i framgångsrika och mindre framgångsrika regioner och människor.

Till megatrenderna i samhällsutvecklingen hör globaliseringen och strävan efter en hållbar utveckling. Även om globaliseringen inte längre kan ses som någon helt ny företeelse har den på 2000-talet fått en ny form och ett nytt innehåll. När globaliseringen tidigare gällde vissa branscher, så gäller den nu allt arbete inom alla sektorer. Vilket arbete som helst kan decentraliseras dit där de bästa förutsättningarna för utförandet finns.<sup>23</sup> Andra framträdande trender är kunskapskapitalets ökade betydelse, den teknologiska utvecklingen och övergången från fysiska produkter till upplevelseprodukter. Forskningen lyfter ytterligare fram betydelsen av att företagen inte längre strävar efter att äga sin produktionsapparat utan köper tjänster (outsourcing, hyring, leasing).

Megatrenderna är relativt lätta att avläsa och kan betraktas som allmän-gods. De svaga signalerna kan däremot vara svåra att upptäcka. Som exempel på svaga signaler nämner forskaren Hannu Niittykangas faktorer som att produktionen flyttar bort från Finland, att de ekonomiska klyftorna växer och att klimatförändringen kan ge regionala och lokala utslag. Ytterligare nämner han den ökade mångkulturaliteten, biosamhällets möjligheter och risker samt olika typer av extremföreteelser.<sup>24</sup>

Trenderna och förändringstrycket antyder de villkor som gäller för ett framtida företagande.

## ENTREPRENÖRSKAP OCH FÖRETAGARANDA

Vem blir då företagare och hur skapas en företagaranda? Professor Heikki Ylikangas hävdar att svaret kan sökas i historien och han jämför Österbotten med de södra delarna av landet. Ylikangas förklarar att avsaknaden av stora herrgårdar gjorde att jordbruksmarken i Österbotten kom att ägas av självständiga bönder. Möjligheterna att grunda stora träförädlingsindustrier begränsades i sin tur av att skogen var skövlad av tjärbrännarna (tjärbrännandet ser han ändå som ett tidigt uttryck för företagsamhet). Detta fick som följd att inget ståndssamhälle uppstod och människorna blev mer

---

23 [https://www.tem.fi/sv/arbete/meddelanden\\_arbetet?89507\\_m=115884](https://www.tem.fi/sv/arbete/meddelanden_arbetet?89507_m=115884) (30.9.2014)

24 Hannu Niittykangas, Alueellinen yrittäjyys. Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu N:o 369/2011. Jyväskylä, 20-21. <https://www.jyu.fi/jsbe/tutkimus/julkaisut/workingpaper/wp369>.

jämlika än i andra delar av Finland. Människorna var helt enkelt inte vana att lita till de arbetsplatser som fanns på herrgårdarna eller på bruks/fabrikorterna. Amerikaemigrationen bidrog å sin sida till att det skapades ett kapital av både kunskap och monetär art.<sup>25</sup>

På samma sätt framhåller mina informanter traditionens betydelse. Jordbrukssamhället skapade en tradition av företagsamhet som inte försvann när jordbruket inte längre gav utkomst. Båtbyggandet, snickeriverksamheten och jordbrukets olika sidoverksamheter (växthus, pälsfarming, höns- och grisuppfödning) skapade traditioner kring självförsörjning som gått vidare från generation till generation. Verksamheterna har fungerat som lärlingsinstitutioner och som modeller för entreprenörskap.<sup>26</sup>

I områden med enbart storindustrier och på de gamla bruksorterna finns knappt någon motsvarande företagardition. Den tradition man ärvt är traditionen att ta anställning, inte att bedriva egen verksamhet. Den stora inflyttningen till södra Finland kan betraktas i ljuset av denna tradition, även om många andra faktorer självfallet inverkat på flyttningsrörelsen.

Det övervägande svenskspråkiga kustområdet i Österbotten har under de senaste decennierna haft lägre arbetslöshet än andra delar av landet. Detta leder in på frågan om man kan identifiera en särskild finlandssvensk eller österbottnisk företagardition. Vad skulle i så fall prägla denna och vilka är dess drivkrafter? Informanterna verkar i denna fråga vara rätt eniga: det är svårt att identifiera någon specifik finlandssvensk eller österbottnisk företagardition. Informanterna kopplar hellre företagarditionen – på samma sätt som tidigare nämnts – till lokala och regionala traditioner. Företagarditionen skall alltså främst betraktas som en socioekonomisk betingad företeelse som har en historisk bakgrund. Detta innebär också att drivkrafterna i stort är de samma som generellt gäller för företagande.

De intervjuade betonar ändå gärna de mentala faktorerna, bl.a. den fortfarande djupt liggande tanken att det är en skam att vara arbetslös. I det traditionella jordbrukssamhället var det arbetsinsatsen som värderades, inte andra personliga egenskaper. Detta har också bidragit till att man hellre emigrerat än att gå arbetslös. För finlandssvenskarna har språket heller inte varit någon barriär, man har klarat sig med sitt modersmål både i Sverige och i Norge. Den språkliga samhörigheten har sammanfallit med en geografisk närhet som underlättat ett byte av miljö.

Informanterna betraktar emigrationen till Amerika och Sverige och den kommunikation som etablerades mellan emigranterna och hemorten som särskilt betydelsefulla. De kontakter som skapades i samband med emigra-

---

25 <http://blogs.helsinki.fi/hylikang/2008/02/19/ensimmaisista-pahassa-ensimmaisiahyvassa/>

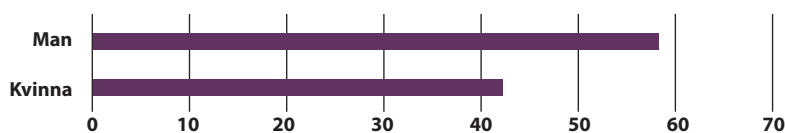
26 Se också Niittykangas 2011, 79–81.

tionen anses ha öppnat sinnen för nya influenser. Därmed relateras företagaranan till emigrationens omfattning. Österbottningarna skall som en följd av detta ha varit öppnare mot världen. Informanterna noterar ändå att hemortskänslan i Österbotten är stark, man flyttar inte gärna bort. Olika nätverk ges här stor betydelse.

Ett sätt att studera entreprenörskapet är att granska vem som blir företagare och på vilka villkor detta skett. Samtidigt kan man reflektera över hur det enskilda företaget förändrats under de senaste decennierna. När det gäller vem som blir företagare är det särskilt två trender som är särskilt framträdande under 2000-talet. Den ena är den kraftigt växande andelen kvinnliga företagare och det andra är deltidsföretagandet. Till de senare kan man även räkna den ökande andelen pensionärer som bildar företag.

Ser man på statistiken från Karlebyområdet för de senaste fem åren är den förstnämnda trenden särskilt tydlig. Kvinnornas andel bland nyföretagarna har stigit till över 40 procent. På landsnivå är andelen något lägre. (Statistiken i denna text baserar sig på sammanlagt 906 nedslag från Karleby för perioden 1.1.2010–31.12.2014).

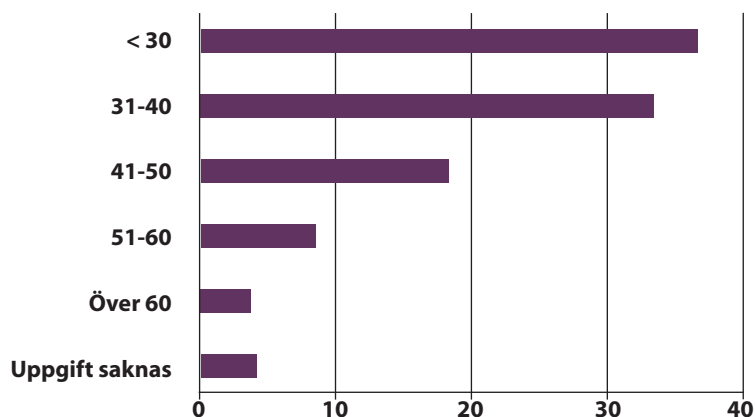
*Figur 1. Könsfördelningen hos nya företagare i Karlebyregionen 1.1.2010–31.12.2014*



Ännu för ett par decennier var också deltidsföretagandet en marginell företeelse, men under de senaste åren har i exempelområdet Karlebyregionen andelen deltidsföretagare bland nyföretagarna vuxit till hela 15–20 procent. Deltidsföretagarnas andel bland nyföretagarna har ökat under de senaste åren bl.a. på grund av snuttjobben och arbetslösheten. Till denna kategori kan räknas även musikerna, som i allt högre grad arbetar via företag, men också studerande som vid sidan av studierna bedriver företagsverksamhet. Trenden gäller också för hela landet. En bidragande orsak till ett ökat deltidsföretagande är den förändrade skattelagstiftningen och dess tillämpningar.

Det är främst yngre personer som grundar företag. Ser man på åldersfördelningen så är drygt 35 procent under 30 år och närmare 70 procent under 40 år.

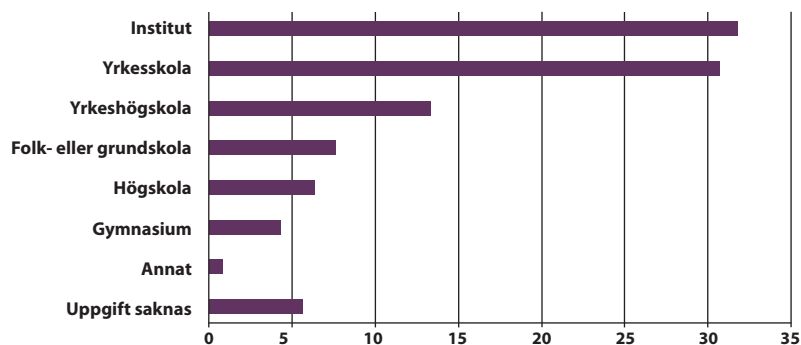
Figur 2. Åldersfördelningen hos nya företagare i Karlebyregionen  
1.1.2010–31.12.2014



Den officiella statistiken visar också något överraskande att högutbildade sällan blir företagare. En förklaring till detta är enligt mina informanter att den generella teoretiska utbildningen inte leder någon vart när det gäller frågan om att sporra företagsamheten, dvs. den skapar ingen plattform från vilken företagande kunde utgå. I Österbotten kommer nästan 70 procent av nyföretagarna från andra stadiets utbildning. Skillnaden till Helsingforsregionen är här markant. I Helsingfors är andelen högre utbildade omkring 40 procent. Skillnaden förklaras delvis om man granskar den regionala fördelningen av antalet arbetsplatser enligt näringsgren. Andelen arbetsplatser inom serviceyrken var år 2013 ca 10 procent högre i Nyland än i Österbotten (82,8 procent mot 73,8 procent). Däremot var andelen arbetsplatser i Österbotten inom förädling betydligt högre än i Nyland (21,6 procent mot 16,5 procent). Österbotten har också en proportionellt stor andel av landets export, eller omkring 6 procent av förädlingsvärdet. Befolkningens andel är ca 3,3 procent.<sup>27</sup>

27 [http://www.stat.fi/til/alyr/2013/alyr\\_2013\\_2014-12-18\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/alyr/2013/alyr_2013_2014-12-18_tie_001_fi.html) samt internetuppgifter från Nylands Förbund och Österbottens Förbund.

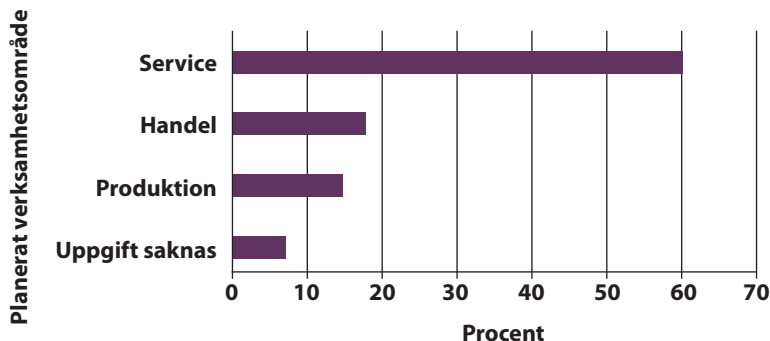
Figur 3. Grundutbildningen hos nya företagare i Karlebyregionen  
1.1.2010–31.12.2014



Generellt sett kan den beskrivna utvecklingen relateras till samhällsutvecklingen. Här spelar både statens allmänna skattepolitik och storföretagens policy en roll. Genom t.ex. hushållsavdrag och hemvårdsstöd har staten försökt minska på den grå marknaden. Samtidigt har det skapats en marknad för företagsamhet. På grund av socialkostnadernas höga andel av anställningskostnaderna undviker i sin tur företag och offentliga institutioner regelrätta anställningsförhållanden genom att låta vissa tjänster utföras av momsregistrerade småföretag.

Storföretagen har på samma sätt som de offentliga institutionerna valt att outsourca tjänster som inte hör till företagets kärnverksamhet. Företagen köper i allt högre grad tjänster från underleverantörer och serviceproducenter. Marknaden så att säga kräver att det traditionella anställningsförhållandet ersätts med ett företagsbaserat tjänsteförhållande. I nyföretagarstatistiken markeras detta i att omkring 60 procent av nyföretagen klassas som tjänsteföretag.

Figur 4. Branshinriktning hos nya företagare i Karlebyregionen  
1.1.2010–31.12.2014



Entreprenörskapet och företagaran kan alltså sammanfattningsvis förklaras utgående från historiska traditioner och rådande socioekonomiska förhållanden. Ändå är det enligt informanterna målsättningen att klara sig själv och att få göra det man vill som är företagandets främsta drivkrafter. Samhällets uppgift blir då att skapa sådana förutsättningar att dessa strävanden kan uppfyllas.

## FÖRUTSÄTTNINGAR OCH HANDLINGALTERNATIV

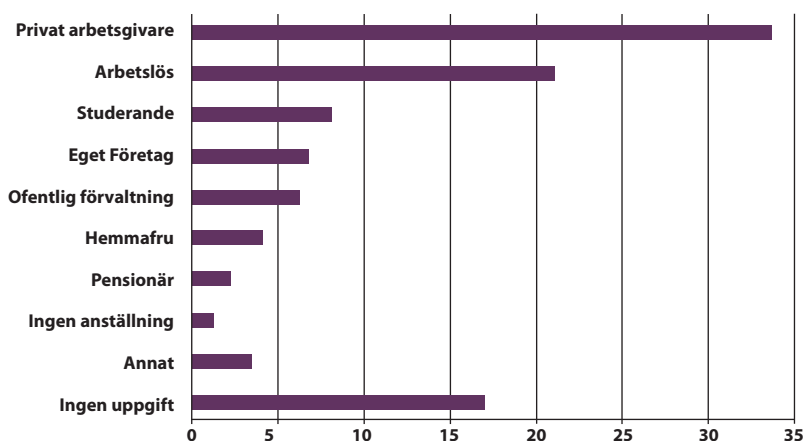
Guiden *Bli företagare i Finland* som utgetts av Nyföretagarcentralerna framhåller att företagandet måste utgå från en intensiv vilja att arbeta. En framgångsrik affärsverksamhet förutsätter att man fullgör sina skyldigheter och att motivationen för arbetet bevaras. Guidens tio steg till framgång betonar företagarens affärsidé och att företagaren måste känna den bransch där han tänker grunda sitt företag. Det samma betonar de företagsrådgivare jag intervjuat. Den praktiska kunskapen är viktigare än utbildningen. På traditionellt vis betonar den nämnda guiden även att företagandet är en läro- och utvecklingsprocess. Man betonar betydelsen av att företagaren känner marknaden, att han sköter om sin image, uppfyller kundens och myndigheternas krav samt att han sköter sig själv.

Ännu på 1960-talet låg fokus på de yttre betingelserna för företagande. Ser man på dagens analyser är det de personliga egenskaperna som framhålls. Utgångspunkten är alltid att företagaren måste äga någon kunskap/



färdighet som han är bra på. Den nya företagarens anställningssituation vid företagsetableringen ger intressant upplysning. Statistiken visar att omkring en tredjedel av nyföretagarna har ett arbete när företaget grundas. Informanterna förklarar detta med att nyföretagaren i sitt anställningsförhållande fått en ökad yrkeskunskap och kompletterande utbildning samt en självsäkerhet som skapar förutsättningar för en självständig verksamhet. Han har samtidigt lärt känna den presumtiva kundkretsen.

*Figur 5. Anställningssituationen hos nya företagare i Karlebyregionen 1.1.2010–31.12.2014*



Självfallet blir inget företag till i ett vakuum. Den tillgängliga infrastrukturen har stor betydelse för etableringar och nyföretagens möjligheter att utvecklas. På orter med dominerande storindustrier ser möjligheterna anorlunda ut än på områden med småindustrier eller områden som domineras av annan typ av verksamhet. Storindustrin drar till sig serviceverksamheter och underleverantörer, samtidigt som det förekommer spin-offs där nyföretagare väljer att omsätta den specialkunskap man erhållit i ett anställningsförhållande.

En nationell trend på 2000-talet är att antalet nyföretag ökat mer än antalet företag som upphört. Tidigare följde antalen ungefär samma trendkurva.<sup>28</sup> Resultatet kan åtminstone delvis förklaras med det utvecklingsarbete som gjorts inom t.ex. nyföretagarcentralerna. De senaste uppgifterna från Karlebyområdet visar att över 80 procent av nyföretagen finns kvar efter

28 Niittykangas 2011, 58.

fem år. Målsättningen hos nyföretagarcentralerna är att 90 procent av nyföretagen skall finnas kvar efter två år och 80 procent efter fem år. Genom att låta företagen göra upp detaljerade och omfattande affärsplaner kan man redan i initialskedet gallra bort idéer som inte har bärkraft. Statistiken från de senaste åren visar att drygt en tredjedel av de företagsidéer som presenterats vid nyföretagarcentralerna har bärkraft. Genom samarbete mellan nyföretagarcentralerna och finansieringsinstitutionerna ges dess möjlighet att vidareutvecklas.

I hela landet har antalet nyföretag de senaste åren uppgått till omkring 30 000 per år. År 2013 startades 30 207 nya företag samtidigt som 27 542 slutade. Antalet nyföretag i regionen Österbotten uppgick under samma år till 891, eller till 7,6 procent av totalantalet nyföretag i hela landet.

Den regionvisa branschstrukturen (utgående från förädlingsvärdet) inom näringslivet framgår av nedanstående tablå. Som framgår av denna är de olika branscherna relativt jämt representerade i Österbotten. Utgående från förädlingsvärdet har området däremot den största andelen industriverksamhet i hela landet.

I en divergerad företagsmiljö framhävs företagandets flexibilitet och anpassningsbarhet. Plattformerna för innovationsverksamheten kan utgöras av olika former av nätverk och klusterverksamhet. Inom företagsekonomi syftar begreppet klusterverksamhet på en agglomeration av företag inom samma eller liknande branscher. Begreppet är relativt nytt, men det betyder inte att liknande samarbetskoncept inte skulle ha praktiserats tidigare.

I den så kallade Värmlandsmodellen för klusterutveckling har klusterorganisationer länge använts som ett verktyg för innovation, hållbar tillväxt och regional utveckling. De för över tio år sedan utvecklade modellen har visat att de företag som ingått i klusterorganisationerna växt snabbare än andra företag. Den övergripande länsstrategin *Värmland växer – och känner inga gränser* har sedan början av 2000-talet varit vägledande för det regionala näringslivsarbetet.<sup>29</sup> Ett par motsvarande kluster har grundats i Österbotten. Energiklustret i Vasaregionen, som nått både framgång och uppmärksamhet består av drygt 140 företag med 10 000 anställda, dvs. en fjärdedel av Finlands totala arbetskraft i energibranschen. Företagen omsätter totalt omkring 4,4 miljarder euro och har en exportandel på över 80 procent.

De företagare som i februari 2014 intervjuades i tidskriften *Forum* framhöll ändå att klustret framför allt är en regional fråga, där det stabila och långsiktiga samarbetet betonas. De intervjuade ansåg också det svåra i att

---

29 Värmlandsmodellen 2.0. Klusterstrategi 2013–2017. Region Värmland 2013. <http://www.regionvarmland.se/sites/default/files/grupper/www/N%C3%A4ringsliv%20och%20arbetsmarknad/klusterstrategi2013-2017.pdf>.

skapa ett kluster ovanifrån, ett kluster måste ”skapa sig själv”. Utomstående kan kanske förstärka det eller hjälpa till. De betonar också spin-offs från ABB och Wärtsilä. Företagarna framhöll även att Vasaregionens litenhet gjort att det inte finns någon fientlig inställning till samarbete. ”Det man kan betona är livskvalitet, det är lugnare här, inte långa arbetsresor, bra skolor. Det har varit lätt att starta nytt och satsa. Det är positivt i den här regionen.”<sup>30</sup>

Båtbyggarklustret i Österbotten har på samma sätt som energiklustret verkat över tio år. Geografiskt sträcker sig Österbottens båtkluster längs Bottniska vikens kust, från trakterna söder om Vasa till Kalajoki i norr, en sträcka på ca 200 km. Ungefär 60 procent av båtar och produkter som relateras till båtindustrin tillverkas inom verksamhetsområdet. Uppskattningsvis 75 procent av produktionen exporteras och hamnar på den globala marknaden. Inom området verkar över 30 företag med båttillverkning och med egna modeller. Till klustret hör också en mängd underleverantörer eller partnerföretag från olika branscher.<sup>31</sup>

Många av de element som ingår i Värmlandsmodellen har i ett jämförande perspektiv lyfts fram för att framhålla speciellt Österbottens möjligheter. Norge ligger i båda fallen nära och Karlstads universitet har en parallell i Åbo Akademi, Vasa Universitet och den tekniska utbildningen i Vasa. Den relativt blygsamma fokuseringen på Norge i Finland har däremot setts som ett problem. I statistiken ligger Norge på elfte plats bland de länder Finland exporterar till.<sup>32</sup>

## RESURSER OCH ANSVAR

Att särskilt småföretagarverksamheten är viktig visar befintlig statistik. I Finland fanns i början av 2013 över 320 000 företag (utan jord- och skogsbruks- samt fiskeriföretag var antalet knappt 270 000). Antalet företag med mindre än tio anställda var ca 250 000. Över hälften av omsättningen i de finländska företagen på ca 390 miljarder uppstod i småföretagen, dvs. i företag med mindre än 50 anställda. Det är också i detta företagssegment som de flesta arbetsplatserna uppstått under det senaste årtiondet.<sup>33</sup>

Vilka är då de tillgängliga resurserna för utveckling av företagaverksamheten och vems är ansvaret? När Näringskommittén 1950 publicerade sin

---

30 <http://www.forummag.fi/vasa-ar-energi-potens> (29.9.2014).

31 Klustrets informationsbroschyr.

32 ÖT 20.11.2014.

33 Info från Suomen Yrittäjät.

pamflett ”Den rätta lösningen”<sup>34</sup> utgick man från två grundantaganden: a) att det fanns (stor)industrier i städerna och b) att det fanns en arbetskraftsreserv på landsbygden. Den senare skulle främst sysselsättas i lokala småföretag. Det var i första hand kommunernas uppgift att se till att denna målsättning förverkligades.

Ingendera av Näringskommitténs utgångsantaganden är längre självklara. Den socioekonomiska kartan ser också helt annorlunda ut. Statens uttalade roll är numera att trygga tillgången på kunnig arbetskraft och erbjuda arbetssökande möjligheter att få ett arbete. Den offentliga arbetskrafts- och företagservice som arbets- och näringsmyndigheterna tillhandahåller skall främja arbetsmarknadens funktion och uppkomsten av ny företagsverksamhet samt utveckla företagets verksamhetsförutsättningar. I lagen om offentlig arbetskrafts- och företagservice definieras särskilt vilka tjänster för person- och företagskunder som ska organiseras av arbets- och näringsmyndigheten.

Regeringen har också gått in för ett system av företagservice, Företags-Finland, som har fem ingredienser: riksomfattande tjänst på Internet, riksomfattande telefonservice, riksomfattande nätverk av regionala företagstjänster samt tjänster för tillväxtföretag och innovationstjänster. Företagsarservicen är alltså väl utbyggd på alla nivåer, till och med i den utsträckningen att utredningar visar att företagarna inte längre nödvändigtvis hittar rätt i informationsdjungeln. Frågan är snarast om tjänsterna svarar mot det behov som företagarna har.

Det är också tydligt att det fokus i de regionala och kommunala strategierna håller på att förskjutas från utvecklandet av de konkreta handgripliga stödfunktionerna för företagare till mer övergripande frågor där den kontext, den miljö där den presumtiva företagaren verkar framhävs. I t.ex. strategin för utvecklandet av företagsverksamheten i Egentliga Finland betonas vikten av att strategierna för företagarlostran inkluderas i de kommunala näringsstrategierna, att det strategiska ledarskapet hos utbildningsanstalternas ledning utvecklas samt att det regionala nätverkssamarbetet och företagsklimatet gynnas.<sup>35</sup>

I modern utbildning i ämnet entreprenörskap vill man utveckla förståelsen av vad entreprenörskapet innebär för individer, organisationer, företag och samhällen. Samtidigt vill man utveckla förmågan att omvandla idéer till praktiska och målinriktade aktiviteter för att starta projekt eller företag. Det samma gäller förmågan att utvärdera och genomföra projekt. Till de

---

34 Den rätta lösningen för förverkligandet av en industrialisering på bred bas, för bevarandet av landsbygdens livskraft och för tryggandet av jämvikten i samhället. Utgiven av Näringskommittén (Helsingfors) 1950.

35 <http://www.skolverket.se/laroplaner-amnen-och-kurser/gymnasieutbildning/gymnasieskola/ent?tos=gy&subjectCode=ent&lang=sv> (29.9.2014)

mer konkreta fokuseringarna hör frågan om hur idéer och produkter skyddas genom lagar och bestämmelser samt förmåga att använda företagsekonomiska metoder.<sup>36</sup>

När det gäller individnivån framhåller mina informanter betydelsen av att företagarens kunnande och självsäkerhet kontinuerligt upprätthålls och utökas. Här spelar nyföretagarcentralerna fortfarande en viktig roll, men också de företagsinkubatorer för nyföretagare som inrättats på en del håll. I inkubatorn skapas en miljö som gör det lätt för både företagaren och företaget att utvecklas. Inkubatorn utformas för att möta de behov som nyföretagare har och för att komplettera regionens existerande strukturer. Utan de etablerade företagens medverkan kan det ändå vara svårt att utveckla både yrkesskickligheten och företagsamheten. Mina informanter efterlyser här t.ex. ett nätverk av företag där studerande garanteras praktikplats. I samma nätverk kunde även företagsskolningen utvecklas.

## ENTREPRENÖRSKAP OCH FINLANDSSVENSKT FÖRETAGANDE I FRAMTIDEN

I genomgången har fokus legat på individen och de regionala betingelserna. Samtidigt har jag konstaterat att det finlandssvenska företagandet inte beträffande sina grundvillkor skiljer sig från det som gäller nationellt eller allmänt. Företagsverksamhet kan inte byggas upp med bristfällig yrkesskicklighet och det måste finnas avsättning för den produkt eller tjänst som produceras. Handlingskraften kan kopplas till regionens historia och traditioner.

Vilka är då det finlandssvenska entreprenörskapets starka och svaga sidor och vilka resurser borde tillskjutas för att ta tillvara de speciella möjligheter som innesluts i begreppet finlandssvensk företagande? Svaret kan lämpligen uppdelas i åtgärder som tar sikte på den enskilda aktören, i åtgärder som gynnar interaktionen mellan aktörerna, åtgärder som förstärker eller gynnar verksamhetsmiljön och i åtgärder som förstärker den aktuella regionens förbindelser med den yttre verksamhetsmiljön.<sup>37</sup>

Som framgått i texten kommer merparten av nyföretagarna från mellanstadieutbildningen. De akademiskt utbildade startar inte gärna företag. Även om den egentliga yrkesutbildningen har en hög nivå, så finns det ändå enligt informanterna fortfarande brister i själva yrkesutbildningsfilosofin,

---

36 Se t.ex. <http://varsinais-suomi.yes-keskus.fi/2014/06/25/kuntien-vetovoima-kasvuun-maakunnallisella-yrittajyyskasvatuksen-strategialla/>

37 Efter Niittykangas 2011, 215.

som av tradition tagit sikte på att utbilda goda arbetstagare, inte på att de studerande skall bli företagare. Särskild uppmärksamhet borde fästas vid de akademiskt utbildade. Slutsatsen är att företagandet borde ges mer utrymme i utbildningen på alla nivåer. Samtidigt borde denna utbildning ges en sammanhållande struktur.<sup>38</sup>

För interaktionen mellan olika aktörer har skapats olika former av samarbetsmodeller, varav klusterverksamheten visat sig vara en av de mest framgångsrika samarbetsformerna. En stor brist är ändå enligt informanterna att det saknas kunskap om befintliga och fungerande företagsnätverk som ligger utom den egna regionen. Kunskapen om t.ex. företagsnätverk och klustersammanslutningar i Sverige och övriga Norden kunde öppna nya samarbetsmöjligheter och handels- och erfarenhetsutbyte. Samtidigt kunde kompetenser mellan klustren eller företagen delas.

Kommunförbundet rekommenderar för sin del att kommunerna påtar sig möjliggörarens roll. Uppgiften är framför allt att skapa en användbar omgivning för näringslivet och att befrämja tillgången på arbetskraft. Det är inte längre bara fråga om markanvändning och planläggning, utan uppgiften innesluter även utbildning och socialpolitik. Den kommunala näringspolitiken skall vara funktionell, inte administrativ. Samtidigt blir det allt viktigare att beslutsfattarna förstår sig på företagsvärldens behov.

*Figur 6. Det finlandssvenska företagandets hotbilder och möjligheter (SWOT) enligt informanterna*

<p><b>Styrka</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• god och etablerad företaganda/tradition</li> <li>• etablerat kvalitetstänkande</li> <li>• språket (i den nordiska kontexten)</li> <li>• yrkesutbildningens nivå</li> <li>• diversifierad småföretagarverksamhet</li> <li>• företagarcentralerna</li> </ul>	<p><b>Svagheter</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• den akademiska företagsamhetens nivå</li> <li>• företagartänkandet inte integrerat i alla utbildningsnivåer</li> <li>• svagt utvecklat "pakettänkande" (dvs. att erbjuda kunderna helheter)</li> <li>• dåliga säljare</li> <li>• bristen på praktikplatser/praktiknätverk</li> </ul>
<p><b>Möjligheter</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• klusterverksamheten och andra (inhemska och nordiska) samarbetsnätverk</li> <li>• globaliseringen</li> <li>• internet</li> <li>• utvecklandet av upplevelseprodukter</li> <li>• den lokala marknaden</li> <li>• konkurrenssamhället</li> </ul>	<p><b>Hot</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ensidig bindning till dominerande storindustrier</li> <li>• att inte våga se utanför trenderna ("alla kan inte sälja spel")</li> <li>• polariseringen av regioner/människor</li> <li>• klimatförändringen</li> </ul>

38 Hannu Niittykangas (2011, 4) hävdar att företagandet under 2000-talet nog fått ett större utrymme, åtminstone i den högre undervisningen.

I många sammanhang har man framhållit att tiden gått förbi traditionella tillverkningsindustrin. Enligt detta borde alla framgångsrika regioner satsa på produktion av tjänster samtidigt som man framhållit spelindustrins möjligheter för landet. Exempelen från regionen Österbotten talar dock ett annat språk. Det finns fortfarande utrymme för högklassiga industriprodukter och den globala marknaden är stor. Flera av de väletablerade tillverkningsföretagen erbjuder redan sina kunder helhetspaket där produkten även innesluter service, tjänster och skolning. Problemet är enligt informanterna att företagarna är dåliga på att sälja, dvs. även om man har utsökta produkter fås dessa inte ut på marknaden.<sup>39</sup>

I den globala miljön gäller det också att framhålla personlighet och att vara närvarande och bekant för sina kunder.<sup>40</sup> Den globala marknaden kräver dessutom större flexibilitet än den regionala och de kulturella skillnaderna måste beaktas. Den växande mångkulturalitet som präglar många av de finlandssvenska regionerna utgör i detta sammanhang en outnyttjad resurs. Informanterna framhåller också möjligheterna med en gemensam marknadsföring av konglomerat av olika företag.

Vilken roll spelar då språket och vad betyder den finlandssvenska kontexten? Trots att språkets möjligheter i olika sammanhang framhållits råder en samstämmighet hos informanterna att språkets möjligheter inte utnyttjats i den grad som skulle ha varit möjligt. Särskilt pekar informanterna på de "svenskspråkiga" marknader som ligger nära (norra delen av Sverige samt Norge). Problemet tycks vara bristen på kännedom om de arenor där handelsutbytet sker. Enskilda marknadsföringstillfällen täcker inte det behov som finns.

Den kanske viktigaste frågan är ändå i vilken typ av samhälle den framtida företagaren kommer att verka. Frågan har både en global, nationell och regional aspekt. Enligt forskningen har det traditionella välfärdssamhället på 2000-talet i allt högre grad gått mot ett konkurrenssamhälle. Konkurrenssamhället utgör både ett hot och en möjlighet, men, som informanterna framhåller, har kravet på konkurrensutsättning inom den offentliga sektorn öppnat marknader som ännu inte är fullt utnyttjade. Samtidigt som företagaren öppnar sig för världen, bör han dock inte lyfta huvudet så högt att han missar det som är nära. Det globala kunnandet är ingen motpol till den regionala styrkan.

Till sist kan det vara intressant att ställa frågan om företag primärt grundas av ett profitintresse? Den begränsade kartläggning jag gjort antyder att profitintresset mycket sällan har någon avgörande betydelse vid en företagsetablering (undantaget uttalat profitfixerade investmentbolag). De

---

39 Gösta Willman, Företagsamhet. Nykarlebyposten 20.11.2014.

40 Se t.ex. Byn där företagandet ökar, Hemmets ekonomitidning. OP-Pohjola 4/2014.

flesta företagare jag intervjuat betonar hellre det intresse de haft för t.ex. mekanik eller metallhantering. Garaget har i många fall varit företagarens laboratorium där han kunnat pröva sina idéer. När den presumtiva företagaren övertygat sig själv om sin produkts möjligheter och sedan han skapat kontaktytor har steget från garaget till en självförsörjande verksamhet inte varit stort. De expressiva faktorerna (faktorer som ger tillfredsställelse i sig själv) dominerar.





# III. VERKTYGEN

---

## SVENSKFINLAND OCH REFORMERNA – VAD HAR DE BETYTT FÖR HANDLINGSUTRYMMET?

*Stefan Sjöblom & Siv Sandberg*

Finland är tillsammans med de övriga nordiska länderna i en särställning när det gäller förtroendet för samhällsinstitutionerna. Finländarnas syn på staten, lagen och den offentliga förvaltningen är fortsättningsvis positiv i en internationell jämförelse (t.ex. Charron 2013). Detsamma gäller finlandssvenskarna. Förväntningen om att givna normer respekteras har varit ett av det nordiska välfärdssamhällets viktigaste fundament. Huruvida det är fungerande samhällsinstitutioner, en kulturellt bestämd tradition eller politisk stabilitet som leder till en hög social tillit är idag en av samhällsforskningens stora frågor. Sambanden är komplicerade men för Finlands del är det i vilket fall som helst klart att språkgruppernas rättigheter under hela självständighetstiden varit starkt knutna till en fungerande offentlig organisering.

Det offentliga sambandet grundlades i regeringsformens 14§ som i sin ursprungliga form stadgade att *”den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens kulturella och ekonomiska behov skola av staten enligt enahanda grunder tillgodoses”*. Eftersom kommunerna efter hand fick en allt större betydelse ersattes ”staten” i sinom tid med ”det allmänna”, och den formuleringen gäller fortfarande i grundlagens 17§ som säger att det allmänna skall tillgodose språkgruppernas kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. Innebörden av principen ”enligt enahanda grunder” ifrågasattes visserligen särskilt under språkstriden på 1930-talet och i enskilda fall även senare men i praktiken blev den utomordentligt betydelsefull, inte minst för organiseringen av det svenska undervisningsväsendet. Gradvis byggdes principen in i lagstiftningen också i andra samhällssektorer (Dufholm 1984, Folktinget 1994). Ju mer statens verksamhet växte, desto viktigare blev den. Den skapade en språklig trygghet i det offentliga rummet som på det hela taget bestod fram till slutet av 1980-talet och de utmaningar som ett allt kärvare samhällsklimat sedan dess inneburit för den offentliga sektorn.

Det är uppenbart att inte bara de språkliga rättigheterna utan också den finlandssvenska handlingskraften i djupare mening genom den här utvecklingen blivit starkt knuten till offentliga lösningar. Den offentliga sektorns institutioner blev ryggraden i den språkliga organiseringen (Se Rosenbergs och Meinanders artiklar i den här boken). Möjligen är det historiskt sett starka offentliga sambandet en av orsakerna till att det ofta är svårt att se nya alternativ. Hur förverkliga den språkliga organiseringen och driva finlandssvenska intressen när ”det allmänna” inte ger samma garantier som tidigare? Det är också en av förklaringarna till att de reformer som avlöst varandra under de senaste trettio åren ur språklig synpunkt ofta uppfattats som hot snarare än som möjligheter. Varför blev det så, och vad betyder det för framtida finlandssvenska vägval? Det är grundfrågorna i det här avsnittet. Vi försöker visa hur den offentliga förvaltningens verksamhetsförutsättningar förändrats, vilken betydelse reformerna haft ur ett finlandssvenskt handlingsperspektiv och vilka lärdomar vi kan dra av de genomförda reformerna med tanke på den finlandssvenska handlingskraften i framtiden.

## DEN NYA OFFENTLIGA FÖRVALTNINGEN

Under 1980-talet blev begreppet *förvaltningspolitik* en samlande beteckning för idéer och åtgärder som gäller förvaltningens organisation och arbetsätt. Det är ett av många uttryck för att de här frågorna fick en allt större samhällspolitisk betydelse, och därmed även en större synlighet på den politiska dagordningen. Varför skedde den här förändringen just då? Orsakerna ligger i ett ganska komplicerat växelspel mellan nationella och internationella förändringar. Kritiken mot välfärdsstatens organisering tilltog efter oljekrisen 1973 i och med att de offentliga resurserna i de flesta OECD-länder blev mera begränsade. Kritiken följde två huvudlinjer (Alasuutari 2004). Dels ansågs statens verksamhet vara ekonomiskt ineffektiv. Tjänsteproduktionen borde i högre grad överlåtas till den privata marknaden. Dels betraktades staten som maktfullkomlig och byråkratisk på ett sätt som kränker medborgarnas rätt till självbestämmande.

I Finland blev den marknadsinspirerade kritiken mot planeringsekonomi allt starkare under de ekonomiskt fartfyllda åren på 1980-talet. Inom industrin ledde den gradvisa avregleringen av marknaderna och kapitalrörelserna som börjat redan på 1970-talet till att de internationella investeringarna ökade. Företagsvärldens organisationskultur fick ett starkare fotfäste även i den offentliga sektorn. Särskilt i den ledande tjänstemannakåren fanns det redan i början av 1980-talet ett betydande stöd för att effektivisera förvaltningsverksamheten.

Under 1990-talet blev dessutom internationella strömningar allt viktigare inspirationskällor, inte minst debatten om ”den nya offentliga förvaltningen” (New Public Management) med OECD som en viktig pådrivande kraft. I de nordiska länderna utgjorde visserligen de åtgärder och instrument som ingick i nytänkandet ingen enhetlig repertoar (Klausen & Ståhlberg 1998). Men allmänt taget skulle effektiviteten förbättras genom decentralisering, resultatansvar, resursstyrning, marknadsmässighet och konkurrens. Nytänkandet hade dessutom en viktig psykologisk innebörd såtillvida att förnyelse allt mera började uppfattas som önskvärda inslag i den kontinuerliga förvaltningsverksamheten (jfr. Ståhlberg 1998, 66).

Slutsatsen av förändringarna blev att samhällsproblem inte längre med någon självklarhet kan lösas enbart av de politiska institutionerna och de kollektiva förhandlingssystemen. Insikten att nationalstaten inte längre har den exklusiva makten ledde till ett nytt tänkesätt som ibland beskrivits som en managementrevolution, ibland – något mera anspråkslöst – som en ny styrningsfilosofi. Enkelt uttryckt har den filosofin tre hörnstenar (jfr. Klausen & Ståhlberg 1998, Tiihonen 2010, Montin 2012). För det första bygger den på en skiljelinje mellan politik och produktion. Produktionen får i uppdrag att utforma verksameters former och innehåll. Också olika metoder för styrning och kvalitetsutveckling bygger på samma logik; politiken och produktionen skiljs åt. För det andra professionaliseras ledarskapet. Ledningen får ett större ansvar för organisationsutveckling och ekonomi. För det tredje bygger styrningsfilosofin på samverkan mellan olika aktörer. Politiken utformas i ett växelspel mellan politiska institutioner, offentliga myndigheter, marknader och civilsamhällets institutioner. På så sätt uppstår nya alternativ och komplement till en traditionell offentlig organisering, men också ett behov av att sammanväga nya ideal för den offentliga verksamheten. Staten ska ansvara för sina traditionella uppgifter, d.v.s. skydda individen mot övergrepp med rättsordningen som viktigaste instrument men också beakta marknadernas signaler och konsumenternas preferenser. Statens roll förändras. Allt flera aktörer medverkar på olika sätt i den offentliga politiken. En viktig uppgift för staten blir att samordna olika intressen och resurser så effektivt som möjligt. Den möjliggörande staten har ibland använts som en samlande beskrivning av den nya statsrollen (Sjöblom 2011). En sådan roll bygger på flexibilitet och varierande organiseringsformer. Den betyder också att de offentliga strukturerna i sig inte nödvändigtvis ger samma garantier som tidigare för språkliga eller andra rättigheter.

## DEN POLITISKA PARADOXEN

En annan konsekvens av den här utvecklingen är att de förvaltningspolitiska frågorna över tid fått en allt större synlighet på den politiska dagordningen. Sedan Harri Holkeris blåroda regeringskoalition tillträdde 1987 har förvaltningspolitiken haft en central roll i alla finländska regeringars handlingsprogram. Tyngdpunkterna i regeringarnas agerande har visserligen varierat beroende på deras politiska färg men den specifika vikt frågorna har haft visar att förvaltningsreformer också blivit ett medel för att visa politisk handlingskraft. Förvaltningsfrågorna har t.ex. i jämförelse med Sverige, en viktig roll i den politiska debatten inför och mellan politiska val.

Ur ett handlingskraftsperspektiv är politiseringen och reformflödet ett tveeggat svärd. Reformerna ger möjligheter att agera och förbättra. Samtidigt blir de en arena för politiskt taktikspel. Särskilt under 1980- och 1990-talen var enigheten om förvaltningspolitikens huvudlinjer utbredd i de olika politiska lägren, även om det visserligen alltid funnits motsättningar i enskilda reformer. En av orsakerna till den rätt starka samförståndsandan var att man lyckades knyta förvaltningspolitiken till den nationella framgångsstrategin och den ekonomiska politiken (Alasuutari 2004, Sjöblom 2011). Förvaltningens organisering definierades med andra ord som en central framgångsfaktor. På senare år har samförståndet gradvis minskat. Genom de breda koalitioner har spänningarna i hög grad blivit regeringsinterna, vilket lett fram till den handlingsförlamning som utmärker reformpolitiken när det här skrivs vintern 2015.

Men problemet är inte bara bristen på samförstånd. Förvaltningens politiska synlighet och tyngd har visserligen ökat. Men samtidigt har den reformerats på ett sätt som gör att avståndet mellan politiken och förvaltningsverksamheten växer. Det är en av förvaltningspolitikens paradoxer. Förvaltningssystemen är idag komplexa och mångdimensionella. De är svåra att styra på politisk väg. Den moderna förvaltningspolitiken är uppbyggd av en mängd olika organiseringsformer och styrinstrument. Samtidigt har de myndigheter som producerar tjänster för medborgarna en större självständighet än tidigare. Allt det här har en stor betydelse inte minst ur språklig synpunkt. Också reformernas språkliga konsekvenser blir därmed mångtydiga. I det följande försöker vi med exempel ur de senaste trettio årens reformflora visa vilka de viktigaste språkliga konsekvenserna varit, och vad de betytt för den finlandssvenska handlingskraften.

## VAD HAR REFORMERNA PÅVERKAT?

Det är inte alldeles lätt att på ett överskådligt sätt sammanfatta de reformer som sedan 1980-talet haft en stor betydelse ur språklig synpunkt. Antalet reformer är som sagt stort och de språkliga konsekvenserna kan variera. De kan vara både direkta och indirekta. Under de senaste regeringarna har ”*strukturereform*” blivit ett samlingsnamn för förnyelser av de mest varierande slag. Vi vill undvika det begreppet. Ett sätt att skapa en viss systematik i reformmängden är att istället utgå från den nya offentliga förvaltningens hörnstenar som diskuterades tidigare och fråga sig vad reformerna egentligen påverkat.

En uppdelning mellan politik och produktion bygger dels på ett större inslag av marknadsmässighet i förvaltningsverksamheten, dels förutsätter den en så klar och enkel organisering som möjligt. Enligt de här två handlingslinjerna började man i slutet av 1980-talet förnya statsförvaltningen. De innebar att själva grundprinciperna för den offentliga organiseringen påverkades. Det var också i det här skedet man allt oftare började uppfatta förvaltningsreformer som ett hot mot språkliga hänsyn. Följden blev nämligen att reformerna utmanade språklagstiftningen. En annan litet paradoxal konsekvens blev att vi sedan dess fått uppleva ständigt föränderliga administrativa och territoriella indelningar. I språkdebatten har de här reformerna fått den största uppmärksamheten.

Styrnings- och ledningssystemen är som sagt den nya förvaltningens andra hörnsten. Förändringarna har här inneburit att förvaltningsenheterna själva fått ett större ansvar för verksamhetens organisering och innehåll. Men de har också betytt att förvaltningens normkällor förändras. Det är inte bara lagstiftningen som ger kriterierna för god offentlig verksamhet. Professionella utgångspunkter och expertis blir viktiga normer. Alla de här förändringarna har lett till att det krävs nya instrument vid sidan av lagstiftningen för att tillvarata språkliga hänsyn. Som vi ska se har olika reformer på den punkten lyckats i mycket varierande grad.

Figur 1. Typer av reformer som har haft en stor betydelse ur språklig synpunkt

Vad gäller reformerna?	Vad eftersträvas?	Viktiga följder
Politik och produktion	Större marknadsmässighet Klarare och enklare organisering	Den språkliga regleringen utmanas Föränderliga administrativa och territoriella indelningar
Styrning och ledning	Ramlagstiftning framför detaljreglering Förstärkt ledarskap och resultatstyrning	Nya och varierande instrument för den språkliga organiseringen Förvaltningsenheterna får ett större ansvar
Samordning	Effektiverad problemlösning Förändringskänslighet	Nya strukturer för samordning Stegvisa och decentraliserade reformer

Om man dessutom förutsätter att andra än staten och kommunerna skall medverka i den offentliga verksamheten ställs allt större krav på samordning. Också samhällsproblemen, vare sig de gäller miljö, energi, skatter, sysselsättning eller socialt utanförskap är idag betydligt mera tvärssektoriella än för trettio år sedan. På så sätt uppstår nya, mer eller mindre formella strukturer som skär igenom invanda administrativa gränser. Ofta gäller de ett specifikt problem eller en viss förvaltningsfunktion. Målet är att effektivisera problemlösningen. I det här sammanhanget är det slutligen viktigt att minnas att reformerna i sig är viktiga samordningsinstrument. Det är en av förklaringarna till att många reformer genomförts stegvis, ofta med ett tämligen decentraliserat beslutsfattande. Genom en sådan reformstrategi decentraliseras också inflytandet. Reformerna påverkar på flera olika sätt. Indelningen i de tre kategorier av reformer som sammanfattas i figur 1 är alltså på inget sätt vattentät men i det följande används den trots det som en utgångspunkt för att sammanfatta reformförloppet.

## DEN BEGRÄNSADE MARKNADSMÄSSIGHETEN

Från slutet av 1980-talet har centralförvaltningen som sagt utvecklats utifrån två handlingslinjer, av vilka den ena har gått ut på att marknadsanpassa förvaltningsfunktionerna. Bakom den utvecklingen ligger ett växelspel mellan förändringar inom den privata och den offentliga sektorn. Upplösningen av finansmarknadernas reglering och den kartellliknande situationen inom bankväsendet fick en stor betydelse inom näringslivet. Revideringen av konkurrenslagstiftningen i mitten av 1980-talet blev startpunkten för en målinriktad konkurrensolitik. De förvaltningsstrukturella reformerna inleddes 1987 genom lagen om statens affärsverk (627/1987). Många av de centrala ämbetsverken omvandlades gradvis från nettobudgeterade enheter, via affärsverk till statliga aktiebolag. De första av de stora ämbetsverken att ombildas till affärsföretag var Post- och televerket samt Statsjärnvägarna år 1990 med en påföljande bolagisering 1994 respektive 1995.

Under perioden 1990–2008 omvandlades 16 statliga ämbetsverk till affärsverk. Av dessa kvarstod endast fyra år 2010 efter att EU-kommissionen 2007 fattade beslut om att det konkursskydd och den skattebehandling modellen ger inte är förenlig med den gemensamma marknaden. Numera kan affärsverk endast producera tjänster för statens egna myndigheter. Enligt koncernuppgifterna för 2015 har staten andelar i ett drygt sextio-tal företag, av vilka drygt 40 är statsbolag där staten är majoritetsägare. Statsbolagens nationalekonomiska betydelse har minskat klart över tid, och står i dag för ca åtta procent av företagssektorns totala omsättning. Marknadsmässigheten har i Finland bara i begränsad utsträckning förverkligats genom ren privatisering. Utgångspunkten har varit att staten till följd av strategiska intressen med ägarstyrningen som medel åtminstone svarar för övervakningen av verksamheten (Junka 2010).

Exakta bedömningar av den privata tjänsteproduktionen betydelse i kommunerna är ännu svårare att ge. Variationen mellan kommuner och sektorer är stor. Inom social- och hälsovården har de privat producerade tjänsterna ökat snabbt under 2010-talet. Ökningen är större än i de offentliga producerade tjänsterna (Lith 2013). Enligt nationalräkenskaperna för 2012 stod företagssektorn för en fjärdedel av hälsovårdstjänsternas avkastning. Inom socialtjänsterna översteg företagets andel av den totala avkastningen (17 %) för första gången den tredje sektorns motsvarande andel (15 %).

Vilken betydelse har den här utvecklingen haft ur språklig synpunkt? Framförallt kan förändringar av det här slaget betyda att språkliga hänsyn faller helt utanför regleringens domän. Den risken var en av de främsta orsakerna till den senaste revideringen språklagen (223/2003). Den tidigare språklagen höll på att förlora sin karaktär av heltäckande ramlag. L om



statens affärsverk (627/87), som fick en stor betydelse i omorganiseringen, saknade t.ex. helt språkbestämmelser. Detsamma gällde de flesta lagarna för ombildning av enskilda ämbetsverk som därefter gavs. Också ombildningen av vissa ämbetsverk till utvecklings- och forskningscentraler befärades få likande konsekvenser eftersom de inte längre hade serviceuppgifter. Språklagen svarade kort sagt inte längre mot behoven. Därför utsträcktes den nya lagen till att gälla statliga affärsverk, privata bolag, organisationer, stiftelser och personer som på uppdrag av myndigheterna sköter förvaltningsuppgifter eller erbjuder tjänster. Men marknadsmässigheten betyder också att språket borde beaktas i avtal och kvalitetskriterier för upphandlad service. Det språkliga blir mer än tidigare beroende av hur förhållandet mellan beställare och utförare regleras.

## RATIONALISERING MED FÖRHINDER

Den andra viktiga handlingslinjen har alltså gått ut på att rationalisera förvaltningsstrukturen genom en klarare och enklare organisering. Särskilt på det här området är reformernas antal mycket stort. Det är omöjligt att på ett begränsat utrymme behandla dem alla. I tabell 2 sammanfattas de viktigaste av de reformer som haft en direkt eller indirekt betydelse även för den språkliga organiseringen. I texten koncentrerar vi oss på de viktigaste principiella förändringar reformerna medfört. För enkelhetens skull behandlas de i huvudsak i kronologisk ordning.

Fram till slutet av 1980-talet var central styrning och hierarkisk organisering grundbultarna i det finländska förvaltningssystemet. Staten upprätthöll en enhetlig förvaltningskultur och kommunerna verkade under statlig styrning. Den absoluta merparten av välfärdstjänsterna producerades av förvaltningsmaskineriet.

Reformerna efter 1980-talet har inneburit en gradvis utveckling mot en allt mera differentierad förvaltningsstruktur. En principiellt viktig startpunkt var det förslag den så kallade decentraliseringskommittén gav 1986 (KB 1986:12). Kommittén riktade sig mot överlappningen i de statliga ansvars- och styrningssystemen. Den förslog att de centrala ämbetsverkens uppgifter skulle överföras dels till regional- och lokalförvaltningen och dels till ministerierna. När statens skuldsättning till följd av den ekonomiska krisen i början av 1990-talet höll på att bli helt okontrollerad utgick Finansministeriet ifrån att den offentliga sektorns uppgifter måste definieras på nytt. På så sätt intensifierades det arbete som decentraliseringskommittén inlett.

Genom det rationaliseringsprojekt som statsrådet tillsatte 1991 blev målsättningen en centralförvaltning i ett steg med ministerierna som styrande enheter. Den för Finland unika blandformen av ministerie- och ämbetsverksförvaltning skulle utvecklas i riktning mot ett mera renodlat ministeriesystem.

Figur 2. Viktiga strukturella reformer i statens central- och lokalförvaltning samt regionerna sedan slutet av 1980-talet

År	Reform	Huvudsakliga målsättningar och åtgärder
1986	Statens centralförvaltningskommitté	Överföring av ämbetsverkens uppgifter till regional- och lokalförvaltningen och till ministerierna
1987	L om statens affärsverk (627/1987)	Ombildning av vissa centrala ämbetsverk till affärsverk och aktiebolag
1991	Centralförvaltningens rationaliseringsprojekt	Övergång till centralförvaltning i ett steg
1992	Lag om organiseringen av statens lokalförvaltning (126/1992)	Den statliga lokalförvaltningen skulle organiseras häradsvis, särskilt polis-, åklagar- och utsköningsväsendet samt magistraterna
1993	Statsrådets principbeslut om åtgärder för förnyande av centralförvaltningen och regionalförvaltningen	Minskning av antalet förvaltningsnivåer, reformering av styrsystemen och en större marknadsmässighet
1993	L om regional utveckling (1135/1993)	Ansvar för regional utveckling överförs till samkommuner (landskapsförbund)
1996- 2008	Häradsreformerna (126/1992, 156/1996, 195/1996, 197/1996, 166/1996).	Sammanlagt 90 härad blev distrikt för polis-, åklagar- och utsköningsväsendet samt registerförvaltningen 14 tvåspråkiga härad. Häradsämbetsystemet frångicks 2008.
1997	Projektet regionförvaltning 2000	Länens antal minskar till sex och deras uppgifter begränsas (22/1997), arbetskrafts- och näringscentralerna grundas (23/1997), landskapsindelningen avses ligga till grund för den statliga distriktsindelningen
1996- 2016	Nödcentralreformen	Femårigt försök med regionala nödcentraler, varefter 15 nödcentraldistrikt grundas 2001-05. Statsrådsbeslut om sex nödcentralskretsar 2010. Verksamheten reformeras fram till 2016

2006	Magistratsreformen	Antalet distrikt minskar från 37 till 24 med 41 verksamhetsställen. År 2012 skars antalet distrikt ner till 11. I den reform som planeras 2015 föreslås antalet enheter minska till 25.
2007	L om samservice i den offentliga förvaltningen (227/2007)	Samservicekontor införs. Kontoren upprätthålls av kommunerna genom avtalsbaserat samarbete. Vidareutvecklas genom projektet Kundenservice-2014.
2007	Reform av åklagarväsendet	Femton åklagarämbeten och 50 servicebyråer inrättas. Antalet ämbeten är idag elva och antalet servicebyråer har halverats. Genom tingsrättsreformen 2010 minskade antalet tingsrätter från 54 till 27.
2008	Reform av utsökningsväsendet	Antalet utsökningsverk minskar från 51 till 22.
2009- 2014	Polisreformen PORA I-III	År 2009 grundas nya 24 polisinsättningar efter att häraden lagts ned. År 2010 läggs polisens länsledningar ned. År 2014 minskar antalet polisinsättningar till 11.
2010	Regionförvaltningsreformen ALKU	Länen avskaffas. Regionförvaltningsverk (AVI) och näringslivstrafik och miljöcentralen (ELY) införs.
2010-2014	Samordning av statsförvaltningens interna servicefunktioner	Servicecenter för statens ekonomi- och personalförvaltning (Palkeet) respektive informations- och kommunikationsteknik (Valtori)
2014- 2018	Ämbetsverksutredning inom central- och regionalförvaltningen: VIRSU-projektet	Föreslår bl.a. sammanslagningar av ämbetsverk på central nivå och fyra alternativa modeller för regionalförvaltningen

De ämbetsverk som fortfarande behövdes för att utveckla servicen och förvaltningsverksamheten skulle ombildas till utvecklings- och forskningscentraler. Affärsverken lösgjordes från statsbudgeten och verksamheter bolagiserades. Idag kan man konstatera att rationaliseringen rätt lång misslyckades. Ministerierna har visserligen i högre grad blivit stabsorgan för regeringen och de politiska styrningsfunktionerna har förstärkts men utvecklingen på ämbetsverksnivån sedan 1980-talet är en enda lång historia av nedläggningar, ombildningar och nyetableringar (Savolainen 2010, Finansministeriet 2014). År 2012 ingick 67 bokföringsenheter i statens centralförvaltning, ungefär lika många som före reformerna. Ytterligare fanns 138 övriga resultatstyrda enheter, d.v.s. sammanlagt drygt 200 verksamhetsenheter (Finansministeriet 2015, 33).

Sedan 1990-talet har också organiseringen av regionerna och statens lokalförvaltning varit i en ständig rörelse. Vid sidan av kommunreformerna (se Siv Sandbergs artikel i den här boken) har de regionala reformprojekten fått den största uppmärksamheten ur språklig synpunkt. I och för sig har den regionala nivåns förvaltningsstrukturer varit ett ständigt återkommande problem under hela självständighetstiden. Problemet är ungefär lika gammalt som sinnebilden av ett Svenskfinland bestående av Nyland, Åboland, Österbotten och Åland, d.v.s. drygt hundra år (Nordberg & Ek-lund 2011).

Den senaste stora reformvågen inleddes i mitten av 1990-talet. Genom den landskapsreform som genomfördes 1995 bildades landskapet Österbotten av kommunerna i kustremsan av Vasa län. Det tvåspråkiga Karleby skiljdes från det övriga svenska Österbotten då Mellersta Österbottens förbund bildades. I sydväst skiljdes Egentliga Finland från Satakunta. Östra delen av Nyland separerades från resten av Nyland. Länsstyrelsernas makt begränsades samtidigt som de sammanslogs till sex större förvaltningsområden. Helsingfors och Vasa framtogs sin status som läns huvudstäder. Av de nya förvaltningsinstitutioner som grundades vid samma tid fick miljöcentralerna en geografisk utsträckning som motsvarade de tidigare länen. Arbets- och näringslivscentralerna (TE-centralerna) medförde en ny regional indelning för Österbotten medan TE-centralen i Egentliga Finland kom att motsvara landskapsförbundets indelning. TE-centralen i Nyland omfattade båda de nyländska landskapsförbunden.

Genom 1990-talets reformer bröts den historiska förankring välkända förvaltningsområden och begrepp hade haft, och samtidigt ledde de nya institutionernas oenhetliga struktur till nya reformbehov. I och med regionförvaltningsreformen 2010, den s.k. ALKU-reformen, avskaffades länen helt medan två nya statliga förvaltningsenheter skapades. Näringslivs-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centraler) bibehöll de statliga institutionernas förvaltningsområden i Nyland och Egentliga Finland medan NTM-

centralen i Österbotten sammanförde de tre österbottniska landskapen på ett sätt som motsvarar tidigare Vasa län. Genom etableringen av regionförvaltningsverken uppstod helt nya områdesindelningar som bl.a. sammanförde Mellersta Finland med de österbottniska landskapen (Nordberg & Eklund 2011).

Också många andra viktiga regionala förvaltningsstrukturer har befunnit sig i ett mer eller mindre permanent förändringstillstånd sedan mitten av 1990-talet. Reformvågen inleddes med den lag om organiseringen av statens lokalförvaltning som stiftades 1992 (126/1992). Enligt ramlagen skulle den statliga lokalförvaltningen organiseras häradsvis och den var avsedd att tillämpas inom polis-, åklagar- och utsköningsväsendet, magistraterna och i tillämpliga delar på den övriga statliga lokalförvaltningen. Målet var att förbättra kvaliteten och rättssäkerheten men också att koncentrera de olika funktionerna och överföra beslutanderätten till lokal nivå. Sedermera har ett mycket stort antal reformer genomförts i de enskilda verksamheterna (se tabell 2). Ämbetsdistrikten har gradvis utvidgats på ett sätt som också påverkat språkförhållandena, och antalet enheter minskat. Ett exempel på det här är reformen inom polisväsendet. I Svenskfinland innebar reformens tredje skede att polisdistrikten Södra Österbotten, Mellersta Österbotten och Österbotten sammanslogs med centralort i Vasa. Egentliga Finlands och Satakunta distrikt slogs också ihop med Åbo som centralort. Mellersta och Östra Nyland distrikt fusionerades med Vanda som centralort medan Västra Nylands polisdistrikt bevarades. Andra exempel på stegvisa omstruktureringar med liknande följder är reformerna av åklagarväsendet, magistraterna och nödcentralerna. Men samtidigt är det viktigt att minnas det oerhört splittrade historiska arv som varit reformernas utgångspunkt.

Vilka slutsatser kan dras av de förändringar reformkavalkaden medfört? Man kan inte förneka att reformerna varit dramatiska för flera institutioner som haft en stark historisk förankring. Under större delen av 1900-talet stod de tre finlandssvenska landskapen under en relativt stabil statlig administrering under tre tvåspråkiga län med egna tvåspråkiga symboliskt viktiga läns huvudstäder (Nordberg & Eklund 2011). I och med de senaste decenniernas förvaltningsreformer bröts den här historiska och kulturella förankringen. Även om landskapsförbunden ger den regionala organiseringen en viss kontinuitet bildar de nya förvaltningsstrukturerna inte en sådan grund för rumslig identifikation som stabila förvaltningsinstitutioner i bästa fall kan ge.

Som vi här kunnat se genomförs många reformer dessutom på ett sätt som är svårhanterligt ur språklig synpunkt. Förändringarna sker stegvis och sektoransvariga myndigheter har stora befogenheter att själva påverka distriktsindelningar och antalet verksamhetsenheter. Det största proble-

met är egentligen inte de administrativa indelningarna utan den gradvisa minskningen i antalet verksamhetsställen. Det handlar inte bara om att servicens tillgänglighet kan försämrats utan också om att förvaltningsapparatusens geografiska och lokala förankring minskar dramatiskt. För närvarande pågår det s.k. VIRSU-projektet som arbetar för en helhetsreform av statens central- och regionförvaltning år 2018. En av de fyra modeller som övervägs för den regionala organiseringens del skulle innebära att regionförvaltningsverken, NTM-centralerna, magistraterna och arbets- och näringsbyråerna sammanslås till ett ämbetsverk.

Det förefaller osäkert om det alternativet får tillräckligt stöd men det är egentligen den enda modell som är värd att överväga. Grundlösningen skulle då bestå av ett regionalt ämbetsverk och landskapsförbunden med ett övergripande ansvar för den regionala utvecklingen. Samtidigt borde man försäkra sig om ett tillräckligt stort antal verksamhetsenheter och här kan en vidareutveckling av samserviceprojektet vara en framkomlig väg. Det viktigaste är hur som helst att läget stabiliseras. I annat fall fortsätter utvecklingen med små gradvisa förändringar och verksamheterna fragmenteras ytterligare. Ur språklig synpunkt är nämligen grundproblemet, som vi kommer att se i de följande avsnitten, att det är nästan omöjligt att skapa fasta språkliga strukturer – t.ex. enheter med ett språkligt ansvar – eller enhetliga språkliga principer i varierande och starkt föränderliga verksamheter.

## DEN SPRÅKLIGA REGLERINGENS DILEMMA

Som vi kunnat konstatera har de geografiska gränserna haft en stor betydelse ur finlandssvensk synpunkt eftersom de språkliga rättigheterna är knutna till kommunindelningen. De reformer vi hittills beskrivit har på olika sätt utmanat den språkliga regleringen, framförallt tolkningen av grundlagens 122 § som stadgar att man när förvaltningen organiseras skall eftersträva en indelning i sinsemellan förenliga områden inom vilka den finsk- och den svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster tillgodoses enligt lika grunder. Det mest omdiskuterade fallet var den s.k. Karlebyfrågan i samband med regionförvaltningsreformen 2010 då en del av statsrådets medlemmar ville hänföra landskapet mellersta Österbotten med Karleby norrut tillsammans med landskapen Norra Österbotten och Kajanaland. Från svenskt håll krävde man att landskapet skulle orienteras söderut. Under processens gång tog grundlagsutskottet ställning i frågan, och konstaterade att man när en fungerande områdesindelning kan definieras på flera sätt bör välja det alternativ som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga

rättigheterna samt att de språkliga rättigheterna måste vägas in redan när en områdesindelning bereds. Justitiekanslern bekräftade sedermera grundlagsutskottets ståndpunkt och Karlebyfrågan fick sin lösning.

Rent principiellt sammanhänger tolkningsproblemen med den uppluckring av bestämmelserna om den språkliga indelningen som skedde i och med grundlagsreformen 2000. I regeringsformens 50 § 3 mom. stadgades tidigare att man vid nyreglering av förvaltningsområdets gränser när förhållandena det medger bör iakttas att de *"bliva enspråkiga, finsk- eller svenskspråkiga, eller att åtminstone minoriteterna med annat språk inom dessamma bliva möjligast små"*. Enligt de tolkningar som gjorts var tanken i regeringsformens stadganden att en administrativ nyordning inte får splittra den svenska befolkningen (Myntti 2010). Idealet var enspråkiga förvaltningsområden men om det inte var möjligt på grund av splittrade bosättningsmönster skulle språkminoriteten åtminstone göras så liten som möjligt. I grundlagens 122 § är utgångspunkten däremot en sinsemellan förenlig områdesindelning så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster tillgodeses på lika grunder. Som Kristian Myntti konstaterar i en utförlig analys av grundlagsändringarna är det sannolikt att grundlagsreformen underlättat genomförandet av de administrativa reformer som bland finlandssvenskarna upplevts som hotfulla ur språklig synpunkt (Myntti 2010). Regeringsformens stadganden var med andra ord ett rättsligt sett klarare argument mot sådana reformer, även om grundlagsutskottets och justitiekanslerns ställningstaganden i regionförvaltningsreformen visserligen var klargörande och samtidigt innebar att språkkonsekvensbedömningar måste göras i samband med att ändringar i administrativa indelningar bereds.

Den språkliga regleringens dilemma är spänningen mellan rättsliga garantier och flexibilitet. I regleringen av de språkliga rättigheterna har man eftersträvat bestämmelser som tillåter en flexibel utveckling av den regionala och lokala förvaltningen. Stadgandena säger inte heller hur nationalspråkets ställning skall tryggas i praktiken. Dessutom drivs reformerna, som vi kunde se i föregående avsnitt, på ett sätt som i sig ökar flexibiliteten. Det har i flera sammanhang föreslagits att mera detaljerade och förpliktande språkliga bestämmelser borde införas i sektorlagstiftningen. Redan nu ingår stadganden om nationalspråkets användning i över 200 lagar och förordningar.

Trots det har det alltid funnits en försiktighet när det gällt en långtgående formalisering av de språkliga rättigheterna, vare sig det varit fråga om detaljerade tillämpningsbestämmelser och sanktionsmöjligheter i språklagstiftningen, efterhandskontroll av lagars grundlagsenlighet (författningsdomstol) eller inrättandet av en språkbudsmannainstitution (jfr. Myntti 2010, Tallroth 2012, Justitieministeriet 2013). Om man i framtiden vill



främja de språkliga garantierna lagstiftningsvägen torde den här typen av mekanismer vara de enda alternativen. Dessutom leder regleringens dilemma till frågan i vilken mån lagstiftningen kan kompletteras med andra mekanismer och arrangemang.

## KOMPLETTERANDE SPRÅKLIGA MEKANISMER ÖKAR VARIATIONEN

De åtgärder som i de reformer vi här beskrivit genomförts för att trygga den svenskspråkiga befolkningens rättigheter har varierat. I de nya enheter som uppstod efter regionförvaltningsreformen 2010 har gemensamma modeller inte existerat utan strategierna har varierat beroende på verksamhetsområden. Delvis har den språkliga servicen koncentrerats till serviceställen i de svenska områdena. I övrigt har man strävat efter att främja den språkliga servicen genom arbetsfördelning, informella nätverk, språkprogram och delegationer för språkärenden. Därmed har den språkliga servicens kvalitet varierat också mellan regionerna. Den har varit avgjort bättre i Österbotten än i Åboland och Nyland (Lindfors & Löyhkö 2011).

I reformen av åklagarväsendet föreskrevs om avvikande behörighetsvillkor gällande språkkunskaper för åklagartjänster i de tvåspråkiga åklagarämbetena. I samband med reformen av utökningsväsendet behandlades språkfrågorna inte nämnvärt även om ett åtgärdsprogram för att trygga service på svenska utarbetades. Verket överför ärenden som förutsätter kunskaper i svenska till tjänstemän som har sådana kunskaper men utgångspunkten är att kunden själv måste begära att få service på svenska. De enda av reformerna inom statens lokalförvaltning där man förankrat det språkliga ansvaret i organisationen på strukturell väg genom att inrätta särskilda enheter med svenska som arbetspråk är tingsrättsreformen och polisreformen. En särskilt avdelning med svenska som ämbetspråk inrättades vid Egentliga Finlands tingsrätt, och i polisreformens första skede inrättades regionala enheter vid sammanlagt fyra polisinsrättningar som hade härad med svenska som majoritetsspråk inom sina ämbetsdistrikt.

I princip är det ingen tvekan om att det bästa sättet att tillvarata språkliga hänsyn är att förankra ansvaret administrativt, antingen genom särskilda svenska enheter eller genom tvåspråkiga enheter där det språkliga ansvaret definierats via förvaltningsstadgor och instruktioner. Rekommendationen är inte så enkel som den kan förefalla. Ett exempel illustrerar problematiken. Den enda verksamhet där lagstiftningen direkt påbjuder en uppdelning av förvaltningen på språklig grund är skolan. Enligt kommunallagens 16§ ska en tvåspråkig kommun tillsätta ett organ för undervisningsför-

valtningen för vardera språkgruppen, och medlemmarna i nämnderna eller sektionerna ska utses bland personer som tillhör respektive språkgrupp. I praktiken varierar organiseringen trots de här bestämmelserna mycket mellan de tvåspråkiga kommunerna (Böhme et al. 2014).

Ett eget organ betyder inte nödvändigtvis att den svenska verksamheten också är eget resultatområde, vilket är helt centralt med tanke på det ekonomiska inflytandet. Bildningsväsendet avgränsas också på mycket olika sätt. Den traditionella modellen som består av den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen är fortfarande den vanliga. Men i sin bredaste form täcker den språkliga organiseringen av bildningsväsendet allt från förskola och dagvård till kultur och idrott. En bred lösning ger det största inflytandet över de språkliga frågorna men förutsätter samtidigt en viss volym på verksamheten. Det är inte givet att verksamhetens kvalitet förbättras av att en eller ett par ansvarspersoner för en begränsad svensk verksamhet i t.ex. ungdoms- eller idrottsfrågor överförs från en större finsk enhet.

Vad exemplet framför allt visar är emellertid att en strukturell organisering på språklig grund förutsätter ett helhetsperspektiv på verksamheten, och att alla betydelsefulla funktioner förs in under samma paraply. I dagens varierande förvaltningssystem är det viktigt att sträva efter modeller som ger det största inflytandet över den språkliga organiseringen. Där det inte låter sig göras på strukturell väg borde man överväga nya förpliktande mekanismer som språkförbindelser. Det visar framförallt erfarenheterna av reformerna i statens lokalförvaltning.

## DEN ATTRAKTIVA MEN PROBLEMATISKA SAMORDNINGEN

Ytterligare ett drag i den utveckling mot en allt större mångfald vi här beskrivit bör slutligen nämnas. Det är behovet av en större samordning mellan förvaltningsenheter och verksamheter. Givet alla förändringar är det behovet närmast oundvikligt. Målet med samordningen är att öka förvaltningens problemlösnings- och anpassningsförmåga, särskilt att ge verksamheten en större förändringskänslighet som det uttryckts i OECD:s rekommendationer. Det kan göras på flera sätt. För det första kan man *samordna på strukturell väg*. Ett sådant element har de flesta reformer, också de vi redan beskrivit. Men det finns också exempel på reformer där en sådan samordning är ett av huvudsyftena. Ett sådant exempel är de samservicekontor som togs i bruk genom lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen (227/2007). År 2013 fanns sammanlagt 189 samservicekon-

tor i 149 kommuner, i Svenskfinland 26 kontor i 14 kommuner. Det finlandssvenska nätet är inte särskilt utvecklat. Det största antalet kontor har Esbo och Pargas. De övriga är utspridda på enskilda kommuner. Kontoren upprätthålls av kommunerna och om innehållet i verksamheten besluts genom avtal mellan de berörda myndigheterna. Ett ministerium kan ålägga en myndighet inom sitt verksamhetsområde att ingå ett samserviceavtal.

Vilken service som de facto ges av kontoren varierar mycket. En stor del av kontoren (42 procent år 2013) upprätthålls genom samarbete mellan två parter, vanligen kommunen och Folkpensionsanstalten. I de mest omfattande servicekontoren medverkar sex förvaltningsenheter. Ett av målen för regeringen Katainens förvaltningspolitik var att utveckla samservicen. Det så kallade Kundservice 2014-projektet har föreslagit en modell med samservicekontor i 144 kommuner som skulle inbegripa polisens tillståndstjänster samt arbetskrafts- och skatteförvaltningens, magistraternas, närings-, trafik- och miljöcentralernas och kommunernas tjänster. Dessutom ska enheter inom den privata och frivilligsektorn kunna erbjuda tjänster vid samma kontor genom att ingå avtal direkt med kommunerna. Servicenätets bereds av finansministeriet och systemet är tänkt att genomföras stegvis 2016–2019. Som tidigare nämndes ger det här en viktig möjlighet att förstärka förvaltningsstrukturernas lokala förankring.

Den andra viktiga formen av samordning vid sidan av den strukturella är *programstyrningen*.

Handlingsprogram är i förvaltningen ett instrument för att strukturera informationsstyrningen men framför allt för att länka samman den strategiska planeringen på olika förvaltningsnivåer. På central nivå har programstyrningen i huvudsak förverkligats genom regeringens strategidokument och de tvärsaktoriella politikprogrammen. Sådana politikprogram har sedan år 2003 existerat under alla regeringar. Ett annat viktigt inslag är de sektoriella utvecklingsprogrammen. Också här är mångfalden alldeles enorm. Enligt uppgift fanns det sommaren 2014 ca 320 operativa program under statsrådet, de sektoriella utvecklingsprogrammen inräknade (muntlig information; enhetschef Sirpa Kekkonen, Statsrådets kansli).

Grundtanken, så den tillämpats i Finland, är att med hjälp av programmen skapa en verksamhetsmodell för förvaltningen som är härledd ur politiken och regeringens strategi. Förvaltningen skall så effektivt som möjligt verka för regeringsprogrammet och dess tyngdpunktsområden. På så sätt sprids målsättningarna mellan sektorer och nivåer ner till kommunerna. Det betyder att språkliga hänsyn mer än förr konkurrerar med andra resultat- och kvalitetskriterier.

För det tredje är det viktigt att minnas att *reformerna i sig är samordningsinstrument*. De genomförs stegvis och möjliggör gradvisa anpassningar. Som vi tidigare kunde se har alla reformer i den statliga lokalförvalt-

ningen genomförts med den strategin. Också kommunreformerna avlöser varandra. Dessutom kännetecknas reformpolitiken av en spänning mellan hierarki och autonomi. Trots att regeringen uttrycker ambitioner om i vilken riktning förvaltningens verksamhet och indelningar ska utvecklas, är beslutsprocesserna relativt decentraliserade. Det enda fallet där riksdagen genom lag fastställt både gränser och uppgifter för de ombildade myndigheterna är reformen av den statliga regionförvaltningen 2010. I övrigt har reformerna initierats antingen genom ramlag eller i form av principbeslut.

De konkreta besluten om t.ex. territoriella indelningar fattas av statsrådet medan frågor som gäller serviceenheter och placeringsorter avgörs av respektive ministerium i samråd med enskilda myndigheter och kommuner. Fördelarna med det decentraliserade beslutsfattandet är att den ger möjlighet till att anpassa strukturerna till lokala förhållanden eller verksamheternas interna behov. Nackdelen är bristen på överblick. Konsekvenserna av myndigheters interna beslut kan vara svåra att överblicka och stå i strid med allmänna riktlinjer. Kommuners beslut fattas ofta i spänningsfältet mellan lokala och gemensamma intressen.

Eftersom takten i reformerna har accelererat sedan 2005 har de lösningar som etablerats i en reform ofta blivit kortlivade. Konsekvenserna av det permanenta reformtillståndet kan vara att fungerande lösningar rivs upp och att väntan på nästa reform blir ett hinder för handling här och nu. Alternativt går mycket resurser åt till att upprätthålla förnyelsearbetet. Också språkliga hänsyn blir beroende av hur enskilda förvaltningsenheter förmår anpassa sig till förändringsprocesserna.

## FRAMTIDEN

I inledningen kunde vi konstatera att de språkliga rättigheterna och den finlandssvenska handlingskraften i vidare mening varit starkt knutna till offentliga lösningar. De skapade en språklig trygghet som i huvudsak förblev intakt fram till slutet av 1980-talet. Lösningarna och den språkliga regleringen gav uttryck för stabilitet. Det mesta som skett sedan dess är en utveckling i den motsatta riktningen, variation och permanenta förändringsprocesser dominerar helhetsbilden. Ur ett framåtblickande perspektiv ger det här anledning till flera slutsatser.

### *Inte bara Svenskfinland...*

När man följer med debatten om de språkliga konsekvenser enskilda reformer har kan man få intrycket att Svenskfinland skulle vara alldeles speciellt utsatt eller att någon med hjälp av reformerna vill komma åt den språkliga organiseringen. Det finns ingen grund för sådana slutsatser. Reformernas konsekvenser för exempelvis servicens tillgänglighet har nog varit likartade runt om i landet, även om den språkliga dimensionen naturligtvis gör att effekterna lätt blir mera påtagliga i Svenskfinland.

### *Förvaltningen är ingen monolit*

Den avgjort viktigaste följden av det reformförlopp vi beskrivit i den här artikeln är att enhetskulturen i förvaltningen brutits. Vi har gradvis rört oss i riktning mot allt mera varierande strukturer. Den offentliga förvaltningen är med andra ord ingen monolit. Men fortfarande förväntar vi oss att grundlagens stadganden om "lika grunder" ska tillmötesgå, och att den språkliga servicen ska fungera ungefär på samma sätt i olika myndigheter. Med tanke på variationen i förvaltningsstrukturerna är det högt ställda krav. Lagstiftningen som styrinstrument fungerar bäst i enhetliga strukturer. Om man lagstiftningsvägen vill förstärka bevakningen av de språkliga rättigheterna torde den enda möjligheten vara att gå in för förpliktande bestämmelser och sanktionsmekanismer. Det är osäkert om det är en politiskt framkomlig väg. Men sanktionsmöjligheterna kan också förstärkas på andra sätt, t.ex. genom serviceförbindelser.

### *Det handlar om mycket mer än språket*

I det intensiva reformklimatet har de finlandssvenska reaktionerna varit försiktiga och ganska snävt rättighetsinriktade. Det bör visserligen sägas att Folktinget på ett förtjänstfullt sätt bevakat de många reformerna ur rättighetssynpunkt. Det är en viktig insats. Men reformerna handlar naturligtvis om mycket mer än språket. Samhällspolitiska målsättningar förverkligas idag genom ett stort antal prioriteringar, strategier och handlingsprogram. Vi saknar ett forum för en synlig diskussion om vad programpolitiken betyder ur finlandssvensk synpunkt och vilka möjligheter den ger. Exempelvis tankemedjorna kunde få en större roll genom att sammanföra aktörer och på så sätt bidra till praktiska finlandssvenska tillämpningar av nationell politik.

### *Slå vakt om förvaltningens lokala förankring*

Utvecklingen mot större enheter kommer att fortsätta. Det gäller både kommunerna och de regionala myndigheterna och distriktsindelningarna. I det sammanhanget är det viktigt att antalet lokala verksamhetsställen är tillräckligt stort. Förvaltningens närvaro i vardagen handlar inte bara om posten och polisen. Bland dem som idag arbetar med regional utveckling finns till exempel en stor oro för att avståndet till de myndigheter och tjänstemän som har ett regionalt ansvar för utvecklingspolitiken kommer att bli för stort i de förvaltningsstrukturer som nu planeras. I dagens projektvärd har kommuner och andra myndigheter – i bästa fall – en stor betydelse som kontaktytor mellan berörda invånare, föreningar, företag och organisationer. Om förvaltningsapparaten blir för koncentrerad har det negativa konsekvenser inte bara för servicens tillgänglighet, utan också för samhällspolitikens lokala förankring.

### *Skapa inflytande via strukturer*

Ur språklig synpunkt handlar den framtida organiseringen inte bara om rätten till service utan också om att välja sådana lösningar som ger det största språkliga inflytandet. I dagens lednings- och styrningssystem är verksamheterna ansvariga för servicens innehåll och utformning. Det går att förankra det språkliga ansvaret administrativt, antingen genom särskilda svenska enheter eller genom ett klar definierat ansvar tvåspråkiga enheter. Men som vårt tidigare exempel med skolans organisering visar kräver det ett helhetsperspektiv på verksamheter så att de funktioner som ger inflytande, exempelvis ekonomin, inordnas i organiseringen. Också fungerande språkstrategier har i framtiden en viktig roll för att förankra språkliga hänsyn i de serviceproducerande verksamheterna (se Linnéa Henrikssons artikel i den här boken). Samtidigt visar erfarenheterna att informella nätverk och samarbetsformer nog kan vara viktiga komplement men de kan inte ge samma språkliga garantier som fasta strukturer.

### *Klarare prioriteringar och mera experimentvilja*

På grund av den fortsatt kärva ekonomin kommer den offentliga sektorn att ställas inför prioriteringsbehov i en omfattning som vi inte har tidigare erfarenhet av. Det gäller också den språkliga organiseringen. Det blir därför

allt viktigare att förena knappa resurser på nya sätt och att definiera den fungerande språkliga organiseringens gränser: Vad är det inte möjligt att avstå ifrån? Det förutsätter också att det finns en enighet om till vilka verksamheter de svenska resurserna ska koncentreras. Den diskussionen måste tas lokalt, och även här har fungerande språkstrategier en viktig roll, särskilt i kommunerna.

Till följd av de svårigheter som omgett de senaste årens reformpolitik kommer säkert försök och experiment igen att bli viktiga instrument i det framtida förnyelsearbetet. Också till de senaste regeringarnas försvar ska sägas att de varje gång en större reform sjösatts välkomnat fungerande förslag och experimentvilja. Det ligger i ram- och programstyrningens natur. Även på finlandssvenskt håll borde finnas mera proaktivitet i form av försök med särlösningar, samservice, serviceförbindelser m.m. Medlen finns. Svenskfinland har fortsättningsvis möjligheter att forma sina egna strukturer, särskilt på den lokala nivån.

# KOMMUNERNAS SVENSKFINLAND I REFORMCENTRIFUGEN: FEM SCENARIER OCH DERAS KONSEKVENSER FÖR DET SVENSKA

*Siv Sandberg*

## INLEDNING

Kommunindelningen utgör grunden för den språkliga indelningen av Finland. Finlandssvenskarna är bosatta i ett begränsat antal kommuner, men utgör i gengäld ofta en betydande andel av befolkningen i dessa kommuner (se Fynnäs i denna volym). Undersökningar visar att finlandssvenskarnas förhållande till kommunen avviker från de finskspråkigas. De identifierar sig i större utsträckning med lokalsamhället och har större tilltro till sina lokala beslutsfattare än de finskspråkiga (t.ex. Pekola-Sjöblom 2011, 2014). Vid sidan av Centerns väljare är Svenska folkpartiets väljare de som starkast prioriterar partier och kandidater som vill arbeta för att bevara den kommunala självstyrelsen (Paloheimo 2008, 43). Kommunerna är också en viktig maktbas för Svenska folkpartiet, som näst efter Centern är det parti som oftast har egen majoritet i kommunfullmäktige. Allt detta sammantaget gör att ändringar av kommunindelningen potentiellt är mer känsliga i Svenskfinland än i resten av landet. Som Stefan Sjöblom (2013) konstaterar, har kombinationen av ett territoriellt ansvar och lagstadgade service-skyldigheter gjort kommunerna till viktiga garantier för att välfärdssamhället fungerar också på svenska i Finland. Alternativa organiseringsmodeller är svagare organiseringsmodeller ur svenskans synvinkel. I det här kapitlet analyserar jag inledningsvis de tio senaste årens försök att reformera den kommunala strukturen. I kapitlets senare del granskar jag situationen efter att den planerade vårdreformen (RP 324/2014) gick om intet under riksdagsbehandlingen vintern 2015. Hur ser handlingsalternativen ut? Vilka är konsekvenserna för de svensk- och tvåspråkiga kommunerna?



## VAD ÄR DET FRÅGAN OM?

Enligt grundlagen (L 731/1999) är Finland indelat i kommuner. Kommunernas förvaltning ska bygga på medborgerlig självstyrelse, vilket betyder att de som bor i kommunen har rätt att välja sina egna beslutsfattare. Vidare har kommunerna rätt att ta ut skatt av sina invånare. Grundlagen skyddar principen om kommunal självstyrelse, alltså den lokala demokratin och beskattningsrätten, inte de nuvarande kommunernas rätt att existera. Riksdagen kan stifta lagar som förändrar den kommunala indelningen. Juridiskt kan riksdagen alltså köra över kommunernas vilja i kommunindelningsfrågan. Politiskt är det svårare. I mitten av 1970-talet etablerades frivillighetsprincipen som norm för ändringar av kommunindelningen. Kommunstrukturlagen (L 1698/2009), som styr det praktiska kring kommunsammanslagningar, förutsätter att kommunindelningsförändringar sker mellan språkligt förenliga områden och inte försämrar finsk- och svenskspråkiga invånares möjligheter att få service på sitt eget språk.

Sedan 1918 har grundlagen innehållit en paragraf som gör det möjligt att inrätta självstyrelse på regional nivå, om riksdagen så beslutar. Det har hittills inte skett.

Grundlagen innehåller ingen lista över kommunernas uppgifter. Riksdagen kan genom lag utvidga och begränsa kommunernas uppgifter. Den långsiktiga trenden är att kommunerna fått allt fler lagstadgade uppgifter. Den stora tillväxten i kommunala uppgifter skedde under 1960- till 1980-talen, när bl.a. hälsovården, barnomsorgen, grundskolan och gymnasierna byggdes ut. Enligt en utredning som genomfördes 2012 har kommunerna 535 olika lagstadgade uppgifter (Valtiovarainministeriö 2013a). Siffran är egentligen ganska intetsägande, eftersom den inrymmer både lagstiftning som konstituerar viktiga rättigheter för stora befolkningsgrupper (t.ex. grundskolan) och relativt betydelselösa föreskrifter.

De finländska kommunerna är, liksom kommunerna i resten av Norden, generalistkommuner, vilket innebär att de har en bred portfölj av lagstadgade uppgifter och att samtliga kommuner, oberoende av storlek eller läge, har identiska skyldigheter. Generalistkommunprincipen är jämnårig med tanken om kommunerna som välfärdsstatens förlängda arm. Fram till 1977 hade städer, köpingar och landskommuner delvis olika uppgifter.

Reformerna inom kommunsektorn under de senaste tio åren har kommit till bl.a. för att en del av kommunerna har svårt att klara av sina lagstadgade uppgifter antingen finansiellt eller innehållsmässigt. Ekvationen är svår att lösa enbart genom att gallra i de lagstadgade skyldigheterna, eftersom de skyldigheter som kostar pengar och kräver personal samtidigt är lagstadgade grundrättigheter för medborgarna, dvs. utbildning, vård och social trygghet. Lagstiftaren balanserar hela tiden mellan kravet på att till-

godose lika rättigheter och kravet på att beakta den kommunala självstyrelsen.

Obalansen mellan kapacitet och uppgifter kan i princip lösas på många olika sätt: pumpa in mer pengar i systemet, avskaffa vissa lagstadgade tjänster, förstatliga verksamhet, låta marknaden ta över, öka samarbetet mellan kommunerna eller genomföra kommunsammanslagningar. I praktiken har korrektiven handlat om att skärpa lagstadgade skyldigheter, förändra finansieringen via statsandelar, stimulera kommunsammanslagningar och stimulera till eller förutsätta samarbete mellan kommuner. I jämförelse med de övriga nordiska länderna kretsar både problembilden och lösningsmodellerna i Finland ovanligt starkt kring primärkommunerna.

## TIO ÅR AV REFORMER

Sedan 2005 har Finland varit inne i en våg av reformer med syfte att stärka förutsättningarna för den kommunala serviceproduktionen. Kommun- och servicereformerna är inte isolerade, utan faller in i den bredare trend att reformera förvaltningen som pågått sedan slutet av 1980-talet (se Sjöblom & Sandberg i denna volym). Att Matti Vanhanens första regering i samband med förhandlingarna om långtidsbudgeten för åren 2006–2009 kom att lyfta upp frågan om kommunsammanslagningar på den politiska dagordningen kan i alla fall betraktas som en avvikande händelse. Sedan mitten av 1970-talet, efter att försöken att genomföra en helhetsreform av kommunstrukturen strandat, fanns en tyst överenskommelse om att initiativet till kommunsammanslagningar ska komma från kommunerna själva. Staten kunde skapa förutsättningar för sammanslagningar genom regelverk och ekonomiska incitament, men inte aktivt ta initiativ till att kommuner ska gå samman. De politiker, bl.a. regeringen Holkeri 1987–1991, som vädrade tankar om behovet av kommunsammanslagningar krockade med något av ett nationellt tabu (Sandberg 2010).

Regeringsbeslutet 2005 flyttade över initiativet i kommunindelningsfrågan från lokalpolitikerna till rikspolitikerna. Frågan om kommunindelning, eller bredare, om nya strukturer för den kommunala verksamheten hör till de högprofilerade projekten i regeringsprogramportföljerna hos regeringarna Vanhanen I, Vanhanen II/Kiviniemi och Katainen/Stubb. Den bakomliggande argumentationen för behovet av strukturreformer är ganska likartad oberoende av regering. Kommunerna utgör en stor del av den offentliga ekonomin. Sviktande offentliga finanser och en demografisk utmaning, att allt färre har ansvar för att försörja allt fler, gör att det finns behov av att omfördela resurser. På den andra sidan finns rättighets- och

rättviseargumentationen: Alla finländska medborgare har rätt till vård, skola och omsorg, men vad man får beror i allt större utsträckning på var man bor. Till det här kommer att Finland förändrats. Urbaniseringen har tilltagit sedan 1990-talet och den existerande kommunindelningen sammanfaller allt sämre med folks vardag (RP 155/2006, RP 31/2013, RP 324/2014).

*Tabell 1. Fyra olika reformstrategier 2000–2015*

	<b>Nationell reform</b>	<b>Reformstrategi</b>	<b>Fokus på</b>
Kommunindelningspolitiken 2000–2005	Nej	Bottom-up	–
Kommun- och strukturreformen 2006–2011	Ja	Bottom-up	Kommunindelning och service
Regeringen Katainens kommunreform 2011–2017	Ja	Top-down	Kommunindelning
Vårdreformen (SOTE) 2014–2015	Ja	Top-down	Service (social- och hälsovård)

Trots enigheten om behovet av reformer har de igångsatta reformprocesserna präglats av oenighet när det gäller genomförandet av reformerna. Oenigheten bottnar både i politisk ideologi och intressebaserade ståndpunkter. Konflikterna mellan olika ståndpunkter har tilltagit snarare än minskat under reformprocessens gång och har resulterat i att olika regeringar tillgripit olika reformstrategier (tabell 1). För det första är partierna och aktörerna oeniga huruvida tyngdpunkten i reformerna ska läggas på att reformera kommunindelningen först och härmed skapa kommuner som har bättre förutsättningar att klara av den lagstadgade servicen, eller på att reformera serviceproduktionsstrukturerna oberoende av kommunindelningen. Kommun- och servicestrukturreformen (2006–2011) byggde på båda linjerna parallellt (RP 155/2006). Regeringen Katainen utgick i sitt regeringsprogram (2011) från att kommunindelningen skulle lösas först. Vårdreformen (SOTE), som lanserades i mars 2014 efter att kommunreformen brutit samman, utgick ifrån servicestrukturerna som det primära. Den andra grundläggande oenigheten rör graden av alternativ och valfrihet i reformerna. Kommun- och servicestrukturreformen gav kommunerna flera handlingsalternativ – huvudalternativen var sammanslagning eller ökat samarbete – och utgick ifrån att förändringarna ska ske frivilligt. Både regeringen Katainens kommunreform och förslaget till vårdreform utgick ifrån att antalet handlingsalternativ måste snävas in och att processen måste styras uppifrån.

## REFORMRESULTAT OCH REFORMSAMMANBROTT

Av de presenterade reformerna är det hittills enbart kommun- och service- strukturreformen som lett till konkreta resultat. Den resulterade i en minskning av antalet kommuner med drygt 100. Inom social- och hälsovården ledde den till en halvering av antalet huvudmän (kommuner eller samkommuner). Även om kommun- och servicestrukturreformen kritiserats för att inte ha varit tillräckligt effektiv (SRR 9/2009), var förändringarna med facit i hand relativt omfattande. Däremot var utfallet inte symmetriskt. Under frivillighetens paraply rymdes både mycket radikala förändringar och skenbara reformer, vars egentliga syfte var att bevara status quo. I Svenskfinland genomfördes kommunsammanslagningar kring Lovisa, Raseborg, Kimitoön, Pargas, Vörå och Karleby. Dessutom bildades nya samarbetsområden för social- och hälsovården bl.a. i Sydösterbotten och Jakobstadsregionen. Reformerna präglades av försiktighet och både sammanslagningarna och bildandet av nya samarbetsområden skedde inom familjen av svensk- och tvåspråkiga kommuner (Berg et al 2010, Sjöblom 2013).

Ambitionen för den kommunreform regeringen Katainen lanserade i sitt regeringsprogram var att åstadkomma en starkare och mer enhetlig kommunstruktur. Särskild vikt lades på att förenhetliga kommunindelningen i stadsregionerna (Finansministeriet 2012). Den konkreta mekanismen för att verkställa målsättningen blev utredningsskyldighet, vilket innebär att alla kommuner har skyldighet att utreda sammanslagning med sina grannkommuner fram till slutet av 2014 (RP 31/2013). Däremot innehåller lagen inga klara mekanismer för att förverkliga de utredda sammanslagningarna. Ett förslag om att ge statsmakten möjlighet att i vissa sammanhang genomföra kommunsammanslagningar i stadsregioner mot de inblandade kommunernas vilja drogs tillbaka vintern 2014 (Valtiovarainministeriö 2014b).

Trots brett motstånd mot reformen meddelade 250 kommuner, alltså en klar majoritet, att de satt igång en kommunsammanslagningsutredning enligt kommunstrukturlagen. Bara 41 kommuner meddelade att de inte ser anledning att inleda sammanslagningsutredningar (Valtiovarainministeriö 2014a, 4–5). Däremot är det sannolikt att ytterst få av de genomförda utredningarna kommer att resultera i kommunsammanslagningar (Halonen 2014). I Svenskfinland har de frivilliga utredningarna i Åboland, Östra Nyland och Jakobstadsregionen resulterat i förslag om sammanslagningar men röstats ned av en majoritet av de berörda kommunerna (Kommunstrukturutredningen i Jakobstadsregionen (2015) Utredning om sammanslagning av kommuner i Östra Nyland (2014), Sammanslagningsutredning för Kimitoöns kommun och Pargas stad (2014)). Samma öde väntar de särskilda

kommunindelningsutredningarna som Finansministeriet lätit genomföra i Åbo-, Vasa- och Helsingforsregionerna (Enestam & Rapo 2014, Kortelainen m.fl. 2014, Metropoliselvitys 2014).

De kommunhelheter som utretts under kommunreformens andra fas har potentiellt större inverkan på de språkliga förhållandena än de tidigare genomförda kommunsammanslagningarna. En kommunsammanslagning i Vasaregionen skulle skapa en ny kommun med en knapp finskspråkig majoritet, om än språkbalansen skulle vara mycket jämn och förutsättningarna för service på två språk mycket goda. En ny kommun i Åboregionen skulle minska den svenskspråkiga befolkningens relativa andel, göra tidigare enspråkigt finska kommuner som Reso och Rusko till del av en tvåspråkig kommun, men samtidigt också förbättra situationen för de stora grupperna svenskspråkiga som är bosatta i enspråkigt finska kommuner som S:t Karins.

Vårdreformen (SOTE) som lanserades som en bred politisk uppgörelse mellan regering och opposition i mars 2014, efter att genomförandet av kommunreformen (se ovan) stött på patrull. Den modell som skisserades i förslaget överförde huvudmannaskapet för hela social- och hälsovården från primärkommunerna till fem vårddistrikt. Vårddistrikten skulle få beställar- och finansieringsansvar, medan produktionen av tjänsterna skulle skötas av samkommuner med producentansvar (RP 324/2014, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2014).

Syftet med att centralisera ansvaret för vård och omsorg var att åstadkomma ett jämnare serviceutbud och att bättre kontrollera resursanvändningen inom vård och omsorg. Vårddistrikten skulle till sin förvaltningsform vara samkommuner, vilket innebär att primärkommunerna har ansvar för att finansiera deras verksamhet och utser medlemmarna i de beslutande organen. Konsekvensen av uppgiftsöverföringen skulle vara att primärkommunernas uppgiftsportfölj krymper och att enskilda kommuners ekonomiska rörelsefrihet minskar, eftersom vårddistrikten skulle fatta beslut om över hälften av de enskilda kommunernas budget. Redan i dagsläget är en stor del av de mindre finländska kommunerna beroende av olika samarbetslösningar som påverkar förutsättningarna för det lokala beslutsfattandet. Det unika med vårdreformen är att den förändrade ansvarsfördelningen var tänkt att gälla samtliga kommuner. De facto skulle förändringen ha blivit mest dramatisk för stora kommuner som Åbo och Helsingfors som organiserat huvuddelen av den lagstadgade verksamhet i egen regi och har personalansvar för tiotusentals anställda.

I februari–mars 2015 begravdes planerna på vårdreformen i den skisserade formen under riksdagsbehandlingen. Grundlagsutskottet konstaterade att den föreslagna modellen innebär stora ingrepp i den kommunala självstyrelsen, uttryckligen när det gäller kommuninvånarnas påverknings-

möjligheter och beskattningsrätten. Kommuninvånarnas rätt till inflytande tryggas inte i de stora och indirekt styrda distrikten. Enskilda kommuners inflytande i vårddistriktens beslutande organ skulle bli minimalt. Den föreslagna finansieringsmodellen skulle ha skapat oberäknliga ekonomiska effekter för enskilda kommuner, vilket strider mot finansieringsprincipen och den kommunala beskattningsrätten. I praktiken skulle enskilda kommuner ha blivit tvungna att höja skatten till följd av beslut som någon annan än kommunen själv (vårddistriktet) fattat (GruUU 67/2014, 75/2014).

## FEM FRAMTIDSSCENARIER

Kontentan av grundlagsutskottets analys är att det inte går att formellt behålla huvudmannskapet för vård och omsorg hos kommunerna, samtidigt som man skapar regelverk och finansieringsmodeller som gör att den kommunala rörelsefriheten minskar. Däremot konstaterar utskottet att det är förenligt med grundlagen att flytta över lagstadgade skyldigheter från kommunerna till staten eller en regional förvaltningsnivå. Dessutom närmar sig utskottet en fråga som inte har, och knappast kan få, något exakt svar: När slutar en kommun att vara lokalförvaltning (*local government*) och när blir den något annat? Fem stora distrikt ger inte tillräckliga möjligheter till insyn och påverkningmöjligheter, varken för medborgarna eller för kommunerna. 15–20 regionala enheter uppfattas ge en rimlig chans att förstå och påverka.

Inför riksdagsvalet 2015 och en ny regeringsperiod är det sannolikt att reformsträvandena kommer att fortsätta. De flesta politiska aktörer är eniga om att det krävs strukturella reformer inom den kommunala verksamhet, något som också grundlagsutskottet underströk i sitt utlåtande (GruUU 67/2014). Däremot är riktningen för de fortsatta reformerna ännu öppna.

Grundlagsutskottet (GruUU 67/2014) ritar upp tre scenarier för den fortsatta vårdreformen:

- Att delar av vården överförs till staten
- Landskapsmodellen, dvs. att man tar i bruk grundlagens paragraf om självstyrelse på ett område större än kommunen och skapar en ny folkvald och beskattande förvaltningsnivå
- Att ansvaret för social- och hälsovården överförs till 15–20 regionala samkommuner, i praktiken de nuvarande sjukvårdsdistrikten

Mot bakgrund av de politiska partiernas ståndpunkter och de kommunala beslutsfattarnas uppfattningar är det dessutom befogat att granska ytterligare två modeller:

- Större kommuner (starka primärkommuner)

- Status quo, dvs. en den nuvarande kommunstrukturen i kombination med olika frivilliga och lagstadgade samarbetsarrangemang.

I de följande avsnitten behandlar jag modellerna i omvänd ordning. Jag diskuterar modellernas generella egenskaper – uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsnivåerna, finansieringen, de demokratiska strukturerna, den geografiska indelningen – och deras principiella följder för de svensk- och tvåspråkiga områdena och invånarna i Finland.

## HUR ÄR DET IDAG? STATUS QUO

Kommunalförvaltningen i Finland bygger på en generalistkommunmodell i en nivå. Det betyder att den minsta fastlandskommunen Luhanka (763 invånare) har exakt samma lagstadgade rättigheter och skyldigheter som Helsingfors (612 664 invånare). År 2014 hade 41 procent av kommunerna, 125 av 304, färre än 5 000 invånare. Däremot bor bara 7 procent av befolkningen i de 125 minsta kommunerna. Hälften av Finlands befolkning bor i dagsläget i de 20 största kommunerna. Kommunerna har beskattningsrätt och leds av kommunfullmäktige som väljs av folket. Kommunernas lagstadgade uppgifter omfattar, avvikande från många andra länder utöver ansvar för skola, vård och lokal infrastruktur, också ansvar för den högspecialiserade sjukvården.

I praktiken har Luhanka och Helsingfors inte identiska förutsättningar att klara av sina uppgifter. Det har med tiden skapat ett komplext system av lagstadgade och frivilliga kompensationsmekanismer. Ekonomiskt finns ett utjämnings- och statsandelssystem, som utjämnar de ekonomiska förutsättningarna mellan kommunerna och ser till att medborgarnas rättigheter till service. Funktionellt finns ett nätverk av lagstadgade och frivilliga samkommuner och andra samarbetsorganisationer som finns till för att ta sig an uppgifter som är större än en enskild kommun klarar av. En trend under de senaste 10–15 åren har varit att sektorlagstiftningen förutsätter ett större befolkningsunderlag för allt fler specialtjänster: Brand- och räddningsväsendet ska organiseras på regional nivå, miljöhälsovården i enheter med en personal på minst 10 årsverken, landsbygdsförvaltningen i enheter som omfattar minst 800 stödberättigade lantbruk osv. (Sandberg 2013, 62–63).


Det här har lett till att differentieringen inom kommunfältet ökat (se tabell 2). På den ena sidan finns små kommuner som ibland frivilligt, ibland till följd av lagstiftning givit över ansvaret för allt fler verksamheter till samarbetsorgan eller större grannkommunerna. Konsekvenserna på det lokala planet är att kommunens egen personal minskar, att organisationen gradvis krymper och att det kommunala beslutsfattandet blir mer indirekt.

Ytterpunkten i den här utvecklingslinjen är en kommun av sydeuropeisk modell, vars funktion i första hand är att bevaka lokala intressen i förhållande till staten, grannkommuner och andra aktörer.

I andra ändan av skalan finns stora städer som i allt större utsträckning har axlat ansvaret för regionala uppgifter (vård, utbildning, kollektivtrafik, avfallshantering, vattenförsörjning). Ju fler uppgifter kommunerna får ansvar för, desto mer komplex blir organisationen och desto mer indirekt blir beslutsfattandet också här. Kommunen blir mer och mer av en paraplyorganisation för underorganisationer med olika verksamhetslogik: kommunens egna traditionella nämnder och verksamheter, regionala verksamheter, aktiebolag, affärsverk och stiftelser.

Differentieringens goda sida är att den gör det möjligt att kombinera kravet på större befolkningsunderlag och mer professionell service med de lokala önskemålen att bevara de existerande kommunenheterna. Trots att de minsta kommunerna sköter allt färre uppgifter i egen regi har de kvar ansvaret för invånarnära uppgifter som markplanering, grundskola och barnomsorg. Så länge kommunerna existerar som självständiga juridiska enheter har de en formell roll i det politiska systemet. De har rätt att föra talan för de invånare som bor i området och har t.ex. rätt att ge utlåtanden om ärenden som statliga myndigheter sänder på remiss. Samarbetslösningarna, vare sig de organiseras av en värdkommun eller i form av en samkommun, ger tillgång till en större kritisk massa och möjlighet till mer professionell och specialiserad service.

*Tabell 2. Nuläget. På väg mot en differentierad kommunmodell*

Krympande förvaltningar		Växande kommunkoncerner
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Färre uppgifter ordnas i egen regi</li> <li>• Kommunens egen personal minskar</li> <li>• Organisationen krymper stegvis</li> <li>• Kommunens roll: intressebevakare, beställare</li> <li>• Mera indirekt politiskt beslutsfattande</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunens ansvarsområde växer</li> <li>• Kommunens personal växer</li> <li>• Kommunkoncernen utvidgas</li> <li>• Många olika organiseringsprinciper</li> <li>• Beslutsfattandet kräver mer resurser (tid, pengar)</li> <li>• Mera indirekt politiskt beslutsfattande</li> </ul>

Differentieringens nackdel är att organisationen och ansvarskrävandet blir svåröverskådligt, både för medborgarna och för de lokala beslutsfattarna. Beslut om olika verksamheter fattas av olika organisationer med olika utgångspunkt och varierande politiska majoriteter. Ett inte ovanligt scenario är att kommunen själv fattar beslut som rör grundskolorna på kommunens område, att ett aktiebolag som ägs av flera kommuner bestämmer var sopstationerna ska finnas, att ett annat aktiebolag avgör vilka



utbildningslinjer som ska finnas i den lokala yrkesskolan och att sjukvårdsdistriktets beslutande organ sitter med nycklarna till vad som händer med det lokala sjukhuset. Dessutom gäller samma problematik som grundlagsutskottet konstaterade för vårdreformens del: De direktvalda fullmäktigeförsamlingarnas och därmed i sista hand kommuninvånarnas inflytande minskar, när maktutövningen blir mer indirekt. En stor samarbetsvolym inskränker kommunernas ekonomiska rörelsefrihet.

En framskrivning av utvecklingen – att de lagstadgade tjänsterna fortfarande är många, att statsmakten försöker säkra tjänstekvalitet och tillräckligt befolkningsunderlag genom sektorvisa krav på större organisationer och att den statliga finansieringen inte ökar – kommer att leda till en fortsatt utveckling i riktning mot ett differentierat kommunsystem och kommer att understryka de minsta kommunernas sårbarhet.

Ur en finlandssvensk synvinkel finns klara fördelar med status quo. De existerande tvåspråkiga kommunerna är relativt välfungerande och har i mindre utsträckning än kommuner i allmänhet rammats av den demografiska, ekonomiska och funktionella problematik som drivit fram reformutvecklingen (Sjöblom 2013). Möjligheten att söka olika organisatoriska lösningar på olika problem ger en viss flexibilitet, som inte är till nackdel med tanke på att de tvåspråkiga kommunerna har olika förutsättningar och att det inte finns en enda organisatorisk lösning som är rätt för att trygga svensk service och svenskt inflytande. Trots att samarbetslösningarna tär på kommunens självständiga spelrum är kommunens roll som lokal aktör och politisk påtryckningsgrupp viktig i synnerhet för den finlandssvenska befolkningen.

Ju större befolkningsunderlag och ju mer specialiserad service lagstiftningen kräver, desto svårare blir vägvalen för de svensk- och tvåspråkiga kommunerna. I Nyland och Egentliga Finland är det ofta svårt att hitta lösningar som kombinerar närhet, kvalitet och service på svenska. Skillnaderna mellan finsk- och svenskspråkiga kommuninvånarens och beslutsfattarens preferenser kan dessutom vara stora. Diskussionen om organiseringen av andra stadens utbildning under de senaste åren har på flera håll tvingat fram en diskussion om tvåspråkiga lokala lösningar kontra enspråkigt svenska lösningar upprätthållna av en huvudman som finns någon annanstans (Sjöblom 2013, se också Broo och Gullberg i denna volym). Problematiken med beslutande organ med olika politiska majoriteter är välkänd t.ex. i Västra Nyland, där ledningen för sjukvårdsdistriktet HNS gjort andra bedömningar av de lokala sjukhusenheternas viktighet än de lokala beslutsfattarna. Att utvecklingen glider i riktning mot en specialdistriktsmodell, dvs. en egen organisation för varje uppgift, kan ha negativa praktiska konsekvenser för tillgången till service lokalt, i synnerhet i de kommuner där den svenskspråkiga befolkningen är liten och den svenskkunniga personalen begränsad.

## STÖRRE KOMMUNER

Alternativet ”större kommuner” är en framskrivning av den tanke om starka primärkommuner som drivits både under kommun- och servicestruktur-reformen och regeringen Katainens kommunreform. Starka primärkommuner är geografiskt enhetliga och har tillräcklig kapacitet att ta organisera majoriteten av de lagstadgade uppgifterna i egen regi. I den danska strukturreformen som genomfördes åren 2004–2007 och resulterade i kommuner med i genomsnitt 40 000 invånare, var ”professionell bärkraft” ett av ledorden. Det innebär att kommunerna har tillräcklig ekonomi och tillräcklig personal – som har tillräcklig erfarenhet – för att ta sig an t.ex. svåra barnskyddsfall.

Kommunsammanslagningar som resulterar i en geografiskt enhetligare kommunstruktur bestående av kommuner med starkare ekonomiska och personella resurser tar bort en del av den differentierings- och samordningsproblematik som beskrevs i föregående avsnitt. Idén om den nordiska generalistkommunen blir mer realistisk än i nuläget. Som de senaste årens diskussioner visat, är det emellertid svårt att helt tänka bort samarbetsorgan eller andra lösningar för uppgifter med en regional logik, t.ex. specialistsjukvården och andra stadiets utbildning. För att primärkommunerna faktiskt ska klara av alla de uppgifter som idag är lagstadgade, inklusive sjukvården, borde kommunerna inte vara fler än 20–25. Då glider å andra sidan tanken om kommunen som lokal aktör längre och längre bort. Ju större kommuner man eftersträvar, desto mer heterogena blir de internt och desto större kraven på att beakta den interna heterogeniteten t.ex. genom olika former av kommundelsförvaltning.

Erfarenheterna av reformerna och reformförsöken under de tio senaste åren visar att det är svårt att få till stånd en enhetlig kommunstruktur på frivillig väg, i synnerhet kring större städer som Helsingfors, Åbo, Tammerfors och Vasa. Är målet en enhetlig kommunstruktur krävs det handfast statlig styrning, vilket är juridiskt, men inte politiskt möjligt. Sker kommunsammanslagningar i huvudsak frivilligt kommer resultatet med nödvång att bli heterogent (Sandberg 2014).

Ur en finlandssvensk synvinkel innehåller ett scenario med större kommuner både risker och möjligheter (Sjöblom 2013). Den allmänna dynamiken gäller också här: Ju större enheter man eftersträvar, desto större är riskerna för svenskan, även om större enheter t.ex. i metropolområdet också skulle erbjuda möjligheter att samla splittrade resurser. Kommunsammanslagningar på en moderat skala kan under vissa förhållanden tänkas stabilisera förutsättningarna för det svenska. I Nyland och Åboland har olika sammanslagningalternativ dramatiskt olika effekter för språkförhållandena, medan situationen i Österbotten tillåter flera olika alternativ, utan

att språkförhållandena ändras nämnvärt. Bland andra Krister Ståhlberg har talat för att nya kommuner borde bildas på språklig-kulturell grund, för att säkra handlingskraft i frågor som är viktiga för den svenskspråkiga befolkningen, men mindre viktiga för de finskspråkiga, t.ex. skärgårdsfrågor och tillgången till utbildning och kultur på svenska (Ståhlberg 2013). Acceptansen för idéer om att bilda starka svenska kommuner har hittills varit lam bland de kommunala beslutsfattare som har initiativet. Precis som i frågan om andra stadets utbildning står avvägningen mellan närhet och språk.

## SAMKOMMUNER MED ANSVAR FÖR SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDEN

Modellen utgår ifrån att social- och hälsovårdsreformen förs vidare genom att ansvaret för hela social- och hälsovården överförs från kommunerna till regionala samkommuner, som i praktiken är identiska med de 20 sjukvårdsdistrikten. Skillnaden i förhållande till dagsläget är att socialvården och primärhälsovården, som idag organiseras av kommunerna ensamma eller i samarbete med andra, skulle överföras till en regional samkommunal nivå. I praktiken innebär det att primärkommunernas uppgiftsportfölj blir mindre, precis som i den planerade vårdreformen. Liknande modeller är idag i bruk i södra Karelen (Eksote) och Kajanaland.

De konkreta effekterna för invånare och kommuner beror på hur finansierings- och beslutssystemet utformas. Beroende på hur finansieringssystemet utformas och vilka effekter det får för enskilda kommuner, kan det antingen öka eller minska behovet av kommunsammanslagningar. Ifall huvudmannskapet för vården flyttas till samkommunerna, innebär det också att det är samkommunerna som fattar strategiska beslut om servicenätet, inklusive de lokala serviceenheterna. Fördelen är att ett samlat huvudmannskap ger bättre möjligheter att hålla ihop vårdkedjan och överbrygga klyftor mellan sektorer och geografiska områden. Samkommunen som förvaltningsform är inkörd i det finländska förvaltningssystemet. Möjligheterna och problembilden är den samma som beskrivits tidigare i texterna om vårdreformen och status quo.

Ur en finlandssvensk synvinkel är en modell med 15–20 vårdssamkommuner en mindre dålig än fem vårdstrukturer, men en omfattande överföring av uppgifter från primärkommunerna till samkommuner innebär risker för försämrade språkliga service inom social- och hälsovården, i synnerhet i Åboland och Nyland. Som tabell 3 visar är kontrasterna mellan de språkliga och politiska förhållandena i primärkommunerna och de språkliga och politiska förhållandena i sjukvårdsdistrikten påtagliga i Nyland och Åland,

medan förhållandena är mer homogena i Österbotten. Om SFP:s andel av styrelseposterna i sjukvårdsdistrikten tas som en ungefärlig prognos för hur stort inflytande den svenskspråkiga befolkningen skulle ha över de nya regionala social- och hälsovårdssamkommunerna visar tabellen att inflytandet skulle vara starkt i Österbotten, men svagt i Nyland och Åboland. I ett normalläge har den politiska maktens fördelning inte så stor betydelse för social- och hälsovårdsservicen till invånarna, men när nya principer för serviceutbudet ska ställas upp eller nedskärningar verkställas har det en betydelse om beslutsfattarna har förståelse för språkliga eller geografiska särförhållanden.

En speciell fråga ur finlandssvensk synvinkel är Kårkullas roll. Kårkulla är en av de lagstadgade samkommunerna för specialomsorg, men har i motsats till de andra specialomsorgsdistrikten fungerat icke-territoriellt och haft ansvar för svenskspråkiga personer med funktionsnedsättningar oberoende av boningsort. Enligt utkastet till ny lagstiftning ska specialomsorgsdistrikten smälta samman med de nya vårddistrikten, vilket redan skett på finskt håll. Att dela upp Kårkullas resurser mellan de tre regionala vårddistrikten riskerar splittra resurserna. I dagens läge, när medlemskap i specialomsorgsdistrikt är obligatoriskt, är alla tvåspråkiga kommuner automatiskt medlemmar och betalare i Kårkulla. En frivillig samkommun som bygger på samma principer som Kårkulla behöver söka starkare acceptans hos sina potentiella medlems- och betalarkommuner och kommer att ha ett större tryck att se över servicekoncept och kostnadsstruktur.

*Tabell 3. Tvåspråkigheten i de nuvarande sjukvårdsdistrikten*

	<b>Vasa sjukvårdsdistrikt</b>	<b>Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt</b>	<b>Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt</b>
Totalbefolkning (landskapet)	180 384	470 880	1 585 473
Av dem svenskspråkiga (50 %)	90 270 (50 %)	26 964 (6 %)	133 611 (8 %)
Antal medlemskommuner	13	28	24
Av dem svensk- eller tvåspråkiga (92 %)	12 (92 %)	3 (11 %)	12 (50 %)
Antal styrelseplatser i sjukvårdsdistriktet	11	17	15
SFP:s platser i sjukvårdsdistriktets styrelse	6 (55 %)	0 (0 %)	1 (7 %)

## LANDSKAPSMODELLEN

Alla de tidigare skisserade modellerna utgår ifrån att det finns en folkvald och beskattande nivå, nämligen kommunen. Grundlagsutskottets förslag att ge ansvaret för social- och hälsovården till en folkvald landskapsnivå med beskattningsrätt innebär ett brott med den traditionella finländska modellen med kommunal förvaltning i en nivå.

En landskapsmodell skulle föra Finland närmare situationen i de övriga nordiska länderna. I Sverige ligger ansvaret för hela hälso- och sjukvården hos 20 landsting eller regioner, som leds av direkt folkvalda organ och har egen beskattningsrätt. I Danmark ligger ansvaret för specialistsjukvården hos fem regioner, som saknar egen beskattningsrätt, men leds av folkvalda organ. I Norge överfördes huvudmannaskapet för sjukvården år 2002 från fylkeskommunerna till staten, men de folkvalda regionala organen finns fortfarande kvar, med ansvar för bl.a. markplanering och utbildning på andra stadiet.

Fördelen med en självstyrande regional nivå är tydlighet. I motsats till nuläget med oklara ansvarsförhållanden mellan kommuner och samarbetsorgan, skulle landskapen ha egna valda beslutsfattare som kan ställas till svars i val. Beskattningsrätt och/eller statsbidrag som går direkt till landskapen skulle minska på de komplexa ekonomiska transaktionerna mellan staten, kommunerna och samkommunerna. Överföring av tunga uppgifter från kommunerna till landskapen skulle befria kommunerna från en del ekonomiska bördor och skulle minska trycket på att slå samman de minsta kommunerna.

Grundlagens 121 paragraf möjliggör inrättandet av en folkvald nivå ovanför kommunerna ”Om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner bestäms genom lag”, men i praktiken är vägen till en ny förvaltningsnivå kantad med svårigheter. I motsats till inrättandet av samkommuner eller andra samarbetsorgan kräver inrättandet av en ny självständig förvaltningsnivå maktindelning, dvs. det måste vara klart vilka uppgifter som hör till primärkommunerna och vilka som hör till landskapen. Vidare måste det klargöras om landskapen ska vara enbart sjukvårdshuvudmän, eller om också andra uppgifter som hanteras på regional nivå, t.ex. landskapsförbundens åtaganden och andra stadiets utbildning skulle inlemmas i de nya landskapen. Uppgiftsfördelningen har i sin tur effekter för finansieringen.

Den geografiska indelningen är alltid en politiskt känslig fråga. I nuläget finns det 20 sjukvårdsdistrikt och 19 landskapsförbund. Några av dem är mycket små, t.ex. Mellersta Österbottens förbund har knappt 70 000 invånare och domineras helt av den största kommunen Karleby. Ifall de tilltänkta landskapen ska ges beskattningsrätt krävs sannolikt ett större befolkningsunderlag än i dagens landskap/sjukvårdsdistrikt för att grundtan-

ken om att skapa en aktör som är starkare än enskilda primärkommuner ska förverkligas. Erfarenheterna från de övriga nordiska länderna pekar i riktning mot att regional beskattning kräver ett relativt stort befolkningsunderlag. Danmark gick från 13 till 5 regionala enheter för sjukvården bl.a. för att skillnaderna i de tidigare amtskommunernas förutsättningar att finansiera invånarnas sjukvård uppfattades för stora. De regioner som bildades finansieras inte längre med regional skatt, utan med statsbidrag och kommunala betalningsandelar. I Sverige pågår sedan över ett decennium en debatt om att landstingen borde bli färre och större (SOU 2007:10, DN Debatt 25.3.2015).

Ytterligare kräver inrättandet av en självstyrande landskapsnivå beslut om vilket valsysteem som ska tillämpas. Erfarenheterna från förvaltningsförsöket i Kajaland 2005–2015, som innehöll ingredienserna uppgiftsöverföringar från kommun till landskap och direktvalt landskapsfullmäktige, men ingen egen beskattningsrätt, visar att väljarna hade svårt att veta skillnad på kommun- och landskapspolitikerna (Valtiovarainministeriö 2013c). Det tar sin tid att etablera en ny demokratisk nivå och att utforma spelreglerna för en ny demokratisk nivå. I de övriga nordiska länderna, som länge haft val till den demokratiska mellannivån, har den regionala nivån lägst legitimitet bland väljarna. Det finländska personcentrerade valsysteemet innehåller också en del risker när det gäller att se till att hela landskapet blir representerat i de beslutande organen.

Ur en finlandssvensk synvinkel är riskerna och möjligheterna med en landskapsnivå i stort sett de samma som i modellen med regionala samkommuner. I Österbotten kunde en landskapsnivå vara en stark tvåspråkig aktör. I Åboland och Nyland kan en bred överföring av uppgifter från primärkommunerna till landskapsnivån vissa risker med tanke på den språkliga servicen. Å andra sidan skulle ett nyländskt landskap med över 133 000 svenskspråkiga ha potential att fungera som en stark aktör i de gemensamma frågor som i dagens läge handhas av alla och ingen. I jämförelse med de olika modeller för svensk service i metropolen som diskuterats (Henricson 2014), är fördelen med landskapsnivån att den också skulle omfatta befolkningen i de östra och västra delarna av Nyland. Den finlandssvenska politiska opinionen har traditionellt ställt sig skeptisk till landskapsförvaltningsmodeller. I valet mellan kommuner och landskap har SFP valt kommuner och i valet mellan landskap och län föredrog SFP länge länsförvaltningsmodeller (Sandberg 2006). Av diskussionen hösten 2014 och vintern 2015 att döma, kan en omprövning av ståndpunkterna vara förestående. Landskapsmodellen är på inget sätt optimal för Svenskfinland, men den är heller inte värre än de andra modeller som innebär att uppgifter överförs till enheter som är större än kommunerna.

## STATEN SOM HUVUDMAN FÖR VÅRD OCH OMSORG

Grundlagsutskottets sista modell, att överföra ansvaret för vård och omsorg från kommunerna till staten, är mest skissartad och därför svårast att bedöma. Här, liksom i landskapsmodellen handlar det om maktindelning och delning av finansiellt ansvar: Vilka uppgifter hör till staten, vilka till kommunerna? Det är inte ovanligt med statligt ansvar för sjukvården. Det förekommer bl.a. i Storbritannien, Irland och Norge. Statligt ansvar för vården skulle ha fördelar med tanke på finansieringen. Med en enda finansierare skulle de regionala förutsättningarna i skattekraft spela mindre roll. Det skulle också vara lättare att samordna de vårdresurser som idag finansieras genom kommunerna med de vårdresurser som kanaliseras via Folkpensionsanstalten. Hur produktionssidan skulle organiseras är däremot oklart. Statens långsiktiga policy har varit att överlåta serviceproduktion (bl.a. yrkesutbildning, teletjänster) till andra aktörer. Det är möjligt att tänka sig en modifierad modell av vårdreformens grundläggande tanke om att skilja på beställar- och producentansvar, så att staten skulle ha finansierings- och beställaransvar för vården, medan produktionen kunde organiseras av kommuner, samkommuner eller privata producenter.

Modellens effekter för Svenskfinland är helt beroende av hur detaljerna utformas. I ett positivt scenario har en statlig vårdhuvudman ett stabilare ansvar för att tillgodose hela befolkningens servicebehov än många enskilda kommuner med varierande resurser och preferenser. Knyts element av valfrihet till modellen kan den stärka finlandssvenskarnas möjligheter att rösta med fötterna och oberoende av hemort välja producenter som ger service på modersmålet. Riskerna är likadana som i flera av de tidigare modellerna: Att det svenska marginaliseras i stora enheter och att ansvaret för det gemensamma bästa på lokalplanet urholkas när resurserna riktas till specialiserade verksamheter.

## SAMMANFATTNING

Kommunerna är den förvaltningsnivå som finlandssvenskarna identifierar sig starkast med. I det nordiska kommunidealet är kommunen många saker på en gång: välfärdsproducent, demokratisk arena och lokal utvecklingsaktör. Ur ett finlandssvenskt perspektiv har generalistkommunen varit en välsignelse. Det faktum att kommunerna som svensk- eller tvåspråkiga aktörer med demokratiskt valda organ haft ansvar för många olika verksamheter har säkrat tillgången till service på modersmålet bättre än om varje uppgift

handhåfts av särskilda myndigheter (Sjöblom 2013). Utvecklingen under de senaste tjugo åren har satt den nordiska generalistkommunmodellen under press. Som genomgången av de olika utvecklingsscenarierna visar har den spontana utvecklingen lett till en situation där generalistkommunen urholkats. I dagens läge påminner organiseringen av kommunal verksamhet allt mer om den amerikanska specialdistriktsmodellen, där varje uppgift har sin egen organisation. Modellen har som konstaterats sina fördelar, men innebär också att serviceproduktionen och det bredare ansvaret för lokalsamhället alltmer glider isär. I Svenskfinland innebär utvecklingen allt oftare svåra överväganden mellan det finlandssvenska och det lokala.

Trots att genomgången av de olika utvecklingsalternativen fokuserat på de strukturella egenskaperna hos olika modeller, är det skäl att påpeka att många av effekterna för den svenskspråkiga befolkningen i Finland beror och kommer att bero på hur modellerna förverkligas i praktiken. På organisering, ledarskap, bemanning, antal serviceenheter, på förmågan att omsätta strategier i praktik. På hur stor makt enskilda medborgare får över de tjänster de använder. Överlag är valfriheten ett element som borde byggas in i alla modeller. Det är ett räknemässigt faktum att större enheter minskar möjligheterna till direkt och indirekt påverkan genom det politiska systemet. Möjligheter att välja och att rösta med fötterna kompenserar medborgarna för en del av det här bortfallet (jfr Henricson 2014). Samtidigt är det viktigt att se till att förutsättningarna för att ta ansvar för lokalsamhällets och språkgruppernas kollektiva behov inte försvinner i allt mer specialiserade och individualiserade strukturer.



# SPRÅK I STRATEGIER: SPELAR STRATEGIER NÅGON ROLL FÖR SVENSK SERVICE?

*Linnéa Henriksson*

## INLEDNING

Finlands finsk- och svenskspråkiga befolkning har enligt grundlagen rätt att få sina kulturella och samhällsliga behov tillgodosedda enligt lika grunder. I grundlagen fastställs att regeringen, riksdagen och de offentliga myndigheterna har skyldighet att förverkliga detta. De språkliga rättigheter som formuleras i lagstiftningen är helt avgörande för att det skall finnas offentlig verksamhet på svenska i Finland. När det gäller de offentliga organisationernas faktiska beredskap att tillhandahålla service på svenska räcker lagstiftningen som enskilt instrument ändå inte till. Lagstiftningen är därmed en *nödvändig* förutsättning för förvaltning och service på två språk, men ändå inte en *tillräcklig* förutsättning för att få förvaltningen och servicen att i praktiken fungera på både finska och svenska. En av orsakerna till det är, tvärt emot vad man i allmänhet tror, att språklagstiftningen lämnar relativt stora delar av den interna förvaltningen i kommunerna oreglerad (Suksi 2012:59).

Svenskfinland lider ingen nöd på relevanta och aktuella forskningsresultat om språkgruppens tillstånd. I *Finlandssvenskarna 2012. En statistisk rapport* beskriver Finnäs (2013) finlandssvenskarnas verklighet i demografiska termer. Kunskapen om hur den språkliga servicen fungerar finns i studier och rapporter som har gjorts både inom Svenskfinland och nationellt. Genom Språkbarometern har Herberts belyst bland annat tillgången till service på modersmålet, för både svensk- och finskspråkiga (Herberts 2009). På nationell nivå innehar statsrådets språklagsberättelser (*Statsrådets berättelse över tillämpningen av språklagstiftningen 2006, 2009, 2012*) en särställning. Språklagsberättelsen görs av Justitieministeriet en gång varje valperiod. Den lämnas till Riksdagen och innehåller åtgärdsförslag riktade till myndigheter, domstolar och beslutsfattare. Förslagen handlar mycket om att bygga upp fungerande system och en regelbunden uppföljning samt att språklagstiftningen i sig inte räcker utan konkreta åtgärder i myndigheternas verksamhet. Om offentliga myndigheter skulle följa dessa åtgärder, skulle stora delar av de problem som hänför sig till språkanvändning vara avvärdade. Faktorer som fallerar är brister i språkkunskaper, brister i systematik och organisering samt avsaknad av prioriteringsvilja. Slutligen har de

språkliga konsekvenserna av de statliga och kommunala strukturreformer som sköljt över landet utretts bland annat inom ramen för Finlands Kommunförbunds forskningsprojekt ARTTU (Berg et al. 2010, Lindfors & Löyhkö 2011, Sjöblom 2011, 2013).

Baserat på ovanstående vet vi att variationen i tillgång till service på modersmålet mycket långt beror på befolkningens sammansättning; ju fler som talar samma språk som finns samlade på ett avgränsat område, desto större är sannolikheten för att servicen fungerar på det språket. På de områden, i de kommuner eller organisationer där de svenskspråkiga utgör mer än hälften av befolkningen, fungerar servicen på båda språken i allmänhet väl. Ju mindre de svenskspråkigas andel är, desto knepigare fråga blir tillgången till service på svenska. I praktiken är det svårt att få service på svenska i de stora städerna och i kommuner med en stor finsk majoritet. Bland de tvåspråkiga kommunerna finns både små landsbygdskommuner och landets största städer. I tvåspråkiga kommuner där majoriteten har svenska som modersmål befinner sig finskspråkiga i lokal minoritet. Enligt både statsrådets berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen och resultaten från Språkbarometern tillfredsställs finskspråkigas behov av service i allmänhet väl (Språkagsberättelsen 2009:77, även 22, 33, Språkbarometern 2004, 2008, 2012). Sannolikt räcker det nationella serviceutbudet till för att kompensera lokala brister i servicen på finska i svenskdominerade kommuner.

Inom den statliga förvaltningen fungerar tillgången till service på svenska varierande. Den kan vara mycket god, om man råkar på rätt person, men systematiken för att se till att servicen alltid fungerar saknas och resultatet kan därför närmast beskrivas som slumpmässigt. I stora kommuner med en liten svenskspråkig minoritet råder samma läge. Servicen kan fungera väl, särskilt när befolkningsunderlaget är tillräckligt stort för att servicen kan organiseras enligt språk. Det är dock inte alltid praktiskt möjligt. Också tvåspråkiga lösningar har förutsättningar att lyckas, men bara under rätt förutsättningar (Henriksson 2011). På orter där språkgrupperna är lika stora är (de ofta känsliga) relationerna mellan språkgrupperna en större fråga än tillgången till service.

Trots den lagstadgade rätten till service på både finska och svenska fungerar förvaltning och service på eget språk således väldigt olika vid olika myndigheter och i olika kommuner. Svårigheterna med att få förvaltning och service att fungera på två språk ligger inte normeringen eller i bristande kunskap utan i implementeringen, i organiseringen.

Flera idéer för att underlätta problemet med bristande tillgång till service på svenska har utretts. Som ett led i debatten om kommunsammanslagningar, speciellt för sådana fall där kommuner med både svenska och finska som majoritetsspråk kunde vara inblandade, utreddes bland annat frågan om förvaltningsspråkets betydelse. Tanken var att kommuner i sin förvalt-

ningsstadga skulle slå fast att de har två förvaltningspråk och att detta därmed skulle garantera tillgången till service på svenska. Genomgången av de tvåspråkiga kommunernas förvaltningsstadgor ledde dock till insikten om att formuleringarna i förvaltningsstadgan inte spelar någon avgörande roll för hur tillgången till service på eget språk fungerar. Det avgörande för fungerande förvaltning och service tycks vara *viljan* att erbjuda service på två språk. (Henriksson 2012)

Markku Suksi har i en genomgång av sammanslagna kommuners sammanslagningsavtal konstaterat att inte heller sammanslagningsavtalen på något avgörande sätt tryggar tillgång till service på eget språk: *'medvetenheten om den språkliga dimensionen hos kommunsammanslagningen lyser ofta med sin frånvaro'* (Suksi 2012:70, även 73).

Trots att variationen i tillgång till service på modersmålet mycket långt beror på befolkningens sammansättning, finns det kommuner och myndigheter som så att säga presterar bättre än de statistiskt sett förväntas göra. De erbjuder således en god service på båda språken, trots att andelen svenskspråkiga (eller finskspråkiga) är liten och de inser att minoritetens behov ibland kräver lösningar som på något sätt avviker från normalmodellen. Förklaringen till en välfungerande service på båda språken trots att förutsättningarna är svaga kan sällan härledas till enskilda beslut, snarare landar man ofta i formuleringar om *"gemensam vilja"* eller *"lokal kultur"* eller andra epitet som beskriver ett mönster av attityder, beteenden och handlingar, som tillsammans resulterar i en beredskap att agera till fördel för båda språken. Det finns med andra ord en uttrycklig vilja hos kommunen/organisationen att få servicen att fungera på båda språken. Denna vilja kan beskrivas som strategisk, det vill säga den har formulerats som en gemensam målsättning och verkar därmed styrande för hur man resonerar i andra sammanhang, bland annat för att det gör det legitimt att arbeta för språkligt fungerande lösningar. Däremot är det inte nödvändigtvis så att denna vilja dokumenterats som en del av organisationens officiella strategi.

Vid sidan av den rättsliga normeringen styrs samhället numera i allt högre utsträckning genom andra styrformer. Staten styr sina förvaltningsinrättningar, myndigheter och kommunerna genom olika former för mål-, program- och informationsstyrning. Kommuner och myndigheter förväntas i sin tur styra sin egen verksamhet genom strategier. I detta kapitel skall de offentliga organisationernas strategiarbete studeras närmare, eftersom strategier på många sätt kan anses sammanfatta eller förkroppsliga organisationernas målinriktade arbete. Strategier förväntas formulera både prioriteringar och färdriktning och anses också avspegla organisationers identitet. Om avsikten är att en organisation skall vara fungerande tvåspråkig, bör detta således rimligen synas även i organisationens strategi.

Kapitlets grundläggande fråga är således följande: Vi vet att svensk service fungerar bättre på en del håll än på andra. Vi vet att befolkningens sam-

mansättning spelar en stor roll för det - ju fler svenskspråkiga, desto bättre service på svenska – men också att det inte är den enda förklaringen till fungerande service på båda språken. Eftersom en allt större del av samhälls-servicen produceras i organisationer där svenskans andel är liten blir det allt viktigare att försöka ta reda på vilka de andra ingredienserna är, för en fungerande service på båda språken. Här är avsikten att utreda vilken roll de tvåspråkiga offentliga organisationernas strategier spelar för tillgången till service på svenska.

I detta kapitel används uttrycket ”fungerande tvåspråkig service” så frekvent att det finns anledning att precisera vad som här avses med detta. Ur en privatpersons synvinkel innebär fungerande tvåspråkig service att personen får service på modersmålet i en obruten kedja, så att de personer man möter talar ens modersmål och att all information finns på modersmålet. Här ingår att eventuella anställda som inte behärskar detta modersmål har klara handlingsrutiner för hur de på ett respektfullt sätt hänvisar personer vidare till språkkunnig personal. Ur en organisations synvinkel förväntas att en organisation som beskriver sig som ”fungerande tvåspråkig”:

- Har en genomtänkt tvåspråkig förvaltning, så att man producerar obrutna servicekedjor. Tvåspråkiga lösningar fungerar inte av sig själv, de kräver en medveten hantering.
- Har insikt om varför service på modersmålet är viktigt. Det förutsätter att man inser att språk inte bara är ett instrument för kommunikation, utan att modersmålet också är en markör för identitet och kultur.
- Visar medvetenhet om att det för vissa former av service kan finnas behov av att organisera servicen separat för olika språkgrupper och att minoriteten kan behöva särskilt stöd, för att servicen skall fungera i praktiken. Det kräver insikt om hur effektivt majoritetens perspektiv osynliggör minoritetens problem.
- Har beredskap att tala öppet om och balansera mellan språkgrupper och deras behov, eftersom relationerna mellan språkgrupperna inte självklart är goda.

Kapitlet skrivs ur svensk synvinkel, det vill säga den underliggande förväntningen är att de svenskspråkiga är i minoritet och att det är den svenska servicen som brister och som behöver särskild uppmärksamhet för att tillgodoses. I vissa kommunala och regionala organisationer är de språkliga förhållandena omvända och då behöver givetvis samma behov tillfredsställas för finskspråkiga. Att kapitlet skrivs ur svensk synvinkel innebär inte att lokala finskspråkiga minoriteters behov är mindre viktiga, däremot visar till exempel Språklagsberättelsen (2009) att dessa minoriteters behov i allmänhet tillfredsställs väl, vilket gör att det sammantaget är ett problem av mindre omfattning.

När det gäller språklig service avses i detta kapitel uttryckligen service på svenska och finska. Personer med en annan språklig bakgrund kan ha

speciella behov, som också kan tillfredsställas i offentliga organisationers serviceutbud, men i detta sammanhang är det servicen på nationalspråken som studeras. I kapitlet skall ”service” dessutom läsas så att det inkluderar både service, förvaltning och ibland även inflytande.

Kapitlet disponeras enligt följande: Efter denna inledning presenteras några infallsvinklar gällande strategiers relevans som styrningsverktyg i offentlig sektor. Därefter belyses vad som sägs om språk i relevanta strategier på olika nivåer i finländsk offentlig sektor. I det sista avsnittet diskuteras implikationerna av detta; vad står det i strategierna och vad borde det egentligen stå, för att det som står i strategierna skall leda rätt?

## OM STRATEGIER I OFFENTLIG SEKTOR OCH DERAS RELEVANS SOM STYRNINGSVERKTYG

En strategi är i all enkelhet en plan för att uppnå ett önskat mål. Numera betraktas strategier som ett självklart sätt att presentera organisationers svar på frågor som; Var står vi idag? Var vill vi vara i framtiden? Hur skall vi komma dit? Svaren formuleras genom analys av nuläget, formulering av målsättningar och framför allt, som en strategi för hur man skall ta sig dit.

Användningen av strategier breddade ut sig inom företagsvärlden under 1960–70-talen och en stor del av strategilitteraturen är därmed företags-ekonomisk. Teoribildningen, diskussionen samt litteraturen om strategier är mycket omfattande, men ofta normativ eller inriktad på fallstudier. Det finns mycket litteratur om formulerande av strategier, om strategiers innehåll, om strategiprocesser och om strategier för förändring men färre studier av förverkligande och användning av strategier, av strategiers effekter eller översikter av strategier i jämförbara organisationer. (Mintzberg et al. 2009) Fältet är mycket stort och här berörs därför några få inslag som befunnits relevanta.

I övergången mellan 1980- och 1990-talen började strategierna ersätta långtidsplanerna inom den offentliga sektorn i Finland, i kölvattnet av resultatstyrningens utbredning (Helin & Möttönen 2012:7, även Koivisto 2005:44). I finländsk lagtext dyker strategier upp från år 2006<sup>41</sup>. Idag betraktas strategier som ett självklart redskap också inom offentlig sektor. I

---

41 Det sker genom förordningarna 391-392/2006 om ändring av lagen om försäkringskassor (1164/1992) samt lagen om pensionsstiftelser (1774/1995). Inalles hänvisas till strategier i nio lagar eller förordningar. Av dessa kan tre eller fyra placeras in i kategorin ’strategier för spridning av ekonomisk risk’ och fem rör strategier i den bemärkelse som här är aktuell. Av dessa fem hänvisas i en till kommuners strategiska planering och uppföljning. Den roligaste av dessa är *’den nationella strategin för åtgärder på frukt- och grönsaksmarknaden’*, i § 17 i lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter (999/2012).

många kommuner är uppdateringen av kommunens strategi en av de första uppgifterna på listan efter kommunala val och inom statsförvaltningen tenderar strategier att följa regeringsperioderna. I flera kommuner görs numera mer och mindre lyckade och ärliga försök att involvera invånarna i strategiprocessen, till exempel genom verkstäder, seminarier och invånarråd i Borgå eller invånarenkäter i Raseborg. Esbo stad stoltserar med att 15 000 invånare deltog i strategiarbetet år 2013. På många håll är strategin dock fortfarande ett dokument där formuleringarna förblir så allmänna att strategin inte har någon faktisk styrande verkan på verksamheten. Strategiers avsikt att leda organisationen på vägen<sup>42</sup> har man på många håll inte införlivat, i många kommuner uppfattas och uppgörs strategier som ett politiskt program snarare än som en vägkarta.

I Finland har professor Heikki Helin (2012) skrivit om kommunalt strategiarbete i en jämförelse av strategidokumenterna från de 11 största städerna i Finland. Helin är övervägande kritisk. Han konstaterar att strategierna ofta är kopior av varandra, att omvärlden ofta förändras snabbare än innehållet och han resonerar kring huruvida processen är viktigare än innehållet. Helin påtalar att visionerna sällan är klara, annorlunda, framtidsorienterade eller mätbara och resonerar därför kring frågan om huruvida det faktiskt finns utrymme för variation i kommunernas verksamhetsidé. Målsättningarna formuleras som ett "drömpaket" - en samling orealistiska önskemål och svårigheterna att mäta graden av måluppfyllelse kvarstår som en olöst fråga. Med hänvisning till kommunernas och hela den offentliga sektorns läge i Finland är strategidokumentens brist på krismedvetenhet iögonenfallande, enligt Helin.

Sakari Möttönen (2012) fortsätter i en kritisk granskning av kommunernas målrationella strategiarbete (i samma verk) och resonerar kring frågan om vilken betydelse kommunernas strategier har. Möttönens genomgång resulterar i (bland annat) följande fyra kontraster; i strategierna står kommunen som organisation i centrum – när det borde vara kommunen som gemenskap som betonas, i strategierna behandlas tama problem, när kommunerna ohjälpligen måste ta itu med de elaka problemen, strategiarbetet är en administrativ process, när det egentligen borde bygga på dialog och slutligen bygger strategiarbetet på ett målrationellt tänkesätt, när man egentligen borde beakta att människor ofta handlar värderationellt.

Både kommuner och andra offentliga organisationer tror sig ändå numera styras av strategier - man efterfrågar strategier i alla tänkbara sammanhang, man hänvisar till strategier och man argumenterar utgående ifrån strategier. Därmed är strategier intressanta. Därmed blir det också intressant om och hur svenskan nämns i strategier.

---

42 *Strategos = grekiska för fältherre, general; stratos = krigsfolk, agos = ledarskap.*

För att effektivt kunna diskutera strategier, behövs någon form av kategorier eller referensram att utgå från. Nedan presenteras därför två strukturerande element, ett som utgår från strategiers *innehåll* och ett som beskriver *strategiprocesser* (jfr t.ex. Koivisto 2005:44).

### *Strategiers innehåll*

Det finns många olika definitioner av strategier. Henry Mintzberg står för en känd presentation, där han argumenterar för att man för att fånga in betydelsen av strategier behöver fem definitioner (the five Ps) (Mintzberg 1989, Mintzberg et al. 2009, 10–16). En strategi kan vara en *plan* för vad man avser göra, men också ett mönster (pattern) av handlingar, beslut och beteenden som över tid uppvisar någon form av konsistent riktning. I praktiken ligger förverkligade strategier oftast mitt emellan ytterligheterna planen och mönstret: en organisation gör inte exakt vad den avser, för nya behov uppkommer hela tiden men en del av det organisationen gör, som inte var planerat, passar ändå väl in i bilden.

En strategi kan vidare vara en åsikt eller en hållning (*position*), i meningen ett absolut förhållningssätt till någon sak eller ett *perspektiv*, i meningen handlingsmönster eller invanda sätt att göra saker hos organisationer. (Mintzberg 1989, Mintzberg et al. 2009:13) Skillnaden mellan dessa visar sig i hur man underförstått eller omedvetet förhåller sig till strategins innehåll – målrationellt, som en konkret förteckning över åtgärder som skall förverkligas eller värderationellt, som en riktning för vilka värden som skall styra verksamheten. Slutligen kan en strategi också vara ett *utspel* (ploy), här i betydelsen skenmanöver eller ett drag för att ge sken av göra saker man ändå inte har för avsikt att förverkliga. (Mintzberg 1989, Mintzberg et al. 2009:15)

### *Idealiska strategiprocesser*

Det finns flera olika beskrivningar av hur en systematisk strategiprocess borde se ut. Geoff Mulgan (2009) beskriver processen med ledorden (i fri översättning) syfte, kontext, riktning, åtgärder och lärdomar (Mulgan 2009:4-5). Offentliga organisationers syfte är oftast klarlagt i lagstiftningen och därmed behöver ingen större energi ägnas åt detta. De övriga stegen i systematiska strategiprocesser kunde här sammanfattas i följande steg:

1. Omvärldsanalys – insamling av relevant information för att nå en gemensam uppfattning om utgångsläget, den omvärld organisationen befinner sig i och de problem organisationen står inför.
2. Val av riktning - formulering av strategi, vision och målsättningar samt de val som måste göras för att uppnå detta.
3. Implementering - åtgärder vidtas för att förverkliga målsättningarna i föregående steg.
4. Utvärdering och omprövning – konsekvenser av åtgärderna som företagits utvärderas i förhållande till de målsättningar som ställdes upp. Utvärderingens resultat skall sedan bli en del av omvärldsanalysen, så att en eventuell omprövning av strategin kan göras.

I jämförelse med hur idealiska strategiprocesser beskrivs, ser verkligheten i offentliga organisationer av flera anledningar något mer krass ut. Det anses vara viktigt att omvärldsanalysen resulterar i en gemensam världsbild, vilja och riktning, eftersom det är en förutsättning för att nå ett gott resultat i de följande stegen. I demokratins väsen ligger dock att i offentliga organisationers beslutsfattande organ är folket är representerat av partier med olika världsbild och att besluten följer majoritetens vilja. Det finns många faktorer i de offentliga organisationernas omvärld som tävlar om att få utgöra den primära tolkningsramen. Bristen på en gemensam världsbild gör det svårt att skapa en samsyn om i vilken riktning organisationen skall styras och vilka saker som skall prioriteras. Det innebär att strategier för offentliga organisationer ofta utgör kompromisser mellan olika viljor och därmed liknar de snarare politiska program, där man försöker skriva in så mycket som möjligt för att tillfredsställa så många som möjligt, än strategier. Det betyder också att en majoritet som ett utspel kan godkänna små meningar om något minoritetsintresse, utan att någon verklig handling följer på detta.

I offentliga organisationer slår beslutfattare fast strategier, som skall förverkligas av anställda, som inte nödvändigtvis haft något inflytande på strategins utformning. Det samma gäller förvisso privata organisationer men företag brukar ha färre målkonflikter, vilket gör att problemet inte är lika stort. I offentliga organisationer är strategiernas målsättningar en typ



av institutionell logik för verksamheten, medan lagstiftningens krav och begränsningar är en annan, politikernas målsättningar en tredje, diverse krav på öppenhet och likabehandling en fjärde, strävan efter effektivitet och nedskärningar en femte och utveckling och reformer av verksamheten en sjätte. Minoritetsintressen tenderar att komma långt ner på den listan.

Strategiers effekter och förmåga att lösa problem verkar, slutligen, alltför ofta bedömas utgående från brister i implementeringen. Ändå är det sannolikt att många strategier präglas av fel som görs i inledningen av strategi-processen, för att man undervärderar behovet av en gemensam uppfattning om var man står. I fråga om språklig service är detta särskilt relevant.

*Spelar det någon roll vad som står om svenskan i strategierna?*

Man kan resonera länge om strategiers betydelse som styrningsverktyg, men det ligger delvis utanför denna text. Utgångspunkten här är att strategier måste betraktas som viktiga, eftersom den offentliga sektorn anser sig styras och utvecklas genom strategier. Om strategier betraktas som viktiga, så är det också viktigt vad som står i dem. Om innehållet i strategier betraktas som viktigt, kan man dra slutsatsen att de frågor och problem som inte finns i strategier inte betraktas som viktiga. Därmed blir det som står om svenskan i strategierna, eller inte står, också potentiellt viktigt.

Det är inte alls svårt att se hur offentliga organisationers strategier kategoriserade enligt Mintzbergs definitioner skulle kunna ge helt olika följder för svensk service. En strategi som en *plan* med tydliga åtgärder för svensk service kan vara effektiv, men också yttlig, eftersom den inte bygger på insikt. En strategi där frågan om organisationens språkanvändning helt saknas kan enkelt tolkas som en *hållning* i denna fråga; *språket skall inte uppmärksammas*. *Perspektiv* är synonymt med synvinkel eller tolkningsram och beroende på vilket perspektiv man har förhåller man sig olika till olika saker. Konflikter anses bottna situationer där olika perspektiv inte är förenliga. Obegripliga konflikter förklaras ibland med att människor ofta är omedvetna om vilka perspektiv de företräder. Om strategin utgör ett perspektiv, betyder det att det kan finnas andra perspektiv på samma verklighet. Om svenskan inte ingår i det perspektiv strategin erbjuder innebär det att svenskan osynliggörs och därmed existerar inte de frågor som berör svensk service.

Att se strategier som ett *mönster* av handlingar och beteenden som bildar konsistenta mönster över tid, är en perfekt beskrivning av kommuner och organisationer där servicen på båda språken fungerar väl, för att organisationen vill fungera på båda språken, trots att de strukturella förutsätt-

ningarna kanske inte uppfylls. Benägenheten att fungera på båda språken är därmed ett slags underliggande strategi i organisationen. I många kommuner är den underliggande strategin att verksamheten är enspråkigt finsk, oberoende av lagstiftning och strategins faktiska formuleringar. I strategiprocesstermer handlar den situationen om att svenskan inte ingår i den gemensamma världsbilden. Då är risken stor för att de formuleringar som finns om svenskan bara är ett slags *utspel*, något man gör för att ge sken av göra saker man ändå inte har för avsikt att förverkliga.

Oberoende av om man ser strategier som plan, mönster, hållning eller perspektiv är det således potentiellt viktigt att frågan om tillgång till förvaltning och service på båda språken finns antecknad i tvåspråkiga organisationers strategier, eftersom det åtminstone i teorin förutsätter att frågan aktualiseras i både bakgrundsbeskrivning, omvärldsanalys och uppföljning.

Men det mest centrala, när det gäller svenskan i strategier, är nödvändigtvis inte exakt vad som står i strategin – eftersom vi vet att det finns flera steg mellan strategisk målsättning och förverkligad service – utan att det som står skrivet säger någonting synen på svenskan. Det som står skrivet om svenskan och tvåspråkigheten i strategier säger någonting om hur olika offentliga organisationer viktliggör svenskan och tvåspråkigheten och därmed med vilken insikt de närmar sig organisering av service på två språk.

## SPRÅKETS BETYDELSE I STRATEGIER PÅ OLIKA NIVÅER

Alla offentliga organisationer med självaktning låter uppgöra en strategi. I 2000-talets Finland utgår det mesta av förvaltningsutveckling och politiska reformer från regeringsprogrammet. Regeringsprogrammet är det mest centrala strategiska dokument som finns i landet och har på senare år nått en status av oanade dimensioner.

Sedan strategin slog igenom som styrningsform har de offentliga organisationerna formulerat många strategier. Många organisationer har flera olika strategier och handlingsplaner som är olika detaljerade, för olika sektorer och områden (bildning, social- och hälsovård, markplanering, geografiska områden, investeringar etc.) eller frågor i verksamheten (kommunikation, IKT, likabehandling, rökfrihet, språk etc.). En del av strategierna har stöd eller ursprung i lagstiftning eller annan normering. De flesta offentliga organisationer har flera än en strategi. För att undvika den djungel av olika strategier på olika nivåer som funnits till exempel inom vissa stora kommuner, rekommenderar Finlands Kommunförbund numera kommunerna att ha en övergripande strategi och om det befinnes nödvändigt, handlingspro-

gram för sektorer, som dock alla skall utgå från denna övergripande strategi (Pauni & Ojakoski 2013:22).

Eftersom många offentliga organisationer har flera olika slags strategier är det nödvändigt att här skilja mellan strategier på olika nivåer. Det finns övergripande generalstrategier och sektorstrategier. Det finns strategier som innehåller uttalanden om språk och renodlade språkstrategier. Regeringsprogrammet är en generalstrategi med relativt få språkliga uttalanden. Statens språkliga målsättningar finns formulerade i nationalspråksstrategin. De övriga offentliga aktörerna; statliga och regionala myndigheter, kommuner och andra offentliga inrättningar har både generalstrategier, sektorstrategier och ibland också separata språkstrategier. Därtill förekommer det att kommuner och organisationer kan ha språkstrategier för enskilda verksamheter (till exempel för dagvård och skola). Det är inte självklart att generalstrategierna innehåller relevanta uttalanden om språk. Strategier på sektornivå kan ofta innehålla mer detaljerade och insiktsfulla målsättningar om service på två språk, eftersom problemen blir tydligare ju mer konkret verksamheten är. Av utrymmes- och avgränsningsskäl har bara generalstrategier behandlats här. Om man vill uttala sig om strategiers betydelse för den språkliga servicen är det nödvändigt att börja med en genomgång av generalstrategierna, med motiveringen att de intressen som inte syns i generalstrategin inte heller kan förväntas genomsyra verksamheten.

Organisationernas strategidokument är av olika art och det finns en betydande variation i hur strategiprodukten presenteras. De produkter som här använts som underlag är därmed också olika: ibland finns ett separat strategidokument, ibland förekommer strategin i broschyr- eller presentationsversion och ibland är strategin en del av budgetdokumentet. Vilken produkt som använts beror på vilken version organisationen tillhandahåller på sin hemsida<sup>43</sup> - i de fall flera versioner funnits tillgängliga, har flera versioner studerats. Trots variationen bör materialet ändå betraktas som representativt, eftersom underlaget består av den strategiversion som organisationen själv valt att kommunicera till invånare och andra. Som en randanmärkning kan noteras att strategierna märkligt nog ofta finns bland ”stadgor och instruktioner”, dock utan att ordet ”strategi” nämns i rubriken. Den praktiska avvägningen är förståelig men principiellt finns det stora skillnader mellan stadgor och strategier.

Det empiriska materialet består av en genomgång av organisationernas generalstrategier, för att hitta uttalanden om eller hänvisningar till språk och språklig förvaltning och service. Strategierna har genomsökts med or-

---

43 Några få kommuner hade inte publicerat strategin på sin hemsida. Strategierna från Korsnäs, Kaskö, Lappträsk och Pyttis har inkommit per e-post efter förfrågan. Malax har ingen övergripande strategi.

den *språk, modersmål, svensk och finsk samt kiel\*, ruots\* och suom\** i de fall endast dokument på finska funnits att tillgå.

Syftet med detta är utreda i vilken utsträckning organisationernas strategier säger någonting om språk och hur detta i så fall är formulerat. I de fall språket avhandlas i strategierna innebär följande steg att kategorisera *hur* språket avhandlas, det vill säga vilken typ av situationsbeskrivning uttalandet bygger på.

De strategier som befunnits relevanta är strategier som godkänts av de tvåspråkiga kommunerna, landskapsförbunden, sjukvårdsdistrikten, universitetet, de statliga regionala myndigheterna samt regeringsprogrammet. Betoningen ligger på respektive organisations övergripande strategi.

### *Uttalanden om språk i de offentliga organisationernas strategier*

Eftersom kommunernas ansvar när det gäller serviceproduktionen är stort och de språkliga förhållandena och inflytandet är tydligt i kommuner inleds detta avsnitt med en genomgång av vad som kan utläsas om språk i kommunernas strategier. Genomgången av kommunernas strategier ger nämligen vid handen att det är relativt lätt att göra en kategorisering av de svensk<sup>44</sup> - och tvåspråkiga kommunernas strategier (Se bilaga 1), med avseende på hur språket hanteras i strategin. (För en tabellöversikt över detta, se bilaga 2.)

Av de svensk- och tvåspråkiga kommunerna finns det en enda kommun, Malax, som helt saknar (1) övergripande strategi. (Malax har dock flera tematiska strategier.) I några kommuner ingår inga noteringar om språk (2) överhuvudtaget i den övergripande strategin. Hit hör Mörskom, Nykarleby och Pyttis. Hit hör även Vörå (vars strategi visserligen innehåller en notering om ett finlandssvenskt idrottscentrum) och Närpes (vars strategi innehåller en notering om språkkurser för invandrare.) Några kommuner lyfter i strategin fram minoritetsspråkets behov (3). Bland dem finns Pedersöre och Vanda. Hit hör även Larsmo (som tar upp undervisning för finskspråkiga i Jakobstad men även att bristande kunskaper i finska är ett problem).

---

44 Korsnäs, Larsmo och Närpes var länge de enda svenskspråkiga kommunerna på fastlandet. De inkluderades, trots att de inte behövde upprätthålla service på finska, närmast med motiveringen att de ingår i tvåspråkiga regionala samarbetsorganisationer. I och med statsandelsreformen, som trädde i kraft från år 2015, ansökte alla tre kommuner under år 2014 om status som tvåspråkig kommun, för att inte förlora statsandelar. För Närpes del är ärendet, i skrivande stund, ännu på hälft. Trots senare förändringar är dessa kommuners strategier skrivna under en period där kommunerna var enspråkigt svenska och behandlas därför här som sådana.

Den stora kategorin handlar om kommuner som beskriver sig som tvåspråkiga. Det finns dock ett antal nyansskillnader värda att nämna. Dessa skillnader blir ett slags mått på strategins språkliga medvetenhetsnivå. Några kommuner (Esbo, Vasa) beskriver sig i all enkelhet som tvåspråkiga men strategin framhåller flerspråkighet (4) som ett större eller jämställt fenomen eller problem. Flera kommuner beskriver sig rakt av som tvåspråkiga utan att definiera (5) vad det betyder. Till exempel Ingå, Karleby, Sjundeå och även Borgå hör hit. Kimitoön och Sibbo utlovar visserligen *information* på båda språken, men gör inga andra utfästelser. Kaskö "beaktar" språk- och åldersgrupper i sin högklassiga biblioteksservice. Ingå omtalar bevarande av "Ingå-identiteten", men vill inte fästa denna identitet vid språk. Uttalanden som service "enligt befolkningens behov" eller "levande tvåspråkighet" räcker inte för att uttalandet skall betraktas som strategiskt, eftersom det första antyder att det måste finnas en efterfrågan och det andra antyder att tvåspråkighet fungerar av sig själv.

I följande kategori ökar den språkliga medvetenhetsgraden i strategierna. Några kommuner (Hangö, Kronoby, Kyrkslätt, Lojo och Lovisa) beskriver sig i sin strategi som tvåspråkiga, men kompletterar detta med en utfästelse (6) om att tillgodose båda språkgruppernas behov av service. Några kommuner beskriver sig som tvåspråkiga och inkluderar både serviceutfästelse och en medvetenhet om att språk också hänger ihop med kultur och identitet (7). Tvåspråkigheten framstår dock som helt oproblematiserad. Hit hör Åbo, Pargas, Raseborg och Grankulla (även om Grankulla antyder vikten av att stöda modersmålet, vilket möjligen närmar sig ett slags problematisering). Hit hör även Korsnäs, som på förekommen anledning inte alls beskriver sig som tvåspråkig, men som i övrigt både markerar insikt om språk som identitet och inkluderar utfästelser om service. Slutligen finns några tvåspråkiga kommuner som både gör utfästelser om service, som (oftast) noterar att olika språk också kan betyda olika kultur och identitet och som därtill markerar medvetenhet om att förverkligandet av denna service kan behöva sär lösningar och diskuterar relationen mellan språkgrupperna (8). Hit hör Helsingfors, Jakobstad, Korsholm och Kristinestad.

Även de statliga och regionala myndigheternas strategier uppvisar en variation i hur den språkliga situationen beskrivs, som kan tolkas som olika språklig medvetenhet. En del strategier (Mellersta Österbottens, Kymmenedalens och Päijänne-Tavastlands sjukvårdsdistrikt) innehåller inga noteringar om språk (2). I alla tre fallen är andelen svenskspråkiga på området liten. I en del strategier (Egentliga Finlands förbund, Svenska Handelshögskolan, Åbo Akademi) behandlas svenskan enbart som minoritetsintresse (3). I en del strategier (Kymenlaakson liitto, Aalto-universitetet, Konstuniversitetet och ELY-centralerna) handlar uttalandena om språk enbart om flerspråkighet, internationalisering och invandrades språkkunskaper (14).

Nylands förbund, Helsingfors universitet och Mellersta Österbottens förbund beskriver sig som tvåspråkiga men betonar flerspråkighet (4). Österbottens förbund har samma profil, tvåspråkig men betonar flerspråkighet samt uttrycker dessutom medvetenhet om kultur (17). Flera organisationer tycks också uppfatta flerspråkighet som roligare och mer motiverande än tvåspråkighet. Flerspråkighet och tvåspråkighet är dock inte samma sak.

Regionförvaltningsverket och Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt gör utfästelser om service på båda språken (16) men definierar sig inte som tvåspråkiga. I regeringsprogrammet och i strategierna från Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt samt Vasa sjukvårdsdistrikt beskriver sig organisationerna som tvåspråkiga, inkluderande utfästelser om service, med insikt om modersmålets betydelse samt med insikt om att språklig service kan behöva särskilda åtgärder (7, 8). (För en tabellöversikt över detta, se bilaga 3.)

De statliga och regionala organisationernas uttalanden om språk måste tolkas i förhållande till deras uppgifter och deras språkliga skyldigheter. Mot den bakgrunden är det relativt naturligt att regeringsprogrammet och sjukvårdsdistriktens strategier innehåller de mest insiktsfulla formuleringarna. Landskapsförbundens ansvar för invandringen syns i strategiernas kraftiga betoning på flerspråkighet men landskapens ansvar för den regionala utvecklingen kunde gärna ledsagas av lite större språklig insikt. Ju större andel de svenskspråkiga utgör av befolkningen på området, desto större språklig insikt vittnar strategierna om. Medvetenheten om språkets betydelse är därmed klart störst i Österbotten och Nyland.

### *Innebörden av strategiernas uttalanden*

Uttalandena om språk i offentliga strategier uppvisar således en viss variation. I merparten av strategierna betonas en självklar, levande tvåspråkighet som en del av omvärldsbeskrivningen, men denna tvåspråkighet varken definieras, problematiseras eller utgör grund för konkreta målsättningar. Därmed är detta ett slags *pro forma*-uttalanden, som i värsta fall snarast riskerar att motarbeta svenska intressen, eftersom de varken garanterar service på båda språken, vittnar om insikt om modersmålets betydelse och eventuella behov av särlösningar eller skapar legitimitet för svenska frågor. Ett utspel, med andra ord. En problembeskrivning att ta på allvar finns egentligen inte i någon av de här genomlästa strategierna, men Helsingfors, Jakobstad, Korsholm och Kristinestad kommer längst.

I en genomgång av de språkliga formuleringarna i sammanslagningsavtalen vid kommunsammanslagningar som inbegriper tvåspråkiga kommuner, noterar Suksi (2012) ungefär det samma; att sammanslagningsavtalens

språkbestämmelser är fåtaliga och att fokuseringen vid sammanslagningarna riktats mot andra grundrättigheter än de språkliga rättigheterna. Intressant nog visar den kommunvisa genomgången av sammanslagningsavtalens språkliga formuleringar (Suksi 2012:77–78) betydande likheter med strategiernas språkliga medvetenhetsnivå i den kommunvisa genomgång som här företagits.

I strategitermer innebär avsaknaden av definitioner att omvärldsanalysen saknas (jfr Mulgan 2009:4–5); man har inte gjort någon ansträngning för att samla information om utgångsläget och de problem organisationen står inför, för att därefter bilda sig en gemensam uppfattning om läget. Omvärldsanalysen anses vara en förutsättning för att organisationen senare skall kunna göra rätt val av vision, målsättningar och strategi.

Om organisationerna skulle ha tagit omvärldsanalysen på allvar, i denna fråga, så skulle flera av de tvåspråkiga kommunerna vara tvungna att formulera sig helt annorlunda i sina strategier. Målsättningarna om *kundinriktad och kvalitativ service* kan väl knappast anses bli uppfyllda om bara en bråkdel av språkminoriteten får service på sitt modersmål? Det är viktigt att inse att språket inte är ett slags tilläggs kvalitet, utan en avgörande del av servicen. Patienter tillfrisknar snabbare om personalen talar patientens språk (Nationalspråksstrategin 2012:38). Hur avgörande språket är varierar förstås mellan olika serviceformer och är beroende av individuella språkkunskaper. Det är svårt för språkmajoriteten att se minoritetens perspektiv. Minoritetens perspektiv (även i bred bemärkelse, jfr handikappfrågor etc.) gör att bara de som berörs av frågan uppfattar den som viktig. Rullstolsburna noterar trappstegen, nötallergiker lusläser innehållsdeklarationer och färgblinda irriteras av grön text på röd botten. Förutsättningarna för vilka som helst minoritetsintressen att synas i strategier är ganska svagt.

Eftersom det kan vara alltifrån ointressant till direkt obehagligt att hantera frågan om service på två språk i omvärldsanalysen är det således påfallande många organisationer som helt enkelt låtit bli. Det är svårt eller omöjligt att nå ett läge där god service på båda språken är en naturlig del av organisationens verksamhet om man inte ens bryr sig om eller vågar ta ställning till den information som faktiskt finns. Det är svårt att uppnå fungerande handlingsrutiner eller en organisering som gynnar språklig service om insikten om behovet av organisering på språklig grund saknas.

Det är därför viktigt att ta del av och förhålla sig till kunskap från utvärderingar som gjorts. Fungerar den språkliga servicen? I vilken utsträckning kan svenskspråkiga faktiskt klara sig på finska? Fungerar tvåspråkiga lösningar för både finsk- och svenskspråkiga eller innebär den tvåspråkiga lösningen att minoritetens behov inte alls syns? Om kunskapsbrist och fördomar är den vägledande kapaciteten när strategier skrivs, så leder det till att organisationen, i bästa fall, omtalas som tvåspråkig. Inte mer.

Språkfrågan, inkluderande både språklig service och relationerna mellan språkgrupperna, behandlas ingående av flera kommuner med svenskspråkig majoritet (Jakobstad, Korsholm, Kristinestad, Pargas, Raseborg liksom även Grankulla, trots att majoriteten är finskspråkig). Det är uppenbart att man i dessa kommuner varit tvungen att förhålla sig till frågan. Det motsatta råder i kommuner med finsk majoritet och stor svensk minoritet (Borgå, Hangö, Lovisa, Sibbo, Sjundeå och även Ingå, trots den svenska majoriteten). I dessa kommuner verkar det som om man inte alls vågar eller vill kännas vid att det finns en stor svensk minoritet. En nödvändig insikt i det här sammanhanget är att språket ofta formar vilket perspektiv man har. Det syns till exempel tydligt i hur språk, kultur och media formar synen på vilka kommuner som utgör 'en naturlig region'. För finskspråkiga i Pargas är St Karins den mest naturliga samarbetspartnern. Att många svenskspråkiga föredrar Kimitoön som samarbetspart, trots att geografien inte är sammanhängande kan förklaras med språklig och kulturell samhörighet. Samma typ av skillnader i regional uppfattning försvårar de språkliga relationerna även i västra Nyland.

För att i denna typ av frågor uppnå en gemensam syn på omvärlden krävs det att de som deltar i diskussionerna inser och kan formulera sina egna perspektiv, rädslor, målsättningar och visioner. I kommuner med ett väldigt inflammerat språkligt klimat kan det vara nödvändigt att få hjälp av utomstående, som kunde tänkas formulera situationen som den är, inte som språkgrupperna vill se den.

Strategiernas faktiska betydelse för organisationernas prestationer framgår inte av detta material. Det vore relevant att veta om strategin påverkar hur man fattar beslut i språkrelaterade frågor, hur man utvärderar servicen och så vidare. En dylik granskning ryms inte inom ramen för detta kapitel. En snabb överblick, för kommunernas del, ger dock en jämförelse av kommunernas språkliga medvetenhet, som den uttryckts i strategierna, med Språkbarometerns uppgifter om hur stor andel av kommunens språkminoritet som är tillfredställd med den språkliga servicen. En sådan jämförelse (se bilaga 2) ger vid handen att det finns en viss koppling mellan språkminoritetens tillfredsställelse med den språkliga servicen och strategins språkliga medvetenhetsnivå. Eftersom dessa kronologiskt sett kommer i fel ordning föreligger dock ingen kausalitet mellan just dessa strategier och kommunens språkliga läge. Snarare är detta att betrakta som ett uttryck för att det i de kommuner där språkminoriteten är nöjdare finns en underliggande strategi som gynnar båda språkgrupperna, som i Mintzbergs termer skapar ett mönster av beslut och handlingar som gynnar båda språkgrupperna. Påfallande många av organisationerna med en högre språklig medvetenhet i strategin uppvisar således antingen behov eller mönster; de är antingen kommuner med svensk majoritet och en stor finskt minoritet



som på grund av omständigheterna måste förhålla sig till frågan eller organisationer som i något tidigare skede deltagit i språkutvecklande projekt, till exempel Finlands Kommunförbunds projekt Språkförbindelser i förvaltningen (2005).

### *Språkstrategier*

En granskning av de offentliga organisationernas strategiska uttalanden om språk bör givetvis inkludera även en genomgång av organisationernas språkstrategier. Därför insamlades både generalstrategier och eventuella språkstrategier från varje organisation. Resultatet var så magert att det faktiskt kan betraktas som lite osäkert om alla existerande språkstrategier faktiskt hittades. Enligt denna genomgång finns det fem kommuner som har någon form av språkstrategi eller -program (Borgå, Jakobstad, Närpes, Vanda och Kronoby, om än bara för bildningen) och två kommuner som har ett sådan under arbete (Grankulla och Kaskö). Någon form av språkprogram har godkänts också av Vasa sjukvårdsdistrikt och Nylands förbund och ett språkprogram är under arbetet inom Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt. Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt har ett språkprogram ingömt i en bilaga till ett protokoll, som inte går att hitta direkt på organisationens hemsida. (Därtill har Aalto-universitetet, Helsingfors universitet och Åbo Akademi någon form av språkdokument men dessa har inte studerats närmare.)

Innehållsmässigt är språkprogrammen närmast en besvikelse. Programmen godkända av Borgå, Jakobstad, Vasa sjukvårdsdistrikt och Nylands förbund är alla närmast normativa och innehåller i sig goda målsättningar, men lider också alla av en total brist på språklig omvärldsanalys. Programmet från Närpes har en mer flerspråklig inriktning och programmet för Kronoby handlar om hur man inom bildningssektorn skall stöda modersmålet. Det mest insiktsfulla av dessa språkdokument är Vanda stads tvåspråkighetsprogram, som innehåller både självkritik och handlingsrelevant omvärldsanalys. Det mest tydliga och välutvecklade av dessa är Egentliga Finlands sjukvårdsförbunds språkprogram, som klart definierar både syfte, mål, åtgärder och mätare.

Det hittills bästa försöket att skapa en gemensam bild av landets språkliga läge består av inledningskapitlen i *Nationalspråksstrategin* (2012). I dessa kapitel, liksom även i statsrådets språkberättelser, beskrivs landets språkliga tillstånd som det är; att språkkunskaperna på olika håll är begränsade, var problemen uppstår och också varför problemen utgör just problem. Nationalspråksstrategin kom till på initiativ av Svenska Finlands folkting

och hade en förlaga i det av Folktinget utarbetade *Handlingsprogram för ett Finland med två nationalspråk* (2011). Arbetet med Nationalspråksstrategin fick vederbörlig tyngd av att arbetet leddes av president Martti Ahtisaari. Nationalspråkstrategin är faktiskt att betrakta som en regelrätt språkstrategi.

## VAD BORDE EGENTLIGEN INGÅ I STRATEGIERNA?

Vilka är då de konsekvenser man bör dra av det som här framkommit? Vilken betydelse skall man anse att strategierna har, för tillgången till service på svenska, för den språkliga organiseringen och de gemensamma handlingslinjerna? Kapitlet utgick från det faktum att vi vet att service på svenska fungerar bättre på vissa håll än på andra. Vi vet att det till stora delar beror på befolkningens sammansättning men också att det inte är den enda förklaringen till fungerande språklig service. Efter genomgången i detta kapitel kan vi också sluta oss till att fungerande tvåspråkig service knappast heller är strategiernas förtjänst<sup>45</sup>. Sambandet mellan organisationens insatser för (och invånarnas tillgång till) service på eget språk och eventuella uttalanden om språk i strategierna är svagt. Däremot säger strategierna en hel del om hur organisationen ser på frågan om förvaltning och service på både finska och svenska. Strategin är således ett bättre uttryck för organisationens självuppfattning än för dess handlingar (jfr Möttönen 2012).

Denna sammanfattande genomgång av de slutsatser man kan dra, baserat på vad som i strategierna skrivs om frågan om förvaltning och service på både finska och svenska, kan samtidigt läsas som en påminnelse om vad som egentligen borde ingå i strategier, sammanslagningsavtal (jfr Suksi 2012) eller andra dokument som avser strukturera organisationer som skall fungera på två språk.

Således, för att betraktas som strategiska, måste uttalanden om språk i organisationernas strategier:

1. innehålla en utfästelse om service på både svenska och finska
2. signalera medvetenhet om att språken utgör modersmål och därmed formar identitet och kultur
3. innehålla insikt om att tvåspråkighet inte fungerar av sig självt, genom någon form av problematisering av situationen: lyfta fram områden som fungerar bra och modigt erkänna de områden som fungerar sämre

---

<sup>45</sup> Dagens språkliga situation är givetvis inte ett resultat av de nu aktuella strategierna. Förändringar i det språkliga klimatet sker rätt långsamt.

4. ha insikt om att tryggheten av minoritetens språkliga rättigheter kan behöva särskild uppmärksamhet, särskilda system och organisering på språklig grund, både på lokal och på regional nivå
5. ha beredskap att formulera ett explicit ansvar för språklig service
6. notera både minoritetens och majoritetens perspektiv samt relationerna dem emellan, samt
7. innehålla en plan för hur strategin skall användas, kommuniceras och uppföljas. En strategi som ingen känner till bryr sig ingen om.

Därtill finns det anledning att påtala några andra omständigheter som blivit uppenbara under detta arbete, som är viktiga ur språkstrategisk synvinkel.

#### *En saklig omvärldsanalys – ur både majoritetens och minoritetens synvinkel*

En rejäl omvärldsanalys borde innehålla åtminstone befolkningens språkliga fördelning, språkkunskaper, tillgång till service på eget språk både lokalt och regionalt, rörelseriktning, regionala uppfattning, mediekonsumtion och mått för den språkliga relationen på ett sådant sätt att både minoriteten och majoriteten kommer till tals.

Goda förslag på vad man bör tänka på vid språklig organisering saknas inte, sådana finns bland annat i Nationalspråksstrategin (2012), i utredningen om sammanslagningsavtalens språkliga formuleringar (Suksi 2012), i utredningen om tvåspråkig förvaltning (Henriksson 2012), i rapporten om språkförbindelseprojektet (God service på två språk 2005), statsrådets språklagsberättelser (2006, 2009, 2012) och så vidare. Dessa frågor och förslag kan mycket väl användas som underlag för omvärldsanalys.

En av omvärldsanalysens kanske viktigaste funktioner är att se till att språkliga frågor överhuvudtaget diskuteras. En ökad efterfrågan på strategier kan alltid tolkas som symptom på ett problem. Problemet konstitueras av att man inte talar om frågan.

#### *Språkprogrammets betydelse är tveksam*

Flera tvåspråkiga offentliga organisationer har språkstrategier, språkprogram eller språkprinciper. En del hävdar att strategier som är koncentrerade på ett enda område är dömda att misslyckas (Mulgan 2009:4). De språkstrategier som här studerats (nationalspråksstrategin undantagen) är ytliga,

saknar omvärldsanalys och är alltför normativa för att frågan skulle kunna komma åt att genomsyra verksamheten. Om språkprogrammets funktion är att mera detaljerat avhandla organisationens språkliga läge, för att efter det kunna bidra med bättre formuleringar i den övergripande strategin, kan programmet fylla sin funktion.

Det finns modeller för språkprogram som har större ambitioner än att kodifiera existerande praxis. I språklagstiftningen i Irland och Wales ingår obligatoriska *språkförbindelser* för offentliga organisationer, som är inriktade på att utveckla myndigheternas tvåspråkiga service. Lagstiftningen uppdrar anvisningar om form, innehåll, beredningsprocess, konsultation, godkännande och uppdatering av dessa språkförbindelser. Därtill är det obligatoriskt att presentera en tidtabell för åtgärderna, att beskriva hur man garanterar att förbindelsen ges offentlighet samt hur man hör medborgarna i frågan. I Wales publiceras utkast till dessa språkförbindelser för offentligt samråd. Språkförbindelserna är i kraft 3–5 år och förfaller därefter och bör förnyas, vilket syftar till att åstadkomma en gradvis men betydande förbättring av servicenivån. (Fladharta et al. 2014: 14-15, 34, 37) Denna typ av språkförbindelser skulle passa bra ihop med den finländska språklagstiftningens princip om att aktivt tillhandahålla tjänster på båda språken.

Den kanske viktigaste skillnaden mellan språkförbindelserna i Irland och Wales och språkstrategier i Finland är att iterationselementet saknas i Finland. I Finland agerar man som om förutsättningarna för språklig service skulle vara en given storhet som inte kan påverkas, medan man i ovan nämnda språkförbindelser konkretiserar insatsområden och slår fast målsättningar, som utvärderas och uppföljs efter varje period. En annan skillnad är att förbindelserna verkar uppfattas som avtal snarare än som program eller riktlinjer, vilket påverkar hur man förhåller sig till dem.

Språkstrategier och språkförbindelser behöver därtill inte uppfattas som synonymer. Det finns tvåspråkiga kommuner i Finland som har arbetat med språkförbindelser i en betydelse som ligger närmare språkförbindelserna i Wales och Irland (se God service på två språk 2005). Det största problemet i anslutning till språkstrategier, språkprogram och språkförbindelser i Finland är att alltför få egentligen tycks *förbinda* sig till någonting. Avsaknaden av sanktioner gör att man i strategier kan lova mer än man har för avsikt att ens försöka uppnå.

### *Undvika utspel*

Det är viktigt att utvärdera service på olika språk, men bara om man faktiskt är beredd att använda den information som fås genom utvärderingar.

I flera reformer bygger man in språkkonsekvensbedömning som ett slags garanti för att den språkliga servicen skall fungera. Vi har en övertro på dessa språkkonsekvensbedömningar (Sjöblom 2013:123–124). I praktiken avhandlas många av dem genom ett kryss i en ruta om att bedömningen har gjorts, oberoende av vad konsekvensbedömningen egentligen gav vid handen eller vad som har hänt med servicen. Därtill finns det skäl att tro att språkkonsekvensbedömningen görs ur majoritetens perspektiv, utan omvärldsanalys eller redskap för att granska minoritetens situation. Klausuler om språkkonsekvensbedömning är därför tyvärr ofta att betrakta som utspel (jfr Mintzberg et al. 2009:10–16), som en manöver för att ge sken av att man bryr sig om något man ändå inte har för avsikt att förverkliga, som något man måste skriva ut av formella skäl och för att få tyst på Svenska folkpartiets ledamöter.

#### *Behovet av att bilda, både minoritet och majoritet*

Gemensamma handlingslinjer förutsätter en gemensam syn på omvärlden. Denna omvärldssyn kan vara både *interngemensam* och *externgemensam*; interngemensam inom Svenskfinland eller externgemensam om man avser handlingslinjen hos en offentlig organisation, där handlingslinjen nödvändigtvis inte tar hänsyn till svenska behov. En externgemensam handlingslinje kan ibland vara till förfång för det svenska, bland annat för att beredskapen till exempelvis en avvikande organisering på språklig grund inte faller i god jord. Vårt samhälle har en stark tro till allmängiltiga lösningar och en låg tolerans för behovsrelaterad variation. I allt fler sammanhang avgörs frågor som gäller det svenska inte av svenskspråkiga. Hur väl dessa externgemensamma handlingslinjer tar hänsyn till svenska behov handlar i stor utsträckning om majoritetens insikter om minoritetens och majoritetens olika perspektiv och om relationerna mellan språkgrupperna.

För att förekomma problem som uppstår på grund av dessa ”externgemensamma” handlingslinjer borde svenska strategiska intressen formuleras i ett tidigt skede. För att kunna formulera finlandssvenska intressen i strategier förutsätts för det första att det *finns* en interngemensam finlandssvensk handlingslinje. För det andra förutsätts att finlandssvenska frågor begreppsliggörs tydligt, så att möjligheterna att påverka handlingsalternativen för den språkliga organiseringen inte faller på att enskilda beslutsfattare saknar formuleringar med argument för svenska lösningar. De personer som till exempel i kommuner skall driva svenska frågor är förvånansvärt oförberedda och har svårt att förklara varför svenskan skall betonas i konkurrens med andra hänsyn. För det tredje finns det ett behov av att bilda finskspråkiga

beslutsfattare gällande varför svenskan behöver uppmärksamhet. ”Att värna om de mindre använda språken kräver alltid mera vaksamhet än omsorgen om majoritetens språk” (Nationalspråksstrategin 2012:11).

### *Minoritetsnämnder räcker inte*

Både landskapsförbunden och sjukvårdsdistrikten har minoritetsnämnder. Flera av dessa minoritetsnämnder gör ett relevant och gott arbete inom de ramar de verkar. Innehållet verkar vara mer relevant inom sjukvårdsdistrikten än inom landskapsförbunden, möjligen för att sjukvårdsdistriktens verksamhet är mer konkret. Det är ändå oklart vilken påverkan detta arbete har på organisationen i stort. Minoritetsnämndernas kanske viktigaste funktion är när ledningen för olika verksamheter tvingas formulera hur den språkliga servicen fungerar inom deras egen sektor. De principiella problemen med nämnderna är (åtminstone) två. Det första är att nämnderna är tillsatta av representanter för minoritetsspråket enligt de partipolitiska styrkeförhållandena. Eftersom de flesta partier har relativt få svenskspråkiga aktörer gör det att dessa representanter mera sällan är centrala aktörer inom sitt parti, vilket gör att nämndens arbete sällan förankras hos centrala aktörer inom respektive organisation. Det andra problemet är att nämnderna huvudsakligen diskuterar eller antecknar ärenden för känedom. Nämndernas regelrätta ansvar och inflytande är marginellt och därför utgör minoritetsnämnder ingen garanti<sup>46</sup> för god språklig service. Ramarna är dessutom högst föränderliga, landskapsförbundens språkliga organ kom till genom § 10 i lagen om utveckling av regionerna (1651/2009) men har upphört att vara lagstadgade i januari 2014, eftersom nämnda lag upphävdes och ersattes med annan lagstiftning som saknar denna paragraf. Framtiden för landskapsförbundens minoritetsnämnder är således synnerligen oklar.

### *Ärlighet varar längst*

Vi vet att service på två språk inte fungerar av sig själv. Det kan verka så i organisationer där språkgrupperna är lika stora, men det underliggande

---

46 I en utredning om en förvaltningsmodell för svensk service i metropolområdet föreslår Henricson (2014) en svensk sektion i en modell och en nämnd för svenskspråkiga tjänster i en annan modell. Här betonas dock budget- och systemansvar. (Henricson 2014:25, 35-36)

språkliga perspektivet i organisationen avgör hur läget utvecklas på sikt. En stor del av resonemanget i detta kapitel bygger på att nå en situation där insikten om språkliga behov genomsyrar hela organisationen. Det är naivt att tro att den situationen kan uppnås överallt. Det märkliga är att även organisationer som uppfattar sig som professionella beskriver sig som tvåspråkiga också när det är uppenbart att det inte motsvarar verkligheten. I organisationers professionalitet borde ligga att också kunna formulera gränserna för sin expertis. Om man inte kan uppnå en tvåspråkighet som genomsyrar verksamheten, så bör man konstatera det och klart formulera det. Det skulle vara respektfullt mot minoriteten och det skulle tvinga fram en handlingsplan för hur man ändå skall kunna uppfylla lagens krav. Här utgör Vanda stads tvåspråkighetsprogram ett fräscht exempel.

*Bilaga 1. Strategier från kommuner och myndigheter enligt förteckning.*

<b>Borgå</b>	Strategi för Borgå stad 2014-2017 (21.10.2013)
<b>Esbo</b>	Berättelsen om Esbo (strategi 2013-2017, 10.06.2013)
<b>Grankulla</b>	Stadens utvecklingsstrategi, finns i budgeten, sidorna 8-18, godkänd vid fmg (11.11.2013, §90)
<b>Hangö</b>	Hangös strategi 2025 – gott liv i staden vid havet (08.10.2013)
<b>Helsingfors</b>	Strategiprogram 2013–2016 (24.04.2013)
<b>Ingå</b>	Ingå kommuns strategi 2011–2015 (24.03.2011)
<b>Jakobstad</b>	Jakobstad – Framtidsstaden. Staden Jakobstads strategiplan för åren 2004-2015 (23.03.2004), samt uppdatering Jakobstad – En livskraftig och välmående stad, Staden Jakobstads strategiplan 2010–2020
<b>Karleby</b>	Karleby som bäst. Karleby stads strategi 2013–2017 (28.10.2013)
<b>Kaskö</b>	Vision, finns i budgeten för år 2013
<b>Kimitoön</b>	Strategin 2011–2015
<b>Korsholm</b>	Korsholmsstrategin 2007–2015 (07.06.2007) samt Korsholm 2040 (10.06.2013)
<b>Korsnäs</b>	Korsnäs kommun. Strategiplan 2020. (14.12.2011)
<b>Kristinestad</b>	Så formar vi Framtiden i Kristinestad. En lokal strategi för 2010–2020, sammanställd av och för stadsborna (04.10.2010)
<b>Kronoby</b>	Strategi 2020 (03.10.2013)
<b>Kyrkslätt</b>	Kommun och servicestrategi (28.09.2006)

<b>Lapträsk</b>	Kommunstrategi för Lapträsk (gäller 2013–2016)
<b>Larsmo</b>	Larsmo 2017. 365 öar livskraft (22.09.2010)
<b>Lojo</b>	Lojo tillväxtstrategi 2013–2021 (11.09.2013), Lojo stadsstrategi 2009–2017 (11.11.2009)
<b>Lovisa</b>	Lovisa stadsstrategi 2020 (13.06.2012)
<b>Mörskom</b>	Myrskylän kunnan visio 2020 ja strategia vision toteutumiseksi (13.06.2011)
<b>Nykarleby</b>	Vision, mål och strategi, finns i budgeten för år 2014, sidorna 11-22, (fmg 12.12.2013)
<b>Närpes</b>	Välfärdsstrategi för Närpes stad 2013-2016
<b>Pargas (Västaboland)</b>	Hjärtat i skärgårdshavet – Pargas (Västabolands) stads strategi 2020 (16.11.2010)
<b>Pedersöre</b>	Strategiplan, finns i budgeten för år 2014, sidorna 3-7
<b>Pyttis</b>	Pyhtään strategia 2025
<b>Raseborg</b>	Raseborg förnyar sig och växer. Strategi 2014-2017 (10.06.2013)
<b>Sibbo</b>	Sibbo 2025 (07.10.2013)
<b>Sjundeå</b>	Sjundeå kommuns vision och strategi (01.01.2011)
<b>Vanda</b>	Vantaa 3.0 (17.06.2013)
<b>Vasa</b>	Nordens energihuvudstad – flöde för ett gott liv (05.05.2014)
<b>Vörå</b>	Vision 2020 (26.09.2013)
<b>Åbo</b>	Åbo 2029 – den mest intressanta staden vid Norra Östersjön (23.06.2014)
<b>Regeringsprogrammet</b>	Regeringsprogrammet för statsminister Alexander Stubb's regering (24.06.2014)
<b>Regeringsprogrammet</b>	Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering (22.06.2011)
<b>Närings-, trafik- och miljöcentralerna</b>	Strategidokument för närings-, trafik- och miljöcentralerna 2012-2015
<b>Regionförvaltningsverken</b>	Aluehallintovirastojen strategia-asiakirja 2012–2015 (Valtiovarainministeriön julkaisuja 33a/2011)
<b>Carea. Samkommunen för sjukvårds- och socialtjänster i Kymmenedalen</b>	Kuntayhtymän strategia vuosille 2014–2016 (i budgeten för år 2014)
<b>Egentliga Finland sjukvårdsdistrikt</b>	Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin strategia vuoteen 2016 (29.04.2014)
<b>Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt</b>	HNS strategi 2012-2016. HNS – en föregångare (19.10.2011)
<b>Mellersta Österbottens sjukvårdsdistrikt</b>	Strategi 2015



<b>Vasa sjukvårdsdistrikt</b>	Vasa sjukvårdsdistrikts strategi 2009-2012 (godkänd 2010)
<b>Egentliga Finlands förbund</b>	Landskapsstrategi 2014-2017 (16.06.2014)
<b>Kymenlaakson liitto</b>	Kymenlaakso-ohjelma 2014–2017. Elinvoimaa Pohjoiselta kasvuvyöhykkeeltä (16.06.2014)
<b>Mellersta Österbottens förbund</b>	Keski-Pohjanmaan maakuntastrategia. Maakuntasuunnitelma 2030 ja maakuntaohjelma 2014–2017 (24.04.2014)
<b>Nylands förbund</b>	Nylandsprogrammet 2014–2017 (11.12.2013)
<b>Österbottens förbund</b>	Österbottens landskapsstrategi 2014–2017 (12.05.2014)
<b>Aalto-universitetet</b>	Maalimanluokan yliopistoksi vuoteen 2020 mennessä
<b>Helsingfors universitet</b>	Helsingfors universitets strategi för åren 2013–2016
<b>Konstuniversitet</b>	Taideyliopiston strategia 2014–2016
<b>Svenska handelshögskolan</b>	Hanken 2020. Strategi för Svenska handelshögskolan
<b>Åbo Akademi</b>	Mål och strategier för Åbo Akademi 2010–2019

Borgå språkprogram

Staden Jakobstads språkstrategi/språkförbindelse.

Språkstrategi. Kronoby kommun

Språklig mångfald som mervärde. Närpes stads språkstrategi 2014–2016

Vanda stads tvåspråkighetsprogram

Nylands förbunds språkprogram

Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikts språkprogram

Språkprogram. Vasa sjukvårdsdistrikt.

# DEN SUBVENTIONERADE MÅNGFALDEN - FONDERNAS BETYDELSE NU OCH I FRAMTIDEN

*Krister Ståhlberg*

## INLEDNING

Förekomsten och betydelsen av allmännyttiga fonder och stiftelser eller med dem jämförbara föreningar är stor inom det svenska Finland. I ett nationellt perspektiv har fonderna och stiftelserna en mycket större betydelse för de svenskspråkiga än för de finskspråkiga. Skulle vi söka jämförelsepunkter utanför landet gränser vore det inte lätt, kanske rentav omöjligt, att finna något land eller någon befolkningsgrupp för vilken betydelsen är lika stor.

I en nyligen publicerad undersökning om allmännyttiga samfund i Finland förtecknas de enligt balansräkningen 100 största fonderna och stiftelserna i Finland (Virén, 2014, s.110). I förteckningen ingår 27 samfund som registrerats på svenska och som alltså ingår med sitt svenska namn. Av de tio största samfunden är fem svenskspråkiga. De tio största fonderna och stiftelserna stod år 2012 för omkring hälften av de drygt 2800 allmännyttiga samfundens sammanlagda förmögenhet (Ahdekivi, 2014). De här uppgifterna skiljer sig något från dem Justitieministeriet publicerade ett par år tidigare p.g.a. att ministeriets uppgifter huvudsakligen är avgränsade till fonder och stiftelser. På finlandssvenskt håll är många av de största allmännyttiga samfunden formellt föreningar (Justitieministeriet, 2012).

Bland de största finlandssvenska eller tvåspråkiga fonderna och stiftelserna ingår Svenska litteratursällskapet i Finland r.f. (inkluderar Svenska kulturfonden vars kapital ägs och förvaltas av SLS), Föreningen konstsamfundet, Sigrid Juselius stiftelse, Koncernen Folkhälsan, Stiftelsen för Åbo Akademi, Stiftelsen Brita Maria Renlunds Minne, Gösta Serlachius konststiftelse, Svenska folkskolans vänner r.f., Stiftelsen Arcada, William Thuringis stiftelse, Stiftelsen Tre Smeder, Signe och Ane Gyllenbergs stiftelse och Stiftelsen Eschnerska Frilasarettet. Sammanlagt representerar de 27 samfunden som med svenska namn ingår bland de 100 största fonderna och stiftelserna en förmögenhet på omkring 4,4 miljarder €. Värdet av de tio största uppgår till omkring 3,6 miljarder € (Virén 2014, s.110 f). Siffrorna är riktgivande p.g.a. olikartade osäkerhetsfaktorer, t.ex. fluktuationer i börsvärden. En uppskattning kunde ändå vara att de på svenska registrerade fonderna och stiftelserna står för något mellan en femtedel och en

fjärdedel av förmögenheten inom hela stiftelsesektorn. Av det totala antalet fonder och stiftelser utgör de svenskspråkiga omkring 14 procent.

Det kan vara viktigt att skilja mellan olika slag av allmännyttiga samfund. Svenska kulturfonden, Stiftelsen Brita Maria Renlunds Minne och Stiftelsen Tre Smeder är alla utdelande stiftelser som har relativt sett liten eller ingen egen verksamhet. Koncernen Folkhälsan och Gösta Serlachius konststiftelse bedriver huvudsakligen egen allmännyttig verksamhet och delar bara i liten utsträckning ut understöd åt utomstående. Till samma kategori kunde vi kanske hänföra Stiftelsen för Åbo Akademi, som huvudsakligen på olika sätt stöder Åbo Akademi och som äger och sköter en stor del av Åbo Akademis fastigheter. Blandformen mellan utdelande och utförande samfund representeras av t.ex. Föreningen Konstsamfundet, som under sig har bl.a. KSF Media och Amos Andersons konstmuseum, men som också två gånger om året på allmän ansökan delar ut stipendier och understöd, samt Svenska folkskolans vänner, som bl.a. driver Kulturhuset G 18 och som samtidigt årligen delar ut understöd och pris. Bland mindre stiftelser finns en stor del sådana som grundats för att driva något vårdhem eller motsvarande. De figurerar sällan i offentligheten. Ett undantag var Stiftelsen Bensows barnhem som för ett par år sedan gav upphov till tråkiga nyheter (t.ex. Hbl 11.11.2012) och som åter figurerat på ett mycket ofördelaktigt sätt i offentligheten.

I den finlandssvenska diskussionen om fonder och stiftelser hänvisar man huvudsakligen till de stora utdelande stiftelserna eller stiftelserna med blandad verksamhet. Det är den gruppen som också här är den viktiga referenspunkten. Men då får vi inte glömma att många mindre institutionsdrivande stiftelser kan ha stor lokal betydelse för finlandssvenskar.

## ÖKANDE UTMANINGAR, ÖKAD KAPACITET

I ett nationellt perspektiv är en stor del av de finlandssvenska fonderna och stiftelserna gamla. I många fall har de sina rötter i senare delen av 1800-talet eller i första halvan av 1900-talet. Många allmännyttiga samfund har grundats uttryckligen mot bakgrund av den osäkerhet man kände rörande det svenska språkets framtid i Finland. Både Svenska Folkskolans Vänner och Svenska kulturfonden har en klar bakgrund i strävandena att säkerställa möjligheterna till skolgång på svenska i Finland (Högnäs 1999, SFV:s fonder 1882–2007). Folkets hälsa inom de svenska språkområdena i Finland skulle främjas genom grundandet av Samfundet Folkhälsan (Steinby 1998). Trots att det svenska språket och språkets kommande ställning varit viktigt vid grundandet av många fonder och stiftelser, har även andra starkt

tidsbundna skäl varit vägledande. Så här skriver t.ex. Högnäs om grundandet av Svenska kulturfonden: ”Svenska kulturfonden skapades [...] under tryck från tre krafter: den finsknationella väckelsen, det demokratiska genombrottet och det ryska hotet.” (Högnäs 1999, s 5).

Många av de språkrelaterade farhågorna som fondernas grundare hyste besannades inte. Finland blev ett tvåspråkigt land och det offentliga omfattade service både på finska och svenska. Det kunde kanske uppfattas som symptomatiskt för utvecklingen att Åbo Akademi som landets sista privata universitet förstatligades 1981. Det var Stiftelsens för Åbo Akademi betalningsandel som då uppfattades vara flaskhalsen för universitetets kommande utveckling (Broo, 2001, s 83 ff). De privata medlen räckte inte till för universitetets tillväxt. I den nordiska högskattefinansierade offentliga servicemodellen tappade de privata lösningarna en del av sin betydelse. Inom de tunga serviceområdena kunde fonderna därför stå för, som det brukar heta, guldkanten. För konst och kultur har fondernas betydelse, trots växande offentliga kulturinsatser, hela tiden varit stor.

Vid övergången till 1990-talet kunde en brytning med det tidigare skönjas. Den djupa recessionen i början av årtiondet markerade paradoxalt nog början på en aldrig tidigare skådad positiv utveckling av fondernas tillgångar. Samtidigt ändrades vårt synsätt på välfärdsstaten. Istället för att som tidigare betrakta privata serviceinsatser som mindre önskvärda talade man nu om välfärdsmix, en blandning av offentligt, privat och allmännyttigt. Ekonomisk avreglering hade gått hand i hand med tilltagande internationell ekonomisk integration och konkurrens. Fondernas och stiftelsernas möjligheter att ge stöd ökade i snabb takt. Förändringarna inom välfärdsstaten innebar att behovet av allmännyttiga insatser ökade och de ökar fortfarande. Utmaningarna förefaller mig öka snabbare än fondernas kapacitet att tillmötesgå dem.

Den finns ingen samlad bild av hur fondernas och stiftelsernas resurser har ökat. Utvecklingen för Svenska kulturfonden har varit särskilt gynnsam, men den är ändå riktgivande för utvecklingen även inom många andra fonder och stiftelser (Wiklund, 2014). Vid övergången till 1990-talet utgjorde Svenska kulturfondens till disposition ställda avkastning omkring 2 miljoner euro (12 miljoner mk). Ett årtionde senare hade avkastningen stigit till omkring 10 miljoner euro. När Svenska kulturfonden år 2008 firade 100 år uppgick motsvarande avkastningen till 38 miljoner euro och har därefter stabiliserats kring 33 miljoner euro.

Det torde inte finnas någon sammanställning över de belopp med vilka finlandssvenska allmännyttiga samfund årligen stöder olika verksamheter, men en grov uppskattning kunde vara att beloppet överstiger 70 men inte 80 miljoner euro. I den siffran inkluderas inte driften av de institutioner som lyder under de allmännyttiga samfunden. Summan kan uppfattas som

stor eller liten beroende på värderingsgrund. Uppfattar vi beloppet mot bakgrund av vad driften av t.ex. utbildning och kultur kostar i en medelstor kommun, är beloppet förhållandevis litet. Ser vi däremot på vilken betydelse beloppet kan ha när det utnyttjas i samarbete med det privata och det offentliga, som en komponent i enlighet med det additionalitetstänkande som präglar t.ex. programarbetet inom EU, kan det vara rätt betydande.

Men det är inte bara fondernas resurser som ökat. Brytningsskedet har också inneburit ökande utmaningar för det svenska i Finland (Ståhlberg, 1991). Den ökande internationella konkurrensen och med den sammanhängande strävan efter ökad produktivitet och effektivitet har på regeringsnivå bl.a. tolkats som strukturella utmaningar för den offentliga sektorn. Mängden förvaltningsreformer av olika slag har varit stor. Gemensamt för reformerna har varit strävan efter större förvaltnings- och serviceenheter. Särskilt stark har strävan varit sedan millennieskiftet och en kulmen har den nått under den nuvarande Katainen/Stubbs-regeringen. Reformerna har manats fram med både piska och morot.

Strävandena att skapa större förvaltningsområden och större serviceenheter innebär ofta problem i språkligt avseende. Starka svenskspråkiga områden uppgår i större tvåspråkiga helheter. Sammanslagna serviceenheter får inom den finlandssvenska geografin stora upptagningsområden som p.g.a. långa avstånd lätt minskar attraktiviteten hos den svenska servicen till förmån för service på finska eller service inom formellt sett tvåspråkiga enheter. Omställningarna medför lätt förhoppningar om att de finlandssvenska fonderna kunde underlätta anpassningen till det nya. Det finns även förväntningar på att fonderna genom sina understöd kunde främja uppnående av samförstånd mellan parter som drar åt olika håll. Inställningen är rätt vanlig när strävan är att på eget initiativ göra förutseende ändringar i verksamheten. Ibland gäller förhoppningarna kanske stöd för att övervintra under det yttre förändringstrycket i hopp om att svåra anpassningar skall visa sig vara möjliga att undvika.

Under det senaste decenniet har fonderna i någon mening åter ställts inför sina ursprungliga uppdrag. Förändringarna inom utbildningssektorn har varit och kommer antagligen också i fortsättningen att vara stora. När detta skrivs är ovissheten särskilt stor rörande framtiden för social- och hälsovården i sin helhet. Trycket till förmån för att bilda större kommuner har inte försvunnit med beredningen av social- och hälsovårdsreformen. Statsförvaltningen kommer antagligen att sträva efter att rationalisera även i framtiden genom att slå samman förvaltningsenheter. De finlandssvenska fonderna och stiftelserna lider alltså ingen brist på grundläggande utmaningar inom sina viktiga stödområden.

## NYA VERKSAMHETSFORMER

Fonder och stiftelser uppfattas ofta i internationell litteratur som självtillräckliga och konservativa. Vi kunde säga att allmännyttiga samfund ofta saknar marknadssignaler som skulle öka trycket att anpassa den egna verksamheten till ändrade yttre förhållanden. På många sätt är nog beskrivningen giltig för de finlandssvenska fonderna. Huvuddelen av verksamheten hos de understödsutdelande fonderna är reaktiv. Understöd beviljas utgående från inkomna ansökningar. Granskningen av ansökningarna syftar till att sovra bort de ansökningar som man inte vill tillmötesgå eller som inte rymms inom ramen för de disponibla medlen. Beviljade ansökningar måste naturligtvis falla under de stipulationer som uppställts inom testaments- och/eller donationsbestämmelser. Och i det här avseendet kan de finlandssvenska sökandena uppfattas som privilegierade. Inom t.ex. Svenska kulturfonden kan bortemot hälften av ansökningarna förvänta sig något slag av understöd. För alla finlandssvenska fonder ligger inte sannolikheten för framgång lika högt, men den är ändå i många fall hög. Inom Svenska kulturfondens finskspråkiga systerorganisation, Suomen kulttuurirahasto, torde motsvarande andel vara drygt 1 ansökan av 10. Det är inte svårt att förstå att en finskspråkig konstutövare kan uppfatta sina svenskspråkiga kolleger som lite bortskämda och som utsatta för mindre press att göra sitt bästa.

Stödområdena för många finlandssvenska fonder och stiftelser är överlappande, ibland mer och ibland mindre. För t.ex. Svenska kulturfonden, Föreningen konstsamfundet, Svenska folkskolans vänner och Stiftelsen Tre Smeder gäller att de kan stöda likartade eller ett och samma projekt. Närheten mellan många allmännyttiga samfund har varit både en fördel och en nackdel. En fördel har varit när flera fonder gemensamt kunnat dela på en större understödsbörda, en börda som kanske ingen enskild fond mäktat bära. En fördel för sökande har det varit att ett avslag från en fond kanske inte utgjort sista ordet. Det har alltså varit möjligt att inhämta ”en andra åsikt”. Fördelen kan emellertid samtidigt vara en nackdel när sökande måste närma sig flera fonder i samma ärende. Ur fondernas synpunkt har parallella ansökningar ibland inneburit t.o.m. kännbart extra arbete. Bl.a. av dessa skäl har samordningen och samarbetet mellan många fonder ökat. Samordningen innebär informationsutbyte om beviljningar och i vissa fall t.o.m. utväxling av ansökningar. Samarbete i form av gemensam finansiering av understödsordningar eller mångåriga projekt förekommer inom många områden, t.ex. stöd för läromedel, Svenska Studiefonden, Tankesmedjan Magma, journaliststipendier, Kulturhuset AB och Svenska nu.

Den positiva utvecklingen rörande möjligheter att ge stöd har lyft fram en frågeställning som ibland har upplevts som kontroversiell, nämligen frågan om *reaktivitet kontra proaktivitet*. Fonderna är huvudsakligen reaktiva.

De reagerar på ansökningar som inlämnats efter allmänna utlysningar av understöd. Fördelen med det reaktiva är att de beviljade understöden lätt fås att återspegla efterfrågan på stöd bland legitima sökande. Samtidigt stöder sig utdelningen på det kunnande som finns bland de sökande.

Det reaktiva arbetssättet hos fonderna har, kanske särskilt inom Svenskfinland, även sina begränsningar. Om det är lätt att få understöd, vilket det alltså i jämförande perspektiv är i Svenskfinland, kan det ha en avtrubbande inverkan på skapandet. Att få understöd börjar uppfattas som en förvärvad rättighet. Bevisbördan skiftas från den sökande till utdelaren, det blir utdelaren som skall svara på, inte varför någon erhöll ett stöd, utan varför någon inte erhöll ett understöd. Väntevärdet blir att understöd beviljas, avvikelserna är att det inte beviljas. Enskilda sökande, såväl enskilda personer som organisationer, granskar världen ur sina särskilda perspektiv, mot bakgrund av de ambitioner personen har eller de uppgifter som stadgas för organisationen. Resultatet är lätt ett sektortänkande som kan verka som skygglapp och skapa blinda fläckar rörande möjligheter till samarbete med andra. Min erfarenhet har t.ex. varit att de sökande har lätt att formulera lokala projekt, något svårare att ställa upp regionala projekt och betydligt svårare att konstruera regionöverskridande och allfinlandssvenska projekt. Begränsningar och problem av det här slaget, kopplade till önskan om att göra stora satsningar som få fonder klarar av ensamma, har resulterat i ökat intresse för proaktiva insatser bland fonderna och fonderna emellan (Ståhlberg, 2013).

Det bör påpekas att den internationella diskussionen rörande stiftelser och fonder kraftigt betonar behovet av stora, medvetna och långsiktiga proaktiva insatser (t.ex. de Borms, 2005). Insatserna bör bl.a. bygga på det unika kunnande som fonderna utvecklats genom att årligen behandla en stor mängd ansökningar och genom att via dem nå en överblick av upplevda behov inom det område som skall stödas. Inom t.ex. Svenska kulturfonden behandlas årligen omkring 8000 ansökningar av olika slag. En mycket betydande del av alla ansökningar, kanske ändå inte mer än hälften, är ansökningar inlämnade av föreningar, förbund eller sökande i grupp. Kontaktytan till det som utgör Svenskfinland är alltså förbluffande bred, rörande såväl tänkesätt som vad man vill inom olika delar av det svenska Finland. Det ligger naturligt för många fonder att verka som katalysatorer för att likartade ambitioner runtom i Svenskfinland kan samlas inom en gemensam större satsning. Insikten om och erfarenheten av det mervärde som proaktivitet kan skapa har ökat betydligt hos de större fonderna och stiftelserna (Ståhlberg, 2013). Frågeställningen är inte alls lika viktig för mindre fonder som inte har personal som kunde bereda proaktiva insatser. Men även för några mindre fonder gäller att man genom samarbete med de större fonderna kunnat bidra till gemensamma insatser.

Över tid har de större svenskspråkiga fonderna i ökande utsträckning samarbetat med de större finskspråkiga fonderna. Mängden gemensamt finansierade projekt är ännu inte särskilt stor, men informationsutbytet har varit nyttigt och några betydande, för alla parter givande, gemensamma projekt har genomförts eller genomförs. Ett exempel utgör den post doc-pool som ett tiotal större fonder samarbetar kring. Genom de ökande erfarenheterna sållas fruktbara gemensamma verksamhetsformer fram.

För de större fonderna och stiftelserna har ett ökat intresse för internationella kontakter gått hand i hand med det ökade intresset för proaktivitet. De finlandssvenska fonderna har av naturliga skäl uppmärksammat nordiskt samarbete och särskilt samarbete med stiftelser i Sverige. Mängden konkreta samarbetsprojekt har ändå tillsvidare varit begränsad och projekten har huvudsakligen gällt forskning. Några, tillsvidare tyvärr, trevande samarbetsprojekt har genomförts även på europeisk grund i stöd av kontakter som huvudsakligen skapats genom medlemskap i European Foundation Center. Beträffande såväl det nationella som det internationella fonsarbetet kunde göras gällande att det ställer fondernas verksamhetsgränser på prov. Frestelsen kan lätt vara stor att medverka i intressanta internationella projekt som kanske är diskutabla med tanke på bestämmelser i testamenten och donationer.

Det ökade intresset för proaktiv verksamhet har bidragit till att öka medvetenheten om fondernas och stiftelsernas unika egenskaper eller handlingsmöjligheter i jämförelse med myndigheter eller företag. Beslutsgången kan göras mycket kort. Fjättrande regler är färre och lättare att hantera. Verksamheten kan lättare vara systematisk och långsiktig. Beredningen av beslut behöver inte ske under förlamande offentlighet. Fonderna kan ställa sig över partsbundna dragkamper och i bästa mening söka det allmännyttiga. Samtidigt är det viktigt att inse att de här unika egenskaperna kan göra missbruk av fondernas ställning möjligt. Det är därför viktigt att transparensen i fondernas verksamhet är stor. I det avseendet har många finlandssvenska fonder ännu en hel del att göra, vilket visas i bl.a. Svenska Yles granskning av de finlandssvenska fonderna (t.ex. 11.6.2013).

## HINDER PÅ FONDERNAS VÄG

Om vi delvis följer upplägget i SWOT-analyser, kunde vi här ta fasta på "threats" (hot) och "opportunities" (möjligheter). När jag börjar med att uppmärksamma hot eller hinder som fonderna står inför i sin verksamhet, gör jag det ur ett finlandssvenskt perspektiv. Jag skall m.a.o. inte här diskutera sannolikheten för internationella eller nationella ekonomiska



eller andra katastrofer. Som vi redan sett är de finlandssvenska fonderna allmänt taget mycket väl rustade för att möta en t.o.m. betydande turbulens i omvärlden. De stora finlandssvenska fonderna samarbetar rörande kapitalförvaltningen inom placeringsbolaget Kelonia Ab och fonderna har en längre tid diversifierat placeringen av sina tillgångar på ett sätt som gjort dem robustare. I ett mer närsynt perspektiv finns ändå en rad oroande drag som kan inverka negativt på fondernas möjligheter att på bästa möjliga sätt förverkliga sina uppdrag. Jag skall lyfta fram ett antal sådana drag.

1. *Förändringar av verksamhetsbetingelserna för många institutioner eller organisationer skapar behov av anpassning.* Jag har intrycket att en vanlig finlandssvensk reaktion är att ställa sina förhoppningar till fonderna för att få finansiering som skulle minska behovet av anpassning eller kanske helt motverka det. Ett exempel kunde vara de många förändringar som måste genomföras inom utbildningen såsom den beskrivs av Roger Broo i den här boken. Jag har många gånger fått intrycket av ovilja och motstånd mot förändring. Det har varit särskilt påfallande under de senaste årens påbörjade omvälvningar av det offentliga. När fonderna faller till föga för trycket att ge konstgjord andning är det nog till en betydande del fråga om resursslöseri. Oviljan mot förändring är naturligtvis inte utmärkande bara för finlandssvenskarna, men det är särskilt problematiskt för en grupp som är liten och annorlunda än den stora majoriteten och som har begränsade möjligheter att inverka på de ramar inom vilka verksamheten bedrivs. En särskild fara ligger i att fonderna glider in i övertagande av löpande institutionella kostnader, ett faromoment som de flesta fonder hittills framgångsrikt värjt sig för. Diskussionen om våra media och bokförlag visar ändå på trycket mot fonderna att överta löpande driftskostnader.

2. *Svenskfinland verkar genomgå en allvarlig, kanske ödesdiger, fragmentering.* Den uppmärksammades nyligen i diskussionen om framtiden för finlandssvenska media genom konstaterandet att vi i allt mindre utsträckning nås av samma information och impulser. Vi formar i allt mindre utsträckning vår världsbild i stöd av samma information. För personer under eller i tidig medelålder gäller helt andra läs- och tittarvanor än för de äldre. Den optimistiska uppfattningen om att de unga med åren blir lika de gamla kommer knappast att besannas. Community-aspekten, gemenskapen inom Svenskfinland, gnags i kanterna genom samhällets förändring, inte minst digitaliseringen. De regionala motsättningarna är fortfarande starka som t.ex. den igen återuppväckta diskussionen om lärarutbildningen visar. Motsättningen mellan de som talar om tvåspråkighet som en utgångspunkt och de som ser den som ett resultat av att vi har ett starkt svenskt språk i botten verkar bli djupare. Den mycket besynnerliga diskussionen om tvåspråkiga skolor talar sitt eget språk. På sätt och vis är vårt predikament paradoxalt; genom gnabb och gräl borde vi definiera varandra och skapa övergripande

gemenskap, kommunicera med varandra. Nu verkar istället förhöjda re-  
virmurarna resultera i handlingsoförmåga som innebär en abdikation från  
självbestämmande, en överlåtelse av bestämmanderätten till andra.

3. *Svenskfinland lider brist på en arena eller arenor på eller inom vilka ett övergripande samförstånd kunde sökas.* Svenska Finlands Folkting har aldrig fått den ställning det egentligen borde ha. Svenska folkpartiet rör sig på en politisk spelplan där motsättningar är själva livskraften och där den starka majoritetsställningen inom Svenskfinland på riksplanet förbyts i en än mer accentuerad minoritetsställning. På riksplanet är många av de små politiska grupperna i Svenskfinland stora, ur SFP:s perspektiv mycket stora. Under senare år har utvecklingen rörande Folktinget varit positiv, t.ex. beträffande frågan om ett handlingsprogram för ett Finland med två levande national-  
språk (Folktinget, 2011), men sist och slutligen måste konstateras att vi sällan hör Folktingets röst och än mer sällan så att vi följer den. Positiva undantag finns, t.ex. den s.k. Karleby-frågan, men det är nog ett undantag.

Ett samförstånd kring enskilda frågor som gör gemensam handling möj-  
lig, t.ex. på den nationella arenan eller mellan samverkande finlandssvenska  
institutioner, förutsätter nog i praktiken en förhandlingsarena som inte är  
öppen för torpederande insyn eller som öppnas av poängplockande utspel.  
En sådan arena kräver ofta en moderator eller facilitator som kan föra par-  
ter samman och erbjuda dem goda tjänster. En ursprunglig tanke bakom  
den av de finlandssvenska fonderna grundade Tankesmedjan Magma var  
att den kunde ha fungerat som en sådan arena. Smedjan har istället ver-  
kat som en idéspruta som ytterligare berikat den ymniga finlandssvenska  
åsiktsrabatten.

4. *De yttre förändringarna, fragmenteringen och avsaknaden av en sam-  
lande arena inom vilken ett övergripande samförstånd kunde sökas innebär,  
föga överraskande, att det är svårt att finna områden inom vilka olika ansva-  
riga aktörer skulle vägledas av en gemensam politik.* Frågan om hur vi kunde  
stärka och effektivera utbildningen på olika nivåer får olika svar inom olika  
regioner, kommuner, myndigheter och institutioner. Mönstret går igen  
inom de flesta områden t.ex. mediepolitik, hälso- och socialvård, förvalt-  
ningspolitik.

Under något mer än ett decennium har det ökande samarbetet mellan  
finlandssvenska fonder inneburit en viss samordning av större fondinsatser.  
Men även fonder emellan saknas ett uttalat övergripande samförstånd  
och det har inte heller efterfrågats. Ändå tror jag att ett sådant explicit sam-  
förstånd vore värdefullt, inte minst inom utbildnings- och mediepolitiken,  
men inte heller inom social- och hälsovården eller beträffande förvaltnings-  
politiken skulle det helt sakna betydelse. Detsamma efterlyser Maria Hirvi-  
Ijäs rörande kulturpolitiken (2014). Inom t.ex. utbildningspolitiken är fon-  
dernas direkta ansvar som ägare eller givare av understöd stort och växande.

Ofta har avsaknaden av klar övergripande politik hos fonderna motiverats med att en övergripande politik kunde skapa legitimitetsproblem och motsättningar med beslut fattade inom demokratiskt valda organ. Till det kunde gemälas att fonderna har ett klart legitimt uppdrag enligt vår lagstiftning och enligt donationsbestämmelser och grundstadgor. Legitimiteten avgörs, tror jag, i sista hand genom den dialog fonderna för med stödmottagare och det omkringliggande samhället. Legitimiteten skapas alltså genom förmåga att övertala och samla parter kring gemensam verksamhet. Ett alternativ vore naturligtvis att fonderna viljelöst delar ut understöd som bidrar till ökad fragmentering. Uppgiften att söka trovärdighet och legitimitet är krävande och alltid öppen för kritik i ett pluralistiskt samhälle.

5. *En fara som kanske inte är helt övergripande, men som till och från funnits, är att fonderna koloniserar.* Med det avser jag att företrädare för mottagarintressen integreras i fondernas beslutsfattande, ofta som sakkunniga, men ibland även så att de direkt blir ansvariga för beredning av beslut och t.o.m. för det faktiska beslutsfattandet. Inom de snäva finlandssvenska kretsarna är det ett problem. Personliga sympatier och antipatier får lätt ett spelrum och jävsfrågor ställs på sin spets samtidigt som yttre insyn ingalunda förbättras. Ur ett internt fondperspektiv kan det te sig frestande att minska sannolikheten för utomstående kritik genom att överlåta inflytande åt utomstående särintressen. Frågeställningen har offentligt diskuterats mycket sparsamt. Koloniseringen försvagar fondernas möjligheter att pröva och ompröva sina tidigare åtaganden, ett grundvillkor för att de kan hålla fast vid sin snabbhet och smidighet under yttre förändringar.

6. *En ökande proaktivitet från fondernas sida kan vara problematisk.* Fonderna kan formulera idéer som inte hämmas av i vardaglig realism förankrad försiktighet. De har resurser att koppla till sina idéer. Verkställigheten överlåts åt mottagarna av understöd. Att översätta en "god" idé i vardaglig rutin kan ta tid och stöta på obeaktade hinder. Mottagarna av stöd måste vara bundna till och engagerade i de projekt fonderna vill "sälja". Frestelser för både fonderna och mottagarna av understöd kan vara stor för att inleda ett projekt utan att det förankrats tillräckligt fast hos alla berörda. Framgångrik proaktivitet förutsätter ofta såväl uppmuntran som uthållighet och uppföljning.

7. *Fondernas och stiftelsernas stora betydelse för det svenska i Finland kan ligga till grund för hållningar som är rätt unika i ett internationellt perspektiv.* Från finskspråkigt oppositionshåll får fonderna symbolisera privilegier och det har resulterat i politiska förslag som går stick i stäv med den utveckling som äger rum i världen omkring oss, t.ex. beträffande stödreglerna för allmännyttiga stiftelser. Inom Svenskfinland verkar det ibland vara svårt att förstå att fonderna inte är demokratiskt styrda offentlighetsliga subjekt. Fondernas egendom är inte alls allas egendom. Istället representerar

en stiftelse, kunde man kanske säga, ett slag av överenskommelse mellan en donator eller testator och ett demokratiskt samhälle om att kapitalet skall förvaltas långsiktigt utan äventyrligheter och om att avkastningen delas ut för den allmännyttan som nämns i donationen eller testamentet och som välsignats av staten genom att den registerfört stiftelsen.

Ur demokratiperspektiv och med tanke på allmännyttan kan vi förutsetta öppenhet av stiftelserna och en villighet att ingå i dialog med sina intressenter. Det är likaså viktigt att den offentliga stiftelseutlysningen fungerar effektivt och trovärdigt, något som förhoppningsvis förbättras med den nya stiftelselagen. Jag uppfattar det som ett stort hot mot stiftelserna och fonderna om de inte lever upp till förväntningarna på öppen information om verksamheten. Det kunde kanske hävdas att hotet är särskilt stort rörande just de finlandssvenska fonderna och stiftelserna, som inom landets svenskspråkiga medier verkar vara utsatta för en närgången och företrädesvis kritisk granskning. Motsvarande nitisk granskning förekommer sällan i finskspråkiga medier.

8. *Både inom den finlandssvenska diskussionen och inom landet i stort uppfattas de finlandssvenska fonderna som Svenska folkpartiets förlängda arm.* Ur formell synpunkt stämmer det naturligtvis rörande Svenska kulturfonden, vars styrande organ, styrelsen och delegationen, tillsätts av partiet. De facto är det åtminstone min personliga erfarenhet att banden mellan partiet och beslutsfattandet inom fonden är tunna. Ändå uppfattas de på fältet som styrande och det görs inte stor skillnad mellan Svenska kulturfonden och de övriga större finlandssvenska fonderna. I frågor av politiskt intresse kritiserar fonderna lätt för att springa partiets ärenden trots att en mer rättvisande inställning kanske vore att berömma partiet för den respekt som visas fondernas oberoende. Hur som helst är den politiska dimensionen kring särskilt Svenska kulturfonden något att vara uppmärksam på, såväl inom partiet som inom fonden.

9. *Fondernas ökade möjligheter att stöda projekt har resulterat i något som kunde kallas för en smygande fara, en tilltagande finlandssvensk självtillräcklighet med åtföljande bristande kännedom om vad som försiggår inom landet i stort.* Det ligger nära till hands att ta till den lätta vägen, att vända sig till fonderna när man behöver stöd. Att det kanske i själva verket finns nationella stöd att söka för just det man önskar göra känner man inte till och inte heller försöker man ta reda på det. Ibland har jag t.o.m. stött på situationer i vilken en företrädare för offentlig myndighet vänder sig till de finlandssvenska fonderna för att kunna göra något för de svenskspråkiga som sköts som normal drift beträffande landets finskspråkiga majoritet. I fondvärlden har vi talat om att vara utsatta för dubbel beskattning. Fonderna skall helst utgöra sista, inte första, instans när någon söker stöd för ett angeläget projekt.

10. Trots att det inte varit min avsikt att här lyfta fram större nationella frågor rörande stiftelser och fonder, måste ett ytterligare hot starkt understrykas, nämligen faran för att tankarna om slopad skattefrihet för allmännyttiga insatser skulle vinna ökat gehör. Tankar av det slaget har i rätt populistisk anda lyfts fram av sannfinländarna, men de har inte fått särskilt mycket understöd. Ändå finns även i myndighetsutredningar tankegångar i samma riktning. När dessa kopplas till strävanden på EU-nivå att rätta till konkurrenskevheter genom att tumma på allmännyttiga föreningars skattefrihet, kan det börja brännas. Det har därför varit viktigt att de finlandssvenska fonderna och stiftelserna aktivt deltagit i arbetet inom Delegationen för stiftelser och fonder. Viktigt har det varit även med tanke på det på slutrakan varande arbetet att förnya stiftelselagen.

## MÖJLIGHETER FÖR FRAMGÅNG

Vi skall här lämna det pessimistiskt klingande avsnittet rörande hot, hinder och faror för det mer optimistiska som vi förknippar med möjligheter att stärka fonderna allmännyttiga insatser. Såsom ovan vill jag i några punkter lyfta fram ett antal löftesrika drag.

1. *I ett tidigare inlägg rörande utmaningar för fonder och stiftelser ville jag argumentera för proaktiva ansatser för att skapa mervärde* (Ståhlberg, 2013). Bland ansatserna kan bl.a. nämnas att hjälpa stödmottagarna att bli bättre, att påverka samhällets problemuppfattningar och problemlösningar, att beakta donationers syfte inom kapitalförvaltningen, att verka som katalysator och samordnare av insatser, att visa tillräcklig uthållighet som givare av understöd, att följa upp verksamhet som stöds och att välja ett strategiskt arbetssätt. I stöd av den erfarenhet jag har, vågar jag påstå att medvetenheten om betydelsen av och erfarenheten av proaktiva insatser ökat bland de större finlandssvenska fonderna. Ur ett nationellt perspektiv kunde samarbetet mellan några större finlandssvenska fonder, t.ex. Svenska kulturfonden, Föreningen konstsamfundet, Svenska folkskolans vänner, Stiftelsen Brita Maria Renlunds Minne och ibland även Stiftelsen Tre Smeder och Koncernen Folkhälsan ses som föredömligt. Också i ett nordiskt perspektiv är samarbetet framstående. På europeisk nivå hittar vi dock många exempel på stora stiftelser som samarbetar långsiktigt med varandra rörande betydande projekt.

Som jag redan nämnt, samarbetar de finlandssvenska fonderna även inom kapitalförvaltningen. Ett synligt och viktigt exempel på ett sådant samarbete utgör det stora Forumkvarteret i hjärtat av Helsingfors. Den satsningen har inte bara affärsekonomiskt varit viktigt. Den har samtidigt

gjort det möjligt att samla många viktiga finlandssvenska parter nära varandra.

De finlandssvenska fonderna har alltså en hel del att lära ut, men även att lära av andra rörande samarbete. Men vi skall ändå inte heller blunda för att det finns fonder som gärna tolkar sina stadgar som hinder för samarbete hellre än som möjlighet till samverkan.

2. *Samverkan mellan fonderna har även ökat förståelsen för vad som på EU-vokabulär kallas för additionalitet, att många bäckar små bildar en stor å, en å som inte hade kunnat bildas utan fondernas insatser.* Från samverkan mellan fonder är steget inte långt till samarbete med offentliga och privata aktörer, låt vara att exemplen på samarbete med företagsvärlden inte varit särskilt många tillsvidare. Vi talar alltså om vad som brukar kallas för ppp-samarbete (public-private partnership). Mot bakgrund av vad som skrevs i punkt 9 ovan, är området känsligt. Det kan t.ex. för en kommunkamrer vara frestande att säga att det inte finns pengar för ett kulturprojekt om förväntningen är att fonderna nog träder till när kulturaktivisterna uttryckt sin förtvivlan. I många situationer kan emellertid intressen på ett genuint sätt mötas och fonderna kan genom sina insatser hjälpa myndigheter att prioritera på ett sätt som inte utan fondinsatser hade varit möjligt. Ett sådant exempel är fondernas samarbete med Esbo stad och den tredje sektorn kring det s.k. Vindängenprojektet, inkluderande musikinstitutet Kungsvägen. En annan och större projekthelhet, som även involverat det privata näringslivet, omfattade campusområdet kring bl.a. musikutbildningarna i Jakobstad. Ett tredje exempel är de finlandssvenska fondernas samarbete med Hyvinge stad kring den svenska skolan. Ett fjärde exempel kunde vara projektet Sandels i Helsingfors. Med Tammerfors stad samarbetade fonderna rörande renoveringen av Svenska samskolan. Över tid har fonderna fått en betydande erfarenhet av bättre och sämre fungerande samarbetsmodeller med det offentliga, särskilt kommunerna.

Samarbete av likartat slag, i vilket fondernas insatser gjort det möjligt för de formellt ansvariga att göra en insats som de inte utan understöd hade kunnat göra, finns även med andra parter än kommuner. Fonderna har t.ex. samarbetat med Svenska YLE och Utbildningsstyrelsen kring läroportalerna Vetamix. Samarbetet med Svenska YLE har tidvis varit mycket omfattande och i mindre utsträckning har samarbete förekommit även med de kommersiella kanalerna och med de finskspråkiga kanalerna inom YLE. Renoveringen av Svenska teatern i Helsingfors berörde många fonder och stiftelser. Med de finlandssvenska tidningshusen har fonderna haft många samarbetsprojekt, t.ex. kring TV-sändningar, digitala medielösningar, ungdomsmedia och händelsekalendrar. Med Scandinavian School i Bryssel finns ett långsiktigt samarbete rörande möjligheter för elever från finlandssvenska gymnasier att studera vid skolan. Ett komplicerat och bitvis tråkigt

händelseförlopp var samarbetet mellan finlandssvenska fonder och de båda stora förlagen, Schildts och Söderströms. Strävandena att grunda ett nytt förlag för digitala läromedel gick omintet på slutrakan och resulterade sedan några år senare i en fullständig fusion mellan förlagen, en lösning som ingen ursprungligen eftersträvade. Flera fonder samarbetar om ett större årligt understöd till FSI, ett idrottspaket som sedan i sin tur delas ut av FSI. Genom förfaringssättet har fondernas arbete underlättats, idrottsstöden bereds med stor sakkunskap och FSI:s ställning som paraplyorganisation för finlandssvensk idrott förstärks.

Det vore fel att här ge intryck av att samarbetslösningar av det uppräknade slaget alltid är framgångsrika. Ett långvarigt och mycket grundligt beredningsarbete misslyckades rörande samarbete mellan fonderna och S:t Karins stad kring en svensk skola (som numera har grundats i stadens regi). Såvitt jag känner till har inte samarbetet mellan fonderna och Tusby kommun kring den svenska skolan i Klemetskog resulterat i avsett projekt. Bakom svårigheterna ligger många olikartade omständigheter, men en viktig lärdom av proaktiva partnerskapsprojekt har varit att stor omsorg måste visas parternas bundenhet till samarbetet. Eftersom fondernas insatser oftast är tidsbegränsade är det likaså viktigt att redan i inledningsskedet försäkra sig om att lösningar som är avsedda att bli permanenta faktiskt har förutsättningar att bli det.

3. *I underlaget till föreliggande volym framfördes betydelsen av vad som kallades kombinationsmakt.* Om vi med kombinationsmakt avser en aktörs förutsättningar att föra samman parter som potentiellt har likartade intressen och samla parterna kring ett gemensamt åtagande, kan nog fonderna sägas ha betydande kombinationsmakt. Tanken om kombinationsmakt behandlas i ny litteratur rörande fonder och filantropi under bl.a. rubriken ”Catalytic Philanthropy” (2013). Att verka som katalysator är något av en trend inom filantropi i världen.

I den lilla skala som Svensksfinland utgör har fonderna och stiftelserna, som redan framhållits, en unik position. Genom stora mängder ansökningar kan de få en uppfattning om bekymmer och ambitioner på fältet och i stöd av resurser de förfogar över kan de komma till tals med sökande som har likartade intressen. Inom t.ex. Svenska kulturfonden har ombud inom det som kallats projektberedningen haft som särskild uppgift att fundera över projekthelheter som kunde förena intressen som enskilda sökande har och som kanske inte alls är medvetna om varandra. I strävan efter större och förhoppningsvis mer konsekvensrika projekt kan personalen stå för goda tjänster. Ofta omfattas andra fonder i de tjänsterna. Vi kan säga att projektberedningen verkat som en institutionaliserad katalysator. Redan vid ingången till 2000-talet hade en variant prövats i form av det s.k. Framtidsprojektet.



4. *Samarbetet och i viss mån samordningen har ökat mellan fonderna.* Min uppfattning är att möjligheterna till utökat samarbete är stora och att många argument talar för att de används. Granskar vi större fondåtaganden under det senaste decenniet eller t.o.m. något längre tillbaka, kunde påstås att en stor del av dem utgör exempel på samarbete mellan två eller flera fonder och därtill kanske andra parter. Bland sådana satsningar finns en lång rad av de mest positiva och i bästa mening mest konsekvensrika insatser fonderna gjort. Utökade resurser för de proaktiva insatserna skulle stärka sökandes inriktning på större projekt och en mer omsorgsfull projektberedning.

Att söka och få något slag av stöd från fonderna är lätt på finlandssvenskt håll. En starkare koncentration av resurser på proaktiva insatser, på rollen som katalysator, skulle inte nödvändigtvis behöva inverka särskilt negativt på fondernas möjligheter att bevattna de finlandssvenska gräsmattorna även i fortsättningen. Det vore knappast skadligt för det finlandssvenska kulturlivet om konkurrensen om stöd från fonderna vore lite större.

5. *Samarbetet mellan de finlandssvenska fonderna har utvecklats rätt positivt och utvecklingen går i rätt riktning rörande samarbetet med stiftelser på nationell nivå.* Vad som däremot kunde hävdas är att just de finlandssvenska stiftelserna kunde ha en banbrytande roll för att stimulera samarbete mellan fonder på nordisk nivå. Frågeställningen är inte helt lätt bl.a. p.g.a. att det inte alls är klart vilka parter från ett eller flera nordiska land som kunde ingå i ett samarbete. För att få luft under vingarna måste ett sådant samarbete troligen byggas upp kring helt konkreta projektförslag. Det är glädjande att bl.a. Svenska kulturfonden velat gå i bräsch för en nordisk samarbetsinriktning. För att lyckas måste en sådan satsning vara långsiktigt proaktiv. Motsvarande synpunkter kan naturligtvis anföras rörande samarbete på europeisk nivå.

6. *Programarbetet inom EU har på många sätt passat bra för de finlandssvenska fonderna.* Kravet på den redan nämnda additionaliteten rörande resurser och kravet på att projekt bör innehålla även privata finansieringsandelar har varit lyckosamt eftersom fondernas finansiering kunnat stå för den privata andelen. Enligt min erfarenhet har EU-projekten under olika program kunnat stå för en tilläggsfinansiering för Svenskfinland på mer än en miljon € på årsbasis.

7. *Avslutningsvis vill jag peka på en positiv utveckling beträffande arbetsätt inom fonderna, kanske särskilt beträffande Svenska kulturfonden.* Redan på öppningssidan för fonden på nätet uppräknas ett drygt tiotal stödmöjligheter med fri ansökningstid, t.ex. resestipendier eller kultur i skolan. För stödordningarna har styrelse och delegation utarbetat klara regelverk. Besluten om understöd fattas i stöd av regelverket kontinuerligt inom kansliet. Arbetsättet är viktigt för att det gör det möjligt för de förtroendevalda



att rikta in sig på större ansökningar om understöd. Den stora vinningen gäller ändå alla som söker understöd och som får svar på sin ansökan nästan omgående. Det är positivt att det inom fonderna förekommer en klar medvetenhet om betydelsen att tjäna sina kunder och klienter. Jag vill hävda att arbetet inom många fonder har professionaliserats och att det i stor utsträckning skett med moderna digitala lösningar för ansökningar.

## FONDERNA I FRAMTIDEN

Den tidigare framställningen har inte varit sådan att jag här kunde konkludera med något som kunde kallas för slutsatser. Istället skall jag summera genom att ännu en gång framhäva drag ur det tidigare som jag tror att borde ägnas särskild uppmärksamhet i framtiden, inte bara för att driva en framgångsrik fondverksamhet utan även för att stärka vitaliteten i det svenska i Finland.

1. *Fonderna kan inte verka som den förnyande kraft de kunde vara genom att bara ty sig till reaktiv verksamhet.* Ett proaktivt arbetssätt kan säkerställa att fonderna engagerar sig i projekt av en storleksordning som svarar mot de resurser fonderna de facto förfogar över. En betydligt starkare proaktiv inriktning än tidigare behöver inte nämnvärt gå ut över fondernas förmåga att stöda den breda gräsrotskulturen.

2. *Fortsatt engagemang i partnerskapsprojekt är viktigt, inte bara fonderna emellan utan även med privata och offentliga aktörer, inklusive olikartade EU-program.* Partnerskap gör det möjligt för fonderna att medverka i insatser som ofta är betydligt större än vad enskilda fonder kunde klara av. Samtidigt har fonderna möjlighet att bidra till den prioritering beslutsfattare i samhället hela tiden måste göra. Fonderna har särskilt beträffande kulturprojekt en stor möjlighet att inverka på det offentliga beslutsfattandet.

3. *I stor utsträckning förefaller det som att de områden fonderna under det senaste decenniet stött även i fortsättningen kommer att utgöra viktiga stödområden.* Jag skulle tro att utbildningsområdet fortsättningsvis kommer att kräva stöd, inte minst p.g.a. alla offentliga ambitioner rörande omstruktureringar och besparingar. Den teknologiska utvecklingen och därtill koplade förändringar i människors mediebetende kommer att kräva insatser från fondernas sida för att säkra ett gemenskapsskapande informationsflöde på svenska i Finland.

Omstruktureringen av offentlig service kommer på sikt att innebära konkurrens mellan olikartade såväl privata som offentliga producenter. Om inte svenska språkitressen bevakas rörande serviceutvecklingen är faran stor för att service på svenska blir lidande. Intressebevakningen blir särskilt

viktig rörande social- och hälsovården. I praktiken innebär det här bl.a. att fonderna mer än hittills borde ägna uppmärksamhet åt serviceföretagsamhet och åt frågor rörande språkkunskaper hos servicepersonal.

4. *Det vore önskvärt att fonderna i större utsträckning än hittills skulle tala sig samman rörande allmänna förhållningssätt till stödet för det svenska i Finland.* Inte så att de ger upp sin beslutanderätt och underordnar sig någon åtstramande tvångströja, men gärna så att en fond inte står emot en annan så att insatserna s.a.s. tar ut varandra. Särskilt viktigt vore att granska Svenskfinland ur ett gemenskapsperspektiv. Områden som skulle kräva uppmärksamhet är de redan nämnda, utbildning på olika nivåer och media av olika slag. I framtiden kanske även service kommer att kräva mera samordnade insatser.

5. *Mot bakgrund av att många parter inom Svenskfinland drar åt olika håll vore det viktigt att fonderna i fortsättningen ägnar arenatänkandet ökad uppmärksamhet.* Erfarenheterna torde visa att det är svårt att grunda nya arenor och att nygrundade organisationer utan formellt mandat att sköta ärenden snarast är fonderna till belastning än till hjälp. Kanske det därför är dags att ta tjuren vid hornen och själv sköta de bakgrundsdiskussioner som krävs för att skapa enighet. Svenska kulturfonden har länge ordnat olikartade uppföljningskonferenser kring utredningar. Det kunde vara ett sätt att arbeta. Ett annat vore att fonderna samarbetade mer med Svenska Finlands Folkting, även det ett redan delvis intrampat spår.

6. De nordiska ländernas betydelse som referenspunkt för Finland har avtagit och det är frestande att se på de ökande utmaningarna för det svenska språket i just det ljuset. *Det vore därför viktigt att konkretisera fondsamarbete över de nordiska gränserna.* Inom forskning har samarbete rätt långa traditioner, men på de flesta andra områden är samarbetet magert. Här kunde de finlandssvenska fonderna utöver att slå ett slag för det svenska språket även verka som brobyggare till den finska Finland, en roll som fortfarande verkar sitta väl för finlandssvenskar. Traditionellt har finländarna i gemen ställt sig mycket positiva till Norden.

7. De senaste årens offentliga diskussion om fonderna, ofta just någon finlandssvensk fond, har med all tydlighet visat på *behovet av öppen information från fondernas sida.* Det är viktigt att fonderna bjuder in till granskning av den egna verksamheten. En hel del arbete återstår att göra i det här avseendet trots att en hel del även gjorts inom Delegationen för stiftelser och fonder. Det som särskilt kunde efterlysas är inte bara principer för god förvaltning, sådana finns, utan uttryckligen konkreta exempel på hur en god förvaltning fungerar i praktiken. Kanske de finlandssvenska fonderna borde bjuda in utomstående kvalitetsgranskning som ett led i strävandena att bli bättre.

8. I den här framställningen, som så ofta i offentligheten, har jag huvudsakligen hänvisat till några av våra största fonder och stiftelser. Om uppskattningen stämmer att de svenskspråkigt registrerade stiftelserna i Finland uppgår till omkring 14% av alla stiftelser, innebär det att det finns mer än 300 svenskspråkiga stiftelser och fonder. Av dem hör vi vanligtvis talas om bara en bråkdel. Det vore intressant att göra en heltäckande granskning av de här fonderna och stiftelserna. Kanske en sådan kartläggning kunde visa att det för alla parter finns mycket större möjligheter för samarbete än vad vi tidigare räknat med. Det är t.ex. helt möjligt att en gemensam förvaltning av kapitalet för många stiftelser kunde ge en bättre avkastning än den egna förvaltningen, i den riktningen pekar t.ex. den diskussion som inom Svenska litteratursällskapet förts om enskilt och gemensamt förvaltade fonder. De större stiftelserna och fonderna kanske i det här avseendet kunde ha en del att lära de många små.

# IV. ARENORNA

---

## FÖRÄNDRINGAR I DET POLITISKA LANDSKAPET

*Åsa von Schoultz (née Bengtsson)*

### INLEDNING

I en demokrati ligger makten över det offentliga hos de representanter som folket utser i val. Det är riksdagen som stiftar lagar och utfärdar förordningar och det är i kommunerna som mycket av den offentliga service som ligger nära medborgarna tar form. Även om det ibland kan vara svårt att se den direkta kopplingen mellan ett enskilt valresultat och den förda politiken är det på lång sikt de partier och politiker som vinner väljarnas förtroende i offentliga val som har en avgörande betydelse för hur det offentliga livet gestaltar sig.

Den politiska arenan är även avgörande ur språkligt hänseende. Det är i grundlagens paragraf 17 som Finlands status som tvåspråkig stat stadgas och i språklagen från 2004 anges i mer precisa termer hur tvåspråkigheten organiseras. Utgående från dessa två centrala juridiska dokument kan tvåspråkigheten ses som tryggad. Varken grundlagen eller språklagen är dock att betraktas som gjutna i sten, utan är under politiskt kontroll. Den övergripande juridiska regleringen som ligger i riksdagens händer är bara en sida av den politiska kontrollen på språkområdet. Den praktiska organisationen av den offentliga servicen kan ofta ses som mer avgörande för den enskilda medborgaren och ligger i kommunal regi. Politiska representationen på olika nivåer är alltså inte bara avgörande för hur samhället utvecklas i stort och utan även för hur de språkliga rättigheterna och den offentliga servicen gestaltas.

Att vara representerad på den politiska arenan skall inte underskattas, något som det över tid har funnits en god medvetenhet om på finlands-svenskt håll. Språkfrågan har sedan det moderna finländska partisystemet utformades varit en av grundbultarna till väljarnas organisering och röstningsbeteende. Svenska folkpartiet (SFP), som bildades 1906 ur den

svenska samlingsrörelsen strävade efter att koncentrera de finlandssvenska väljarna och väcka en språklig och kulturell medvetenhet. Svenskspråkiga avdelningar har även bildats inom andra partier för att möjliggöra kombinationen av språklig intressebevakning och ideologiskt grundad politik, med Finlands svenska socialdemokrater (FSD) tidigare Finlands Svenska Arbetarförbund (FSA), som det mest framgångsrika exemplet. Dessa organisationer har dock fått ett betydligt svagare genomslag i den finlandssvenska kontexten.

Svenska folkpartiets strävan att samla de finlandssvenska väljarna kan inte beskrivas som annat än framgångsrik. Partiet har varit representerat i samtliga lant- och riksdagar<sup>47</sup> sedan det första valet med allmän och lika rösträtt 1907 och man har suttit i varje finländsk regering sedan 1975. Man har även varit väl representerat på det kommunala planet med egen majoritet i flera mindre svenskspråkiga kommuner och en stark ställning i ett flertal tvåspråkiga kommuner runt om i Svenskfinland. Närvaron på politikens olika arenor och styrkan i förhållande till befolkningmängden har trots viss variation över tid varit anmärkningsvärd, även ur ett internationellt perspektiv.<sup>48</sup> Samtidigt visar forskning att SFP:s väljarstöd åtminstone i modern tid är starkt begränsat till just den svenskspråkiga befolkningen och att man har svårt att locka väljare från andra samhällsgrupper.<sup>49</sup>

Trots den finlandssvenska politiska organiseringen och mobiliseringen kring språkfrågan har varit framgångsrik tycks det som att orosmolnen hoppar sig och domedagsprofetierna duggar tätt i finlandssvenska medier; ofta i termer av externa hot. De flesta av de negativa färgade signalerna handlar om det allmänna samhällsklimatet med en allt negativare och i vissa fall hätsk inställning gentemot svenskans roll i det finländska samhället och landets officiella tvåspråkighet. Men även på den politiska arenan går det att finna inslag som i den finlandssvenska debatten ofta presenteras i termer av direkta eller indirekta hotbilder. En uttalad och direkt hotbild är den starka mobiliseringen kring Sannfinländarna som politisk rörelse. Partiets uttalade ambition att avskaffa den obligatoriska skolundervisningen i svenska<sup>50</sup> och tydliga avståndstagande från framtida regeringssamarbete med SFP har brutit det som under långa tider åtminstone på ytan har framstått som en så gott som enhällig uppslutning bakom Finlands tvåspråkig-

---

47 Lantdagen var namnet på landets högsta beslutande församling, definierad i lanttagsordningen som antogs i november 1906. Namnet byttes ut till riksdagen 1928 då den nya riksdagsordningen godkändes (riksdagens historia).

48 För en översikt över minoritetens politiska representation i andra delar av Västeuropa se Bengtsson 2011.

49 Sundberg, Wilhelmsson & Bengtsson 2005, Grönlund 2011.

50 Sannfinländarnas riksdagsvalsprogram 2011, s. 26f.

het inom den politiska eliten. Hotbilder av det indirekta slaget har varit de återkommande diskussioner kring och implementering av strukturella reformer i termer av kommunsammanslagningar och sjukvårdens organisering som skapat farhågor gällande den offentliga servicen på svenska och svenskan som aktivt praktiserat förvaltningspråk.

Detta kapitel kommer inte att undersöka de förändringar på den politiska arenan som kan klassificeras som externa hot utan istället att fokusera på de interna förutsättningarna för samlad politisk representation genom att studera finlandssvenskarnas eget väljarbeteende och politiska representation. Kapitlet inleds med en presentation av de metatrender som man ser inom väljarbeteendeforskningen och hur de kan tänkas påverka finlandssvenskarnas politiska beteende.

Den empiriska delen består sedan av två olika delar; en som sveper över tid och ett nedslag vid riksdagsvalet 2011. Kapitlet avslutas med reflektioner kring resultaten och deras implikationer för framtida intressebevakning på den politiska arenan.

## KOLLEKTIV MOBILISERING OCH SPRÅKET SOM POLITISK SAMLING

Den grundläggande logiken i representativ demokrati bygger på kollektiv organisering. Många människor utser i val ett fåtal representanter som kan företräda deras intressen i beslutande organ av olika slag, t.ex. riksdag eller kommunfullmäktige. I den här processen är partier som organisationer avgörande. Det är via partierna gemensamma intressen kanaliseras in i beslutsfattandet. I den ideala situationen representerar partierna de viktigaste frågor och gemensamma intressen som förenar stora grupper av tydligt identifierbara väljare. Grundtanken kring kollektiv organisering syns tydligt i utvecklingen av partisystemen i Västeuropa som har uppstått kring sociala skiljelinjer där samhällsgruppers gemensamma behov av politisk intressebevakning har fungerat som utgångspunkt.<sup>51</sup> De partier som bildades vid den moderna demokratins genombrott med införandet av allmän rösträtt och utgick alltså från de stora skiljelinjer som vid denna tid var närvarande i samhället och upplevdes som viktiga.<sup>52</sup> Indelningen i olika samhällsklasser var vid den här tiden tydlig och arbetarklassens intressekamp mot kapitalägarna fungerar här som det klassiska exemplet och är även den skiljelinje som har fått störst genomslag i politiken i den flesta västländer.

---

51 Allardt 1956, Berelson m.fl. 1954.

52 Lipset och Rokkan 1967.

Men även andra samhällsgrupper har samlats politiskt och i Finland har språket redan från början utgjort en viktig skiljelinje kring vilken partipolitiken har organiserats.<sup>53</sup> På 1880-talet uppstod ett samarbete i lantdagen mellan liberaler och svekomaner i syfte att försvara det svenska kulturarvet mot den förfinskning som drevs av den fennomanska rörelsen. I samband med den allmänna rösträttens införande formaliserades detta löst sammanhållna samarbete när svenska folkpartiet under Axel Lilles ledning bildades i maj 1906.<sup>54</sup> Andra partier som bildades i den finländska demokratis gryning var bl.a. Socialdemokraterna, Agrarförbundet (senare Centern), Gammelfinnarna och ungfinnarna (senare Samlingspartiet).

Stommen i Finlands partisystem liksom i många andra västländer bildades alltså kring sociala skiljelinjer som var aktuella för drygt 100 år sedan. Trots att grunden för de flesta partierna lades i ett samhälle som såg radikalt annorlunda ut finns de flesta kvar och spelar en viktig politisk roll fortfarande i dag. Flera nya partier har under den här perioden gjort intåg på den politiska arenan men på ett övergripande plan kan de förändringar som har skett betraktas som relativt marginella; inte minst om man tar den förändringsprocess som samhället som stort har genomgått under samma period som jämförelsepunkt. Anledningarna till att gamla partier fortlever är flera. En viktig orsak är att skiljelinjerna kring vilka partierna har uppstått och byggt sitt politiska existensberättigande är ständigt aktuella. Det finns fortfarande varierande behov bland befolkningsgrupper av olika slag; intressen som ställs mot varandra både i den politiska debatten och i beslutsfattandet. Inkomst och social bakgrund har betydelse för våra politiska intressen och ställningstaganden och språkfrågan är fortfarande något som berör och engagerar. En annan förklaring till partiernas överlevnad är att de genom sin närvaro och aktiva arbete på den politiska arenan underblåser och håller en viss skiljelinje aktiv i människors medvetande. Det blir därmed en självförstärkande effekt som också gör det svårt för nya partier att ta sig in på den politiska arenan.

Teorin om skiljelinjer och partiernas uppkomst och partisystemens cementering utgår från kollektiva identiteter som bärande kraft. Det är det gemensamma intresset och organiseringen kring detta gemensamma intresse som utgör grunden och styrkan i modellen. Samtidigt visar mycket av dagens forskning kring politiskt beteende att allt färre känner sig som en del av ett större och naturligt kollektiv. Samhörigheten med andra och känslan för ett gemensamt projekt har försvagats och människors identiteter blir allt mer mångfasetterade. Denna trend som ofta går under benämningen individualisering får politiska konsekvenser och kan egentligen sägas sätta den

---

53 Sundberg 1996.

54 Meinander 2006, 10ff.

grundläggande logiken bakom den representativa demokratin i gungning.<sup>55</sup> När man inte längre vet vilken grupp man tillhör i samhället och med vem man har gemensamma överbryggande intressen, hur ska man då veta vem som bäst företräder en på den politiska arenan? Och hur skall man då tänka när man går och röstar?

Uppluckringen av kollektiva identiteter och är väl kartlagd och har påverkat den inre logiken i det mesta som sker på politikens område. En av de tydligaste effekterna på den politiska arenan är ökad väljarrörlighet, dvs. att allt fler väljare röstar på olika partier från ett val till ett annat.<sup>56</sup> Den ökade rörligheten är en konsekvens av att en krympande andel av befolkningen känner sig som stående nära ett visst parti. I praktiken innebär det också att en större del av väljarkåren skjuter upp beslutet om vilket parti eller kandidat de skall lägga sin röst på till sent under valkampanjen. Färre partiidentifierade väljare betyder också att partierna inte har lika lätt att mobilisera väljarna när valdagen närmar sig, något som kan leda till att allt fler stannar hemma på sofflocket i stället för att ta sig till valurnorna. På ett mer övergripande plan blir också politiken mer svårgreppbar. Frånvaron av naturliga samhörigheter, kollektiv, kan göra den övergripande förståelsen för vilka problem som finns och hur de kan lösas svårare formulera och att ta till sig.

Ur finlandssvenskt perspektiv har det länge verkat som att de allmänna trenderna inom väljarbeteendet inte har slagit igenom i speciellt stor utsträckning. I och för sig är den systematiska forskningen om väljarnas beteende i Finland ung, vilket försvårar jämförelser över tid. Mycket tyder ändå på att en stabil andel av de finlandssvenska väljarna lägger sin röst på Svenska folkpartiet och att detta beteende är starkt kopplat till just språket som gemensam nämnare och politiskt projekt. Det är också sedan länge fastslaget att finlandssvenska väljare är flitigare väljare än finländare i allmänhet.<sup>57</sup> Redan 1956 visade Erik Allardt i boken *Social struktur och politisk aktivitet* att finlandssvenskar inte bara röstar flitigare än andra finländare, deltagandet stiger dessutom ju homogenare svensk omgivningen är och att valdeltagandet är högre i kontexter där SFP dominerar än i där de konkurrerar med andra partier. Deltagandet kan alltså kopplas till miljö och de klassiska effekterna av korstryck och social gravitation spelar in.<sup>58</sup>

Samtidigt finns det tecken som antyder att den allmänna trenden mot utsuddade kollektiva identiteter även kan vara relevanta att undersöka i det finlandssvenska sammanhanget. I takt med de samhällseliga miljöerna

---

55 Bjereld m.fl. 2005.

56 Bengtsson m.fl. 2014.

57 Allardt 1956, Bengtsson m.fl. 2008.

58 Grönlund 1999, Tingsten 1937.



på flera håll blir mindre homogena är det sannolikt att även känslan för språket som förenande kraft och som politiskt projekt försvagas. Denna tanke hämtar empiriskt stöd från tidigare forskning kring finlandssvenskt väljarbeteende som visar att förhållandet till språket har betydelse. Medborgare som är registrerade som svenskspråkiga förhåller sig inte på samma sätt till språket och det finns så väl individuella som kontextuella effekter av språkförhållanden på röstningsbeteende. Tvåspråkiga väljare och väljare som lever i tvåspråkiga hemmiljöer tycks ha en lägre benägenhet att rösta på svenska folkpartiet än andra finlandssvenskar, och samma tendens har även visat sig för väljare som är bosatta i tvåspråkiga eller finskspråkigt dominerade kommuner.<sup>59</sup> En tolkning som ligger nära till hands är att svenskspråkiga som lever i dessa sammanhang känner starkt för en större uppsättning av politiska frågor och därmed är mindre utsträckning är beredda att rösta på Svenska folkpartiet som har just bevakandet av svenskans roll i Finland som sin *primus motor*.

## SVENSKA FOLKPARTIETS VALFRAMGÅNGAR ÖVER TID

Frågan om den allmänna trenden mot försvagade kollektiva identiteter med effekter på väljarbeteendet är närvarande även i Svenskfinland är intressant och står i fokus för de empiriska analyser som tar vid härnäst.

Att studera övergripande trender i finlandssvenskt väljarbeteende är förknippat med utmaningar. Den största utmaningen gäller tillgång till tillförlitlig statistik. Eftersom röstningsbeteende inte registreras enligt språk är det strikt taget inte möjligt att över tid följa finlandssvenskarnas väljarvanor, varken vad gäller hur aktivt eller vilket parti man röstar på. Genom förenklingar och grundantaganden som härrör sig i tidigare forskning öppnar sig ändå vissa vägar. Den första förenklingen av verkligheten är att koncentrera analysen till det dominerande politiska alternativet i Svenskfinland, dvs. Svenska folkpartiets och detta partis väljarstöd. Det kan ses som ett naturligt val då forskning vid upprepade tillfällen har visat att omkring två tredjedelar av de finlandssvenska väljarna lägger sin röst på just detta parti. Ett av de grundantaganden som görs baserar sig på tidigare forskning som visar att endast en bråkdel av de röster som partiet vinner i val kommer från finskspråkiga väljare, vilket gör det rimligt att dra en stark koppling mellan partiets understöd och finlandssvenskarnas samlade stöd för partiet. Att jämföra utvecklingen i antalet röster som ges till SFP med utvecklingen av den finlandssvenska befolkningen kan därför ses som naturligt och som

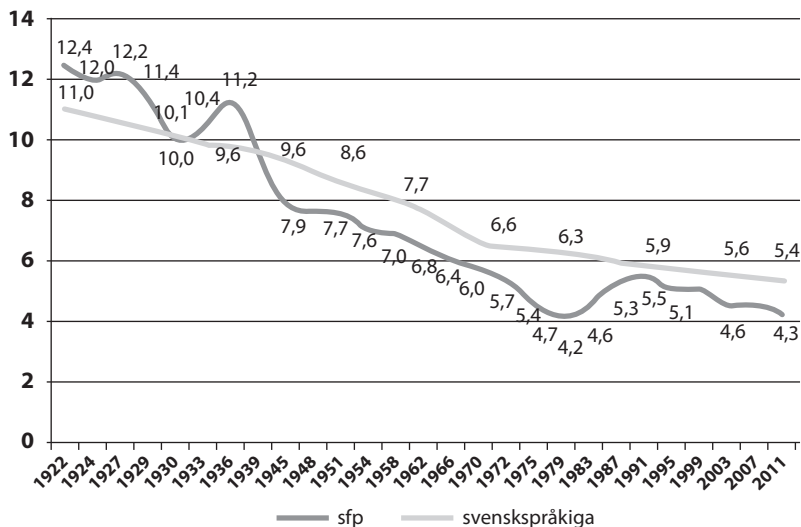
---

59 Bengtsson, Grönlund & Karvonen 2005.

en uppskattning av hur väl partiet presterar i relation till antalet potentiella röster.

Det hävdas ofta att SFP står inför en långsiktig erodering av sitt väljarstöd och möjligheter till politisk representation eftersom andelen finlandssvenskar i väljarkåren krymper. En överblick över utvecklingen under Finlands period som självständig stat tyder på att antagandet är välgrundat. I valet 1922 vann SFP drygt 12 procent av rösterna en andel som i riksdagsvalet 2011 hade krympt till drygt 4 procent. Under motsvarande period sjönk andelen finlandssvenskar från 11 till drygt 5 procent av befolkningen. Det är intressant att notera att partiet fram till andra världskriget överpresterade i förhållande till sin andel av befolkningen. Sedan 1945 har man dock trenden varit relativt stabil och parallell; i takt med att andelen finlandssvenskar sjunker, sjunker även SFP:s andel av rösterna i riksdagsval. Vissa avvikelser kan dock språkas. Det är uppenbart att SFP i slutet på 1970-talet hade en svagare period, vilket kan delvis förklaras med turbulensen kring godkännande av undantagslagen 1973 och den efterföljande utbrytningen av Georg C Ehrnrooth som bildade Konstitutionella folkpartiet och lockade högerväljare i Helsingforsregionen.<sup>60</sup> Efter ett uppsving på 1980-talet har sedan gapet mellan den finlandssvenska andelen av befolkningen och andelen av röster som Svenska folkpartiet vinner återigen växt.

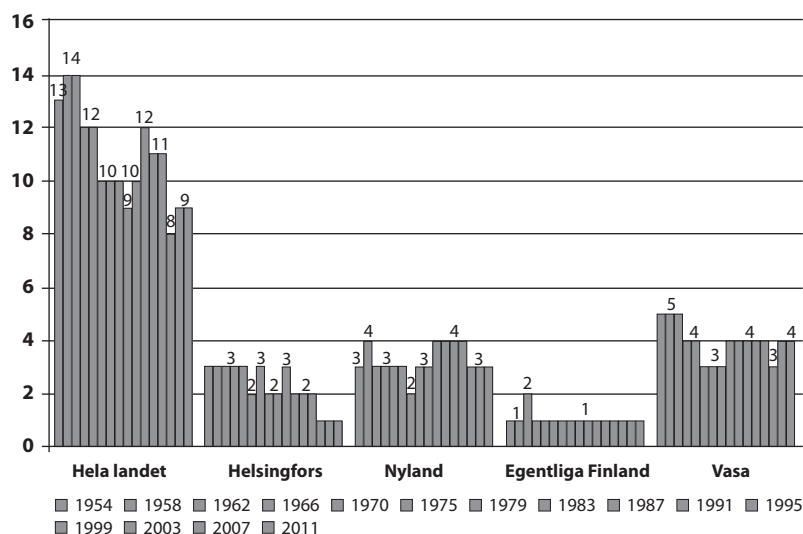
Figur 1. SFP:s väljarstöd i riksdagsval och svenskspråkiga finländare, 1922–2011 (%)



60 Sundberg 2006, s.83.

Sett till partiets representation i riksdagen i termer av mandat har utvecklingen sedan 1945 också karakteriserats av en långsam urgröpning. Från höjdpunkten 1958 och 62 då partiet vann 14 mandat är man nere på nio; en samlad förlust på en tredjedel. Förlusten av de fem mandatet har inte fördelats lika mellan valkretsarna utan varit mest dramatisk i Helsingfors där två av tre mandat har gått förlorade. I Egentliga Finland har man lyckats hålla ställningarna medan man både i Nyland och i Vasa har tappat ett mandat.

Figur 2. Svenska folkpartiets riksdagsmandat enligt valkrets, 1954–2011 (n)

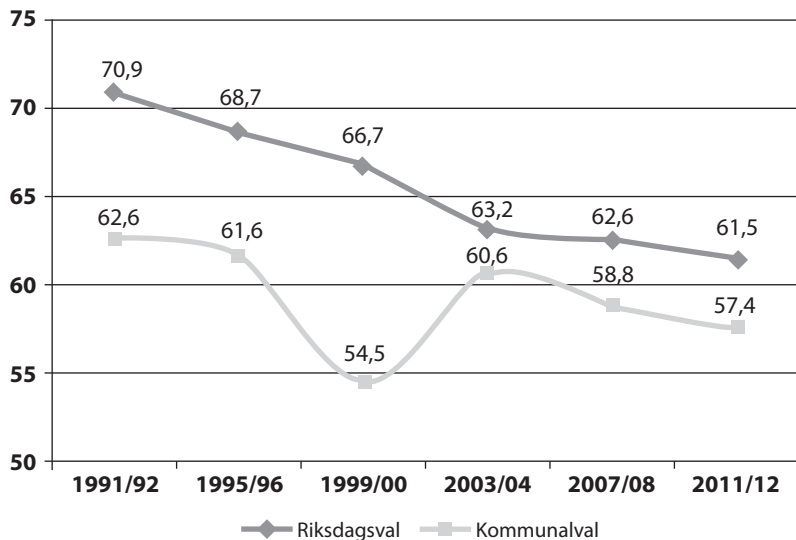


Den övergripande jämförelsen mellan andelen röster för SFP och andelen finlandssvenskar av befolkningen ger en bra bild av utvecklingen över tid. Andelen finlandssvenskar sett till hela befolkningen är dock ett trubbigt verktyg som inte tar i beaktande att det bara är befolkningen äldre än 18 år som har rätt att rösta i val. Att titta på andelar av hela befolkningen säger dessutom lite om utvecklingen i olika regioner och språkliga kontexter. För att med större säkerhet kunna uttala sig om finlandssvenskarnas röstningstendenser blir nästa steg att se hur stor andel av den *röstberättigade* finlandssvenska befolkningen som röstar på SFP över tid; dels i olika val, dels i olika regioner och språksammanhang. Data av det här slaget är tyvärr bara tillgängligt från 1990-talet och framåt via statistikcentralen vilket gör att det är de senaste sex valen som står i fokus för den mer detaljerade analysen.

Det första steget är att jämföra röstningstendenser i riksdags och kommunalval under den aktuella perioden i figur tre. De sluttande graferna talar här sitt tydliga språk. Sedan 1991 lyckas Svenska folkpartiet locka en allt mindre andel av de finlandssvenska röstberättigade väljarna. I riksdagsval har trenden varit entydig och jämn och under de senaste 20 åren har andelen SFP röster i förhållande till den finlandssvenska befolkningen krympt med nästan 10 procentenheter – från 71 till 62 procent. Även sett till kommunalvalet är trenden negativ men inte lika dramatisk eller entydig. Nedgången är här begränsad till sex procentenheter (63 till 57 %) och valet år 2000 som innebar en djupdykning för SFP sett till hur stor andel av de finlandssvenska rösterna som partiet lyckades fånga upp. Denna avvikelse beror sannolikt till största delen på att valdeltagandet sjönk relativt dramatiskt i detta val (från 61,3 till 55,9) och att det även fick ett rejält genomslag bland de finlandssvenska väljarna.

Skillnaden i valdeltagandet mellan kommunal- och riksdagsval är även en av anledningarna till att SFP fångar upp en förhållandevis lägre andel av de potentiella finlandssvenska rösterna i dessa val. Andra förklaringar kan naturligtvis kopplas till att lokalpolitiken bjuder på något annorlunda förutsättningar med en större diversitet i de politiska alternativ som bjuds väljarna i form av lokal listor och partigrupperingar.

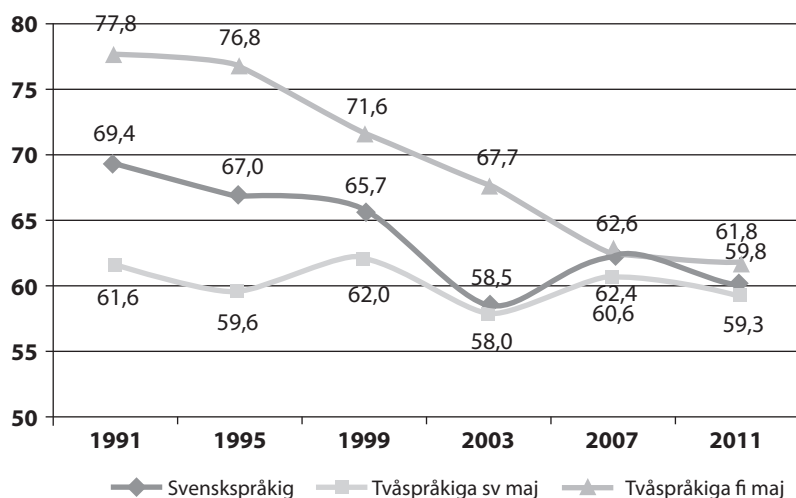
Figur 3. SFP:s röster som andel av röstberättigade finlandssvenskar i kommunal och riksdagsval 1991/92–2011/12 (%)



Det övergripande mönstret är dock tydligt. Sett till den potential som partiet har sett till sin naturliga rekryteringsbas presterar man över tid genomgående sämre. En förklaring som kan ligga nära till hands är att det har att göra med den allmänt sjunkande trenden i valdeltagande. Som redan nämnts kan det vara en delförklaring till specifika skiftningarna i kommunalvalet. I kommunalval kan det även ses som en potentiell förklaring till den allmänna nedgången i SFP:s förmåga att mobilisera de finlandssvenska väljarna över tid eftersom intresset för att rösta i kommunalval under perioden 1992 till 2012 sjönk med drygt 12 procentenheter sett till hela landet.

I riksdagsval verkar detta dock inte vara en speciellt sannolik förklaring, åtminstone inte om vi utgår ifrån att trenden i valdeltagande bland finlandssvenska väljare har varit i linje med den allmänna utvecklingen. Faktum är nämligen att nedgången i valdeltagandet i riksdagsval sett till Finland som helhet var som mest dramatisk under 1980-talet. Under perioden 1981–1991 sjönk det nationella valdeltagandet med hela nio procentenheter (81,2–72,1). Sedan 1991 har trenden dock varit varierande och betydligt mer återhållsam med en nedgång på en dryg procentenhet under perioden 1991 till 2011. Att förklara SFP:s sjunkande framgångar relaterat till antalet finlandssvenska väljare med sjunkande valdeltagande kräver alltså att finlandssvenskarnas beteende radikalt avviker från den allmänna trenden, vilket knappast är troligt. En sannolikare förklaring är att de finlandssvenska väljarna i riksdagsval i större utsträckning söker sig till andra politiska alternativ och att det sker en långsam uppluckring av den kollektiva uppslutningen bakom partiet.

Figur 4. SFP:s röster som andel av röstberättigade finlandssvenskar i riksdagsval 1991–2011, enligt kommunens språkliga förhållanden (%)



Som nämndes i den allmänna diskussionen ovan tyder tidigare studier på individnivå att förhållandet till språket kan ha betydelse för hur man röstar i val, och framför allt i vilken utsträckning man lägger sin röst på Svenska folkpartiet. I linje med dessa resultat vore det naturligt att anta att trenden mot en allt starkare individualisering av röstningsbeteendet och utvecklingen mot uppluckrade kollektiva identiteter skulle vara starkast i språkligt heterogena miljöer. Här är sannolikheten för att väljarna möter olika typer av politiska intryck i form av åsikter och värderingar större.

För att undersöka om utvecklingen varierar med språkkontext presenteras i figur fyra motsvarande siffror som tidigare, dvs. SFP:s andel av rösterna sett till den svenskspråkiga befolkningen men uppdelat på tre språkliga sammanhang; enspråkigt svenska kommuner, tvåspråkiga kommuner med svenska som majoritetsspråk och tvåspråkiga kommuner med finska som majoritetsspråk. Precis som tidigare är analysen begränsad till kommuner som finns i Nylands, Helsingfors, Egentliga Finlands och Vasa valkrets. Klassificeringen av kommuner utgår från dagsläget både vad gäller språk och geografisk indelning. En kommun som i dag är tvåspråkig med finska som majoritetsspråk ingår i denna kommungrupp hela den studerade perioden, oberoende om språkmajoriteten har bytts under periodens gång.<sup>61</sup>

Skillnaderna som visar sig mellan de tre olika typer av kommuner i figur fyra är dramatisk. För det första står det klart att den största förändringen i hur väl SFP lyckas när det gäller att locka finlandssvenska väljare har skett i tvåspråkiga kommuner med finska som majoritetsspråk. När man i riksdagsvalet 1991 vann en andel av rösterna som motsvarar 78 procent av de finlandssvenska röstberättigade i tvåspråkiga kommer med finsk majoritet, var motsvarande andel i valet 2011 nere på 62 procent. På 20 år har partiet alltså tappat vad som motsvarar 16 procent av väljarna från sin mest naturliga rekryteringsbas. När dessutom nästan hälften av de finlandssvenska väljarna lever i tvåspråkiga kommuner med finsk majoritet är det uppenbart att det är ett tapp som får stort genomslag.

Näst störst nedgång har skett bland väljare som lever i svenskspråkiga kommuner, i det här fallet Larsmo, Närpes och Korsnäs. Här är minskningen ungefär 10 procentenheter (69,4–59,8%) under motsvarande period. Intressant nog har trenden varit betydligt mindre dramatisk i tvåspråkiga kommuner med svenska som majoritetsspråk där förändringen från 1991–2011 begränsas till ett minus på mindre än två procentenheter. Den svaga

---

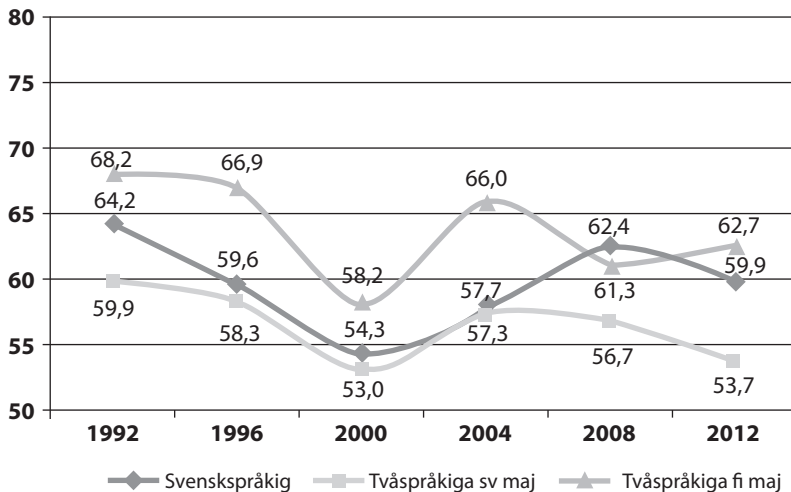
61 Svenskspråkiga kommuner: Larsmo, Korsnäs, Närpes. Tvåspråkiga kommuner med svenska som majoritetsspråk: Jakobstad, Korsholm, Kristinestad, Kronoby, Malax, Nykarleby, Pedersöre, Vörå, Pargas, Kimitoön, Raseborg, Ingå. Tvåspråkiga kommuner med finska som majoritetsspråk: Karleby, Kaskö, Vasa, Åbo, Borgå, Esbo, Grankulla, Hangö, Helsingfors, Kyrkslätt, Lapträsk, Lojo, Lovisa, Mörskom, Sibbo, Sjundeå, Vanda. Klassificeringen är hämtad från kommunförbundet.

tillbakagången beror sannolikt på att partiet redan i utgångsläget fångade upp en betydligt lägre andel av de finlandssvenska väljarna i den här miljön.

Som helhet kan man alltså konstatera att SFP i början på 1990-talet var som mest framgångsrikt i språkliga sammanhang där finlandssvenskarna utgör en minoritet, men att det är här man har tappat som allra mest. I dagens läge är det inte någon speciellt stor skillnad mellan olika kontexter vad gäller SFP:s förmåga att mobilisera de finlandssvenska väljarna. Det ”prestationsgap” på 17 procentenheter som fanns 1991, har 2011 krympt till dryga två.

Resultaten för kommunalvalen under motsvarande period är mindre dramatiskt men bekräftar den övergripande tendensen om i vilka kontexter som SFP lyckas bäst med att mobilisera de finlandssvenska väljarna. Partiet presterar genomgående bättre i tvåspråkiga kommuner med finsk språkmajoritet och sämst i tvåspråkiga kommuner med svenska som majoritetsspråk. Den allmänna trenden över tid är också nedåtgående. Tappet fördelar sig dock betydligt jämnare mellan de olika kommungrupperna vilket betyder att skillnaderna är ungefär lika stora i dag som i början av perioden. Den största kontrasten mot trenden i riksdagsval gäller utvecklingen i tvåspråkiga kommuner med svensk majoritet. När SFP i riksdagsval tenderar att prestera relativt stabilt i denna kontext har man i kommunalval förlorat rejält med mark. Från en redan i utgångsläget svag prestation har man tappat ytterligare och fångar enbart upp röster som motsvarar drygt hälften av de röstberättigade finlandssvenskarna.

*Figur 5. SFP:s röster som andel av röstberättigade finlandssvenskar i kommunalval 1991–2011, enligt kommunens språkliga förhållanden (%)*



De aggregerade mått som har presenterats här är naturligtvis grova. Trots att tidigare forskning visar att SFP fångar en bråkdel av sina röster utanför den finlandssvenska kretsen kan man inte dra likhetstecken mellan antalet röster som läggs på svenska folkpartiets kandidater och antalet finlandssvenskar som röstar på partiet. Vad siffrorna entydigt visar är dock att den kollektiva mobiliseringen bland finlandssvenskarna kring svenska folkpartiet har sjunkit sedan början av 1990-talet. Omvänt kan man också säga att partiet lyckas fånga upp en allt mindre del av sitt potentiella väljarstöd.

## FINLANDSSVENSKARNAS PARTIVAL I RIKSDAGSVALET 2011

För att få en mer klar bild av hur finlandssvenskarnas röster fördelar sig på olika partier blir nästa steg att analysera röstningsbeteende i riksdagsval på individnivå. Frågeundersökningar riktade till ett slumpmässigt urval av den finlandssvenska befolkningen gör det möjligt att spåra röstningstendenser i olika grupper av finlandssvenska väljare och inte minst att titta närmare på hur olika språkliga aspekter påverkar partivalet.

Materialet som används i analysen är en telefonundersökning bland finlandssvenska väljare som gjordes direkt efter riksdagsvalet 2011.<sup>62</sup> Undersökningen omfattar 1000 röstberättigade finlandssvenskar bosatta på fastlandet, av vilka de som är bosatta i Helsingfors, Nylands, Egentliga Finland och Vasa valkrets och angett vilket partis kandidat som de röstade på ingår i den vidare analysen.<sup>63</sup> Valdeltagandet i undersökningen låg på 82 procent, vilket utgående från tidigare forskning med relativt stor säkerhet kan sägas omfattar en viss överskattning.<sup>64</sup> Partivalet redovisas i tabell 1 uppdelat enligt sociodemografi och olika språkrelaterade faktorer.

---

62 Undersökningsledare var Kimmo Grönlund vid Åbo Akademi och undersökningen genomfördes av TNS Gallup Finland under perioden 2011-01-18–2011-05-07. Materialet finns lagrat på Finlands samhällsvetenskapliga dataarkiv (FSD2726).

63 Urvalet gjordes i två omgångar. Först drogs ett slumpmässigt urval ur befolkningsregistret bestående av 5000 röstberättigade finlandssvenskar bosatta på fastlandet. I nästa steg användes kvoter utgående från kön, ålder och bosättningsområde för att nå ett representativt urval av 1000 personer.

64 I denna andel ingår både de som angav att de inte hade röstat (10 procent) och de svarspersoner som inte ville ange vilket partis kandidat de hade lagt sin röst på (8 procent).



Tabell 1. Partival i riksdagsvalet 2011 i Svenskfinland (%)

	SFP	SDP	Saml	KD	Gröna	VF	SAF	Cent.	Annat parti	Summa (%)	N
<b>Alla</b>	72	10	5	4	3	2	2	1	0	100	795
<i>Kön</i>											
<b>Kvinnor</b>	76	8	4	4	4	2	1	1	0	100	415
<b>Män</b>	68	13	6	4	2	2	2	2	2	100	380
<i>Ålder</i>											
<b>18-29</b>	69	2	9	7	4	4	3	1	2	100	138
<b>30-39</b>	76	7	4	5	6	2	1	1	-	100	110
<b>40-49</b>	73	13	2	2	4	-	3	2	-	100	124
<b>50-59</b>	77	11	3	3	3	3	1	-	1	100	161
<b>60-74</b>	69	15	6	4	0	2	1	2	1	100	264
<i>Utbildning</i>											
<b>Grundskola, folk-, mellanskola</b>	71	16	5	-	1	1	3	3	-	100	122
<b>Yrkesutb., yrkeskola</b>	63	15	4	8	2	-	3	2	3	100	155
<b>Student, yrkesinstitut</b>	76	9	4	5	3	1	2	1	1	100	197
<b>Institut, yrkes-högskola, lägre högskoleexamen</b>	77	7	4	4	4	3	1	-	1	100	188
<b>Högre högskoleexamen</b>	75	7	9	2	5	2	-	1	-	100	129
<i>Ekonomisk situation</i>											
<b>Utmärkt</b>	74	9	6	3	4	1	1	1	2	100	213
<b>God</b>	75	10	5	3	2	2	2	0	2	100	435
<b>Stabil</b>	59	16	5	10	2	2	1	3	0	100	94
<b>Svår</b>	69	14	2	6	4	4	2	0	2	100	52
<i>Kunskaper i finska</i>											
<b>Utmärkta</b>	63	12	10	1	6	3	3	1	1	100	290
<b>Bra</b>	77	8	3	6	2	1	1	1	1	100	238
<b>Tillfredsställande</b>	74	13	2	6	1	2	1	2	0	100	194
<b>Dåliga</b>	89	4	0	3	0	1	0	1	1	100	74
<i>Hemspråk</i>											
<b>Svenska</b>	79	10	2	5	2	1	1	1	0	100	604
<b>Svenska &amp; finska</b>	61	8	14	1	5	3	4	2	2	100	132
<b>Finska</b>	28	26	18	0	7	5	4	11	2	100	57
<i>Språk i när-sambället</i>											
<b>Svenska</b>	78	8	0	10	1	0	0	2	1	100	102
<b>Tvåspråkig, mest svenska</b>	77	10	3	5	2	1	1	1	1	100	421

	SFP	SDP	Saml	KD	Grö- na	VF	SAF.	Cent.	An- nat parti	Sum- ma (%)	N
<b>Finskdominerad eller helt finsk</b>	63	13	11	0	5	3	2	2	1	100	266
<i>Kommunspråk</i>											
<b>Svensk</b>	69	16	0	13	0	0	2	0	0	100	62
<b>Tvåspråkig, svensk majoritet</b>	77	12	1	5	1	1	1	1	1	100	296
<b>Tvåspråkig, finsk majoritet</b>	69	9	8	2	5	2	2	1	1	100	438
<i>Valkrets</i>											
<b>Helsingfors</b>	55	11	16	1	8	8	0	1	1	100	102
<b>Nyland</b>	72	12	5	2	3	0	3	2	1	100	290
<b>Egentliga Finland</b>	77	7	9	0	4	2	0	1	0	100	82
<b>Vasa</b>	77	10	2	7	1	1	1	1	1	100	324

Precis som väntat är SFP det överlägset populäraste partiet bland de finlandssvenska väljarna med 72 procent av rösterna; en siffra som är i linje med övriga undersökningar som genomförts under 2000-talet.<sup>65</sup> Som framgår av tabeller finns det dock relativt stora variationer mellan olika väljargrupper i vilken utsträckning man väljer att lägga sin röst på en kandidat som representerar partiet. I valet 2011 var inte minst skillnaden mellan män och kvinnor tydlig, där 76 procent av kvinnorna röstade på partiet medan motsvarande andel bland männen var 68. Partiet lyckades även sämre med att mobilisera så väl de yngsta som de äldsta väljarna. Även den ekonomiska situationen tycks spela in där de med en utmärkt eller god ekonomi är mer benägna att rösta på SFP än de med sämre ekonomiska förutsättningar. Ur språkligt hänseende finns det slående effekter där hemspråket tycks ha det starkaste genomslaget. Bland de som lever i svenskspråkigt dominerade hem anger nästan 80 procent att de lägger sin röst på SFP. Motsvarande andel i tvåspråkiga respektive finskspråkiga hem är 61 och 28 procent. Att även omgivningens språkförhållanden tycks ha betydelse för partivalet syns i siffrorna. Väljare med finskdominerande närsamhällen och framför allt de som är bosatta i Helsingfors valkrets är betydligt mindre benägna att rösta på SFP än övriga väljare. En likande effekt finns för de individuella språkkunskaperna, där väljare med svaga kunskaper i finska är betydligt mer benägna att rösta på SFP än väljare som upplever sig ha utmärkta kunskaper.

Det näst populäraste partiet bland de finlandssvenska väljarna är Socialdemokratierna med 10 procent av rösterna; röster som sannolikt i stor utsträckning går till Finlands svenska socialdemokraters (FSD) kandidater. FSD har under decennier innehaft positionen som det främsta och ideolo-

65 Se Grönlund 2011, s.71.

giskt baserade vänsteralternativet till SFP bland finlandssvenska väljare, en position som över tid har försvagats.<sup>66</sup> Att partiet har sitt starkaste stöd i de äldre väljargrupperna syns också tydligt i tabellen. Även män och lågutbildade väljare är mer benägna att lägga sin röst på Socialdemokraterna och bland de väljare som har finska som dominerande språk i hemmet är partiet lika populärt som SFP.

Samlingspartiet är med liten marginal det tredje populäraste partiet bland de finlandssvenska väljarna och partiet har sitt starkaste fäste i Helsingfors valkrets och lockar relativt större andel av rösterna bland de unga, högutbildade och bland väljare som har starka kunskaper i finska. Kristdemokraterna som får fyra procent av de finlandssvenska rösterna har däremot sitt starkaste fäste i Vasa valkrets och i svenskdominerade samhällen. Men även KD tenderar att ha starkare stöd bland de yngre än de äldre väljargrupperna. De minst populära partierna i Svenskfinland är Vänsterförbundet, Sannfinländarna och Centern med två procent eller mindre av väljarnas stöd.

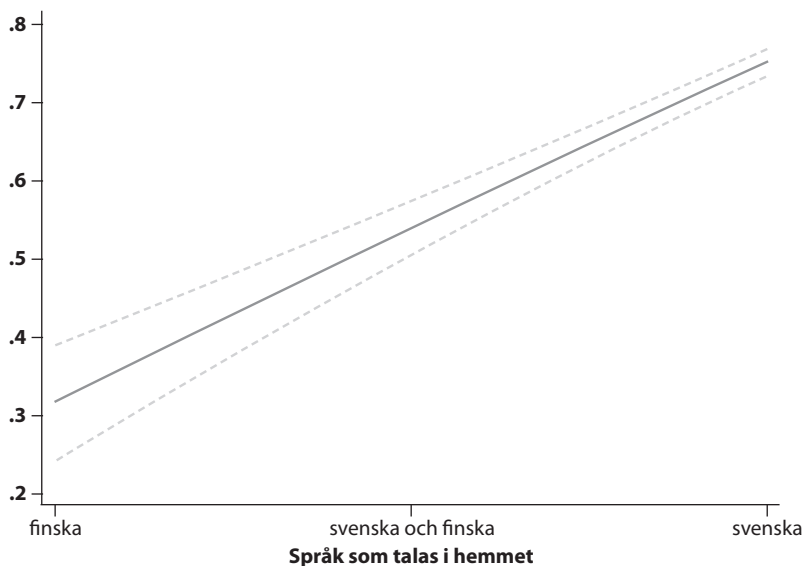
Redovisningen av partival enligt social bakgrund och språk är talande men samtidigt är det uppenbart att flera av de faktorer som lyfts fram som relevanta ur språkligt hänseende överlappar med varandra. För att få fram de verkliga drivkrafterna bakom röstningsbeslutet kommer därför en analys där det kontrolleras för effekten av flera faktorer samtidigt att genomföras. För att förenkla analysen och få fram statistiskt trovärdiga resultat koncentreras denna del till att kontrastera de väljare som lägger sin röst på SFP med de som väljer att rösta på något av de andra partierna. Resultatet redovisas som oddskvoter i tabell två som återfinns i appendix i slutet av kapitlet. Här presenteras enbart grafer med beräknade sannolikheter för de intressantaste resultaten.

Inledningsvis kan konstateras att analysen bekräftar att det finns relativt stora variationer i vilka grupper i Svenskfinland som lägger sin röst på Svenska folkpartiet och vilka grupper som väljer andra politiska alternativ. Den ekonomiska situationen slår igenom ganska starkt där det är nästan tre gånger vanligare att en väljare med utmärkt ekonomisk situation röstar på SFP än en väljare som upplever sig ha en trängt ekonomiskt läge. Talet om Svenska folkpartiet som ett parti för bättre folk tycks alltså få ett visst genklang i väljarnas beteende. Även hög utbildning samvarierar positivt med en röst på SFP och kvinnornas högre tendens att lägga sin röst på partiet håller även under kontroll för andra omständigheter. Om vi ser till betydelsen av valkretsen är det uppenbart att väljarna i Nylands, Egentliga Finlands och Vasa valkrets är mer benägna att rösta på SFP än väljarna i Helsingfors valkrets som fungerar som referenskategori i analysen.

---

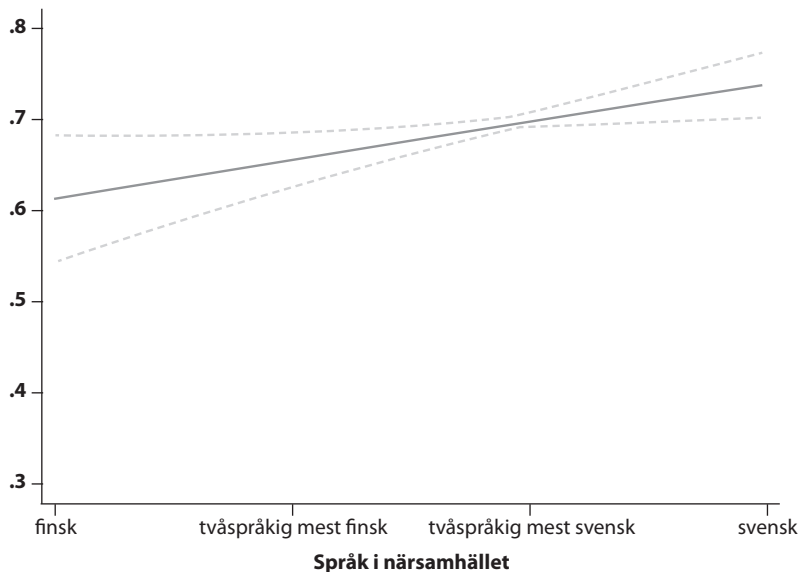
66 Jämför Grönlund 2011, s.72.

Figur 6. Beräknade sannolikheter för att man röstar på SFP enligt hemspråk



De intressantaste resultaten gäller ändå de språkliga förutsättningarna. Då en motsvarande analys genomfördes på material insamlat vid riksdagsvalet 2003 visade det sig att de språkliga effekter på röstningsbeteendet som syntes i enkla gruppindelningar (sk. bivariata analyser) liknande den i tabell 1 inte uppnådde statistiskt säkerställda effekter i en multivariat analys. Språk vägde alltså inte lika tungt som social bakgrund. När vi nu upprepar analysen på valet 2011 blir resultatet ett annat. Det som var tendenser i valet 2003 har sju år senare i flera fall utvecklats till robusta effekter. Den faktor som framför allt slår igenom är språket som talas i hemmet. Bland de som i första hand talar svenska (eller svenska och någon annat språk än finska) i sin hemmiljö är det mer än sex gånger vanligare att man röstar på SFP än bland de som har finska som hemspråk. Enligt de beräknade sannolikheterna som presenteras i figur 6 (med den grundförutsättningen att alla andra variabler i modellen är fixerade vid medelvärdet) visar på en slående effekt. Sannolikheten att en finlandssvensk väljare som har finska som hemspråk ska lägga sin röst på SFP är drygt 30 procent. Motsvarande sannolikheter för de i helt svenskspråkiga hem är 75 och i tvåspråkiga hem drygt 50.

Figur 7. Beräknade sannolikheter för att man röstar på SFP enligt språk i närsamhället



Betydelsen av språket i närmiljön är lägre men fortfarande märkbar. Bland de som bor i en omgivning där svenskan är det dominerande språket är nästan två gånger vanligare att man lägger sin röst på en SFP-kandidat än om man bor i en finskspråkig närmiljö. Omräknat i sannolikheter i figur 7 ser vi att sannolikheten för en SFP-röst varierar mellan drygt 60 och 74 procent. Sammantaget visar analyserna att relationen till språket om så det mäts i termer av det språk som används i hemmet eller språkförhållandena i närsamhället har fått en allt större betydelse för finlandssvenskarnas röstningsbeteende under 2000-talet.

## AVSLUTANDE DISKUSSION

Förmågan att påverka politiskt är inte alltid avhängigt storlek. Ett litet parti kan få stort politiskt genomslag i sina hjärtefrågor förutsatt att man lyckas få stöd av och väcka sympati hos tyngre vägande politiska aktörer. Utan stöd inom den egna gruppen står ett parti med tydligt avgränsad väljarbas sig dock slätt. Svenska folkpartiets väljarstöd bygger i stor utsträckning på stabilitet och en känsla av kollektiv tillhörighet där svenska språkets position i det finländska samhället kan ses som det gemensamma politiska pro-

jektet som överbryggar andra åsiktsskillnader. Det är en form av traditionell skiljelinjepolitik och intressebevakning som på många håll i västvärlden och i den finländska väljarkåren är på väg att luckras upp. När kollektiva identiteter och social samhörighet på många andra håll försvagas har mycket tytt på att man inom Svenska folkpartiet har varit relativt framgångsrika när det gäller att bromsa den här utvecklingen.

Frågan om den starka kopplingen mellan finlandssvenskarna och Svenska folkpartiet genomgår en motsvarande uppluckring som vi ser mellan andra samhällsgrupper och enskilda partier är inte enkel att besvara. I det här kapitlet har gjorts ett försök att studera frågan genom att jämföra utvecklingen i antalet svenskspråkiga väljare med antalet röster som SFP vinner i val i olika regioner och språkliga kontexter. Det är naturligtvis inte en vattentät metod och baserar sig på det grundantagandet att SFP inte får en speciellt stor andel av sina röster bland väljare med finska som modersmål; ett antagande som stöds av väljarundersökningar undersökningar genomförda vid de senaste tre riksdagsvalen (2003–2011). En annan försvårande faktor är att vi inte kan kontrollera för hur stor andel av de finlandssvenska väljarna som går och röstar.

Detta till trots talar siffrorna ett relativt tydligt språk. Svenska folkpartiet har över tid tappat position bland sin potentiella pool av väljare, och tappet har varit som störst i de sammanhang där partiet tidigare presterade väl, dvs. bland svenskspråkiga väljare i finskdominerade kommuner. Går man in på kommunnivå syns det även tydligt att förändringen har varit som mest omfattande i Huvudstadsregionen där Helsingfors, Esbo, Vanda och Kyrkslätt framför allt sticker ut.

Resultaten i den individuella analysen av partival i riksdagsvalet 2011 antyder att trenden kan vara kopplad till de språkliga sammanhangen. När betydelsen av språkliga variationer inte slog igenom speciellt starkt i analyser genomförda på riksdagsvalet 2003 väger de åtta år senare relativt tungt. Fortfarande spelar i och för sig de sociala faktorerna stor roll för om en finlandssvensk väljare röstar på Svenska folkpartiet eller inte. Men skillnaden jämfört med början av 2000-talet är att de språkliga förutsättningarna väger minst lika tungt som social bakgrund. Resultatet kan tolkas som att modersmålet i sig inte är lika starkt kopplat till partivalet som tidigare. Istället blir nyanserna viktigare. Framför allt tycks språkanvändningen i dagligt och privat bruk vara avgörande för om man prioriterar språkfrågan högre än andra frågor i politiska sammanhang.

Utifrån de resultat som har presenterats här kan man anta att trenden mot en ökad andel språköverskridande äktenskap, som dessutom är vanligare i tvåspråkiga kommuner på lång sikt kan få omfattande konsekvenser

för finlandssvenskarnas röstningsbeteende.<sup>67</sup> Det är precis de här grupperna som enligt analyserna presenterade i det här kapitlet i större utsträckning än andra finlandssvenskar väljer att lägga sin röst på något annat parti än SFP. Att de gör så är i sin tur ett tecken på att svenska språket som politiskt projekt och som politisk skiljelinje inte fyller en mobiliserande och samlande funktion för dessa grupper. En alternativ tolkning är att finlandssvenskar som lever i en mer finskspråkig vardag inte instämmer i den politiska linje som Svenska folkpartiet för i språkfrågan och att man därför i större utsträckning väljer andra politiska alternativ.

Oberoende vilken tolkning som ligger närmast sanningen är det uppenbart att utvecklingen på lite längre sikt kan medföra grundläggande förändringar i förutsättningarna för politisk intressebevakning med inriktning på svenska språket. Svenska folkpartiets *raison d'être* är svenskan och bevakningen av de svenskspråkiga intressena i det finländska samhället. Den dag då denna fråga inte längre av den stora majoriteten av finlandssvenska väljare upplevs som överordnad andra politiska frågor, eller då en stor del av de finlandssvenska väljarna inte anser att SFP har den bästa och mest trovärdiga politiken på området har partiet problem. Analyserna som presenteras i det här kapitlet tyder på att uppluckringen av den kollektiva identiteten är en utveckling som obönhörligen har startat och som under 2000-talet har förstärkts. Om partiet kan mota Olle i grind återstår att se.

---

67 Finnäs 2012, s.21f.

*Bilaga 1. Determinanter för SFP-röst (logistisk regression)*

	<b>Oddsquot</b>	<b>Sign.</b>	<b>(St.fel)</b>
<b>Kön (man)</b>	0,73	**	(0,07)
<b>Ålder</b>	0,83		(0,10)
<b>Utbildning (universitet)</b>	1,83	**	(0,33)
<b>Ekonomisk situation (utmärkt)</b>	2,85	*	(1,23)
<b>Subjektiva kunskaper i finska (utmärkta)</b>	0,48		(0,22)
<b>Hemspråk (svenska)</b>	6,59	***	(1,46)
<b>Språk i närsamhället (svenska)</b>	1,75	*	(0,41)
<b>Kommunspråk (svenska)</b>	0,35	~	(0,19)
<b>Nyland</b>	1,87	***	(0,08)
<b>Egentliga Finland</b>	2,14	***	(0,17)
<b>Vasa</b>	2,80	***	(0,54)
<b>N</b>	841		
<b>Pseudo R<sup>2</sup></b>	0,12		

**Kommentarer:** \*\*\* p<0.001, \*\*p<0.01, \*p<0.05, ~p<0.09. Robusta klustrade standardfel används i analysen för att kontrollera för kontextuella effekter på valkrets nivå. Helsingfors valkrets fungerar som referenskategori.



## UTSIKTER FÖR SVENSKA MEDIER I FINLAND DÅ HELA HAVET GUNGAR

*Tom Moring*

Utgångspunkten för detta kapitel<sup>68</sup> är att de finlandssvenska mediernas ambition att stöda demokrati, kultur och språk idag förutsätter en resolut insats för att optimera resurser och kompetenser. I en traditionell mediavärld har svenska medier i Finland klarat sig jämförelsevis väl. Utbudet i tidningar, radio och television har varit tillräckligt för att de som vill följa sin samtid och få sin vardagsinformation på svenska har kunnat göra så. Idag krackelerar bilden och framförallt bland unga förändras medievana på ett sätt som hotar det svenska medielandskapets kontakt till hela den svenskspråkiga befolkningen och på sikt mediernas fortbestånd.

I konkurrens om publik och annonsörer riktar sig de traditionella medierna i allt högre grad mot lokalsamhället. Samtidigt öppnar stora nationella och internationella aktörer som dominerar webbmediavärlden, så som kvällstidningar och internationella sökmotorer, fönster för lokal annonsering. De traditionella svenska mediernas betalande publik minskar och annonsörerna viker undan. Detta leder till en sviktande ekonomi och till att möjligheten att finna anställning i mediebranschen minskar.

Färre måste göra mer för att det svenska medielandskapet skall kunna hävda sig i internationell och nationell konkurrens. Konkurrerande verksamheter rekryterar många förmågor som tidigare har sökt sig till journalistyrket och andra mediejobb. Tillgängliga personresurser räcker inte till för att göra allt som behövs för att med nuvarande arbetssätt upprätthålla ett allt mångsidigare medieutbud. En anpassning till nya mediemodeller och nya sätt att skapa medieinnehåll måste ske. Detta förutsätter att nya kompetenser utvecklas. Samlade prioriteringar måste till då alla inte längre klarar av att göra allt. Samtidigt är det väsentligt att den svenska mediavärlden i Finland samlat klarar av sina många uppdrag: att tjäna lokalsamfundet, att bidra till ett informerat medborgarskap med nationell tyngd, att erbjuda en utsikt mot världen, att upprätthålla en levande svensk kultur, och att stimulera debatten på och om det svenska i Finland.

Uppdragen är många och förändringen snabb. Medielandskapet som helhet – och det finlandssvenska som del av det – lever i en situation där hela havet gungar.

---

68 Kapitlet bygger på rapporten *Ett livskraftigt medielandskap på svenska i Finland* (Moring, red., 2014), som utarbetades av det redaktionella laboratoriet vid Svenska social- och kommunalhögskolan på beställning av Rundradion, KSF Media, HSS Media och Stiftelsen för Åbo Akademi.

## EN ASYMMETRISK UTGÅNGSPUNKT

Tidigare har det svenska medielandskapet i Finland varit rätt nära målet att vara institutionellt komplett. Medierna har på svenska förmått tillhandahålla ett innehåll på godtagbar nivå över alla relevanta medieplattformar. Idag ifrågasätts detta, och kontakten framförallt till en yngre publik har allvarligt eroderat.

Internationell forskning visar att digitaliseringen leder till att balansen i kulturkonsumtion i tvåspråkiga miljöer tenderar att tippa över till språkmajoritetens fördel om inte attraktiva utbud och kommunikationskanaler finns som uppmuntrar till användning av det språk som befinner sig i minoritetsposition. Språkbeteendet, även i Svenskfinland, blir i en digitaliserad medieomgivning prövat på en ny och svårpåverkad marknad (Moring 2014, Graffman 2014), och medierna i det omgivande samhället går alla in för att hävda sig på denna marknad med riktade satsningar. Om svenskan skall kunna hävda sig i bruket av massmedier och sociala medier förutsätts ett nytänkande inom den svenskspråkiga mediesektorn i Finland. Siktet måste vara inriktat på att samfällt maximera de insatser som skapar sådant värde på svenska som kan gör sig gällande på en allt mer diversifierad marknad där finskan och engelskan dominerar omgivningen. Förmågan att göra sig gällande i digital miljö är en förutsättning för språkmiljöns överlevnad (Kornai 2013).

Tills vidare har det svenska medielandskapet byggts på fundament som är ekonomiskt hållbara. Nu står de svenska medierna i Finland – liksom många finska – inför en svår anpassningsprocess där de ekonomiska modeller medievärlden har byggt på snabbt bryts ned (Picard 2014). Redan nu är den ekonomiska situationen för dagstidningarna ohållbar och kräver anpassning. Inom en snar framtid öppnar sig ett svalg om inte nya former av inkomstgenerering kan hittas. Även Rundradion (Yle) står inför sparåtgärder, ett första tecken var beslutet år 2014 att inte inflationsjustera Yle-skatten. Därför förutsätter ekonomiska realiteter att de svenska medierna samordnar sin verksamhet så att resurserna används rationellt. Samarbetet bör ta sikte på de delar av medieverksamheten där samlade insatser bidrar till att säkra och utveckla medieutbudets kvalitet så att det svenska inslaget även framledes kan göra sig gällande i det allt mer digitala finländska medieutbudet.

Det är uppenbart att medievärldens utmaningar idag förutsätter samlade och koordinerade satsningar av de svenska medierna i Finland. Lyckas de kan mångfalden i landets svenskspråkiga medieutbud öka till minskade kostnader. Genom att frigöra resurser för att skapa sådant medieinnehåll som är unikt, som stöder kvaliteten – i form av det unika värde som skapas på svenska – stöds mångfalden med stärkta insatser i de särskilda uppdrag

där de svenska medierna står ensamma (jfr. Malmgren 2006). Samarbete och samordnad hantering av gemensamma uppdrag kan bidra till att nytt och unika värde i medieutbudet kan skapas.

## FÖRSÖK HAR GJORTS

Det svenska medieutbudet och dess ekonomiska och journalistiska villkor har analyserats i en serie rapporter genom åren (Thölix 1994, Moring 1998, Kevin 2002, Rex 2006.) Alla pekade på behovet av att intensifiera samarbetet mellan de finlandssvenska medieaktörerna.

En del, men bara marginella åtgärder som föreslagits i de tidigare utredningarna har förverkligats. Samarbetet har stärkts framförallt inom de finlandssvenska tidningshusen. Svensk Presstjänst (SPT), en gemensam organisation som finansieras av de finlandssvenska tidningshusen med fondstöd, erbjuder ett fokuserat tillägg till det svenska nyhetsutbud som tillhandahålls av Finska Notisbyrån. SPT:s material har ett betydande genomslag i de svenskspråkiga tidningarna. SPT driver även ett språkvårdssamarbete med årliga konferenser och specialister som ger språkstöd åt redaktionerna. Vidare har SPT varit huvudman för projektet *Tidningen i skolan*.

De finlandssvenska fonderna bidrar även till Yles svenska verksamhet genom att delfinansiera gestaltande produktion och dokumentärproduktion, och genom samorganiserade evenemang. Under ett antal år finansierades t.ex. Yles svenska morgonprogram *Min Morgon* till betydande del med fondmedel. I decennieskiftet 2010 diskuterades även ett fördjupat samarbete mellan Yle och fonderna med avsikten att säkerställa mångfalden i den svenskspråkiga utgivningen i form av ett samägt dotterbolag med Yle och fonderna som delägare. Bolaget skulle ta över en del av produktionsansvaret av program på svenska, framförallt just gestaltande och dokumentärproduktion samt anordnandet av evenemang. Fonderna förutsatte att detta inte fick innebära en minskning av den svenska verksamhetens procentuella andel av de allmänna medel som tillkommer Yle. I sonderingarna var en utgångspunkt för Yle att utgivaransvaret skulle ligga hos Yle och att Yles förvaltningsråd skulle ge riktlinjerna för utbudet. Förslaget förföll på ett internt motstånd inom Yle:s ledningsgrupp och i delar av Yles förvaltningsråd. I dagens läge skulle ett arrangemang av denna typ vara ännu svårare att uppnå på grund av strängare regelsystem som berör utomstående finansiering av Yles verksamhet. En avknoppning skulle även i praktiken vara svårare att genomföra då Yles svenska verksamhet – bland annat, men inte enbart, på nätet – i allt högre grad har integrerats med den övriga produktionen inom bolaget.

Ett övergripande samarbete diskuterades på allvar även i anslutning till projektet *Ett livskraftigt medielandskap på svenska i Finland* (se fotnot 68), då de finlandssvenska tidningshusen med kniven på strupen inledde diskussioner om gemensamma digitala satsningar i större skala. Dessa planer har dock tillsvidare fått vänta medan tidningshusen genomför omfattande interna omorganiseringar och personalnedskärningar.

## FINLANDSSVENSKA MEDIERS RAISON D'ÊTRE

Detta kapitel skrivs i en situation där de svenskspråkiga medierna fortfarande når merparten av den finlandssvenska publiken över traditionella medier och där konkurrensen om mediebruk på digitala plattformar ännu är förhållandevis moderat. Fallhöjden är hög men reaktionstid finns. Den äldre generationen är fortfarande starkt uppknuten till såväl svenska tidningar som radio och television. Erosionen bland yngre är ännu inte total.

Mediebetendets betydelse för kulturen understryks av att medierna har fått en så stark närvaro i vardagen. Enligt TNS Gallups (upprepade) undersökningar umgås den finländska befolkningen i snitt över 8 timmar per dag tillsammans med (huvudsakligen) massmedier. Bruket har under senare år förändrats så att mera individualiserade medier har fått en ökande andel bland unga. Tidsanvändningen har då snarare ökat än minskat. Det finländska mediebruket är rätt omfattande i ett nordiskt perspektiv, men en undersökning publicerad av den brittiska mediemyndigheten Ofcom (Ofcom 2014) visar ännu högre siffror i Storbritannien. En tankeväckande observation är att 16–24 åringar där dagligen får 14 timmar av mediebruk att rymmas inom drygt 9 timmar, på grund av ett omfattande simultant bruk av olika medier.

I den digitala världen kan mediernas språkpåverkan få en dramatisk ny betydelse. Den ungerske forskaren András Kornai hävdar, utifrån en matematisk analys av hur språk hittills har gjort sig gällande i den digitala världen (Kornai 2013) att bara omkring 250–350 av de 7 000 språk som finns idag kommer att klara övergången till en digital tidsålder. Uppenbarligen är detta ett problem som på sikt mera kommer att beröra finskan än svenskan i ett globalt perspektiv, men för de svenskspråkiga i Finland blir det en fråga om att följa med i utvecklingen och inte halka efter. Och i denna utveckling har medierna en central roll.

## MEDIERNAS MÅNGA FUNKTIONER

Utifrån att en flerspråkighetsnorm skall förverkligas i vardagen krävs insatser såväl av dem som talar språket som av det omgivande samhället. För att möjliggöra språkbruk i vardagen förutsätts att språket stöds genom institutionellt kompletta nätverk av service där medierna ingår som en väsentlig del. Enligt flera samstämmiga undersökningar upplevs svenskan i Finland som värdefull av en majoritet av befolkningen. Språket används av en betydande folkgrupp som är beroende av svenska som mediespråk för att informera sig.

I ljuset av jämförande analyser av medier i minoritetsställning (Moring 2007, Moring och Godenhjelm 2010) förutsätts av ett fungerande mediesystem bland annat:

- att medielandskapet är institutionellt komplett
- att medierna är i användning i den svenskspråkiga vardagen i Finland
- att medierna kan fylla uppgiften att informera, granska och utgöra forum för debatt inom samfundet
- att medierna kan fylla sin uppgift som brobyggare till det omgivande samhället
- att medierna bidrar till kvalitet och mångfald

Medier på svenska når även en betydande finsk språkgrupp. En positiv utveckling av svenskans ställning i Finland förutsätter även att en intresserad finskspråkig allmänhet finner stöd för sitt intresse för att kommunicera med en svenskspråkig kultursfär på svenska och även på finska.

Medieforskning, såväl i Finland som annorstädes, visar tydligt att språkligt förankrade kulturer i minoritetsställning lätt marginaliseras i medievärlden om inte ett komplett utbud kan erbjudas (Moring 2007, Moring och Godenhjelm 2010). Minoriteterna är språkkunniga och tar lätt till sig medieinnehåll på majoritetsspråket. Tidningarna har sin roll som ofta organiskt knyter an till lokalsamfundet och organiserar detta, radion når över regionala gränser med en roll som starkt kopplar till språket och ungdomskulturen, och televisionen är det fönster utåt som öppnar för en bredare förståelse för minoriteten i en nationell kontext (Moring och Godenhjelm 2010, Markelin, Husband och Moring 2013, Vincze och Moring i tryck). Till detta kommer nu tilläggsuppdraget att erbjuda ett attraktivt medieinnehåll anpassat till webbvärlden och mobil kommunikation, på ett sådant sätt som kan göra sig gällande i fildelning och bland klickmonster. För att denna värld skall fungera på svenska i Finland måste dessutom unga ”prosumers” vara intresserade av att agera som producenter och konsumenter på sitt eget språk, vilket har visat sig vanskligt i minoritetssammanhang (Graffman 2014).

Framförallt morgontidningarna har såväl i Finland som i andra nordiska länder satsat på lokaljournalistiken som det fällt där de har en särskild nisch som kan hålla även på sikt. Det är i ljuset av erfarenheter på olika håll i Europa också tydligt att tidningarna har haft särskilt stor betydelse för att organisera samhörighetskänslan, det som i internationell forskning kallas *community* (se t.ex. Moring och Godenhjelm 2010). Däremot är det inte säkert att nischen i framtiden bibehålls så ostörd som tidningshusen gärna skulle önska. Flera hotbilder framträder.

För det första har stora internationella aktörer, så som sökmotorerna, redan utvecklat sin informationsservice och sin annonsförsäljning så att de når djupt in i lokalsamfunden. För det andra är de nationella underhållningsorienterade medierna, så som Aftonbladet i Sverige, redan inne på de lokala marknaderna och delar på den lokala mobilannonseringen (Medievärlden 2014). Liksom de stora internationella aktörerna använder de nationella medierna geopositionering, och erbjuder lokala användare (läs: en ung lokal publik) ett annonsutbud som genereras i användarens näromgivning. Tillsammans med automatiskt genererade nyheter som samlar material från lokala medier kan detta bli en allvarlig konkurrent såväl om annonsinkomster som om unga mobilanvändares intresse. För det tredje skulle en ensidig orientering mot det lokala innebära en domämförlust för den svenska medievärlden, som hittills har haft en förmåga att belysa världen mera helhetsmässigt för sin publik, vilket kan bli en inledningsfas till de finlandssvenska mediernas *diglossi*, till en isolering av språket till den privata sfären.

Olika undersökningar<sup>69</sup> visar att finlandssvenskars mediebruk sprids över flera medietyper på olika språk, på nätet är de två finska kvällstidningarna Iltasanomat och Iltalehti mest frekventerade, dagligen eller nästan dagligen frekventeras de av 21 procent av finlandssvenskarna. Sveriges Aftonbladet och Expressen når tillsammans cirka 17 procent, Svenska Yle 14 procent, och de större finlandssvenska dagstidningarna – på grund av sin regionala uppdelning – något under 10 procent (Barometern 2014). Denna observation visar tydligt att olika medier har olika funktion för publiken.

Enligt en undersökning 2009 höll en klar majoritet av de tillfrågade med om påståendet att de främst vill att de finlandssvenska medierna erbjuder samma innehåll som de finskspråkiga medierna men på svenska, en betydande del av publiken förhöll sig neutralt till det och bara en liten grupp motsatte sig (BIM 2009). Samma undersökning visade också att finlandssvenskarna i gemen har tilltro till kvaliteten på det svenska medieinnehållet,

---

69 Tvåspråkighet, identitet och medier i inter- och intrakulturell jämförelse (BIM) och TNS-Gallup, Svenska social- och kommunalhögskolan 2009 (742 respondenter), Barometern, Institutet för samhällsforskning, Åbo Akademi Vasa 2014 (970 respondenter).

det upplevs vara lika bra som det finskspråkiga. För nästan alla läsare var det viktigt att orientera sig allmänt i samhället. Detta ansågs viktigt av de allra flesta. Även lokala frågor och finlandssvenska frågor ansågs viktiga av en överväldigande majoritet av publiken medan mycket färre – en dryg fjärdedel – önskade att medierna skulle fokusera mera på uttryckligen finlandssvenska frågor. Finlandssvensken i gemen vill alltså inte isoleras från samhället i stort i sitt mediebruk utan önskar kunna delta jämlikt i samhälle och kultur på sitt eget språk.

Även om det finlandssvenska upplevs som en central identitetsfaktor i alla de regioner på fastlandet som ingår i det som betecknas som ”Svensk-finland” (Nordberg och Eklund 2011) skiljer sig den föreställda gemenskapen (jfr. Anderson 1991) tydligt i Nyland och Österbotten. Då den starkt tvåspråkiga nyländska publiken söker sig till ett finskt underhållningsutbud som tillhandahålls av inhemska televisionskanaler och kvällspress är motsvarande beteende bland svenskspråkiga i Österbotten starkt riktat mot Sverige. Tidningarna i Nyland, inklusive Hufvudstadsbladet, har svag spridning i Österbotten och de österbottniska tidningarna når bara marginellt södra Finland. Gemensamma mediekkanaler finns, framförallt TV-nytt på Yle Fem och Svenska Yles radiokanaler Radio Vega och X3M. Men till andra delar har mediavärlden redan länge varit regionalt diversifierad med klart skilda språkstrategier som följd. (Moring och Nordqvist 2002.)

## ETT KONTEXTUELLT PERSPEKTIV: MEDIESEKTORNIS UTVECKLING I FINLAND

Den ekonomiska tillväxten inom mediesektorn har under de senaste åren trendmässigt skett inom de elektroniska medierna. Mellan 1950 och 2010 har andelen blivit tio gånger större – med en tillväxt från 3 till 29 procent. Särskilt snabb har ökningen varit mellan åren 2000 och 2010, framförallt på grund av de digitala mediernas ökade andel. Under samma tid har tryckta medier gått tillbaka, från 85 till 64 procent. Dagstidningarna har backat med mer än en tredjedel av sin andel, från 38 procent av mediemarknaden år 1950 till 22 procent år 2010. I den här utvecklingen syns tydligt två trappsteg. Då televisionen slog igenom under 1950–60-talen sjönk dagstidningarnas andel med 9 procentenheter, under 2000-talets första decennium då den digitala världen slog igenom sjönk dagstidningarnas andel med 6 procentenheter. (Sauri och Picard 2012, 37). Efter år 2010 har trenden fortsatt, vilket innebär att fallet nu är minst lika stort som det då televisionen slog igenom.

Uppgifterna om hur mediereklamen har utvecklats (TNS Gallup, Maionnan neuvottelukunta 29.1.2014 ) visar en fortsatt nedgång med 8 procent för hela mediesektorn och med hela 15 procent för dagstidningar under 2013, och en ytterligare nedgång under första kvartalet 2014 med närmare 5 procent jämfört med föregående år (TNS Ad Intelligence 2014). Det bör observeras att dagstidningarnas annonsutveckling drabbades särskilt, samtidigt som upplageutveckling år 2013 föll i accelererad takt.

För svenskan i Finland är det väsentliga – och bekymmersamma – i denna utveckling att tillväxten har skett inom de sektorer där finlandssvenska medier inte är starka, dvs. kommersiell radio- och televisionsverksamhet. Nu går utvecklingen vidare i webb- och mobilvärlden, där marknaden är global och ytterligare utmaningar möter från internationell konkurrens.

## MEDIEPOLITIKEN I FINLAND FÖRSVÅRAR SITUATIONEN FÖR MEDIERNA

Mediefältets ekonomiska utveckling i Finland har under de senaste åren därtill påverkats av att en omsättningsskatt infördes på prenumerationsavgifter, år 2012 var den 9 procent, år 2013 10 procent. Denna beskattning är unik i Norden, där antingen ingen beskattning eller lägre skattesats gäller (Suomen lehdistö/Finlands press 4.9.2013). Statens selektiva presstöd som år 2007 uppgick till 6 miljoner euro nedmonterades år 2008 till förmån för ett partistöd, kompletterat med ett mindre stöd för medier som utges på minoritetsspråk (0,5 miljoner euro).

Det finländska presstödet delas i sin helhet ut till medier på fem särskilt nämnda språk i minoritetsställning. Hittills har största delen av stödet gått till Finska Notisbyråns svenska verksamhet. År 2013 var stödet till FNB 450 000 euro. Ett tillfälligt innovationsstöd för de kommersiella medierna har satts in i statens budgetplaner för år 2015 och 2016 för att försnabba tidningarnas övergång till det digitala.

I de andra nordiska länderna är presstödet huvudsakligen produktionsstöd. Presstödet i Sverige är till 89 procent produktionsstöd och 11 procent distributionsstöd. I Danmark är hela stödet produktionsstöd. I Norge är stödet till 92 procent produktionsstöd, till 7,5 procent stöd för samiska tidningar, och till 0,5 procent stöd för distribution i Finnmark.

Rundradions inkomster baseras på en särskild Yle-skatt som år 2013 ersatte den tidigare avgiften som uppbars utifrån att hushållet hade television. Skatten påförs varje 18 år fylld person personligen. Enligt beslutet skulle skatten årligen inflationsjusteras. Men i förhandlingarna om statens budgetramar för år 2015 har inflationsjusteringen tagits bort. Bortfallet förut-



sätter enligt Rundradions direktör Lauri Kivinen (Yle Uutiset 21.03.2014) bara år 2015 anpassningsåtgärder motsvarande 5–7 miljoner euro.

Utifrån exempel i flera europeiska länder finner vi att språkliga och regionala minoriteter även kan stödas i strid med de regelsystem som gäller för majoritetsspråket eller på nationell nivå. Sålunda finns speciella regler för reklam på katalanska i spansk television, upphovrättshantering av sport i televisionssändningar över den kymriska kanalen i Wales, hantering av gränsöverskridande televisionsprogram mellan Österrike, Tyskland och Italien (Sydtyrolen), eller Tyskland och Danmark (Moring och Godenhjelm 2010). En del sådana speciella arrangemang och undantag har även gjorts med tanke på det finlandssvenska, så som upphovsregler gällande musik i radio, återsändning av grannlandstelevision i Österbotten och på Åland, eller presstödet för medier som utges på minoritetsspråk (förutsättningarna för detta stöd utreds närmare av Ingves 2012).

Det svenska medielandskapet i Finland är unikt i Europa inte bara för sin omfattning med tanke på befolkningens storlek utan även för att det – med undantag av den avgörande roll Yle som public serviceföretag spelar inom den elektroniska mediesektorn – har klarat sig med synnerligen anspråkslöst offentligt stöd. I dagens läge är det viktigt att noggrant överväga vilka möjligheter som finns för att stärka de svenska mediernas position i Finland med sådana arrangemang som tillåter medier som utges för små marknader att utveckla sig. Det behöver inte nödvändigtvis bli fråga om offentligt stöd i form av finansiering, även uppluckrade gränser mellan public service och kommersiella medier kan bidra till att skapa sådant samarbete som tillåter det svenska medieutbudet som helhet att utvecklas på ett konkurrenskraftigt sätt.

## ETT MEDIESOCIOLOGISKT PERSPEKTIV: MEDIEBRUK FÖRR OCH NU

Den dramatiska förändringen i mediernas ställning är egentligen rätt lätt att förstå – sedd i backspegeln. Ser vi 30 år tillbaka i tiden dominerades den finländska mediescenen av tidningar och Rundradions radiokanaler. En vanlig familjs medieutgifter kunde bestå av TV-avgift, en till två tidningsprenumerationer, en veckotidning och en serietidning till barnen, sammanlagt omkring 700–800 euro per år i dagens penningvärde. Jämför vi detta med läget idag finner vi att kostnaderna per hushåll har stigit betydligt. En vanlig familj med två barn kan t.ex. ha en tidningsprenumeration (i stället för två förr), fyra smarttelefonanslutningar och billig bredbandsanslutning till bostaden, där två personer betalar Yle-skatt, därtill har familjen en ge-

mensam nätbeställning av typ Swefilm eller Netflix och en prenumeration på Spotify. Summan uppgår då till ungefär 1 700 euro per år. Lägg till ett betalkanalpaket, datorspel i stället för serietidningar, och en ny pekplatta eller telefon per år och summan rör sig mellan 2000 och 2500 euro.

Motsvarande uppgifter som beskriver mediekostnaderna i Sverige (Institutet för Mediestatistik, IRM och publikmätningföretaget MMS 2014) visar att kostnadsbilden där är rätt liknande. Hushållen betalar 17 000 kronor (ca 1 800 euro) i året för tillgång till det medieinnehåll som används. I den här beräkningen ingår inte kostnaderna för mottagarapparatur. Mer än en tredjedel av denna summa går till det som kallas för accesstjänster, dvs. internet- och mobilabonnemang. Kostnaderna för mobil och Internet uppgår idag till nästan samma summa som kostnaderna för tv-avgift, betal-tv och tidning tillsammans. Kostnaderna för mobil ökar, medan de minskar för Internet och tidningar. Läget för tv är stabilt (IRM-MMS 2014, Anshelm 2014).

Även om vi beaktar att levnadsstandarden i Finland har vuxit (med i snitt 1,3 procent per år under 1990-talet och 2,2 procent per år under 2000-talet) har hushållets medieutgifter ökat med mellan 100 och 200 procent mot en inkomstökning på 50 procent. Samtidigt har mer och mer information och underhållning blivit tillgänglig först på datorskärmar och senare på mobilskärmar. Inget under, alltså, att vi idag ser en snabb förändring i konsumtionsmönstren. Förändringen påskyndas av att människors privatekonomi under de senaste åren har kringskurits. Och det är tydligt att förändringen är irreversibel. En tillbakagång till ett tryggt och skyddat medielandskap finns inte.

## MEDIEUTVECKLINGEN UR ETT PUBLIKPERSPEKTIV: SKÄRMEN STYR

Forskare som närmar sig den digitala förändringen i medievärlden är idag i stort sett eniga om många av de processer som vi står inför. Såväl kvalitativa som kvantitativa analyser av mediebruk i framtiden visar att skärmen håller på att ta över många av de funktioner och stora delar av den tid vi använder med medier. Tidningsläsningen förändras rätt långsamt. Trenden är svagt negativ för tryckta tidningar, medan tidningarna via andra plattformar kompenserar för bortfallet. Den digitala läsningen riktas dock i hög utsträckning till de stora nationella medierna (Helsingin Sanomat, kvällstidningarna, Aamulehti) och till affärstidningar. Jämför vi daglig tidningsläsning år 2004 med daglig tidningsläsning 2014, och räknar bort Helsingin Sanomat och kvällstidningarna i båda fallen, är den dagliga kon-

takten med tidning nästan identisk, läsningen har ökat från 67 till 68 procent. Läsning digitalt sker oftare men i kortare sjok än papperstidningsläsning. Det är dock oklart hur den stora förändring som är på gång påverkar fördelningen av läsning mellan olika plattformar då den mobila läsningen starkt ökar. Detta är också den största utmaningen för de svenska medierna i Finland.

Då digital kommunikation förmedlad via en mängd olika skärmar styr mediebruket i framtiden förändras även mediemarknadens natur. Robert Picard beskriver affärskonceptets förändring från en traditionell mediemarknad till den nya mediemarknad som nu uppstår som en övergång från standardiserade produkter med hög efterfrågan, sålda på en ineffektiv marknad som erbjuder tryggt kassaflöde och hög profit till specialiserade produkter med lägre efterfrågan som säljs på en effektivare marknad med lägre kassaflöde och till normal profit (föredrag, Next Media 2014).

Denna förändring förutsätter även att begreppet kvalitet definieras på ett nytt sätt. Det är mera meningsfullt att tala i termer av vilket värde medierna kan erbjuda. Robert Picard ger fem infallsvinklar på begreppet: värde för konsumenter, värde för journalister, värde för investerare, värde för annonserer och värde för samhället (Picard 2011, 23–29). Dessa (och eventuellt ytterligare) värden måste vägas mot varandra samtidigt som de tillsammans skapar grunden för välmående medier.

Mediernas tidigare beroende av framförallt varuförsäljning och reklam kompletteras och ersätts av nya verksamheter som bygger på värdeskapande i relationen företag till konsument och företag till företag, en utveckling som redan pågår inom de finlandssvenska tidningshusen. Den logik som mediernas värdeproduktion bygger på kommer i detta sammanhang att förändras i grunden, säger Robert Picard. Nu förutsätts medierna kunna hantera många sådana processer som tidigare har spelat en underordnad eller obefintlig roll. Förändringen har visat sig vara svår att hantera för journalistkåren som är van vid att förhålla sig avståndstagande till kombinationen av publicering och kommersiell nytta.

## ÄVEN TIDSSTUDIERNÄ GER KLART BESKED

Ovan noterades redan att tidningarnas publik inte har minskat, trots att upplagorna sviktar. Däremot har lästiden minskat betydligt. Statistikcentralens senaste tidsanvändningsstudie (Ajankäyttötutkimus 2009) visar att finländska män använde nästan en tredjedel mindre tid för tidningsläsning år 2009 jämfört med trettio år tidigare. Bland kvinnor sjönk tiden med en femtedel. Båda könen använde år 2009 mellan 35 och 40 minuter för läs-

ning. Samtidigt fördubblades användningen av elektroniska medier, inklusive digitala medier. Bland män ökade användningen till 3 timmar 20 minuter, bland kvinnor till 2 timmar 20 minuter. Bland 15–24 år gamla har läsningen under 20 år sjunkit till omkring en femtedel, från 9 minuter år 1988 till 2 minuter år 2010. Bland 25–34 år gamla har tidningsläsningen sjunkit till mindre än hälften, från 17 till 7 minuter per dygn.

Särskilt tankeväckande är förändringen i hur ofta man i olika åldersgrupper tar i tidningen. Den tid människor i olika ålder använder för dagstidningsläsning har förändrats kraftigt, och även här är det relativt sett största förändringarna skett i de yngsta åldersgrupperna. År 1991 läste tre av fyra ungdomar under 25 år dagstidningar varje dag, år 2009 mindre än hälften.

Dessa rön stöds av motsvarande rön i Sverige. Ingela Wadbring har i en analys av fyra generationers mediebruk kunnat konstatera att 80 procent av den generation som fötts före 1945 genom hela livet har läst tidning dagligen (dvs. minst 5 dagar i veckan). Denna generation håller fast vid sitt mediebeteende, och är även trogna radiolyssnare och tittare på lineär television. I följande generation ("Baby Boomers", födda mellan 1946 och 1964) läste 74 procent tidning vid 30-årsålder. Även i denna generation har läsandet varit relativt stabilt. Tidningsläsningen börjar förändras i följande generation ("Generation X") som består av personer födda mellan 1965 och 1976. Vid 30-årsålder läste 63 procent tidning. Läsningen har hållits på samma nivå fram till 2011, men ungefär en fjärdedel av läsarna läser digitalt. Av dagens unga generation ("DotNets"), född efter 1976, läser bara 40 procent tidning som trettioåringar. Av dessa läser mer än var tredje tidningen digitalt. (Wadbring 2014.) Det är värt att understryka att de tre äldre generationerna har visat sig vara rätt stabila i sin tidningsläsning genom åren. Vanor som etablerades i 30-årsåldern har hållit i sig genom livet, även om en del av papperstidningsläsningen under de senaste åren har blivit digital. I den yngsta generationen sker en trendmässig nedgång som inleds vid millennieskiftet. Då läste ännu i genomsnitt närmare 60 procent i denna generation tidning varje dag, nu alltså 40 procent – en minskning med en tredjedel. Andra undersökningar visar att samma generation också har börjat överge lineärt sänd television till förmån för olika typer av nätbaserade televisions- och filmutbud.

Ingela Wadbring konstaterar att det såväl från ett samhällsperspektiv som från ett branschperspektiv anses vara viktigt att alla tar del av nyheter. Hennes analys pekar dock på att exponeringen för nyheter avtar, och balansen i medierna skiftar allt mera mot underhållning. Detta leder till en polarisering i mediebruket. De grupper som växer är å ena sidan nyhetsnördarna och å andra sidan nyhetsundvikarna, vilket leder till ökade klyftor mellan olika typer av mediekonsumenter. (Wadbring 2014.)

## DET SVENSKA MEDIELANDSKAPET I FINLAND: RESURSER FINNS ÄNNU...

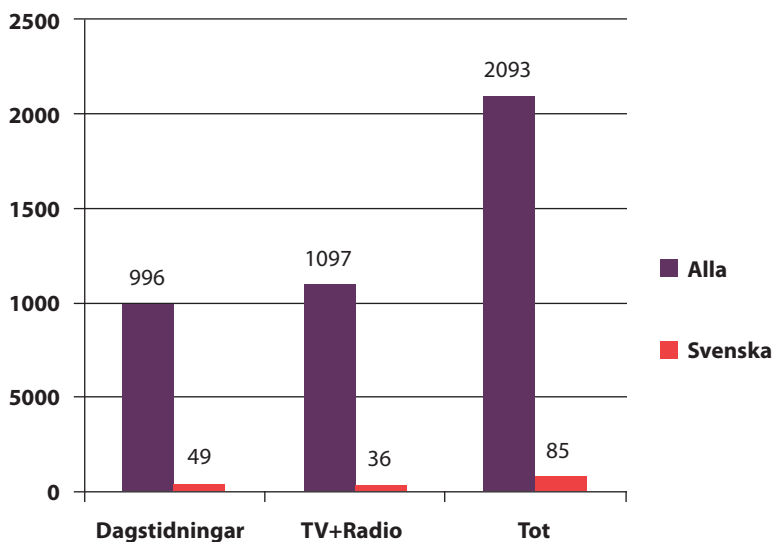
Det svenska medieutbudet i Finland har – med vissa undantag – vuxit ända fram till 2010-talets ekonomiska kriser (Moring 2014). Vi lever just nu i ett uppenbart brytningsskede. Som ovan har framkommit är de finlandssvenska medierna fortfarande förhållandevis väl resurserade, och det är därför särskilt intressant att granska hur dessa resurser utnyttjas och hur de står sig i nationell och internationell jämförelse. I jämförelse med andra minoriteter av motsvarande storlek hör vi till de bäst medierustade i världen. Detta gäller såväl tidningar som radio och television, såväl antal journalister som de medel vi har till förfogande (Moring och Godenhjelm 2010). Av de finlandssvenska journalisterna arbetar närmare 60 procent vid Yle. Beroendet av offentlig finansiering är alltså stort inom elektronisk kommunikation, även om också dagtidningarna har betydande personella resurser som i de finlandssvenska regionerna ger en slagkraft som rätt väl motsvarar de finska medierna i samma regioner.

De finlandssvenska medierna har alltså fortfarande betydande personalresurser. Även de medel de finlandssvenska medierna har till sitt förfogande är betydande. Årligen omsätter de finlandssvenska medierna omkring 85 miljoner euro per år. Bland de europeiska språkliga minoriteterna är det bara katalanerna, walesarna (men enbart på TV-sidan) och tyskarna i Sydtyrolen som kan mäta sig med denna resursnivå.

Det svenska medielandskapet är även regionalt täckande med tanke på Svenskfinland. Sammanlagt finns 13 tidningstitlar, av dessa är 8 dagstidningar som utkommer fyra till sju dagar i veckan (två av dessa på Åland). Två radiokanaler sänder på svenska, uppdelade enligt genre. Rundradion har fem regionalredaktioner som i stora drag motsvarar tidningarnas utgivningsområden (östra Nyland, huvudstadsregionen, västra Nyland, Åboland och Österbotten). Vidare finns en tv-kanal, Yle Fem, som enligt innehållsanalyser som Kommunikationsministeriet låter utföra hör till de mångsidi-gaste i sitt utbud (Juntunen och Koskeniemi 2013, 43–44).

Men trots en i huvudsak expansiv utveckling fram till slutet av 2000-talets första decennium har utvecklingen av det svenska medielandskapet i Finland inte lyckats hålla jämn takt med utvecklingen av det finska. på 1970-talet då Yle erbjöd två finska radiokanaler och nästan en hel svensk, då det svenska utbudet på de två finska tv-kanalerna uppgick till 13–14 timmar i veckan och då den finska och finlandssvenska tidningsutgivningen var rätt liknande i profil var det svenska utbudet som helhet närmare det finska än det är idag. En sammanställning av alla kostnader för medieverk-samheten inom vilka de finlandssvenska medierna är aktiva och de svenska mediernas andel visas i figur 1.

Figur 1. Andel svenskt medieutbud av inom de medietyper inom vilka det finns ett svenskt medieutbud (miljoner euro). (Källor: Statistikcentralen, Massmediestatistik 2012, Massmediemarknaden, samt de finlandssvenska medieföretagens bokslut)



Det svenskspråkiga medieutbudets totala omsättning utgör 4,1 procent av hela Finlands medieekonomi. De finlandssvenska dagstidningarnas omsättning utgör 5 procent av hela sektorns omsättning, Rundradions svenska verksamhet omsätter 3,3 procent av hela den elektroniska massmediesektorns omsättning. Jämför man investeringarna per capita för hela befolkningen med investeringarna per capita på svenska för de som anger svenska som modersmål visar det sig att det finska utbudet motsvarar 421 euro per person och år jämfört med 321 euro för det svenska. Detta förklaras självfallet av att det finlandssvenska medieutbudet inte var delaktigt i den kommersialisering av medieutbudet som tog fart i mitten av 1980-talet, då reklamtelevision och kommersiell radio till stor del befriades från tidigare reglering. Inom Yle och bland morgontidningarna har det svenska utbudet rätt väl lyckats hålla sin relativa tyngd. Men utvecklingen inom reklamfinansierade elektroniska medier, kvällstidningssektorn, tidskriftssektorn, affärstidningssektorn, och motsvarande digitala utbud förklarar i huvudsak den ojämna utvecklingen.

## BRUKET AV SVENSKSPRÅKIGA MEDIER I FINLAND

Ovan noterades att olika svenska medierna fyller olika funktioner i samhället och har olika varandra kompletterande roller med tanke på den svenskspråkiga publiken (Moring 2007). I denna publik har svenskspråkig television en svårare konkurrenssituation än de andra medierna. Däremot har finlandssvensk television ett större genomslag än något annat finlandssvenskt medium inom den finska publiken.

Den finskspråkiga publik som följer svenskspråkiga tidningar eller radio är högst marginell. Men enligt Yles egna och Finnpanels publikundersökningar<sup>70</sup> når Yle:s svenskspråkiga tv-kanal en finskspråkig publik som är större än den svenskspråkiga. Yle Fem når dagligen 33 procent av de svenskspråkiga, d.v.s. knappt 100 000, och 12 procent av hela publiken, vilket är mellan 500 000 och 600 000 människor.

Närmare hälften av den finskspråkiga befolkningen har förmåga att förstå största delen av innehållet i svenska medier (BIM 2009). Bland yngre är god kunskap i svenska mindre vanlig än hos äldre, men även bland dem klarar närmare hälften av att följa största delen av innehållet. Det finns alltså en betydande potential i att öka korsgången mellan det svenska och det finska framförallt i den digitala världen. Inom tidningssektorn kunde strategier för detta utvecklas i samarbete med finska medier, på motsvarande sätt som Yle har lyckats korsa finsk och svensk publik.

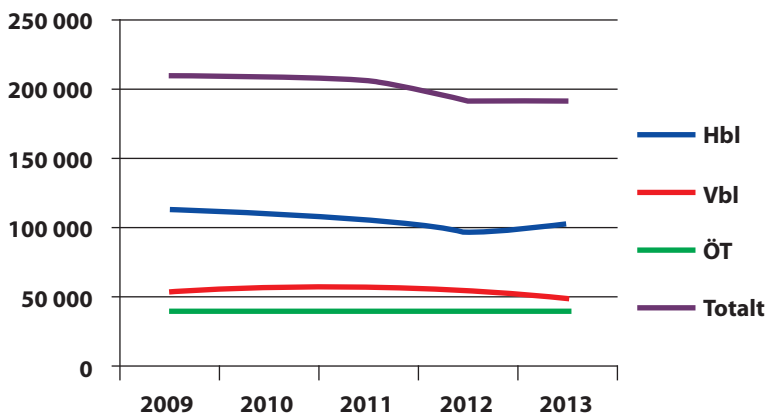
## DAGSTIDNINGARNA FÖRLORAR PRENUMERANTER OCH PUBLIK

Den svenska medievärlden i Finland mår bra av ett tillskott av brukare som är tvåspråkiga eller finska. Läsning av finlandssvenska dagstidningar har trendmässigt minskat under de senaste åren, även om nedgången har varit moderat (figur 2).

---

70 [www.finnpanel.fi/tulokset/tv/vuosi/share/viimeisin/](http://www.finnpanel.fi/tulokset/tv/vuosi/share/viimeisin/)

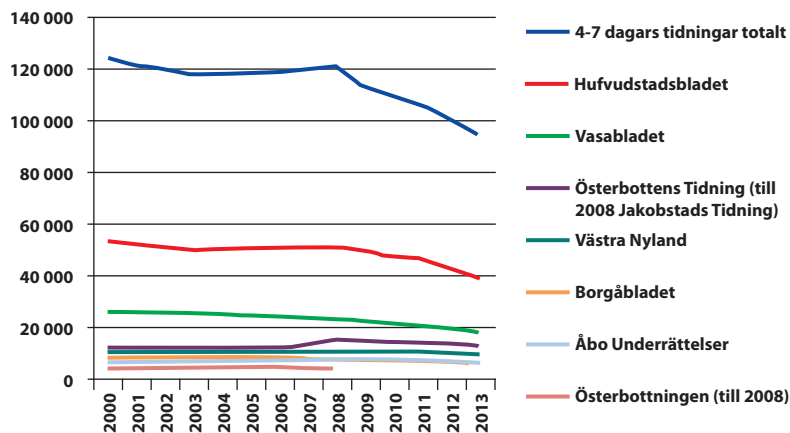
Figur 2. Antalet tidningsläsare, 2009–2013 (KMT Lukija, svenskspråkiga Kärkimediatidningar)



Förändringen i upplagorna är däremot dramatisk (figur 3). Den sammantagna nedgången i upplaga mellan åren 2003 och 2012 har varit något lägre bland svenska dagstidningar än bland finska, 15 procent mot 17 procent. Detta förklaras dock till stor del med nedgången i den finska kvällspressens tryckta upplaga – och kvällspressens läsarkontakt och ekonomi kompenseras av dess överlägsenhet jämfört med andra tidningar på den digitala marknaden. Till detta läsande kommer digital läsning, som ger ett betydande tillskott – dock mindre bland svenska tidningar än bland finska. De finlandssvenska tidningarna finns i samma härad som den finska landsortspressen, med ett tillskott kring 25–30 procent (Suomen lehdistö/Finlands press 5/2013, 14), men finlandssvenska tidningar används mera som papperstidning eller papperstidning plus digitalt jämfört med konkurrerande finska tidningar som har ett större tillskott av enbart digital läsning.



Figur 3. De finlandssvenska dagstidningarnas (4–7 dagar i veckan) printupplaga 2000–2013



## SVENSKA YLES PUBLIK ÄR STABIL TROTS ÖKAD KONKURRENS OM TV-PUBLIKEN

Svenska Yles publik är relativt stabil, såväl bland finsk- som svenskspråkiga, även om tv-kanalen Yle Fem förlorat något i publikkontakter under år 2013 i båda grupperna (figur 24). Detta följer en generell trend där små nischade tv-kanaler nu tar en del av publiken.

De svenska radiokanalernas publikkontakt har ökat i de yngre åldersgrupperna, svensk radio har fortsättningsvis en stark position bland lyssnarna (figur 25). År 2013 var Radio Vegas andel av den svenska publiken 48 procent och Radio X3M:s 15 procent. Sammanlagt gick alltså nästan två tredjedelar av finlandssvenskarnas radiolyssnande till de två svenska radiokanalerna. Radio X3M behåller sin position som mest lyssnad radiokanal bland unga. Radio X3M är för närvarande det enda finlandssvenska massmedieutbud som har förmåga att konkurrera om ungas intresse, även genom sin *community*.

## MEDIEANVÄNDNINGEN I OLIKA ÅLDERSGRUPPER

Att äldre svenskspråkiga är väl förankrade i den svenska medievärlden i Finland har redan konstaterats. Enligt den undersökning som gjordes 2009 (BIM) kom då en prenumererad dagstidning hem till över 90 procent av de svenskspråkiga som var över 50 år gamla. Bara drygt 30 procent av de som var yngre än 35-år fick en prenumererad tidning hem. Språket (läs: svenska) upplevdes som viktigt vid tidningsläsning av knappa två tredjedelar av de unga, medan mer än tre fjärdedelar av de äldre upplevde språket som viktigt. Trots dessa skillnader nådde svenska tidningar i stort sett hela publiken.

Radiolyssnandet var klart åldersuppdelat så att äldre finlandssvenskars radiolyssnande dominerades av Radio Vega – vilket även bekräftas av Yles egna publikundersökningar. Bara hälften av de unga nåddes av Radio Vega, men närmare två tredjedelar följde radio X3M. Jämfört med tidningsläsningen var det något färre i alla åldersgrupper som tyckte språket är viktigt i radiolyssnandet, dock tyckte över hälften i alla åldersgrupper att språket har betydelse.

Skillnaden mellan åldersgrupperna var enligt undersökningen större i TV-tittandet. Av de unga nåddes två tredjedelar av den kanal som idag heter Yle fem medan snart sagt alla bland de som var över 50 följde kanalen. Däremot tittade de unga mycket på MTV3 och televisionsprogram från Sverige. Språkets betydelse värderades klart lägre än för tidning och radio, bara i åldersgruppen över 50 ansåg knappt över hälften av de intervjuade att språket vara viktigt vid tv-tittande.

I webbvärlden fann undersökningen den minsta tillknytningen till svenska som mediespråk. Bland unga under 35 år var fördelningen mellan dem som huvudsakligen använde webben på svenska, finska och engelska jämt fördelad, med en tredjedel i varje grupp. Närmare hälften av de äldre över 50 år använde huvudsakligen webben på svenska, medan en knapp tredjedel använde finska och mindre än en femtedel engelska. En dryg tredjedel av de unga ansåg webbspråket viktigt, medan över hälften i den äldre åldersgruppen betonade språket.

Här skiljer sig mediebruket bland de svenskspråkiga i Finland tydligt från mediebruket bland de finskspråkiga. Av de finskspråkiga använder mer än 90 procent huvudsakligen webben på finska, medan knappa tio procent använder den på engelska.

De svenskspråkiga dras alltså åt många håll, och idag ändras situationen snabbt. En betydande del av den unga och unga vuxna publiken har i praktiken förlorat sin kontakt med svenska medier (Moring 2014). Hotbilden blir tydlig då beteendemönstret översätts i demografiska termer. Särskilt

oroande är att de trender som framträder i hela det finländska medielandskapet, med minskad användning av dagstidning i yngre åldersgrupper och svårigheter för Yle att konkurrera om en ung tv-publik, slår emot just de medier som traditionellt har haft den starkaste ställningen i Svenskfinland. Risken är att svenskan i många unga tvåspråkiga familjer faller bort som mediespråk. Om svenska medier inte finns närvarande i de familjer där barnen växer upp kommer med stor sannolikhet ett trappstegsbortfall att ske i följande generation.

Trots att den digitala världen erbjuder ett lika rikt utbud från Sverige i södra Finland som i Österbotten skiljer sig webbanvändningen betydligt i de två landsändorna (Moring och Godenhjelm 2010). Det österbottniska mediebruket visar på hur viktigt det är att uppmärksamma att svenskan i Finland inte står ensam. Medieutbudet i Sverige är betydande och framförallt populärkulturutbudet är välutvecklat på ett sätt som inom flera sektorer är världsledande. De finlandssvenska medierna förmedlar även till stor del material från Sverige. Det svenska innehållet på Yle Fem är ett exempel, musikutbudet inom radio X3M ett annat, och även de finlandssvenska tidningarna använder sig av material från Sverige. Men bara i Österbotten har de rikssvenska kommersiella medierna fått en betydande position. Detta avspeglar sig i en större användning inte bara av svenskspråkiga televisionsprogram men också av de svenska kvällstidningarnas digitala utbud. I södra Finland sker korsgången i populärutbudet snarare med det finska än med utbudet från Sverige. Detta är inte överraskande med tanke på hur djupt rotade medievanorna är inom publiken. Men det väcker till reflektion mot bakgrund av att utbudet från Sverige idag är så lätt tillgängligt digitalt. Kontakten till Sverige över Internet är en sektor som tillsvidare har uppmärksammats alltför litet med tanke på dess kulturella potential. Publiken finns redan i viss utsträckning där, vilket syns i analyser av hur svenska används på nätet. Medan norrmän, danskar och svenskar mest håller sig inom de egna landsgränserna har finlandssvenskarna en stark kontakt med Sverige. ( se Sofia Holmlund och Sara Östman, Finlandssvenskarna sticker ut på Twitter, Hbl 18.3.2014, Hampus Brynolf, Twittercensus 2014, <http://twittercensus.se/>)

Vi ser även en viss användning av det rikssvenska digitala utbudet – parallellt med utbudet från finska kvällstidningar – bland unga som går i svensk skola i södra Finland. Vi har även observerat, i kvantitativa och i kvalitativa undersökningar, att unga använder sitt modersmål aktivare då de själva uttrycker sig i sociala medier. Framförallt skolan förefaller vara en viktig faktor som stimulerar svensk kommunikation över sociala medier.

## ETT MEDIEÖKONOMISKT PERSPEKTIV: SVENSKSPRÅKIGA MEDIERNA TRÄNGDA

De ekonomiska utsikterna för de svenska dagstidningarna i Finland är milt sagt dystra. Även om upplagenedgången i stort sett motsvarar den på finskt håll bör det beaktas att de svenska tidningarnas lönsamhet genomgående har varit svagare. I södra Finland (med undantag av Västra Nyland, Åbolands skärgård och några starkare språköar öster om huvudstaden) motsvarar marknadsläget huvudsakligen en glesbygdsmarknad eftersom de svenskspråkiga bor uppblandat med den finskspråkiga majoriteten. Hufvudstadsbladet är därtill – med anspråk på riksspridning – en typisk överspridd tidning som inte kan stöda sig på en geografiskt kompakt läsarmarknad mot vilken annonsörerna kan rikta sig. För KSF Media som verkar i södra Finland har även tidningsutgivningen totalt sett redan länge varit förlustbringande.

I Österbotten delar de svenska tidningarna på marknaden med de finska. I Vasabladelets utgivningsområde är stadsborna övervägande finskspråkiga medan den omgivande landsbygden är svensk. Följdriktigt är såväl Vasabladelets som finskspråkiga Pohjalainens ekonomiska resultat sämre än motsvarande resultat för finska regiontidningar som verkar på enspråkiga orter. Österbottens tidning och Syd-Österbotten verkar som första tidning där utgivningsorten har svensk majoritet. Detta syns även i annonsintäkterna för HSS Media, som har kunnat göra vinst ända till år 2012.

Sammantaget har annonsinkomsterna för de finlandssvenska tidningarna vänt kraftigt neråt. Nedgången har accelererat under år 2013 och början av år 2014. En framskrivning av den ekonomiska bilden för de finlandssvenska tidningarna utifrån nuvarande utvecklingstrend (se Moring 2014) ser synnerligen bekymmersam ut. Omräknad till år 2013 års penningvärde har tidningshusens sammanlagda omsättning minskat med omkring 22 procent, till omkring 44 miljoner euro under perioden 2008–2013. Under samma tid har förlusterna ökat med 60 procent, till omkring 5 miljoner euro. Huvuddelen av förlusten genereras inom KSF Media. Även HSS Media har dock under perioden för första gången blivit förlustbringande. Om trenden fortsätter obruten under en tioårsperiod från 2008 fram till 2018 halveras omsättningen jämfört med 2008, och den årliga förlusten tredubblas till cirka 10 miljoner euro.

Men i ljuset av utvecklingen under 2013–2014 ser läget ut att förvärras betydligt snabbare. Om den negativa vändning som skedde håller i sig skulle omsättningen minska med 9–11 procent per år inom den finlandssvenska tidningsbranschen. Håller sig denna trend skulle omsättningen år 2018 motsvara omkring 40 procent av omsättningen år 2008. Enligt uppgifter från tidningshusen har utvecklingen efter det första kvartalet 2014

visat på att nedgången i såväl upplaga som annonsering snarare accelererar. En mekanisk framskrivning av förlustnivån enligt trenden 2013 till 2015 skulle ge vid handen att den årliga förlusten år 2018 skulle bli mellan 17 och 18 miljoner euro, dvs. närmare sex gånger större än år 2008. Det är uppenbart att denna trend måste brytas.

Även den svenska verksamheten vid Yle har förlorat i resurser. Undre de 12 senaste åren, räknat i 2013 års penningvärde, har verksamheten förlorat närmare en femtedel av sin budget. Nedgången har skett efter år 2006 då budgeten var över 20 procent större än den är idag. En korrigerig uppåt skedde år 2013 efter bottenåret år 2012, för att kompensera utebliven fondfinansiering. Eftersom någon inflationsjustering inte sker i Yle-skatten år 2015 genomfördes ett sparprogram även på Svenska Yle hösten 2014 (se ovan). Regeringens vilja att spara i de offentliga utgifterna, ger en föraning om att denna nedskärning inte är den sista. Minoritetens position inom public service är beroendet av den politiska viljan (Markelin 2012, 100). Internationella jämförelser visar att skattefinansiering av public service inte är stabil (Picard, föreläsning 10.3.2014).

Åtstramningar inom Yles ekonomi har – med en del undantag – fördelats ut i proportion över verksamheterna. Om denna princip behålls och framtida inflationsjusteringar inte görs kommer även svenskspråkig rundradioverksamhet att stå inför kontinuerliga nedskärningar. Storleken på dessa är svår att förutse då den politiska viljan är utslagsgivande.

## OCH VISIONERNA INOM DET DIGITALA?

Bedömningar som just nu görs inom tidningsbranschen ger vid handen att en övergång till huvudsakligen digital tidningsförsäljning skulle ge en inkomstbild där tidningsutgivarna (optimistiskt) kan räkna med att behålla omkring 40 procent av sina intäkter. Denna intjäning är svårberäknad och osäkerheten ökas av att framgångarna inom den digitala världen kommer att fördelas ojämnt. Vi ser redan att de mediehus som ligger på framkanten i den digitala intjäningen har upp till 30 procent av sina inkomster från digital försäljning och annonsering, medan enligt uppgifter från Tidningsarnas Förbund (hösten 2013) branschmedeltalet på digital intjäning ligger kring 4 procent. Såväl KSF Media och HSS Media ligger enligt sin budgetering för år 2014 på denna nivå.

De åtgärder som tidningshusen har satt in under år 2014 och 2015, framförallt i form av organisationsförändringar, en sammanslagning av tidningarna i Östra Nyland, och personalminskningar, har bidragit till att minska kostnaderna. Nya inkomster har dock tillsvidare genererats i ringa

utsträckning, och med fallande inkomster från den traditionella tidningsutgivningen är det ifrågasatt om de nedskärningar som har gjorts räcker för att förbättra tidningshusens ekonomiska resultat.

En grov kalkyl av tidningshusens intjäningsbehov på nuvarande verksamhetsnivå om hela innehållsförsäljningen skulle vara digital ger vid handen att tidningshusen skulle behöva omkring 55 procent av sina nuvarande inkomster. Det uppstår ett stort gap mellan denna siffra och branschens beräkningar på vad som kan vara realistiskt att nå, d.v.s. omkring 40 procent av nuvarande intjäning, för dem som klarar sig bra. Dessa beräkningar är självfallet fiktiva, eftersom utvecklingen är dynamisk och dagsläget är en dålig prediktion för det som sker. Ändå ger beräkningen en fingervisning om skillnaderna i de olika intjäningslogikerna, och om behovet av att nu inse lägets allvar. Att på digital intjäning upprätthålla den nuvarande verksamhetsnivån inom den finlandssvenska tidningsbranschen förutsätter att intjäningsnivån år 2013 från digitalt innehåll, annonsering och tjänster kan 50-faldigas. Det finns därför inga förutsättningar för den svenskspråkiga mediebranschen att göra sig gällande i den digitala världen utan betydande gemensamma satsningar på att skapa sådant digitalt medieinnehåll på svenska som annonsörer vill synas i, som kunder vill köpa, eller som via erbjudna tjänster på annat sätt kan generera inkomster.

## FINLANDSSVENSKARNA FÖREDRAR DET SVENSKA OM DET FINNS

Även om mediernas situation ovan har tecknats i dystra färger är allt inte nattsvart. En mycket viktig ljuspunkt är finlandssvenskarnas attityd till medieanvändning på det egna språket. Ovan noterades att finlandssvenskarna i gemen vill använda tidningar och radio på svenska, och att detta gäller alla åldersgrupper. Språket har mindre betydelse med tanke på ungas TV-bruk och framförallt för ungas beteende i webbvärlden. I en analys av det svenska mediefältet i Finland (Picard, Next Media 2014) frågade professor Robert Picard, utifrån motsvarande observationer, om det material och de innehållsresurser som erbjuds on-line på svenska i Finland är otillräckliga. Picards observationer sammanfaller med resultat från den tidigare forskning som här har presenterats.

Forskning om förhållandet mellan hur svenskspråkiga upplever mediaspråkets betydelse och den service de får på sitt modersmål visar att det finns ett efterfrågeglapp på svenskt utbud. (Vincze och Moring 2013). Minst är glappet gällande dagstidning, samtidigt som dagstidningen är det medium där språket har störst betydelse. Störst är glappet mellan upplevt behov av

tv-utbud på svenska och det verkliga utbudet som finns tillgängligt. Undersökningen bekräftade även de rätt självklara antagandena att tre faktorer samverkar med användning av svenska medier. Stark svensk identitet, att bo i enspråkigt svenskt hushåll, och att bo i en region där svenskan har stark ställning är alla faktorer som var för sig bidrar till att öka användningen av svenska medier.

## QUO VADIS, SVENSKA MEDIER?

Var står den svenska medievärlden i Finland idag, var står den om ett decennium? Mycket beror på hur mediehusen reagerar på de signaler som tidigare har varit diffusa men som idag är tydliga. Den digitala medieanvändningen är på väg att ta över, med de unga som förtrupp och med daglig distribution av papperstidning till i stort sett alla hushåll som första offer. Nya former av mediebruk bidrar till att människor fyller de funktioner som ett professionellt producerat medieutbud tidigare har stått för: information, omvärldskontroll, underhållning, deltagande, gruppkommunikation, vardagsinformation, lokal samverkan. De ekonomiska förutsättningarna för att i nuvarande omfattning upprätthålla de nuvarande sätten att fylla dessa funktioner på svenska sviktar betydligt och kommer inom överskådlig framtid att helt ge vika.

Samtidigt ser vi att Finland fortfarande fostrar många unga svenskspråkiga som kommunicerar på svenska i en ny mediemiljö. De stöder sig på svenskt material som de finner fram till på nätet och föredrar att använda svenska som mediaspråk där det är möjligt. Det svenska i Finland står alltså inför valet att fort anpassa sig till en ny miljö – med allt vad detta innebär av att prioritera om för att kunna göra nya satsningar, ifrågasätta och omstrukturera – eller att förtvina och köras över av det finska och internationella utbud som en mycket språkkunnig ung finlandssvensk generation lätt tar till sig. Förstärkt med stänk från Sverige.

I intervjuer med ägare, chefer och utvecklingsansvariga inom de finlandssvenska medierna under våren 2014 (Moring, 2014) fanns en stor enighet om att det finns uppdämda förändringsbehov i den svenska medieverksamheten. Alla pekade på fördelarna med att samarbeta på områden där det pågår dubblering av ett arbete som inte tillför mervärde. Däremot var beredskapen att ta fram konkreta förslag till gemensamma satsningar inte lika stor. Det finns fortfarande en stor tröghet inom mediefältet som håller förändringarna tillbaka. De konkreta förslag som lades fram, framförallt med tanke på utvecklingen av digitala utbud och kostnadsinbesparande samarbeten inom tidningsvärlden, har tillsvidare lagts på is. Nya

samarbetsinitiativ mellan den kommersiella sektorn och Yle har inte heller vuxit fram.

Tillgänglig forskning om finlandssvenskarnas mediepreferenser och mediebruk visar att det lokala är viktigt, men att den svenskspråkiga publiken upplever det som ännu viktigare att få tillgång till ett fullvärdigt och tillräckligt mångsidigt medieinnehåll på sitt modersmål. Olika typer av finlandssvenska medier intar olika roller. Tidningsvärlden är ledande inom t.ex. lokalbevakning och opinion, radion har betydelse som sammanhållande faktor i Svenskfinland och som producent av innehåll som engagerar unga, televisionen är den finlandssvenska kulturens fönster utåt mot majoritetssamhället och har även en överregional sammanbindande funktion. Webben är däremot språkligt splittrad och bruksmönstren idag väcker farhågor om att utbudet tillsvidare allvarligt släpar efter i konkurrens med det finska och det engelska.

Det är också viktigt att inse att inslaget från Sverige är ett viktigt och berikande tillskott i det svenska medieutbudet i Finland. Det utnyttjas redan, framförallt på Åland, i Österbotten och längs västkusten, men även i tidningarnas innehåll och Yles svenska utbud. Via betal-tv och på Internet är kommunikationen ännu öppnare, mer kunde göras för att flera finlandssvenskar och finskspråkiga med goda kunskaper i svenska skall tillgodogöra sig detta. Finlandssvenska medier har all anledning att räkna in utbudet från Sverige i sina egna mediestrategier.

De äldres mediebruk är stabilt och bland dem finns många som är snabba att kritisera förändringar som upplevs som negativa. Viktigast är ändå att inse att de ungas mediebruk, då de uppnår vuxen ålder, inte kommer att ta samma vägar som tidigare generationers mediebruk. Det finns en intelligens och en elegans i ungas sätt att hantera sin omvärld som de tar med sig och som de inte byter mot hierarkiskt ordnade mediesystem. Om de inte finner vad de söker i det svenska klagar de inte i första hand, de röstar med fötterna. De är språkkunniga och vana att röra sig över kulturgränser. Om det svenska medielandskapet inte kan hantera detta kommer det att få svåra följder för framtidens svenska mediestrukturer.

Därför har institutionerna som upprätthåller det svenska mediefältet i Finland – Yle, finlandssvenska fonder, tidningsägare, ett ansvar för att snabbt initiera en omställning. Den blir svår. Nu går lejonparten av de insatser som görs inom mediesektorn till den del av finlandssvenskarna som inom 10-20 år är pensionerade. Det är det publiksegment som idag utgör kärnan av de betalande kunderna för tidningshusen och som utgör största delen av Svenska Yles publik. Kontaktytan till de yngre är, med några undantag, skör. Men de unga kommer inte att komma tillbaka till mediehusen, mediehusen måste fråga sig vad de unga önskar och på vilket sätt medievärlden kan utvecklas på ett sätt som utgår från deras behov. Utifrån detta måste insatserna omprövas.



Min uppfattning är att detta förutsätter nya former av ledarskap som ser utöver nuvarande institutionella ramar. I många länder har speciella lösningar utvecklats mellan public service och den kommersiella sektorn för att stöda utsatta språk och kulturer. Exempel som kunde inspirera till speciella arrangemang även i Finland kan bland annat sökas från gränsområdet mellan Danmark och Tyskland, från Wales, Katalonien och Syd-Tyrolen. Tydligt är att mera genomgripande åtgärder är omöjliga om inte mediehusens bakgrundskrafter – Yle och de finlandssvenska tidningsägarna – aktivt ställer sig bakom dem. Att detta, så som ovan konstaterades, inte hittills har lyckats är ett svagt argument för att ge upp.

Dagens unga är ofta aktiva, ofta informerade inom sina intresseområden. De nås fortfarande av medier på svenska. Och de bryr sig. Kunskapen om dessa kapital har den svenska medievärlden i Finland anledning att ta till sig.

# DEN SVENSKA YRKESUTBILDNINGENS OCH HÖGSKOLEUTBILDNINGENS UTMANINGAR

*Roger Broo*

## BAKGRUND – UTVECKLINGEN FRAM TILL IDAG

### *Universiteten*

Under de senaste decennierna har staten fortlöpande minskat sin roll som direkt huvudman och ägare av institutioner och verksamheter. Politikerna har konsekvent krympt statskoncernen och antalet statstjänstemän. År 1990 fanns det 220 000 statstjänstemän. År 2013 var de nere i 140 000. Bolagiseringen av Posten är ett typiskt exempel. Trenden är mycket tydlig inom utbildningssektorn.

Staten avstod från sina yrkesutbildningsenheter både på yrkesskolnivån och institutnivån och överlät dem till kommunförbund, kommuner, aktiebolag och stiftelser. Fastigheter och inventarier överläts vederlagsfritt, vilket gav många av de nya huvudmännen en betydande förmögenhet.

Till decentraliseringen och den utökade autonomi för utbildningsenheterna bidrog de utvärderingar av den finländska utbildningsstrukturen som gjordes av OECD. Undervisningsministeriets tjänstemän deltog flitigt t.ex. i de seminarier som ordnades av IMHE (OECD Program on International Management in Higher Education). Där förespråkade man entydigt ökat självstyre för högskolorna och universiteten.

Man insåg att detaljstyrningen från Undervisningsministeriet hämmade innovationer och vållade krångel och onödigt arbete. När jag själv började som förvaltningsdirektör på Åbo Akademi 1977 brukade mina erfarna kolleger vid andra universitet skämtsamt konstatera att utan ett tjänstefel varje dag går ingenting framåt!

Resultatstyrningen och övergången till det som brukar kallas New Public Management eller t.o.m. thatcherism krävde maktöverföring från de kollegiala beslutsorganen till starka ledare. I de traditionella universitetskollegierna blockerades alla förändringar av den part som upplevde sig som förlorare. Då ledarskapet roterade och sågs som en plikt/ett nödvändigt ont fanns heller ingen motivation till förändring, speciellt som stor risk fanns

för att den som i rotationen nästa gång bleve chef skulle ge betalt för gammal ost. Övergången från elituniversitet till massuniversitet som tog fart på 1960-talet kunde inte längre fungera enligt det godtycke som fanns i det småskaliga systemet som byggde på täta kontakter mellan professorer/mentorerna och adepter. Det krävdes en större apparat och byråkrati för att garantera rättsskydd och jämlikt bemötande av de stora studerandemassorna. Samtidigt väcktes just tack vara de stora väljarmassorna i universiteten ett politiskt intresse som aldrig tillförne. President Kekkonen tröttnade på den långsamma utvecklingstakten. Han förbigick det akademiska etablissemangen och tillsatte en egen arbetsgrupp under ledning av Oiva Ketonen. Utifrån den och med presidentens kraftfulla stöd stiftades universitetens utvecklingslag 1966. Den tryggade universitetens resurser och möjliggjorde en kraftig expansion för att ta emot de växande studentmassorna. Studentrevolten 1968 är också belysande för den politiska mobiliseringen. På finlandssvenskt håll yttrade sig det politiska intresset framför allt i strävan att få universitetsutbildning till Österbotten. I och med den genomgripande grundskolereformen måste folkskolläraernas kompetens höjas till magister och nya akademiska lärarhögskolor/pedagogiska fakulteter inrättas. Efter många dragkamper i Sfp och folktinget beslöt riksdagen slutligen att den svenska lärarutbildningen ska ske i Vasa. Pedagogiska fakulteten vid Åbo Akademi inledde därmed sin verksamhet 1974. Sedermera har Svenska handelshögskolan startat en enhet i Vasa och Åbo Akademi utvidgade sin verksamhet med en samhälls- och vårdvetenskaplig fakultet. Ändå är fortfarande den svenska universitetsutbildningen och -forskningen i Vasa klart mindre än den i Åbo och Helsingfors.

Under årens lopp har genomförts flera examens- och förvaltningsreformer. I slutet av 1960-talet och början av 1970-talet fanns en stark opinion både bland studerande och också politiker, bl.a. dåvarande undervisningsministern Johannes Virolainen, som krävde att det dittillsvarande "professorsväldet" skulle bytas ut mot "en man – en röst". I stället för att enbart professorer suttit som beslutsfattare ville man införa allmänna val till universitetens beslutande organ såsom konsistoriet (styrelsen) och fakultetsråden. Förslaget väckte massiv kritik, särskilt bland professorerna, som föranleddes att för första gången bilda gemensam front över universitetsgränserna. Professorsförbundet grundades. En kompromiss uppnåddes på 1970-talet genom den s.k. trippelparitetsprincipen där professorerna, övriga anställda och studerandena skulle representeras av lika många medlemmar i de beslutande organen.

Under senare tid har politikerna kritiserat universiteten för att vara alltför inåtvärmande och krävt ökade samhällskontakter och forskning för samhällets och näringslivets behov. Universiteten har å sin sida betonat vikten av att forskningen är fri och oberoende av kommersiella intressen.

Den senaste universitetslagen (558/2009) som trädde i kraft 2010 lösgjorde universiteten från statsförvaltningen så att de numera är antingen offentligrättsliga institutioner eller stiftelser. Universiteten blev samtidigt egna arbetsgivare, gavs större handlingsfrihet beträffande fastigheterna och medelsförvaltningen mm. Rektorns ställning stärktes betydligt som en sorts VD. För att öka samhällskontakterna och förhoppningsvis underlätta förändringar föreskriver lagen att minst 40 % av styrelsen ska bestå av medlemmar utanför universitetet, bland dem också styrelsens ordförande.

Universitetens utökade autonomi har dock klara begränsningar. Undervisnings- och kulturministeriet ställer upp mål för verksamheten, bestämmer vilka utbildningar som får ges och kan genom s.k. strategiska medel stöda sådana utbildningar och projekt som ministeriet gillar.

### *Yrkehögskolorna*

För att höja nivån på landets yrkesutbildning igångsatte dåvarande undervisningsministern Christoffer Taxell en genomgripande omstrukturering av yrkesutbildningen på institutnivå, som dittills varit mycket splittrad och med olika långa utbildningar. På ett utbildningspolitiskt seminarium i början av 1989 kan man säga att Taxell sköt startskottet för yrkehögskolan som institution. Ett stort antal tekniska läroverk, handelsinstitut, sjukvårdsinstitut m.fl. sammanfördes till 32 yrkehögskolor som upprätthölls av samkommuner, kommuner, aktiebolag och stiftelser. Utbildningarna förenhetligades och blev i samband med det alleuropeiska Bolognaavtalet år 1999 småningom jämställda med universitetens kandidatexamina (Bachelors). Av kvalitets- och ekonomiska skäl har antalet verksamhetsorter fortlopande minskats.

Den offentliga ekonomin har som känt försvagats väsentligt under de senaste åren. Besparingar och nedskärningar är dagliga samtalsämnen. För universitetens del har budgetfinansieringen ändå hållits på en stabil och t.o.m. svagt växande nivå. Regeringen tror på forskningens betydelse för innovationer och tillväxt. I Katainens regeringsprogram 2011 uppställs målet att Finland år 2020 ska vara världens konkurrenskraftigaste nation. För yrkehögskolornas del är den offentliga finansieringen däremot katastrofal. Pga. de statliga budgetnedskärningarna förlorar yrkehögskolorna under perioden 2012–2015 hela 340 milj. euro. År 2015 och framåt kommer finansieringen att vara 200 milj. lägre än den var 2013. Den massiva nedskärningen närmar sig för flera högskolor 20 procent och har överallt lett till samarbetsförhandlingar och uppsägningar.

### *Andra stadiet: yrkesinstitutet och gymnasierna*

Hela andra stadiets utbildning är utsatt för stort förändringstryck. ”Struktur- och finansieringsreformen av utbildningen på andra stadiet” är det officiella namnet som ska sätta yrkesinstitutet och gymnasierna i ett helt nytt läge. Orsaken är det s.k. hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin. Jämfört med dagsläget (2014) ska 18 procent av finansieringen inbesparas fram till 2017. Undervisnings- och kulturministeriet försöker argumentera positivt: ”Målet är att skapa starka anordnare och huvudmän av utbildning som kan tillgodose arbetslivets, individernas och samhällets föränderliga och ökande kompetens- och utbildningsbehov”. Reformen ska träda i kraft 2017. Inga nuvarande skolor är garanterade utan endast de som beviljas koncession får finansiering.

För närvarande (2014) finns flera hundra anordnare av yrkesinstitut och gymnasier. En inte alltför pessimistisk bedömning är att upp till en tredjedel måste bort. Skiljelinjen mellan gymnasier och yrkesinstitut är ändå så klar och vedertagen att varken ministeriet eller något parti har vågat föreslå sammanslagning av dem till enhetsskola/yrkesgymnasium. Gymnasierna får alltså vara gymnasier och yrkesinstitutet (yrkeskolorna) yrkesinstitut också efter 2017.

På finlandssvenskt håll är reformen/besparingen ytterst utmanande. Vårt begränsade elevunderlag gör redan nu att vi inte kan erbjuda alla de utbildningar och specialiseringar som ges inom den finskspråkiga yrkesutbildningen. För de utspridda små svenska gymnasierna är situationen prekär. Ambitionen har hittills varit att så gott som varje kommun ska ha sitt eget gymnasium. Många kommuner har skjutit till egna skattemedel för att upprätthålla kvaliteten. Den särskilt av Samlingspartiet drivna Valfriheten med fortgående specialisering och tillvalskurser skapar tillsammans med den minskande statsfinansieringen en helt omöjlig situation för de små gymnasierna. Nästan alla svenska gymnasier är små. Vissa samarbetsstrukturer har utvecklats, särskilt i Österbotten och nätstudier bidrar till att öka kursutbudet. Uppenbart är ändå att långtifrån alla nuvarande gymnasier kan få koncession om regeringen håller fast vid sitt reformprogram.

Att antalet anordnare av andra stadiets utbildning minskar behöver inte automatiskt betyda att antalet verksamhetsorter minskas lika kraftigt. Exempelvis har Mikaela Nylander (Sfp) nämnt möjligheten att Raseborg kunde upprätthålla gymnasierna i Virkby och Hangö (Medborgarbladet 3/2014). En sådan lösning ger förvisso en del synergieffekter men är knappast tillräcklig för att garantera kvaliteten i alla nuvarande gymnasier i västra Nyland. Sannolikt måste ett antal gymnasier indras såväl i Nyland som också Österbotten. Särskilt svår är situationen i Sydösterbotten med dess negativa befolkningsutveckling. Det svenska gymnasiet i Kristinestad kan

omöjliga fortsätta på egen hand. Motviljan mot att gå ihop med Närpes är emellertid monumental – en gammal fin stad skulle bli minoritet under en landsbygd! Detta har väckt en viss opinion för ett tvåspråkigt gymnasium i Kristinestad. Då undervisningen också i en sådan skola skulle ges separat på svenska och finska blir besparingen marginell. Finns det inte elevunderlag kan ingen skola upprätthållas.

I motsats till gymnasier har yrkesutbildningen från början koncentrerats till ganska få orter. Utbildningen är dyr och kräver ett stort rekryteringsområde för att få elever till de många specialiserade utbildningarna. En enskild kommun räcker inte till. Yrkesutbildningen har heller inte väckt så stora kommunalpolitiska ambitioner som gymnasier. Detta kan ses som paradoxalt. Studenterna från gymnasier söker sig till högskolor i de stora städerna och söker efter utbildningen och arbete där. De som utexamineras från yrkesinstituten tenderar i högre utsträckning att stanna på landsorten. Det vore ur landsbygdskommunernas och de små städernas synvinkel förmånligare att stöda yrkesinstituten än gymnasier.

På motsvarande sätt som för yrkeshögskolorna sammanfördes de många yrkesskolorna till större enheter som upprätthålls av samkommuner, kommuner och aktiebolag.

### *Resultatstyrning*

Yrkes- och högskoleutbildningen är helt beroende av statlig finansiering. För universitetens del utgör undervisningsministeriets bidrag 60–70 procent av den totala budgeten. Statsbidraget har efter hand blivit allt mer resultatbaserat. Utbildningsenheterna får finansiering på basis av antal examina som avläggs, vilken genomströmning som uppnås, forskningsresultat mm.

Profilering och konkurrens är centrala nyckelord i statsmaktens styrning av högskolorna. Den resultatbaserade finansieringsmodellen leder självklart till ökad konkurrens. För att öka profileringen har regeringen nyligen beslutat överföra 50 milj. euro från universitetsbudgeten till Finlands Akademi. Summan är inte stor men är symptomatisk. Universitetet får ansöka om dessa medel i fri konkurrens. Ett viktigt urvalskriterium är härvid att ansökan visar på att det ansökande universitetet prioriterar forskningsområdet i fråga internt genom att koncentrera resurser dit. Tanken bakom är att försöka skapa större forskargrupper med internationell genomslagskraft och minska dubblingarna mellan universitetet. Redan i många år har Finlands Akademi i sin forskningsfinansiering prioriterat stora projekt med många forskare medan anslagen till ensamvargen i sin kammare lyser med sin frånvaro.

På nationell nivå kan policyn försvaras. Det finns massor av dubbleringar mellan de finska högskolorna. Är det rimligt att forska i engelskans grammatik i tiotalet finska universitet? På den svenska högskolesektorn är läget helt annat. Dubbleringarna är få och ska resurserna koncentreras till endast några få forskningsområden betyder det att t.ex. på det humanistiska området flera, för den finlandssvenska kulturen väsentliga discipliner måste läggas ner.

I den rådande policyn har man delvis – och som ovan nämnts – i gott syfte bortsett från det faktum att stora och konkurrenskraftiga forskningsgrupper numera ofta bildas över universitets- och nationsgränserna. Några få forskare vid ett litet ämne vid Åbo Akademi eller Hanken kan tillsammans med kolleger nationellt och internationellt bilda starka grupper. Detta måste i hög grad vara strategin för de finlandssvenska universiteten. Att internt koncentrera till några få forskningsområden vore att gå emot sitt finlandssvenska uppdrag.

De resultatbaserade finansieringsmodellerna ökar konkurrensen mellan utbildningsenheterna. De minskande årsklasserna likaså. T.ex. är de för högskolorna relevanta årsklasserna 19–21 år 12 procent mindre år 2020 jämfört med 2010. Lyckas man inte rekrytera tillräckligt många studerande kan man förstås inte heller uppnå höga examensmål. Den fortgående globaliseringen ställer också tryck på våra utbildningsenheter. Ungdomarna väljer inte automatiskt en närliggande eller svenskspråkig utbildning utan ser hela landet och utlandet som en möjlighet. Betecknande för den ökande konkurrensen om studerande är att Sverige ordnar det s.k. högskoleprovet som krävs för antagning till svenska universitet och högskolor i både Vasa och Mariehamn.

## FÖRÄNDRINGSTRYCK

### *Dualmodellen*

Katainens regering uppställde ytterst ambitiösa mål för högskolorna. I undervisningsministeriets utvecklingsplan för åren 2013–16 heter det bl.a.: ”Det finländska högskoleväsendet ska 2020 ha högre kvalitet, vara mera internationellt, effektivare och verkningsfullare än för närvarande. I verksamheten betonas bildningsuppgiften, samhällsansvaret, principerna för hållbar utveckling och etik.

Finlands universitet och yrkeshögskolor ska vara centrala aktörer på det europeiska högskole- och forskningsområdet. Högskoleväsendet utgörs av

internationellt högtstående universitet och yrkeshögskolor med egna profilerade styrkeområden.

Universiteten ansvarar för vetenskaplig och konstnärlig forskning och härpå baserad undervisning. Yrkeshögskolornas uppgift är arbetslivsnära undervisning och regional inverkan samt härtill stödjande forsknings- och utvecklingsverksamhet.”

På detta sätt svors 2012 fortfarande vid dualmodellen för klart åtskilda universitet och yrkeshögskolor. Litet senare i samma av statsrådet godkända utvecklingsprogram (28.3.2012) sägs emellertid: ”Universiteten och yrkeshögskolorna planerar sitt utbildningsutbud som en helhet så att den examensgivande utbildningen och övrig utbildning bildar en enhetlig helhet som svarar mot arbetslivets behov och stöder livslångt lärande.”

Alldeles nyligen (oktober 2014) har undervisnings- och kulturministeriet gett ut en kort framtidsöversikt där man upprepar kritiken mot att det finns alltför många högskolor, alltför många små enheter och splittring av resurserna. Men så ställs (den självkritiska?) frågan om den nuvarande dualmodellen med två högskolesystem verkligen ger rätt kunskande för morgondagens utmaningar och är systemet tillräckligt effektivt? Det börjar alltså röra på sig också på ministeriet.

Ordföranden för yrkeshögskolornas rektorsråd (Arene) Markku Lahtinen och rektorn för Saimaan ammattikorkeakoulu Anneli Pirttilä (Helsingin Sanomat 3.4.2014) konstaterar att dualmodellen inte längre tjänar sitt ändamål. Gränserna är redan flytande och den lagstiftning som hindrar en integration måste ändras. Det behövs en gemensam högskolelag som medger internationellt inriktade vetenskapshögskolor, yrkesinriktade regionala högskolor och allt däremellan. På detta sätt skulle högskolornas antal sannolikt väsentligt minska och inbesparingar och synergier åstadkommas.

I Tammerfors startade hösten 2014 en process som syftar till att slå ihop Tammerfors universitet, Tammerfors tekniska universitet och Tammerfors yrkeshögskola. Ett konkretiserat förslag förväntas inom maj månad 2015. Initiativet måste välkomnas. Då politikerna och ministeriet inte förmår sig att röra de hittillsvarande strukturerna måste utbildningsenheterna själva agera.

Exemplet manar till efterföljd inom den finlandssvenska högskolesektorn. Åbo Akademi, Svenska handelshögskolan, Novia och Arcada kunde ha stor nytta av att ingå i en gemensam högskolehelhet. Med sin relativt självständiga ställning inom Helsingfors universitet kunde Svenska social- och kommunalhögskolan med fördel anknyta sig till helheten. Då kunde den svenska samordningsdelegationen få en reell roll som koncernledning.

Blir det ingenting av fusionen mellan Novia och Arcada och går det inte att åstadkomma en stor finlandssvensk högskolekoncern kunde processen i alla fall starta genom att Åbo Akademi och Novia skulle gå ihop reellt.



Samordnings- och samarbetsmönstren behöver inte begränsa sig till universiteten och yrkeshögskolorna. Yrkesinstitutet har också en viktig roll att spela. Vi kan redan peka på framgångsrika samarbeten mellan yrkeshögskola och yrkesinstitut. Sjöfartsutbildningarna vid Novia och Axxell är samlokaliserade i Åbo och utnyttjar gemensamma lärare, lokaler och apparatur. Detsamma gäller musikutbildningarna vid Novia och Yrkesakademien i Jakobstad. Tack vare placeringen på samma campus i Helsingfors har Arcada och Practicum stor potential för samarbete.

### *Enspråkiga enheter*

Med jämna mellanrum förs en debatt om den Taxellska paradoxen: ”Enspråkiga enheter främjar tvåspråkigheten, tvåspråkiga enheter leder till enspråkighet”, dvs. leder småningom till förfinskning. Inom utbildningssektorn kan paradoxen svårligen ifrågasättas. För att svenskan ska förbli ett levande språk och Finlands tvåspråkighet ska kunna upprätthållas krävs starka svenska utbildningsinstitutioner. Denna uppfattning delas av politikererna och även av tjänstemännen inom undervisnings- och kulturministeriet. Sålunda har yrkeshögskolelagstiftningen ändrats så att det inte längre kan finnas tvåspråkiga yrkeshögskolor, endast finska eller svenska.

Riksdagsman Ulla-Maj Wideroos, ordförande för Sfp:s partifullmäktige, argumenterar kraftfullt för enspråkigt svenska utbildningsenheter. Detta hindrar inte tvåspråkighet utan tvärtom påpekar Wideroos: ”En stark tvåspråkighet på individnivå förutsätter också ett starkt och bra utbildningssystem på svenska.” (Vbl 5.10.2014). Vidare skriver hon: ”Det stående argumentet för tvåspråkiga lösningar låter ofta behjärtansvärt. Det sägas att tvåspråkiga lösningar främjar barnens språkkunskaper. Men jag begriper inte riktigt hur eleverna lär sig mera språk om till exempel förvaltningen för andra stadiets yrkesutbildning görs tvåspråkig, med finskspråkig majoritet. Den som är för tvåspråkiga lösningar måste då svara på huruvida vi vill att språkmajoriteten ska få bestämma om det finns yrkesutbildning i Närpes. Vill vi faktiskt det?”

Den Taxellska paradoxen har bl.a. följande konkretisering: Enspråkiga enheter främjar samarbetet över språkgränsen. I tvåspråkiga enheter måste minoriteten ständigt bevaka sitt revir. Då Åbo Akademi inte behöver oroa sig för sitt oberoende har akademien utvecklat gemensamma enheter med det finska universitetet i Åbo, Turun yliopisto. Sådana är t.ex. Bioteknikcentrum och PET-centret i vilka båda parter drar nytta av gemensam, dyr apparatur, lokaler och specialiserad laboratoriepersonal. Då den tvåspråkiga yrkeshögskolan i Vasa blev enspråkigt finsk och Novia inte behövde

verka i ett konkurrensläge och i hot om sammanslagning öppnades läge för utvidgat samarbete. Studerande vid den ena yrkeshögskolan ska avlägga vissa studieperioder för examen i den andra yrkeshögskolan och på så sätt förstärka sin personliga tvåspråkighet, svenska och finska.

### *Terminsavgifter?*

I många länder uppbär högskolorna terminsavgifter av studerandena för att klara sin ekonomi. I Australien är faktiskt försäljningen av högskoleutbildning en av landets allra största exportintäkter. I vårt land är utbildningen gratis för studerandena, t.o.m. så att studerandena därtill erhåller studiemedel och bostadsbidrag på statens bekostnad. Den politiska bedömningen är att samhället drar nytta av att medborgarna har hög utbildning och att de högskoleutbildade genom sitt arbete efter examen skapar ett mervärde som s.a.s. återbetalar den subventionerade utbildningen. I länder med terminsavgifter betraktar man i stället utbildningen som en investering som studeranden gör i sig själv och som sedan ger studeranden högre inkomster och intressantare arbete än dem som inte genomgått högre utbildning. Det finns goda argument för vardera policyn.

I den finländska debatten om terminsavgifter framhåller de som förepråkar fortsatt gratis utbildning främst den sociala aspekten; införs avgifter är det bara de rika som har möjligheter att studera. Argumentet är bestickande men kan falsifieras. I t.ex. Australien och flera andra länder kan terminsavgifterna finansieras med lån som behöver återbetalas först när den utexaminerade uppnår en viss, ganska hög inkomstnivå. Vårt gratisstudiesystem fungerar faktiskt rakt tvärtemot vad avgiftskritikerna påstår. Intresset för högskolestudier korrelerar högt med föräldrarnas utbildningsnivå. Det är m.a.o. de högskoleutbildades och välbärgades barn som söker sig till högskolor och universitet. Då deras studier bekostas med skattemedel betyder det att de lägre socialgrupperna de facto subventionerar de högre. Ändå är det vänsterpartierna som kraftigast motsätter sig terminsavgifter. Se här ytterligare en paradox. Att de Gröna motsätter sig terminsavgifter är förståeligt. Som själva högskoleutbildade talar de i egen sak. Att Samlingspartiet håller låg profil och inte vill gunga i båten är också lätt att förstå.

I det rådande ekonomiska läget har den offentliga sektorn inga pengar men privatpersonerna är rikare än någonsin. En avgiftspolitik vore därför högst motiverad rent generellt men inte minst för att ge högskolorna de tilläggsresurser som de så väl behöver. Ser man enbart på den finlands-svenska högskolesektorn möter vi emellertid ett allvarligt dilemma. Inför Finland terminsavgifter medan Sverige och övriga nordiska länder erbjuder

gratisstudier löper vi risk att förlora stora mängder studerande dit. Så oaktat starka argument finns för terminsavgifter ligger de inte i finlandssvenskt intresse, såvida man inte kan uppnå en gemensam nordisk terminsavgifts-linje.

## HANDLINGSLINJER

### *Fusioner av yrkesinstituten*

I Österbotten finns två starka svenska yrkesinstitut, Yrkesakademien i Österbotten och Optima. Därtill finns en del svensk yrkesutbildning inom de tvåspråkiga Vaasan ammattiopisto/Vasa yrkesinstitut och Keskipohjanmaan koulutusyhtymä/Mellersta Österbottens utbildningskoncern. Yrkesakademien bildades 2009 genom fusion av Svenska yrkesinstitutet, Korsnäs kurscentral och Vocana och har samkommunen Söfuk (Svenska Österbottens förbund för utbildning och kultur) som ägare. Yrkesakademien verkar främst i Vasa men också i Närpes och Jakobstad. Optima upprätthålls av kommunerna i norra svenska Österbotten och verkar främst i Jakobstad. Anmärkningsvärt är att Optima flera år i rad har utnämnts till hela landets bästa yrkesutbildare. Också Yrkesakademien har klarat sig utmärkt i rankingen. Kriterierna är andelen utexaminerade, andelen som fått jobb, lärarnas behörighet och kunnande. Under årens lopp har utredningar gjorts och diskussioner förts om behovet av en fusion, men de har inte lett till resultat. Betydande nedskärningar görs nu i den offentliga finansieringen. Med tanke på det prekära statsfinansiella läget finns inga förhoppningar om förbättring. Båda instituten har ekonomiska problem, varför de tvingas dra in utbildningar som är de enda på svenska i Österbotten och även i hela landet. Samtidigt finns dubbleringar. Bedrövlig är debatten om att bygga en ny, dyr ladugård för lantbruksutbildningen inom Yrkesakademien samtidigt som motsvarande faciliteter finns i Optima och behovet av utbildning uttryckligen i en ladugård är mycket begränsat och väl kunde skötas genom att hyra in utbildningen i en privat ladugård.

I södra Finland finns Yrkesinstitutet Practicum som upprätthålls av Folkhälsan, Sydkustens landskapsförbund och kommunerna i huvudstadsregionen. Verksamheten drivs främst vid Arabiastranden i Helsingfors men även i Borgå. I västra Nyland och Åboland verkar Yrkesinstitutet Axxell regionalt utspridd på 9 orter. Ägare är Svenska folkskolans vänner, Svenska Småbruk och Egna Hem samt Raseborgs stad. Svensk merkonomutbildning ges av den stora och i övrigt finskspråkiga Turun ammattiopisto/Åbo yrkesinsti-

tut. Som en betydligt mindre svensk aktör i södra Finland finns ytterligare Inveon – Östra Nylands yrkesinstitut med huvudsaklig verksamhet i Borgå. Ägare är en samkommun med Borgå stad, Sibbo, Lovisa, Lappträsk och Mörskom. Förhandlingar om samgång mellan de tre svenska yrkesinstituten förs utan stora åthävor. De ekonomiska realiteterna och det vikande elevunderlaget, särskilt för Inveons del, utgör starka motiv för fusion.

Samkommunen bakom Yrkesakademien, Söfuk, har hösten 2014 meddelat att den är beredd att överta ansvaret för all svensk yrkesutbildning i Österbotten. Initiativet avväjdes genast av Optima som vill förbli självständig. Inte heller har Vasa stad visat någon vilja att avstå den svenska utbildningen vid sitt yrkesinstitut. Riksdagsledamoten, tidigare finansministern Jutta Urpilainen (Sdp) har för sin del föreslagit att Optima och Keskipohjanmaan koulutusyhtymä (Mellersta Österbottens utbildningskoncern) kunde slås ihop. Förslaget har inte väckt någon entusiasm inom Optima. Det naturliga är nog att söka samla den svenska yrkesutbildningen, vilket också är undervisnings- och kulturministeriets strävan. Ministeriet utsåg minister Ole Norrback till utredningsman med uppgift att före utgången av 2014 komma med förslag till hur den svenska yrkesutbildningen i hela Finland (utom Åland) borde organiseras. Helst skulle ministeriet se en enda upp-rätthållare. Mera realistiskt förefaller åtminstone i detta skede vara en huvudman i Österbotten (YA-Optima) och en i södra Finland (Axxell-Practicum- Inveon), till vilka också de svenska utbildningarna i de tvåspråkiga yrkesinstituten skulle hänföras. Detta blev också Norrbacks förslag som offentliggjordes i början av januari 2015.

### *Fusioner av yrkeshögskolorna*

Yrkeshögskolan Sydväst grundades som ett paraply för flera små, separata institututbildningar i Ekenäs, Åbo, Karis, Esbo och Pargas. Undervisningsministeriet förhöll sig skeptisk till att bevilja konstruktionen koncession som yrkeshögskola, men gav slutligen grönt ljus då Åbo Akademi uttalade sitt kraftiga stöd och vilja till samarbete med den nya högskolan. Samarbetet har sedermera konkretiserats bl.a. i det gemensamma forsknings- och utvecklingscentret Aronia i Ekenäs. Verksamhetsområdet är miljö, särskilt den marina kustmiljön. Centret sysselsätter ett tjugotal forskare.

Svenska yrkeshögskolan grundades redan 1991 som en av landets första temporära yrkeshögskolor. Basen utgjordes främst av Tekniska läroanstalten och Sjukvårdsinstitutet i Vasa. Permanent blev yrkeshögskolan 1997.

År 2008 gick Yrkeshögskolan Sydväst och Svenska yrkeshögskolan ihop med det nya namnet Novia. Fusionsförhandlingarna var delvis svåra. Sär-

skilt ville man inom Vasa stad hellre se en samgång mellan Svenska yrkeshögskolan och stadens egen Vaasan ammattikorkeakoulu – Vasa yrkeshögskola. Inom Svenska yrkeshögskolans huvudman Söfuk föredrog dock majoriteten en enspråkigt svensk lösning. Denna underlättades också av att Åbo Akademi förband sig att som en balanserande part gå in i det nya upprätthållarbolaget med kapital för en stor ägarandel (75 %) och vilja att utveckla en stark svensk högskolekoncern.

Ambitionerna till samarbete mellan akademien och Novia har tills vidare gett högst anspråkslösa resultat. Det beror främst på ointresse och direkt motstånd hos professorerna vid akademien. I Åbo är det några hundra meter mellan Novias tradenombildning och akademins ekonomutbildning. Novias lärare är till stor del doktorer från akademien, men något samarbete har det inte gått att få till stånd. Man frågar sig om akademins handels-högskola på Henriksgatan har en annan bokföringslag än vad Novia har på Nunnegatan! Samma är förresten det obefintliga samarbetet mellan Arcadas och Svenska handelshögskolans ekonomiska utbildningar. Där utgör dock de geografiska avståenden ett visst praktiskt hinder.

Efter många år av misstänksamhet och motstånd förmåddes Åbo Akademi att för några år sedan inrätta en diplomingenjörsutbildning på energiområdet i Vasa, som uttryckligen riktar sig till ingenjörer utexaminerade från Novia. Med två års heltidsstudier kan de erhålla diplomingenjörsexamen. Exemplet är efterföljansvärt även på andra områden. Systemet avlägsnar behovet av högre YH-examina i yrkeshögskolorna som ju är en dyr dubblering av universitetens magisterexamina. Genom sin ovillighet till samarbete har universiteten bidragit till uppkomsten av allt flera högre YH-examina i yrkeshögskolorna. Ambitionerna till expansion hos yrkeshögskolorna har förstås också bidragit, liksom politikernas envisa fasthållande vid dualmodellen.

Arcada, Nylands svenska yrkeshögskola, skapades med Tekniska läroverket i Helsingfors som främsta tillskyndare. Tillsammans med Helsingfors svenska sjukvårdsinstitut, Svenska handelsläroverket och Folkhälsans specialläroanstalt grundade man yrkeshögskolan Arcada 1996. De olika utbildningarna samlades 2004 i en gemensam nybyggnad på Arabiastranden i Helsingfors. Högskolan upprätthålls av en stiftelse.

De tidigare tvåspråkiga yrkeshögskolorna är numera enspråkigt finska, dvs. Turun amk, Vaasan amk och Haaga-Helia amk, den sistnämnda i Borgå. I enlighet med politisk påtryckning från Sfp har sålunda den svenska yrkeshögskoleutbildningen koncentrerats till de enspråkigt svenska yrkeshögskolorna Novia och Arcada. De två högskolorna har fört grundliga och långa förhandlingar i syfte att åstadkomma en fusion, därtill uppmuntrade också av undervisnings- och kulturministeriet med betydande morotspengar i fall av fusion. På grund av ministerbyte och beslutsångest

inom Svenska folkpartiet (partifullmäktige sade ja, partiordföranden nej) förföll fusionsplanerna hösten 2013 och både Novia och Arcada beviljades permanenta koncessioner fr.o.m. 2014.

Yrkeshögskolorna drabbas såsom ovan nämnts av speciellt svåra nedskärningar i statsfinansieringen, i medeltal 18 procent. Novia och Arcada har allt från sin start beviljats ett extra 5 procents tillägg hänvisande till att de inom många utbildningar måste arbeta med små elevgrupper, vilket ökar kostnaderna. Detta tillägg ser nu ut att falla bort, vilket ytterligare kringskär högskolornas ekonomi. Särskilt för Novia, som har landets näst bredaste utbildningsutbud samt verksamhet på fyra orter, betyder det att flera utbildningar måste slopas trots att de är de enda på svenska i vårt land. Behovet av en fusion är alldeles uppenbart för att den svenska yrkeshögskoleutbildningen ska hålla kvalitet och bredd.

I fusionsförhandlingarna har en utmaning varit de kulturskillnader som finns mellan Novia och Arcada. Den förra är en markerat regional högskola med sina verksamheter i Vasa, Åbo, Ekenäs och Jakobstad. Arcada är för sin del en metropolhögskola med verksamheten koncentrerad enbart till Helsingfors. Med tanke på att denna palett motsvarar den finlandssvenska verkligheten även i övrigt behöver kulturskillnaden och därav följande profileringar inte vara någon nackdel i en gemensam högskola.

### *Universitetet*

Den finlandssvenska högskoledebatten centrerades under lång tid kring dels det "Finlandssvenska universitetet", dvs. strävan att sammanföra åtminstone Åbo Akademi och Svenska handelshögskolan, och dels kring den s.k. trepunktsmodellen där Åbo, Helsingfors och Vasa skulle ges en möjligast jämlik ställning. Under undervisningsminister Ole Norrbacks tid och efter en grundlig utredning av ministeriets förvaltningsdirektör Håkan Mattlin låg förverkligandet av det finlandssvenska universitetet nära. Norrback gav emellertid efter för protesterna från professorerna i Svenska handelshögskolan och fusionen förföll. Det anspråkslösa resultatet blev sedermera Samordningsdelegationen för den svenskspråkiga högskoleutbildningen som är enbart rådgivande. Vad trepunktsmodellen beträffar blev resultatet enbart att Åbo Akademis två fakulteter i Vasa fick ett paraply kallat Österbottens högskola med en rektor, som samtidigt är prorektor vid ÅA och en samordnande styrelse för gemensamma funktioner i Vasa. Svenska handelshögskolans enhet i Vasa kopplades inte alls in i Österbottens högskola.

Samordningsdelegationen har tyvärr förblivit en papperstiger. T.ex. i den kontroversiella frågan om den svenska klasslärarutbildningen har de-

legationen inte ens lyckats sammanträda. Bristen på svenska klasslärare i huvudstadsregionen har varit ett långvarigt och uppslitande debattämne. Åbo Akademis pedagogiska fakultet (PF) utbildar kvantitativt ett alldeles tillräckligt antal klasslärare för de svenska skolorna. Problemet är att för få av de utexaminerade söker tjänst i huvudstadsregionen utan hellre tar vikariat och andra jobb i Österbotten. Orsakerna är mångahanda, bl.a. de höga boendekostnaderna särskilt i Helsingfors samt de höga och inte sällan orimliga krav som elevernas föräldrar ställer på lärarna.

PF har genom flera utlokaliserade utbildningar i Helsingfors sökt återgärda lärarbristen, men den fortbestår, särskilt vad gäller vikarier. Under den skickliga svenska juristprofessorn Thomas Wilhelmssons rektorat har Helsingfors universitet betydligt höjt profilen på sin svenskspråkiga utbildning och universitetets tvåspråkighet överlag. Den svenska delegationen vid universiteten har engagerat viktiga samhällspåverkare och visat stor aktivitet, inte minst i den nationella medelinsamlingskampanjen till universitetet. Tack vare den har flera nya svenska lärarbefattningar kunnat inrättas.

Hänvisande till bristen på svenska barnträdgårdslärare i Helsingforsregionen har universitetet tillsammans med Åbo Akademi startat en svensk barnträdgårdslärarytbildning. Pedagogerna vid universitetet har föreslagit en ny svensk klasslärarytbildning i samarbete med Stockholms universitet. Trots Helsingfors universitets högst begränsade, ja rentav minimala svenska lärartjänster i pedagogik jämfört med PF och avsaknaden av svensk övningsskola i Helsingfors har initiativet starkt politiskt stöd. Liksom i fråga om barnträdgårdslärarytbildningen kommer därför sannolikt att inledas en för HU och ÅA gemensam klasslärarytbildning i Helsingfors – till stora kostnader, som det förväntas att de finlandssvenska fonderna ska ta hand om. Dessa pengar är i så fall bort från andra viktiga utbildnings- och kultursatsningar.

För närvarande är det inte aktuellt med någon fusion mellan ÅA och SHH. Hanken har fortlöpande stärkt sin ställning som självständigt universitet, bl.a. genom den nationella medelinsamlingskampanj som utökad med statens matching funds gav högskolan ett kapitaltillskott på hela 55 miljoner euro, näst mest i hela landet. Hankens strävan är att som enda självständiga handelshögskola i landet profilera sig som internationell och utbildare för storföretagen. I en finlandssvensk arbetsfördelning kan Handelshögskolan vid Åbo Akademi i stället fokusera på de regionala och nationella små och medelstora företagen. Ett frågetecken kan härvid sättas för Hankens enhet i Vasa som bättre skulle platsa i akademins regionala profil än i Hankens internationella toppenhetsstrategi.

### *Samordning universitet – yrkeshögskola*

Ända sedan tillkomsten av yrkeshögskolorna har politikerna och högskolorna/universiteten svurit vid den s.k. dualmodellen, dvs. att yrkeshögskolorna och universiteten har sina klart åtskilda uppgifts- och ansvarsområden. Universiteten ska vara akademiskt forskningsinriktade och yrkeshögskolorna praktiskt yrkesinriktade. Båda bevakar sina revir. Bilden måste dock redan till sin utgångspunkt anses vara felaktig. Inom universiteten är t.ex. utbildningen av diplomingenjörer, ekonomer och läkare i högsta grad yrkesinriktad. På forskningssidan tävlar universiteten om t.ex. produktutvecklingsprojekt som föga har med grundforskning att göra.

Dualmodellens tabu måste brytas. I ett litet land med ansträngd offentlig ekonomi kan vi omöjligen ha råd att upprätthålla parallella och dubbligerande högskolesystem. Alldeles särskilt behövs nytänkande och omorientering vad gäller de yrkesinriktade utbildningsområdena teknik och handel samt social- och hälsovård. Genom samordning mellan universitet och yrkeshögskola kan betydande rationaliseringar och sannolikt också kvalitetsvinster uppnås.

Samordningen kan ske på två sätt. Enligt den ena modellen skulle yrkeshögskolan helt sköta kandidatutbildningen medan universitetet skulle ta hand om magisters- och doktorsutbildningen. Enligt den andra modellen skulle universitetet och yrkeshögskolan gemensamt sköta kandidatutbildningen. I vardera fallen kunde kandidatutbildningen ha en viss specialisering beroende på om studeranden siktar på att fortsätta till magister eller att som kandidat direkt söka sig till arbetslivet.

Inom den finlandssvenska utbildningssektorn har Åbo Akademi som huvudägare i Novia alla möjligheter att initiera en sådan rationalisering. Akademin och Novia har redan i liten skala påbörjat ett samarbete inom tekniken så att ingenjörer från Novia kan direkt studera vidare till diplomingenjör vid ÅA. Mycket naturligt och resurssparande vore att samordna och arbetsfördela akademins och Novias ekonom- och tradenomutbildningar i Åbo. Ett annat angeläget projekt vore att samordna akademins och Novias vårdutbildningar i Vasa. På motsvarande sätt bör Svenska handelshögskolan och Arcada kunna samordna inom tradenom- och ekonomutbildningarna i Helsingfors. Likaså borde Svenska social- och kommunalhögskolans journalistutbildning och Arcadas mediautbildning samordnas.

I dagens läge är ett stort problem för universiteten och givetvis för ungdomarna själva att en väldigt hög andel av studerandena avbryter studierna utan examen. Inom flera humanistiska och naturvetenskapliga områden stiger avbrotten till 50 %. Skulle kandidatexamen genom samordning med yrkeshögskolorna ge kompetens för arbetsmarknaden kunde en stor del av avbrotten undvikas.



## SAMMANFATTNINGSVIS

I en ständigt hårdnande konkurrens om resurser, personal och elever måste den svenska utbildningen stärka både kvalitet och effektivitet. Inga resurser är självskrivna. De måste förtjänas genom resultatrik verksamhet. Ungdomarna väljer inte automatiskt en svensk utbildning om den inte är lika god som en finsk eller utländsk utbildning.

Det finns förstås många instrument för att uppnå högre kvalitet och effektivare resursanvändning. Mycket kan göras internt inom utbildningsenheterna, t.ex. inom det pedagogiska utvecklingsarbetet och genom att i betydligt högre grad än hittills utnyttja alumner och vänner som gästföreläsare, mentorer och sponsorer. I denna artikel har jag lyft fram den potential som finns inom ökad samordning och utökat samarbete inom den svenska utbildningssektorn. Inom andra stadiets yrkesutbildning borde krafterna samlas i en eller högst två svenska enheter på fastlandet. Antalet gymnasier måste väsentligt minska och samverka med yrkesinstituten utnyttjas. Inom yrkeshögskolesektorn bör Novia och Arcada gå ihop. Särskilt stora vinster finns att hämta i en samordning mellan yrkeshögskolorna och universiteten så att dubbleringen på kandidatnivå skulle slopas. Utvecklas denna samordning och arbetsfördelning vidare så att de som utexamineras från yrkeshögskolorna smidigt kan avlägga magisterexamen vid universiteten kan yrkeshögskolornas nu expanderande högre YH-examina till största delen undvaras. Ett viktigt mål är att sammanföra de svenska universiteten och yrkeshögskolorna till en enda, samverkande koncern. Genom ökad samordning mellan yrkesinstituten och yrkeshögskolorna kan kvalitets- och resursvinster likaså skapas.

# DEN SVENSKA GRUNDLÄGGANDE UTBILDNINGEN – GARANTEN FÖR DET SVENSKA I FINLAND?

*Tom Gullberg*

När de flesta delar i den verklighetsbild som brukar kallas Svenskfinland är rörligare än någonsin, finns det ändå ett starkt nätverk av svenskspråkiga skolor som garanterar det svenska Finlands fortbestånd. Eller kan vi vara riktigt säkra?

Det har under de senaste åren skapats olika bilder av läget för det svenskspråkiga skolväsendet i Finland. I vissa internationella jämförelser, inte minst de uppmärksammade PISA-undersökningarna, ligger de svenskspråkiga skolornas resultat i allmänhet snäppet under de finskspråkiga skolornas, men även de svenskspråkiga skolornas resultat är i absolut världsklass. Trots det har det allt aktivare höjts röster som uppmanat de svenska skolorna (och lärarutbildningen) att vända blickarna mot de finska skolorna, och ”tvåspråkiga skolor” efterlyses även allt mera högljutt.

Borde alltså det svenskspråkiga skolnätet tänkas om, och vad är det som i så fall kastat ut med badvattnet?

## PISA, SKOLORNA OCH KAMPEN OM VERKLIGHETSUPPFATTNINGEN

Det vi med säkerhet vet, är att den finländska grundläggande utbildningen är ett av Finlands främsta varumärken. Genom i synnerhet de så kallade PISA-utvärderingarna, men även genom flertalet andra internationella utvärderingar, har finländsk utbildning blivit internationellt respekterad. Utländska ”PISA-turister” har närmast upplevts som gräshoppsvärmare i såväl skolor och lärarutbildningar under det senaste decenniet.<sup>71</sup>

I denna artikel berör jag inte den kritiska diskussionen kring vad PISA

---

71 PISA är den mest prestigefyllda internationella kunskapsutvärderingen, Programme for International Student Assessment). I PISA utvärderas hur femtonåriga elever i olika länder är rustade inför framtiden när de ska gå ut skolan. Projektet drivs av OECD, och utvärderingen sker främst genom prov inom fyra områden: matematik, naturvetenskap, läsförståelse och problemlösning. PISA genomförs var tredje år, och år 2006 deltog 57 länder i projektet. Projektets mål är att testa och utvärdera skolbarns prestationer runtomkring i världen, för att kunna åstadkomma bättre pedagogiska metoder och bättre resultat.

egentligen mäter, utan konstaterar att i en stor del av världen, och inte minst i Finland, beskrivs den politiska uppfattningen om nivån på ett lands utbildningssystem genom PISA.

Finland har under en längre period befunnit sig bland de främsta länderna i den internationella jämförelsen, vilket bör anses innebära att den finländska grundläggande utbildningen håller en bra nivå (se t.ex. Välijärvi et al. 2007). Framgång leder dock ofta till lättja och högmod. Därmed inte sagt att detta ännu drabbat den finländska utbildningssektorn, men när resultaten från den senaste PISA-undersökningen 2012 publicerades var republiken inte långt ifrån undantagstillstånd (Kupari et al. 2013). År 2009 låg Finland till exempel på en andra plats i matematik, men nu hade det finländska resultatet sjunkit till en 12:e plats. Den internationella konkurrensen hårdnar, och den ansvariga ministern lovade genast tillsätta en arbetsgrupp som skulle se på hur den finländska grundläggande utbildningen igen kunde nå den internationella spetsnivå som blivit Finlands varumärke (YLE 2013. Svenska.yle.fi/artikel/2013/12/03).

Det som dock är värt att notera är att de svenskspråkiga skolorna i Finland närmade sig de finskspråkiga skolorna, vilket ledde till att katastrofdebatten om den finlandssvenska skolans dekadens i viss mån tonades ner (Brink et al. 2013). I kölvattnet av PISA-resultaten 2009 hade nämligen en intensiv debatt om läget i de svenskspråkiga skolorna blossat upp. De svenska skolorna låg på ett avgörande sätt bakom de finskspråkiga skolorna, och det faktum att skolorna i Svenskfinland ändå var nästbäst i Norden, och de facto bland de fem bästa i världen, var ett argument som inte bet (Harju-Luukkainen & Nissinen 2011).

Jag har i denna artikel inte för avsikt att argumentera för att den finlandssvenska grundutbildningen står och faller med PISA-resultat. Inte tänker jag heller hävda att den finlandssvenska skolan har problem på grund av den omstridda lärarutbildningens placering eller kvalitativa innehåll. Jag väljer ändå att ta sats från den problemställningen, eftersom den så tydligt beskriver det aktuella klimatet i det som ibland kallas för Svenskfinland. Genom att fokusera på den medie- och politikskapade problematiken, kommer jag även att kunna peka på var det egentliga problemet finns, vilka hotbilderna är, och vad ansvarstagande aktörer borde ägna sig åt.

Därutöver är det förstås viktigt att understryka att alla minoriteter som gör anspråk på att fortsätta att leva sina liv på det egna språket och kulturen, bör garanteras en stark och välfungerande lärarutbildning och ett starkt skolsystem med hög kvalitet. Finns inte den garantin, dras proppen ur för alla andra ambitioner.

## DEBATT OM FINLANDSSVENSK SKOLA

PISA 2009 utgjorde startskottet för en favorit i repris i Svenskfinland, nämligen debatten om den svenska lärarutbildningens kvalitet och placering. Den finlandssvenska debatten kring PISA 2009 är ett belysande exempel på hur utbildning -med nödvändighet - politiseras. Utbildningen är alltid politisk, eftersom varje samhälle såväl utvecklar sin kompetens som sin identitet inom ramen för den utstakade utbildningspolitiken och den konkreta verksamhet som dagligen sker inom ramen för de i regel samhällsfinansierade utbildningsinstitutionerna.

Den finlandssvenska debatten utgående från PISA 2009 blev dock även ett bra exempel på en missriktad, delvis rentav manipulerad debatt. I den rapport som Svenska Kulturfonden initierade och finansierade, och som producerades och publicerades av Pedagogiska forskningsinstitutet vid Jyväskylä universitet (Harju-Luukkainen & Nissinen 2011), beskrivs det primära problemet som en lärarbrist: *"Samtidigt som föräldrarna ställer höga krav på skolan, finns det flera hinder i den finlandssvenska skolans möjligheter att undervisa. Det största problemet är lärarbristen i olika ämnen. En förutsättning för en god skola är ett tillräckligt antal behöriga lärare i alla ämnen"*.

Det anmärkningsvärda med denna analys är att andra aktörer kunde påvisa att de bästa finlandssvenska resultaten uppnåddes i Helsingforsskolorna, som samtidigt sades ha den största andelen obehöriga lärare (se t.ex. professor Michael Uljens uttalande: YLE 2013. Svenska.yle.fi/artikel/2013-09-25). Utgående från analysen av den följande PISA-undersökningen, den som genomfördes 2012, visade det sig att de svenskspråkiga 15-åringarna i Helsingfors i sina matematiska kunskaper hade ett halvt års försprång i jämförelse med motsvarande elever i Österbotten. Trots hög behörighetsgrad bland lärarna i Österbotten, presterade skolorna på landsbygden i Österbotten de sämsta resultaten (Harju-Luukkainen et al. 2014).

Att ur ett till synes vetenskapligt perspektiv hävda att den primära orsaken till det svagare finlandssvenska resultatet skulle ha att göra med lärarutbildningens placering, bör mera betraktas som en politisk - eller politiserad - argumentering, än en beskrivning av mera komplexa samband (så som sociokulturell bakgrund och bildningstradition). Men debatten om det "finlandssvenska bottenappet" i PISA 2009 skapade utrymme för politiskt-mediala initiativ. Fenomenet kan exemplifieras med en artikel i Hufvudstadsbladet, som aktualiserades av Harju-Luukkainens och Nissinens rapport om de svenskspråkiga PISA-prestationerna (Gestrin-Hagner Hbl 2011). I artikeln meddelas att *"penningstinna Svenska kulturfonden börjar utreda vad de finlandssvenska lärarna går för. Fonden säger det inte rakt ut, men bakgrunden till utredningen är en oro för att alla nya lärare inte håller måttet"*. Artikeln avslutas med en intervju med en klasslärare

i Helsingfors, en ”skicklig och ambitiös pedagog” (utbildad i Vasa), som enligt artikeln dessvärre skall flytta tillbaka till Österbotten, vilket innebär att läraren ”symboliserar en viktig del av den finlandssvenska skoldebatten”. Genom ett till synes medvetet redaktionellt utspel fick Hbl problemet med de finlandssvenska skolornas sämre prestationer att hänga ihop med lärarutbildningens geografiska placering, och kanske även kvalitet.

Den av Svenska Kulturfonden initierade utredningen publicerades två år senare. Det var forskare från Stockholms universitet under ledning av professor Staffan Selander som ansvarade för utredningen Dialog på undantag? Samverkan mellan lärarutbildningen och avnämarna i det svenskspråkiga Finland (Selander et al. 2013). Utredningen kom dock inte med de kritiska omdömena om lärarutbildningen som beställaren kanske förväntat sig, och därför blev den också snabbt nonchalerad och bortglömd. Utredningen konstaterar bland annat: *”Vi ser att nya lärare behöver, men också har, förståelse för olika aspekter av finlandssvensk identitet för att klara av sina uppgifter i den finlandssvenska skolan. Intressant är också att lärare vet mycket om finlandssvensk kultur och historia. De känner till det finlandssvenska kulturutbudet och försöker till viss del knyta an till finlandssvensk kultur, konst eller historia i sin undervisning. Vi kunde alltså se att lärare har många förutsättningar för att verka i den finlandssvenska skolan”* (s. 30).

Rapporten är konstruktiv, och förslagen om mera praktik i södra Finland och distansundervisning är viktiga. Men i övrigt konstaterade utredarna att *”Om nu PISA-resultaten verkligen har ett signifikant och relevant sammanhang med lärarutbildningen är emellertid fortfarande högst oklart. Det tycks vara lätt att skjuta in sig på lärarutbildningen trots att det, vilket vi har påpekat ovan, finns flera andra betydelsefulla faktorer som spelar en roll för skolresultaten”* (s. 23). Utredarnas avståndstagande till en andra fullständig lärarutbildning i södra Finland kommenteras inte heller aktivt av de tidigare högljudda aktörerna i huvudstadsregionen: *”En lösning skulle kunna vara två lärosäten som erbjuder fullständiga lärarutbildningar. Att bygga upp en lärarutbildning är emellertid kostsamt och tar tid. Med tanke på antalet möjliga finlandssvenska studenter, förefaller det tveksamt att det skulle finnas möjligheter att bygga upp två starka lärarutbildningar som kan förse studenterna med det de behöver i en avancerad lärarutbildning”* (s. 23).

Professor Selanders rapport blev offentlig vid ungefär samma tidpunkt som de första resultaten från PISA 2012 publicerades. Plötsligt var den finlandssvenska katastrofen inte lika överhängande. De svenska skolorna hade närmast sig de finskspråkiga skolorna, och nu var det närmast Finlands totala nedgång som väckte oro. Svenska Kulturfonden hade åter initierat och finansierat en skild undersökning av de svenska skolorna, PISA 2012: *Resultatnivån i de svenskspråkiga skolorna i Finland* (Harju-Luukkainen et al. 2014). Trots att rapporten har delvis samma författare som utvärde-

ringen av PISA 2009, sägs nu inget om lärarutbildningens kvalitet eller placering. Fokus i undersökningen låg på matematik, och även om även de svenskspråkiga resultaten var svagare än tio år tidigare, låg de nu på samma nivå som de finskspråkiga skolornas.

Efter PISA 2012 tonades den negativa diskussionen om kvalitet på undervisning och på lärarutbildning ner, men aktionen för en lärarutbildning i södra Finland valde i stället argument, som tangerar de aspekter som enligt mitt förmenande mycket aktivare borde ha intresserat mediala och politiska aktörer med ärligt intresse för den svenskspråkiga grundutbildningen i landet – ja, i diskussionen om den finlandssvenska framtiden över huvud taget. Debatten om PISA och lärarutbildningens placering har på ett besvärande sätt skymt sikten för de upprivande processer som länge pågått inom utbildningsförvaltningen beträffande det svenska skolväsendet.

## DEN ATTRAKTIVA SVENSKA SKOLAN

En ledstjärna i min argumentering är att debatten om den finlandssvenska högskolepolitiska geografin stulit alltför mycket utrymme och energi. För det svenska språkets och det finlandssvenska samhällets framtid är inte lärarutbildningens geografiska placering det största hotet. Ett större hot vore det att splittra resurserna på ett sätt som skulle försvaga den kvalitet som för tillfället upprätthålls.

På intet sätt i det fördolda, men med en relativt sett svag offentlig diskussion, har de administrativa och politiska förutsättningarna för självständiga svenskspråkiga (bildnings)enheter inom statlig och kommunal förvaltning förändrats radikalt under de senaste decennierna, och det kan ifrågasättas om finlandssvenska intressebevakare klarat av att försvara finlandssvenska intressen på ett framgångsrikt sätt.

I formell grundlagsenlig anda finns inga hot mot den svenskspråkiga grundutbildningen. Enligt republikens grundlag skall det allmänna "tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder" (§ 17). Givetvis har alla även "rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning" (§ 16).

I lagen om grundläggande utbildning (1998/nr 628) heter det att skolans undervisningsspråk är antingen finska eller svenska (§10). Lagen betonar också att en "kommun som har såväl finsk- som svenskspråkiga invånare är skyldig att ordna grundläggande utbildning och förskoleundervisning separat för vardera språkgruppen" (§3). Det intressanta med denna lagparagraf är att det avgörande inte är huruvida kommunen är officiellt tvåspråkig eller inte, utan även en formellt enspråkigt finsk kommun har skyldighet att på

något sätt – antingen genom en egen skola eller genom köptjänst - ordna svenskspråkig grundläggande utbildning för svenskspråkiga barn som är bosatta i kommunen. Det finns ingen automatik i detta, få föräldrar är knappast ens medvetna om möjligheten, och en stor del av de tänkbara familjerna är tvåspråkiga och väljer av praktiska skäl att placera barnet i närmaste finskspråkig skola.

Men medvetna föräldrar, och lika medvetna kommuner, har beaktat denna möjlighet, och sålunda har det under de senaste 15 åren uppstått små svenskspråkiga skolenheter i flera enspråkigt finska kommuner. Venlaskolan i Nurmijärvi och de svenska skolorna i St. Karins och Kervo är exempel på ett behov som skapats genom dessa kranskommuners aktiva bostadspolitik och den svenskspråkiga inflyttningen från närbelägna svenskspråkiga kärnområden (Mellannyaaland och Åbo-Pargas), medan de nya svenska skolorna i bl.a. Tavastehus, Jyväskylä, Lahtis, och Salo är exempel på de behov som utveckling av näringsliv och högre utbildning för med sig på större orter, på samma sätt som tidigare starka bruksmiljöer skapade motsvarande behov (Varkaus, Kuusankoski, och numera nedlagda Kauttua folkskola i Eura). (Krank, 2007).

I åtminstone två av exemplen ovan föregicks etablerandet av de svenska skolorna av en stark motsträvighet från kommunernas sida (Tavastehus och St. Karins). Utmaningarna för denna form av nya svenska skolor är givetvis många, inte minst när det gäller att rekrytera lärare och att utveckla en svensk språkmiljö (de flesta av dessa skolor är inhysta i finskspråkiga skolor). I detta skede är det också svårt att säga något om kontinuiteten för dessa skolor. De mindre svenska skolenheterna i helt finskspråkiga kommuner tenderar dock även att intressera helt finskspråkiga familjer, som ser den svenska skolan som ett alternativ och en möjlighet att ge barnet ett andra språk.

Traditionellt har den svenska skolan i Finland varit attraktiv. Demografen Fjalar Finnäs har kunnat visa att den svenska skolan ända sedan 1980-talet haft en så kallad överinskrivning, det vill säga flera barn än antalet svenskregistrerade 7-åringar har skrivits in till den första årskursen i grundskolan. Den främsta förklaringen till detta fenomen är att den svenska skolan i växande grad har intresserat den allt större skaran tvåspråkiga familjer. Under 1990-talet var de svenska elevkullarna ungefär en tiondel större än motsvarande antal svenskregistrerade barn. Under ett flertal år inskrevs över 4100 förstaklassare i de svenska skolorna, trots att årskullarnas storlek enligt språkstatistiken var omkring 3700. Antalet inskrivna i de svenska skolorna är förstås avhängigt av hur många barn som fötts och registrerats som svenskspråkiga, till exempel hösten 2009 var antalet elever på årskurs 1 nere på 3477. Under de senaste åren har kurvan dock igen pekat uppåt (Finnäs 2013).

Tillskottet av finskregistrerade elever finns i hela Svenskfinland, men omfattningen är beroende av de lokala förutsättningarna. På starkt svenskspråkiga orter med få tvåspråkiga familjer, såsom Larsmo, Pedersöre och Nykarleby, är tillskottet förhållandevis litet i relativa tal. Å andra sidan är tillskottet stort på orter som Vasa, Sibbo och Lovisa. Ett nytt inslag är också att elevantalet i vissa svenska skolorna stiger till följd av invandringen. Således har Närpes under de senaste åren haft en "överinskrivning" på över 20 procent.

## DEN TRADITIONELLA PARALLELLITETEN

Även i ett längre historiskt perspektiv har den svenska skolan varit livskraftig och spelat en viktig samhällsroll.

Att den nya självständiga republiken i sin grundlag fastställde att den nya statens identitet vilade på två nationalspråk, som skulle verka på lika grunder, resulterade i att ett sammanhållet och självständigt svenskspråkigt skolornät kunde bevaras och utvecklas. Det bör förvisso påpekas att utbildning på svenska redan före självständigheten av historiska orsaker hade en stark position, även om 1860-talets folkskolreform successivt etablerade även ett allt mera omfattande finskspråkigt skolornät (Hansén, 2004). Ur ett historiskt perspektiv är det givet att den svenska skolan och utbildningen har degraderats i förhållande till det finska. Detta till trots bör det ändå understrykas att det språkligt parallella skolorsystemet länge varit väl etablerat, vilket även bestämmelserna i de nyaste skollagarna från 1998 vittnar om. Det har även varit ett system som omfattats även på politisk nivå utan större ljudlig tveksamhet.

Redan 1898, när utbildningsförvaltningen slutgiltigt överfördes från kyrka till kommun, ålades kommunerna att bilda ett skoldistrikt med en skola (lärare) enskilt för vardera språkgruppen för minst 50 barn. Skolstyrelsen, som i realiteten hade uppstått redan 1869, fick en finskspråkig och svenskspråkig avdelning. När lagen om allmän läroplikt trädde i kraft 1921, etablerades i de tvåspråkiga kommunerna ett parallellt språkligt utbildningsväsende, med finskspråkiga och svenskspråkiga folkskolor upp till årskurs 4. Synen på enspråkiga lösningar i ett tvåspråkigt samhälle har länge präglat den finländska utbildningspolitiken (Lindström 2001). Detta var en praxis som i praktiken bevarades fram till den nya förvaltningsdebatten en bit in på 2000-talet.

Faktum var att bägge språkgruppernas folkskolor var så renodlat enspråkiga, att det inte nödvändigtvis fanns någon undervisning alls i det andra nationalspråket. Undervisning i finska i de svenska skolorna, och vice versa,



förverkligades först i och med grundskolereformen 1968. Det andra inhemska språket hade förvisso undervisats i olika utsträckning i läroverken för äldre elever, men för elever som i praktiken endast hade genomgått svenskspråkig fyraårig folkskola, kunde finskan vara ett totalt främmande språk.

Det hängde på håret beträffande obligatorisk undervisning i det andra inhemska språket även i samband med grundskolereformen. I praktiken var det ett regeringsskifte och byte av den socialdemokratiska undervisningsministern Reino Oittinen mot centerens Johannes Virolainen, som kom att avgöra till det andra inhemska språkets fördel. Inte heller Oittinen skall i sig beskyllas för fientlig inställning mot svenskan, utan han anförde argument som skulle vara kännpaka även några decennier senare: två språk (svenska/finska och engelska) skulle bli för tungt för merparten av barnen, det skulle vara dyrt med två språk, och två språk skulle stöta på alltför svåra pedagogiska utmaningar. Virolainens och centerens argument stödde sig långt på Finlands utrikespolitiska orientering mot Norden. För Centern fanns det även en rädsla för att städernas ungdomar skulle få ett försprång framför landsbygden, eftersom risken fanns att man i städerna skulle lära sig de bägge inhemska språken, medan det inte fanns liknande förutsättningar på landsbygden (Geber 2010).

Uppdelningen av skola och utbildningsförvaltning på språklig grund har således en lång tradition. När vi kommer in på 2000-talet finns det flera aktörer som starkt kritiserar denna tradition, och som också bryter mot det som länge kunde betecknas som förvaltningspraxis. En drivande ideologi i kritiken av det parallella systemet, är förkärleken för det som benämns tvåspråkighet, som inte anses få utrymme i det parallella systemet av språkligt "isolerade" skolor. Vad denna argumentering riskerar att få för konsekvenser för den svenska grundläggande utbildning, kommer jag närmare in på nedan.

## DEN FINLANDSSVENSKA EXPANSIONEN

Grundskolereformen införde inte enbart obligatorisk undervisning i det andra inhemska språket, utan kan betecknas som den mest avgörande åtgärden för det finländska samhällets modernisering under andra hälften av 1900-talet. Den obligatoriska nioåriga grundskolan skapade en större social och regional rättvisa. Reformen innebar en stor utbildningsrevolution främst på landsbygden, och innebar att hela årskullar kunde kvalificera sig för fortsatta studier på andra stadiet.

Det var en sensation när landsbygdskommunerna grundade nya gymnasier i anslutning till de likaså nya högstadierna (årskurserna 7–9), vilka även är innovationer i anslutning till grundskolereformen. Nya skolcentra med kombinationen högstadium (ibland även lågstadium) och gymnasium, och med i huvudsak gemensamma ämneslärare, uppstod såväl i Svenskfinland som i övriga landet. Exempel på dylika innovationer finns till exempel i Pedersöre (Sursik), Korsholm (Smedsby), Närpes (Mosedal), Malax (Petalax), Lojo (Virkyby i före detta Lojo landskommun), och Esbo (Mattliden). I allmänhet handlade det om helt nya gymnasier, men ibland fanns det även en starkare historisk kontinuitet. Till Korsholm flyttade Vasa Svenska Samskola och blev Korsholms gymnasium, inte minst för att den dittills privata samskolan befarade att uppkomsten av en svensk lärarutbildning inklusive övningsskola (Vasa Lyceum blev Övningsskolans gymnasium) i Vasa skulle försvåra elevrekryteringen. På motsvarande sätt flyttade även Drumsö Svenska Samskola till Esbo föra att utgöra basen för det nya Mattlidens skolcentrum (Lindgrén 1996).

Samtliga gymnasier i landet, såväl svensk- som finskspråkiga, verkade dock i fortsättningen i en helt ny omgivning: den nioåriga obligatoriska grundskolan innebar en mycket bredare rekryteringsbas för den gymnasiala utbildningen. Bredare dörrar in till gymnasial utbildning och till studentexamen, innebar även att dörrarna till den högre utbildningen på tredje stadiet öppnades för allt flera. Speciellt i de delar av Svenskfinland som tidigare haft en relativt låg gymnasieövergång, eller överlag en låg studiebenägenhet, kom den nya utbildningsstrukturen att skapa nya möjligheter och även påverka den sociala förändringsprocessen.

Hela den beskrivna processen förstärkte hela landets kunskapsbas, men även för den finlandssvenska landsbygden kunde de nyskapade skolcentra beskrivas som ”den lokala bildningens drivhus”, där en dittills dold begåvningsreserv gavs möjligheten till en bildningsresa som kunde nå oanat mycket längre än för dess föräldrageneration. Staten har under regeringsperioden 2011–2015 aviserat en strukturreform för andra stadiets utbildning, vilket befarades slå sönder dessa lokala bildningshärdar. Under den parlamentariska slutspurten före riksdagsvalet i april 2015, föll dock reformförslaget i riksdagen, men fortfarande pratas det om ett sparbehov på 260 miljoner, vilket med stor säkerhet i något skede kommer att få konsekvenser för landets skolstruktur. Detta är en utmaning inte minst för Svenskfinland, som i värsta fall riskerar att återgå till en situation där alla svenskspråkiga ungdomar inte har samma möjlighet till grundläggande utbildning på svenska.

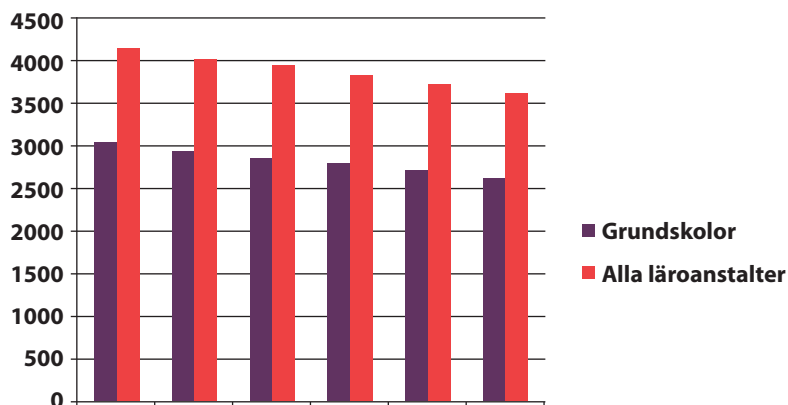
## STRATEGISKA HOT

Ett ledmotiv i finländsk grundutbildning, oberoende av skolspråk, har varit tillgänglighet. Oberoende av var barnet är bosatt, skall det ha rätt till undervisning.

I praktiken har tillgängligheten till skolan varit god för det stora flertalet barn. Enligt den första läropliktslagen 1921 tilläts skolvägen inte överstiga 5 kilometer, vilket skapade ett relativt skoltätt Finland. Även den nuvarande lagstiftningens stadganden om en maximal tidsgräns för transport till och från skolan – den gränsen är för närvarande 3 timmar – har garanterat att ett fysiskt skolhus har varit beläget rimligt nära de flesta barn.

Tillgängligheten till skolundervisning är viktig för alla barn, men extremt viktig för minoriteter som lever tätt inpå majoritetsbefolkningen. Speciellt för tvåspråkiga familjer är det lockande att placera sina barn i finskspråkig skola, såvida skolvägen på det sättet blir kortare. För att maximera antalet elever i den svenskspråkiga grundläggande utbildningen, borde det finlandssvenska skolnätet vara så finmaskigt som möjligt. Det här gäller i synnerhet orter med en dominerande finskspråkighet, och med finlandssvenska familjer med en stark lutning mot det finska. Helsingforsregionen är det bästa exemplet på en region som bör värna om att ha ett svenskspråkigt attraktivt skolnät, för annars är inte steget långt till de finskspråkiga skolorna. Det här gäller förvisso inte bara skolorna, utan i minst lika hög grad även daghem och förskola – steget från finskspråkig dagvård till svenskspråkig skola kan vara alltför stort (Backman & Vestergård 1996).

*Figur 1. Grundskolor och läroanstalter 2009–2014 (Statistikcentralen, 12.2 2015)*



Ur tabellen ovan framkommer trenden på nationell nivå, oberoende av språk. Grundskolornas antal har minskat från omkring 3100 till knappt 2500 skolor under den senaste femårsperioden. Man kan räkna med att omkring 100 skolor läggs ner årligen, och flera av dem är svenskspråkiga. För perioden 2005–2012 rapporteras om drygt 40 nerlagda svenska skolor, samt ytterligare ett tjugotal som slagits ihop med andra enheter (till exempel så att årskurserna 1–6 och 7–9 slagits ihop till en enhetlig grundskola). Det handlar mestadels om landsbygdsskolor, i vilka elevantalet under en längre tid sjunkit under 20. Nedläggningarna är ändå relativt jämnt fördelade över hela Svenskfinland (Statistikcentralen 2015).

I ett längre historiskt perspektiv kan man förvisso hävda att skolor kommer och skolor går. Finlands omvälvande strukturförändring sedan 1960-talet har dragit med sig tusentals skolor, men – vilket redan konstaterats ovan – det har också grundats många nya skolor.

När det gäller skolnedläggningarna under 2000-talet, kan det tills vidare konstateras att de inte varit speciellt riskabla ur ett språkstrategiskt perspektiv. Det har mest varit frågan om att lägga ner skolor med alltför låga elevantal i tämligen starka svenskspråkiga kommuner, vilket inneburit att de svenska barnen fortsatt i en annan svenskspråkig skola. För den enskilda byn, och säkert även för den enskilda familjen och det enskilda barnet, har nedläggningen varit omvälvande, och det är ett faktum att en by utan skola aldrig blir en lika attraktiv nybyggarbygd som en by med skola (Karlberg-Granlund 2009).

Vägnätet och transportfordonen är dock av annan kvalitet än 1921, så det är inte omöjligt att transportera barn till en skola där den pedagogiska kvaliteten kan garanteras på tillräckligt hög nivå. I de flesta fall är det ändå med pedagogiska argument nerläggningen av de minsta skolorna kan motiveras, även om kommunerna ofta framställer nerläggningarna som ekonomiskt påtvingade. Men till exempel samhällsbyggnadsnämnden i Korsholm har i en utredning (<http://svenska.yle.fi/artikel/2015/02/12/skolorna-i-korsholm-kostar-skjortan>, hämtad 23.3 2015) konstaterat att nerläggningen av flera mindre skolor och koncentration på några så kallade lärcentra, snarare skulle öka än minska kostnaderna (dyra skoltransporter som även kräver säkrare trafikarrangemang, nya fastigheter, samt äldre tomma fastigheter, bl.a.). Kommunens fullmäktige har även i princip gått in för en sådan lösning, som på intet sätt riskerar att påverka kvaliteten på det svenska i negativ riktning, snarare tvärtom.

Mera språkstrategiskt riskabelt blir nerläggningarna, om de drabbar svenska skolor i starkt finskspråkiga urbana miljöer. I huvudstadsregionen kunde de långsiktiga konsekvenserna av drastiska svenska skolnedläggningar bli mycket förödande för det svenska språkets och finlandssvenskhetens ställning. Med ett uttunnat svenskt skolnät skulle risken för att ett växande

antal tvåspråkiga familjer i stället väljer den närmare belägna finskspråkiga skolan öka. Även Vasas tjänstemannaledning har aviserat en plan för färre men större skolenheter, och såvida dylika planer förverkligas blir det mycket viktigt att ta ställning till var de stora svenskspråkiga skolorna skall placeras.

Närheten till svensk utbildning håller på att bli en allt viktigare fråga även beträffande andra stadiets utbildning. De ovan nämnda aviserade statliga nedskärningarna har resulterat i såväl fusionsplaner inom yrkesutbildningen och olika former av samarbetsplaner bland gymnasierna. Redan i samband med den senaste studentexamensreformen 2006 uppstod diskussioner om hur de allra minsta svenska gymnasierna skulle kunna garantera ett kursutbud som tryggade varje studerandes möjligheter att få en kvalitativt god utbildning. I flera regioner har gymnasierna länge samarbetat kring gemensamma virtuella kurser, men i ett läge när de kommunala huvudmännen hotas av ytterligare nedskärningar, och den framtida finansieringen dessutom föreslås bli osäkrare genom att bli baserad på en rad olika kvalitetsindikatorer (i stället för som nu på basis av antalet studerande), söker man mera stabila lösningar.

Tanken om regiongymnasier väcktes redan i samband med diskussionerna 2006-2007, men nu har man till exempel i Vasaregionen och Sydösterbotten, där det länge etablerats ett samarbete inom gymnasieringen "Vi 7", inlett en utredning för ett samkommunalt huvudmannaskap av ett regiongymnasium (<http://online.vasabladet.fi/Artikel/Visa/58989>, 30.3 2015). Tanken med ett regiongymnasium är att skapa en gemensam administrativ överbyggnad, men ändå kunna behålla de verksamhetspunkter som nu finns. Det finns dock inga garantier för att samtliga verksamhetspunkter kommer att bevaras på sikt. I vissa delar av den aktuella regionen är den demografiska basen så svag, att det är tveksamt om en gynnsam rekrytering av studerande kommer att lyckas till varje verksamhetspunkt. En självskrivnen risk är också att den nya huvudmannen i något skede ser en möjlighet att spara in på fastighetskostnader genom att lägga ner någon mindre lönsam verksamhetspunkt. Denna riskbild bör vägas mot möjligheterna till bevarad och ökad kvalitet och ett bredare utbud av kurser och övriga aktiviteter till ett rimligt pris per studerande. Varje finlandssvensk region med självbevaringsdrift går med säkerhet in i en liknande process som "Vi 7". I det nya regeringsprogrammet sommaren 2015 nämns dock inte gymnasieutbildningen med ens ett enda ord, vilket ytterligare har skapat osäkerhet om gymnasieutbildningens framtid.

Om läget lokalt leder till att ett finskt gymnasium blir kvar medan det svenska läggs ner, är risken stor för att flera potentiellt svenskspråkiga gymnasiestuderande söker sig till det finska gymnasiet.

## TVÅSPRÅKIGHET

I två kommuner i Svenskfinland har man tillsvidare öppet resonerat kring tvåspråkiga gymnasier. I Kristinestad har den möjligheten nämnts, närmast för att rekryteringen till de bägge gymnasierna varit svag, och tvåspråkigheten betraktats som en stordriftsfördel. I formell mening är det dock inte möjligt att upprätthålla tvåspråkiga gymnasier, men i Vasa har man förverkligat en modell som ligger väldigt nära en tvåspråkig lösning. De kommunala svensk- och finskspråkiga gymnasierna har flyttat in under samma tak, skapat ett gemensamt gymnasiecampus, och utvecklar även tvåspråkiga undervisningslösningar, så som tandemundervisning i de bägge nationalspråken. En liknande lösning har också skapats i Jakobstad, där det finska gymnasiet flyttat in i det svenska gymnasiets fastighet.

Frågan om tvåspråkighet har i flera avseenden på senare tid dominerat den finlandssvenska skoldebatten. Tvåspråkighetsdebatten rör sig på flera olika nivåer. De argument som ter sig som mest pragmatiska lägger fram nyckelord som ”stordriftsfördelar”, ”synergier” och inte minst ”ekonomiska besparingar”. Till exempel samtliga nyskapade små svenska skolenheter (t.ex. i Jyväskylä, Tavastehus med flera) är samlokaliserade med större finska skolenheter, av den uppenbara orsaken att det skulle te sig ekonomiskt oändamålsenligt att bygga upp nya skolfastigheter för små enheter. På i praktiken helfinska orter kan man – i bästa fall – rent av tänka sig att det uppstår ett ökat intresse för svenskan bland de finskspråkiga eleverna i samma fastighet.

I Vasa var det ett faktum att det nyskapade kommunala Vasa Gymnasium var verksamt i oändamålsenliga lokaliteter, och när det blev aktuellt med en grundlig renovering av det finska gymnasiet fastigheter, tedde det sig ändamålsenligt att det mindre svenska gymnasiet kunde flytta ihop med det finska gymnasiet och därmed få tillgång till alla de specialutrymmen som modern gymnasieundervisning behöver. Det andra alternativet hade varit att bygga en helt ny fastighet för det svenska gymnasiet, vilket det möjligen inte skulle ha funnits politiskt stöd för.

Förutom de pragmatiska argumenten för tvåspråkiga lösningar i form av samlokalisering, förekommer även tydliga ideologiska argument (för en insiktsfull diskussion om debatten, se Sundman 2013). Dels förs ofta fram argumentet, som i sig kunde uppfattas som pragmatiskt, att det i det finländska samhället är nödvändigt för varje finlandssvensk studerande att utveckla sin tvåspråkighetskompetens, det vill säga lära sig att prata och skriva finska mera eller mindre flytande. I anslutning till det argumentet påpekas ofta även att uppdelning i svenska och finska skolor är antingen ”omodernt” eller rent av ”onaturligt”, och det framhåvs att man i tvåspråkiga skolor skulle kunna avdramatisera eventuella spänningar mellan de bägge

språken, och framför allt underlätta språkinläringen i bägge riktningarna.

Diskussionen om tvåspråkighet och tvåspråkiga skolor har varit minst sagt snårig, och det förefaller som om de samlokaliserade lösningarna ibland sammanblandas med tankarna om mera praxisorienterade lösningar, det vill säga skolor där elever blir undervisade på bägge språken. Förutom språkbadspedagogiken (Björklund et al. 2007), och den så kallade CLIC-pedagogiken (Content and Language Integrated Learning), finns det inga färdiga modeller för hur praxisinriktad tvåspråkig undervisning skulle kunna arrangeras i praktiken.

Ur minoritetsspråkets perspektiv kunde man hävda, eller åtminstone varna för, att varje ämne eller tema som en svenskspråkig elev får undervisning i enbart eller till stora delar på finska, riskerar att urholka den svenska som för närvarande förutsätts vara gångbar inom samtliga samhällssektorer i Finland (Lojander-Visapää 2001). Med den formen av tvåspråkiga skolor kan på sikt uppstå en politisk diskussion om det alls är nödvändigt att upprätthålla en stark och bred svenskspråkig kompetens, eftersom den stora merparten av finlandssvenskarna ändå behärskar majoritetsspråket.

Det finns således en risk för att vurmen för tvåspråkiga skolenheter mera handlar om en diskussion om hur svenskspråkiga ungdomar skall lära sig bättre finska, än att diskussionen skulle handla om hur kvaliteten på svenskan i Finland kunde upprätthållas på en god, hög och bred nivå. Det funktionella argumentet för de svenskspråkigas bättre kunskaper i finska har varit ett synligt argument inte minst i diskussionen om yrkesutbildningen. Det blir så uppenbart att en svenskspråkig sjukskötare bör kunna kommunicera med finskspråkiga patienter, och att svenskspråkiga bilmekaniker borde kunna förklara vilka fel man hittat i bilen åt den finskspråkiga kunden (motsvarande diskussion förs inte alltid motsatt språklig riktning).

Detta funktionella argument har resulterat i att man på flera håll uttryckt en önskan om att dels få behålla de tvåspråkiga yrkesutbildningar som redan länge existerat, och dels också att åstadkomma sammanslagningar till nya eller större tvåspråkiga yrkesinstitutet. Även på den här punkten har Vasa varit en aktiv aktör. I Vasa är Vasa yrkesinstitut tvåspråkigt – närmast som en följd av att det tvåspråkiga före detta handelsläroverket, i likhet med övriga handelsläroverk på tvåspråkiga orter, är en del av det nuvarande institutet – och det finns inom stadens ledning en oro för att såvida det kommunala institutet tvingas bli enspråkigt finskt, förloras konkurrensfördelar till de konkurrerande finskspråkiga orterna i grannregionen. Motsvarande oro finns i ännu högre grad beträffande yrkeshögskolornas situation.

Från Vasas sida har man därför initierat en diskussion om en fusion mellan den svenskspråkiga Yrkesakademien och tvåspråkiga Vasa yrkesinstitut. Det här initiativet går stick i stäv med de finlandssvenska strateger som pläderar för starka svenska lösningar som en garant för fortsatt god

svenskspråkig kvalitet i Finland. Beträffande andra stadiets yrkesutbildning har det bl.a. i Österbotten föreslagits en fusion mellan Yrkesakademien och Optima, och i Nyland föreslås en samgång mellan Axxell, Practicum och Östra Nylands yrkesinstitut Inveon. Det nyländska förslaget har i Borgånejden skapat ett liknande problem som i Vasa, eftersom det tvåspråkiga Point College – delvis en kvarleva av stadens tvåspråkiga handelsläroverk – riskerar att ge upp sina svenskspråkiga linjer (Utbildnings- och kulturministeriet 2015).

Svenskspråkiga starka regionala lösningar tenderar att väcka irritation inte enbart bland finlandssvenskar, utan kanske framför allt på lokalt finskspråkigt håll. Det är inte svårt att inse att en lokal finskspråkig politiker i främsta rummet ömmar för den egna ortens utbildningsinstitutioner, och helst inte vill se en försvagning på bekostnad av ”allfinlandssvenska lösningar”, som för en finskspråkig ter sig som ett främmande fenomen. Det är utgående från detta perspektiv det går att förstå t.ex. Vasas irritation över att man på finlandssvenskt håll hellre talar för övergripande finlandssvenska lösningar än för tvåspråkiga lokala lösningar. Det bör förstås här tilläggas att utredningen om finlandssvenska fusioner inom yrkesutbildningens andra stadium, har gjorts av Svenska folkpartiets före detta partiordförande. Utifrån den negativa reaktionen på förslaget om en svensk fusion i Österbotten, kan man fråga sig huruvida den allfinlandssvenska solidariteten är tillräckligt stark för att kunna skapa solida svenskspråkiga strukturer.

Diskussionen om tvåspråkighet rör sig på ytterligare en nivå, nämligen på förvaltningens nivå. Delvis av ekonomiska skäl, delvis av pragmatiska och ideologiska skäl, har den svenskspråkiga utbildningsförvaltningen sammantaget utarmats under de senaste decennierna. Utgående från tänkesättet 1921 hade det länge utvecklats ett traditionellt sätt inom de tvåspråkiga kommunerna att hantera skolförvaltningen i en finskspråkig och en svenskspråkig gren, där även den svenska skol- eller bildningsdirektören hade en egen budgetmakt att bevaka och utöva. Tillståndet är inte nödvändigtvis det samma längre i alla tvåspråkiga kommuner. Det är oftast med ekonomiska förtecken man i kommunerna gått in för att rationalisera förvaltningen, och inte alldeles sällan har då det svenskspråkiga fått stryka på foten. Det blir i kommunerna allt vanligare att skära ner den svenskspråkiga skolförvaltningen, och i stället etablera det som man benämner en tvåspråkig förvaltning.

När den kommunala rationaliseringen av skolförvaltningen genomförts, blir jämlikheten mellan språkgrupperna inte alltid uppenbar. Det finns flera exempel på kommuner som skapat en struktur med en bildningsdirektör (i allmänhet finskspråkig), och ytterligare håller sig med en direktör för det finska skolväsendet, men däremot endast en chef/ansvarig för svensk dagvård och utbildning. I vissa kommuner har den svenska skoldirektören



förvandlats exempelvis till direktör för serviceområdet svensk fostran och utbildning (till exempel den omstridda rationaliseringen i Åbo, som minskade den svenska direktörens maktbefogenheter), och i vissa kommuner har den svenska skoldirektören fräntagits befogenheterna för vissa ärenden, så som i Vasa där den svenska skoldirektören närmast är ansvarig för grundläggande utbildning, medan andra stadiet sköts av en finskspråkig ledande rektor, dock så att det svenska gymnasiet rektor fungerar som föredragande inför nämnden för andra stadiets utbildning när det gäller svenskspråkiga gymnasieärenden (en bra översikt av den svenska bildningsförvaltningens utmaningar, se Böhme et al. 2014).

Påfallande ofta motiveras bortrationaliserandet av den svenska förvaltningens befogenheter med ekonomiska orsaker. Oberoende av motiveringen leder varje nedskärning till en utarmning av det svenskspråkiga bildningsväsendet. I vissa fall kan man även läsa in närmast ideologiska motiv bakom en avskalad svensk skolförvaltning. En tydligare tvåspråkig förvaltningskultur – som i praktiken går ut på att den tidigare självständiga svenskspråkiga enheten integreras med majoritetsspråkets större enhet – anses i vissa kommuner vara en förutsättning för mera tvåspråkiga lösningar. Eftersom de större tvåspråkiga enheterna till stor del leds av finskspråkiga tjänstemän, och de politiskt sammansatta nämnderna domineras av finskspråkiga politiker, är risken stor för att allt färre personer i beslutsfattande ställning har en fördjupad kännedom om finlandssvenska strukturer och specialbehov.

Med tanke på det svenska skolväsendets ringa andel, är det knappast genom att rationalisera bort det svenska autonoma skolväsendet som utbildningsförvaltningen gör de stora besparingarna. Det ter sig som att avvecklingen av det svenska och etableringen av de mera tvåspråkiga förvaltningsenheterna snarast skett via de svenskspråkiga politikernas goda minne – drivkraften är att bryta sig loss från den kritiserade svenska isolationismen å ena sidan, och å andra sidan att förbättra de svenska barnens möjligheter att lära sig god finska.

Allt flera finlandssvenska politiker, samt vissa ledande pedagoger i de södra delarna av Svenskfinland, tycks prioritera denna form av finskdriven tvåspråkighet, snarare än att utgå från ett svenskdrivet perspektiv med syftet att trygga en stark svenska i det framtida Finland. Denna inställning kan på sikt vara ödesdiger för Svenskfinland, kanske inte för den i allt kraftigare utsträckning finskkunniga finlandssvensken, utan för det svenska språkets kvalitet och synlighet i det framtida Finland.

## TRYGGAR DEN SVENSKA SKOLAN ETT FRAMTIDA SVENSKFINLAND?

Svenskfinland står och faller med den finlandssvenska skolan. Det befaras att stora framtida förvaltningsreformer, så som kraftiga kommunfusioner, kommer att hota det svenska i Finland. Jag har i den här artikeln velat antyda att den hotbilden är ett skenargument, eftersom försvagningen av det svenska skolväsendet redan är i full gång, trots att planerna på de stora kommunfusionerna ännu stampat på stället på de flesta håll i Svenskfinland.

Tills vidare har främst kommuner med ett starkt svenskt inslag med ekonomiska – och ibland pedagogiska (med hänvisning till att stora enheter kan skapa ett större utbud) – förtecken sanerat i det svenska skolnätet. Trenden i det mest finska Finland har snarare varit tvärtom, eftersom flera enspråkigt finska kommuner grundat små svenskspråkiga enheter under den senaste tioårsperioden.

Det är dock inte enbart svenska skolor som läggs ner, utan i några av Svenskfinlands viktigaste kommuner har man även gått in för en så kallad tvåspråkig, i praktiken finskspråkig utbildningsförvaltning. I den här processen lyfts ofta de ekonomiska argumenten fram, men även finlandssvenska politiker har uppfattat omstruktureringen av förvaltningen som ett sätt att bemöta kritiken mot ”finlandssvensk isolationism”. Motståndet från svenskspråkiga politiker mot kommunala förvaltningsreformer har varit svagt, möjligen för att tvåspråkiga skolförvaltningar upplevs som ”modernare”. Ett allmänt argument är också att den tvåspråkiga ramen förväntas skapa bättre möjlighet för de svenska barnen att förstärka sina kunskaper i finska. Det har utfärdats varningar för riskerna med att skapa ett svenskt underläge inom bildningsförvaltningen (Böhme, et al. 2014), men i de aktuella kommunerna har varningarna inte hörsammats ens av de svenskspråkiga beslutsfattarna.

Däremot är det inte lika populärt att lyssna på varningssignalerna om att kvaliteten på det svenska språket i Finland blir allt sämre. Det är visserligen inte inom förvaltningen barnen lär sig språk, men i förlängningen har sanningen inom förvaltningen – av ekonomiska och ideologiska skäl – även lett till allt mera högljudda krav på tvåspråkiga skolor. Huvudinriktningen i dessa tänka tvåspråkiga skolor verkar vara en satsning på finskan. Det är symptomatiskt att kravet på tvåspråkiga skolor växer fram i tvåspråkiga kommuner med svenskan som minoritetsspråk, medan det egentligen inte alls ställs krav på motsvarande tvåspråkiga skolor i finskspråkiga kommuner.

Det senaste inslaget i debatten har varit initiativet till en tvåspråkig ”svensk” lärarutbildning, som således skall anpassa de blivande lärarna till

en allt mera tvåspråkig – eller finskspråkig – skolmiljö. Inte heller i det fallet finns det ett tydligt svar på hur åtgärden skulle förstärka kvaliteten på det svenska i landet, men förslaget upplevs som ”modernt” och tryggar de svenska barnens möjlighet att lära sig finska. Inte heller i detta avseende finns motsvarande drivkraft på finskt håll, utan det är de finlandssvenska strukturerna som har ambitionen att ”förfinska” den finlandssvenska lärarutbildningen.

Utgående från alla exempel ovan finns det ingen orsak att oro sig för att stora riksomfattande förvaltningsreformer, som ännu inte har fullbordats, skulle kunna hota det svenska skolväsendet och svenskan mera än vad de finlandssvenska beslutsstrukturerna redan nu åstadkommit.

Det svenska skolnätet har dock inte ännu genom nedläggningar blivit glesare i de kommuner där en tät svensk skolstruktur är en förutsättning för att tvåspråkiga och svenskspråkiga familjer även framöver skall sätta sina barn i svensk skola (t.ex. Helsingfors och Esbo är goda exempel). Den svenska byskolan är viktig framför allt i de regioner där finskan är starkt dominerande, inte minst för att de finlandssvenska beslutsfattarna även tenderar att vara svagast i sådana kommuner. Ett starkt svenskt skolnät är beroende av att finlandssvenska politiker inte går in på en tvåspråkighetslinje enbart för att blidka de finska kollegerna och för att till synes ge de svenska barnen en bättre möjlighet att lära sig finska, men framför allt är det svenska skolnätet beroende av att medvetna finskspråkiga politiker är villiga att försvara det svenska skolnätet. I olika kommuner skall det framöver bli intressant att se vilka krafter som gräver en grop för det svenska, och vilka som försöker fylla igen gropen.

Och för att avsluta där jag inledde: Om Svenskfinland fortsätter och grälar om placeringsorten av högskoleutbildningar, inklusive lärarutbildningen, försvagas på sikt de finlandssvenska resurserna på ett sätt som försvagar kvaliteten, vilket i så fall leder till att allt flera tvåspråkiga barn slussas över till finskspråkiga elitutbildningar. Trots att det varnas för uttryckligen detta i den externa utvärderingen av den svenskspråkiga lärarutbildningen, förefaller det så kallade finlandssvenska etablissemanget gå in för en splittning av de svenska lärarutbildningsresurserna.

Det är således inte de stora nationella förvaltningsreformerna som riskerar att utarma Svenskfinland. Det största hotet mot Svenskfinland och dess svenska skolnät tycks vara Svenskfinland självt, vilket inte är någon större överraskning.

## KAN BORGÅ STIFT REELLT BLI SVENSKA STIFTET?

*Gustav Björkstrand*

Vår nuvarande kommunstruktur bygger på den gamla sockenindelningen som fick sin början redan under medeltiden. Socknar uppstod när ett tillräckligt antal människor slog sig samman och förklarade sig villiga att avlöna en präst och söka sig till (ursprunget till ordet socken), bygga och underhålla en kyrka samt erlægga kyrkoskatt, som delades mellan prästen, sockenkyrkan och domkapitlet. Sockenprästen var ordförande för sockenstämman, som behandlade inte bara kyrkliga frågor, utan allt som var viktigt för socknen: vägar, broar, fattig- och sjukvård, sädesmagasin, skolfrågor m.m. Den nuvarande kommunförvaltningen uppstod så sent som på 1860-talet och innebar en ansvarsfördelning mellan kommun och församling.

### BORGÅ STIFTS TILDKOMST

Under de sekler som Finland var den östra riksdelen i det svenska riket var det den finskspråkiga delen av befolkningen som inte fick den språkliga service från stat och kyrka som den hade behov av. Genom reformationen övergick man till folkspråket i gudstjänstlivet och predikan och tillgodosåg behovet av Nya Testamenten och kyrkliga böcker på finska, men den första finskspråkiga Bibeln kom först över 100 år efter reformationens genomförande. När det gällde förordningar av olika slag som skulle läsas från predikstolen gällde det för prästerna att efter bästa förmåga översätta dem till finska. Ännu under förra delen av 1800-talet var den språkliga betjäningen av den finskspråkiga delen av befolkningen bristfällig.<sup>72</sup>

Den finsknationella rörelsens frammarsch under senare delen av 1800-talet ledde till en snabb förfinskning av det kyrkliga livet och av prästerskapet. På svenskspråkigt håll växte oron för att den språkliga situationen skulle bli omvänd och att man i framtiden inte skulle ha tillgång till kyrkliga tjänster på det egna språket. År 1917 väcktes tanken att grunda ett särskilt stift för den svenska befolkningen. Vid kyrkomötet 1918 undertecknade tio svenska kyrkomötesombud en petition om att landet skulle få två nya stift, varav ett skulle vara svenskt. I petitionen betonade man att det var fråga om en

---

72 Villstrand 2008, 315-360; Björkstrand G. 2012 b, 150-153.

arbetsfördelning som låg i båda språkgruppernas intresse. Det andliga arbetet var lättare att bedriva om församlingarna var uppdelade enligt språk och ett av stiftet hade som specialuppgift att betjäna den svenska befolkningen. Initiativet förkastades dock av kyrkomötet och därmed var läget låst för fem år framåt, eftersom kyrkomötet sammanträdde endast vart femte år.<sup>73</sup>

Frågan gick därefter över till det politiska planet. Situationen underlättades av att regeringsformen 1919 slog fast att republikens språk var finska och svenska och att staten skulle tillgodose båda språkgruppernas kulturella och ekonomiska behov ”enligt lika grunder” (14 §). Regeringsformens formulering till trots gick regeringens förslag om medel för inrättande av ett svenskt stift i budgetförslagen för åren 1920–1922 inte igenom i riksdagen. Huvudargumenten emot förslaget var ekonomiska och språkliga och först vid riksdagsbehandlingen för 1923 års budget vann regeringens förslag omröstningen med knapp marginal, 90 röster mot 86, och det svenska stiftet kunde grundas. Kyrkomötet var ställt inför fullbordat faktum.<sup>74</sup>

Kyrkomötet 1923 sammankallades redan på våren för att i snabb ordning fatta nödvändiga beslut. Framför allt regeringen men också kyrkomötet hade vissa svårigheter att komma till ett beslut i fråga om stiftsstadens placering och namnet på stiftet. Vad placeringen beträffar var det i slutomgången Åbo, Ekenäs och Borgå som låg närmast till. Borgå avgick med segern efter det att staden lovat bygga en ny biskopsgård. Namnförslagen var Svenska stiftet, Borgå svenska stift och Borgå stift. Det sistnämnda blev beslutet eftersom man ville ha konformitet med namnen på de andra stiftet och då en betydande finsk minoritet kom att höra till stiftet. Flera stora församlingar med svensk majoritet, men med många finskspråkiga medlemmar var ännu inte delade på språklig grund (t.ex. Vasa, Borgå, Esbo, Helsinge, Pargas och Jakobstad). Borgå stift kom att omfatta 90 församlingar med svensk majoritet fördelade på åtta och numera på nio prostrier. Antalet medlemmar var då 410 000, uppgick som mest till 437 000 (1949) och är i dag (2014) ca 250 000, vilket är klart minst i de nu nio stiftet. Minskningen beror på församlingsdelningar, emigration och på senaste tid på utträden, även om kyrkotroheten är större på svenskt håll.<sup>75</sup>

Nedan återges en karta över församlingarna i Borgå stift per 1.1.2015. Efter att Karis svenska och Pojo svenska församlingar slogs samman till Karis-Pojo svenska församling och Ekenäs, Snappertuna, Bromarvs och Tenala odelade församlingar till Ekenäsnejdens svenska församling samtidigt som de delades på språklig grund uppgår antalet svenska församlingar och församlingar med svenska som majoritetens språk till 56.

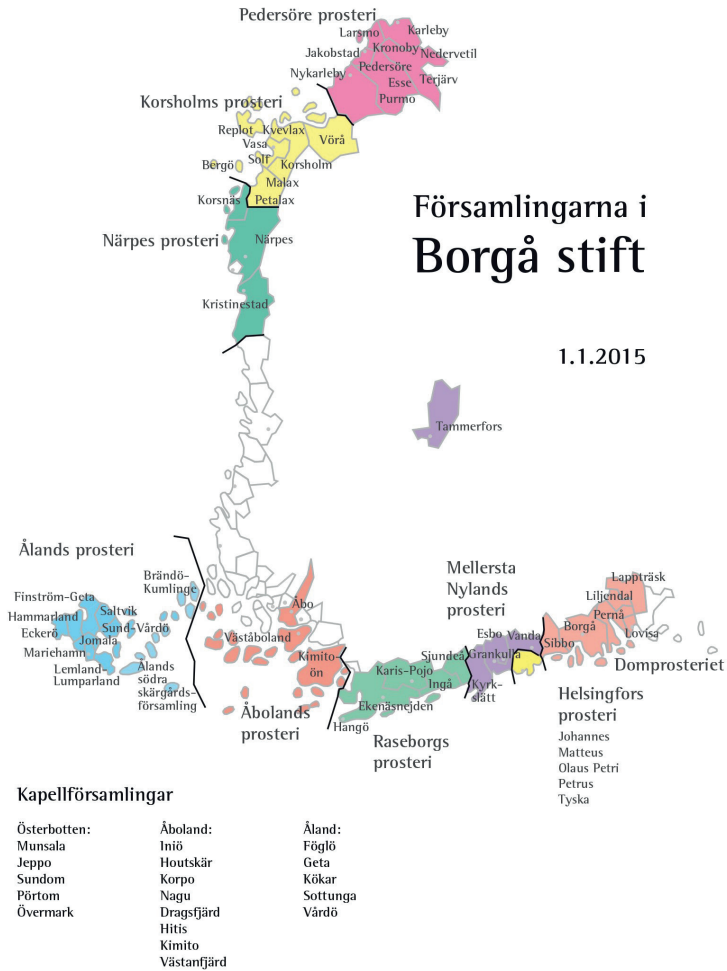
---

73 Björkstrand G. 2012 a, 14.

74 Björkstrand M. 1998, 34-45.

75 Björkstrand G. 2013, 16-19.

Figur 1: Församlingarna i Borgå stift per 1.1.2015.



## STRUKTURREFORMER

Begreppet *kyrklig samfällighet* infördes i den kyrkliga lagstiftningen år 1976. Genom kommunsammanslagningar uppstod kommuner med flera församlingar och skattesatsen måste av uppördstekniska skäl vara densamma inom samma kommun. Samfälligheten skall enligt gällande lagstiftning handha uppgifter inom ekonomi och personalförvaltning. Vidare skall samfälligheten besluta om inrättandet och indragningen av tjänster och om församlingarnas fasta egendom om dessa uppgifter inte har anförtratts de deltagande församlingarna i grundstadgan.

Regeringen har målmedvetet gått in för att skapa större primärkommuner i syfte att trygga servicen och den ekonomiska bärkraften. Eftersom en kommunstrukturreform av detta slag får långtgående konsekvenser för kyrkan tillsatte kyrkostyrelsen redan i mars 2008 en styrgrupp för strukturomvandlingsprocessen i församlingarna. I slutrapporten *Styrgruppen för församlingarnas strukturförändringar 2008–2011* föreslog den två nya modeller utöver samfällighetsmodellen för organiseringen av samarbetet mellan församlingarna, näm<sup>76</sup>ligen prosterimodellen och stiftsmodellen. Eftersom det var tydligt att reformen skulle få långtgående konsekvenser även för det svenska stiftet fick undertecknad av tankesmedjan Magma i uppgift att göra en språkkonsekvensutredning av modellerna. Den publicerades på svenska med titeln *Enligt lika grunder* och inom samma pärmar också i en något förkortad finskspråkig version.

Enligt *stiftsmodellen* skulle varje stift utgöra en egen juridisk-ekonomisk enhet med en gemensam inkomstskattesats och med gemensamma fastigheter, begravningsplatser och övrig egendom. Stiftsfullmäktige skulle fördela skatteintäkterna kalkylmässigt enligt medlems- eller invånarantal. Språkkonsekvensbedömningen visade att stiftsmodellen inte gick att genomföra för Borgå stifts del. Stiftet utgör inte en geografisk enhet, på största delen av stiftets område skulle också finnas ett finskt stift med en sannolikt annan inkomstskattesats och det blir ytterst besvärligt att fördela fastigheterna mellan språkgrupperna. Men förslaget föll främst på grund av att det inte var möjligt att överföra de åländska församlingarnas egendom till någon utomstående part.<sup>77</sup>

*Prosterimodellen* skulle enligt styrgruppens förslag förverkligas så att de gamla prosterierna och samfälligheterna skulle försvinna och ersättas av nya prosterier som juridiskt skulle utgöra offentligrättsliga personer, som skulle bestämma inkomstskattesatsen och fördela skatteinkomsterna mellan församlingarna. Fastigheter, begravningsplatser och övrig egendom skulle tillhöra prosteriet och kontraktsprosten skulle handha den operativa

---

76 Björkstrand G. 2012 a. Den finska titeln var *Samanlaisten perusteiden mukaan*.

77 Björkstrand G. 2012 a, 38-41.

ledningen av prosteriet och fungera som chef för de anställda. Modellen kunde fungera väl i enspråkiga trakter, men i tvåspråkiga skulle den leda till att en hel del svenska församlingar och anställda skulle underordnas en vanligen finsk kontraktsprost och det svenska stiftet skulle förlora mycket av sin självständighet. På motsvarande sätt skulle t.ex. Jakobstads finska församling underställas den svenska kontraktsprosten i Pedersöre prosteri. Ett beaktande av språkraven skulle åter leda till komplicerade administrativa strukturer. Prosterimodellen skulle vidare medföra liknande problem som stiftsmodellen när det gällde fastigheter och annan egendom. Språkkonsekvensutredningen visade således att enda alternativet ur svensk synvinkel var att bearbeta samfällighetsmodellen, vilket kyrkostyrelsen också gick in för.<sup>78</sup>

## DEN NYA SAMFÄLLIGHETEN 2015

Den nya samfälligheten 2015 är namnet på den modifierade modell som nu föreslås och som kyrkostyrelsen försöker förverkliga i snabb ordning. Arbetsgruppens förslag på ca 250 sidor finns bara på finska och skickades i början av februari 2014 på en synnerligen snabb remissrunda till 25 församlingar, fem samfälligheter och samtliga domkapitel. Den ansträngda tidtabellen medgav t.ex. inte att anhålla om utlåtande från biskopsmötet och stiftsfullmäktige. Ovan nämnda förslag av styrgruppen, vilket inte innehöll några konkreta förslag till lagändringar, skickades däremot till alla församlingar med god tid för avgivande av utlåtandet. I Borgå stift var det sålunda endast domkapitlet, en samfällighet (Raseborg) och två församlingar (Matteus och Nedervetil, bägge hör till en samfällighet) som fick avge utlåtande, alltså ingen församling från t.ex. Åland. Domkapitlet gav dock stiftsfullmäktige en möjlighet att komma med synpunkter innan utlåtandet gavs.

Domkapitlet beaktade i sitt utlåtande de kritiska synpunkter som stiftsfullmäktige hade framfört. Man pekade på bland annat följande problem:

- Tvånget att höra till en samfällighet inskränker märkbart på lokalförsamlingarnas beslutanderätt.
- Förslaget att avskaffa prosterierna kompenseras inte med tillräckligt klara ersättande lösningar.
- Den roll man planerar för samfällighetsprosten leder till att stiftens ansvarsområden blir otydliga, vilket kommer att leda till att Borgå domkapitels möjligheter att beakta de svenskspråkiga församlingarnas intressen försvagas.

---

78 Björkstrand 2012 a, 68-71.



- Personalens anställningsförhållanden förstärker samfällighetens roll på bekostnad av församlingens, vilket leder till att de anställdas relation till såväl församlingen som stiftet försvagas.

Domkapitlet kom till slutsatsen att det på grund av de uppenbara försvagningarna ur de svenska församlingarnas ställning var klokast att bevara den nuvarande lagstiftningen och i stället stegvis åtgärda de eventuella svagheter som kan finnas i den nuvarande samfällighetsmodellen.<sup>79</sup> Domkapitlets ställningstagande innebar alltså att man ville förkasta arbetsgruppens förslag.

Arbetsgruppens slutliga förslag gavs därefter i mars 2014 till kyrkostyrelsen som efter en behandling i två plena gjorde en framställning till kyrkomötet den 22 april 2014.<sup>80</sup> I kyrkomötet i maj 2014 fördes en remissdiskussion om framställningen med många kritiska inlägg och den skickades sedan till lagutskottet. Man beslöt även att be om biskopsmötets utlåtande, som avgavs i december 2014 (Biskopsmötets utlåtande 1/2014). Också förvaltningsutskottet gav ett utlåtande (Förvaltningsutskottets utlåtande 2/2014). Först i det här skedet när reformens riktlinjer var klara kunde lagutskottet ta ställning till det stora lagpaketet med ett stort antal ändringsförslag i kyrkolagen, kyrkoordningen och valordningen för kyrkan. Borgå stifts möjligheter att påverka beredningen i utskotten var mycket begränsade eftersom stiftet endast hade en representant av 17 i de bägge utskotten. När ärendet kommer upp till behandling i kyrkomötet i maj 2015 har stiftet endast sju av 109 ombud.<sup>81</sup> I kyrkomötet är alltså möjligheterna att få igenom ändringar mycket små om inte missnöjet är stort också på finskspråkigt håll. Det slutliga beslutet bör fattas med  $\frac{3}{4}$  majoritet för att ärendet skall avancera till riksdag och regering. Avsikten är att detta skall ske vid kyrkomötet i maj 2015, men det är naturligtvis möjligt att beslutet skjuts fram eller förfaller på grund av att man inte uppnår kvalificerad majoritet.

Enligt den av lagutskottet föreslagna modellen skall alla församlingar tillhöra en samfällighet, som skall fatta beslut om inkomstskattesatsen, budgeten och fördelningen av inkomsterna mellan församlingarna, fastställa verksamhetsplanen, besluta om tjänster, handha personal- och eko-

---

79 Borgå domkapitels utlåtande om kyrkans strukturreform 26.2.2014. BDA.

80 Kyrkostyrelsens framställning till kyrkomötet 3/2014, 28, <http://kappeli2.evl.fi/kkoweb.nsf/8055b7c73c38f56dc22571540045bfe2/b7de883162ab13ec2257cc500452607?OpenDocument>.

81 Biskopsmötets utlåtande 3/2014; Förvaltningsutskottets betänkande 2/2014; Lagutskottets betänkande 1/2015; Till Borgå stifts representation i centrala kyrkliga organ, se Grönblom 2013, 116-133.

nomiförvaltningen och fastigheterna.<sup>82</sup> Den urgamla prosterinstitutionen, som betytt mycket i synnerhet på svenskspråkigt håll, försvinner. Det är inte mycket som skiljer modellen från den tidigare prosterimodellen annat än namnet.

Ur svensk synvinkel innehåller modellen många problem. Samfällighetsprosten leder församlingarnas gemensamma arbete och förvaltning, koordinerar samarbetet och är chef för alla anställda, också de svenskspråkiga. Han skall t.ex. ha rätt att skicka präster och annan personal över församlingsgränserna, också de språkliga, när så behövs. Det finns som biskop Björn Vikström har påpekat en uppenbar risk för att samfällighetsprosten tilldelar svenska församlingar personal vilkas kunskaper i svenska är mycket bristfälliga även om det i motiveringarna sägs att de skall ha tillräckliga språkkunskaper. Det gäller i synnerhet i de fall då tjänster skall delas mellan flera församlingar.<sup>83</sup> Eftersom det endast kommer att finnas fyra-fem samfälligheter med svensk majoritet i Borgå stift (Raseborg, Åboland, Åland, Pedersöre, evt. Vasaregionen el. Sydösterbotten) kommer de flesta svenska församlingar att bli underställda en finskspråkig samfällighetsprost. Mitt i Enligt samma grunder framförda förslag att man skulle följa t.ex. skollagstiftningens exempel med en språklig uppdelning accepterades alltså inte. Hittills har lokalförsamlingen ansetts vara grundenheten i kyrkan, vilket är viktigt för en minoritet, eftersom församlingarna kan vara och oftast är delade på språklig grund. Även om man i betänkandet betonar att församlingen skall vara grundenheten i samfälligheten, kommer samfälligheten och samfällighetsprosten att ha en betydande makt i praktiken. Förhållandet mellan en finskspråkig samfällighetsprost och den svenska biskopen och domkapitlet när det gäller tjänster kan bli problematiskt. De språkliga minoritetsförsamlingarna, som oftast är de svenska, förlorar sålunda en betydande del av sin självständighet och det svenska stiftets karaktär förändras och hotas kanske helt på längre sikt.

När det gäller den fortsatta svenska strategin kunde den i nuläget bygga på att man får också de finskspråkiga att inse att frågan inte är tillräcklig väl beredd och att den inte heller behöver lösas så snabbt, eftersom kommunstrukturreformens öde är oklart. Det skulle ge tid för omarbetningar. Ur Borgå stifts synvinkel är det viktigt att man får en modell där följande faktorer som inte beaktats i utskottsbehandlingen prövas vid kyrkomötets behandling av frågan vid vårsessionen 2015:

- Att man i tvåspråkiga områden har en samfällighetsprost för vardera språkgruppen – eller i en samfällighet med endast en svensk församling

---

82 Tidigare stiftsdekanen i domkapitlet Gunnar Grönbom har bidragit med faktauppgifter och analyserat arbetsgruppens förslag i promemorian Några tankar om församlingsstrukturen. Grönboms arkiv.

83 Meddelande per mejl av Björn Vikström 8.10.2014. Björkstrands arkiv.

- att samfällighetsprosten inte har någon självklar bestämmanderätt över den svenska församlingens anställda.
- Att församlingarnas självständiga beslutanderätt på språklig grund tryggas och att den gamla prosteriinstitutionen som möjliggör samarbete mellan svenska församlingar över samfällighetsgränserna kan om stiftet så önskar, bevaras till exempel genom en generell bestämmelse att minoritetsstiftets biskop kan utse en ”ledande kyrkoherde” bland kyrkoherdarna som tillhör detta stift.
  - Att man avstår från kravet att alla församlingar skall tillhöra en samfällighet. Förslaget påminner om förslaget om tvångssammanslagningar av kommuner och står i uppenbar strid med den hittills allmänt omfattade tanken att församlingen är grundenheten i kyrkan, vilket har varit ytterst viktigt för den språkliga minoriteten.

## BORDE KYRKAN VÄLJA EN HELT ANNAN STRATEGI?

Ärkebiskop emeritus John Vikström har i debattartikeln *Kuntaauudistus ja seurakunnat* år 2012 ifrågasatt den nuvarande utvecklingslinjen när det gäller strukturreformerna. Han utgår ifrån att kyrkans centrala strategi under decennier varit att stärka gemenskapen, delaktigheten och engagemanget. Man har det oaktat inte kunnat bryta den gamla förvaltnings- och verksamhetsstrukturen som fanns på 1860-talet när kommun och församling gick skilda vägar. På båda hållen höll man fast vid principen att människorna i kommuner och församlingar skulle vara undersåtar som överheten faderligt drog försorg om. Riktningen var uppifrån ned: Uppe de som ordnade undersåtarnas tjänster på ett ansvarsfullt sätt, nere användarna och betalarna som skulle befrias från otrygghet och ansvar.

I katolska länder, speciellt i Sydeuropa, har man haft en motsatt modell för sociala relationer. Enligt den s.k. subsidiaritets- eller närhetsprincipen utgår man ifrån att ansvaret för människornas välfärd finns i första hand på det nedre planet – dvs. hos familjen, släkten och granngemenskapen. Den här modellen är i och för sig inte främmande för den lutherska kyrkan, fastän den inte har tillämpats i någon större utsträckning i det av lutherska kyrkor präglade Nordeuropa.

Medan kommunen är en målorganisation (Gesellschaft), som genom tjänster och effektiv förvaltning betjänar medborgarna, är församlingen i första hand en gemenskapsorganisation (Gemeinschaft). Det innebär att församlingarna borde tillämpa närhetsprincipen så att medlemmarna upplever att de har en egen kyrka, en egen präst och egna organ där besluten

fattas gemensamt. Det är viktigt att man skapar en struktur där besluten inte dikteras uppifrån, utan där man eftersträvar ett aktivt medborgarsamhälle med företagsamhet, initiativ, kreativitet och innovativitet.<sup>84</sup> Församlingarna borde kunna inspirera sina medlemmar att ta ansvar, känna delaktighet och delta aktivt i t.ex. barn- och ungdomsarbete, socialt arbete och åldrvård. Det är så mycket viktigare som församlingarnas ekonomiska resurser minskar och i framtiden i allt större utsträckning blir beroende av frivilliga insatser. Ifall man lyckas att engagera medlemmarna blir nyttan dubbel, minskat resurs- och personalbehov och större tillfredsställelse hos medlemmarna genom delaktighet och meningsfull verksamhet.

Det är tydligt att de förslag till reformer som nu föreligger dikteras av helt andra faktorer, dvs. av ekonomiska och förvaltningsmässiga. Borde inte kyrkan radikalt ändra kurs och utgå från helt andra modeller, som främjar delaktighet, gemenskap och kreativa insatser? Borde inte församlingen klart framstå som den centrala enheten, som medlemmarna vill tillhöra av religiösa, språkliga och kulturella skäl och som de kan känna ansvar för och delta i? Det borde för övrigt också gälla den kyrkliga lagstiftningen som om det nuvarande förslaget till kyrkolagsändringar går vidare till riksdagen, ytterligare ökar antalet detaljbestämmelser på lagnivå. Kyrkan borde i stället eftersträva att relationen mellan kyrka och stat skulle regleras genom en rätt kortfattad ramlag. Det är ohållbart i längden att riksdagen utan möjlighet att ändra något i förslagen skall ta ställning till omfattande kyrkolagsförslag av den typ som kyrkans tjänstemannalagstiftning och den nu föreslagna strukturreformen utgör.

## KAN VI SKAPA DET SVENSKA STIFTET?

Om man trots allt går in för den av kyrkostyrelsen föreslagna modellen kan Borgå stift på sikt allvarligt hotas, kanske inte till namnet men väl till gagnet. Det är av största vikt att man redan nu allvarligt överväger om det finns andra ur svensk synvinkel användbara strategier. En sådan lösning kunde vara att vidta åtgärder i syfte att skapa det reella Svenska stiftet som också initiativtagarna för snart 100 år sedan ville förverkliga. Det skulle bestå av enbart dem som är svenskspråkiga eller som av andra skäl uttryckligen vill tillhöra ett svenskt stift. Det finns redan nu två församlingar inom Borgå stift som är icke-territoriella (Rikssvenska Olaus Petri församlingen och Tyska församlingen), dvs. de omfattar i princip hela landet. Borgå stift

---

84 Vikström, *Kuntaudistus ja seurakunnat*. Vikströms arkiv. Artikeln publicerades bl.a. i den ledande kyrkliga tidskriften *Kotimaa*.

kunde på samma sätt få karaktären av en icke-territoriell enhet med församlingar som man kunde ansluta sig till var man än är bosatt. Beskattningsfrågan är inte längre något formellt problem eftersom kyrkan inte längre kommer att få någon del av samfundsskatten utan ett anslag i statsbudgeten som ges till kyrkostyrelsen, som därefter fördelar medlen vidare. Lösningen förutsätter att de som vill tillhöra det Svenska stiftet sätter ett kryss i en ruta på skattedeklarationsblanketten som visar att de vill tillhöra stiftet på samma sätt som de gör som tillhör de nämnda icke-territoriella församlingarna. Stiftsfullmäktige skulle slå fast inkomstskattesatsen för och fördela inkomsterna mellan de svenska församlingarna. Också de som bor i regioner utan svenska församlingar skulle få möjlighet att tillhöra en svensk församling, vilket de inte har nu och länge har velat att skulle bli möjligt. De geografiska avstånden spelar inte längre den avgörande roll som tidigare var fallet, eftersom kommunikationsmöjligheterna är helt andra.

Lösningssmodellen medför givetvis även en rad problem och utmaningar. Överenskommelser måste göras beträffande användningen av byggnader och övrig egendom med finska församlingar/samfälligheter som verkar på samma område. Detta kunde ske så att den fasta egendomen förblir i majoritetens ägo inom varje samfällighet, i de flesta fall i de finska församlingarnas ägo. I de samfälligheter som har svensk majoritet och flera än en svensk församling (för närvarande Raseborg, Malax, Korsholm och Pedersören ejden) kunde äganderätten övergå på stiftet, vilket förutsätter ändringar i nuvarande lagstiftning. De församlingar, svenska och finska, vilka i så fall inte äger de fastigheter de behöver för sin verksamhet (inklusive kyrkor, församlingshem och begravningsplatser) skulle hyra in sig i utrymmen som ägs av andra samfälligheter. Redan nu är det många församlingar i kyrkliga samfälligheter som de facto inte äger de fastigheter de utnyttjar och som betalar hyra för dessa. Om den nu av lagutskottet förslagna samfällighetsmodellen går igenom kommer det högst sannolikt att vara mera regel än undantag att församlingarna betalar hyra för utnyttjandet av de fastigheter de använder. Även andra problem föreligger som t.ex. den nuvarande gemensamma verksamheten i de tvåspråkiga samfälligheterna (sjukhussjälavården, familjerådgivningen, specialdiakonin, specialungdomsarbete och högskolearbetet för att nämna de viktigaste) men det borde vara möjligt att lösa dem genom samarbetsavtal.

Eftersom inkomstskattesatsen för svenska församlingar i glesbygden ligger på ca 2 procent och i storstäderna på 1 procent måste en utjämning ske till en nivå på ca 1,35 procent. Är svenskarna i storstäderna (i praktiken svenskarna i Helsingfors, Esbo, Vanda, Åbo och Tammerfors) villiga att av solidaritetsskäl gå med på en förhöjning? Leder förslaget till att man i de tvåspråkiga familjer som nu hör till den svenska församlingen hellre väljer att höra till den finska församlingen där inkomstskattesatsen kanske

är lägre? Dessutom finns det rätt många finskspråkiga som hör till svenska församlingar. Hur reagerar de och hur påverkar detta kyrkotillhörigheten bland finlandssvenskarna?

En övergång till det nya icke-territoriella stiftet skulle kräva noggranna utredningar av modellens för- och nackdelar. I vilket fall som helst är detta en av de verkligt stora finlandssvenska frågorna och den förtjänar att under alla omständigheter utredas. Det kunde ske t.ex. genom samarbete mellan stiftsledningen och utomstående experter på förvaltning och strategifrågor. Initiativet kunde tas av stiftsfullmäktige, domkapitlet, Folktinget som spelade en viktig roll när stiftet kom till, eller av en utomstående aktör som tankesmedjan Magma.

Det svenska stiftet kom till som ett resultat av en målmedveten och uthållig kamp från både kyrkligt och politiskt aktiva personers sida. Den visade sig få stor betydelse för hela det svenska Finland. Stiftet utgör i dag det kanske viktigaste sammanhållande bandet mellan finlandssvenskarna. Medlemstillhörigheten var enligt den lutherska kyrkans officiella statistik vid utgången av år 2013 75,2 procent i hela landet. Borgå stifts hela folkmängd var vid samma tidpunkt 251 350. Om man räknar bort 23 732 finskspråkiga inom svenska församlingar och lägger till 21 599 svenskspråkiga inom finska församlingar innebär detta att 249 217 av ca 291 000 finlandssvenskar i hela landet hörde till kyrkan per 31.12.2013. Det gör 85,6 procent medan motsvarande tal för den övriga befolkningen blir 74,6 procent.<sup>85</sup> Det är en betydande skillnad som visar att de svenska och de tvåspråkiga församlingarna med svensk majoritet utgör en viktig identifikationsfaktor för finlandssvenskarna. Också när det gäller deltagandet i kyrkliga förrättningar ligger procenttalet för finlandssvenskarnas del betydligt över medeltalet för landet i övrigt.

Hoten mot det svenska stiftet härrör inte bara från kommande strukturförändringar, som ofta sker på majoritetens villkor, utan också från det faktum att vår tids utpräglade individualism och växande mångkulturalism gör att allt färre överhuvud vill förbinda sig till institutioner (politiska partier, kyrkan, välgörenhetsinstitutioner) på lång sikt. Stiftets öde är därför i sista hand beroende av den samhörighetskänsla och solidaritet som den svenska befolkningen upplever i relation till stiftet nu och i framtiden och om den är beredd till målmedvetna och kraftfulla aktiviteter för det svenska kyrkliga livets fortbestånd på administrativt och verksamhetsbaserat plan. Detta skedde för 90 år sedan och var förklaringen till att stiftet kunde grundas. Samma aktivitet behöver stiftet också i framtiden. Ifall så sker, kan inskriptionen i det gamla odelade Borgå stifts sigill förbli en verklighet också långt in i en avlägsen framtid. Inskriptionen är som klippt och skuren för

---

85 Uppgifterna lämnade av Gunnar Grönblom per mejl 25.10.2014. Björkstrands arkiv.

den befolkning som sedan urminnes tider uttryckligen har befolkat landets kustregioner.

*Ex undis elapsa in rupe tuta futuris*

Kastad ur vågorna, tryggt på framtidens strand

## ARENORNA OCH KOMBINATIONSMAKTEN

*Siv Sandberg & Stefan Sjöblom*

Som bokens olika kapitel visar ger ett förändringsperspektiv på Svenskfinland en mycket sammansatt bild. Snabba förändringar varvas med stabilitet. Vissa drag utmanar den finlandssvenska organiseringen. Andra ger stora utvecklingsmöjligheter. Få utvecklingsdrag är specifikt ”finlandssvenska”. De måste ses i perspektiv av ett starkt föränderligt socialt och politiskt sammanhang. Vad betyder allt detta för handlingskraften i framtiden?

Som vi konstaterar i förordet betyder handlingskraft ungefär att man har nödvändiga resurser, att man kan fatta beslut och att man dessutom förmår genomföra sina beslut (Petersson 1999). Det bör sägas att det här ger uttryck för ett ganska konventionellt sätt att se på politik. Synsättet utgår från att den som förmår teckna verklighetsbeskrivningen och precisera problemen också kan definiera lösningarna. Det har ibland kallats definitionsmakt. I det finlandssvenska sammanhanget har det till exempel sagts att det var bättre förr när de svenskdominerade områdena själva kunde besluta om sina samhälleliga grundfunktioner (Myntti 2015). Det ligger en del i påståendet men det är nu en gång för alla inget specifikt finlandssvenskt problem.

Samhällspolitiken är ofta svårstyrd. Även om resurser finns, konkurrerar många verklighetsbeskrivningar och lösningarna på problemen är långtifrån alltid självklara. Många aktörer och intressen är inblandade. Politiken utformas i ett växelspel mellan politiska institutioner, offentliga myndigheter, marknader och civilsamhällets institutioner. Den har med andra ord blivit allt mera interaktiv. Det här är en av de senaste decenniernas stora förändringar, och den skär igenom alla nivåer från den lokala till den globala. Den som kan sammanföra resurser och aktörer på nya sätt – skapa nya plattformar – har ofta ett försteg framför andra. I den praktiska politiken kan man kanske säga att kombinationsmakten blivit viktigare än definitionsmakten och andra mera konventionella föreställningar om offentlig maktutövning.

Bokens kapitel har behandlat viktiga förändringar i den finlandssvenska handlingskraftens olika delar: *rummet*, som gäller vår egen självbild av den finlandssvenska gemenskapen; *territoriet* eller det geografiska landskapet; *verktygen* för att driva språkliga intressen och hänsyn samt slutligen *arenorna*, som traditionellt formats i samverkan mellan offentliga strukturer och Svenskfinlands egna institutioner. De fyra perspektiven ger litet olika svar på frågan hur kombinationsmakten borde utövas i framtiden. I det följande sammanfattas några av de slutsatser som de olika inläggen ger anledning till.



## RUMMET

Insikten att det svenska kulturarvet och den svenskspråkiga befolkningens intressen förutsatte egna institutioner och nätverk ökade gradvis från och med 1880-talet. Vid den tiden grundades Svenska Folkskolans Vänner och Svenska litteratursällskapet i Finland. I geografisk mening har kustregionerna uppfattats som en finlandssvensk helhet sedan början av 1900-talet, och det svenska inslaget blev länge garanterat genom den statliga organisationen i tre tvåspråkiga län. På 1930-talet började landets svenskspråkiga befolkning, som en följd av språkstriden, i genuin bemärkelse uppfatta sig som en kollektiv gemenskap, förenad av kulturella traditioner och institutioner.

### *Den åsiktsmässiga mångfalden*

Men som Henrik Meinanders analys av den historiska utvecklingen visar har finlandssvenskarnas uppfattningar om det svenska språkets betydelse och framtid inte varit enhetliga ens i tider av konsolidering. Tvärtom har den åsiktsmässiga mångfalden alltid varit utmärkande för opinionsklimatet. Ofta har det ansetts vara en ”speciell rikedom för finlandssvenskarna att det finns så många åsiktsnyanser i en så liten gruppering”, som Jan-Magnus Jansson uttryckte det på 1970-talet i en framåtblickande analys (Jansson 1979). För frågan vad skillnaderna i opinioner idag betyder är traditionella distinktioner mellan kultursvenskar och bygdesvenskar, urbanister och regionalister eller föreställningar om tre regioner med egna åsiktsmässiga särdrag kanske inte så intressanta i sig. Också andra skiljelinjer finns, till exempel mellan elit och massa eller mellan enhet och pragmatism (Djupsund & Strandberg 2006, Herberts 2006). Oberoende av detta identifierar sig fortfarande finlandssvenskarna starkt som grupp, och behovet av tillhörighet finns som förut (Liebkind & Sandlund 2006, Sundback & Nyqvist 2010).

### *Det försvagade politiska projektet*

Som Kjell Herberts konstaterar i den här boken är de finlandssvenska opinionerna stabila, även om de ibland påverkats temporärt av aktuella debatter. Trots, eller kanske som en följd av, språkdebatterna verkar det under de senaste åren närmast ha skett en konsolidering – tron på grunden för den finlandssvenska existensen har förstärkts snarare än försvagats. Men

samtidigt är det i regioner där svenskan är mest hotad i det offentliga rummet som protesterna och den svenska mobiliseringen är svagast, eftersom finlandssvenskarna där är mest tvåspråkiga. Som Åsa von Schoultz visar går det här igen även i väljarbeteendet. De språkliga förutsättningarna spelar en allt större roll för hur en finlandssvensk väljare röstar, särskilt språkanvändningen i dagligt och privat bruk. Språket har inte samma betydelse för partivalet som förr, och Svenska folkpartiet har tappat terräng särskilt bland svenskspråkiga väljare i finskdominerade kommuner. Bland dessa väljare fyller det svenska språket som politiskt projekt och politisk skiljelinje inte samma mobiliserande funktion som tidigare.

### *Det utmanade finlandssvenska rummet*

Den övergripande slutsatsen av de här förändringarna blir att de senaste decenniernas utveckling har utmanat de geografiska och institutionella förutsättningarna för det finlandssvenska rummet, snarare än samhörigheten i sig. Längre var det finlandssvenska rummet relativt stabilt. Snabba förändringar gör att det ständigt måste återskapas längs nya gränser och arenor. En vilket fråga är vilken betydelse "finlandssvenskheten" kommer att ha som en samlande referensram i det framtida förnyelsearbetet. Har finlandssvenskheten som fenomen varit ett barn av sin tid, präglad av printen och världen under 1800- och 1900-talen, frågar sig Thomas Rosenberg på annan plats i den här boken. För vår del tror vi att finlandssvenskheten även i framtiden kommer att ha en viktig samlande och mobiliserande funktion men bilden behöver nyanseras. När behovet av att samla den splittrade finlandssvenskheten betonas i den offentliga debatten glömmar man ofta att dagens språkliga intressebevakning gäller mycket varierande processer och mekanismer.

### *Den språkliga intressebevakningen och inflytandet*

Det är här på sin plats att skilja mellan ett starkt och ett svagt institutionellt inflytande. Behovet av sammanhållning och samsyn får nämligen helt olika innebörd beroende på om finlandssvenska själva har inflytande över de beslut som fattas. Inflytandet är fortsättningsvis starkt när det gäller skolan, högskoleväsendet och i viss utsträckning kommunerna. På sådana områden är ett intensivt men samtidigt osäkert reformklimat egentligen en idealisk utgångspunkt för den som vet vad den vill. Det ger stora möjligheter att

självt utforma organisatoriska lösningar och att experimentera med olika alternativ. Däremot leder osäkerhet och oenighet till att påverkningsmöjligheterna minskar. Skillnaden mellan samsyn och splittring blir samtidigt en skillnad mellan offensiv och defensiv politik.

Ett svagt institutionellt inflytande har finlandssvenskarna däremot i den statliga och den regionala förvaltningen. Som vi konstaterar i kapitlet om reformpolitiken finns det fortfarande en (miss)uppfattning om att de beslutsfattande institutionerna är monoliter. Det är de i allt mindre utsträckning. I förvaltningsreformerna gäller riksdagens inflytande ofta ramarna, som i och för sig är viktiga, medan den konkreta implementeringen av reformerna är decentraliserad. Inom statsförvaltningen har allt fler myndigheter hela landet som verksamhetsområde. De kan rätt suveränt fatta beslut om sin egen myndighetsorganisation inklusive geografiska indelningar. Det här gäller till exempel nödcentralsverket och skattemyndigheten. Besluten om geografiska indelningar och annan verksamhetsorganisering som kan ha betydelse för den svenska servicen är alltså i ökande utsträckning av rent administrativ natur och ofta osynliga för den politiska intressebevakningen av finlandssvenska frågor.

#### *Att fylla det administrativa tomrummet*

De samlade aktioner man lyckats åstadkomma, t.ex. nationalspråksstrategin som måste betraktas som en av Folktingets stora landvinningar under senare år, är därför beroende av att den får genomslag i den fragmenterade genomförandeorganisationen. Trots att nationalspråksstrategin fått en högprofilerad placering i Statsrådets kansli är det ingen garanti för att den är framgångsrik. Det förutsätter fungerande kompletterande strategier och mekanismer för den språkliga intressebevakningen i det dagliga förvaltningsarbetet. Men som vi också konstaterar i tidigare kapitel handlar reformerna om mycket mer än språket. Det finns i dagens läge ingen finlandssvensk institution som skulle vara sysselsatt med att ”översätta samhällsförändringarna och reformpolitiken till ”finlandssvenska”, d.v.s. analysera de utmaningar och möjligheter de medför utöver det rent språkliga. Om en sådan institution kan skapas med hjälp av en utvidgad roll för Folktinget, genom tankesmedjorna eller genom kombinationer av dessa är en fråga som snabbt borde få en lösning. Institutionen skulle fylla en del av det mångomtalade administrativa tomrummet.

## TERRITORIET

I geografisk mening har de tvåspråkiga områdena alltid varit heterogena och mosaikartade. Skillnaderna är många, och de följer inte nödvändigtvis administrativa gränser mellan kommuner, landskap eller förvaltningsdistrikt. Den innebörd dagens finlandssvenska territorium har skiftar med andra ord beroende på perspektiv.

### Territoriet och den gynnsamma demografin

Som Fjalar Finnäs analys visar är den demografiska bilden på många sätt positiv. Den förväntade befolkningsutvecklingen är positivare i de tvåspråkiga områdena än i landet i genomsnitt. Den finlandssvenska befolkningen goda förutsättningar att bibehålla sin nuvarande storlek och t.o.m. öka något under den närmaste framtiden. Ur ett territoriellt perspektiv konstaterar Finnäs vidare att även om den allmänna uppfattningen förefaller vara att det svenska territoriet naggas i kanterna är bilden inte korrekt. De kommunsammanslagningar som hittills företagits har inte nämnvärt påverkat majoritetsförhållandena mellan språkgrupperna. Däremot har befolkningsutvecklingen under efterkrigstiden inneburit att andelen finskspråkiga som lever i tvåspråkiga kommuner fördubblats. Svenskfinland är idag hemvist för 1.3 miljoner finskspråkiga. Befolkningsökningen kommer fortsättningsvis att vara dramatiskt stor i flera kommuner särskilt i södra Finland.

### *Nyttan av nya territoriella identiteter*

Med större kommuner blir flyttningsrörelsen i allt högre grad inomkommunal. Förändrade språkförhållandena ger gamla miljöer nya identiteter och roller. Genom de här rörelserna blir också den finlandssvenska identitetens geografiska förankring allt mera varierande. Som Peter Ehrströms artikel visar innebär den här utvecklingen bland annat att traditionellt svenskspråkig stadsnära landsbygd blir attraktiva boendemiljöer för finskspråkiga. Det kan naturligtvis bidra till en urholkning av vad som är traditionellt finskt och svenskt, men måste ändå, i ljuset av den kunskap som idag finns, uppfattas som ett i grunden positivt fenomen. Ehrströms fallstudie av Sundom i Vasa illustrerar hur traditionellt finlandssvenska landsbygdsmiljöer står inför både socioekonomisk och språklig omvandling samtidigt som den traditionellt rurala platsidentiteten förvandlas till en identitet med både rurala och urbana beståndsdelar. Däremot kan inga nämnvärda konflikter mellan språkgrupperna påvisas. Snarare finns en utbredd enighet bland nya och gamla invånare om behovet av att slå vakt om det rurala kulturarvet,

byns struktur och gröna miljövärden. Det finns med andra ord alla möjligheter att stöda en dynamisk utveckling också i områden som genomgår stora socioekonomiska och språkliga förändringar.

### *Stad och land – skillnaderna mellan närregionerna*

Som Kjell Andersson, Kenneth Nordberg och Erland Eklund visar i sin artikel ger förhållandet mellan stad och landsbygd i dagens Svenskfinland också anledning till andra och mera generella slutsatser. Närregionerna är förvisso är mycket olika. Avstånd och sviktande primärnäringar skapar problem framförallt i Sydösterbotten och Åboland. I västra och östra Nyland är lokala lösningar satta under press i en turbulent struktur som i huvudsak styrs från centrum. I huvudstadsregionens kransområden kan en ökad inflyttning av finskspråkiga och nya invandrargrupper leda till att särskilt de resurssvaga väljer finskspråkiga lösningar framför att forcera avstånd och trösklar för att hålla fast vid det svenska. I synnerhet i Nyland har den förändrade språkbalansen och de nya boendemönstren haft betydelse för möjligheten att åstadkomma ”finlandssvenska” lösningar i de strukturella frågorna. Exempel på det här är diskussionerna i Kyrklätt, Sjundea och Ingå, där de möjliga sammanslagningar som ter sig naturliga för traditionellt svenskspråkiga beslutsfattare känns omöjliga för nyinflyttade finskspråkiga politiker.

### *Svenskfinland gynnas av den ekonomiska och geografiska demografin*

I det här sammanhanget är det viktigt att minnas att de tvåspråkiga områdena i jämförelse med resten av landet gynnas av den ekonomiska och demografiska geografin. Närheten mellan stad och landsbygd skapar en dynamik som gör att de finlandssvenska landsbygdsområdena på det hela taget håller ställningarna. Närheten borde i högre grad utnyttjas som en resurs i näringspolitiken och i utvecklingen av lokalsamhällena. Men här finns en besvärlig konflikt mellan lokala och språkligt baserade lösningar. Tvekan att gå in för stora kommuner på språklig grund eller stora svenska utbildningshuvudmän bottnar ofta i en rädsla för att förlora det lokala inflyttandet samtidigt som det sätter lojaliteten mellan lokala finsk- och svenskspråkiga beslutsfattare på spel. Det är, som Siv Sandberg konstaterar i kapitlet om kommunreformerna, viktigt att beslutsfattarnas förutsättningar för att ta ansvar för lokalsamhällenas och språkgruppernas kollektiva behov inte för-

svinner i allt mera specialiserade och individualiserade strukturer. Oberoende av vilken den kommunala lösningen i framtiden kommer att bli, har de tvåspråkiga områdena en grundstruktur som gör det fullt möjligt att slå vakt om den lokala förankringen.

## VERKTYGEN

Den utveckling som här berörts betyder som sagt inte att de redskap som finns för att driva språkliga intressen förändrats i grunden. Men när omgivningen förändras påverkas också förhållandet mellan samhällsaktörerna. Här talar vi om många utvecklingsdrag som på intet sätt är specifikt finlandssvenska. Den globaliserade ekonomin, politikens och marknadskrafternas förändrade roll, medborgarnas förbättrade utbildningsnivå och större valmöjligheter är exempel på förändringar som betyder att vissa aktörer får bättre möjligheter att förverkliga sina avsikter medan andras handlingsutrymme minskar. Med andra ord påverkas deras möjligheter att använda sig av de redskap samhällspolitiken erbjuder.

### *Den mångdimensionella samhällspolitiken – färre språkliga garantier*

En av de stora samhällspolitiska förändringarna är förskjutningen från hierarkiska till mera samverkansbaserade organiseringsformer. Dagens organisatoriska mångfald kommer sig dels av att samhällssektorerna, det offentliga, marknaderna och civilsamhället, närmat sig varandra. Dels har nya styrformer lagts till gamla: norm- och resursstyrning kompletteras med bland annat marknads-, ägar-, program- och informationsstyrning. Den totala bilden blir sammansatt. Risker med en sådan utveckling är att det blir svårare att avgöra vem som ansvarar för vad och att traditionella värden som likabehandling och rättvis procedur utmanas. Men resultatet behöver inte bli fragmentering, en situation där ingen har kontroll och där organiseringsformer ställs mot varandra. Mångdimensionalitet är kanske en mera rättvisande beskrivning (Sandberg 2013). Organiseringsprinciperna varierar allt mera mellan verksamheter och nivåer. Organisationsstrukturer, enheter, ledningssystem, tjänstemanna- och förtroendemannaroller blir föränderliga instrument i ett kontinuerligt anpassningsarbete. Också de språkliga rättigheterna påverkas starkt av de här förändringarna. Generella organiseringsprinciper och garantier har inte nödvändigtvis samma bärkraft som tidigare.

### *Förpliktelse och sanktioner*

Den finlandssvenska hållningen till reformer och förändringar har varit relativt "administrativ" och försiktig (Berg & al. 2010). Både de språkliga rättigheterna och den finlandssvenska handlingskraften i vidare mening har varit starkt bundna till en fungerande offentlig organisering. Det administrativa draget i reaktionerna sammanhänger därför delvis med den språkliga regleringens natur och det offentliga rummets betydelse för de språkliga rättigheterna. Språklagen blev, som Lars Dufholm i tiderna konstaterade, en "lag på byråkratsplan" (Dufholm 1984). Som vi påpekade i kapitlet om förvaltningsreformerna har enhetskulturen i förvaltningen brutits. Dagens förvaltningsapparat är som sagt ingen monolit. Det skapar ett dilemma eftersom lagstiftningen fungerar bäst i enhetliga strukturer. Om bevakningen av de språkliga rättigheterna ska förstärkas med hjälp av reglering krävs förpliktande bestämmelser och sanktionsmekanismer. Som Linnea Henriksson beskriver i kapitlet om språkstrategier är en möjlighet att som i Irland och Wales införa obligatoriska språkförbindelser som är inriktade på att utveckla myndigheternas språkliga service.

### *Att definiera ansvaret*

Problemet i Finland är, som Henriksson säger, att alltför få egentligen tycks förbinda sig till någonting. För att man ska kunna förbinda sig krävs att man har och känner ett ansvar. I sista hand återgår fungerande språkliga lösningar på kännetecknen för robusta förvaltningsinstitutioner. Ett viktigt sådant anses i allmänhet vara att det, oavsett vilken den konkreta organiseringsformen är, finns möjlighet att kontrollera genomförandet. När variationen ökar och allt flera för den enskilda individen betydelsefulla avgöranden sker i förvaltningsprocesserna blir det allt viktigare hur ansvaret är definierat, hur processerna leds och hur ansvar och korrigeringar kan utverkas. Eftersom omstruktureringen av den offentliga servicen i framtiden kommer att innebära en allt större konkurrens mellan olika slag av privata och offentliga producenter kommer också språkliga villkor allt mera att regleras genom avtal.

### *En finlandssvensk utvecklingspolitik*

Men många av inläggen i boken visar också att det finns ett behov av ett strategiskt förhållningssätt som inte bara gäller de språkliga frågorna (se även Myntti 2015). Behovet av en institution som analyserar samhällspolitiska målsättningar ur ett finlandssvenskt perspektiv berördes tidigare. Krister Ståhlberg talar, apropå fondernas framtida roll, om behovet av att granska Svenskfinland ur ett gemenskapsperspektiv. Linnea Henriksson betonar för sin del vikten av att svenska strategiska intressen formuleras så tidigt som möjligt både utifrån interngemensamma och externgemensamma utgångspunkter. Det externgemensamma behovet följer av att många institutioner fattar viktiga beslut utan att ha särskilda skäl att ta hänsyn till svenska intressen. Men det handlar också om att samhällspolitiken har en stark tilltro till allmängiltiga lösningar och en låg tolerans för behovsrelaterad variation. Skalproblemet blir i ett språkligt sammanhang kort sagt mera påtagligt än i många andra. Toleransen för små sär lösningar varierar från verksamhet till verksamhet av rena effektivitetsskäl. I en sådan situation är det viktigt att ha klara prioriteringar. Det här är viktigt också därför att den ekonomiska utvecklingen leder till att den offentliga sektorn kommer att ställas inför prioriteringsbehov i en omfattning som vi inte har tidigare erfarenhet av. Det gäller också den språkliga organiseringen. Det blir därför allt viktigare att förena knappa resurser på nya sätt och att definiera den fungerande språkliga organiseringens gränser: Vad är det inte möjligt att avstå ifrån?

### *Lösningar med bärvidd utanför de tvåspråkiga områdena*

En särskilt stor betydelse kommer det strategiska tänkandet att ha för den framtida politiska intressebevakningen. Som Åsa von Schoultz skriver är Svenska folkpartiets *raison d'être* svenskan och bevakningen av de svensk-språkiga intressena. Det bästa sättet att motarbeta uppluckringen av en kollektiv identitet är att driva och utveckla lösningar som har en bärvidd, och kan tjäna som exempel, även utanför det finlandssvenska rummet och territoriet. Det är nämligen inte, som Tom Gullberg påpekar i sin artikel om skolan, de nationella reformerna som riskerar utarma Svenskfinland, utan snarare interna motsättningar i kombination med en osund försiktighetslinje. Med hänsyn till de resurser som finns i regionerna borde en mera synlig och proaktiv finlandssvensk utvecklingspolitik vara en fullt möjlig väg, och flera inlägg i boken pekar i själva verket i den riktningen. Det är framförallt här kombinationsmakten ställs på prov och det är viktigt att den utövas av finlandssvenskarna själva innan den utövas av andra.



## ARENORNA OCH KOMBINATIONSMAKTEN

Organisering och påverkan är hantverk som utövas av allt flera. Det följer inte bara av samhällspolitikens förändring. Svenskfinland är pluralistiskt som sådant, vilket inte minst märks i ett vittförgrenat institutions-, organisations-, och föreningsnät. Det har sagts att institutions- och organisationsstrukturen fortfarande utgör ett bärande element för den finlandssvenska befolkningens framtid. En mångfald av utbildningsinstitutioner, religiösa samfund, massmedier, organisationer och föreningar inom olika samhällsområden bildar en stomme för den finlandssvenska identiteten (Liebkind & Sandlund 2006). Fortsättningsvis är finlandssvenskarna relativt solidariska med sina institutioner och anser att de väl förmår främja finlandssvenska intressen. De framtida utmaningarna varierar eftersom mångfalden på organisations- och föreningsfältet är stor. Men mycket handlar också här om konkurrens, attraktionskraft och institutionell styrka samt om att kapitalisera på den solidaritet som finns.

En gemensam fråga för alla finlandssvenska institutioner är hur man kan skapa en effektivare organisering genom att sammanföra resurser på nya sätt för att den vägen främja socialt entreprenörskap och företagsamhet. Det är en villfarelse att hanteringen av dagens samhällsproblem skulle förutsätta att något väsentligt nytt uppträffas. Det handlar snarare om att sammanföra existerande resurser och aktörer på nya sätt – att skapa nya plattformar. Dagens organiserings- och beslutsformer ger långt flera möjligheter än förr. Man kan kanske säga att kombinationsmakten i praktiken formas av fem dimensioner, eller övergångar:

### *Att överskrida geografiska gränser*

Den finlandssvenska handlingskraften kommer i allt högre grad att förutsätta att man kan överskrida geografiska gränser. Innebörden av det här varierar beroende på sammanhang. När det gäller grundlösningarna på den kommunala nivån kommer man inte ifrån att kombinationen av territoriellt ansvar och lagstadgade serviceskyldigheter gjort kommunerna till viktiga garantier för att välfärdssamhället fungerar också på svenska. Det här gäller fortsättningsvis. Alla alternativa organiseringsmodeller är, som Siv Sandberg säger i kapitlet om kommunreformerna, sämre ur svenskans synvinkel. Oberoende av vilken den kommunala grundlösningen i framtiden kommer att bli är det emellertid viktigt att minnas att de tvåspråkiga områdena har det bättre förspänt än många andra regioner i Finland när det gäller att komplettera grundmodellen med mekanismer som förstärker

det lokala, må det sedan gälla en större valfrihet i servicen eller närdeokratiska lösningar. Att det är fullt möjligt att på ett positivt sätt utveckla områden som är stadda i socioekonomisk och språklig omvandling visar Peter Ehrströms fallstudie av Sundom. Allt det här handlar helt enkelt om att utnyttja den demografiska och ekonomiska geografin.

Också möjligheter till ”gränslösa” modeller inom större strukturer finns, som förslagen om samordningen av det svenska i huvudstadsregionen visar. Sådana lösningar är tänkbara också på helt andra områden. Som Gustav Björkstrand skriver, vore en icke-territoriell enhet för det Svenska stiftet en möjlighet att förstärka ett av de viktigaste sammanhållande banden mellan finlandssvenskarna. Vad man generellt sett kunde efterlysa är en större experimentvilja. I så måtto har försiktigheten i de tvåspråkiga områdena hittills varit av ondo.

#### *Att överskrida gränsen mellan finskt och svenskt*

Tvåspråkiga lösningar särskilt i skolans organisering har varit en av de mest eldfångda frågorna i den finlandssvenska debatten på senare år. Det finns inte anledning att här göra djupdykningar i den diskussionen (Henriks-son 2011). Apropå skolan kan man, som Tom Gullbergs inlägg i den här boken visar, föra fram en lång rad argument för att Svenskfinland står och faller med den finlandssvenska skolan. Men det bör sägas att vissa grundlösningar skapar ett större tryck i riktning mot tvåspråkiga alternativ än andra. Status quo inom kommunalförvaltningen skulle sannolikt få den konsekvensen. Det skulle antagligen innebära starkare sektorvisa krav på tjänstekvalitet och befolkningsunderlag, och följaktligen en större sårbarhet för små kommuner (se Siv Sandbergs artikel). Möjligheterna till språkliga särlösningar skulle minska. Inom sektorer som inte omedelbart uppfattas som centrala med tanke på språklig service, t.ex. miljö- och hälsotillsynen samt landsbygdsförvaltningen, har den skärpta lagstiftningen redan lett till organisering över traditionella språkgränser. Med större samarbetsområden uppstår också utmaningar när tidigare enspråkigt finska kommuner kommer in i ett sammanhang där den gemensamma myndigheten borde fungera på två språk. Slutsatsen av det här blir att om man medvetet går in för en organisering som driver på tvåspråkiga modeller, finns det anledning att experimentera med olika sätt att trygga god service på båda språken också inom dessa ramar.

### *Att överskrida sektorgränser*

Ett av de viktiga inslagen i förvaltningspolitiken har redan länge varit att, om inte avskaffa, så åtminstone tona ner de sektoriella gränserna mellan olika verksamheter. Det ger i princip en möjlighet att förstärka det språkliga inflytandet i beslutsfattandet. Ett exempel på det är bildningsförvaltningen. I de mest övergripande modellerna – Svenska rum i Esbo - inbegriper bildningsväsendet dagvård, förskola, grundläggande utbildning, andra stadiets utbildning, kulturverksamhet, idrottsverksamhet och ungdomsverksamhet. En bred organisering ger möjligheter till synergieffekter, kontinuitet över åldersgrupperna, helhetsperspektiv och ett större ekonomisk inflytande (Böhme et al. 2014). Även om sådana lösningar förutsätter att verksamheterna har en tillräcklig volym, visar exemplet att språklig organisering inte bara handlar om servicens tillgänglighet och innehåll. Det blir allt viktigare att söka lösningar som ger det största möjliga inflytandet över verksamheterna.

### *Att överskrida institutionella gränser*

En annan viktig dimension av kombinationsmakten gäller möjligheterna att skapa övergångar mellan institutioner, egna och andras. Ett sådant profilområde är utan tvekan den högre utbildningen. Roger Broo förespråkar i sitt inlägg bland annat en kraftsamling inom andra stadiets yrkesutbildning och målet att sammanföra de svenska universitetsutbildningarna och yrkeshögskolorna i en enda samverkande koncern. Ett annat exempel är medievärlden. Här diskuterar Tom Moring möjligheterna att med utländsk förebild skapa speciella lösningar mellan public service och den kommersiella sektorn. Eventuellt borde man ännu överväga ett multimediebolag som skulle omfatta de nuvarande tidningskoncernerna och svenska Yle, även om sådana lösningar hittills visat sig svåra att förverkliga.

Krister Ståhlberg ser för sin del ett stort utrymme för fonderna som en förnyande kraft men också ett behov för fonderna att tala sig samman om förhållningssätten och principerna för stödet till det svenska i Finland. Möjligen kunde man vara ännu modigare än hittills när det gäller att använda fondpengar för att upprätthålla sådan infrastruktur som varken marknaden eller det offentliga klarar av, som förlagsverksamhet, teatrar och – beroende på grundlösning – tidningshus.

Att gå över institutionella gränser handlar i praktiken om att sammanföra organisationer som kan ha helt olika handlingslinjer och tradition. Utmaningarna gäller inte bara enskilda institutioner utan också förvalt-

ningsstrukturerna i stort. Oavsett vilka de förvaltningsstrukturella grundlösningarna blir kommer samarbetsförmågan i framtiden att ställas på prov på ett helt annat sätt än tidigare, även när det gäller att hitta fungerande språkliga lösningar inom nya förvaltningsstrukturer. Det beror på att samarbets- och avtalsbaserade lösningar blir allt viktigare. Redan nu bygger den politiska styrningen i allt högre grad på olika former av samverkan och avtal. Allt det här skapar, som Krister Ståhlberg säger, ett behov av större satsningar på intressebevakningen särskilt på områden där förändringarna är stora, inte minst social- och hälsovården.

### *Att överskrida gränsen offentligt–privat*

De institutionella gränserna sammanhänger med en sista grundläggande skiljelinje, den mellan offentlig och privat verksamhet. Många av de frågor som berörs i boken – exempelvis valfriheten, medievärldens problematik och fondfinansieringen – har naturligtvis relevans också här. Men vi vill särskilt lyfta fram en uppgift som kommer att ha en speciellt stor betydelse, nämligen att möjliggöra företagsamhet och ett socialt entreprenörskap. Det goda sysselsättningsläget och den positiva demografiska utvecklingen i Österbotten hänger, som framgår av Henry Nygårds artikel, tydligt samman med det differentierade och till stora delar lokalt ägda näringslivet. En förutsättning för att Svenskfinland inte ska stagnera är att det finns ekonomisk aktivitet och meningsfull sysselsättning lokalt. Tjänsteproducerande företag som erbjuder svensk service kan dessutom, i synnerhet i de större finskdominerade städerna, utgöra ett viktigt komplement till den offentliga servicen.

Även om det offentliga inte kan planera fram lämplig företagsamhet, kunde olika projekt- och partnerskapslösningar aktivare än idag utnyttjas för att stimulera en större mångfald i samarbetet mellan offentligt och privat. Bland företagare och projektarbetare finns stora förväntningar på kommunernas och de regionala myndigheternas roll som möjliggörare. Men det finns också mycket stora variationer i hur väl den rollen i praktiken förverkligas. Det borde vara en gemensam uppgift för kommuner, regioner, tankesmedjor, fonder och föreningar att skapa regionala plattformar som kan stöda det finlandssvenska entreprenörskapet.

### *Gör det!*

Det ständiga reformflödet och den stora osäkerheten om vad som kommer närmast har framkallat en trött och avvaktande atmosfär i kommunerna och hos andra berörda aktörer. Det gäller inte bara Svenskfinland. Osäkerheten om vad som kommer att hända med de stora byggstenarna – social- och hälsovården, kommunerna och andra stadiets utbildning – har paralyserat aktiviteterna också på områden som inte direkt berörs av reformplanerna. Investeringar skjuts på framtiden. Nödvändiga besparingar och omorganiseringar genomförs inte. Nya idéer får vänta på bättre tider. Det är en förställd, men mycket olycklig utveckling. Som kapitlen i den här boken visar, kommer dagens samhällspolitik aldrig att nå ett läge där man kan konstatera att alla viktiga beslut är fattade. Även om det är nödvändigt att agera visst i förhållande till de stora reformerna, är det också visst att våga göra saker. Verkställa, experimentera, bygga. Handlingskraften växer bara om den används.

Trots att vi med den här boken bidragit till flödet av rapporter som på ett teoretiskt plan diskuterar Svenskfinlands framtid vill vi avslutningsvis konstatera att det inte i första hand är utredningar, scenarier och seminarier Svenskfinland lider brist på. Det är viktigt med analys, men inte ens den mest grundliga analys befriar beslutsfattare från att fatta beslut och ta risker. Det är hög tid att gå in i genomförandets och experimenterandets tidevarv. Den svenska kommunala centralorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting brukar konstatera att den kommunala demokratin i Sverige är så stark att den tål experiment och variation. Svenskfinlands resurser har förvisso naggats i kanterna, men de blir inte större av överdriven försiktighet. Det svenska i Finland tål en större grad av experimenterande och modiga beslut än vi tror.

## EFTERORD

*Siv Sandberg & Stefan Sjöblom*

Kapitlen i boken skrevs under hösten 2014 och vintern 2015. Manuskriptet sammanställdes under april månad. Efter riksdagsvalet den 19 april och regeringsskiftet i maj 2015 står Svenskfinland inför ett annorlunda politiskt utgångsläge än på många år. I riksdagsvalet 2015 gjorde Svenska folkpartiet sitt bästa val på många år och lyckades öka sin andel av rösterna från 4,3 procent till 4,9 procent, även om antalet riksdagsmandat inte ökade. Utöver detta invaldes ovanligt många svensk- och tvåspråkiga kandidater från andra partier än SFP. Totalt är det 16 av 200 ledamöter i den nyvalda riksdagen (8 %) som har svenska som modersmål (Statistikcentralen 2015).

Regeringsförhandlingarna resulterade i en trepartiregering bestående av Centern, Sannfinländarna och Samlingspartiet. Ur Svenskfinlands synvinkel är detta ett nytt utgångsläge. För första gången på 36 år står Svenska folkpartiet utanför regeringen. Inte heller något av de andra partier som traditionellt haft en stark förankring i det svenska, eller har svenskspråkiga ledargestalter – SDP, Vänsterförbundet, De Gröna, Kristdemokraterna – finns med i den nya regeringen. Av de tre regeringspartierna har Sannfinländarna tidigare uttryckt ett motstånd mot flera av grundelementen i Finlands tvåspråkighet, bl.a. svenskans ställning som nationalspråk, den obligatoriska undervisningen i svenska och statsbidragen till Folktinget.

Stämningarna i Svenskfinland efter regeringsskiftet har varit pessimistiska. Det har uttryckts tvivel på den nya regeringens förståelse för och kunskap om Finland som tvåspråkigt land. Regeringsprogrammet innehåller bara ett kort omnämnande av tvåspråkigheten: ”Vi har ett rikt språk- och kulturarv och vi värnar om ett tvåspråkigt Finland i enlighet med grundlagen och våra värderingar”. Det saknas skrivningar t.ex. om nationalspråksprogrammet, som under de senaste valperioderna utgjort en samlande plattform för den officiella politiken i förhållande till nationalspråken. Eftersom programmet för Juha Sipiläs regering är kortare och mindre detaljrikt än tidigare regeringsprogram, kan de sparsamma formuleringarna inte nödvändigtvis tas till bevis för en omorientering i den officiella synen på Finlands tvåspråkighet. Däremot är det självklart att den nya regeringssammansättningen skapar utmaningar för den finlandssvenska intressebevakningen och att flera av regeringens nedskärnings- och reformprojekt kommer att vara särskilt svåra för Svenskfinland.

De partier som står utanför regeringen tappar framför allt möjligheten att påverka politikens inriktning i ett tidigt skede. När ett lagförslag når riksdagen är det i regel svårt att ändra på de bärande elementen i en ny

lag. Ur en finlandssvensk synvinkel finns det en risk att uppmärksamheten om de särbehov som finns i de tvåspråkiga områdena minskar i lagberedningen. När saker borde lösas på ett annat sätt, eller borde kosta lite mer än i genomsnitt, för att uppfylla grundlagens krav om service på enahanda grunder, krävs det för det första att frågan lyfts upp på agendan och för det andra att lösningen förankras hos den politiska majoriteten. Som flera av kapitlen i den här boken visar har det inte varit lätt att få genklang för särbehoven, trots att SFP suttit i regeringen. Folktinget roll som tvärpolitisk samtalsarena och lagstadgad intressebevakare kommer att förstärkas i det nya läget. Att enbart ge formella utlåtanden om lagförslag och pågående projekt räcker däremot inte långt. För att Folktingets synpunkter ska få genomslag i den praktiska politiken krävs att synpunkterna plockas upp av dem som formulerar politiska ståndpunkter. Det krävs därför både ny och bredare intressebevakning och kontakter till aktörer i politikens centrum.

Regeringen har kommit överens om ett omfattande nedskärningspaket som bland annat innebär neddragningar i undervisningsbudgeten. Det kommer att skapa ett tryck på personalnedskärningar och strukturrationaliseringar. I Svenskfinland framstår behovet av samordning och en gemensam linje som mer nödvändigt än någonsin, i synnerhet i förhållande till gymnasierna, yrkesutbildningen på andra stadiet, yrkeshögskolorna och universiteten.

Vårdreformen kommer att drivas vidare enligt en modell med högst 19 självstyrande områden. Följderna för Svenskfinland är avhängiga av hur många områden som bildas, vilka uppgifter de får och hur styrnings- och finansieringsmodellerna utvecklas (se avsnittet om landskapsmodellen i Sandbergs kapitel). Kommunernas roll kommer att förändras när ansvaret för vård och omsorg flyttas till en regional nivå. Regeringen driver en annan linje i förhållande till kommunerna än den tidigare regeringen och betonar gemenskap och livskraft snarare än tjänsteproduktion. Dessutom vill man uppmuntra experiment och vill avlägsna normer som skapar problem för de lokala beslutsfattarna. Friheten, möjligheten till experiment och bejakandet av variation är i huvudsak en positiv sak med tanke på de svensk- och tvåspråkiga kommunerna och deras roll som motorer i lokalsamhällena. Förlusten av lokal makt över vården och omsorgen kan däremot ha negativa konsekvenser lokalt.

Trots att regeringsskiftet och de planerade nedskärningarna påverkar många frågor i samhället är det viktigt att påpeka att besluten i många av de frågor som beskrivits i den här boken fattas av någon annan än regeringen: lokala tjänstemän, finlandssvenska fonder, folk som väljer eller låter bli att starta ett eget företag. I det nya läget är det kanske ännu viktigare än tidigare att våga göra saker och att våga fatta beslut.

## FÖRFATTARPRESANTATIONER

**Kjell Andersson** är samhällsvetare och professor i rural forskning vid Åbo Akademi i Vasa. Hans forskningsverksamhet har framför allt tagit fasta på landsbygden i vår ”sen” moderna epok, och fenomen som nya, landsbygdsrelaterade, varor och tjänster, stadsnära landsbygd, projektbaserad landsbygdspolitik och deltagande demokrati.

**Gustav Björkstrand** har verkat som professor i både kyrkohistoria och praktisk teologi vid teologiska fakulteten vid Åbo Akademi. I sin forskning har han behandlat finlandssvenska folkhögskolor och väckelserörelser, Borgå stift, kyrkorättsliga frågor och religionsundervisningen samt skrivit flera biografier.

**Roger Broo** är sociolog och långvarig förvaltningsdirektör för Åbo Akademi. Han har också varit styrelseordförande för Ab Yrkeshögskolan vid Åbo Akademi som upprätthåller yrkeshögskolan Novia samt styrelseordförande för Utbildningsstiftelsen Sydväst.

**Peter Ehrström** är stadsforskare och verksam som forskardoktor vid RUM, Fakulteten för pedagogik och välfärdsstudier, Åbo Akademi. Hans forskning gäller bland annat urban omvandling och ”det nya lokalsamhället”, gentrifiering, social hållbarhet och deltagande, samt urban-rurala relationer och stadsnära landsbygd.

**Erland Eklund**, är samhällsvetare och tidigare professor i samhällsvetenskap med inriktning på rural forskning vid Åbo Akademi i Vasa. Han har bl.a. forskat om de finländska skärgårdarnas och kustsamhällenas sociala och ekonomiska historia, kontroverser i samband med naturresursförvaltning samt europeisk landsbygdspolitik.

**Fjalar Finnäs** är professor i demografi vid Socialvetenskapliga institutionen, Åbo Akademi i Vasa. Han har i sin forskning behandlat de flesta av demografins delområden men framförallt specialiserat sig på den finlandssvenska befolkningens demografi.

**Tom Gullberg** är historiker och akademilektor i historiens och samhällslärens didaktik vid Pedagogiska fakulteten vid Åbo Akademi i Vasa. Hans forskning gäller bl.a. nationella och regionala identiteter. Han är även verksam som läromedelsförfattare och aktiv inom den finlandssvenska förenings och organisationsvärlden.



**Linnéa Henriksson** är politices licentiat och undervisar och forskar i offentlig förvaltning vid Åbo Akademi. Till hennes forskningsintressen hör språklig förvaltning, kommunala beslutsfattare samt marknadsorientering av kommunal serviceproduktion.

**Kjell Herberts** är sociolog och forskare vid Institutet för samhällsforskning (Samforsk) vid Åbo Akademi i Vasa. Han forskar i flerspråkighet och minoritetsfrågor, och är bland annat ansvarig för den finlandssvenska opinionsundersökningen Brometern som genomförts regelbundet sedan 2002.

**Henrik Meinander** är professor i historia vid Helsingfors universitet. Han forskning har under det senaste decenniet fokuserat på krigets kultur- och känslöhistoria samt finlandssvenskheten under 1900-talet. Meinander fungerar åren 2015–2017 som ledare för det finsk-svenska forskningsprogrammet ”Demokratins drivkrafter 1890–2020”.

**Tom Moring** är verksam som professor i kommunikationslära, särskilt journalistik vid Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet. Han har tidigare bl.a. verkat som journalist och programdirektör för Rundradions svenska radioprogram. Hans forskning fokuserar på minoriteters medier samt på politisk kommunikation och journalistik.

**Kenneth Nordberg** är statsvetare och forskare vid enheten för Demografi och landsbygdsvetenskap vid Åbo Akademi i Vasa. Nordberg fokuserar i sin forskning på regional utveckling, med speciellt intresse för demokratiska och ekonomiska aspekter på samhälleliga styrningsprocesser.

**Henry Nygård** är docent i nordisk historia vid Åbo Akademi. Han har bland annat skrivit ett stort antal historiker över kommuner, samkommuner och företag.

**Thomas Rosenberg** är sociolog, skriftställare och samhällsdebattör särskilt i frågor som gäller finlandssvenskhet och kultur. Han har bland annat verkat som projektombudsman vid Svenska kulturfonden och som tidskriftskonsulent för de finlandssvenska tidskrifterna.

**Siv Sandberg** är statsvetare med inriktning på offentlig förvaltning, verksam vid Åbo Akademi. Hon är expert på finländsk och nordisk lokal- och regionalförvaltning. Hennes forskning omfattar studier av förvaltningsreformer, kommunalt beslutsfattande och lokal demokrati.

**Åsa von Schoultz** (tidigare Bengtsson) är professor i statsvetenskap vid Mittuniversitetet i Sverige och har tidigare varit verksam som forskare vid Åbo Akademi. Hon är medlem i ledningsgruppen för Finlands valforskningskonsortium och hennes forskning är inriktad på val, väljarbeteende och medborgarnas syn på demokratiskt beslutsfattande.

**Stefan Sjöblom** är statsvetare och verksam som professor i kommunalförvaltning vid Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitetet. Hans forskning gäller bland annat kommunal och regional utveckling, förvaltningsreformer och deras språkliga konsekvenser samt nya organiseringsformer i den offentliga sektorn.

**Krister Ståhlberg** är tidigare direktör för Svenska kulturfonden och professor i offentlig förvaltning vid Åbo Akademi. Därtill har han bl.a. varit forskningsledare för Nordiska ministerrådets program Norden och Europa. Han har publicerat ett stort antal arbeten om kommunal och statlig förvaltning.

## REFERENSER

### SPRÅKFRÅGAN SEDAN 1863

*Henrik Meinander*

- Alapuro, R. (1973): *Akateeminen Karjala-seura: Ylioppilasliike ja kansa 1920- ja 1930-luvulla*. Helsinki: Valtiotieteellinen yhdistys.
- Allardt, E. (1964): "Svenska folkpartiet och finlandssvenskarnas framtid". *Nya Argus*.
- Allardt, E. & Stark, C. (1981) *Språkgränser och samhällstruktur: Finlandssvenskarna i ett jämförande perspektiv*. Lund: AWE/Gebbers.
- von Bonsdorff, G. (1956) *Svenska folkpartiet: Bakgrund, tillblivelse och utveckling till 1917*. Helsingfors: Söderströms.
- Ekberg, H. (1997): "Svenska folkpartiet 1962–1970", i verket von Bonsdorff, G. & Ekberg, H. (red.) *Kriser och välfärdsbyggande: Svenska folkpartiet V 1956-1970*. Helsingfors: Svenska folkpartiet.
- Finlands Svenska Folkting (1986): *Finlandssvensk rapport nr 10: TV-överföring mellan Sverige och Finland – programpolitik och tekniska lösningar*. En rapport från seminariet i Stockholm den 9:e juni 1986. Helsingfors.
- Finnäs, F. (2000) *Tvåspråkiga familjer i statistikens ljus*. Vasa: Institutet för finlandssvensk samhällsforskning.
- Folktinget, 2013. Hämtat 22.10.2013 från [www.folktinget.fi](http://www.folktinget.fi)
- Forsberg, K-E. (1976): *Prognos för den finlandssvenska befolkningen: 1. Folkmängd*. Helsingfors: Helsingfors regionplansförbund.
- Höckerstedt, L. (2000): *Fuskfinnar och östsvenskar: en debattbok om finlandssvenskhet*. Helsingfors Schildts & Söderströms.
- Höckerstedt, L. *Svenska på plats! Helsingforssvenskan visar vägen – födelse, liv och död*. Helsingfors: Schildts & Söderströms.
- Jussila, O. (1989) "Suomalaisuusliike Venäjän paineessa 1890–1917," i verket Tommila, P. (red.) *Herää Suomi: Suomalaisuusliikkeen historia*. Jyväskylä: Kustannuskiila.
- Klinkmann, S-E. (2011): *I fänrikarnas, martallarnas och dixietigrarnas land; En resa genom det svenska i Finland*. Helsingfors: Skrifter utgivna av Svenska litteratursällskapet i Finland.

- Korsström, T. (2013): *Från Lexå till Glitterscenen: Finlandssvenska tidsbilder, läsningar, författarporträtt 1960-2013*. Helsingfors: Schildts & Söderströms.
- Lindman, S. (1981): *Män och idéer*. Åbo: Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut Nr 61.
- Lille, A (1921): *Den svenska nationalitetens i Finland samlingsrörelse*. Helsingfors: Holger Schildts förlagsaktiebolag.
- Lindberg D. & Mätts, I. (1985): *Finlandssvenskarna – en statistisk rapport*. Finlandssvensk rapport nr 8. Helsingfors: Finlands Svenska Folkting.
- McRae, K. (1999): *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Vol 3 Finland*. Ontario: Wilfrid Laurier University Press.
- Meinander, H. (1993): "Svartingarna eller Aktiva Studentförbundet", i verket Hansson J. & Landgrén, L-F. (red.), *Stark ström med egna vågor går genom hafvet. Nylands Nations historia 1643-1993*. Helsingfors.
- Meinander, H. (2012): "Kalejdoskopet August Schauman", i verket Kuvaja, C. & Östman, A-C. (red.): *Svärdet ordet och pennan – kringmänskliga, makt och rum i nordisk historia*. Åbo: Historiska Samfundet i Åbo.
- Meinander, H. *I nationalstaten: Finlandssvenska perspektiv 1922–2014* (manuskript, publiceras 2015)
- Mustelin, O. (1983): "Finlandssvensk – kring ett begrepps historia", i verket: Engman, M. & Stenius, H. (red.): *Svenskt i Finland. Studier i språk och nationalitet efter 1860*. Helsingfors: Svenska litteratursällskapet i Finland.
- Myntti, K. (2010): *Svenskan på offensiven eller på intensiven*. Helsingfors: Söderströms.
- Myntti, K. (2009): *Nationalspråk och minoritetspråk i ljuset av finländsk lagstiftning och internationella konventioner*. Helsingfors: Svenska kulturfonden.
- Rommi, P. & Pohls, M. (1989) "Kielikysymys politiikassa", i verket: Tommila, P. (red.) *Herää Suomi: Suomalaisuusliikkeen historia*. Jyväskylä: Kustannuskiila.
- Rosenberg, T. (1994): *Svenskfinlands sönderfall. Texter till minnet av ett folk*. Åbo: Institutet för finlandssvensk samhällsforskning.
- Sandlund, T. (1987): "Suomenruotsalaiset", i verket: Valkonen, T. et al, *Suomalaiset: Yhteiskunnan rakenne teollistumisen aikana*. Helsinki: WSOY.
- Saukkonen, P. (2011): *Mikä suomenruotsalaisissa ärsyttää? Selvitys mediakeskustelusta Suomessa*. Helsingfors: Finlands svenska tankesmedja Magma.
- Kommittébetänkande No 1 (1945): *Språkfredskommitténs betänkande*. Helsingfors.

Justitieministeriet (2009): *Statsrådets berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2009*. Helsingfors: Justitieministeriet.

Stenbäck, P. (2003): *Vision och verklighet: Handbok i överlevnad för Svenskfinland*, Helsingfors: Söderströms.

Tandefelt, M. (1988): *Mellan två språk: En fallstudie om språkbevarande och språkbyte i Finland*. Acta Universitatis Upsaliensis. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Väistö, J. (2012): *Maaailma muuttuu – "pakkoruotsi pysyy: Ruotsin kieli pakollisena aineena peruskoulussa ja ylioppilaskirjoituksissa. Argumentit puolesta ja vastaan vuosina 1967-2011*, (painamaton) pro gradu –tutkielma, Turun yliopiston politiikan tutkimuksen laitos, helmikuu 2012.

Ågren, Gösta (1974): *Hurrarna: En stridsskrift om finlandssvenskarnas nutid*. Jakobstad: Författarnas andelslag.

## GLIDER VI SLUTLIGT ISÄR? ANTECKNINGAR OM SPLITTRINGEN I OCH AV SVENSKFINLAND

*Thomas Rosenberg*

Allardt, E. & Starck, C. (1981): *Språkgränser och samhällstruktur. Finlandssvenskarna i ett jämförande perspektiv*. Lund: AWE/Gebbers.

Anderson, B. (1993): *Den föreställda gemenskapen. Reflexioner kring nationalismens ursprung och spridning*. Göteborg: Daidalos.

Bengtsson, Å. & Grönlund, K. (2005): *Den finlandssvenska väljaren*. Vasa: Institutet för finlandssvensk samhällsforskning, Vasa 2005.

Bengtsson, Åsa et al (2008): Finlandssvenskar och politik på 2000-talet. I: Herberths, K. (red.): *Opinioner och trender i Svenskfinland. Barometern 01–07*. Vasa: Institutet för finlandssvensk samhällsforskning.

von Bonsdorff, G. (1950): *Självstyrelsetanken i finlandssvensk politik. Åren 1917–23*. Helsingfors: Söderströms.

von Bonsdorff, G. (1994): Folktinget som "Svensk-Finlands riksdag" 1919–1970. I: *Stolt som eken – en lägesbedömning av det svenska i Finland. Svenska Finlands folkting 75 år*. Helsingfors: Schildts.

Grönlund, K. (2011): *Språk och politisk mobilisering*. Helsingfors: SLS.

Habermas, J. (1962): *Borgerlig offentlighet*. Stockholm: Arkiv förlag 2003 (1962).

- Helsing, A-E. (1994): Ett olycksfall som blev till hälsa. I: *Stolt som eken – en lägesbedömning av det svenska i Finland. Svenska Finlands folkting 75 år*. Helsingfors: Schildts.
- Helsing, A-E. (2005): *Folkting, partiting, oting?* Helsingfors: Svenska Finlands Folkting.
- Henriksson, L. (2011): *En- eller tvåspråkiga lösningar. Om språkliga konsekvenser vid sammanslagningar*. Magma pm 2. Helsingfors: Finlands svenska tankesmedja Magma.
- Hirvi-Ijäs, M. (2014): *"Ni har ju era fonder" / "Vi har ju våra fonder" – hållbar kulturpolitik på svenska i Finland?* Magma-studie 3/2014, Helsingfors: Finlands svenska tankesmedja Magma.
- Hyypä, M. (2007): *Livskraft ur gemenskap – om socialt kapital och folkhälsa*. Lund: Studentlitteratur.
- Höckerstedt, L. (2000): *Fuskfinnar eller östsvenskar? En debattbok om finlandssvensket*. Helsingfors: Söderströms.
- Högnäs, S. (1995): *Kustens och skogarnas folk. Om synen på svenskt och finskt lynne*. Stockholm: Atlantis.
- Karlsson, F. (2005): *Språkklimatet i världen – och i Svenskfinland*. Föredrag vid Svenska litteratursällskapets i Finland årshögtid den 5 februari 2005. Historiska och litteraturhistoriska studier, 80. Helsingfors: SLS.
- Klinkmann, S-E (2011): *I fänrikarnas, martallarnas och dixietigrarnas land. En resa genom det svenska i Finland*. Helsingfors: SLS.
- Lindberg, S. (1992): Från viljeakt till drivved. Hot mot finlandssvenskheten i det nya Europa. Helsingfors: Svenska folkskolans vänner.
- Lönnqvist, B. (2001): (flera av artiklarna) i Åström, A-M. & Lönnqvist, B. & Lindqvist, Y.: *Gränsfolkets barn. Finlandssvensk marginalitet och självhävande i kulturanalytiskt perspektiv*. Helsingfors: SLS.
- Myntti, K. (2010): *Svenskan på offensiven eller på intensiven*. Helsingfors: Söderströms.
- Myntti, K. (2009): *Nationalspråk och minoritetsspråk i ljuset av finländsk lagstiftning och internationella konventioner*. Helsingfors: Svenska kulturfonden & Folktinget.
- Mörne, A. (1916): *Från "Saima" till "Vikingen". En studie över den svenska nationalitetsidéns utveckling i Finlands press*. Borgå: Holger Schildts förlag.
- Norrman, R. (2008): *Personligen minskar jag inte*. Vasa: Scriptum.

- Rosenberg, T. (1980): *"Vi har en moralisk rätt till ett land". Pressdebatten om finlands-svenska framtidsstrategier sommaren 1980*. Språkgrupp och mobilitet, forskningsrapporter No 8. Åbo: SLS/Åbo Akademi.
- Rosenberg, T. (1994): *Svenskfinlands sönderfall. Texter till minnet av ett folk*. Vasa: Institutet för finlandssvensk samhällsforskning.
- Rosenberg, T. (2001): Cirkeln sluter sig. *Skärgård 1-2/2001*.
- Rosenberg, T. (2001b): *Utlåtande om förslaget till ny språklag*, daterat 10.11.2001.
- Rosenberg, T. (2003): Och vad säger Framtidsprojektet? *Vasabladet 28.1.2003*.
- Rosenberg, T. (2003b): Dags att förnya Folktinget. *Vasabladet 24.5.2003*.
- Rosenberg, T. (2004): Ett folk eller två? Om skillnaden mellan svenskt och finskt. *Skärgård 3/2004*
- Rosenberg, T. (2004b): Folktinget som Potemkinkuliss. *Vasabladet 11.10.2004*.
- Rosenberg, T. (2005): Vem är finlandssvensk? *Hufvudstadsbladet 7.3.2005*.
- Rosenberg, T. (2006): Bortglömd bok om Folktinget. *Vasabladet 24.3.2006*.
- Rosenberg, T. (2008): Vi sliter varandra i stycken. *Vasabladet 19.11.2008*.
- Rosenberg, T. (2009): *Flegma - en slutrapport*. Opublicerat utkast daterat 18.5.2009.
- Rosenberg, T. (2013): Pyttisregeln. *Hufvudstadsbladet 13.1.2013*.
- Rosenberg, T. (2013b): Om valet av Folktingets ledamöter. *Motion till Folktingets session 13-14.4.2013 i Tammerfors*.
- Rosenberg, T. (2014): Trettio silverpenningar. *Hufvudstadsbladet 22.11.2014*.
- Samhällsforskning kring finlandssvensk framtid. Symposium i Åbo den 2 och 3 oktober 1976. Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 15, Åbo 1977 (speciellt inläggen av Erik Allardt och Knut Pipping).
- Seniormagasinet Nr 1, 4 december 2010. *Kundbilaga till Vasabladet och Österbottens tidning* (av allt att döma det enda numret som gavs ut).
- SFV-kalendern (2003): temanummer *"Historien om Svenskfinland"*. Helsingfors: SFV.
- SFV-kalendern (2005): temanummer *"Finlandssvenska symboler"*. Helsingfors: SFV.
- Skutnabb-Kangas, T. (1986): Minoritet, språk och rasism. Stockholm: Liber.
- Stenbäck, P. (2003): Vision och verklighet. Handbok i överlevnad för Svenskfinland. Helsingfors: Söderströms.
- Stenbäck, P. (2009): Kriser och katastrofer. Helsingfors: Schildts.
- Ståhlberg, K. (1978): Folkting eller partiting. *Finsk Tidskrift 2/1978*.

- Ståhlberg, K. (1980): Gräl eller samförstånd i finlandssvensk politik. *Finsk Tidskrift* 1/1980.
- Sundberg, J. (2006): Svenska folkpartiets väljarstöd under hundra år. I: 1906–2006. *Svenska folkpartiet genom 100 år*. Helsingfors: Schildts.
- Sundback, S. & Nyqvist, F. (2010): *Det finlandssvenska sociala kapitalet. Fakta och fiktion*. Helsingfors: SLS.
- Sundman, M. (2013): *Tvåspråkiga skolor? En analys av fördelar och risker med införandet av skolor med svenska och finska som undervisningsspråk*. Magma-studie 4. Helsingfors: Finlands svenska tankesmedja Magma.
- Söderling, T. (1994): En hurris försvarstal. *Ny Tid* 2.6.1994.
- Taxell, C. (1986): Enspråkiga lösningar ger tvåspråkig service. (Omarbetad version av ett tal vid Svensk kulturfondens utdelningsfest i Karleby i april 1986). SFV:s Kalender 1986. Helsingfors: SFV.
- Ågren, G. (1971): *Hurrarna, en stridsskrift om finlandssvenskarnas nutid*. Vasa: Författarnas andelslag.
- Åström, A.-M. & Lönnqvist, B. & Lindqvist, Y. (2001): Gränsfolkets barn. Finlandssvensk marginalitet och självhävvelse i kulturanalytiskt perspektiv. Helsingfors: SLS.

## I SKILDA VÄRLDAR? FINLANDSSVENSKARNA OCH STRUKTURERNA

*Kjell Herberts*

Barometern, Åbo Akademi (2002-2014), opublicerat material.

Finnäs, F. (2010): Finlandssvenskarna 2009, Finlandssvensk rapport nr 44. Helsingfors: Finlands Svenska folkting.

Herberts, K. (2009): *Språkbarometern 2008. Service på svenska och finska – i medborgarperspektiv*. Vasa: Samforsk, Åbo Akademi.

Herberts, K. (2013): *Språkbarometern 2012, Service på svenska och finska – i minoritetsperspektiv*. Vasa: Samforsk, Åbo Akademi.



## BEFOLKNINGEN OCH TERRITORIET

### *Fjalar Finnäs*

Finnäs, F. (1986): *Den finlandssvenska befolkningsutvecklingen 1950–1980. En analys av en språkgrupps demografiska utveckling och effekten av blandäktenskap*. Helsingfors: Svenska litteratursällskapet i Finland.

Finnäs, F. (2013): *Finlandssvenskarna 2012. En statistisk rapport*. Finlandssvensk rapport nr 45. Helsingfors: Svenska Finlands folkting.

Forsberg, K-E. (1958): *Befolkningsuppgifter om finlandssvenskarna*. Svenska befolkningsförbundets i Finland publikation nr 13.

Forsberg, K-E. (1975): *Finlandssvenskarna enligt folkräkningen 1970*. Svenska befolkningsförbundets i Finland publikation nr 17.

Nieminen, M. (1983): *Finlands svenskspråkiga befolkning åren 1980–2020*. Undersökningar n:o 98, Helsingfors: Statistikcentralen.

## DET RURALA, DET URBANA OCH DET MOBILA

### *Kjell Andersson, Kenneth Nordberg och Erland Eklund*

Andersson, K., Eklund, E., Lehtola, M. & Salmi, P. (eds.) (2009), *Beyond the rural-urban divide. Cross-Continental perspectives on the differentiated countryside and its regulation*. Emerald, Rural Sociology and Development 14. Bingley.

Granberg, L. (2011): Fritidsfiskaren som landbygdssociolog. I *En bondepraktika för det senmoderna: Texter tillägnade Erland Eklund*. Andersson, K. & Brandt, N. (eds.). Åbo: Åbo Akademis förlag, p. 18–29 12 p.

Hugo, G.J., Champion, A.J., Lattes, A.,(2003): Towards a New Conceptualization of Settlement for Demography Beyond the Urban/Rural Dichotomy, *Population Development Review*, 29, 1.

Miljöministeriet (2013): *Kaupungin-maaseudun alueluokitus – Paikkatietomuotoisen alueluokituksen muodostamisperiaatteet*. Helsingfors: Finlands miljöcentral.

Nordberg, K. (2014): *Enabling Regional Growth in Peripheral Non-University Regions* (opublicerat manus).

## SOCIAL HÅLLBARHET OCH RURAL GENTRIFIERING I SVENSKFINLAND – FALLSTUDIEN SUNDOM, VASA

Peter Ehrström

Alcoverra A. & Dijkstra, C. (2009): Gentrification in Finland: the case of Pispala, Tampere, i *Tilastokatsaus Tampereelta 2009:1*, 43. Vuosikerta, Tampereen kaupunki, Talous- ja strategiaryhmä, Tietotuotanto ja laadunarviointi, Tampere.

Atkinson R. (2003): Introduction: Misunderstood Saviour or Vengeful Wrecker? The Many Meanings and Problems of Gentrification, *Urban Studies*, Vol. 40, Nr. 12, November 2003. Glasgow: Carfax Publishing.

Castells M. (2010) (1st Ed. 1996), *The Information Age: Economy, Society, and Culture, Volume 1: The Rise of the Network Society* (2nd Ed, with a new preface). Chichester: Wiley-Blackwell.

Criekingen van M. & Decroly, J-M (2003): Revisiting the Diversity in of Gentrification: Neighbourhood Renewal Processes in Brussels and Montreal, *Urban Studies*, Vol. 40, No. 12, November 2003. Glasgow: Carfax Publishing.

Davidson M. & Loretta, L. (2005): 'New-build "Gentrification" and London's riverside renaissance', *Environment and Planning A* 37, 7.

Davidson, M. (2009): Social sustainability: a potential for politics? *Local Environment*, 14.

Denzin N. K., (1978): *The Research Act*, 2<sup>nd</sup> Ed., McGraw-Hill, New York.

Dillard J., Dujon, V. and King. M.C. (Eds.), (2009), *Understanding the Social Dimension of Sustainability*. New York.-London: Routledge.

Ehrström P. (2010): *Från bomull till kunskapsindustri – en lokalitets- och restruktureringsundersökning av stadsdelen Brändö, Vasa* (thesis in Regional Science, University of Vaasa), Vaasa: Scriptorum.

Fjällström, M. (2008): Sundom tv har verkat i 25 år, i: *Murmursunds Allehanda – Sundom Bygdeförenings r.f. årspublikation*, Nr. 61, Årgång 55, 2008. Vasa: Sundom Bygdeförening r.f.

Freeman, L. (2005): Displacement or succession? – Residential Mobility in Gentrifying Neighborhoods, *Urban Affairs Review*, Vol. 40, No. 4, March 2005, Sage Publications.

Glass, R. (1964): Introduction, in Glass R. et al, 1964, London – aspects of change, *Centre for Urban Studies Report No. 3*, Centre for Urban Studies (ed), London:MacGibbon & Kee.

- Hamnett, C. (1991): "The Blind Men and the Elephant: The Explanation of Gentrification", originally in Transactions of British Geographers, 1991, republished in Lees Loretta, Tom Slater & Elvin Wyly (Eds), 2010, *The Gentrification Reader*. London/ New York: Routledge.
- Hirsjärvi S. & Hurme, H. (1993): *Teemahaastattelu*, 6<sup>th</sup> ed., Yliopistopaino, Helsinki.
- Howe, K. R. (2012): Mixed Methods, Triangulation, and Causal Explanation, *Journal of Mixed Methods Research*, 6(2).
- Hussein, A. (2009): The Use of Triangulation in Social Sciences Research: Can qualitative and quantitative methods be combined. *Journal of Comparative Social Work* 2009/1.
- Isacson, M. (2007): *Industrisambället Sverige – Arbete, ideal och kulturarv*. Lund: Studentlitteratur.
- Jick, T. D. (1979): Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in Action. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 24, No.4, Qualitative Methodology (Dec. 1979).
- Kommonen, J. (2011): *Vaasan suuralueet 2000-luvulla, Neljän muuttujan tarkastelu: Koulutus- ja tulotasot sekä työttömyysaste ja muunkielisten osuus*. Vaasan kaupunki, Kaupunkikehitys, 1.6.2011, Vaasan Kaupunki.
- Larsen, H. G. & Hansen, A.L. (2008): Gentrification – Gentle or Traumatic? Urban Renewal Policies and Socioeconomic Transformations in Copenhagen. *Urban Studies* 2008; 45; 12, Sage Publications (<http://usj.sagepub.com>)
- Lees, L., Slater, T. & Wyly, E. (2008): *Gentrification*. London: Routledge.
- Lehtovuori, P. (2012) Rannat Helsingin seudun dynamoina – Unelma omaehtoista kaupunkitilan tuottamista, i Lahti Juhana, Kristiina Paatero & Eija Rauske (toim.), (2012): *Rantaviivoja – Asuinalueita veden äärellä* Helsinki: Suomen arkkitehtuurimuuseo..
- Lilja, E. (2012): Den segregerade staden – Tre kvarter i Stockholms innerstad. Stockholm: Stockholmia.
- Martins Holmberg, I. (2006): *På stadens yta – Om historiseringen av Haga*, Makadam.
- Massey, D. (1984): *Spatial Divisions of Labour – Social Structures and the Geography of Production*. Critical Human Geography. London: MacMillan Publishers Ltd.
- Mattsson, K. (2010): *Landet utanför – Ett reportage om Sverige bortom storstaden*. Stockholm: Leopard.

Mustonen, P. (2010): *Kaupungin sielua etsimässä – Kertomus Helsingin kaupunkisuunnittelusta Bertel Jungista nykyaikaan*. Helsinki: Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto.

Polèse, M. & Stren, R. (2000): *The Social Sustainability of Cities – Diversity and the Management of Change*. Toronto-Buffalo-London: University of Toronto Press.

Sundom byplan – Kyläsuunnitelma 2012, 2012 Vasa: Sundom bygdeförening rf.

*Sundomin asfalttiin töhrittiin vihapuhetta suomenkielisille*, Pohjalainen, 5.8.2014.

*The Economy's New Rule: Go glocal*, Time Magazine, 20.8.2012,  
(<http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,2121661,00.html>).

Vaartovaara, M. (2005): Kaupunkimaantiede yhteiskunnallisen kehityksen tulkkina, *Terra 117:4*, Helsinki.

Wiklund-Engblom A. (2008) Nybyggare på Svarvarsbacken, i: *Murmursunds allehanda – Sundom Bygdeförenings r.f. årspublikation, Nr. 16, Årgång 55*, 2008. Vasa: Sundom Bygdeförening r.f.

Zukin S. (2010): *Naked City – The Death and Life of Authentic Urban Places*. Oxford/ New York: Oxford University Press.

## ENTREPRENÖRSKAPETS SVENSKFINLAND - FÖRETAGSAMHETEN OCH HANDLINGSKRAFTEN

*Henry Nygård*

*Se notapparaten*

## SVENSKFINLAND OCH REFORMERNA – VAD HAR DET BETYTT FÖR HANDLINGSUTRYMMET?

*Stefan Sjöblom & Siv Sandberg*

Alasuutari, P. (2004): Suunnitteluloudesta kilpailulouuteen. Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? *Yhteiskuntapolitiikka 69 (2004):1*.

Böhme, C., Hägglund, H. & Sjöblom & S. (2014): *Bildningsförvaltningen och skolan. Rekommendationer för en fungerande svensk bildningsförvaltning*. SSKH Notat 2/2014. Helsingfors: Svenska social- och kommunalhögskolan.

- Charron, N. (2013): Evaluating EU Countries by QoG: national level. In: Charron, N., Lapuente, V. and Rothstein, B. (eds.): *Quality of Government and Corruption from a European Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dufholm, L. (1984): *Språklagen, dess tillkomst och innebörd*. I: Språklagen. Finlandssvensk rapport nr 6. Helsingfors: Finlands Svenska Folkting.
- Finansministeriet (2015): *Keskus- ja aluehallinnon virastoeselvityshankkeen yhteinen koontiraportti*. Valtiovarainministeriön julkaisu 5/2015. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Junka, T. (2010): *Valtionyhtiöt 1975-2008*. VATT tutkimuksia 155. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Justitieministeriet (2013): *Statsrådets berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2013*. Helsingfors: Justitieministeriet.
- Klausen, K. K. & Ståhlberg, K. (1998): *New Public management i Norden – en tredje väg*. I: Klausen, K.
- K. & Ståhlberg, K. (red.) *New Public management i Norden*. Odense: Odense universitets forlag.
- Lindfors, B. C. – Löyhkö, J. (2011): *Den svenska verksamheten i de regionala strukturerna*. Publikationer från projektet ”Förvaltningslösningars språkliga konsekvenser”. Helsingfors: Unigrafia.
- Lidth, P. (2013): *Yksityiset sosiaali- ja terveystalvet*. TEM raportteja 34/2013. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Myntti, K. (2010): *Nationalspråk och minoritetsspråk i ljuset av finländsk lagstiftning och internationella konventioner*. Helsingfors: Svenska Kulturfonden.
- Nordberg, K., Eklund E. (2011): *De finlandssvenska regionernas karaktär – De två senaste decenniernas förvaltningsreformer i historisk belysning*. Publikationer från projektet Förvaltningslösningars språkliga konsekvenser (SpråKon). Helsingfors: Unigrafia.
- OECD (2015): *OECD Public Governance Reviews Finland. Fostering Strategic Capacity Across Governments and Digital Services Across Borders*. Paris: OECD.
- Savolainen, R. (2010) *Ämbetsverksinstitutionen i Finland*. I: Savolainen, Raimo (red.) *Vår förvaltning. Nationen växer fram 1809-2009*. Helsingfors: Statrådets kansli.
- Sjöblom, S. (2011): *Den starka statens styrningsproblem*. Publikationer från projektet ”Förvaltningslösningars språkliga konsekvenser”. Helsingfors: Unigrafia.
- Sjöblom, S. (2013): *Splittring och handlingskraft. de svensk- och tvåspråkiga kommunerna i strukturreformen*. Publikationer från projektet ”Förvaltningslösningars språkliga konsekvenser”. Helsingfors: Unigrafia.

Ståhlberg, K. (1995): Alternativ organisering av offentliga tjänster. I: Ståhlberg, Krister: *Herre i eget hus. 12 debattinlägg om nordiska kommuner i förändring*. LOS Sentret, rapport 9605. Bergen: Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring.

Ståhlberg, K. (1998): Utvecklingspolitiken i finländska kommuner. Vad, var och av vem? I: Klausen, Kurt Klaudi & Ståhlberg, Krister (red.) *New Public management i Norden*. Odense: Odense universitets forlag.

Svenska Finlands Folkting (1994): *Språklagen i korsdrag*. Finlandssvensk rapport nr 28. Helsingfors.

Tallroth, P. (2012): *Vem vakar över våra rättigheter? De finska institutionerna och diskussionen om en författningsdomstol*. Helsingfors: Svenska kulturfonden.

Tiihonen, S. (2010): Emot en ny förvaltning... I: Savolainen, R. (red.) *Vår förvaltning. Nationen växer fram 1809-2009*. Helsingfors: Statrådets kansli.

## KOMMUNERNAS SVENSKFINLAND I REFORMCENTRIFUGEN: FEM SCENARIER OCH DERAS KONSEKVENSER FÖR DET SVENSKA

*Siv Sandberg*

Berg, K., Meriluoto J., Sandberg S. & Sjöblom S. (2010): *Försiktighet och förändring på egna villkor. Kommun- och servicestrukturens första skede i de svensk- och tvåspråkiga kommunerna*. Publikationer av projektet Förvaltningslösningars språkliga konsekvenser (SpråKon). Utvärderingsprogrammet ARTTU: Undersökningar nr 11. Helsingfors: Yliopistopaino.

DN Debatt 23.3.2015 ”Regeringen vill ha färre landsting till 2019”.

Enestam J-E. & Rapo O. (2014): *Förslaget från kommunindelningensutredarna för Vasaområdet*. Finansministeriet.

Finansministeriet (2012): *En livskraftig kommun- och servicestruktur. Utredning av strukturgruppen för kommunförvaltningen. Del I, utredningsdel*. Finansministeriets rapport 5b/2012. Helsingfors.

GrUU 67/2014 rd - RP 324/2014 rd: Grundlagsutskottets utlåtande 67/2014 rd- Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänför sig till den.

GrUU 75/2014 rd - RP 324/2014 rd: Grundlagsutskottets utlåtande 75/2014 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänför sig till den.

- Halonen J. (2014): *Kuntauudistuspuntari 2014. Uutta kunnista 3/2014*. Helsinki, Suomen Kuntaliitto.
- Henricson M, (2014): *En förvaltningsmodell för svensk service i metropolområdet*. Helsingfors: Kommunförbundet.
- Kommunstrukturutredningen i Jakobstadsregionen (2015). *Del 1: Den nya kommunen*.
- Kortelainen R., Myllyntaus O. & Ritvanen A. (2014): *Turun, Kaarinan, Raision, Liedon ja Ruskon yhdistymiselvitys*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Koski A., Kyösti A. & Halonen J. (2013): Opittavaa kuntaliitosprosesseista. Meta-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. Helsinki: Kuntaliitto.
- L 731/1999 Finlands grundlag.
- Metropoliselvitys (2014): *Metropolialueen yhdeksän kunnan erityinen kuntajakoselvitys*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Paloheimo H. (2008): ”Ideologiat ja ristiriitautuvuudet”, s 27–59 I Paloheimo H. & Raunio T. (toim.) *Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä*. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit.
- Pekola-Sjöblom M.(2011): *Kuntalaiset uudistuvissa kunnissa*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 9. Acta nro 229. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pekola-Sjöblom M. (2014): *Kuntalaiset ja kunnat muutoksessa. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta ARTTU-tutkimuskunnissa 2008 ja 2011*. Acta nro 256. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 31. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- RP 155/2006: Regeringens proposition 155/2006 med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningenslagen och av lagen om överlåtelseskatt
- RP 31/2013: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av kommunindelningenslagen, upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningenslagen och ändring av språklagen. Helsingfors, Riksdagen.
- RP 324/2014: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänför sig till den
- Sammanlagingsutredning för Kimitoöns kommun och Pargas stad. Mellanrapport styrgruppen 11.2.2014
- Sandberg S. (red.) (2006): *Svenska folkpartiet genom 100 år*. Helsingfors: Schildts förlag.

Sandberg, S. (2010): "Finnish Power-Shift: The Defeat of the Periphery?" In Baldersheim Harald & Lawrence R. (eds): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, Palgrave McMillan.

Sandberg, S. (toim.) (2013) *Kasvat kuntakonsernit ja supistuvat hallinnot. Johtamisjärjestelmien kehitys 40 ARTTU-tutkimuskunnassa vuosina 2007–2013*. Paras-ARTTU ohjelman tutkimuksia. Helsinki: Åbo Akademi, Tampereen yliopisto, Suomen Kuntaliitto

Sandberg Siv (2014): "Frivillighet och tvång i kommunstrukturreformerna i Finland 2005–2014". Plan Nr 2/2014. *Tidskrift för samfunnsplanlegging, bolig og regional utvikling*, 22–25

Sjöblom Stefan (2013): *Splittring och handlingskraft. De svensk- och tvåspråkiga kommunerna i strukturreformen*. Publikationer av projektet Förvaltningslösningars språkliga konsekvenser (Språkon) Undersökning inom utvärderingsprogrammet ARTTU, nr 28. Helsingfors, Svenska social- och kommunalhögskolan.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (2014): Keskeinen sisältö lausunnoista sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain hallituksen esitysluonnoksesta. Sosiaali- ja terveystieteiden raportteja ja muistioita 2014, Helsinki.

SOU 2007:10 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, Ansvarskommitténs slutbetänkande.

SRR 9/2009 rd: Statsrådets redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen. Helsingfors.

Ståhlberg K. (2013): "Ett försök att tänka om". *Finlands Kommuntidning* 10/2013.

Utredning om sammanslagning av kommuner i Östra Nyland. Rapport 9.12.2014.

Valtiovarainministeriö (2013a): Yhteenveto kuntarakennelakiluonnosta koskevista lausunnoista 18.3.2013. VM 162:00/2011. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2013b): Kuntien tehtävien kartoitus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013, Kunnat.

Valtiovarainministeriö (2013c): Kainuun hallintokokeilun päättymisen. Seurantasih-teeristön raportti.

Valtiovarainministeriö (2014a): Yhteenveto selvitysalueita koskevista kuntien ilmoituksista. 12.2.2013 (Päivitys 6/2014). VM 162:00/2011. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2014b): Lausuntoyhteenveto koskien hallituksen esitystä kuntarakennelain muuttamisesta. 8.4.2014. VM 149:00/2013. Helsinki.



## SPRÅK I STRATEGIER: SPELAR STRATEGIER NÅGON ROLL FÖR SVENSK SERVICE?

Linnéa Henriksson

Berg, K., Meriluoto, J., Sandberg S. & S. Sjöblom, (2010): *Försiktighet och förändring på egna villkor*, ARTTU nr 11, Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet, Helsingfors

Finnäs, F. (2013): *Finlandssvenskarna 2012. En statistisk rapport*. Helsingfors: Svenska Finlands folkting.

Flatharta, P. Ó, Sandberg, S. & C. H. Williams (2014): *From Act to Action. Implementing Language Legislation in Finland, Ireland and Wales*

God service på två språk. Språkförbindelser i praktiken (2005), Helsingfors: Finlands kommunförbund.

Handlingsprogram för ett Finland med två nationalspråk (2011). Helsingfors: Svenska Finlands folkting.

Helin, H. (2012): Kuvaus suurten kaupunkien strategioista, i Helin, H. & S.

Möttönen (2012): Kohti aurinkoista tulevaisuutta. Suurten kaupunkien strategiat, Tutkimuskatsauksia 2012:2, Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Helin, H. & S. Möttönen (2012): *Kohti aurinkoista tulevaisuutta. Suurten kaupunkien strategiat*, Tutkimuskatsauksia 2012:2, Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Henricson, M. (2014): En förvaltningsmodell för svensk service i metropolområdet. Slutrapport, Helsingfors: Finlands Kommunförbund.

Henriksson, L. (2011): *En- eller tvåspråkiga lösningar; Om språkliga konsekvenser vid sammanslagningar*, Magma-pm 2, Helsingfors: Magma.

Henriksson, L. (2012): *Två förvaltningspråk, En utredning om två förvaltningspråk i kommuner*, Helsingfors: Finlands Kommunförbund.

Herberts, K. (2009): *Service på svenska och finska – ett medborgarperspektiv*, Vasa: Institutet för finlandssvensk samhällsforskning vid Åbo Akademi.

Koivisto, R. (2005): *Sosiaalipalvelujen yhteistoiminnallisuus kunnallisissa strategioissa*, Acta Wasaensia No 149.

Lindfors B. C. & J. Löyhkö (2011): *Den svenska verksamheten i de regionala strukturerna*, ARTTU nr 12, Helsingfors: Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet.

Mintzberg, H. (1987): The Strategy Concept 1: Five Ps for Strategy, *California Management Review* (30, 1, June 1987:11-24)

- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & J. Lampel (2009): *Strategy Safari. The Complete Guide through the Wilds of Strategic Management* (2<sup>nd</sup> ed), Harlow: Prentice Hall.
- Mulgan, G. (2009): *The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge For the Common Good*, Oxford: Oxford University Press.
- Möttönen, S. (2012): Onko kuntastrategioilla merkitystä? Kuntien tavoiterationaalisen strategiatyön kriittinen tarkastelu, i Helin, H. & S. Möttönen (2012): *Kohiti aurinkoista tulevaisuutta. Suurten kaupunkien strategiat*, Tutkimuskatsauksia 2012:2, Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Nationalspråksstrategi. Principbeslut av statsrådet (2012), Statsrådets kanslis publikationer 4/2012
- Pauni M. & M. Ojakoski (2013): *Elävä kuntastrategia*, Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Språkbarometern 2004, 2008, 2012. (För information, kontakta Kjell Herberths)
- Språklagsberättelsen (2006): *Statsrådets berättelse över tillämpningen av språklagstiftningen 2006*, Justitieministeriet 2006
- Språklagsberättelsen (2009): *Statsrådets berättelse över tillämpningen av språklagstiftningen 2009*, Justitieministeriet 2009
- Språklagsberättelsen (2012): *Statsrådets berättelse över tillämpningen av språklagstiftningen 2012*, Justitieministeriet 2012
- Sjöblom, S. (2011): *Den starka statens styrningsproblem*, ARTTU nr 13, Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet, Helsingfors
- Sjöblom, S. (2013): Splittring och handlingskraft. De svensk- och tvåspråkiga kommunerna i strukturreformen, ARTTU nr 28, Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet, Helsingfors
- Finlands grundlag (731/1999)
- Lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter (999/2012)
- Lagen om försäkringskassor (1164/1992)
- Lagen om pensionsstiftelser (1774/1995)
- Lagen om utveckling av regionerna (1651/2009)
- Lag om ändring av lagen om försäkringskassor 392/2006
- Lag om ändring av lagen om pensionsstiftelser 391/2006

## DEN SUBVENTIONERADE MÅNGFALDEN – FONDERNAS BETYDELSE NU OCH I FRAMTIDEN

Krister Ståhlberg

Ahdekivi, E. (2014): *Säätiöt omistajina*. Helsingfors: Börsstiftelsen.

Broo, R. (2001): "Vilken betydelse fick avtalet om Åbo Akademis förstatligande?". I: *PS: Pär Stenbäck 60 år*, Svenska kulturfonden, Ekenäs: Ekenäs Tryckeri Ab.

Catalytic (2013): *Catalytic Philanthropy: More engagement-greater impact*, Monday-morning, Köpenhamn: Realdania.

Handlingsprogram, (2011): *Handlingsprogram för ett Finland med två levande nationalspråk*, Helsingfors: Svenska Finlands Folkting.

Hbl 2012, 11.11

Hirvi-Ijäs, M. (2014) "Ni har ju era fonder", "Vi har ju våra fonder" – hållbar kulturpolitik på svenska i Finland? Magma studie 3.2014, Helsingfors: Tankesmedjan Magma.

Högnäs, S. (1999): "Den svenska saken", I: Lindholm, M. red. *Individen, språket, kulturen – idéerna och pengarna bakom Svenska kulturfonden 1908–1998*, Svenska kulturfondens skrifter XXVIII, Helsingfors.

Justitieministeriet (2012): *Säätiölainsäädännön uudistaminen. Selvitys kansallisten säätiöiden säännöistä ja käytännöistä*, Selvityksiä ja ohjeita 47/2012, Helsingfors: Justitieministeriet.

de Borms, L.T. (2005) *Foundations: Creating Impact in a Globalized World*, The Mercator Fund, Network of European Foundations.

SFV:s fonder (2007): *SFV:s fonder 1883–2007: Människor och händelser*, red. Hedvig Stenman, Skrifter utgivna av Svenska folkskolans vänner, volym 178, Ekenäs.

Steinby, A-G. (1998): *Sjuttiofem år för Folkhälsan: Samfundet Folkhälsan 1921–1996*, Helsingfors: Ab Folkhälsan.

Ståhlberg, K. (1991): "Kring en finlandssvensk strategi för 90-talet", i *Finsk tidskrift*, H9/1991.

Ståhlberg, K. (2001): "Kring den finlandssvenska framtidsdiskussionen", i Gullberg, K., Stenbäck, P., Wallin, S. Red. *Broar till framtiden: Debattbok tillägnad Ole Norrback*, Vasa: Scriptum, Fram.

Ståhlberg, K. (2013) "Utmaningar för fonder och stiftelser", i *SFV-kalendern 2013*, årg. 127, Helsingfors Jakobstad: Ab Forsberg Rahkola OY.

Wiklund, H. (2014): "Visioner viktigare än prognoserna", intervju med Henry Wiklund, intervjuare Peik Henrichson, *Källan*, 2/2014, Helsingfors: Svenska Litteratursällskapet i Finland.

Virén, M. (2014): *Yleishyödylliset yhteisöt Suomessa: Verot, lahjoitukset ja avustukset tutkimuksen kohteena*, Forskningsrapporter från Svenska handelshögskolan, 74, Helsingfors: Edita Prima Ltd.

## FÖRÄNDRINGAR I DET POLITISKA LANDSKAPET

*Åsa von Schoultz*

Allardt, E. (1956): *Social struktur och politisk aktivitet*. Helsingfors: Söderströms.

Bengtsson, Å. (2011): "Historiska minoriteters politiska mobilisering: en västeuropeisk kartläggning" ss. 15–40 i Grönlund, K. (red.) *Språk och politiks mobilisering. Finlandssvenskar i publikdemokrati*. Skrifter utgivna av svenska litteratursällskapet i Finland. Nr. 753. Helsingfors: SLS.

Bengtsson, Å, K. Grönlund & L. Karvonen (2005): "Språk och parti." s. 89–126 i Bengtsson, Å. & Grönlund, K. (red.) *Den finlandssvenska väljaren*. Vasa: Samforsk.

Bengtsson, Å., K. Møller Hansen, O. Hardarsson, H. Marthe Narud & H. Oscarsson (2014): *The Nordic Voter. Myths of exceptionalism*. Colchester: ECPR Press.

Berelson, B. R., P. F. Lazarsfeld & W. N. McPhee (1954). *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: University of Chicago Press.

Bjereld, U., M. Demker, J. Ekecrantz & A-M. Ekengren (red) (2005): *Det hyperindividualiserade samhället?* Umeå: Boréa bokförlag.

Finnäs, F. (2012): *Finlandssvenskarna 2012. En statistisk rapport*. Helsingfors: Svenska Finlands Folkting.

Grönlund, K. (1999): *Kontext, värdesystem och aktivitet*. Åbo: Åbo Akademis förlag.

Grönlund, K (2011): "Politiskt beteende i Svenskfinland och på Åland". s. 63–86 i

Grönlund, K. (red.) *Språk och politiks mobilisering. Finlandssvenskar i publikdemokrati*. Skrifter utgivna av svenska litteratursällskapet i Finland. Nr. 753. Helsingfors: SLS.

Kommunförbundet: [http://www.kommunerna.net/sv/kommuner/svensk-tvasprakiga/Documents/SVENSK\\_och\\_TVAsprakiga\\_kommuner\\_pa\\_svenska.pdf](http://www.kommunerna.net/sv/kommuner/svensk-tvasprakiga/Documents/SVENSK_och_TVAsprakiga_kommuner_pa_svenska.pdf) (1.11.2014).

Lipset, S. M. & S. Rokkan (red) (1967): *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*. New York: Free Press.

Meinander, H. (2006): Svenska folkpartiet och Finland". s.9–35 i Sandberg, Siv (red). *1906–2006 Svenska folkpartiet genom 100 år*. Helsingfors: Schildts förlag.

Riksdagens historia: <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/riksdagen/valkommen/historia.htx>. (1.11.2014)

Sannfinländarnas riksdagsvalsprogram: [http://www.perussuomalaiset.fi/wp-content/uploads/2013/04/Perussuomalaisten\\_eduskuntavaaliohjelman\\_2011.pdf](http://www.perussuomalaiset.fi/wp-content/uploads/2013/04/Perussuomalaisten_eduskuntavaaliohjelman_2011.pdf) (1.11.2014).

Statistikcentralen: [http://www.tilastokeskus.fi/til/vaa\\_sv.html](http://www.tilastokeskus.fi/til/vaa_sv.html) (september-oktober 2014)

Sundberg, J. (1996): *Partier och partisystem i Finland*. Esbo: Schildts.

Sundberg, J. (2006): "Svenska folkpartiets väljarstöd under hundra år". s.9–35 i Sandberg, Siv (red). *1906–2006 Svenska folkpartiet genom 100 år*. Helsingfors: Schildts förlag.

Sundberg, J., Wilhelmsson, N. & Bengtsson, Å. (2005): "Svenskt och finskt väljarbeteende". s. 23–56 i Bengtsson, Å. & Grönlund, K. (red.) *Den finlandssvenska väljaren*. Vasa: Samforsk.

Tingsten, H. (1937). *Political Behaviour*. London: P.S. King & Son.

## UTSIKTER FÖR SVENSKA MEDIER I FINLAND DÅ HELA HAVET GUNGAR

*Tom Moring*

Ajankäyttötutkimus (2009): *Suomen virallinen tilasto (SVT): Ajankäyttötutkimus* [verkköjulkaisu]. [http://tilastokeskus.fi/til/akay/2009/02/akay\\_2009\\_02\\_2011-02-17\\_tau\\_002\\_fi.html](http://tilastokeskus.fi/til/akay/2009/02/akay_2009_02_2011-02-17_tau_002_fi.html) (on-line, konsulterad 5.6.2014)

Anderson, B. (1991): (revised and extended edition), *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London:Verso.

Anshelm, M. (2014): *Så finansieras medieinnehållet*. Medievärlden Premium.

Barometern (2014): Institutet för samhällsforskning vid Åbo Akademi i Vasa, Ansvarig forskare K. Herberts. Mimeo.

BIM (2009): *Bilingualism, Identity and the Media 2009*, Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet, projektledare Tom Moring. Databas.

Brynolf, H. (2014): *Twittercensus 2014*. <http://twittercensus.se/> (konsulterad 25.4.2014)ETS 148 1992, European Charter for Regional or Minority Languages (1992) ETS 148. *European Treaty Series 148/1992*.

Holmlund, S. och Östman, S. (2014) "Finlandssvenskarna sticker ut på Twitter" Hbl 18.3.2014.Graffman, K., tillsammans med Smith-Christmas, C., MacNeil, C., MacKenzie, G. och Birnie, I. (2014): *Media behaviour among young Gaelic speakers - A comparative study in Scotland, Sweden, and Finland*. Stockholm: Inculture.

- Ingves, M. (2012): "Balansgång i EU mellan hårda och mjuka värden" i Olkinuora, H., Ingves, M. och Markelin, Journalismin kohtalo mediamurroksessa. *Magma-studie 2/2012*. Helsingfors: Magma, 57–66.
- IRM-MMS (2014): "Hushållens medieutgifter" Presentation på *MEG 2014-03-07* (on-line, se [dagensanalys.se/wp-content/uploads/2014/03/IRM\\_MMS\\_MEG\\_2014.pdf](http://dagensanalys.se/wp-content/uploads/2014/03/IRM_MMS_MEG_2014.pdf), konsulterad 4.6.2014)
- Juntunen, L. och Koskenniemi, A. (2013): "Suomalainen televisiatarjonta 2012" *Liikenneministeriön julkaisuja 21/2013*. Helsingfors: Kommunikationsministeriet.
- Kevin, T. (2002): *Klickbildning*. Rapport (Mimeo)
- Kornai, A. (2013): "Digital Language Death". PLoS ONE 8(10) [www.plosone.org](http://www.plosone.org) (on-line, konsulterad 28.2.2014)
- Lind, P. (2003): *Medieanvändning bland finlandssvenska barn och ungdomar - Utvärdering av projektet Tidningen till klassen 2002*. Magisteruppsats i statskunskap, Helsingfors: Statsvetenskapliga fakulteten vid Helsingfors universitet.
- Lowe, G.F och Nissen, C.S. (red.) (2011): *Small Among Giants: Television Broadcasting in Smaller Countries*. Göteborg: Nordicom
- Malmgren, U. (2006): *Samma röst i flera strutar? En studie av mångfald och kvalitet i TV-nytt och Aktuellt före och efter redaktionssammanslagningen 1.1.2005*. Pro Gradua-vhandling, statsvetenskapliga fakulteten vid Helsingfors universitet.
- Medievärlden (2014): *Aftonbladet startar nya lokala säljteam för mobilannonser* (on-line, [www.medievarlden.se/nyheter/2014/10/aftonbladet-startar-nya-lokala-saljteam-for-mobilannonser](http://www.medievarlden.se/nyheter/2014/10/aftonbladet-startar-nya-lokala-saljteam-for-mobilannonser), konsulterad 6.1.2015)
- Melesko, S. (2014): *Medieföretagens intäkt per läsare*. Medievärlden Premium.
- Markelin, L. (2012): "Finansiering av minoritetsspråks-sändningar inom public service" i Olkinuora, H., Ingves, M. och Markelin, Journalismin kohtalo mediamurroksessa. *Magma-studie 2/2012*. Helsingfors: Magma, 68–109.
- Markelin, L., Husband, C. och Moring, T. (2013): "Sámi Media Professionals and the Role of Language and Identity". *Sociolinguistica* 27/2013, 101–115.
- Moring, T. (2007): "Functional Completeness in Minority Language Media" i Cormack, M. & Hourigan, N. (red.) *Minority Language Media: Concepts, Critiques and Case Studies*. Clevedon: Multilingual Matters Ltd., 17–33.
- Moring, T. (2014): "Media Markets and Minority Languages in the Digital Age" *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol 12, No 4, 2013, 34–53 (Peer reviewed)

Moring, T. (red) (2014): "Ett livskraftigt medielandskap på svenska i Finland". *SSKH Notat 1/2014*. Helsingfors: Forskningsinstitutet vid Svenska Social- och Kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet (On line, <http://sockom.helsinki.fi/info/notat.html>, konsulterad 2.1.2015)

Moring, T. och Godenhjelm, S. (2010): Det sammanhållande kittet. En studie av minoritetsmedier i Europa. Magma studie 3, 2010. Helsingfors: Magma-publikationer.

Moring, T. och Godenhjelm, S. (2011): "Broadcasting for minorities in big and small countries" i Lowe, G.F. & Nissen, C.S. (red.) *Small Among Giants: Television Broadcasting in Smaller Countries*. Göteborg: Nordicom, 179–202.

Moring, T. och Nordqvist, A. (2002) (red.): "Svenska medier i Finland". *SSKH Skrifter Nr 13*. Helsingfors: Forskningsinstitutet, Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet.

Nordberg, K. och Eklund, E. (2011): De finlandssvenska regionernas karaktär. Utvärderingsprogrammet Arttu: Undersökningar 14. Helsingfors: Unigrafia.

Norrback, O. (2004): "Varför syns inte nordisk TV i nordbornas TV-apparater? En rapport om nordiskt TV-samarbete" *Temanord 2004:527*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.

Ofcom (2013): *Children and Parents. Media Use and Attitudes Report*.

Ofcom (2014): *The Communications Market Report 2014*. (On-line, se <http://stakeholders.ofcom.org.uk/market-data-research/market-data/communications-market-reports/cmr14/uk/>, konsulterad 2.1.2015)

Picard, R. (2014): Två föreläsningar vid Next Medias seminarium, Helsingfors 10.3.2014.

Picard, R. (2011): Utdrag ur forskningsrapporten "Värde och nyhetsorganisationernas framtid" i von Krogh, T. (red.) *Vem betalar journalistiken? Om journalistikens värde för olika intressenter*. Stockholm: Sim(o), 21–72.

Rex, L. (2006): *Bättre tidningar tillsammans. En studie i samarbete, lönsamhet och mångfald*. Opublicerad rapport (pressmeddelande).

Sauri, T. och Picard, R. (2012): "Mediatalous" i Nordenstreng, K. och Wiio, O.A., Suomen *Mediamaisema*. Tampere, Vastapaino, 35–64.

Statistikcentralen, *Massmediestatistik 2012*, Mediemarknaden. Publicerad 27.11.2013.

Suomen lehdistö/Finlands press 5/2013, Helsingfors: Tidningarnas förbund.

Suomen lehdistö/Finlands press 6/.2013, Helsingfors: Tidningarnas förbund

Tandefelt, M. (2003): (red.), Tänk om... *Svenska språknämndens förslag till handlingsprogram för svenskan i Finland*. Helsingfors: Forskningscentralen för de inhemska språken 2003.

- TNS Gallup, Mainonnan neuvottelukunta (2014): (pressmeddelande 29.1.2014) [http://www.tns-gallup.fi/doc/media\\_intelligence/Lehdistotiedote\\_29\\_1\\_2014\\_\\_Tarkennettu\\_6\\_2.pdf](http://www.tns-gallup.fi/doc/media_intelligence/Lehdistotiedote_29_1_2014__Tarkennettu_6_2.pdf) (on-line, konsulterad 5.1.2015)
- TNS Gallup Ad Intelligence, maj 2014 (pressmeddelande) [http://www.tns-gallup.fi/doc/media\\_intelligence/Lehdistotiedote\\_Mediamainonnan\\_maara\\_kvartaali\\_1\\_2014.pdf](http://www.tns-gallup.fi/doc/media_intelligence/Lehdistotiedote_Mediamainonnan_maara_kvartaali_1_2014.pdf) (on-line, konsulterad 5.1.2015)
- Thölix, B. (1994): *Den svenskspråkiga tidningspressen*. Helsingfors: Trafikministeriet.
- Wadbring, I. (2014) *Tidningskris eller local kris?* Medievärlden Premium.
- Vincze, L. (i tryck), "Svenskspråkigas medier och medievanor i Finland" i Tandefelt, Marika (red.) *Skriftspråk och språk som yrke* (arbetsrubrik) Helsingfors: SLS.
- Vincze, L. (2011): "Finlandssvensk medieanvändning i ett jämförande perspektiv". I *Svenskan i Finland 12*. Reports and Studies in Education, Humanities, and Theology. Jouensuu: University of Eastern Finland.
- Vincze, L. och Moring, T. (2013): "Towards Ethnolinguistic Identity Gratifications" i Haf Jones, E. och Uribe-Jongbloed, E. (red.) *Minority Languages and Social Media: Participation, Policy and Perspectives*. Multilingual Matters, 47–57.
- Vincze, L. och Moring T (i tryck), *Framför den tvåspråkiga skärmen. En kontextanalys av det svenskspråkiga TV-tittandet bland finskspråkiga*.

## DEN SVENSKA GRUNDLÄGGANDE UTBILDNINGEN – GARANTEN FÖR DET SVENSKA I FINLAND?

*Tom Gullberg*

- Backman, H & Vestergård, U. (red), (1996): *De svenska skolorna – många små eller stora och få?* Helsingfors: Utbildningsstyrelsen.
- Björklund, S, Mård-Miettinen, K. & Turpeinen, K. (red), (2007): *Kielikylpykirja – Språkbadsboken*. Levon-institutet: Vaasan Yliopisto.
- Brink, S., Nissinen, K. & Vettenranta, J. (2013): *Jämlikhet och resultat. Forskningsresultat som kan användas för att minska skillnaderna i PISA-prestationer mellan svenskspråkiga och finskspråkiga elever*, Jyväskylän yliopisto.



Böhme, C., Hägglund, H. & Sjöblom, S. (2014): *Bildningsförvaltningen och skolan. Rekommendationer för en fungerande svensk bildningsförvaltning*. 2/2014 SSKH Notat, Helsingfors: Svenska Social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet.

Finnäs, F. (2013): *Finlandssvenskarna 2012, en statistik rapport*. Helsingfors: Svenska Finlands Folkting.

Geber, E. (2010): *Den obligatoriska svenskan i Finland - en historisk analys*. Finlands svenska tankesmedja Magma.

Gestrin-Hagner, M. *Hur står det till med den finlandssvenska skolan?* <http://hbl.fi/nyheter/2011-05-29/hur-star-det-till-med-den-finlandssvenska-skolan>, hämtad, 24.3 2015.

Hansén, S-E. (2004): "The Swedish 'people's school' in Finland and the language question: homogenization and differentiation", *Journal of Curriculum Studies*, vol. 36, no 6.

Harju-Luukkainen, H., Nissinen, K., (2011): *Finlandssvenska 15-åriga elevers resultatnivå i PISA 2009 – undersökningen*. Pedagogiska forskningsinstitutet vid Jyväskylä universitet.

Harju-Luukkainen, H., Nissinen, K., Stolt, S. & Vettenranta, J. (2014): *PISA 2012: Resultatnivån i de svenskspråkiga skolorna i Finland*. Pedagogiska forskningsinstitutet vid Jyväskylä universitet.

Karlberg-Granlund, G. (2009): *Att förstå det stora i det lilla. Byskolan som pedagogik, kultur och struktur*. Åbo: Åbo Akademis förlag.

Kuikka, M m.fl, (2001): *Koko kansan koulu – 80 vuotta oppivelvollisuutta*. Suomen Kouluhistoriallinen Seuran vuosikirja, Koulu ja menneisyys XXXIX.

Lindgrén, S. (1996): "Det nuvarande skolnätets uppkomst". I Backman & Vestergård (red), Helsingfors: Utbildningsstyrelsen.

Lindström, A., (2001): "Tie oppivelvollisuuden säätämiseen. Suomalaisessa yhteiskunnassa tapahtuneita muutoksia vuosien 1866, 1898 ja 1921 kansakoulun kehittämisen taustana". I: Kuikka, M & co, s. 15–100.

Lojander-Visapää, C. (2001): *Med rätt att välja. Språkval och språkstrategier i språkligt blandade hushåll i Helsingfors*. Skrifter utgivna av Svenska Litteratursällskapet i Finland, No. 630. SLS: Helsingfors.

Kupari, P., Välijärvi, J., Andersson, L., Arffman, I., Nissinen, K., Puhakka, E., Vettenranta, J. (2013): *PISA12 ensituloksia*, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2013:20.

Krank, B. (2007): "Minoritetsskolorna i historiskt perspektiv". *Skolhistoriskt arkiv* 31, Svenska skolhistoriska föreningen i Finland.

Selander, S, Wermke, V. & Geijer, S. (2013): *Dialog på undantag? Samverkan mellan lärarutbildningen och avnämarna i det svenskspråkiga Finland*, Svenska Kulturfonden.

Statistikcentralen, 2015. [http://www.tilastokeskus.fi/til/kjarj/2014/kjarj\\_2014\\_2015-02-12\\_tie\\_001\\_sv.html](http://www.tilastokeskus.fi/til/kjarj/2014/kjarj_2014_2015-02-12_tie_001_sv.html).

Sundman, M. (2013): *Tvåspråkiga skolor? En analys av fördelar och risker med införandet av skolor med svenska och finska som undervisningspråk*. Magma-studie 4.

Utbildnings- och kulturministeriet (2015): *Utredningsman Norrback föreslår ändringar i den svenskspråkiga yrkesutbildningen*, [http://www.minedu.fi/http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2015/01/ruotsinkielinen\\_amm\\_koulutus.html?lang=sv](http://www.minedu.fi/http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2015/01/ruotsinkielinen_amm_koulutus.html?lang=sv) PM/Tiedotteet/2015/01/

Vasabladet 2015. Regiöngymnasium fick ett ja, <http://online.vasabladet.fi/Artikel/Visa/58989>, hämtad 30.3 2015.

Väljjarvi, J., Kupari, P., Linnakylä P., Reinikainen, P., Sulkunen, SD., Jukka Törnroos & Inga Arffman, (2007): *The Finnish success in PISA – and some reasons behind it 2. PISA 2003*, University og Jyväskylä.

YLE, 2015. *Finländska ungdomars kunskaper rasar i pisa-undersökning*, <http://svenska.yle.fi/artikel/2013/12/03/finlandska-ungdomars-kunskaper-rasar-i-pisaundersokning>, hämtad 24.3 2015.

YLE 2015. *Lika bra mattekunskaper hos svensk- och finskspråkiga trots allt*, <http://svenska.yle.fi/artikel/2013-09-25/lika-bra-mattekunskaper-hos-svensk-och-finsksprakiga-trots-allt>, 25.09.2013, hämtad 21.03.2015

YLE 2015. *Skolorna i Korsholm kostar skjortan*, <http://svenska.yle.fi/artikel/2015/02/12/skolorna-i-korsholm-kostar-skjortan>, hämtad 23.3 2015.

## DE UTBILDNINGSPOLITISKA HANDLINGSLINJERNA I GÅR OCH I DAG

*Roger Broo*

*Inga tryckta källor*

## KAN BORGÅ STIFT REELLT BLI SVENSKA STIFTET?

*Gustav Björkstrand*

*Otryckta källor:*

*Domkapitlets arkiv:*

Domkapitlets utlåtande om förslag till ny samfällighetslagstiftning 26.2.2014.

*Kyrkostyrelsens arkiv*

Biskopsmötets betänkande 1/2014

Förvaltningsutskottets betänkande 2/2014

Kyrkostyrelsens framställning till kyrkomötet om strukturreformen 3/2014. <http://kappeli2.evl.fi/kkoweb.nsf/8055b7c73c38f56dc22571540045bfe2/b7de883162ab13ec2257cc500452607?OpenDocument>.

Lagutskottets betänkande 1/2015

*Gustav Björkstrands arkiv*

Mejl från Björn Vikström till Gustav Björkstrand 8.10.2014.

Mejl från Gunnar Grönblom till Gustav Björkstrand 25.10.2014.

*Gunnar Grönbloms arkiv*

Några tankar om församlingsstrukturen.

*John Vikströms arkiv*

Kuntauudistus ja seurakunnat

*Tryckta källor:*

Björkstrand, G. (2012 a): Enligt lika grunder. Språkkonsekvensbedömning av de föreslagna strukturmodellerna för den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland. Magma-studie 4 – 2012. Helsingfors: Finlands svenska tankesmedja Magma.

Björkstrand, G. (2012 b): Jacob Tengström, Universitetsman, kyrkoledare och nationsbyggare. SLS 772. Helsingfors: SLS.

Björkstrand, G. (2013): Borgå stifts tillkomst och utveckling. – Med sikte på framtiden – Borgå stift 90 år. Red. Ingvar Dahlbacka. Helsingfors.

Björkstrand M. (1998): Det svenska stiftets tillkomst. En undersökning med särskild hänsyn till de politiska besluten. Åbo.

Grönblom G. (2013): Borgå stift som en del av Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland. – Med sikte på framtiden – Borgå stift 90 år. Red. Ingvar Dahlbacka. Helsingfors.

Styrgruppen för församlingarnas strukturförändringar 2008–2011. Slutrapport. Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland. Serie C 2012:3. Helsingfors.

Villstrand N. E. (2008): Skriftlighet med förhinder. Den svenska statsmaktens kun-  
görrelser i finskspråkiga församlingar under 1700-talet. *Maktens mosaik. Enhet, särart  
och självbild i det svenska riket*. SLS 715. Helsingfors.

## ARENORNA OCH KOMBINATIONSMAKTEN

*Siv Sandberg & Stefan Sjöblom*

Berg, K. – Meriluoto, J. – Sandberg, S. – Sjöblom, S. (2010): *Försiktighet och förändring på egna villkor. Kommun- och servicestrukturreformens första skede i de svensk- och tvåspråkiga kommunerna*. Publikationer av projektet Förvaltningslösningars språkliga konsekvenser (SpråKon). Utvärderingsprogrammet ARTTU: Undersökningar nr 11. Helsingfors: Yliopistopaino.

Böhme, C., Hägglund, H. & Sjöblom & S. (2014): *Bildningsförvaltningen och skolan. Rekommendationer för en fungerande svensk bildningsförvaltning*. SSKH Notat 2/2014. Helsingfors: Svenska social- och kommunalhögskolan.

Djupsund, G. – Strandberg, K. (2006): Den finlandssvenska nomenklaturen? En studie av finlandssvensk organisationselit. I: Liebkind, Karmela – Sandlund, Tom (red.) *Räcker det med svenskan? Om finlandssvenskarnas anknäytning till sina organisationer*. Helsingfors: Svenska litteratursällskapet i Finland.

Dufholm, L. (1984): Språklagen, dess tillkomst och innebörd. I: *Språklagen*. Finlandssvensk rapport nr 6. Helsingfors: Svenska Finlands Folkting.

Henriksson, L. (2011): *En- eller tvåspråkiga lösningar. Om språkliga konsekvenser vid sammanslagningar*. Magma pm 2. Helsingfors: Finlands svenska tankesmedja Magma.

Herberts, K. (2006): Enspråkighet eller tvåspråkighet? Om finlandssvenska framtidsstrategier. I: Liebkind, K. – Sandlund, T. (red.) *Räcker det med svenskan? Om finlandssvenskarnas anknäytning till sina organisationer*. Helsingfors: Svenska litteratursällskapet i Finland.

Jansson, Jan-Magnus 1979. Opinionslägen bland finlandssvenskarna. I: *Finlandssvensk år 2000*. Finlandssvensk rapport nr 1. Helsingfors: Svenska Finlands folkting.  
Liebkind, K. – Sandlund, T. (2006): Sammanfattning och diskussion. I: Liebkind, K. – Sandlund, T. (red.) *Räcker det med svenskan? Om finlandssvenskarnas anknäytning till sina organisationer*. Helsingfors: Svenska litteratursällskapet i Finland.

Myntti, K. (2014): *Finlandssvensk drivkraft*. Magma-pamflett 1/2015. Helsingfors: Finlands svenska tankesmedja Magma.

Myntti, K. (2010): *Nationalspråk och minoritetsspråk i ljuset av finländsk lagstiftning och internationella konventioner*. Helsingfors: Svenska Kulturfonden.

Petersson, O. (1999): En demokratisk och handlingskraftig rättsstat. I: *Festskrift till Fredrik Sterzel*. Uppsala: Iustus Förlag

Sandberg, S. (2013): *Kasvat kunkonsernit ja supistuvat hallinnot. Johtamisjärjestelmien kehitys 40 ARTTU-tutkimuskunnassa vuosina 2007-2013*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 30. Acta 251. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Sundback, S. - Nyqvist, F. (2010): *Det finlandssvenska sociala kapitalet. Fakta och fiktion*. Helsingfors: Svenska Litteratursällskapet.

## EFTERORD

*Siv Sandberg & Stefan Sjöblom*

Statistikcentralen (2015): Ehdokkaiden ja valittujen tausta-analyysi eduskuntavaaleissa 2015.

Statsrådets kansli (2015): Statsrådets meddelande till riksdagen om programmet för statsminister Juha Sipiläs regering, tillsatt 29.5.2015.