

Gick det som planerat?

En utvärdering av kommunsammanslagningarna i Vörå

Pro gradu-avhandling
Fakulteten för
samhällsvetenskaper och ekonomi
Offentlig förvaltning
Åbo Akademi
Anton Norrback (35950)
Handledare: Linnéa Henriksson
Hösten 2018
Åbo

Åbo Akademi – Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi

Abstrakt för avhandling pro gradu:

Ämne: Offentlig förvaltning	
Författare: Anton Norrback	
Arbetets titel: Gick det som planerat – En utvärdering av kommunsammanslagningarna i Vörå	
Handledare: Linnéa Henriksson	
<p>Abstrakt: Det har skett en stor mängd kommunsammanslagningar i Finland under den senare hälften av 1900-talet. Kommunsammanslagningar är något som angår en stor andel människor och därför har studier av olika slag gjorts kring dessa. Studierna har olika infallsvinklar men ett återkommande tema är huruvida det som eftersträvats uppnåtts och vad som är de faktiska följderna av kommunsammanslagningar. Detta kan innebära många saker men i flera fall handlar det om inbesparingar av kommunens ekonomiska medel. Denna avhandling följer även detta tema men istället för att fokusera på en viss del i ett stort antal kommuner studeras flera delar av kommunsammanslagningen i en och samma kommun.</p> <p>Kommunen som studeras är Vörå och sammanslagningarna som studeras är de som ägde rum 2007 och 2011. Till att börja med granskas de sammanslagningsavtal som kommunerna gjort upp i samband med sammanslagningarna. Målen i dessa kategoriseras och systematiseras för att kunna studeras. Därefter sker en granskning av tidigare studier gjorda kring kommunsammanslagningar. Kombinationen av målen i sammanslagningarna och de tidigare studierna utmynnar sedan i hypoteser och ett antal mål. Målen studeras med hjälp av dels kommunens bokslut och dels med en invånarenkät. Den övergripande forskningsfrågan som besvaras är <i>Gick det som planerat i kommunsammanslagningen mellan Vörå-Maxmo och Oravais?</i> Syftet med avhandlingen är att den ska utmynna i en utvärdering av sammanslagningarna. Ett annat syfte är att testa sammanslagningsavtalens lämplighet som utgångspunkt för en utvärdering.</p> <p>Det visade sig att det till stora delar gick som planerat i de två kommunsammanslagningar som resulterade i kommunen Vörå. För att studera sammanslagningarna delades materialet upp i fyra fokusområden. Dessa är ekonomi, service, demokrati och jämlikhet. Den egentliga stommen utgjordes av sju stycken mål som plockats ur sammanslagningen och som utsattes för analys med hjälp av invånarenkäten. Till dessa mål hade kopplats hypoteser som fåtts med hjälp av tidigare studier. Sex av hypoteserna bekräftades till vissa delar medan en förkastades. Det fokusområde med högst måluppfyllelsegrad visade sig vara servicen. Ekonomi och jämlikhet placerar sig i mitten på en skala medan demokratin var det fokusområde som uppvisade sämst grad av måluppfyllelse. Mot bakgrund av detta konstateras det att sammanslagningsavtalen inte lämpar sig särskilt väl som utgångspunkt för en utvärdering.</p>	
Nyckelord: Vörå, Kommunsammanslagning, Stordriftsfördel, Jämlikhet, Måluppfyllelse, Utvärdering	
Datum: 26.11.2018	Sidoantal: 94

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 Bakgrund	5
1.1 Syfte	6
1.2 Disposition.....	8
2 Utvärderingar – vad kan en utvärdering säga om en kommunsammanslagning?	10
3 Sammanslagingsavtal	13
3.1 Lagstiftning	13
3.2 Avtalet mellan Maxmo och Vörå.....	17
3.3 Avtalet mellan Vörå-Maxmo och Oravais	21
3.4 Sammanställning av målsättningarna i sammanslagningstalen	24
4 Följder av kommunsammanslagningar	33
4.1 Ekonomi och stordriftsfördelar	37
4.2 Kommunal service	42
4.3 Demokrati i sammanslagna kommuner.....	44
4.4 Kommuner med två eller flera centrum	46
4.5 Jämlikhet relaterad till kommunsammanslagningar	50
4.6 Personalen i kommunsammanslagningar.....	54
4.7 Sammanfattning av litteratur	56
5 Resultat och analys	59
5.1. Genomgång av kommunens ekonomiska nyckeltal.....	61
5.2 Ekonomi	68
5.3 Service	70
5.4 Demokrati	72
5.5 Jämlikhet	75
6 Sammanfattning och diskussion	80
6.1 Sammanfattning	80
6.2 Diskussion.....	85
Källförteckning	89

TABELLFÖRTECKNING

TABELL 1: SAMMANSTÄLLNING AV MÅLSÄTTNINGARNA I SAMMANSLAGNINGSAVTALEN	26
TABELL 2: UNDERSKOTT ELLER ÖVERSKOTT I KOMMUNKONCERNENS BALANSRÄKNING.....	62
TABELL 3: ÅRSBIDRAG PER INVÅNARE	63
TABELL 4: INKOMSTSKATTEPROCENT, UTTRYCKT I %	64
TABELL 5: LÅNEBELOPP PER INVÅNARE I KOMMUNKONCERNEN.....	66
TABELL 6: RELATIV SKULDSÄTTNINGSGRAD, UTTRYCKT I %.....	67
TABELL 7: KOMMUNINVÅNARNAS SYN PÅ FRÅGOR SOM RÖR EKONOMI OCH FÖRVALTNING.....	68
TABELL 8: HUR HAR KOMMUNEN SKÖTT TJÄNSTERNA ENLIGT INVÅNARNA.....	71
TABELL 9: BESLUTFATTANDE I KOMMUNEN ENLIGT INVÅNARNA	72
TABELL 10: DEN KOMMUNALA BESLUTSPROCESSEN ÄR RÄTTVIS OCH OLIKA BEFOLKNINGSGRUPPER BEHANDLAS LIKVÄRDIGT	76
TABELL 11: KOMMUNENS EKONOMI ÄR VÄL SKÖTT.....	77
TABELL 12: HUR HAR KOMMUNEN SKÖTT HÄLSOCENTRALENS LÄKARMOTTAGNING.....	78
TABELL 13: SAMMANFATTNING AV MÅL, TEORI OCH UTGÅNG	80

FIGURFÖRTECKNING

FIGUR 1: KOMMUNINVÅNARNAS SYN PÅ SKÖTSELN AV EKONOMIN	69
FIGUR 2: KOMMUNINVÅNARNAS SYN KRING KOMMUNENS SJÄLVSTÄNDIGHET	69
FIGUR 3: KOMMUNINVÅNARNAS KÄNSLA AV SAMHÖRIGHET MED BYN, KOMMUNDELEN ELLER STADSDELEN	74
FIGUR 4: KOMMUNINVÅNARNAS KÄNSLA AV SAMHÖRIGHET MED HEMKOMMUNEN ELLER HEMSTADEN	74

1 Bakgrund

Debatt gällande den optimala storleken på jurisdiktioner har förts så länge sådana har funnits. Den minsta formen av beslutsfattande områden är ofta kommunerna med dess kommunala beslutsfattande organ. Det är också den nivå som ligger invånaren närmast. Därför finns det så många åsikter om storleken på dem och hur de bör skötas. Oates (1972) hävdar att den optimala storleken på jurisdiktionen å ena sidan kan ses som en kompromiss mellan stordriftsfördelar och spill over-effekt från andra jurisdiktioner, medan stora kommuner å andra sidan kan lida av effektivitetsförluster på grund av invånarnas heterogena intressen. Kommunerna varierar väldigt mycket i storlek. I Tjeckien har kommunen i medeltal 1 640 invånare medan Storbritanniens kommuner har 140 000. Å andra sidan är storleken på kommunerna inte något som är konstant.

Förutom befolkningsökning eller minskning av naturliga orsaker påverkas invånarantalet av kommunsammanslagningar. Dessa har varit någorlunda vanliga under de senaste årtiondena, i synnerhet i västvärlden (Allers & Geertsema, 2016, 659). En annan orsak till att debatten gällande den optimala storleken på lokala beslutsfattande områden, i Finlands fall kommuner, har vuxit sig starkare är att kommunernas roll har ökat. Det här har lett till att kommunsammanslagningar har varit högt upp på den politiska agendan i flera länder (Moisio & Uusitalo, 2013, 148). Det är emellertid inte så att alla länder slår samman sina lokala beslutsfattande områden utan i vissa länder går man i motsatt riktning.

I forna östblocksländer har det visat sig vara vanligt att kommuner splittras istället för att slås ihop (Bennett, 1997, 327). Exempel på länder där antalet kommuner ökat istället för minskat är Bosnien, Kroatien, Tjeckien, Ungern, Makedonien, Rumänien, Slovakien och Slovenien. Detta kan tänkas vara en motreaktion på de sammanslagningar som genomfördes av odemokratiska regimer. Å andra sidan finns det länder från det forna östblocket som har behållit sina kommuner i sammanslagen form efter att det kommunistiska styret har fallit. Trots att röster för kommunsammanslagningar höjts i flertalet av dessa länder har sammanslagningarna ibland uteblivit (Swianiewicz, 2010, 183-184). Det är inte bara heller i det forna östblocket som kommuner splittras istället för att slås samman. I Subsahariska Afrika har antalet kommuner vuxit med minst 20 procent i 29 länder. I Brasilien ökade kommunernas antal med 50 procent efter att landets militärstyre upphörde. Även i länder som Vietnam och Indonesien har antalet kommuner stigit.

I Finland har kommunsammanslagningar diskuterats i större utsträckning allt sedan 1960-talet. Åren 1963–1981 genomfördes 69 kommunsammanslagningar. Under den så kallade PARAS-reformen

eller kommun- och servicesstrukturen under åren 2007–2013 genomfördes 68 kommunsammanslagningar. En stor skillnad mellan dessa två var att under den första vågen var det mest fråga om sammanslagningar mellan två kommuner eftersom kommunerna minskade med 87 stycken. Under den andra vågen minskade kommunerna med hela 111 stycken på grund av att en del av dessa sammanslagningar var mellan flera än två kommuner (Koski, Kyösti & Halonen, 2013, 15).

I den allmänna diskussionen talas det om att kommuner traditionellt har slagits samman på grund av tryck som uppstått av skattemässiga skäl. Kommunerna har fått i vissa fall fått färre skattepengar att röra sig med. Det har i sin tur har orsakats av migration, en åldrande befolkning och andra trender. Till följd av detta har det blivit svårare och svårare för mindre kommuner att ekonomiskt klara av alla sina uppgifter (Saarimaa & Tukiainen, 2016, 33).

Kommunsammanslagningar är ett fenomen som tycks dela vanliga invånare. Antingen är dessa för sammanslagningar eller helt emot, få väljer någon sorts mellanväg. Flera av förespråkarna i en finländsk kontext bor i kommuner som ligger nära ett klart och starkt centrum. Orsakerna till denna åsikt existerar hos invånare som bor i eller nära ett klart centrum kan vara att det anses lättare att ordna tjänster i kommuner av det slaget. Och därför förespråkar man sammanslagningar. Det antas också att områdets värde och tyngd gentemot andra områden ökar när de förvaltningsmässiga gränserna raderas från kartan (Leinamo, 2004, 25).

1.1 Syfte

På grund av allt det som nämns ovan har det funnits intresse för att studera kommuner, kommunernas sammansättning och struktur ur mängder av synvinklar. Den här pro gradu-avhandlingen är en i raden av dessa studier. Avhandlingen genomförs i form av en fallstudie med kommunen Vörå som objekt. Vörå är en sammanslagen kommun i mitten av landskapet Österbotten och kommunen har genomgått två sammanslagningar. De tidigare kommunerna Vörå och Maxmo bildade Vörå-Maxmo år 2007 och Vörå-Maxmo och Oravais bildade Vörå år 2011.

Bakgrunden till att valet föll på Vörå är att en motion lades fram under ett av Vörå kommuns fullmäktigemöten. Den som lade fram motionen önskade en sammanslagningsutvärdering i form av ett slutarbete skulle göras. Primärt avsågs den andra sammanslagningen, det vill säga den mellan kommunerna Vörå-Maxmo och Oravais. Jag har ändå valt att även ta med den första sammanslagningen för att få en bättre helhetsbild av det jag studerar. Eftersom sammanslagningarna

tidsmässigt är så nära varandra vore det enligt mig omöjligt att utelämna den första. Huvudmålet med utvärderingen är att se om målsättningarna i sammanslagningsavtalet uppfylldes samtidigt som hypoteser baserade på teoretiska antaganden testas.

Det är däremot inte enbart på grund av den nyss nämnda motionen som denna studie görs. Fallet Vörå vore en intressant studie ändå. När kommuner går samman kan det ske drastiska förändringar gällande ekonomin, demokratin, servicen och jämlikheten. Före sammanslagningen har kommunen storslagna planer hur alla dessa aspekter kommer att ordnas på bästa sätt. Därför finns det en poäng med att utreda och se om det faktiskt gick så som man hade tänkt sig. En stor del av studierna fokuserar nämligen på hur det förväntas gå.

Ytterligare en orsak till att genomföra en studie av detta slag är att Vörå utgör ett intressant fall på grund av att kommunen genomgått två sammanslagningar på väldigt kort tid. Därför finns det en hel del intressant att studera och på grund av dessa två sammanslagningar blir inte bara kommunen unik utan också studien. Utöver detta är fallet Vörå väldigt intressant på grund av att kommunen kan anses ha två relativt jämnstarka centrum i Oravais och Vörå. Den tidigare kommunen Maxmo får inte heller glömmas bort även om dess centrum är betydligt mindre och inte lika klart som de två förstnämnda.

Empiriska studier genomförda kring kommunsammanslagningar kan delas in i två huvudsakliga kategorier. De behandlar antingen vad det är som får kommuner att gå samman eller så analyserar de effekterna av dessa sammanslagningar. En viss tyngdpunkt ligger ändå på vad det är som får kommuner att slå ihop sig med andra kommuner. I den här uppsatsen kommer tyngdpunkten att ligga på följderna av sammanslagningar inom fyra fokusområden. Dessa är ekonomi, service, demokrati och jämlikhet. En stor del av litteraturen kring kommunsammanslagningar handlar om ekonomiska aspekter. Även den allmänna debatten brukar ofta handla om just ekonomin och vilka inbesparingar som kan göras genom sammanslagningar. Aspekter som service och demokrati får dock inte glömmas bort. Jämlikhet är en lite ovanligare del att fokusera på när studier av kommunsammanslagningar genomförs. Teorier och tidigare studier kring vad som kan förväntas hända med just de här fokusområdena när kommuner antingen tvingas eller väljer att slå ihop sig går igenom. På grund de många infallsvinklarna lyder den övergripande forskningsfrågan som följer: *Gick det som planerat i kommunsammanslagningen mellan Vörå-Maxmo och Oravais?* Dessutom är det av stort intresse att se hur mycket som faktiskt kan analyseras utgående från sammanslagningsavtalen. Forskningsfrågan relaterad till denna problematik är följande: *Är målsättningarna i sammanslagningsavtalen så tydliga att de går att utvärdera?* Jag har valt att kategorisera det på det här sättet eftersom det egentligen

finns otaliga forskningsfrågor som ställs i både sammanslagningsavtal och av Vörå kommun. En ytterligare forskningsfråga ska även ställas och den lyder som följer: *Vad kan man lära sig av fallet Vörå?* Denna forskningsfråga tas med för att bidra till utvecklingen av kommunala utvärderingar. Den sistnämnda forskningsfrågan kan även vara till hjälp för kommuner i liknande situationer. Dessa kan förhoppningsvis få inspiration till hur man bör göra eller inte bör göra vid sammanslagningar och vid upprättandet av sammanslagningsavtal. Alla dessa forskningsfrågor kan ändå sorteras in under den övergripande forskningsfrågan.

En indelning görs gällande vilka metoder som kommer att användas samt vilket material som kommer att användas för studien. Den empiriska delen kommer att delas in i fyra huvudfokusområden. Samma indelning kommer också att användas när det gäller materialet. Längre fram i avhandlingen kommer jag att mer detaljerat presentera metod och material för de enskilda fokusområdena. Ur teoriavsnittet är det tänkt att lagbundenheter eller hypoteser ska komma, dessa ska sedan knytas ihop med empirin.

Kommunen ville i huvudsak ha svar på om det gick som planerat, det vill säga om det som skrevs i sammanslagningsavtalet efterföljdes. I motionen nämns också inbesparingar eftersom en utvärdering av detta önskades i samband utvärderingen av avtalen. På grund av att detta är inskrivet även i avtalet utvärderas detta i samband med utvärderingen av det.

1.2 Disposition

Avhandlingen följer som sagt en relativt typisk uppbyggnad för en pro gradu-avhandling. I kapitel två kommer metoden som används i uppsatsen att tas upp. Mest utrymme i kapitel två får utvärderingar. I kapitlet tangeras hur utvärderingar används inom samhällsvetenskapen, dess brister och fördelar samt olika sorters utvärderingar.

I kapitel tre behandlas sammanslagningsavtalen, både principiellt och i praktiken. Ur dessa avtal härldes de målsättningar som ska utvärderas. Vissa mål kan bekräftas eller förkastas bara genom en jämförelse med bokslutsuppgifter. Andra mål kräver ytterligare analys, dessa flyttas längre fram i uppsatsen för att tas upp och analyseras i kapitel fem. I kapitel fyra behandlas teoretiska aspekter på kommunsammanslagningar och genom det uppstår hypoteser och antaganden, efter detta testas dessa hypoteser med ett datamaterial. Teorin tangerar kommunsammanslagningar ur flera olika synvinklar och kapitlet består av en brokig sammansättning källor från olika ämnen. De olika teman som presenteras som underrubriker har valts på grund av att de anses på något vis tangera det som Vörå

har inskrivet i sina sammanslagningsavtal men även på grund av att de kan tänkas kasta ljus på det speciella fall som kommunen Vörå utgör.

I kapitel fem sker själva analysen. I detta kapitel används samma fyra fokusområden som tagits upp tidigare även om teorikapitlet innehåller några fler fokusområden.

Den huvudsakliga empirin är den invånarenkät som genomfördes i ett stort antal kommuner inom ramen för forskningsprogrammet Arttu 2. På svenska står Arttu för forskningsprogram för utvärdering av genomförda och förestående reformer i kommunerna 2014-2018. Vörå är en av de medverkande kommunerna och jag kommer att använda mig endast av den så kallade invånarenkäten samt endast av svar från Vörå. En annan viktig del är sammanslagningsavtalen från de två kommunsammanslagningarna och i samband med avtalen kommer också kommunens och de tidigare kommunernas bokslut att användas. Boksluten och verksamhetsberättelserna används till att utföra en kort kontroll av om målen i avtalen lyckats. Den här typen av snabbanalys passar endast en del av målen.

Det kan te sig avvikande att sammanslagningsavtalen behandlas innan den teoretiska genomgången. Med hänvisning till sammanslagningsavtalens natur är det dock till fördel för utvärderingen att inleda med dem.

I kapitel sex sammanfattas sedan resultaten och detta följs sedan åt av en kort diskussion. Där tas också svårigheter och begränsningar samt möjligheter till fortsatta studier inom ämnet upp.

2 Utvärderingar – vad kan en utvärdering säga om en kommunsammanslagning?

Evert Vedung definierar utvärdering i sin bok *Utvärdering i politik och förvaltning* som följer: *Noggrann bedömning i efterhand av utfall, slutprestationer, förvaltning och beslutsinnehåll samt organisering av offentlig verksamhet, vilket kan tänkas spela roll i praktiska beslutssituationer* (Vedung, 2009, 19–22). I detta kapitel går utvärderingar igenom, både renodlad teori men också vad utvärderingar kan säga och inte säga om kommunsammanslagningar.

Utvärdering finns inom många områden i samhället men inom ramen för den här uppsatsen ligger intresset kring utvärdering av offentliga organisationer och dess verksamhet. Utvärdering betyder egentligen att i efterhand tolka, kartlägga och bedöma resultat, genomförande och organisering i syfte att få bättre självreflexion och därmed göra mer välgrundade beslut. När det gäller utvärdering bör man komma ihåg att det är fråga om en mekanism som fokuserar på det som hänt för att fungera som ett verktyg för framtiden. På så sätt kan de berörda exempelvis korrigera misstag och i vårt fall bidra till en bättre fungerande offentlig sektor.

Utvärdering är ett relativt nytt begrepp som började användas kring 1960-talet. Utvärderingar har däremot gjorts långt före det. Att utvärdera är att noggrant bedöma någonting, att bedöma i sin tur betyder att fastställa värdet. Utvärderingar ser tillbaka på det som beslutats eller avslutats men också på det som pågår för att kunna dra slutsatser som kan komma till nytta i framtida arbete. I ordet utvärdering inkluderas ibland också utvärdering på förhand, eller som det ofta kallas i den offentliga sektorn, konsekvensutredning eller konsekvensbedömning (Vedung, 2009, 22–23). Jag väljer hur som helst att separera dessa två begrepp från varandra och kommer inte att använda mig av varken konsekvensutredning eller konsekvensbedömning i den här avhandlingen.

Orden utvärdering och uppföljning klumpas lätt ihop med varandra men en skillnad mellan dessa två existerar. Uppföljning handlar i regel om att samla in data om en variabel. Till skillnad från utvärderingar så relateras inte det data som uppstår till någonting, vilket betyder att ingen kausalanalys sker (Vedung, 2009, 35–36).

Det finns flera olika modeller: Den första utvärderingsmodellen som tas upp är kvalificerad uppföljning och den kan räknas till de mer klassiska formerna av utvärdering. När en kvalificerad uppföljning görs ligger fokus på processen och inte processen som ett mått på t.ex. en bra reform. Den kan klassas som en målmodell eftersom den försöker svara på huruvida processen har genomförts

så som det var tänkt. Orsak-verkan eller kausalitet har precis som i de flesta andra modeller en central roll. Man kunde säga att kvalificerad uppföljning antar ett uppifrånperspektiv (Vedung, 2009, 75–77).

En annan utvärderingsform kallas måluppfyllelsemodellen, som namnet säger mäter den om målen uppfyllts. Den kan delas upp i två delar, nämligen den beskrivande måluppfyllelseanalysen (mäter hur väl målen överensstämmer med utfallet) och förklarande måluppfyllelseanalys (mäter effekt). Den förstnämnda tar endast ställning till om utfallet stämmer överens med målen medan den andra undrar vad som hänt i processen för att utfallet antingen stämmer överens med målen eller inte gör det. En av måluppfyllelsemodellens styrkor är den objektivitet den erbjuder. Kan beställaren av en utvärdering bara bjuda på verksamhetens egna mål så är måluppfyllelsen ett alternativ. Modellen tar alltså inte ställning till ifall hur det som undersöks faktiskt är bra eller dåligt eftersom målen redan är ställda av beställaren och det som mäts är hur väl målen är uppfyllda. Tidigare var utvärdering synonymt med måluppfyllelsemodellen men sedan andra hälften av 1900-talet har allt fler modeller uppstått. I samma veva har sagda modell fått utstå en hel del kritik men i och med mål- och resultatstyrningens intåg har modellen upplevt ett uppsving. Måluppfyllelsemodellen används i stor utsträckning tack vare ett antal fördelar den besitter. En av dessa är den nyligen tangerade objektiviteten, en annan är transparensen eller det element av demokrati som modellen innehar. Därför lämpar den sig väl för demokratiska och förhoppningsvis transparenta organisationer som exempelvis kommuner. Den sista fördelen är dess enkelhet, modellen har endast två frågor som utgångspunkt. Därför är den lätt att ta till sig och tillämpa. De frågorna är följande: till vilken grad har målen blivit uppfyllda och har insatsen bidragit till måluppfyllelsen och i så fall hur mycket? (Vedung, 2009, 91–96).

De som ställer sig kritiska till modellen och dess användning på offentliga organisationer har flera argument. För det första anses offentliga organisationer ha så vaga och löst satta mål att det är svåra om inte omöjliga att använda som mått, vilket därmed gör dessa mål antingen svåra eller meningslösa att utvärdera. En annan form av kritik kunde kanske klumpas ihop med den nyss nämnda eftersom den gäller oklarheter i administrativa och politiska mål. Är dessa inte oklart formulerade kan istället oklarhet förekomma på grund av att målen är för många och sinsemellan motstridiga. Dessutom kan det hända att inget klart huvudmål är utsatt. Vidare hävdar kritiker att måluppfyllelsemodellen inte är fördelaktig på grund av att mål är något som lider av inflation. Det sätts mängder av mål, och dessa sätts inte enbart för att man faktiskt vill ha något att sikta på utan de kan också sättas i politiska sammanhang för att vinna över folk på sin sida. Målen kan med avsikt vara satta så pass högt att de

är onåbara av politiska, ekonomiska eller andra orsaker. Därför kan det som ett motargument poängteras att total uppfyllelse inte blir ett ändamål utan resultaten accepteras även om de inte uppfyller målen till hundra procent (Vedung 2009).

Kritik riktas också mot modellen på grund av att det är beställarens mål som används som mått och därmed kan denne spela ett ojust spel och låta sådana mål som inte ens är avsedda att förverkligas agera sköld för den verkliga agendan. I vissa fall är de satta målen avsedda att förverkligas men de agerar ändå sköld för de verkliga avsikterna. Det nyss nämnda är ett fall när ändamålen helgar medlen. Kritiken kan anses befogad speciellt inom offentliga sektorn som ska stå för transparens i alla lägen. Huruvida kritikerna ska betros tas det ingen ställning till här. Ytterligare kritik riktas mot måluppfyllelsemodellen för dess gammalmodighet. Det hävdas att modellen utgår från ett toppen-ner styrelsesätt medan den offentliga sektorn i själva verket hela tiden gått mot en mer platt organisation. Kritikerna hävdar ytterligare att modellen utgår från att förvaltningen faktiskt blint lyder politikerna. Kritik har riktats mot modellen på grund av att den inte tar bieffekter av förändringar i offentliga organisationer. Politisk styrning leder ofta till resultat som man inte kunnat förvänta sig. Ur utvärderingssynvinkel kan detta vara problematiskt eftersom dessa bieffekter förstås inte har satts ut som mål, och därmed blir utvärderingen skev. Däremot kan det argumenteras för att det är just på grund av detta fenomen som utvärderingar görs, för att se om det som var målsättningen faktiskt uppnåddes eller om bieffekterna tog över (Vedung 2009, 97–101).

Att utvärdera större omorganiseringar kräver att organisationen studeras minst ett årtionde före och efter förändringen för att kunna dra klara empiriska slutsatser (Carr, Bae och Lu, 2006, 132). Därför kan det som kommer att utvärderas i denna avhandling endast agera fingervisning om vartåt kommunen kanske är på väg. Är trenden positiv eller negativ?

3 Sammanslagningsavtal

Härnäst redogörs för vad lagen säger om kommunsammanslagningar och mer specifikt om sammanslagningsavtalen. Utöver detta kommer lagändringar som kan leda till förändringar i framför allt kommunernas personalstruktur att tangeras något. Dessa sammanslagningsavtal har en central roll i uppsatsen eftersom de delvis ger ramarna för själva utvärderingen.

I en av de mer klassiska utvärderingsmodellerna, nämligen i den av Vedung (2009) beskrivna måluppfyllelsemodellen används organisationens egna mål som mått på hur lyckad förändringen har varit. I detta fall handlar det först om de två kommunsammanslagningarna. Resultaten av sammanslagningarna ska alltså jämföras med sammanslagningsavtalen som är kommunernas egna och gemensamma mål för sammanslagningarna. Det här kallas *beskrivande* måluppfyllelseanalys och den mäter endast om resultaten överensstämmer med de utfallsmål som det beslutades om. Nästa steg är *förklarande* måluppfyllelseanalys. I en förklarande måluppfyllelseanalys granskas ifall resultaten som uppnåts kan bero på insatsen och till vilken grad resultaten överensstämmer med utfallsmålen. Modellen är objektiv i den bemärkelsen att den använder sig av organisationens egna mått, precis som nämnts tidigare. Objektiviteten uppnås av att utredaren själv inte behöver ta ställning till huruvida reformen är bra eller dålig.

3.1 Lagstiftning

Det mest centrala när det kommer till lagstiftningen i samband med kommunsammanslagningar är kommunindelninglagen och senare kommunstrukturlagen. De kan anses vara de enskilt viktigaste dokumenten för kommuner som slår sig samman med andra kommuner. Den har som alla andra lagar ändrats i flera revideringar, i olika omfattning för varje gång den ändrats. I denna avhandling tangeras inte den kommunsammanslagningssvåg som fanns på 1970-talet. Fokus ligger istället på det som kunde kallas närhistorien. Det första relevanta på kommunarenan inom närhistorien är kommunindelninglagen från 1997. Den utgjorde den egentliga stommen fram till 2009, även om ändringar förekom flera gånger (Koski, Kyösti & Halonen, 2013, 41).

I början av 2000-talet var sammanslagningsstödet som betalades ut till kommuner som slog sig samman oberoende av hur många kommuner som ingick i sammanslagningen. Det ledde till att sammanslagningarna som genomfördes i huvudsak var sammanslagningar mellan två kommuner. På

det stora hela var stöden ändå stora men trots det valde överraskande få kommuner att slå sig samman med andra kommuner.

Från och med 2008 ville man få till stånd stora sammanslagningar. Året 2009 visade sig vara något av ett rekordår när det gällde kommunsammanslagningar, hela 32 stycken. Det här skedde mycket tack vare att staten genom PARAS-reformen uppmuntrade kommuner att inleda sammanslagningsutredningar 2007. För att uppmuntra till detta gjordes sammanslagningsstöden speciellt stora under åren 2008 och 2009 för att sedan avta under 2010 och 2011. Dessutom hade ingen övre gräns för sammanslagningsunderstödet satts. Detta ledde i sin tur till att det som kom att bli Salo var resultatet av en sammanslagning med tio inblandade kommuner. Detta inbringade hela 17,4 miljoner euro i stöd (Koski, Kyösti & Halonen, 2013, 42).

Det har skett förändringar i lagrum som direkt berör kommunens arbetstagare. Viktigast för dem kan anses vara det femåriga anställningsskydd som togs med i lagen år 2007 och gällde sammanslagningar åren 2008–2013. Ett femårigt anställningsskydd hade tillämpats tidigare men då vart det inte fullt juridiskt bindande. Det här ansågs bidra till personalens motivation att delta aktivt i uppbyggnaden av den nya kommunen (Koski, Kyösti & Halonen 2013, 43).

I början av år 2010 trädde den helt omgjorda kommunstrukturlagen i kraft. De största skillnaderna jämfört med lagen från 1997 är kommunernas större roll, försnabbandet av utredningsprocessen samt en del andra saker. Viktigast för avhandlingen är beslutet att skriva in sammanslagningsavtalets minimi-innehåll i lagen (Koski, Kyösti & Halonen 2013, 43).

I den omgjorda versionen av kommunstrukturlagen lagstiftats om sammanslagningsavtalets minimi-innehåll. Dessa krav finns uppräknade under 8 § i elva punkter. De listas här under, precis som de står i kommunstrukturlagen (1698/2009).

Kommunsammanslagningsavtalens minimi-innehåll ser ut som följer:

- 1) det sätt på vilket ändringen i kommunindelningen görs enligt 3 § 2 mom. och tidpunkten för ändringen,*
- 2) principerna för ordnandet av den nya kommunens förvaltning,*
- 3) den nya kommunens namn,*
- 4) antalet ledamöter och ersättare i den sammanslagningsstyrelse som avses i 10 §, fördelningen av platserna mellan de kommuner som går samman samt mellan de olika grupper som är företrädare i fullmäktige på kommunernas område,*
- 5) sammanslagningsstyrelsens behörighet,*

- 6) sammanslagningsstyrelsens samarbete med myndigheterna i de kommuner som går samman innan statsrådet har beslutat att kommunerna ska sammanslås,
- 7) ställningen i den nya kommunen för kommundirektörerna i de kommuner som går samman,
- 8) principerna för samordningen av servicesystemen och ordnandet av när servicen i de kommuner som går samman, (28.6.2013/478)
- 9) de allmänna principerna för skötseln av ekonomin i den nya kommunen, (28.6.2013/478)
- 10) hur invånarnas möjligheter att påverka och delta samt när demokratin ska förverkligas i den nya kommunen, samt (28.6.2013/478)
- 11) enligt vilka principer det sammanslagningsunderstöd som avses i 42 a § ska användas för det ändamål som anges i 3 mom. i den paragrafen. (28.6.2013/478)

De ovan nämnda punkterna ska alltså åtminstone ingå i kommuners sammanslagningsavtal. Utöver dessa finns det några punkter till som även ska ingå. Om sammanslagningen gäller en tvåspråkig kommun ska kommunerna komma överens om principer servicen ska byggas på. Detta ska göras för att de båda språkgruppernas språkliga rättigheter ska tryggas (1698/2009).

I sammanslagningsavtalet ska kommunerna även komma överens om att kommunens fullmäktige bildas i enlighet med § 24 och § 25 i vilka det stipuleras om bildande av fullmäktige under valperioden samt antalet fullmäktigeledamöter. Dessutom ska ett utlåtande från Institutet för de inhemska språken fås om kommunen ämnar ta ett namn som inte har varit namn på någon kommun. Ytterligare ska själva sammanslagningsavtalet beredas i samarbete med företrädare för kommunens personal (1698/2009).

Av innehållet i paragrafen att döma regleras det grundläggande gällande kommuner och sådant som kunde skapa friktion kommunerna emellan, såsom den nya kommunens namn. Nästa steg är att gå igenom de båda sammanslagningsavtalen. Det som skrivits här ovan används som utgångspunkt.

Nuvarande Vörå kommun har två egentliga sammanslagningsavtal. Det första är från sammanslagningen mellan kommunerna Vörå och Maxmo vilket skapade kommunen Vörå-Maxmo vid ingången av 2007. Den andra är sammanslagningen mellan Vörå-Maxmo och Oravais som skapades vid ingången av 2011. Sammanslagningsavtalen enligt kommunstrukturlagen (1698/2009) gäller i normala fall tre år. De börjar gälla när kommunen går samman och slutar gälla tre år från detta datum. När kommunen Vörå-Maxmo slogs samman var avtalen i kraft fem år framåt från sammanslagningen, eftersom de följde den gamla lagen i vilken sammanslagningsavtalen var fem år långa. När lagen ändrades behölls ändå det femåriga anställningsskydd som kommunalt anställda åtnjuter vid sammanslagningar (Koski, Kyösti & Halonen, 2013, 43).

Det faktum att sammanslagningsavtalet endast är i kraft en begränsad mängd år sätter ramarna för denna utvärdering. Efter att det gått ut kan den nya kommunen i princip annullera allt de kommit överens om i avtalet. Avtalet är ett uttryck för den politiska viljan när sammanslagningar sker, och det finns dock inga andra bättre utgångspunkter än just sammanslagningsavtalet, eftersom det är endast där som kommunen formulerat mål för sammanslagningen. Dessutom säger det förstås något om kommunen eller kommunerna i sig om de genast när avtalet inte är i kraft längre börjar göra precis tvärt emot vad man kommit överens om i avtalet. Ytterligare kan kommunerna förstås skriva in mål som gäller en längre tidsperiod än den period som avtalet är i kraft. Detta har också Vörå gjort.

Kommunerna har inte alltid helt fria händer att ändra sig som de vill utan de påverkas av bland annat förändringar i lagstiftningen. Exempel på genomförda lagändringar som påverkar kommunerna i synnerhet räknas upp nedan. Alla har förstås varierande stor inverkan på kommunen men de förtjänar ändå alla att nämnas. Siv Sandberg (2013) nämner alla dessa i rapporten *Kasvavat konsernit ja supistuvat hallinnot*.

Omstruktureringen av räddningsverken 2002 överförde ansvaret från kommunerna till det enligt område omstrukturerade räddningsväsendet. Räddningsväsendena fungerar i huvudsak enligt värdkommunprincipen, vilket i allmänhet betyder att landskapens huvudorter har ansvar för organiseringen.

Lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet (410/2009) krävde i praktiken att större värdkommuner krävdes för att tillgodose miljö- och hälsoskyddet. Detta tog bort uppgifterna från kommunerna och ledde till att de som hade detta som arbete i kommunerna flyttade till den nya organisationen och därmed inte längre var en del av kommunens personal, vilket hör till de lagändringar som kan ha minskat personalmängden i kommunerna. Trots att personerna inte längre hör till kommunens personal betalar kommunen fortfarande för deras arbete.

Lagen om anordnande av landsbygdsförvaltningen i kommunerna (210/2010) fungerar som den ovan nämnda lagen om miljö- och hälsoskydd eftersom den anger en minimistorlek. Området ska innefatta minst 800 jordbrukare och därtill bestå av fem anställda. I och med lagändringen koncentrerades landsbygdsförvaltningen till en mindre del kommuner. Detta ledde å andra sidan inte till färre arbetstagare för kommunen Vörås del. Orsaken till detta är att Vörå, något överraskande enligt Sandberg (2013), blev den kommun i regionen som fick ansvaret för denna uppgift.

Kollektivtrafiklagen (869/2009) innebar inte några större förändringar för Vörås del på grund av kommunens art. För andra kommuner innebar ändringen att en del stadsregioner var tvungna att samarbeta kring kollektivtrafiken.

Enligt avfallslagen (646/2011) fick kommunen överföra ansvaret för avfallshanteringen på ett bolag som kommunen ägde. Ett enskilt företag kan enligt lagen inte agera myndighet. Därför ledde detta i praktiken till att ett gemensamt organ ägt av flera kommuner agerade myndighet i fråga om avfallshanteringen.

Kritik har framförts mot offentliga organisationers benägenhet att ha vaga och löst satta mål. Det leder i sin tur till svårigheter att faktiskt utvärdera verksamheten. Målen kan vara av politisk karaktär och kan i dessa fall till exempel inte ens vara avsedda att uppfyllas utan agerar distraktion för de verkliga målen. På grund av detta har jag inlett genomgången av sammanslagningen med att a) uttyda vilka målen är, b) systematisera målen enligt fokusområde samt c) avgöra vilka mål som rimligen går att utvärdera. Allt detta görs i följande kapitel. De mer konkreta mål som framkommer i sammanslagningsavtalen granskas genast för att se om de har uppfyllts eller inte uppfyllts. De mål som är av vag eller oklar karaktär kommer antingen att analyseras noggrannare längre fram i avhandlingen eller helt enkelt konstateras för svårsmåbara för att studeras. Det är huvudsakligen en version av måluppfyllelsemodellen som används i avhandlingen, och ett försök till en slutlig granskning görs i slutet av avhandlingen.

3.2 Avtalet mellan Maxmo och Vörå

I det första sammanslagningsavtalet som ingicks mellan kommunerna Vörå och Maxmo finns en lång rad mål som kommer att förevisas i detta kapitel. Målen numreras här med varsin siffra, denna siffra återfinns även i tabell 1 där en sammanställning av målen i avtalen görs. I avsnitten 3.2 och 3.3 innehåller texten siffror inom parentes. Dessa siffror hänvisar till ett mål i tabell ett som återfinns i slutet av kapitel 3. Ordningen i vilken målen tas upp följer ordningen i sammanslagningsavtalen.

De minimikrav som återfinns i kommunstrukturlagen gällde inte när detta avtal gjordes upp utan i stället bestod 9 § i den tidigare kommunindelningenslagen av det som skulle ingå i sammanslagningsavtal. Då hette paragrafen *Avtal om ordnande av förvaltning och service*. I den paragrafen listades inte minimikrav utan den stipulerade att ett avtal om ordnandet av förvaltning och service ska göras upp och det ska gälla i tre år. Avtalet skulle enligt paragrafen vara en plan över hur

kommunernas servicestrukturer samordnas så att lönsamheten, effektiviteten och produktiviteten förbättras.

Själva syftet med sammanslagningen är (1) att skapa en ny kostnadseffektiv förvaltning och service. Den nya kommunen ska även (2) ha en enhetlig kommunstruktur där (3) alla invånargrupper (23) och kommundelar (24) ska få rättvis och jämlik behandling. Kommunerna sammanfattade sin vision för den nya kommunen som följer:

Vörå-Maxmo ska vara en livskraftig kommun med en attraktiv boendemiljö och som har ett välförsett utbud av offentliga och privata tjänster samt bygger på ett gediget näringsliv. Vörå-kommundelen utgör ett livskraftigt centrum med underlag för privata och kommunala tjänster och fungerar i synnerhet som skolcentrum. Maxmo-kommundelen har ett mångsidigt centrum med tjänster och en attraktiv skärgårdsmiljö vars befolkningsunderlag ökar genom att området lockar nya invånare till en havsnära boendemiljö med livskvalitet. Den nya kommunen är tvåspråkig och har svenska som majoritetsspråk. Vörå-Maxmo är en pålitlig samarbetspart för den omkringliggande regionen och landskapet Österbotten.

I sammanslagningsavtalet framkommer det vidare att (4) ledstjärnan för den nya kommunen är effektivitet. Den nya kommunen kommer att (5) ha färre nämnder för att undvika överlappningar och onödig byråkrati. Det som däremot inte nämns är jämfört med vad? Jämfört med den sammanlagda mängden nämnder som de båda kommunerna hade före sammanslagningen?

Kommunen ska ha en modern och serviceinriktad förvaltning (12) som ska vara decentraliserad och tillgänglig (13). Kommunen ska också utnyttja samt utveckla den nya kommunikationsteknologin (14). Kommunen ska bevara servicenivån i de olika kommundelarna så länge det finns underlag och så länge det är ekonomiskt försvarbart (15). Personalen överförs som sådan till den nya kommunen i enligt § 13–17 i kommunindelninglagen. Kommunens servicenivå bibehålls i huvudsak i kommundelarna så länge det finns underlag och så länge det är ekonomiskt försvarbart. Förvaltningen fördelas mellan de tidigare kommundelarna så att ena kommunen tar hand om några sektorer medan den andra har hand om vissa.

När det gäller ekonomin är kommunens mål att förbättras enligt den prognos som läggs fram i avtalet. Man förutspår enbart bättre siffror år för år. Underskottet från åren 2005 och 2006 kommer att förvandlas till ett överskott under de efterföljande åren och upplåningen per invånare kommer först att öka 2007 för att sedan minska. Alla skatter som nämns i avtalet kommer att sjunka enligt prognosen, på vilken målen baseras. Kommunen poängterar att de ekonomiska målen är riktgivande men inte bindande.

Nästa steg är att räkna upp mer eller mindre mätbara mål per fokusområde som hittas i sammanslagningsavtalet. Precis som det konstaterades tidigare i texten flyter dessa områden in i varandra och klara skiljelinjer går inte att dra. Fokusområdena är som bekant fortsättningsvis följande: Ekonomi, service, demokrati och jämlikhet.

Ekonomi

Ett övergripande mål med sammanslagningen var att utveckla en effektiv kommunal förvaltning. Det tolkas i det här fallet som kostnadseffektiv.

I avtalet finns en lång lista där inbesparingar som ska göras tack vare kommunsammanslagningen räknas upp. En stor del av dem är inbesparingar som uppstår automatiskt. Exempelvis sådant som att man helt enkelt inte upprätthåller dubbla förvaltningar eller dubbla kommundirektörer beräknas spara en del kostnader. Den totala förväntade inbesparingen för allt detta uppgick vid avtalets tecknande till 200 000 euro.

Den nya kommunen planerade att genom naturlig avgång och frivilliga pensionslösningar dra in fyra tjänster under 2009. Detta skulle enligt avtalet innebära inbesparingar på upp till 124 000 euro. Vidare skulle gruppstorlekarna harmoniseras i barndagvård och förskola, men även timresurser i all undervisning. Detta planerade kommunen att skulle bidra till en inbesparing om 76 000 euro.

Genom att i den nya kommunen minska stödpaket för pendlingsbidrag, stipendier samt mindre poster kommer man enligt planen spara 100 000 euro. Genom ytterligare naturliga avgångar och frivilliga pensionslösningar kommer 93 000 euro att sparas. Det som nämns här är de konkreta och därmed mätbara siffror som står att finna i sammanslagningsavtalet. Med andra ord så är det den mängd pengar som kommunerna räknat med att spara tack vare en sammanslagning. Det är alltså inte på något sätt säkert att inbesparingar faktiskt sker. Totalt har kommunen som målsättning att den genom sammanslagningen sparar 600 000 euro under åren 2007–2009 (10).

Service

Målet med att hålla kvar båda kommunkanslierna har placerats under service men kunde även passa in under de andra fokusområdena. På grund av att ha ett kommunkansli i båda kommundelarna i större grad innebär service närmare invånarna har det placerats här (13). I avtalet står ett svårämbarbart mål som lyder som följer: *Verksamheternas servicenivå bibehålles i huvudsak i de olika kommundelarna så länge underlag finns och så länge det är ekonomiskt försvarbart.* Mer konkreta

aspekter som kan kopplas till service är bland annat inga skolor stängs så länge ett tillräckligt elevunderlag finns. Däremot är det inte utskrivet vad som är ett tillräckligt elevunderlag. Därför är det här ett mål som är svårt att mäta. Till samma kategori kan anses höra de båda servicecentren som finns i de före detta kommunerna. Dessa ska inte bara bevaras utan också utvecklas.

En stor del av de sammanslagningsunderstöden kommunen fick var tänkt att användas till att utveckla den nya kommunens service (16). Utvecklingen ska i synnerhet ske i kommundelen Maxmo och de görs för att höja attraktionskraften för att kunna locka till sig nya invånare. Detta görs bland annat genom att erbjuda fler tomter för havsnära boende i kommundelen Maxmo.

I den nya kommunen hade man två utvecklings- och investeringshelheter. Båda skulle finansieras med statens pengar. Den första var till för säkerställandet av näringslivets verksamhetsförutsättningar (17). Finansiering skulle sökas hos inrikesministeriet. De planerade projekten var tio stycken till antalet och av varierande sort. Allt från utvecklingen av havsnära boende i Maxmo till ombyggnaden av ventilationen i kommungården i Vörå. De totala kostnaderna för den första helheten skulle uppgå till 1 729 225 euro. Den andra helheten var tänkt att finansieras av det samgångsstöd som kommuner fick vid samgång. Den andra helheten bestod av investeringsprojekt och åtgärder för att samordna servicen (19). Till stor del handlar den om infrastruktur i anslutning till sammanslagningen samt en del låneamorteringar och resultatutjämnningar. Totalt var det tänkt att kostnaderna skulle uppgå till 3 640 000 euro.

Demokrati

Kommunfullmäktige utgjordes under ett år av båda de före detta fullmäktige från respektive kommun. I och med kommunalvalet 2008 sjönk mängden fullmäktigeledamöter följaktligen från 34 till 27. Representationen i samkommunerna skulle inte förändras enligt avtalet. Detta kan kommunen knappast själv bestämma om, ändå kan det vara ett uttalat mål. Det är däremot en formulering som möjligen är avsedda för att lugna de mest kritiska invånarna. En grundläggande princip för kommunen är invånarnas påverkningsmöjligheter (21). Det är meningen att invånarna i synnerhet ska kunna påverka den service de berörs av.

Till de mätbara målen hör bland annat det faktum att Maxmo garanteras tre platser i kommunens styrelse. Dessutom ska de i kommunens förvaltningsstadga införas en skrivelse om att kommunens representanter (22) vid samfälligheter som finns i de gamla kommundelarna ska vara invånare i samma kommunedel.

Jämlikhet

Till de stora målen gällande jämlikhet hörde en decentraliserad förvaltning (13) som följde principer om tillgänglighet och rättvis fördelning. Det här ville kommunen åstadkomma med hjälp av ny teknologi. Nämndplatserna delades fram till valet 2008 enligt avtalet så att i nämnder med nio platser fick Vörå sex och Maxmo tre. Det här var fördelaktigt för Maxmos del eftersom det enligt ren matematik borde vara sju respektive två platser.

Det står skrivet i detalj hur servicen ska fördelas mellan de båda kommundelarna. Centralförvaltningen, kommunaltekniken, bildningsväsendet och socialväsendet ska sammanslås och koncentreras till kommundelen Vörå. Byggnadsinspektionen och miljövärden samt ledningen för omsorg av barn och äldre ska förläggas till kommundelen Maxmo. Denna fördelning är både en fråga om demokrati och om jämlikhet.

3.3 Avtalet mellan Vörå-Maxmo och Oravais

I det andra sammanslagningsavtalet som ingicks mellan kommunerna Vörå-Maxmo och Oravais finns en del mål som kommer att beskrivas i detta kapitel. Själva syftet med sammanslagningen är enligt båda kommunerna att skapa en ny kostnadseffektiv förvaltning och en god service. Den nya kommunen ska även ha en enhetlig kommunstruktur där alla invånargrupper (23) och kommundelar (24) ska få rättvis (25) och jämlik behandling. Värt att notera är att inledningen i detta avtal är näst intill identisk med det föregående sammanslagningsavtalet. Kommunerna sammanfattade sin vision för den nya kommunen som följer:

Vörå kommun skall vara en livskraftig landsbygds kommun med goda resurser och ett välfungerande nätverk av service för sina kommuninvånare 2030.

Vörå kommun skall vara en attraktiv boendekommun, som kan erbjuda boendemiljöer i olika kommundelar som är centrumbetonade, havsnära eller i traditionell jordbruksmiljö med hög livskvalitet.

Vörå kommun skall bedriva en aktiv näringspolitik och ha ett välförsett utbud av offentliga och privata tjänster som bygger på ett gediget näringsliv. Arbetsplatssufficiensen år 2030 ligger på 100%.

Vörå kommun skall vara en kostnadseffektiv kommun som har en konkurrenskraftig verksamhet i förhållande till andra kommuner. Ekonomin handhas så att förmågan att producera grundservicen förbättras. Förvaltningen skall vara modern och innovativ till sin struktur.

Vörå kommun är en tvåspråkig skärgårdskommun som har svenska som majoritetsspråk och en livskraftig finsk minoritetsbefolkning. Vörå kommun är en föregångare då det gäller flyktningmottagning och integrering av flyktingar. Vörå kommun är en pålitlig och tongivande samarbetspart för den omkringliggande regionen och i landskapet Österbotten.

Kommunen strävar efter att bli en starkare primärkommun i linje med vad som nämns i visionen. Den nya kommunen är en stark landsbygdskommun som ämnar stärka sin funktion som ledande landsbygdskommun. Ledstjärnan är precis som i det föregående sammanslagningsavtalet effektivitet. Detta ska fortsättningsvis uppnås genom att kommunen ska ha färre nämnder för att undvika överlappningar och onödig byråkrati (20). Nämndernas uppgifter breddas på grund av detta. Precis som i det föregående sammanslagningsavtalet ska kommunen utveckla en modern och serviceinriktad förvaltning (12) som bygger på tanken om decentralisering och tillgänglighet (13). Samtidigt ska kommunen dra nytta av informations- och kommunikationsteknologins möjligheter och utveckla (14) dessa. Ytterligare likheter med föregående avtal hittas när det kommer till servicenivån. Nivån ska bevaras i de olika kommundelarna så länge ett underlag finns och det är ekonomiskt försvarbart (15). Något mått på när underlaget inte längre finns eller när det inte längre är ekonomiskt försvarbart finns dessvärre inte.

Nästa steg är att räkna upp mer eller mindre mätbara mål per fokusområde som hittas i sammanslagningsavtalet. Precis som det konstaterades tidigare i texten flyter dessa områden in i varandra och klara skiljelinjer går inte att dra. Fokusområdena är som bekant fortsättningsvis följande: Ekonomi, service, demokrati och jämlikhet.

Ekonomi

Beträffande ekonomin var en av kommunens målsättningar att hålla inkomstskatteprocenten under 19 % (1). Kommunen siktade även på att underskott från verksamheten inte ska uppstå under avtalsperioden och att skuldsättningen ska hållas under landets medeltal. Till sammanslagningsavtalet finns också en bilaga som närmast kan liknas vid ett åtgärdsprogram åt en strategi innehållande mer detaljerade skrivningar till hur man kan uppnå de mål man ställt upp.

Sammanslagningsunderstödet som uppgick till 2 800 000 euro skulle användas bland annat till investeringar i hälsovård och äldreomsorg (7). Framst i form av de investeringar i fastigheter som dessa serviceformer verkar i. De investeringar som skulle gälla personalen tas upp senare. Kommunen

ville också harmonisera löneskillnaderna. De säger däremot inte huruvida det är löneskillnaderna mellan män och kvinnor eller löneskillnader mellan de två tidigare kommunerna som ska harmoniseras (9). Sammanslagingsunderstödet skulle också användas för resultatutjämnning under tiden som detta avtal är i kraft, så att en skattehöjning inte skulle behövas. Utöver det här kvarstod några projekt från den föregående sammanslagningen. Dessa hade vid upprättande av detta avtal fortsättningsvis hög prioritet enligt kommunen.

Service

Det som kan sorteras under service i sammanslagningsavtalet är bland annat var kommunens verksamhetspunkter (18) kommer att finnas. Från detta går det att utläsa att det inte råder någon tvekan om att det är Vörå som kommer att agera centrum vad beträffar service i den nya kommunen. Däremot skulle bland annat social- och hälsovården koncentreras till Oravais. Även fritids- och kulturavdelningen ska administreras från Oravais. Det var däremot tänkt att byggnads- och miljönämnden ska administreras från en av kommundelarna från den förra sammanslagningen, nämligen Maxmo. Till största delen var det enligt avtalet tänkt att resten ska administreras från kommundelen Vörå.

En formulering som är helt identisk med föregående sammanslagningsavtal är den där det skrivs om i vilken utsträckning service ska erbjudas i de olika kommundelarna. Den skulle bibehållas så länge underlag finns och så länge det var ekonomiskt försvarbart att behålla. Det konstaterades att detta är ett icke mätbart mål eftersom inga gränser anges under service i 3.2.

Demokrati och jämlikhet

Gällande demokrati är det rimligt att börja med det högsta beslutande organet, nämligen kommunfullmäktige. Det skulle enligt avtalet bestå av en kombination av båda de före detta fullmäktige, vilket innebar 48 ledamöter. Därpå följande kommunalval hölls 2012 och då valdes 27 ledamöter in. Det skrevs in i avtalet att alla tre kommundelar skulle ha representanter i organens presidier under följande och pågående valperiod. Valet till kommunstyrelsen fram till valperioden som påbörjades 2012 förrättades på ett speciellt sätt. Till kommunstyrelsen valdes nio personer varav tre stycken från Oravais. Dessutom skulle Oravais få ordförandeposten i antingen kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Det är värt att notera att detta bara gällde fram till 2012.

I avtalet finns en permanent och mätbar skrivelse, vilken även återfanns i föregående sammanslagningsavtal. Den innebär att det i kommunens förvaltningsstadga ska införas en skrivelse om att kommunens representant (22) vid samfälligheter som finns inom den gamla primärkommunens område ska komma från samma område.

I likhet med det tidigare behandlade sammanslagningsavtalet valdes den ena kommundirektören till kommundirektör för den nya kommunen medan den andra valdes till förvaltningsdirektör. Det här är också ett exempel på när den större kommunen vinner. Något mätbart är däremot att kommunen valt att satsa 200 000 euro av sammanslagningsstödet på förtidspensioneringar, förtroendemannautbildningar och andra personalåtgärder (11).

3.4 Sammanställning av målsättningarna i sammanslagningsavtalen

Nedan följer nu en systematisk genomgång av de mål som finns i de båda sammanslagningsavtalen. De mål som har ansetts lättare att följa upp har gjorts det genom en granskning i tabell 1 med hjälp av kommunens bokslut. I allmänhet kan det sägas att kommunen har tagit de mål man satt på allvar och genomförde till exempel vissa mål från den första sammanslagningen först efter den andra sammanslagningen. I kapitel två diskuterades att offentliga organisationer ibland sätter vaga eller svårsmätbara mål. En stor del av de mål som gått igenom i de två föregående avsnitten är precis sådana. Medan en del av målen är mycket konkreta. En av huvudorsakerna till att den här tabellen görs är att separera dessa olika typer av mål från varandra och därmed skapa en översikt.

Målet är alltså att få de mer konkreta och lättare granskade genom att se om målen uppfyllts eller inte uppfyllts. Vidare ska de mål som kräver en något mer långtgående analys identifieras. Målet är också att kartlägga vilka mål som är så pass svårsmätbara att det skulle krävas stora resurser och mycket tid för att utvärdera dem. Målen kan också vara sådana att det är omöjligt att utvärdera om kommunen lyckats med målet med den data som finns tillgänglig.

Tabellen fyller många funktioner. Dels är den en sammanställning av de mål som hittats i sammanslagningsavtalen, dels används den som en sorts snabbkontroll för att kontrollera mot bokslut och verksamhetsberättelse om målen i fråga genomförts. Dessutom används den, precis som nämndes tidigare, som en kartläggning och en illustrering av vilka mål som är svårsmätbara och därför uteblir från analysen och de vilka mål som är av intresse och kommer att analyseras ytterligare längre fram i avhandlingen. De sistnämnda målen är sådana som inte kan bekräftas endast genom en genomgång

av bokslut och verksamhetsberättelser. Det ska även tilläggas att målen är uppräknade i den ordning de är i avtalen. Det är alltså inte fråga om någon indelning enligt fokusområdet eller någon annan typ av indelning.

Tabell 1: Sammanställning av målsättningarna i sammanslagningsavtalen

	Mål	Mått / gränsvärde	Material	Uppföljning	Slutsats	Kommentar
Ekonomi						
2010	1. Kostnadseffektiv kommun	1a. Skatteprocent under 19 %	Kommunal statistik	-	Inte uppfyllt	Se kapitel 5.1
		1b. Inget underskott i bokslutet			Delvis uppfyllt	
		1c. Skuldsättningsnivån under landets medeltal			Uppfyllt	
2007, 2010	2. Enhetlig kommunstruktur	-	-	-	Svårsmätbar	
2010	3. Starkare primärkommun	-	-	-	Svårsmätbar	
2010	4. Föregångare gällande flyktingmottagning och integrering av flyktingar	-	-	-	Svårsmätbar	
2007	5. Naturliga avgångar och frivilliga pensionslösningar	- 124 000 år 2009 - 93 000 euro åren 2007-2009	Kommunens bokslut	År 2009 pensionerades fyra personer. I personaljämförelsen i bokslutet för 2007 framgår att långt fler än tre tjänster försvunnit. Tre tjänster var alltså tänkta att dras in år 2007-2009 för att göra inbesparingar om 93 000 euro.	Delvis uppfyllt	Tjänsterna har uppenbarligen dragits in. Ur ett bredare perspektiv har personalkostnaderna varje år varit större än budgeterat (356.670 år 2007, 262.867 år 2008 samt 417.147 år 2009). Den eftersträlvade inbesparingen verkar således totalt sett ha uteblivit.
2007	6. Enhetlig kostnadsstruktur	Harmonisering av gruppstorlekar åren 2007-2009: -76 000 euro	Kommunens bokslut	Utgifterna har ökat 2007-2009.	Inte uppfyllt	Enligt bokslutet 2007 har målet misslyckats bland annat p.g.a. förändringar i lagstiftningen.
2007	8. Minskade stöd och stipendier	Främst mindre pendlingsstöd, totalt 100 000 euro	Kommunens bokslut	Bokslutsposten understöd har minskat med mer än det eftersträlvade 100 000 euro	Uppfyllt	
2007	10. Totala inbesparingar	600 000 euro	Kommunens bokslut	Årsbidraget över det budgeterade varje under de tre åren efter sammanslagningen.	Inte uppfyllt	Stark koppling till målen 5,6 och 8. Dessa bör vara lyckade för att detta mål ska

						lyckas. Kommunen har både misslyckats spara in totalt 600 000 euro och misslyckats med de åtgärder som skulle ha lett till inbesparingen om 600 000 euro, dessa åtgärder är målen 5,6 och 8. Analyseras ytterligare, se kapitel 5.
2007	17. Säkerställande av näringslivets förutsättningar i kommunen	Söka finansiering hos inrikesministeriet om 1 179 225 euro	Kommunens bokslut	Det enda som nämns gällande detta är i 2007 års bokslut under stycket om framtidsutsikter. I detta hävdas att dessa investeringar ännu kommer att göras. Inget har skrivits om genomförande.	Inte uppfyllt	
2007	19. Investeringsprojekt för att samordna servicen	Total kostnad: 3 640 000 euro	Kommunens bokslut	Ungefär hälften av projekten har genomförts enligt boksluten.	Delvis uppfyllt	
Service						
2010	7. Investeringar i hälsovård och äldreomsorg	Investeringar i fastigheter, en del av summan om 2 800 000 euro	Kommunens bokslut	Framgår ur inledningen i bokslutet 2011.	Uppfyllt	
2007, 2010	12. Modern och serviceinriktad förvaltning	-	-	-	Svår mätbar	
2007, 2010	13. Decentraliserad och tillgänglig service	Social- och hälsovård, flyktingnämnden samt kultur- och fritidsavdelningen placeras i Oravais, byggnads- och miljönämnden i Maxmo samt resten i Vörå	Kommunens Bokslut/Verks amhetsberättelse	Enligt bokslut från 2013 har förvaltningen och verksamhetspunkterna gjorts upp i enlighet med sammanslagningsavtalet.	Uppfyllt	
2007, 2010	14. Utnyttja och utveckla ny kommunikationsteknologi	-	-	-	Svår mätbar	
2007, 2010	15. Bevara servicenivån i de olika kommundelarna så		Arttu 2-enkäten			Se kapitel 5

	länge underlag finns och det är ekonomiskt försvarbart					
2007, 2010	16. Utveckla kommunens service	Utveckling av kommundelen Maxmo och utveckling av olika former av dagvård, samt utveckling av kommunen i stort	Kommunens bokslut samt Arttu 2-enkät	Barndagvården har utvecklats. Utvecklingen av kommundelen Maxmo har också genomförts, dessa projekt hörde dock till det första avtalet.	Uppfyllts	Se kapitel 5
2010	18. Uteckling av åldringsvårdens verksamhetspunkter	Ska stöda vårdtrappan i hela närregionen	Kommunens bokslut	Fjärrövervakning har tagits i bruk, och serviceboenden finns i alla kommunelar. Boendena i Maxmo och Oravais har renoverats.	Uppfyllts	
Demokrati						
2010	11. Satsningar på personalåtgärder	200 000 av potten om 2 800 000 euro används för förtidspensioneringar och förtroendemannautbildningar	Kommunens bokslut	Enligt boksluten från nämnda år framgår inte om summan om 200 000 faktiskt använts. Däremot bekräftas det att det har satsats på personalens välmående och på förtroendemannautbildningar.	Svårsmätbar	Kunde platsa under ekonomi såväl som här under demokratin. Förts in här på grund av att personalens välmående och förtroendemannautbildningar antas i det långa loppet bidra till bättre demokrati.
2007, 2010	20. Färrer nämnder	Uppgifterna breddas	Kommunens bokslut	I och med sammanslagningen 2011 minskade antalet nämnder från nio till åtta. Vörå-Maxmo hade t.ex. en gemensam bildningsnämnd och Oravais hade en separat vägnämnd.	Uppfyllt	
2007, 2010	21. Invånarnas påverkningsmöjligheter viktiga	Oförändrad representation i samkommunerna och interkommunala organ	Arttu 2-enkät	-	-	Se kapitel 5
2007, 2010	22. Kommunens representation	Kommunen representeras i externa organ av kommuninvånare från den del det externa organet gäller	-	Det framgår inte alla små organs sammansättning och än mindre kommunens representanters kommunal.	Svårsmätbar	

		(exempelvis vägbolag)				
Jämlikhet						
2010	9. Harmonisering av löneskillnader	En del av summan om 2 800 000 euro	Kommunens bokslut	Projektet har pågått i flera år. 2013 har projektet nått så långt att grundlönerna är på samma nivå.	Uppfyllt	
2007, 2010	23. Rättvis och jämlik behandling för alla invånargrupper		Arttu 2-enkäten	-	-	Se kapitel 5
2007, 2010	24. Rättvis och jämlik behandling för alla kommundelar	2007: Maxmo tre platser i styrelsen + nämndplatser 2011: Oravais tre platser styrelsen fram tills första valet	Kommunens bokslut och Arttu 2-enkäten	-	-	Se kapitel 5
2010	25. Rättvist och jämlikt	Alla tre kommundelar representerade i organens presidier under pågående valperiod och nästa	Kommunens bokslut och Arttu 2-enkäten	-	-	Se kapitel 5

Nu har målen kartlagts, de mål som är konkreta och därmed lättare och smidigare att analysera har granskats mot kommunens bokslut. De mål som är för svåråtgång har konstaterats vara det och har därför lämnats som sådana. Nu återstår bara de mål som kräver en mer långtgående analys än bara en granskning mot bokslut och verksamhetsberättelse. De kommer nu att belysas med tidigare forskning på området kommunsammanslagningar. Det är i synnerhet viktigt när det som i detta fall är frågan om en fallstudie. Möjligheten att generalisera utgående från fallstudier är begränsad och därför är en gedigen genomgång av teori och tidigare studier behövlig och viktig. Här under listas målen enligt den kategori de tillhör, det vill säga, sådana som kunna konstateras uppfylla eller icke uppfylla, de som är för svåråtgång och de som ska analyseras vidare.

Redan i det här skedet kan den ena forskningsfrågan besvaras. Frågan löd som följer: *Är målsättningarna i sammanslagningsavtalen så tydliga att de går att utvärdera?* Svaret på denna fråga är att en del är det medan en annan del av målen inte är det, vilket även framgår ur tabellen. Skillnaderna i mätbarhet är dessutom stora. Slutsatser kan dras angående en del mål efter den genomgång som gjorts ovan och som presiceras nedan. I detta kapitel är en av de viktiga poängerna offentliga organisationers tendens mot att sätta lösa eller vaga mål som är svåra att utreda. Faktum är att i fallet Vörå är en stor del av målen mätbara, vilket framgår nedan. Svaret på denna forskningsfråga blir därför; ja största delen av dem är det. De som lättast går att mäta är förstås de som kommer att behandlas först, i avsnitt 3.4.1.

3.4.1 Avhandlade målsättningar

Nedan återfinns de målsättningar som direkt kunde utsättas för en granskning med hjälp av kommunens bokslut och verksamhetsberättelse. De går igenom endast i tabell 1 och här nedan. En något mer detaljerad beskrivning om hur dessa mål ansetts uppfylla, icke uppfylla eller delvis uppfylla återfinns i tabellen ovan. Dessa lämnas efter kapitel tre som sådana. Baserat på mängden fall nedan var återkopplingen mellan målsättningen i sammanslagningsavtalet och resultatet i bokslut relativt god. En övervägande majoritet av målen återfinns också under punkten för uppfylla målsättningar.

Uppfyllda

- 7. Investeringar i hälsovård och äldreomsorg

- 8. Minskade stöd och stipendier
- 9. Harmonisering av löneskillnader
- 13. Decentraliserad och tillgänglig service
- 18. Utveckling av åldringsvårdens servicepunkter
- 20. Färre nämnder

Inte uppfylla

- 6. Enhetlig kostnadsstruktur
- 17. Säkerställande av näringslivets förutsättningar i kommunen

Delvis uppfyllda

- 1. Kostnadseffektiv kommun
- 5. Naturliga avgångar och frivilliga pensionslösningar
- 19. Investeringsprojekt för att samordna servicen

3.4.2 Svårmätbara målsättningar

Nedan är målen som inte utsatts för någon granskning och inte heller kommer att utsättas för vidare granskning. Den största orsaken till att dessa inte kan granskas är för att detaljer eller mått som anger om målen är uppfyllda eller inte saknas. Dessutom vore det i många fall svårt att utvärdera målen nedan med det datamaterial jag har till förfogande för avhandlingen. Problematiken kring offentliga dokument som innehåller mål har tangerats redan i kapitel 2. I korthet tenderar offentliga organisationer antingen med flit eller i misstag sätta sina mål så pass vaga att de är svåra eller omöjliga att mäta.

- 2. Enhetlig kommunstruktur
- 3. Starkare primärkommun
- 4. Föregångare gällande flyktingmottagning och integrering av flyktingar
- 11. Satsningar på personalåtgärder
- 12. Modern och serviceinriktad förvaltning

- 14. Utveckla och utnyttja ny kommunikationsteknologi
- 22. Kommunens representation

3.4.3 Målsättningar som analyseras ytterligare

De återstående målen presenteras nedan. Listan består av sådana mål som förhoppningsvis kan mätas med hjälp av datamaterialet. Gemensamt för de flesta målen på listan är att de till största delen är åsiktsfrågor. Det är passande med tanke på att datamaterialet består av en enkät med åsikter hos invånarna gällande sin egen kommun. De två första målen är eventuellt något avvikande från de resterande. I synnerhet mål nummer 10 kan egentligen bäst utvärderas med bokslutssiffror, gällande målet görs ändå en dubbel utvärdering. Gällande bokslutet har en granskning redan skett (se tabell 1) medan invånarnas åsikter kring inbesparingarna ännu kommer att analyseras vidare i kapitel 5.

- 10. Totala inbesparingar
- 15. Bevara servicenivån i de olika kommundelarna så länge underlag finns och så länge det är ekonomiskt försvarbart
- 16. Utveckla kommunens service
- 21. Invånarnas påverkningsmöjligheter är viktiga
- 23. Rättvis och jämlik behandling för alla invånargrupper
- 24. Rättvis och jämlik behandling för alla kommundelar
- 25. Rättvist och jämlikt

4 Följder av kommunsammanslagningar

I detta kapitel behandlas de olika följder sammanslagningen kan ha på den nya kommunen. Vad kommer enligt teorin och tidigare studier att hända med ekonomin, servicen, demokratin och jämlikheten i den nya kommunen? Värt att notera är att dessa olika teman kan vara skrivna på så sätt att de framställs som orsaker till att slå ihop kommuner eller i form av förväntade effekter av sammanslagningen. För avhandlingen är det ingen skillnad om det uttrycks som följder av sammanslagningen eller om det uttrycks som orsak. Det som eftersträvas är ofta bättre ekonomi, bättre service eller bättre demokrati. Alternativt skrivs teorin ut som förväntade följder av sammanslagningarna. I fallet Vörå och andra kommunsammanslagningar i Finland är det man vill uppnå med sammanslagningarna inskrivet i avtalen. I all korthet eftersträvar de ändå samma sak, det vill säga bättre ekonomi, demokrati och service. Orsaken till att valet föll på dessa fyra fokusområden var dels att de är centrala för kommuns verksamhet, och att det var de var relativt vanliga i processen med litteratursökning. Det viktigaste av allt var att de rätt bra ringar in de områden som Vörå valt att fokusera på i sina sammanslagningsavtal. Rättvisa och jämlikhet togs med på grund av dylika aspekter fått en stor roll i sammanslagningsavtalen. Det är ett relativt ovanligt område när det gäller studier av kommuner. Efter att ha följt med debatten gällande flera kommunsammanslagningar har jag dragit den slutsatsen att många problem med sammanslagningar eventuellt kunde ha åtgärdats genom bättre jämlikhet och rättvisa.

Dahl och Tufte skriver i sin bok *Size and Democracy* från 1973 om fördelar kontra nackdelar med små kommuner. Även om boken i fråga kom ut så tidigt som 1973 är dessa argument så grundläggande att de gör sig gällande ännu idag. Argumenten är enligt författarna inte avsedda för någon specifik nivå eller storlek utan gäller demokratier i allmänhet.

Angående invånarnas deltagande i beslutsfattandet anses små demokratier vara bättre. Detta kan lätt glömmas bort i iveren att slå samman kommuner för att spara på kommunens medel. Genom att delta i beslutsfattandet i större demokratier är man delaktig i de flesta beslut som berör en själv på grund av att större demokratiska enheter har fler uppgifter. Angående huruvida samhällen med mer homogenitet eller med mer heterogenitet är bättre beror på vad man eftersträvar. Det är så att små demokratier sannolikt är mer homogena vad gäller tro, värderingar och mål medan större demokratier uppvisar mer olikheter gällande det nyss nämnda. Det sistnämnda kan förstås vara en bra sak, samhällen med heterogen ekonomisk struktur och arbetsplatser gör samhället mindre sårbart. Lojalitet gentemot sin demokrati är vanligare i små demokratier. Större demokratier å sin sida tenderar att

skapa lojalitet hos flera olika samhällen. Det kan tänkas att dessa samhällen gentemot vilka invånarna känner lojalitet kan vara tidigare självständiga kommuner som numera ingår i en sammanslagen kommun.

Mindre demokratier gör det möjligt att snabbt kommunicera med alla medlemmar av systemet. Små demokratier gör det även lättare för alla invånare att ta del av information som kan vara till nytta vid deltagande i beslutsfattande. Samtidigt har större demokratier fördelen att de ger invånare, om de slår sig samman, möjligheter att påverka fler viktiga ärenden och därmed sin egen situation. Dahl och Tufte (1973) understryker att flera av dessa påståenden delvis gör gällande att samma fördelar står att finna av samma orsaker med både stora och små demokratier. De poängterar dock att dessa fördelar inte ska tolkas som fakta eller ens hypoteser. Utan de bör tolkas som ett sätt att illustrera vilka fördelar man kan uppnå genom antingen stora eller små demokratier.

Dahl och Tufte (1973) men också bland andra Helsing Rydergård (2012) hävdar att små kommuner ofta ansetts vara garanten för att den vanliga medborgaren kan säga sitt i kommunalpolitiken. I små kommuner anses alltså invånaren vara närmare sina förtroendevalda. Även möjligheterna till att själv delta i lokal politik ökar om kommunerna är mindre på grund av att det då är färre tävlande om samma platser. De här argumenten framkommer tydligt i den allmänna debatten emot kommunsammanslagningar, även i Finland.

Större lokala beslutsfattande nivåer har bättre kapacitet att erbjuda fler olika serviceformer åt sina invånare. Det betyder att sammanslagningar gör det möjligt att erbjuda fler tjänster på den lokala nivån. Större lokala beslutsfattande nivåer kan också vara mer effektiva när det kommer till planering och ekonomisk utveckling (Swianiewicz, 2010, 185-186). Å andra sidan finns det flera genomförda studier som indikerar att invånare i mindre kommuner är mer nöjda med vad deras lokala beslutsfattare gör. Det här gäller emellertid inte de riktigt små kommunerna med färre än 1000 invånare (Swianiewicz, 2010, 188). När detta diskuteras är det viktigt att komma ihåg att de finländska kommunerna redan har väldigt många och omfattande uppgifter i jämförelse med många andra länder. Därför kanske inte alltid de förväntningar som presenteras här stämmer överens med Finland.

Kommunsammanslagningar kan också ses som något som sker på grund av någon förändring i samhället. Istället för den mer vanliga uppfattningen om att kommunsammanslagningar sker på grund av någon grupps uppfattning av att det vore bäst så. Robert J. Bennett (1997) skriver en del om det

här. Han hävdar att det är den ekonomiska förändringen som gjort att det krävs administrativa reformer för att hinna med. Administrativa system blir relativt lätt föråldrade och därför oförmögna att genomföra sin uppgift på ett bra sätt.

På grund av den ovan nämnda uppfattningen har det kontinuerligt förts debatt om behovet av förändring i det administrativa system som avses. Bennett (1997) anser att samhället och den ekonomiska strukturen har ändrats så pass mycket att administrationen inte hänger med och därför bör den reformeras. Det är däremot sällsynt att reformen, när den väl sker, uppnår de mål som sattes. Reformen blir ofta naggad i kanterna av politiska intressen, förvaltningens egna intressen och andra orsaker. Det här kan leda till att den perfekta reformen aldrig genomförs. Administrationen som nämndes ovan kan anses vara föråldrad och därför inte kunna sköta sina uppgifter väl. Då kan det enligt samma författare vara själva reformen av administrationen anses vara föråldrad och onödig. På grund av de allt snabbare förändringarna i samhället och ekonomin hinner inte ens reformen med utan när man reformerat har samhället redan förändrats. Flexibiliteten hos kommuner och för den delen andra offentliga organisationer är något som borde finnas inbyggt i själva organisationen. Detta på grund av de snabba förändringar som nämns ovan. Det här kan antingen ske genom att efter behov kunna förändra storleken på kommuner eller genom politiska och förvaltningsmässiga åtgärder (Bennet, 1997, 334).

Andra motiveringar för sammanslagningar som framträtt ibland annat den danska diskussionen om kommunsammanslagningar är att det blev allt svårare för små kommuner på flera sätt. Extra svårt blev det att upprätthålla en professionell organisation som var kapabel att tackla allt mer komplexa servicefall. På grund av detta var det delvis svårt att hitta kompetent personal och delvis utmanande att få den personal man redan hade att bibehålla sin spetskompetens. Eftersom man i de små kommunerna hade en begränsad mängd fall. (Kjaer, Hjelmars & Olsen, 2010, 571). En annan motivering för kommunsammanslagningar som också framträdde i den danska diskussionen var att arbetsfördelningen mellan den kommunala och den regionala nivån var otydlig. På grund av det förflyttades uppgifter till den kommunala nivån varpå kommunerna ansågs för små och dessa sammanslogs (Kjaer, Hjelmars & Olsen, 2010, 571–572). Dessa problem kan tänkas uppstå inom social- och hälsovårdssektorn i små kommuner och framför allt inom det som i Finland brukar kallas för specialistsjukvård. Inom specialistsjukvården är behovet av expertis stort men antalet fall inom varje expertisområde är litet. Därför kan det både av ekonomiska skäl och av kunskapsskäl vara bäst att samarbeta. I Finland har det här problemet åtgärdats genom interkommunala samarbeten i form av samkommuner som kallas för sjukvårdsdistrikt.

Alla dessa olika argument för och emot sammanslagningar verkar vid första anblicken inte politiska i grunden. Det får dock inte glömmas bort att politik ofta kan vara den bakomliggande orsaken och i vissa fall även öppet vara motiveringen till att genomföra kommunsammanslagningar. T.ex. i Sverige såg den socialdemokratiska regeringen kommunerna som de viktigaste instrumenten för att bygga ett välfärdssamhälle. Detta skulle i sin tur leda till ett hälsosammare samhälle där det skulle födas fler barn (Hellsing Rydergård, 2012, 6). Det är utmanande att dra en klar gräns mellan vad som faktiskt kan klassas som en åtgärd med politiska förtecken och vad som inte är det.

Utöver allt det ovan nämnda finns det också orsaker som har med sammansättningen av befolkningen att göra. En av de mer framträdande orsakerna som kan tvinga kommuner att slå sig samman med andra kommuner har att göra med försämrade ekonomi på grund av befolkningens sammansättning. Kommunerna är beroende av skatteintäkter för att kunna producera service åt sina medborgare. Råkar kommunen vara en kommun med många icke-arbetande invånare såsom pensionärer kan kommunen hamna i ekonomiskt trångmål för att förhållandet mellan betalande och användande invånare är fel. Skillnader i servicebehov har också använts som argument för att slå samman kommuner. I mer urbana miljöer kan det vara stora skillnader i socioekonomisk status. Det betyder att de olika delarna behöver olika typ och mängd service, vilket i sin tur kan skapa ojämlikheter. (Hellsing Rydergård, 2012, 6).

Alla argument som nämnts ovan har antingen varit demokratiska, politiska eller ekonomiska. Aspekter som kulturen, historien och maktstrukturer som finns i de båda kommunerna är viktiga att beakta när kommuner slås samman. Dessa är aspekter som en som inte bor i kommunen kan ha svårt att förstå eller ens vara medveten om. Dessutom är *status quo* en tungt vägande faktor när det gäller omformning av kommuner. Allra helst vill kommuninvånarna bevara kommunen och dess gränser som de varit. Vidare är det möjligt att lokala påverkare har en mängd rädslor för eventuella reformer. Dessa rädslor kan innefatta att förlora inflytande eller beslutanderätt, sämre tillgång till service eller att det som kallas för lokalsamhälle upplöses. Dessutom kan en möjlig konflikt mellan delar i kommunen uppstå (Hellsing Rydergård, 2012, 9). Mycket riktigt så framgår det av en studie i den svenska kontexten att det största motståndet mot sammanslagningar kom från konservativa förtroendevalda i små kommuner. Deras oro var att avståndet mellan den så kallade periferin och det administrativa centret skulle bli för långt. De oroade sig också för att förvaltningens makt i förhållande till förtroendevalda skulle öka (Hellsing Rydergård, 2012, 10).

4.1 Ekonomi och stordriftsfördelar

Av alla dessa orsaker som talar för och emot kommunsammanslagningar är ofta de ekonomiska incitamenten till sammanslagningar de mest framträdande. Åsikterna är vitt skilda när det gäller kommunsammanslagningar. Även om det finns många argument såväl för som emot sammanslagningar förekommer några argument mer än andra.

Ett av de vanligaste argumenten för sammanslagningar är att stordriftsfördelar uppnås genom sammanslagningar (Allers & Geertsema, 2016, 660) (Reingewertz, 2012, 240). Det här betyder i praktiken att kommunen kan erbjuda tjänster mer kostnadseffektivt genom större kommunala enheter (Swianiewicz, 2010, 185-186, Blom-Hansen et. al. 2016, 812, Yamada, 2016, 481). Detta sker delvis genom tron på att stordriftsfördelar uppstår i själva tjänsteproduktionen men också genom tron på att stordriftsfördelar bidrar till lägre administrativa kostnader (Moisio & Uusitalo, 2013, 148). Det som avses med stordriftsfördelar är samma fenomen som är något mer väletablerat inom privat produktion av varor. I korthet betyder stordriftsfördelar att kostnaden per producerad enhet minskar när storleken på till exempel hälsovårdscentralen som producerar produkten ökar. Kostnaderna är alltså utspridda över en större mängd produkter.

Det antas bland vissa forskare att samma fenomen finns inom den offentliga sektorn. Kommunernas kostnader och utgifter sjunker på samma sätt som inom den privata sektorn när storleken på kommunen ökar hävdar Hirsch (1959). Kommunens storlek ökar i många fall genom kommunsammanslagningar. Att anta att kommunsammanslagningar kan generera inbesparingar i form av stordriftsfördelar hänger ihop med antagandet att något som stordriftsfördelar ens existerar (Reingewertz, 2012, 240). Det här är inget den här texten kommer att ta ställning till utan det antas att stordriftsfördelar finns. En viktig aspekt värd att hålla i tankarna när ekonomiska fördelar av kommunsammanslagningar diskuteras är att kvaliteten på servicen är viktig. Om en större sammanslagen kommun kan erbjuda bättre service och ett bredare utbud på samma utgiftsnivå per capita som icke sammanslagna kommuner så kan sammanslagningen anses vara lyckad (Harjunen, Saarimaa och Tukiainen, 2017, 6) Servicenivå och ekonomi är inte separata aspekter utan de är väldigt starkt sammanlänkade.

Forskare som studerat fenomenet är inte eniga om till vilken grad stordriftsfördelar kan uppstå i kommuner genom kommunsammanslagningar. Några hävdar att dessa fördelar bara kan uppstå upp till en viss storlek, är den nya kommunen för stor händer detta alltså inte utan istället sker det motsatta. Priset per enhet ökar. Andra hittar inget samband mellan kostnad och storlek beträffande kommuner.

Slutligen finns det forskare som tror på att stordriftsfördelar kan uppnås i kommuner, dessa kan anses vara i majoritet bland de tre ståndpunkterna (Reingewertz, 2012, 240).

Tron på stordriftsfördelar genom sammanslagningar har spridit sig bland de flesta industrialiserade länder, oavsett styrelseskick eller storlek. Kommunsammanslagningar sker däremot inte alltid på samma sätt. I många fall är det beslutsfattarna på nationell nivå som antingen tvingar eller uppmuntrar med ekonomiskt stöd vid samgång. En iver att slå samman kommuner på grund av tron på att kunna uppnå stordriftsfördelar har funnits världen över. Denna iver finns trots en relativt knapp teoretisk grund för det hela och dessutom har genomförda studier bidragit med varierande resultat. Det finns givetvis en risk att de fördelar, ekonomiska eller andra, som kommunen hade före sammanslagning går till spillo och det gör att man förlorar på sammanslagningen trots att man vinner i form av stordriftsfördelar. Det man sparar in genom stordriftsfördelar beror på den ursprungliga enhetsstorleken jämfört med den efter sammanslagning. Med enhetsstorlek avses här t.ex. storleken på skolan. Dessutom varierar storleken på inbesparingar beroende på vilken typ av service det är fråga om.

Tidigare studier av den danska kommunsammanslagningens reformen har visat att inbesparingar genom stordriftsfördelar går att nå inom administrativa kostnader. I Danmark står administrativa kostnader för 10 % av alla kommunens kostnader. Enligt Blom-Hansen et. al. (2016) är kommunstorleken inte en faktor gällande huruvida inbesparingar tack vare stordriftsfördelar görs. Istället gäller antagandet bland annat skolor, äldreomsorg, småbarnspedagogik och vård av barn med specialbehov (Blom-Hansen et. al. 2016, 812-813). Hirsch som var tidig med sin undersökning kring ifall ekonomiska fördelar kan uppnås genom kommunsammanslagningar kom fram till resultat som sedan bestyrkts av andra forskare. Dessa resultat är små effekter på utgifter per capita för kommunal service. Gällande servicen som står för merparten (bildningen, räddningsväsendet, polisväsendet och avfallshantering) av kommunens utgifter (80–85 %) kan konstateras det som nämndes ovan. Det vill säga det finns inga eller små effekter på utgifter per capita i kommunen. Han kommer även fram till att gällande kommunens administration går utgifterna ner tills en viss storlek är passerad varefter utgifterna ökar. Enligt Hirsch står administrationen för 3–6 % av kommunens utgifter. Däremot innebär en större kommun billigare vatten- och avloppssystem (8–10 % av kostnaderna) per capita för kommunens invånare. Det skulle bli billigare och billigare ända tills storleken på kommunen skulle vara så stor att få om ens några kommuner kan uppnå den storleken (Hirsch, 1959, 240). Även om allt detta som Hirsch (1959) beskriver mycket väl må stämma kommer det att användas med viss försiktighet på grund av att det ändå är ganska många år sedan som källan i fråga utgavs.

Produktion av varor brukar kännetecknas av en U-formad kurva när man mäter kostnad för produktion per enhet. När fler enheter produceras sjunker kostnaden per enhet tills den är på sitt lägsta vid "botten" av den U-formade kurvan. Även kostnad per invånare gällande offentlig service kunde mätas på samma sätt. Det optimala stället på kurvan är U-kurvans botten (Allers & Geertsema, 2016, 661). Det är hit de som förespråkar kommunsammanslagningar på grund av stordriftsfördelar vill komma. Det är här den optimala storleken på kommunen finns enligt samma förespråkare. Dessutom verkar de tycka att den här optimala storleken på kommunen för att nå stordriftsfördelar eller U-kurvans botten är relativt stor. Det här säger däremot ingenting om den optimala storleken på kommuner i andra avseenden.

Blom-Hansen et. al. (2016) hävdar å andra sidan att det inte finns en enskild optimal storlek på kommunen utan flera optimala storlekar, en för varje service som erbjuds. Det här stöds också av Harjunen, Saarimaa och Tukiainen (2017) som poängterar att stordriftsfördelar kan uppnås genom sammanslagningar beträffande någon specifik serviceform, medan stordriftsfördelar inte uppnås automatiskt i alla serviceformer. Vore det så att all service som erbjuds hade sin optimala kostnadsnivå vid höga befolkningsnivåer skulle resultatet vara inbesparingar på det stora hela. För att producera allt i optimal skala skulle det krävas att kommunerna skulle ersättas med överlappande organisationer med enbart en uppgift (Blom-Hansens et. al., 2016, 815). Det som Blom-Hansen beskriver kunde kanske jämföras samkommunerna i Finland. Även personer som motsätter sig kommunsammanslagningar argumenterar för att kommuner kan spara genom att antingen köpa tjänster av specialiserade företag eller samarbeta med andra kommuner (Moisio & Uusitalo, 2013, 148). Detta betyder också samkommuner i en finländsk kontext. För kommuner med en lång rad uppgifter, som för kommunerna i Finland, är det i mångt och mycket uppgifterna som avgör ifall effektiviteten ökar efter sammanslagning. Det är väldigt svårt att förutspå om effektiviteten ökar efter sammanslagning. Kommunerna i Finland erbjuder en förhållandevis stor mängd olika serviceformer, år 2012 var de 535 till antalet (Finansministeriet 2012).

För att utveckla det som diskuterades ovan kan det sägas att grundläggande fel ofta görs när kommunstorlek mäts mot kostnaden för att producera en viss service. Det bör kommas ihåg att det inte är kommunen som utbildar barnen utan det är skolan. Därför bör relevanta kostnadssiffror jämföras mot enskilda skolor och inte mot hela kommunens skolnätverk. På samma sätt gäller detta all annan service kommunen erbjuder. För att nå optimal storlek på enheterna som producerar service bör kommunen inom sig göra förändringar istället för att slå ihop sig med andra kommuner. Eftersom en förstoring av kommuner inte innebär förändringar i storleken för dessa enskilda enheter finns det

ingen orsak att anta att kommunsammanslagningar leder till effektivitet för enheterna. För kommuner eller andra organisationer som erbjuder fler än en serviceform innebär en ökning i storlek oftast inte kostnadsinbesparingar (Blom-Hansens et. al., 2016, 815). Allers och Geertsema (2016) delar uppfattningen om att det är produktionsenheterna och inte organisationsenheterna som spelar roll för ifall stordriftsfördelar kan uppnås. Som exempel nämner författarna den även tidigare nämnda avfallshanteringen. I fråga om den är organisationen ofta ett interkommunalt samarbete. Sker en sammanslagning mellan samma kommuner fås inga inbesparingar genom stordriftsfördelar.

Blom-Hansen med flera kommer i sin artikel fram till att en utökning av kommunernas jurisdiktioner inte har någon effekt på kommunens utgifter. Detta baserar sig på en studie av sammanslagningen av de danska kommunerna. Däremot påstås det i artikeln att det inte kan uteslutas att länder som till exempel Frankrike eller Tjeckien, vilka har väldigt små kommuner faktiskt skulle spara pengar genom stordriftsfördelar. Orsaken är att deras kommuner är oerhört små i nuläget. (Allers & Geertsema, 2016, 660) Precis som nämnts tidigare antas detta delvis beror på att det är storleken på ”fabriken” som avgör och inte storleken på ”företaget” för att använda begrepp från företagsvärlden (Blom-Hansen et. al. 2016, 828-829). Detta kunde jämföras med de kommunsammanslagningar som gjordes i Finland på 1970-talet. I många fall var kommunerna som deltog i dessa sammanslagningar relativt små. Det är möjligt det antogs att sammanslagningarna skulle ha samma effekt som författarna förutspår att sammanslagningar skulle ha på Tjeckiens och Frankrikes små kommuner.

Moisio och Uusitalo har gjort en studie på nyss nämnda sammanslagningar. I den har de jämfört vilken effekt kommunsammanslagningarna som ägde rum 1970–1981 i Finland hade på utgifterna för kommunerna, baserat på hur mycket medel kommunerna spenderade. Studien visade att sammanslagningen av två små kommuner inte minskar på den nya kommunens utgifter. Detta mättes i hur mycket kommunen spenderar per invånare. Administrationskostnaderna gick ner en aning enligt samma mått medan mängden medel som spenderas på hälsovård och bildning ökade efter sammanslagningen. Författarna hävdar att orsaken kan vara att kommunen inte har incentiv att spara på grund av att staten i den finska kontexten ersatte en del av de kostnader som den nya kommunen hade (Moisio & Uusitalo, 2013, 163-164).

Andra orsaker till att kommunen spenderar mer av sina medel kan bero på åsiktsskillnader i den nya kommunen. Ingen i den nya kommunen vill alltså få försämrade service i och med en sammanslagning. Därför tar den nya kommunen till sig den höga servicenivå som funnits i respektive tidigare självständig kommun (Allers & Geertsema, 2016, 660). Övertagandet av den höga servicenivån leder

i sin tur till ökade utgifter för kommunen. Detta kan betyda att de inbesparingar som eftersträvades i själva verket leder till ökade utgifter. Det här ett problem som till stor del tangerar frågan om kommuner med två eller flera centrum. Stämmer det som Allers och Geertsema hävdar betyder det att kommuner med flera centrum kan ha det svårare ekonomiskt. Vidare har samma forskare undersökt hur kommunsammanslagning påverkar hur kommunerna spenderar, beskattar och vilken service de erbjuder och även här nått samma slutsats. Efter en sammanslagning går de administrativa kostnaderna ner men inte tillräckligt mycket för att påverka den totala mängden som spenderas (Allers & Geertsema, 2016, 659). Det här betyder att kommunen mycket väl kunde ha uppnått de stordriftsfördelar som det spekulerades om i föregående stycke. Om kommunerna inte har gjort som författarna ovan misstänker och höjt på servicenivån. Alternativt har de låtit bli att göra inbesparingar på grund av att staten stöder dem.

Ett annat argument för kommunsammanslagningar och som råkar vara närbesläktad med stordriftsfördelar är det som kallas *economies of scope*, vilket kunde översättas till något i stil med diversifieringsfördel eller kombinationsfördel. Det här innebär att organisationer kan generera inbesparingar genom att producera olika serviceformer eller produkter inom samma organisation billigare än om samma produkter skulle produceras separat. I kontexten för den här uppsatsen kan det exempelvis anses vara en bra och billig lösning att en och samma kommun producerar äldreomsorg och allmän sjukvård (Blom-Hansens et. al, 2016, 815) Det här har dock inte testats empiriskt på kommuner i någon större utsträckning.

En studie gjord i Sverige av Hanes (2014) studerar sammanslagningarna av de svenska kommunerna år 1952. Den kommer fram till att sammanslagningar mellan en betydligt större kommun och en betydligt mindre kommun inte genererar inbesparingar tack vare stordriftsfördelar. Däremot visade studien på att inbesparingar tack vare stordriftsfördelar med större sannolikhet uppstår i kommuner som är någorlunda lika stora (Hanes, 2014, 74). En annan studie gjord på israeliska kommuner tyder på att kommunsammanslagningar faktiskt innebär inbesparingar i form av stordriftsfördelar. Sammanslagningarna ledde till mindre utgifter för kommunerna. Samtidigt verkade inte de mindre utgifterna betyda försämrade service. Däremot var de analyserade kommunerna i studien väldigt små, vilket eventuellt kunde stöda teorin om att det är enbart hos sammanslagningar av mindre kommuner som stordriftsfördelar uppnås (Reingewertz, 2014, 248–249).

Enligt den teori som läggs fram i detta kapitel är det vanligast att ekonomiska fördelar kan nås inom administrationen och inom service som är dyr att bygga men som används av många. Båda dessa hör

även ihop med att det är enhetsstorleken och inte kommunstorleken som är avgörande. Här kan Vörå tänkas ha gjort ett gott beslut när man bestämt att göra om stora delar av avloppssystemet. Detta är enligt teorin ovan är en av de serviceformer där man kan dra nytta av stordriftsfördelar.

4.2 Kommunal service

Även om en viss övervikt i denna avhandling ligger på ekonomin kring kommunsammanslagningar kan det ändå inte antas att kommunsammanslagningar sker i ett vakuum där endast ekonomiska argument styr. Dessvärre mäts offentlig service av konsumenterna oftast i hur mycket valuta man får för pengarna. Det vill säga hur mycket service man får för sin euro och inte kvaliteten som en separat mätare.

Därför ska detta kapitel fokusera på servicen i kommunen efter sammanslagning och vad som kan förväntas hända med den. Nivån och kvaliteten på servicen i en större kommun leder i bästa fall till större möjligheter till specialisering inom flera områden. Det borde i sin tur leda till förbättrad service. Å andra sidan ökar problemen med kommunikation och intern kontroll i allmänhet när organisationen överstiger en viss storlek. När organisationen ökar i storlek ska även informationen ges ut på fler nivåer inom organisationen. Sammanslagningar motiveras ändå i flera fall med att kommunen genom dem uppnår en förbättrad service. I det efterkrigstida Västeuropa upplevde vi ett starkt uppsving i vår välfärd. Skolor och social- och hälsovård producerades med skattepengar åt massorna. I och med detta utvecklades en förväntning om att denna välfärd ständigt ska öka. Det antogs alltså att servicen gradvis skulle bli bättre hela tiden trots att kommunerna inte fick eller fortfarande får mer medel (Bennett, 1997, 330). I fallet Finland har kommun och stat mindre medel att röra sig med medan förväntningarna på servicenivå ständigt ökar. På grund av det här har röster för kommunsammanslagningar höjts, och här går argumenten in i varandra. Invånarnas förväntningar gällande ständigt bättre service trots minskande medel leder till att grupper av invånare argumenterar för kommunsammanslagningar för att kunna erbjuda denna ständigt förbättrade service.

Det finns, som nämndes ovan, förväntningar på att den service som kommunerna redan erbjuder bör förbättras kontinuerligt. Dessutom har kommunernas uppgifter utökats på många håll i Europa. Kommunen får alltså fler uppgifter utan att det här syns i de pengar som strömmar in (Bennett, 1997, 33–331). Skatterna har ändå höjts i flera länder men dessa medel har dessvärre strömmat in på den nationella nivån och inte hos kommunerna. Det här leder i sin tur till att kommunerna brottas med allt mindre medel och allt fler uppgifter och blir ändå tvungna att bli hjälpta av staten ekonomiskt, vilken tack vare skattehöjningar har mer medel. Allt detta har i sin tur lett till att när stat och kommun

utvecklas eftersträvas inbesparingar eller effektivisering av verksamheten. Samtidigt eftersträvas också bättre service och utförande av denna service (Bennett, 1997, 331).

Sammanslagningar motiveras ibland med att större organisationer har möjligheten att locka till sig fler och bättre tjänstemän. Detta kan göra att servicenivån förbättras eller att kommunen kan börja erbjuda service som tidigare inte erbjöds. Samtidigt kan sammanslagningar leda till att kommunen kan specialisera sig ytterligare, vilket kan tjäna invånarna. Däremot kan sammanslagningar leda till att den naturliga konkurrens som finns mellan kommuner försvinner (Reingewertz, 2014, 240). Den tar sig i uttryck så att politikerna i varje kommun tävlar sinsemellan om invånare genom beslut om bättre servicenivåer eller sänkta skatter i kommunen (Allers & Geertsema, 2016, 661). Den möjliggör också att invånarna kan ställa krav på kommunerna och exempelvis hota att rösta med fötterna och flytta till grannkommunen där servicen är bättre. Här ligger ett dilemma. Ska ett område bestå av en stor kommun eller flera mindre kommuner? I synnerhet förespråkare av *public choice*-teorin tenderar att föredra flera små kommuner på grund av att detta ger individerna en valmöjlighet (Hanes, 2014, 64). Inte endast därför att de väljer den kommun som är mest ekonomiskt fördelaktig utan att de väljer den kommun som passar dem bäst. Det kunde till exempel handla om att en kommun har bra skolor och då bor individerna där medan de har barn. En annan kommun kanske erbjuder bättre äldreomsorg och när dessa individer blir äldre flyttar de till en kommun med bra äldreomsorg. (Yamada, 2016, 481-482).

Sammanslagningar motiveras även ofta med effektivitet eller kapacitet hos kommuner medan att hålla isär kommunerna försvaras med argument som gäller graden av lokal demokrati. Teorier som argumenterar för större kommuner inkluderar bland annat lägre kostnader per enhet för att producera offentliga tjänster, det vill säga stordriftsfördelar. Hit hör också en mer professionaliserad personal i kommunen och att underlätta för invånarna att ställa kommunen till svars gällande orättvisor eller olagligheter (Yamada, 2016, 482-483). Beaktansvärt är att när kommunsammanslagningar görs och sammanslagningen bidrar till eventuella inbesparingar så kan det samtidigt betyda att servicen försämras. I detta fall är sammanslagningen ineffektiv och inga stordriftsfördelar uppnås (Reingewertz, 2014, 242).

En kommunsammanslagning höjer inte nödvändigtvis på servicenivån i alla kommuner. Servicen uppdateras enligt teorin vanligen till den högsta nivån i den nya kommunen. Denna nivå är förstås olika för varje serviceform. Exempel på detta finns också för Vörå. Bland annat när det gäller mål (1) enhetlig kommunstruktur och mål (6) enhetlig kostnadsstruktur i tabellen (speciellt detaljen

harmonisering av gruppstorlekar). En annan aspekt kring service vid sammanslagningar som kan kopplas till Vörå är bl.a. utvecklandet av Maxmo till att bli en attraktiv kommundel för havsnära boende. Medan kommunen i och med sammanslagningen 2011 ville bli en föregångare när det gäller flyktingmottagning och integreringen av flyktingar. Dessa båda mål kunde sammankopplas med det i teorin som hävdar att kommuner i och med sammanslagningar specialiserar sin service.

4.3 Demokrati i sammanslagna kommuner

När idealstorleken på kommuner diskuteras sker denna diskussion oftast kring produktiviteten och följaktligen vilken kommunstorlek som är mest optimal för produktiviteten. Vissa studier fokuserar ändå på hur demokratin ser ut beroende på hur stor kommunen är och hur demokratin förändras om kommuner slår sig samman.

I takt med att demokratin förändras tenderar studierna att fokusera på hur en sammanslagning påverkar förhållandet mellan väljare och förtroendevalda. Det förefaller sig relativt naturligt eftersom det är intressant för allmänheten att veta hur medborgarna påverkas av förändringar. Demokratistudier inom andra områden fokuserar också på förhållandet mellan väljare och politiker. Detta kommer att tangeras på olika sätt nedan. En något bortglömd aspekt är hur förtroendevaldas makt förändras i förhållande till andra aktörer. Förflyttas makten och vart förflyttas den i så fall?

Enligt en teori kan makten förflyttas från de vanliga förtroendevalda till en elit förtroendevalda i kommunen i händelse av en förändring exempelvis genom sammanslagning. På grund av att storleken på kommunfullmäktige ökar i och med sammanslagningar blir det svårare för varje enskild förtroendevald att få sin röst hörd. Det här betyder alltså att de förtroendevaldas makt inte egentligen minskar utan att den förflyttas till en utvald skara bland de förtroendevalda. En annan teori som även diskuteras när kommunsammanslagningar inte är involverade är huruvida det är förvaltningen som innehar den faktiska makten i en kommun. En annan teori säger alltså att makten förflyttas från förtroendevalda till förvaltningen. Vid sammanslagningar ökar kommunens storlek och med kommunen storlek ökar mängden arbete. Förtroendevalda har inte sitt uppdrag som heltidsarbete och kan därför bara avsätta en begränsad mängd tid på sitt förtroendeuppdrag. Därför förflyttas en del av det arbete som förtroendevalda normalt gör över till förvaltningen och därför kan det hända att makten samtidigt förflyttas över till förvaltningen (Kjaer, Hjelmars & Olsen, 2010, 573).

Kommunalt anställda i Finland har en stor del makt när det gäller sammanslagningsprocessen vid kommunsammanslagningar. Förhandlingar mellan grupper, till exempel mellan de två eller flera kommuner som sammanslås eller andra intressentgrupper kan emellertid vara utmanande. Detta kan leda till friktion inom kommunen som i sin tur kan orsaka ineffektivitet och att resurser sätts på denna friktion istället för på den nyskapade kommunen (Moisio & Uusitalo, 2013, 164). Det är inte heller enbart kommunala tjänstemän vilka genom bristande samarbetsförmåga kan försvåra någon sorts utveckling i en kommun. Även i större stadsområden har politikerna i de många kommunerna ofta svårigheter med att samarbeta. Det här beror på flera saker. Ett exempel ur litteratur på ämnet handlar om ett gammalt industriområde som har stor potential att bli område för boende och diverse service tack vare dess närhet till en större stad. Projektet blir aldrig av trots tiotals år av planering. Den snabba förklaringen till det här är bristen på samarbete över kommungränserna. En annan orsak är att den politiska eliten ofta är rädd för stora förändringar eftersom man inte vet vad följderna blir. I värsta fall ur politikerns synvinkel kan det leda till att hen inte blir omvald. Innovativa lösningar är väldigt riskfyllda. De kan förstås bli lyckade och då hyllas man men de löper samtidigt stor risk att misslyckas. Därför är det bättre att fortsätta som förut och behålla den makt man redan har. I fallet med exemplet kan orsaken till att inget någonsin gjordes åt tomten vara att beslutsfattarna av rädsla tävlade med andra liknande tomter runt omkring den stora staden. Därför förlorade alla när det kunde ha funnits mer att vinna genom att samarbeta. En koordinerad strategi för alla kommuner som kan räknas till samma storstadsområde kan vara att föredra. Tack vare gemensam planering kan området också fokusera på vad som vore bäst för hela området inte bara för den enskilda kommunen (Savini, 2014, 198–201).

Kommunsammanslagningar har haft en stor inverkan på geografisk representation. I början kan omställningen vara påfrestande på grund av man inom den gamla kommunen var van vid vissa saker. Kommuner i Finland har en relativt hög grad av autonomi och i början kan det vara ovant att inte få bestämma över sin skattesats eller hur man satsar sina skattepengar. Utöver detta identifierar många sig starkt med sin tidigare kommun. Därför kan det på samma sätt vara svårt direkt efter en sammanslagning för kommunen. Om en större kommun slås samman med en mindre kommun är det intressant att veta hur det hela upplevs av de drabbade. Det finns en stor chans att sammanslagningen upplevs väldigt olika beroende på vilken kommun man identifierar sig med. För invånare i den kommun som kommer att bli centrum kan sammanslagningen upplevas som en positiv utökning av kommunens eget territorium. Medan det bland invånare i den mindre kommunen kan upplevas som att man slukas upp av den stora grannkommunen (Jakobsen & Kjaer, 2016, 212).

Allt det här kan leda till att mindre kommuner inte går samman med sina större grannar i sammanslagningsprocesser där kommuner inte blir tvingade att sammanslås. Orsakerna till detta kan vara många. Den främsta orsaken som redan diskuterats här är uppfattningen om att kommunen förlorar makt i och med sammanslagningen och därmed också offentliga investeringar och service (Yamada, 2016, 482). I följande kapitel presenteras problematiken med kommuner som genom sammanslagning fått flera centrum. Hur fungerar demokrati och politik i kommuner av det här slaget?

En orsak till oro för kommuner är det faktum att teorin hävdar att avståndet mellan invånaren och politikern kan öka vid en sammanslagning. Samtidigt är ett av Vörås mål i sammanslagningsavtalen invånarnas påverkningsmöjligheter ska prioriteras. Dessa kunde tänkas strida emot varandra. Det brukar påstås att desto närmare invånaren är beslutsfattaren desto lättare kan invånaren påverka beslutsfattandet. Detta tar förstås inte ställning till om avståndet faktiskt ha vuxit. Istället testas demokratiaspekten och invånarnas åsikter gällande den noggrannare i kapitel fem.

4.4 Kommuner med två eller flera centrum

Flera studier gjorda om kommuner med flera centrum utgår från att en större stad och en liten by slås samman. Däremot kan det ändå argumenteras för att problematiken är den samma oavsett storlek på kommunerna. Två centrum med olika intressen tävlar om resurser, makt och medel. I kommunen bestämmer en majoritet i det beslutsfattande organet om vart medel och service går inom kommunen. Därför finns det en risk för att nivån av offentliga investeringar är olika i de olika delarna inom kommunen efter sammanslagning. Det vore på sin plats att se på varför det bland kommuninvånare kan upplevas som att exempelvis investeringar fördelas ojämnt mellan kommundelar. När riksdagsledamöter studeras tas ledamöternas hemvist ofta i beaktande det vill säga från vilken del av landet de kommer. Det här görs däremot inte lika ofta när kommunalt förtroendevalda granskas eller studeras, vi borde emellertid göra det (Jakobsen & Kjaer 2016). Politiskt beslutsfattande handlar i sin enkelhet om att bevaka sina väljares intressen. En väljare röstar ofta på någon från den egna kommundelen som man kanske känner för att denne ska bevaka ens intressen. I en större kommun är tröskeln för att bli invald högre, vilket gör att den egna kommundelen kan bli underrepresenterad eller i värsta fall helt bli utan representation. Vem ska då försvara invånarnas intressen i den enskilda kommundelen? Om målet är en fungerande ny kommun som i längden ska ses som en enhetlig kommun är det av intresse att det finns förtroendevalda beslutsfattare från samtliga kommundelar.

När demokratin i kommunsammanslagningar diskuteras handlar det som nämndes ovan ofta om sammanslagningar där en kommun med ett klart större centrum slås samman med en periferikommun med ett litet centrum. Vi får anta att samma teori kan gå att appliceras på kommuner som är mer lika i storlek. Kommunen med högre invånarantal har större chans att bli kommunens naturliga centrum efter en sammanslagning. Därefter uppstår frågan om huruvida en dominans av det här slaget också betyder att förtroendevalda från detta centrum dominerar kommunfullmäktige. Eller lyckas den mindre kommunendelen få personer invalda från sitt område för att försvara områdets intressen? Hur påverkas vanliga medborgares möjligheter att påverka i och med att storleken växer?

I länder där den nationella beslutande makten inte kan tvinga kommuner till sammanslagningar har det förekommit att framför allt små kommuner i vissa fall är motvilliga att sammanslås med andra kommuner. Detta gäller i synnerhet när en mindre kommun ska sammanslås med en större kommun. Kommunerna är då rädda för att vara i minoritet i den nya kommunen och förlora sin makt i och med sammanslagningen. Med tanke på detta antas det att offentliga investeringar och annan offentlig service i den mindre kommundelen som avses upphör eller minskar. (Yamada, 2016, 480-483).

Det finns å andra sidan scenarier där den tidigare mer perifera kommunen dominerar ett fullmäktige bland annat tack vare god mobilisering av väljare. Detta sker på grund av rädsla för att domineras av det nya centrum. Jakobsen och Kjaer (2016) hävdar att i ungefär lika stora kommuner där sammanslagningar genomförs och där ett klart förhållande mellan periferi och centrum saknas leder till god mobilisering av både kandidater och väljare vid val. Däremot tar mobiliseringarna i kommundelarna i allmänhet ut varandra, och status quo bevaras. Den påstådda mobiliseringen är enligt samma forskare något som främst existerar strax efter att kommunsammanslagningen ägt rum och avtar sedan över tid. Ett liknande synsätt har även Saarima och Tukiainen (2016). De fokuserar dock mer på koncentrationen av rösterna istället för mobilisering av väljare och kandidater, även om slutresultat är det samma. Det som avses är att en mindre före detta kommun lyckas väl i ett val i en nyligen sammanslagen kommun. Om den tidigare kommunen förväntar sig att förlora inflytande eller representation i den nya sammanslagna kommunen ökar denna koncentration av röster. Koncentrationen av röster ökar dels desto längre från centrum av den nya kommunen väljarna är och dels om heterogeniteten vad beträffar inkomst i de kommuner som sammanslås ökar. (Saarimaa & Tukiainen, 2016, 32).

En aspekt som nämnts tidigare är invånare i små samhällen är mer benägna att delta i lokalt beslutsfattande än invånare i större samhällen. Detta gör en sådan mobilisering av väljare och

kandidater mycket lättare att genomföra. När fenomenet centrum och periferi studeras talas de ofta bara om ett enhetligt mindre centrum. I många kommunsammanslagningar slås ändå flera än två kommuner ihop, vilket innebär fler före detta centrum med invånare som har olika åsikter. Detta kan i sin tur leda till att den eventuella mobilisering som diskuterats tidigare uteblir eftersom åsikterna inte är samma i periferi ett som i periferi två. Alternativt leder det till att periferin blir överrepresenterad om vi ser på flera periferier som en helhet. Detta antas ske på grund av att vart och ett av de olika perifera centra i den sammanslagna kommunen har gjort allt de kan för att mobilisera kandidater och väljare (Jakobsen & Kjaer, 2016, 214).

Andra studier gjorda gällande periferi och centrum eller urbant och ruralt i en europeisk kontext hävdar att vi är på väg bort från denna indelning. Förbättringar inom kommunikation och transport bidrar till ett Europa där dessa begrepp delvis tappas sin innebörd. Det talas om ett mer polycentriskt Europa. Vidare hävdar somliga forskare som studerat periferi och centrum att uppfattningen om att pendling endast sker från glesbygd in till ett centrum är en grav förenkling. Folk rör sig i fler riktningar än endast från periferi till centrum. Begreppet polycentrism som användes nyligen kräver en förklaring. Det är ett samlingsnamn för bland annat de teorier som beskrevs. Samlingsnamnet uppstod något före millennieskiftet och har influerat studier på ämnet allt sedan dess. Vidare är polycentriska regioner sådana där flera centrum finns inom ett mindre område. Dessa är ungefär av samma storlek och saknar därför ett tydligt dominerande centrum. Polycentrismen spelar en viktig roll i hur kommuner och regioner tänker när det kommer till sammanslagningar (Helsing Rydergård, 2012, 8). I Finland kan det emellertid anses finnas endast ett fåtal regioner där polycentrism faktiskt uppträder.

Brian Knight (2008) har genomfört liknande studier som Jakobsen och Kjaer (2016), dock med något andra studieobjekt. Knight har sett på sambandet mellan representation på nationell nivå i USA och fördelning av nationella medel. Det vill säga, ifall områden, i det här fallet delstater får mer medel av staten i förhållande till dess representation. För att exemplifiera använder Knight skillnaden mellan USA:s representanthus och senat. I senaten har alla delstater två representanter oavsett storlek medan mängden representanter per delstat representanthuset är viktade enligt delstatens storlek. Delstater med ett lågt invånarantal är så att säga överrepresenterade i senaten. Knight har kommit fram till att delstater som är små vad beträffar invånarantal har mycket bättre framgång med investeringar när det kommer till beslut tagna i senaten jämfört med beslut tagna i representanthuset. Motsatsen gäller när det är fråga om delstater med högre invånarantal. Orsaken till detta är enligt samma forskare att små delstater vilka är överrepresenterade i senaten har större chans att bli medlemmar i viktiga utskott

eller kommittéer. Och det är där en stor del av viktiga förslag arbetas fram. Detta kan tänkas ske också i en kommun. Kommundelarna kan ses som delstater och kommunen kan ses som staten. Om mindre kommundelar uppnår det höga deltagande och den mobilisering som Jakobsen och Kjaer anser vara möjligt betyder de att de på samma sätt är överrepresenterade precis som i USA-exemplet.

En studie gjord på norsk regional beslutsfattande nivå av Fiva och Halse (2016) hävdar att det som brukar kallas valfläsk eller fenomenet med att favorisera sin hemstad förekommer. Återigen är det inte fråga om samma nivå som de finska kommunerna men eftersom de norska *fylkeskommuner* (regional nivå) har någorlunda liknande uppgifter som våra finska kommuner kan detta vara relevant. Favoriseringen av den egna hemstaden kan enligt samma författare antingen bero på en sådan enkel aspekt att dessa förtroendevalda på regional nivå delar intressena med de från samma hemstad. Ett annat alternativ är att politikerna är mer benägna att gå med på sina grannars önskemål och är väl medvetna om eventuella problem i den staden. Samma studie visar att politiker faktiskt tenderar att rikta medel mot sin hemtrakt om de tillhör det parti som har makten. Enligt samma norska studie är också de som röstar benägna att rösta på en kandidat från hemstaden, vilket ytterligare stöder teorin om att den lokala kopplingen är viktig. Det är vanligt att förtroendevalda tar steget upp från den lägsta beslutsfattande nivån till den regionala. På grund av bakgrunden i lokal politik favoriserar beslutsfattarna sina egna städer. Dessutom är effekten större hos förtroendevalda från mindre kommuner.

Det går enligt Fiva och Halse (2016) så långt att väljare bestämmer sig för parti enligt huruvida partiet har en kandidat från samma kommun på sin lista. Väljarna röstar på en kandidat från samma kommun på grund av att de är bekanta med området och har samma lokala intressen. Samma väljare förväntar sig att få fördelar genom att rösta lokalt. Det är så pass viktigt att partier tenderar att prioritera informationen om kandidatens hemkommun högt när information om kandidaterna ges.

Saarima och Tukiainen (2016) har genomfört en liknande studie med Finland som studieobjekt. Fokus i denna studie ligger på röstning i sammanslagna kommuner. Precis som tidigare diskuterats är representation från den egna före detta kommunen oerhört viktig för att säkerställa investeringar. I den nya kommunen är den före detta kommunen bara en kommunedel, fler delar alltså på kommunens budget. Väljarna röstar på en lokal representant för att försäkra sig om att de får sin beskärda del av den kaka som är de medel kommunen har att tillgå. Väljarna tenderar att rösta lokalt trots att valmöjligheterna vid val ökar tack vare kommunsammanslagningarna. Eftersom kandidatfältet i den

nya kommunen består av icke-lokala kandidater. Väljarna värdesätter lokal representation och en del väljare röstar till och med strategiskt för att säkerställa det.

Att utgå från att alla kommunkonstellationer beter sig likadant vid sammanslagning vore fel. Tidigare var det i allmänhet endast två kommuner som slogs samman. I sammanslagningar som skett på den senaste tiden har det blivit allt vanligare att en större mängd kommuner slås samman. Exempelvis kommunsammanslagningen med Uleåborg och omkringliggande mindre kommuner involverade så många som fem kommuner (Koski, Kyösti & Halonen 2013, 25). Andra sammansättningar är inte ovanliga. Det är alltså så att kommunsammanslagningar kan se väldigt olika ut i dagens läge. Slås flera mindre kommuner samman med en större kan det hända att dessa mindre kommuner tillsammans bättre kan hävda sig gentemot den stora. I sammanslagningar med en mindre och en större kommun förlorar i regel den mindre kommunen. Även om ovan tangerade teorier stöder den mindre kommunens dominans, oftast genom god mobilisering vid val. Gällande två relativt jämnstora och jämnstarka kommuner kunde vi anta att mobiliseringen av väljare och kandidater kunde leda till någon sorts dragkamp. Enligt teorin kan vi få *status quo*, kommundelarnas ansträngningar är jämnstarka och tar ut varandra. Alternativt lyckas den ena kommundelen mobilisera bättre och därmed tillskansa sig resurser som sedan leder till ett övertag. Detta är väldigt svårt att förutspå eftersom så mycket spelar in på vilken som blir den dominerande kommundelen i en sammanslagen kommun. Ett som däremot är säkert är att det väldigt ofta sker en maktkamp av något slag.

En granskning av vilket mål i Vörås sammanslagningsavtal som kan kopplas ihop med detta fokusområde ska också göras här. Mål nummer 24 som lyder som följer: *rättvis och jämlik behandling för alla invånargrupper* kunde vara ett sådant. Det återfinns i båda avtalen och paralleller kan dras mellan målet och det faktum att en del av teorin kring fokusområdet hävdar att det i samband med sammanslagningar alltid uppstår en dragkamp om resurser och makt.

4.5 Jämlikhet relaterad till kommunsammanslagningar

Många sammanslagningar (*mergers*) misslyckas på grund av att de inte uppnår sina mål, en delorsak till det här kan vara bristen på olika former av rättvisa i samband med sammanslagningar (Lipponen, Olkkonen & Moilanen, 2004, 391). Dessa olika former av rättvisa samt deras koppling till lyckade och mindre lyckade sammanslagningar kommer att tas upp här under.

Ett av de stora problemen när det kommer till sammanslagningar är den dominerande partens attityd och tankar kring vad det innebär att vara överordnad den andra parten, eller hur den andra parten ska

agera som underordnad. Detta är ofta en av orsakerna till att sammanslagningar inte lyckas (Meyer & Altenborg, 2007, 257). Dessvärre kan många sammanslagningar liknas vid koloniala erövringar istället för att det skulle råda någon sorts samarbetsanda. I förvaltningslitteratur anses det ofta att sammanslagningar alltid ska utföras med en anda av jämlikhet och balans. Meyer och Altenborg har studerat sammanslagningen mellan de två stora nordiska telekommunikationsbolagen Telia och Telenor. Genom att studera sammanslagningen hävdar de att jämlikhetsprincipen hade en negativ effekt på social integration just i detta specifika fall. Och att principen om att prioritera jämlikhet paradoxalt nog faktiskt kan motverka att de två bolagen blir ett.

Forskarna hävdar att orsaken till jämlikhetsprincipen ”inte fungerade” i denna sammanslagning är det faktum att de två telekombolagen är av olika storlek. Dessutom spelar det roll att sammanslagningen skedde mellan två länder och att företagen ägs av staten. De två senare orsakerna är emellertid inte intressanta inom ramen för den här avhandlingen medan det första går att applicera även på kommunsammanslagningar.

Ett av problemen gällande jämlikhet mellan parterna vid sammanslagningar är de falska förhoppningar som kan uppstå hos parterna när jämlikheten diskuteras. Sammanslagningar motiveras ibland med att den kommer att vara jämlik för båda parterna. Då kan kanske i synnerhet den svagare parten få en felaktig tro om att sammanslagningen kommer att vara totalt jämlik beträffande varje del av sammanslagningen. Ytterligare problem kan uppstå om organisationernas grundsyn på jämlikhet är väldigt olika varandra. Då kan det vara svårt att skapa någon sorts förståelse mellan de två organisationerna. Under processens gång kan individernas uppfattning av jämlikhet vara avgörande. Det är individerna som utgör organisationen och det finns lika många uppfattningar om jämlikhet som det finns individer. Dessa uppfattningar är givetvis väldigt subjektiva och i många fall har individer en jämlikhetsuppfattning som på något sätt gynnar dem (Meyer & Altenborg, 2007, 260).

I samband med sammanslagningar betyder jämlikhet till exempel indelningen av var ledande positioner finns rent geografiskt efter sammanslagningen. Jämlikhet kan också innebära huvudkontorets placering samt andra organisationen tillhörande enheter efter sammanslagningen (Meyer & Altenborg, 2007, 259). Vi bör fortsättningsvis komma ihåg att Meyer och Altenborg angriper frågan med hjälp av att se på förvaltning inom den privata sektorn. Studieobjektet i denna avhandling må vara offentligt även om de till stor del kan liknas vid företag inom den privata sektorn. Trots detta är teorin applicerbar även i kommunkontexten. När kommuner slår sig samman debatteras samma frågor gällande jämlikhet. Från vilken kommun kommer kommundirektören i den nya

kommunen? I vilken kommundel håller kommunfullmäktige sina möten? Var är kommunförvaltningens olika delar placerade? Det här är frågor som det tagits beslut om redan i det gemensamma samgångsavtalet för kommunerna, och kan därför antas spela en stor roll för kommunerna i fråga.

Allt det som nämndes ovan kan klassificeras som fördelningsjämlighet, där det viktigaste är jämligheten mellan individer. Teorin har kritiserats för att fokusera för mycket på utgången, i vårt fall varifrån exempelvis kommundirektören är. Som en sorts motvikt mot fördelningsjämligheten finns processjämligheten. Den sistnämnda teorin hävdar att individer inte enbart fäster uppmärksamhet vid utgången av beslut utan också jämligheten i beslutsprocesserna (Meyer & Altenborg, 2007, 259). Den har också definierats som den upplevda rättvisan i formella procedurer som används i organisationen när beslut fattas. Noteras bör att det är den upplevda rättvisan som avses, huruvida det faktiskt är rättvist när beslut fattas inom organisationen är egalt. I teorin om rättvisa i organisationer har också en tredje form av rättvisa lagts fram. Den kan kallas samspeletsrättvisa och den syftar också på den upplevda rättvisan som sker i organisationer när personer är i kontakt med chefer och beslutsfattare. Debatt har förts huruvida samspeletsrättvisan eller *interactional justice* kan ses som en egen form av rättvisa eller om den hör till processjämligheten, alltså *procedural justice*. Oavsett tillhörighet så har båda nämnda former av jämlighet en avgörande inverkan på anställdas beteende och attityd (Lipponen, Olkkonen & Moilanen, 2004, 393).

Uppfattningar om processjämlighet är goda indikatorer på hur attityder och beteende hos personalen skulle ta sig i uttryck när det sker drastiska förändringar, vilket en sammanslagning ändå kan anses vara. Processjämligheten brukar bli speciellt viktig när människor upplever osäkerhet. I samband med sammanslagning uppstår ofta osäkerhet hos anställda av flera orsaker. Det kan handla om en rädsla om att förlora jobbet för att nämna ett exempel. Enligt existerande teorier är det rättvisan eller jämligheten i de processer som används för att implementera förändring som är det viktiga för anställda och inte själva förändringarna i sig (Lipponen, Olkkonen & Moilanen, 2004, 395).

Två regler är speciellt viktiga när det kommer till jämlighet i sammanslagningar. Den första gäller rätten till representation och innebär att alla viktiga intressentgrupper och individer ska höras i sammanslagningsprocessen. Den andra handlar om jäv eller om man har egna intressen i den sammanslagning som ska ske. I det första fallet löses eventuella problem genom att inkludera båda parter i alla arbetsgrupper och när det är fråga om endast en post turas de två organisationerna om.

Gällande den andra regeln är det svårare att lösa eventuella problem. Om den ena organisationen är jävrig kan den inte utöva inflytande och då lider också jämlikheten (Meyer & Altenborg, 2007, 259).

Vid sammanslagningar av organisationer av olika storlek brukar ett av problemen vara att de ursprungliga organisationerna väljer en sorts jämlikhet som passar dem eller som kan gynna dem på något sätt. På grund av det här kan parterna ha olika åsikter om vad som är ett rättvist resultat av sammanslagningen. Därmed ökar risken för att en av parterna uppfattar resultatet som orättvist när det är fråga om sammanslagningar med olika stora parter. Därför finner Meyer och Altenborg att desto större skillnad i storlek det är mellan parterna i en sammanslagning desto större risk är det att jämlikheten har en negativ effekt på social integration (Meyer & Altenborg, 2007, 269). En annan viktig aspekt som togs upp tidigare är parternas upplevda uppfattningar om vilken part som är överordnad och vilken som är underordnad. Detta skapar friktion organisationerna emellan, vilket kan förvärras när man diskuterar hur tillgångar fördelas i en sammanslagning. (Meyer & Altenborg, 2007, 269). Allt detta tar förstås inte ställning till vilken historia de två parterna har. Finns det exempelvis gamla dispyter som glömts bort av allmänheten men som fortfarande är i färskt minne i organisationerna?

Att helt låta bli att ta ställning till jämlikhet i samband med sammanslagningar är omöjligt. Däremot kan sättet på vilket man väljer att operationalisera jämlikhet vara avgörande för sammanslagningens resultat. Det är väldigt svårt att fördela resurserna på ett sätt som gör att båda parterna nöjer sig, jämlikhet är inte en objektiv sanning. För individer som är en part i sammanslagningar kan det vara av vikt att fundera på hur missnöjda individer ska hanteras (Meyer & Altenborg, 2007, 270).

När organisationernas jämlikhet diskuterats glöms en viktig aspekt bort och det är jämlikheten hos organisationens människor, och framför allt den upplevda jämlikheten. Det har genomförts studier på hurudana effekter sammanslagningar har på anställdas beteende och välmående. Dessa studier har kommit fram till att sammanslagningar kan ha följder som förhöjda nivåer av stress, att man är mindre nöjd med sitt jobb och att man inte identifierar sig med sitt jobb. Alla dessa har börjat ses som tänkbara orsaker till att sammanslagningar misslyckas. Flera studier har också funnit bevis för att sammanslagningar är en bra grogrund för ett vi-mot-dem tänkande (Lipponen, Olkkonen & Moilanen, 2004, 392).

En av de mer intressanta frågorna i sammanslagna kommuner är huruvida beslutsfattarnas hemkommun (före sammanslagning) påverkar service, mängden jobb, investeringar och så vidare i

de olika kommundelarna (efter sammanslagning). Det finns viss oro bland invånare för att ens kommundel ska komma att missgynnas på grund av liten eller ingen representation i kommunens beslutsfattande organ. Harjunen, Saarimaa och Tukiainen (2017) har studerat detta och har kommit fram till att offentliga arbetsplatser i den före detta kommunen minskar. Det här sker om samma före detta kommun är dåligt representerad i det nya beslutsfattande organet i kommunen. Ytterligare visar samma studie att mängden administrativa arbetsplatser minskade och flyttades dessutom till den större kommunen i sammanslagningen. Detta är inte en lika direkt minskning av service eller välfärd som mängden arbete i bildningssektorn. Dessa arbeten hölls på samma nivå även efter sammanslagningen. Den studie som gjorts av Harjunen, Saarimaa och Tukiainen visar tecken på att sådan service som används dagligen av invånarna är den som påverkas minst av sammanslagningar. Utbildningen är ett bra exempel på det här fenomenet. Däremot minskar mängden arbete inom social- och hälsovården i kommundelar med dålig representation i fullmäktige. Därmed kan det antas att nytta och kostnader fördelas ojämnt inom den nya sammanslagna kommunen. Därför är också den oro som nämns ovan delvis befogad.

Mål nummer 25 som också utgör det sista målet i de mål som ska analyseras närmare och som presenteras i tabell 1 är ett rätt allmänt mål. Det kallas för *rättvist och jämnt* utan att det egentligen specificeras ytterligare. Därför kunde det eventuellt passa ihop med flera av de teoretiska aspekter som nämns i kapitlet ovan. Till exempel den del som anser att kommunernas uppfattningar om vem som är överordnad och vem som är underordnad spelar roll för hur lyckad sammanslagningen blir. Detta är något som är dolt och som åtminstone inte uppträder i sammanslagningsavtalet. Trots detta är det omöjligt att helt utesluta dess påverkan.

4.6 Personalen i kommunsammanslagningar

Personalen är en del som lätt kan glömmas bort i processen kring kommunsammanslagningar. Trots detta hävdar många att personalen innehar en nyckelroll gällande huruvida sammanslagningen lyckas eller inte. Det här tangerades i viss mån i föregående kapitel men kommer även att tas upp här. Därför kan detta kapitel delvis ses som en fortsättning på det föregående kapitel. Dessutom kommer fokus i detta kapitel att ligga på personalen medan fokus i det föregående kapitel var personalen som en del av jämlikheten i en sammanslagning.

I studier kring personal och kommunsammanslagningar har en stor del av studierna fokuserat på hur kommunen kan ta med personalen i hela processen. Detta är, precis som nämntes i föregående kapitel, oerhört viktigt. Å andra sidan kan ledarskapet emellertid klassas som lika viktigt. De i flera fall invecklade kommunsammanslagningarna ställer stora krav på ledarnas förmåga att kunna leda också när organisationen förändras.

När organisationen förändras bryts de sociala eller psykologiska kontrakt som existerar mellan ledarna och personalen. Dessa kontrakt innehåller osynliga förväntningar hos båda parter vad gäller arbetsuppgifter, effektivitet och andra liknande aspekter. Det är formandet av dessa kontrakt som kan vara problematiskt i nya organisationer. Det kan ta sin tid innan kontrakt är skapade. Det i sig kan vara något som gör att en sammanslagning misslyckas eller att den utvecklas långsamt och kommunen förblir splittrad längre. Det här togs delvis upp också under föregående kapitel. Detta kunde alltså beskrivas som social integration, vilket Meyer och Altenborg tar upp som en aspekt som kan falla i samband med sammanslagningar. De fokuserar å sin sida i huvudsak på att den sociala integrationen lider om inte jämlikheten beaktas på rätt sätt (Vakkala, 2012, 19).

Vakkala (2012) hävdar i sin rapport och tillika avhandling att den klassiska *top-down*-styrningen som dominerar i kommunerna blir tung för ledarna när förändringar ska genomföras. Detta beror till stor del på att ledarna redan har för lite tid för att genomföra sina normala arbetssysslor. Det leder i sin tur till att ledarna har mycket lite tid för närvaro och diskussion med sina underställda i personalen. Problematik uppstår på grund av att behovet för personalen av diskussion och närvaro från sina överordnade ökar när organisationen genomgår en förändring. I samband med kommunsammanslagningar agerar personalen ibland helt tvärt emot vad som vore det bästa för organisationen. Det är enligt Vakkala (2012) å andra sidan helt naturligt att personalen och ledningen agerar på ett defensivt sätt när de står inför förändringar. Dels på grund av den nyss nämnda vanliga defensiva reaktionen i kombination med brådska och oklara bestämmelser eller direktiv kan leda till en situation där sammanhållningen och stämningen på arbetsplatsen försvagas. Det här kan leda till att personalen motarbetar den reform som är tänkt att genomföras. All form av motstånd är inte synlig utan det kan lika väl betyda att en arbetstagare låter bli att göra en arbetsuppgift eller låter bli att delta i något.

Det tidigare nämnda och enligt Vakkala (2012) väldigt viktiga psykologiska kontrakt som borde existera mellan ledare och underordnade är ett problem vid sammanslagningar. Det som orsakar problemen med kontrakten är helt enkelt att ledarna ofta byts ut i samband med

kommunsammanslagningar. Extra problematiskt blir det om ledarna byts ut flera gånger, vilket inte är ovanligt. Ur en ledares synvinkel byggs dessa kontrakt upp genom växelverkan, genom att ge stöd och genom att vara närvarande. Vakkala (2012) konstaterar samma som Meyer och Altenborg (2007). De är att rättvisa i processen kring sammanslagningen är oerhört viktig. Även om den förstnämnde författaren koncentrerar sig på endast personalen. Icke rättvis behandling av personalen i sammanslagningsprocessen försämrar framför allt sammanhållningen på arbetsplatsen. Utöver det kan det leda till osäkerhet och ökad känsla av press hos de anställda.

Om förändringar som till exempel kommunsammanslagningar är utmanande för underordnade är den också utmanande för de överordnade. Enligt Vakkala (2012) är det i synnerhet under förändringen som ledarna upplever sin arbetsbild som oklar. De underordnade upplever ofta att deras ledare inte är tillräckligt närvarande under sammanslagningsprocessen. Ledarna i sin tur upplever samma sak. En orsak till detta kan vara att stereotyp personalledning i många organisationer fortfarande är kortsiktigt uttänkt och reaktivt. Stereotyp personalledning använder sig också i huvudsak av människorelationer som främsta utgångsläge. Medan idealtypen vore personalledning som är strategisk och proaktiv. Tron på vikten av det psykologiska kontraktet bland anställda i både ledarställning och de som är underordnade varierar mycket. Bra ledarskap bidrar i förlängningen till mer engagerade och bättre motiverade arbetstagare.

4.7 Sammanfattning av litteratur

Alla dessa följder av kommunsammanslagningar sammanfattas här genom en lista över vilka hypoteser som kan tillskrivas de olika målen som återfinns i listan under kapitel 3.4.3. Den listan innehåller de mål som inte kunde direkt avfärdas som svåråtkämpliga eller avklarade eller icke avklarade.

10 Totala inbesparingar. Hypotesen är att inbesparingar kan uppstå på enhetsnivå och inte organisationsnivå. Det är storleken på till exempel skolan och inte kommunen som avgör om stordriftsfördelar uppstår. För Vörå kan detta innebära att inbesparingar uppstår tack vare kommunens mål med att harmonisera gruppstorlekar. Detta kan å andra sidan ha en motsatt effekt beroende på vilka gruppstorlekar kommunen bestämmer sig för. Ett annat beslut som kan innebära inbesparingar genom stordriftsfördelar är kommunens beslut att bygga ihop avloppssystemen.

15. Bevara servicenivån i de olika kommundelarna så länge underlag finns och det är ekonomiskt försvarbart. Hypotesen kopplad till detta mål är att ena kommunen vinner medan den andra blir kvar på samma nivå. Det kan innebära att sammanslagningen är något positivt för den kommun med lägre servicenivå medan ingen förändring sker i den eller de kommuner med högre servicenivå. I Vörås fall där ett av målen var att utveckla åldringsvården kan det innebära att den nya kommunen väljer den kommuns servicenivå som är högre från förut. Därför får åldringarna i en av kommunerna inte en förbättrad åldringsvård medan åldringarna i den andra kommunen får en betydligt bättre vård.

16. Utveckla kommunens service. Hypotesen kopplad till detta mål är att kommuner genom sammanslagning kan uppnå en specialisering av servicen. Detta innebär med andra ord en bättre service vad gäller kvaliteten. I Vörås fall kan detta exempelvis betyda att Oravais som från tidigare redan hade en välutvecklad flyktingmottagningservice inte får en förbättrad sådan tack vare sammanslagningen medan Vörå-Maxmo tog flera kliv framåt gällande servicenivån på flyktingmottagningen i och med sammanslagningen.

21. Invånarnas påverkningsmöjligheter viktiga. Hypotesen kopplad till detta mål är att avståndet mellan politiker och invånare ökar efter sammanslagningar. Detta tar sig sedan i de flesta fall i uttryck i att det blir svårare för invånarna att få sin röst hörd och tröskeln till att ta kontakt med en förtroendevald blir allt högre. Det är precis det här som kan hända i Vörå, efter sammanslagningen kanske inte den närmaste politikern kommer från grannstugan utan några byar bort och då är det inte lika lätt för invånaren i fråga att ta kontakt.

23. Rättvis och jämlik behandling för alla invånargrupper. För denna målsättning finns ingen klar hypotes. Målet hör emellertid till de mer självklara för en kommun. De flesta kommunerna vill knappast diskriminera någon invånargrupp. I och med de stora förändringar som en sammanslagning innebär i en kommun kan ändå invånargrupper bli bortglömda. Detta sker troligtvis oavsiktligt. För Vörå och andra kommuner i samma situation kan det exempelvis hända att stödet till egenföretagarna glöms bort på grund av att de stora förändringarna som sker.

24. Rättvis och jämlik behandling för alla kommundelar. Till detta mål har följande hypotes kopplats: En dragkamp om resurser och makt existerar alltid. Det som avses mer specifikt med detta är dragkampen mellan de olika kommundelarna och framför allt de förtroendevalda från kommundelarna. I fallet Vörå betyder det här att någon av kommundelarna förlorar i denna dragkamp.

För den enskilde invånaren är kampen om makt mindre skadlig jämfört med kampen om resurser, åtminstone om man väljer att se på saken ur ett kortare perspektiv.

5 Resultat och analys

Detta kapitel består av en genomgång av ekonomiska nyckeltal (avsnitt 5.1), medan resten är en analys av kommuninvånarnas syn på olika omständigheter i Vörå kommun. Detta sker som bekant med hjälp av enkätsvaren från ARTTU 2-enkäten. Resultaten från analysen ska sedan ställas mot de antaganden och hypoteser som fåtts från Vörås båda sammanslagningsavtal för att se om det med hjälp av resultaten kan dras slutsatser gällande hypoteserna. Hypoteserna i sin tur kopplades ihop med målen i slutet av föregående kapitel. Slutsatserna går igenom i kapitel 6. För att ytterligare göra en jämförelse och för att eventuellt urskilja olikheter i svar från Vörå jämförs resultaten från Vörå med rapporter gjorda på hela kommunmaterialet eller med figurer från samma material.

Den metod som kommer att tas upp i detta stycke är av mer klassisk natur när det kommer till akademiska studier. Uppbyggnaden av studien är i huvudsak en envariabelfråga med frekvensmått. Detta gäller kapitlen 5.2, 5.3 och 5.4. Typiska frågor som enligt Essaiason et. al. (2017) ställs när det kommer till envariabelfrågor är beskrivande sådana. I de tre ovannämnde kapitlen är frågan egentligen följande: *Vad anser invånarna i Vörå om kommunens ekonomi, service och demokrati.* Frekvensfördelningen är ett av de mest användbara verktygen för studien enligt Esaiasson et. al. (2017) och det är också analyser baserade på sådana som använts i de tre kapitlen som diskuterats ovan.

Datamaterialet beskrevs ovan. I korthet är det fråga om en enkät som riktats till flera kommuner där invånarnas åsikter om kommunen efterfrågas. Materialet är stort med många kommuner men i denna avhandling används endast svaren från Vörås kommuninvånare. Frekvensfördelningen är användbar med den här typen av material där frågan kan vara något i stil med *vad anser du om kommunens äldrevård* och där svaren består av en femgradig skala där alternativen där 1 innebär att invånaren anser att äldrevården är väldigt dåligt skött och 5 innebär att invånaren anser att äldrevården i kommunen är väldigt väl skött. Vidare presenterar Esaiasson et. al. (2017) möjligheten till att ange svaren i procent av det totala antalet svarande, vilket också används i den här avhandlingen. Det är på sitt sätt en enkel metod, men det gör resultatet lättare att överblicka. I all sin enkelhet innebär det att mängden svar på ett alternativ räknas i förhållande till det totala antalet svar. Frekvenstabeller med procent går att använda i de flesta studier, undantaget är variabler med allt för många kategorier. Dessa kan gott analyseras men de kan bli svåra att presentera på ett överskådligt sätt (Esaiasson et. al. 2017, 364).

En annan aspekt som kan vålla problem är det relativt smala urval som används i studierna som nämns ovan. Det är som bekant endast de som svarat på enkäten från Vörå som undersöks. Mängden svar per fråga pendlar mellan 150 och 200 svar på de mer vanliga frågorna medan sådana om till exempel service som inte används av alla kan ha väldigt få svar. Lantz (2014) skriver något som kan anses självklart men som ändå bör nämnas. När något studeras bör urval göras på grund av att det är nästan omöjligt och väldigt arbetsdrygt att utföra så kallade totalundersökningar. Däremot är stora urval att föredra eftersom det föga överraskande går att göra bättre antaganden och generaliseringar utgående från detta. I fallet med denna avhandling är det förstås själva studieobjektet som sätter gränserna. Det är Vörå som är av intresse och resten av kommunerna i urvalet är inte intressanta.

Man kan också se på frågan ur ett mindre perspektiv och se Vörå som ett urval, vilket bör göras i en studie av detta slag. Vid studier av populationer kommer en viss osäkerhet i studien också från alla de som man inte kan undersöka i populationen, det vill säga de som lämnar utanför. Med detta i åtanke kan studien ses i ett bättre ljus eftersom en relativt stor del av den tillgängliga populationen fångas upp jämfört med flera andra studier (Lantz, 2014, 113)

Avsnitt 5.5 är unikt på så sätt att i det används en annan analys än i de tre avsnitt som kommer före det. Metoden som används är korstabellanalys. Detta kan enligt Esaiasson et. al. (2017) anses vara en av de mest grundläggande sambandsanalyser för samhällsvetenskapliga studier. Analysen görs genom att de olika frågor ur materialet som får agera representant för de tre olika huvudfokusområden ekonomi, service och demokrati jämförs med i vilken kommun del respondenten bor. Resultaten är sedan ämnade att illustrera skillnader i åsikter mellan kommundelarna på samma frågor. Det här ger givetvis inte svar på den faktiska situationen gällande de tre fokusområden men nog vad respondenterna anser. Vilket även är det som eftersträvas. Detta beskrivs mer ingående i det aktuella kapitlet.

Alla analysenheter i kapitel 5.4 återfinns på nominalskalan. I analysen är det fråga om vilken kommun respondenten bott i före sammanslagningarna. Nominalskalan kännetecknas av att analysenheterna har olika kategorier. Indelningen är helt godtycklig eftersom det inte existerar någon inbördes ordning mellan kategorierna. Ingen kategori är alltså högre eller bättre än den nästa. Likväl är det nödvändigt att indela dessa för att kunna utföra en analys överhuvudtaget (Esaiasson et al. 2017, 373). Analysenheterna är de som sedan analyseras med hjälp av den nyss nämnda korstabellanalysen i kombination med en exempel fråga från de tre övriga fokusområdena, däremot återfinns exempel frågorna på ordinalskalan. Den är annars lik nominalskalan med den skillnaden att en

inbördes ordning existerar. Eftersom svaren består av en femgradig skala där svarsalternativet ett innebär att man är missnöjd eller inte håller med påståendet och svarsalternativet fem betyder att man håller med eller är nöjd.

I kapitel 5.1 är det inte fråga om en regelrätt analys utan mer en översikt över Vörås ekonomi över tid tillsammans med de kommuner som sedan kom att bilda det Vörå som existerar idag. Dessa tjänade delvis som mätare i kapitel 3.4 och dess underkapitel 3.4.1 i vilket målsättningarna ur sammanslagningsavtalen utvärderades som antingen uppfyllda eller icke uppfyllda. Ekonomiöversikten har fortsättningsvis tagits med här på grund av att den bidrar till att ge en mer heltäckande bild av kommunens situation i stort och utvecklingen av denna. Materialet i 5.1 analyseras med hjälp av en sorts kvantitativ innehållsanalys. Den är en av de mer primitiva metoderna som används i samhällsvetenskapliga studier. I korthet innebär tillämpning av metoden att innehållet av något undersöks, det kan innebära olika sorter av muntligt-, skriftligt- eller bildmaterial. Kvantitativ syftar på att de enheter som undersöks är likvärdiga och därför går att jämföra, utöver detta har de numeriska värden (Esaiasson et. al. 2017, 199).

5.1. Genomgång av kommunens ekonomiska nyckeltal

Nedan kommer kommunens ekonomiska nyckeltal över tid att gås igenom. När det gäller denna granskning kommer i huvudsak statistikcentralens kommunstatistik att användas. Dessa nyckeltal har tagits med för att utgöra ett komplement till analysen i 5.2 som behandlar vad invånarna tänker och tycker kring kommunens ekonomi och förvaltning. Utgångspunkten är de så kallade kriskommunkriterierna. Kriterierna för en kriskommun används vid denna granskning för att det ger en fingervisning om var man ska dra gränser för när problem uppstått. Målet är alltså inte att utreda huruvida Vörå eller dess före detta kommuner är i kris eller inte.

Angreppssättet i detta kapitel kan i enligt med Esaiasson et al. (2007, 394) klassas som en beskrivande envariabelfråga. Eftersom frågan kan tänkas vara något i stil med ”Vad händer med kommunens ekonomi efter sammanslagningar?”.

Följande nyckeltal kommer att användas:

- överskott eller underskott i kommunkoncernens balansräkning

- kommunkoncernens årsbidrag
- kommunens inkomstskattesats
- lånebelopp per invånare i kommunkoncernen
- kommunkoncernens relativa skuldsättning

Nyckeltalen ingår i § 118 kommunallagen (finlex.fi, kommunallagen)

För logikens skull inleds granskningen av Vörås ekonomi från år 2006 fram till år 2016 med siffror på underskott eller överskott i balansräkningen. Precis som det görs i § 118 i kommunallagen. Analysen kommer även att följa ordningen i nämnda paragraf genomgående.

Tabell 2: Underskott eller överskott i kommunkoncernens balansräkning, uttryckt i euro per invånare

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Maxmo	-160										
Vörå (-2006)	62										
Vörå-Maxmo		155	70	178	64						
Oravais	-95	20	6	86	57						
Vörå						11	-86	-106	262	100	42

Tabellen ovan behandlar huruvida kommunkoncernen i fråga uppvisar ett överskott eller underskott i balansräkningen. Argumentation kan föras för att det här nyckeltalet är det viktigaste eftersom det presenteras först i lagen. Viktigast enligt lagstiftarna det vill säga. Ett underskott i balansräkningen är ett tecken på en något svag ekonomi.

Siffrorna i tabellen visar att Maxmo verkar vara den kommun som klarade sig sämst sett till underskott eller överskott tätt följd av Oravais. Vörå å sin sida klarade sig bättre även om kommunen som upphörde att existera i den här formen 2006 inte visar något jättestort överskott. Sett till hela den undersökta perioden bör det sägas att det är fråga om tidigare kommuner och nuvarande kommun som har en ekonomi i balans. Det har skett uppgångar och nedgångar men det aldrig varit fråga om speciellt oroväckande dåliga ekonomiska siffror.

Det är alltså så att det är kommunkoncernens nyckeltal som ska användas i enlighet med kommunallagen § 118 och inte kommunens. I och med att lagen som detta baserar sig på kom till 2015 så tillhandahåller också statistikcentralen de flesta siffror på koncernnivå först från och med

2015. Tidigare var kommunkoncernen av mindre betydelse och nämns till exempel bara flyktigt i versionerna från 2005 och 2009 av *Så fungerar kommunen*. Däremot ägnas kommunkoncernen mycket uppmärksamhet i versionen från 2017. Texterna ges ut i samband med varje kommunalval av kommunförbundet och de kan beskrivas som en slags guide för allt från förtroendevalda till vanliga kommuninvånare. Kommunkoncernens roll har vuxit sig större med tiden allt sedan 1995 när den först omnämndes i lagen. År 2007 bestämdes det för första gången om kommunkoncernen och dess ledning i lag. En reglering lades till i lagen år 2013 gällande kommunens verksamhet på marknaden eller med andra ord regleringar gällande bolagiseringstvång. Kommunkoncernens roll förstärktes ytterligare i och med lagändringar år 2015 i kommunallagens första kapitel. Med denna reglering förtydligar man att koncernformen är det normala sättet för kommunen att agera (Majoinen, Sallinen & Seppälä, 2017, 103).

Tabellen nedan uttrycker årsbidraget per invånare per år. Årsbidraget är den mängd medel som återstår efter att löpande utgifter är betalda. Årsbidraget används främst som mått på att bedöma den interna finansieringens tillräcklighet. Det är denna summa som sedan brukar användas till investeringar, placeringar och amorteringar i kommunen (Statistikcentralen.fi, årsbidrag). Därför är den viktig när kommuners ekonomi studeras och därför är den också viktig i studien om utförs i denna avhandling. Målet för många kommuner är att årsbidraget ska täcka avskrivningarna, detta betyder att kommunen inte behöver skuldsätta sig. Om årsbidraget är negativt räcker den interna finansieringen inte till för att täcka de löpande utgifterna (Statistikcentralen.fi, årsbidrag).

Tabell 3: Årsbidrag per invånare

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Maxmo	20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vörå (-2006)	195	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vörå-Maxmo	-	315	234	327	189	-	-	-	-	-	-
Oravais	89	170	171	232	200	-	-	-	-	-	-
Vörå	-	-	-	-	-	207	114	97	399	268	454
Vörå kommunkoncernen										422	583
Hela landet	327	382	363	340	461	384	249	380	406	384	494
Hela landet, kommunkoncernen										815	966

Siffrorna visar på att det åtminstone inte finns någon kommun i tabellen med ett negativt årsbidrag. Det här är givetvis bra för kommunen och även om årsbidraget fluktuerat en aning ser det ut som om sammanslagningarna har haft en positiv effekt på årsbidraget.

Det som även går att utläsa är att framför allt Maxmo tjänade på den första sammanslagningen eftersom kommunen hade ett ordentligt lägre årsbidrag per invånare än den före detta kommunen Vörå. Förutsatt att årsbidraget använts på ett sådant sätt som gynnat invånarna. Däremot låg kommunerna Oravais och Vörå-Maxmo på relativt lika nivå när sammanslagningen gjordes. Till att börja med sjönk årsbidraget för att sedan stiga över högre nivåer än det låg på i de tidigare självständiga kommunerna.

Ett av målen som ställdes upp i det andra sammanslagningsavtalet var att hålla kommunens skatteprocent under 19 % (se tabell 1). Det framgår inte exakt huruvida det är tänkt att gälla under en längre period eller om det ska vara en mer kortvarig målsättning. Å andra sidan är målet skrivet på ett sådant sätt att det verkar vara en allmän målsättning som därmed också ska eftersträvas efter att sammanslagningsavtalets giltighetstid löpt ut. Det är enligt avtalet trots allt fråga om en riktgivande målsättning och skatteprocenten fastställs av kommunfullmäktige varje år.

Det är inte svårt att utläsa att denna målsättning inte uppfyllts. Å andra sidan så har medeltalet i hela landet också stigit över detta medeltal. Förklaringen kan därför mycket väl bero på faktorer som ligger utom kommunens påverkningsområde.

För att ta en titt på vinnare och förlorare gällande inkomstskatteprocenten följs samma mönster som i tabell 2. Invånarna i Maxmo vinner på den första sammanslagningen eftersom kommunen hade högre skatteprocent än Vörå vid tillfället. Notera att det här utgår från att kommuninvånare föredrar så låg skatteprocent som möjligt i kombination med den riktgivande gränsen om 19 %. Procenten hölls ändå under 19 % i Vörå-Maxmo, medan den redan från och med 2007 låg på 20 % i Oravais. Efter sammanslagningen 2011 mellan Oravais och Vörå-Maxmo hölls inkomstskatteprocenten på 19 % fram tills 2014 då den steg till 20 %. På det sättet kan det för invånare från den nuvarande kommundelen Oravais ses som en förbättring under de tre åren.

Tabell 4: Inkomstskatteprocent, uttryckt i %

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Maxmo	20,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vörå (-2006)	19,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vörå-Maxmo		18,75	18,75	18,75	19,00	-	-	-	-	-	-
Oravais	19,50	20,00	20,00	20,00	20,00	-	-	-	-	-	-
Vörå						19,00	19,00	19,00	20,00	21,00	21,00
Hela landet	18,40	18,46	18,55	18,59	18,98	19,17	19,25	19,38	19,74	19,82	19,85
Gränsvärdet	19,40	19,46	19,55	19,59	19,98	20,17	20,25	20,38	20,74	20,82	20,85

Det bör också tilläggas att det inte är troligt att kommunerna godtyckligt höjer sin inkomstskatteprocent. Under kapitel 3.2 om kommunal service poängteras det att konkurrens kommuner sinsemellan existerar. Kommunerna konkurrerar främst med god service eller med låga skatter. Både Reingewertz (2012) och Allers & Geertsema (2016) skriver om detta. Det vore att skjuta sig själv i foten för kommunen om den skulle höja skatterna mer än i förhållande till de höjningar som kommunen mer eller mindre tvingas till av externa faktorer. Däremot skriver författarna också att det finns en risk att den naturliga konkurrens som finns mellan kommuner kan försvinna i och med kommunsammanslagningar. Det här kan emellertid tänkas gälla internationella sammanslagningar som kan vara mycket större än de typiska finska sammanslagningarna med två eller tre inblandade kommuner. Vörå konkurrerar fortsättningsvis med sin service och skatteprocent.

Beträffande kommunallagen och dess § 118 ska kommunen inte låta sin inkomstskattesats stiga med en procentenhet högre än landets genomsnitt. Detta har skett både 2015 och 2016, vilket framgår ur tabellen. År 2006 lyckades både Oravais och Maxmo med samma bedrift. De resterande åren av Oravais existens som en självständig kommun överskred man gränsvärdet. Det svängde åt andra hållet för det sammanslagna Vörå åren 2011 till 2013. Under dessa år underskred kommunen till och med hela landets medeltal.

Lånebeloppet är en fråga som inte omnämns i sammanslagningsavtalen. Däremot är det ett av de nyckeltal som alla ska ha överskridits i två år för att kommunen ska klassas som i kris och därför ska utvärderas. I enlighet med § 118 i kommunallagen (410/2015) ska gränsen på lånebeloppet per invånare inte överskrida landets medeltal med över 50 %.

Ur tabellen kan det utläsas att Maxmo hade ett högre lånebelopp per invånare än Vörå före sammanslagning med samma kommun. Däremot så är det inte alls nära det gränsvärde som omnämns i lagen. Lånebeloppet sjönk genast vid sammanslagningen, riktigt mycket dessutom. Detta understöds med att kommunen Maxmos totala skuld år 2006 uppgick till 1 253 000 och kommunen Vörå-Maxmos totala skulder år 2007 uppgick till 1 381 000. Det kunde i sådana fall betyda det i praktiken är Maxmos skuld som flyttats över till den dåvarande nya kommunen. Detta är förstås ett helt korrekt förfarande i samband med kommunsammanslagningar. Efter sammanslagningen mellan Vörå och Maxmo minskade lånebeloppet kontinuerligt.

Oravais lånebelopp höll däremo en stadigt hög nivå under åren som föregick sammanslagningen 2011. Ett liknande fenomen upprepar sig i den senare sammanslagningen som i den första. Ena

kommunen, i det här fallet Vörå-Maxmo, har ett väldigt litet lånebelopp och detta skjuter i höjden genast efter sammanslagningen. Det är främst Oravais lånebelopp från tidigare som orsakar den höjning i lånebeloppet för den sammanslagna kommunen Vörå från och med 2011 och framåt. 2014 kan en liten sänkning skönjas varefter lånebeloppet ökar igen.

Tabell 5: Lånebelopp per invånare i kommunkoncernen

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Maxmo	1871	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vörå (-2006)	250	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vörå-Maxmo	-	701	557	556	551	-	-	-	-	-	-
Oravais	1999	1554	1506	1852	1461	-	-	-	-	-	-
Vörå	-	-	-	-	-	1151	1276	1762	1528	1666	1843
Hela landet	3580	3725	3901	4248	4568	4724	5034	5538	5766	5973	6144

Som nämndes tidigare är alla undersökta kommuner ordentligt under det gränsvärde som omnämns i kommunallagen (410/2015). Däremot har kommunerna klarat sig olika väl över alla de studerade åren. För det Vörå som existerade före 2006 var lånebeloppet väldigt bra jämfört med alla andra kommuner och år i tabellen. Maxmo och Oravais har rejält högre lånebelopp i kommunkoncernerna per invånare än Vörå. Trots detta ligger de fortfarande mycket under det nationella medeltalet och därmed även gränsvärdet som är 1,5 gånger medeltalet. Det som kallades Vörå från 2011 och framåt uppvisar en stigande trend med undantag av 2013 och 2014. I sin helhet kan det därför sägas att kommunernas ekonomiska situation vad beträffar lånebelopp är rätt bra. Det kan inte heller sägas att det finns stora skillnader i lånebeloppen. Hur stor andel lån som kan anses vara en bra andel är en fråga som är svår att besvara. Däremot kan det konstateras att kommunsektorns skuldsättning har ökat hela tiden under 2000-talet. Kommuner gör precis som andra organisationer och aktörer vilket innebär att de upptar lån i större utsträckning när räntenivån är fördelaktig för låntagande. En stor förändring beträffande skuldsättning och belåning i kommunerna är att den största andelen lån numera finns placerad på kommunens bolag och därmed på kommunkoncernen medan lånen tidigare fanns hos kommunen själv (Sirpa Korhonen & Maria Merisalo, 2009, 154)

Ännu viktigare än § 118 i kommunallagen är skrivningen i sammanslagningsavtalet. Enligt avtalet är målet för kommunen att hålla den relativa skuldsättningsgraden under landets medeltal. Efter en snabb överblick av siffrorna kan det konstateras att den relativa skuldsättningsgraden alltid hållits under landets medeltal. Ibland förstås mera och ibland mindre. Inget tyder heller på att den relativa skuldsättningsgraden skulle krypa ovanför landets medeltal inom den närmaste framtiden.

Gränsvärdet i § 118 i kommunallagen är 50% över landets medeltal, enligt lagen ska kommunen hålla sig under detta för att klassas som ekonomiskt stabil. För Vörås del kan man utläsa ur tabell 7 att kommunen är långt under detta gränsvärde.

Tabell 6: Relativ skuldsättningsgrad, uttryckt i %

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Maxmo	40,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vörå (-2006)	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vörå-Maxmo	-	17,9	14,5	14,2	15,5	-	-	-	-	-	-
Oravais	24,9	26,3	22,9	27,1	19,1	-	-	-	-	-	-
Vörå	-	-	-	-	-	22,5	23,7	28,4	26,1	29	28
Hela landet	42,1	42,5	41,9	44,6	44,5	45,4	48,3	50,7	52,0	54,9	55,7

Med relativ skuldsättningsgrad avses hur stor del av kommunens verksamhetsintäkter, skatteintäkter och statsandelar som krävs eller skulle krävas för att betala tillbaka det främmande kapitalet. Detta brukar anges i procent och desto lägre den relativa skuldsättningsgraden är desto bättre. Enligt Korhonen och Merisalo (2009) är allt som är under landets medeltal, som vid tillfället för bokens utgivning var ca 42 %, eftersträvansvärt. Dessutom är den relativa skuldsättningsgraden ett användbart mått för jämförelse av kommuner. Detta beror på att anläggningstillgångarnas ålder, hur de värderas och avskrivningsmetoden inte har någon inverkan på nyckeltalets värde.

Det kunde sägas att den relativa skuldsättningsgraden delvis svarar på samma frågor som lånebeloppet. Den tar detta dock ett steg längre och sätter skulden i relation till de medel som finns till förfogande.

Extra mycket uppmärksamhet bör fästas vid tabell fyra och sex eftersom dessa direkt ger svar på om de gränser kommunen strävade efter att håla sig till vid tecknandet av sammanslagningsavtalet uppfylldes. Dessa är alltså inkomstskatteprocenten (tabell 4) och relativ skuldsättningsgrad (tabell 6). De övriga tabellerna kan anses bredda bilden av den studerade kommunens ekonomi.

Gällande själva siffrorna kan det konstateras att både den nuvarande sammanslagna kommunen Vörå och alla de före detta kommunerna har hållit sig på en bra nivå och inom de ramar som satts både i litteraturen och § 118 i kommunallagen samt i sammanslagningsavtalet.

Precis som i fråga om tabell 2 är det dessvärre så att nyckeltalen ifråga inte finns att tillgå på kommunkoncernnivå. Jag har ändå valt att redovisa för skuldsättningsgraden på kommunnivå

eftersom det ger en fingervisning om situationen i kommunen. Dessutom var nyckeltalen i tidigare lagstiftning näst intill identiska.

5.2 Ekonomi

Nedan följer en genomgång av kommuninvånarnas åsikter när det kommer till ekonomi och förvaltningen av denna.

Tabell 7: Kommuninvånarnas syn på frågor som rör ekonomi och förvaltning på skalan 1 (helt av annan åsikt) – 5 (helt av samma åsikt). Procent. Källa: Finlands kommunförbund, ARTTU2: Invånarundersökningen 2015

	1	2	3	4	5	N
Kommunens ekonomi är väl skött	12,4	17,6	39,4	24,1	6,5	170
Bättre att höja kommunalskatten än att skära ner den kommunala servicen	6,2	8,0	32,7	28,4	24,7	162
De kommunala tjänsterna kan effektivieras så att skatten kan sänkas	9,8	15,2	32,3	23,8	18,9	164
Kommunens självständighet är så viktig att jag är beredd att ge avkall på servicen och/eller godkänna en höjning av skatten	15,3	23,9	25,2	19,0	16,6	163
Kommuner borde gå samman till större enheter	39,2	19,3	24,7	6,6	10,2	166
Min egen kommun borde gå samman med en annan kommun eller andra kommuner	44,5	17,7	18,9	7,9	11,0	164

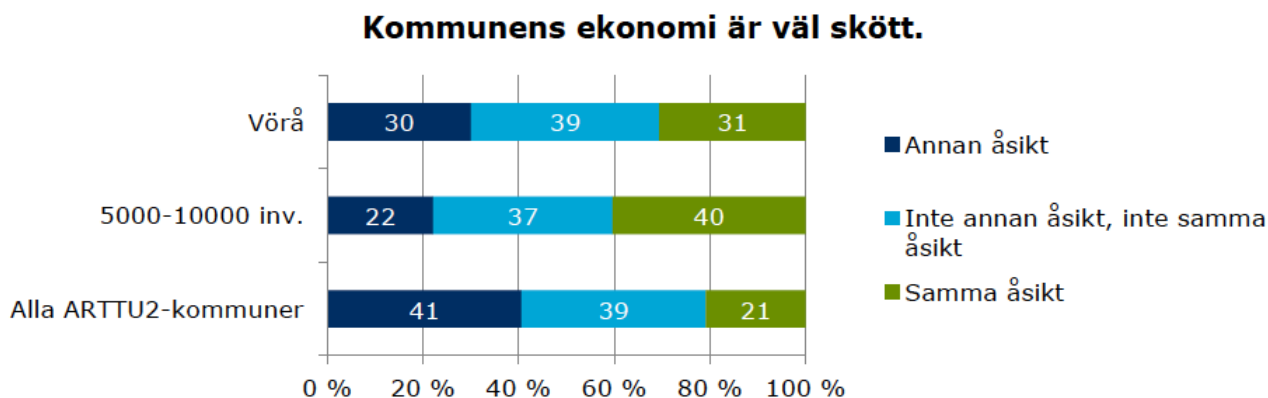
Här följer en redogörelse för resultaten i tabellen. Vad kan då utläsas ur denna tabell? En av de mer intressanta frågorna är den som rör skattehöjning och den som rör skattesänkning. Det var så att kommunen genom det senare sammanslagningsavtalet hade en målsättning att hålla kommunens inkomstskatteprocent under 19 %. Detta lyckades kommunen inte med (tabell 4 och tabell 1, mål 1) och procenten steg till 20 % år 2014 och 21 % år 2015. Enligt resultaten ovan verkar invånarna i Vörå prioritera en höjning av skatten framom nedskärningar i servicen. Liknande svar gav invånarna också på fråga på den tredje frågan i tabellen som gällde effektivisering av de kommunala tjänsterna så att skatten kan sänkas. Även om en något större spridning kan observeras.

De tre sista frågorna som alla gäller kommunens självständighet och kommunsammanslagningar visar att det inte är något invånarna i Vörå inte speciellt uppskattar. Trots att det förflutit ungefär fyra år sedan den senaste sammanslagningen är de flesta av den åsikten att varken kommuner i allmänhet eller den egna kommunen borde genomföra sammanslagningar. Gällande den tredje frågan återfinns en relativt jämn spridning på den femgradiga skalan. Många är beredda att höja skatten eller ge avkall på service för att få förbli självständig, medan en liknande mängd invånare är av motsatt åsikt. Hur invånarna hade svarat på denna fråga före de två sammanslagningarna vore väldigt intressant att se.

Det kan antas att invånarna svarar annorlunda efter att ha genomgått en sammanslagning än innan de har upplevt en sådan.

Nedan följer två figurer som utgör en jämförelse mellan Vörå och övriga Finländska kommuner. Ingen djupgående analys av figurerna sker utan de är enbart med som en jämförelse.

Figur 1: kommuninvånarnas syn på skötseln av ekonomin

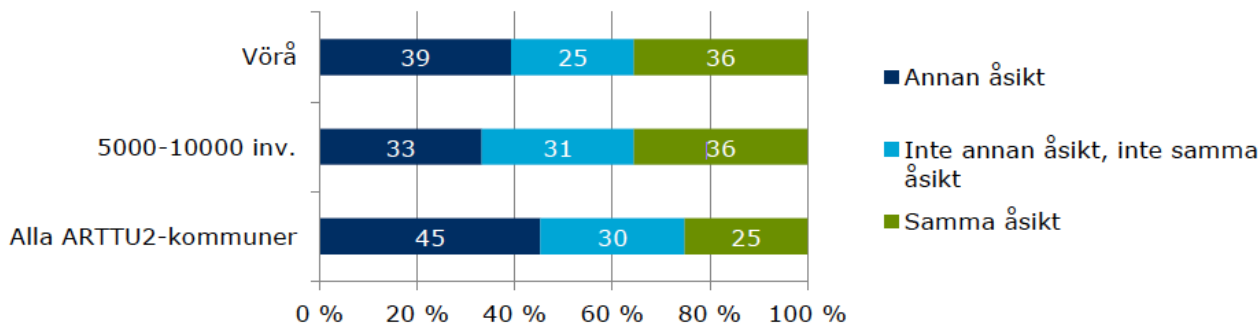


Tabell: Finlands kommunförbund, ARTTU2: Invånarundersökningen 2015

Frågan är förstås bred till sin karaktär och de svarande har säkert olika uppfattningar om vad kommunens ekonomi innefattar. Resultatet är ändå av intresse. I förhållande till alla kommuner i materialet är Vörås invånare av den åsikten att kommunen skött sin ekonomi väl, i kommuner av samma storlek är trots detta rätt många invånare mer nöjda än Vörå-borna.

Figur 2: kommuninvånarnas syn kring kommunens självständighet

Kommunens självständighet är så viktig att jag är beredd att ge avkall på servicen och/eller godkänna en höjning av skatten.



Tabell: Finlands kommunförbund, ARTTU2: Invånarundersökningen 2015

Frågan för invånarnas åsikter kring vikten av en självständig kommun satt i förhållande till avkall på service eller höjning av skatter är en intressant fråga. Ännu intressantare blir det på grund av att procenten av de som är av samma åsikt och procenten av de med annan åsikt i Vörå är relativt jämbördiga. Liknande resultat står att finna i kommuner av liknande storlek medan det bland samtliga kommuner finns en övervikt på de som inte vill ge avkall på service eller höja skatterna. Orsaken till att svaren från Vörå är så jämnt uppdelade med väldigt få som ställer sig i mitten kan eventuellt vara att två sammanslagningar nyligen ägt rum. De flesta invånare har en åsikt och kommunen kan anses vara delad i två åsiktsläger, vilket kan ske i samband med kommunsammanslagningar. Ett antagande kunde vara att en del som var av den åsikten att Vörå inte borde slås samman med andra kommuner har svarat så att säga i efterhand. De tycker att det var fel att sammanslagningarna genomfördes.

5.3 Service

Under detta kapitel ska framför allt kommuninvånarnas åsikter gällande servicen analyseras och studeras. Detta kommer att ske delvis genom att det redovisas för hur nöjda invånarna är i allmänhet med den service som erbjuds dem. Detta sker genom att se på svar på hur nöjda invånare är med specifika serviceformer de använt sig av. Utöver det här kommer även ett mått på allmänt nöje eller missnöje med kommunen och därmed också servicen att användas. Denna analys sker med hjälp av den invånarundersökning som gjorts i samband med ARTTU2 studien. Grundtanken är att om invånarna i allmänhet är missnöjda så kan inte servicen ha lyckats efter sammanslagningen. Detta är i stora drag det som teorin kring service tangerar och som i någon mån kan ses vara en förväntning av vad som händer i en sammanslagen kommun. Efter att detta har testats på ett allmänt plan genom frekvenstabeller enligt de olika serviceformerna kommer det analyseras för att därefter kopplas till det som kommit fram i litteraturen men också i avtalen. Stämmer analysen överens med det som teorin säger och kan kommunen säga att de lyckats med sin service, vilket de eftersträvade i sammanslagningsavtalen.

Nu följer ett axplock av olika servicegrenar. De har plockats ut för att få några serviceformer från de huvudsakliga uppgiftsgrenarna som en kommun har ansvar för. Dessa är bildningen, social- och hälsovård samt tekniska sektorns uppgifter.

Tabell 8: Hur har kommunen skött tjänsterna enligt invånarna på skalan 1 (mycket dåligt) – 5 (mycket bra). Procent. Källa: Finlands kommunförbund, ARTTU2: Invånarundersökningen 2015

	1	2	3	4	5	N
Hälsovårdscentralens läkarmottagning	1,9	1,9	18,8	32,5	44,8	154
Hälsovårdarens eller skjuskötarens mottagning	0,7	0,7	7,4	37,5	53,7	136
Tandvård	0,9	5,1	14,5	29,1	50,4	117
Serviceboende för äldre	2,8	13,9	16,7	33,3	33,3	36
Institutionsvård för äldre	26	13,2	26,3	23,7	34,2	38
Förskoleundervisning	2,2	-	26,7	37,8	33,3	45
Grundläggande utbildning, åk 1-6	-	1,8	19,3	42,1	36,8	57
Grundläggande utbildning, åk 7-9	-	-	25	43,8	31,3	48
Kommunens tomtutbud	2,6	2,6	20,5	51,3	23,1	39
Avfallshantering	1,4	1,4	12,9	42,9	41,4	140

Här finns nu invånarnas åsikter kring ett antal av de tjänster en kommun tillhandahåller. Tjänster har valts ut för att representera de olika huvudgrenarna i en kommuns verksamhet. De är utbildningen, social-och hälsovården med äldreomsorgen inräknad samt två tjänster som kan hänföras till tekniska sektorn. För vissa av dessa var mängden svar relativt låg. Detta kan helt enkelt förklaras med att alla invånare inte använder alla tjänster. På utbildningsvariablerna saknas i några fall helt svar på något av värdena på den femgradiga skalan. Det här kan förklaras med att dessa har relativt få respondenter och att de svarande faktiskt till största delen är nöjda med de olika utbildningsnivåerna.

Noterbart är att Vörås invånare i allmänhet verkar vara nöjda med de olika former av vård som kommunen tillhandahåller. I synnerhet de tre första tjänsterna verkar vara sådana som invånarna är nöjda med. De två äldreomsorgstjänsterna är invånarna också relativt nöjda med, där de två högsta värdena tillsammans står för ungefär två tredjedelar av svaren gällande båda tjänsterna. För dessa två variabler fanns det relativt få respondenter, 36 respektive 38 stycken. Därför ska inga mer långtgående slutsatser dras av resultaten för dessa.

För de tre följande tjänsterna finns något fler respondenter, närmare bestämt 45, 57 och 48. De är på dessa som det saknas svar på vissa av värdena. Orsaken till detta tros vara kombinationen mellan mängden respondenter och att respondenterna i huvudsak har angett höga värden för tjänsterna medan det är svar på de låga värdena som saknas. I allmänhet är invånarna nöjda med bildningen. De är dock inte lika nöjda med den som med social- och hälsovården utan spridningen bland de tre högsta värdena är relativt jämn. Detta gäller alla tre tjänster.

De tjänster som valts ut bland det som brukar hänföra sig under den tekniska delen hos kommunen är invånarna relativt nöjda med. Det kommunala tomtutbudet hade 39 respondenter medan avfallshanteringen hade hela 140 stycken respondenter. I båda fallen har värdet fyra den största

mängden svar. Vilket om man vore kommunens representant ändå kan ses som ett relativt gott resultat.

Det är dock inte endast i Vörå som invånarna till största delen är nöjda med sin service. Om hela materialet tas med fås liknande resultat. Givetvis finns det också skillnader i hur nöjda invånarna är med sin service. Dessa kan förklaras av bland annat av kön, modersmål och ålder för att nämna några. De som är över 70 år utgör den åldersgrupp som är minst nöjd med den kommunala servicen. Resultaten mellan kommunerna varierar något, de största skillnaderna finns inom socialtjänsterna. Det visade sig ändå att hela 87 % av de svarande var nöjda med den kommunala servicen (Pekola-Sjöblom, 2017, 3).

5.4 Demokrati

Här följer analysen av fokusområdet demokrati, det kommer att märkas att fokusområdena demokrati och jämlikhet ligger oerhört nära varandra. Därför kan det delvis ske överlappningar och någon aspekt som kanske borde tas upp i det ena kapitlet tas istället upp i det andra. I denna analys ligger fokus på hur invånarna upplever demokratin med allt vad det innebär efter sammanslagningen. Det som här avses med demokrati är ett väldigt vitt demokratibegrepp, till exempel frågor om maktförhållandet mellan tjänstemän och politiker samt i synnerhet vart makten förflyttas. Upplever kommuner att de har förlorat makt efter sammanslagningen?

Demokratin i Finland och västvärlden har i allmänhet ändrats rejält. Deltagande i beslutsfattande på traditionellt vis sker allt mindre. Därför har det på nationell nivå gjorts utredningar och försök kring hur allmänheten kan delta i beslutsfattandet. För att nämna ett exempel har ungdomsråden i kommunerna skrivits in i lagen som en obligatorisk del av kommunens apparat. Dessa åtgärder bör rimligtvis förbättra invånarnas syn på demokratin i kommunen (Pekola-Sjöblom, 2016, 2)

Tabell 9: Beslutsfattande i kommunen enligt invånarna på skalan 1 (helt av annan åsikt) – 5 (helt av samma åsikt). Procent. Källa: Finlands kommunförbund, ARTTU2: Invånarundersökningen 2015

	1	2	3	4	5	N
Det informeras tillräckligt om den kommunala servicen	10,9	13,8	42	29,9	3,4	174
Det informeras tillräckligt om beslut som fattas i kommunen	6,4	19,8	39,5	29,7	4,7	172
Den kommunala beslutsprocessen är rättvis och olika befolkningsgrupper behandlas likvärdigt	16,7	16,1	39,3	22,6	5,4	168
Jag litar på de förtroendevalda gällande kommunens utveckling	14,6	28,1	35,1	16,4	5,8	171
I kommunen lyssnar man på invånarnas åsikter	18,8	24,7	34,7	18,8	2,9	170

Jag tror att de förtroendevalda i kommunen arbetar helt uppriktigt för kommunens bästa	12,9	22,9	31,8	23,5	8,8	170
Tjänsteinnehavarna har den egentliga beslutanderätten i kommunen, inte de förtroendevalda	9,6	21,6	42,5	19,8	6,6	167

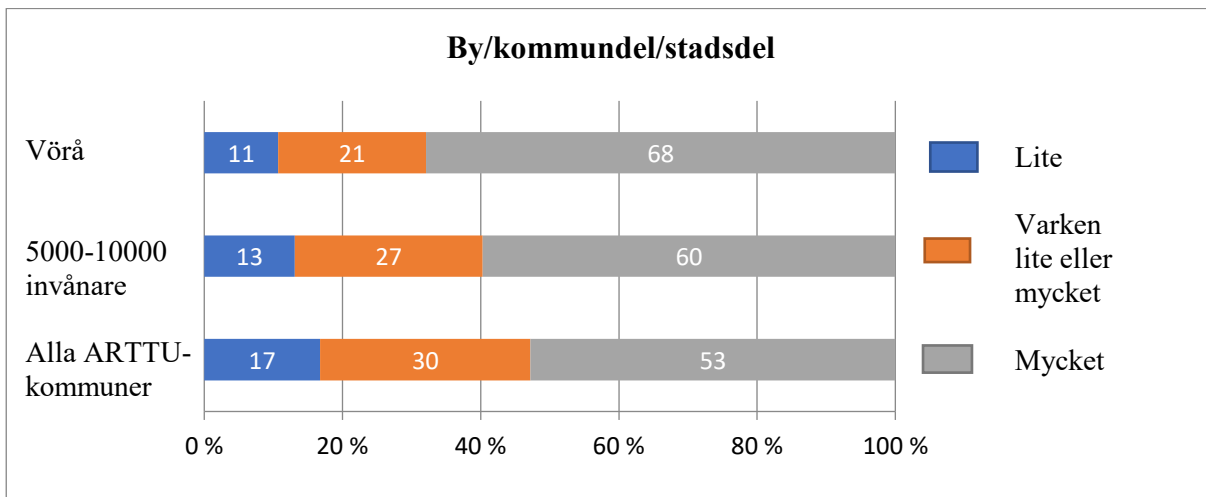
I tabellen ovan finns ett brett spektra av olika frågor som kan anses ha en koppling till demokratin i kommunen. Allt från kommunens kommunikation till förtroendet för politikerna tangeras ovan. Kommunen kan knappast vara helt och hållet nöjd med dessa siffror. Exempelvis så är hela 18,8 % procent av de svarande i enkäten av den åsikten att kommunen inte lyssnar på invånarnas åsikter. Ytterligare anser 42,7 procent av de svarande att de antingen är av helt annan åsikt eller delvis annan åsikt vad beträffar påståendet *jag litar på de förtroendevalda gällande kommunens utveckling*. Denna procent fås om man slår ihop mängden svarande för värdena ett och två. I jämförelse med vad Vöråborna tycker om servicen är invånarna i Vörå relativt missnöjda med demokratin. Detta kan möjligtvis bero på antingen en hopplöshet i att det känns som att man som invånare inte har en möjlighet att påverka och därför låter bli. Baserat på enkätsvar från samtliga kommuner stämmer detta emellertid inte. Vörå hör till den fjärdedel kommuner där påverkningssätten både används och upplevs mer effektiva än i resten av kommunerna (Pekola-Sjöblom, 2016, 13).

Detta är inte bara intressant på grund av svaren och fördelningen mellan dem i sig utom det är även av intresse när det sätts i förhållande till sammanslagningsavtalen och teorin.

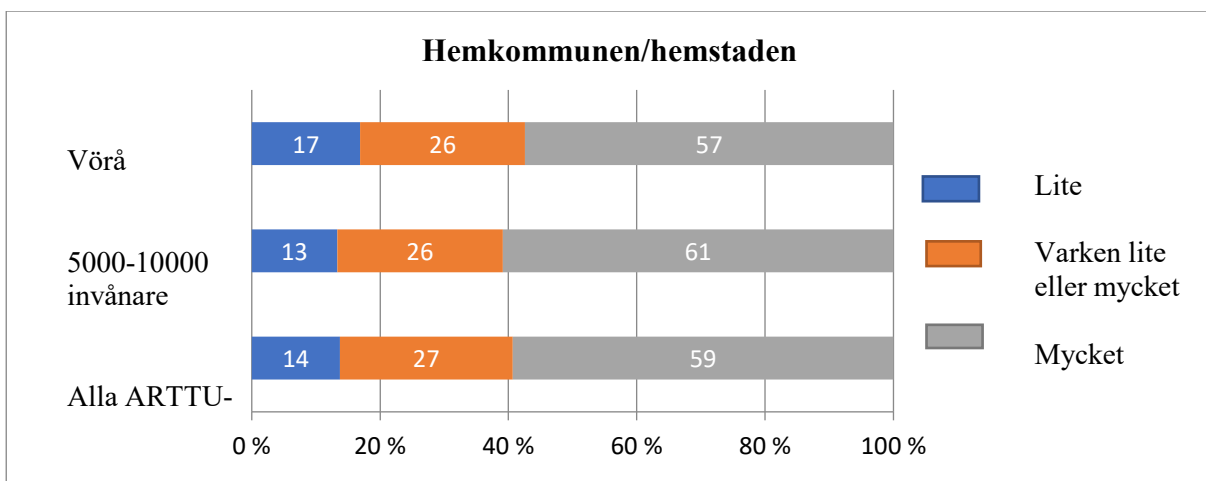
5.4.1 Identifiering och känsla av samhörighet med olika områden

En faktor som mycket väl kunde påverka invånarnas inställning till de demokratin och de förtroendevalda i kommunen är om de förtroendevalda inte är från den egna kommunen och invånaren i fråga därför inte litar på politikern. Detta tangerades något i kapitel 4. För att åtminstone göra det möjligt att närma sig denna fråga har dessa två frågor med svar från Vörå, kommuner av liknande storlek samt alla kommuner tagits med. Den första gäller upplevd samhörighet med sin stadsdel eller by. Här får Vörå höga siffror jämfört med ungefär lika stora kommuner och rejält mycket högre siffror än samtliga kommuner. Detta kunde som sagt vara en förklarande faktor till de något dåliga siffrorna i kapitel 5.4. Detta är omöjligt att säga med säkerhet med hjälp av de data som används i denna avhandling. Däremot så blir hela resonemanget kring demokratin klarare om dessa figurer tas med i analysen.

Figur 3: kommuninvånarnas känsla av samhörighet med byn, kommundelen eller stadsdelen



Figur 4: kommuninvånarnas känsla av samhörighet med hemkommunen eller hemstaden



Källa: Kommunförbundet, ARTTU 2, Invånarundersökning

Ser man dessa båda tabeller ovan som en helhet syns ett tydligt mönster hos Vörås invånare. Invånarna själva identifierar sig i relativt stor utsträckning med sin by, kommundel eller stadsdel på bekostnad av hemkommunen eller hemstaden. Detta kan givetvis vara en direkt följd av sammanslagningen. Vöråborna är inte vana vid att kalla den nya kommunen ens egen ännu. Ändå måste idealläget vara att sammanslagningen är så pass lyckad att invånarna genast identifierar sig med den nya kommunen. Orsaken till att åsikterna skiljer sig mellan Vörå och de övriga kommunerna kan vara att inte alla kommuner i materialet är sådana som genomgått sammanslagningar nyligen.

Det bör också nämnas att Vöråborna även identifierar sig med sin kommun i relativt stor utsträckning trots att byn eller stadsdelen kommer först.

Hypotesen bekräftas något genom att studera dessa två tabeller. Vöråinvånarna verkar känna något mer samhörighet med sin hemby eller stadsdel än med hemkommunen. Dessutom gör de det mer än kommuner av liknande storlek.

5.5 Jämlikhet

Jämlikhetsfrågan var något som togs med eftersom det inte finns så mycket skrivet om jämlikheten i kommunsammanslagningar. Fokusområdet är också speciellt på grund av att det kan anses höra till sin alldeles egna kategori. De övriga är relativt vanliga variabler i studiet av kommuner. Inte nog med att de andra är vanliga, jämlikhet är ett ovanligt fokusområde när det gäller studier inom offentlig förvaltning och framför allt kommuner. På grund av dessa kommer de tre resterande variablerna att testas med i vilken kommun invånarna bott före sammanslagningarna. Det är alltså den geografiska formen av jämlikhet som avses inom ramen för denna avhandling, även om jämlikhetsbegreppet har flera aspekter (Meyer & Altenborg, 2007, 259).

För att göra detta test möjligt har variabel två kodats om så att de vanligaste orterna fått värden. Variabel två är alltså den frågan om var respondenten bodde före sammanslagningen om en sådan ägt rum. De orter på vilka respondenterna bott visade sig i huvudsak också vara de tidigare kommunerna som ingår i det nuvarande Vörå. I originaldatafilen hade respondenterna svarat med öppna svar, vilket försvårade möjligheterna till analys avsevärt. I tabellen nedan är de alltså presenterade i de tre före detta kommunerna. Ett värde för invånare som bott i andra än de tre kommunerna före sammanslagningen har också skapats. Sist men inte minst finns de som inte svarat något på frågan om var de bodde förut men nog har svarat på frågan om rättvisa och likvärdig behandling. Det bör nämnas att antalet respondenter som angav Maxmo som sin tidigare kommun var få. Även om de är få ger svaren fortfarande en fingervisning om vad kommuninvånarna tycker. I rapporten *Monikeskuksiset ARTTU-kunnat* (2016) framgår det att i samband med insamlingen av det övriga materialet gjordes en intervju i tre utvalda kommuner med frågor som behandlar kommuner med flera centrum. En av frågorna som ställdes var följande: hur förverkligas jämlikheten eller objektiviteten i beslutsfattandet för de flera centra som finns i kommunen. På den frågan svarade endast en femtedel att problem eller spänningar existerar kring frågan om objektiviteten i beslutsfattandet. En annan

fråga som ställdes kring samma tema löd som följer: hurudan är stämningen mellan invånarna i de olika centra? Hälften av de svarande ansåg att stämningen inte påverkar beslutsfattandet i kommunen åt något håll, varken negativt eller positivt. Efter dessa intressanta resultat från olika delar av landet ska vi se hur jämlikheten tar sig i uttryck i Vörå.

Tre frågor kommer att korstabellanalyseras med den nyskapade variabeln som anger var invånaren bodde före sammanslagningen. Detta görs för att få en så bred bild som möjligt av den upplevda jämlikheten bland invånarna i kommunen men även för att upptäcka eventuella skillnader. Har man bott i det som tidigare hette Vörå utgår jag ifrån att man bor där nu, alltså anses man representera en åsikt från kommundelen Vörå. Samma gäller förstås Oravais och Maxmo.

Tabellen nedan är i huvudsak en demokratifråga men presenteras först här på grund av att det även kan anses vara en allmän jämlikhetsfråga.

Tabell 10: Den kommunala beslutsprocessen är rättvis och olika befolkningsgrupper behandlas likvärdigt, 1 (helt av annan åsikt) – 5 (helt av samma åsikt). Procent. Källa: Finlands kommunförbund, ARTTU2: Invånarundersökningen 2015 Signifikant på 0,05 nivån, korrelationskoefficient: ,200 (Cramers V)

	1	2	3	4	5	N
Vörå	11,8	15,3	44,7	24,7	3,5	85
Oravais	17,4	21,7	34,8	19,6	6,5	46
Maxmo	53,3	6,7	26,7	6,7	6,7	15
Inflyttad	16,7	0,0	66,7	16,7	0	6
Inget svar på tidigare kommun	6,3	18,8	25,0	37,5	12,5	16

Flera saker kan utläsas ur tabellen. Det som genast kan konstateras är att det finns fler invånare i Vörå som anser att beslutsprocessen är orättvis än invånare som tycker att den är väldigt rättvis. Det som avses är att det finns mycket fler som svarat 1 än 5. Vidare är de som tidigare bodde i Oravais generellt mer missnöjda med rättvisan i den kommunala beslutsprocessen än de som tidigare bodde i Vörå. De som tidigare bodde i Maxmo är riktigt missnöjda jämfört med de två föregående. Det är ändå värt att komma ihåg att antalet respondenter som tidigare bott i Maxmo är allt för lågt för att kunna göra säkra generaliseringar. Däremot ger det som nämndes ovan en fingervisning om vad åsikten är och kan därför vara av vikt för Vörå. Dessa resultat kan eventuellt tänkas styrka teorin som presenteras i avsnitt 4.4 om att den kommun med flest invånare vid en sammanslagning ofta blir centrum och den som dominerar. Därför upplever också invånare som tidigare bodde i Vörå att de fortsättningsvis bor i centrum och kanske inte blir bortglömda och nedprioriterade. Medan det motsatta kunde sägas om Oravais och Maxmo. Där kan det faktum att de var de mindre kommunerna i sammanslagningarna

leda till att de upplever att de känner sig orättvist behandlade. Detta antagande stämmer endast om invånarna valt att bo kvar där de bodde före sammanslagningen.

Det fanns många av de frågor i datamaterialet som kunde ha valt för att studera ekonomi ur ett jämlikhetsperspektiv. Orsaken till att frågan i tabellen nedan valdes var dess allmänna karaktär. Det går att utläsa en sorts allmän åsikt om ekonomin genom frågan. En aspekt som intresserade Vörå i samband med att de efterfrågade en utredning var hur investeringarna har fördelats i de olika kommundelarna. Målet i sammanslagningsavtalet som gällde placeringen av enheter för åldringsvård var ett av målen som genomfördes. Byggandet av det avloppssystem som omnämndes i sammanslagningsavtalen kan räknas till samma kategori. Dessa investeringar är sådana som borde öka graden av hur nöjda invånarna upplever sig vara.

Precis som i tabell 10 är respondenterna som tidigare bott i Maxmo, flyttat in och inte svarat på frågan om var de bott tidigare något få till antalet. De som tidigare bott i Vörå och Oravais är däremot betydligt fler. Trots allt så återspeglar mängden respondenter från respektive kommun i viss mån invånarmängden i dessa före detta kommuner.

Tabell 11: Kommunens ekonomi är väl skött1 (helt av annan åsikt) – 5 (helt av samma åsikt). Procent. Källa: Finlands kommunförbund, ARTTU2: Invånarundersökningen 2015 Signifikansnivå 0,109, korrelationskoefficient: ,185 (Cramers V)

	1	2	3	4	5	N
Vörå	9,5	10,7	39,3	32,1	8,3	84
Oravais	19,1	21,3	46,8	6,4	6,4	47
Maxmo	5,9	29,4	23,5	35,3	5,9	17
Inflyttad	20,0	40,0	40,0	0,0	0,0	5
Inget svar på tidigare kommun	11,8	23,5	35,3	29,4	0,0	17

De som bor i det som tidigare var Vörå anser i större utsträckning att kommunens ekonomi är väl skött än de andra. I synnerhet än den andra tidigare kommunen med tillräckligt med respondenter, som är Oravais. Här kan skönjas en klar övervikt åt den missnöjda sidan. I Vörå finns fler som anser att ekonomin skötts väl och där det snarare är det motsatta. En klar majoritet finns på den nöjda sidan. Detta är som sagt de huvudsakliga fynden som kan göras i tabellen. Orsaken till detta missnöje kan i sin tur vara att de som bor i den före detta kommunen och nuvarande kommundelen Oravais anser att ekonomin inte är väl skött i kommunen på grund av att de blivit utan investeringar. Eller beror det på ett allmänt missnöje som bottnar i det som beskrivs i avsnitt 4.4. Detta missnöje skulle då så att säga

gå igen i alla frågor som ställs. Det som skulle tala för detta är att både tabell 10 och tabell 11 uppvisar liknande förhållanden. Å andra sidan är det här endast spekulation och det enda som tabell 11 faktiskt visar är hur nöjda respondenterna är med de olika tidigare hemkommunernas skötsel av ekonomin.

Som den sista jämförelsen har vi den mellan denna samma variabel som anger tidigare boningskommun och en variabel som tangerar service. Den variabel som får representera servicen i kommunen får bli sjukvården och mer specifikt hälsovårdens mottagning. Denna variabel används eftersom hälsovården hade mest respondenter, vilket får tolkas som att det var den mest använda av servicegrenarna. Den lämpar sig också för att den är med under en kommuninvånarens hela livslängd. Äldrevård eller bildning vore inte lika passande även om de flesta använder sig av dessa serviceformer under en kortare period av sitt liv.

Tabell 12: Hur har kommunen skött hälsocentralens läkarmottagning, 1 (mycket dåligt) – 5 (mycket bra). Procent. Källa: Finlands kommunförbund, ARTTU2: Invånarundersökningen 2015 Signifikansnivå 0,508, korrelationskoefficient: ,157 (Cramers V)

	1	2	3	4	5	N
Vörå	0,0	2,6	21,8	30,8	44,9	78
Oravais	4,7	0,0	18,6	27,9	48,8	43
Maxmo	0,0	8,3	8,3	41,7	41,7	12
Inflyttad	0,0	0,0	25,0	75,0	0,0	4
Inget svar på tidigare kommun	5,9	0,0	11,8	35,3	47,1	17

Resultaten från denna korstabell visar tydligt att Vöråborna är nöjda med läkarmottagningen på hälsocentralen. Det samma gäller egentligen all primärvård. I tabell 10 syns det även att Vöråborna i allmänhet är mycket nöjda med den vanliga hälsovårdsmottagningen. Hit räknas hälsovårdsmottagningen, läkarmottagningen och tandvården. Vörå kommun ordnar sin hälsovård i samarbete med Korsholms kommun. Utöver detta har kommunen hälsovårdscentraler i både Oravais och Vörå.

Detta faktum kan förklara varför skillnaderna är så små i tabell 12 mellan kommundelarna, samtidigt som de är väldigt stora vad beträffar tabell 10 och 11. Även Maxmoborna är nöjda med läkarmottagningen på hälsovårdscentralen. Därför kan det med hjälp av stickprovet i servicen konstatera att det verkar vara rätt så jämligt och speciellt inom den vanliga så kallade primärvården. Ovan konstaterades det redan att den är den bäst lämpade serviceformen att använda som stickprov på grund av att de flesta invånare använder den någon gång och oavsett livsskede. Samtidigt som antalet svar som fåtts in på frågan var stort.

Baserat på siffrorna i tabellen ovan kan Vörå vara aningen stolt över sin hälsovård. En stor anledning till detta är att det är fråga om endast enstaka personer som använt sig av svarsalternativen 1 och 2, det vill säga de som anser att kommunen har skött serviceformen mycket dåligt eller bara dåligt. Dessutom återfinns långt över hälften av alla svar som kommit in inom de två främsta svarsalternativen. I stora drag handlar det om hela 80 % som anser att läkarmottagningen inom hälsovården är mycket väl sköt eller snäppet under det.

Resultaten kommer inte att sammanfattas eller diskuteras mer än så här i detta kapitel utan sammanfattning följer i kapitel 6. I kapitlet finns även det som hittats i analyserna i detta kapitel och som kommer att ställas mot målsättningarna och hypoteserna.

6 Sammanfattning och diskussion

6.1 Sammanfattning

Nu är det tänkt att denna avhandling ska summeras. Detta kommer att inledas med en genomgång av de mål som skulle analyseras ytterligare. Det är som nämnts tidigare inte nödvändigtvis så att de mål som fåtts från sammanslagningsavtalen och de hypoteser som fåtts från teorin kan antingen förkastas eller bekräftas med hjälp av detta material och denna typ av analys. Detta är dock ett genuint försök till att göra just det. Det som analysen åtminstone gör är att kasta ljus på om det som teorin och sammanslagningsavtalen säger överhuvudtaget stämmer överens med den verklighet som kommuninvånarna själva upplever. Därför kan denna förhoppningsvis hjälpa framför allt kommunen Vörå i dess fortsatta arbete och varför inte andra kommuner i en liknande situation.

Tabell 13: sammanfattning av mål, teori och utgång

Mål	Teorikoppling/ Hypotes	Förkastas/Bekräftas
10. Totala inbesparingar	Beror på enhetsstorlek och inte kommunstorlek	Delvis bekräftad
15. Bevara servicenivån i de olika kommundelarna så länge underlag finns och det är ekonomiskt försvarbart	Ena kommunen vinner, andra kvar på samma nivå	Förkastas
16. Utveckla kommunens service	Specialisering genom sammanslagning	Delvis bekräftad
21. Invånarnas påverkningsmöjligheter viktiga	Avståndet invånare-politiker kan öka efter sammanslagning	Delvis bekräftad
23. Rättvis och jämlik behandling för alla invånargrupper	Ojämlighet uppträder ofta i sammanslagningar	Delvis bekräftad
24. Rättvis och jämlik behandling för alla kommundelar	Ojämlighet uppträder ofta i sammanslagningar	Delvis bekräftad
25. Rättvist och jämlikt	Ojämlighet uppträder ofta i sammanslagningar	Delvis bekräftad

Mål nummer 10 hörde egentligen till sammanslagningsavtal nummer ett men har som nämnts förut tagits med här på grund av man ska få en bättre helhetsbild. Vörå och Maxmo ville nå ekonomiska inbesparingar tack vare sammanslagningen. Teorin på området hävdade till största delen att dessa går att uppnå i administrativa kostnader samt gällande kommuner som är riktigt små. Resultat från detta fås ur kapitel 5.1 där genomgången av ekonomin gjordes. Hypotesen kan mycket riktigt delvis bekräftas, till den del den gäller att riktigt små kommuner kan spara in tack vare sammanslagningar. Vörå kan till exempel tänkas ha gjort ett gott beslut när man bestämt att göra om stora delar av avloppssystemet eftersom detta enligt teorin ovan är en av de serviceformer där man kan dra nytta av stordriftsfördelar. Detta är dessvärre svårt att helt och hållet bekräfta eller förkasta. Maxmos ekonomi

var sämst av de tre kommunerna före sammanslagningen samtidigt som den genast förbättrades efter sammanslagningen med Vörå vad gäller de flesta ekonomiska nyckeltal. Gällande hypotesen med att inbesparingar kan göras i administrativa kostnader går inte materialet i boksluten in på en så pass detaljerad nivå att slutsatser kan dras. Svårigheter gällande dragandet av slutsatser orsakas även av det anställningsskydd för kommunalt anställda vid sammanslagningar.

När det kommer till mål 15 som handlar om bevarandet av servicenivån i de olika kommundelarna ska det genast poängteras att det data som använts endast mäter invånarnas åsikter gällande servicenivån, inte den faktiska situationen. Därför kan slutsatser dras till den del som omfattar invånarnas åsikter. Vad gäller invånarnas allmänna missnöje eller nöjdhet kan det som konstaterats i kapitel 5.3 även konstateras här. I allmänhet är invånarna nöjda med servicenivån och i synnerhet med vården. Här är frågan ställd så att det gäller de olika kommundelarna. Respondenterna kommer ju trots allt från de olika kommundelarna, och de flesta av dessa respondenter är relativt nöjda. Därför kan det konstateras att detta mål har delvis uppnåtts och hypotesen kan därför förkastas. Samma resultat fås också när variabeln med tidigare boendekommun tas med.

Angående mål 16, vilket gäller målet med att utveckla servicen går det inte att dra slutsatser av invånarnas åsikter utan att ha med tidsaspekten. Det vill säga det skulle ha krävts två enkäter från olika tider med samma frågor för att se om invånarna är av den åsikten att servicen har utvecklats tack vare sammanslagningen. Det som däremot går att säga baserat på snabbanalysen av bokslut och verksamhetsberättelse är att kommunen på ett sätt valt att specialisera sig tack vare sammanslagningen. All service sköts inte i samma kommundel utan vissa kommundelar ansvarar för vissa områden av kommunens service eller svara mot olika efterfrågenivåer hos invånarna. För att nämna några exempel koncentreras kommunens hantering av invandrare till Oravais medan det i kommundelen Maxmo satsas på boendeyråden extra mycket.

Mål 21 och tillhörande hypotes hör delvis till samma kategori som målet ovan. Om man vill få ett exakt svar på om avståndet mellan invånare och politiker ökat borde man ha möjlighet till analys med en tidsvariabel inblandad. För att däremot se om avståndet anses för långt av invånarna eller om invånarna anser att kommunen bryr sig om invånarnas påverkningsmöjligheter kan slutsatser ändå dras. Demokratiaspekten är något som invånarna generellt sett är mest missnöjda med, detta antydde redan teorin. Speciellt frågan *I kommunen lyssnar man på invånarnas åsikter* är avgörande i det här fallet. Svarsprocenterna gällande denna fråga är ur kommunens synvinkel väldigt dåliga och därför

kan det hävdas att Vörå misslyckats med sitt mål och att avståndet mellan politiker och invånare åtminstone existerar.

Mål 23, 24 och 25 är så pass lika att de här buntas ihop och sammanfattas gemensamt. Hypotesen hävdar att ojämlikhet uppträder ofta i sammanslagningar. Det återstår att se ifall den största delen av invånarna anser att det har varit rättvist gällande flera aspekter efter sammanslagningen. Här ges tabell 12 lite större tyngd och utrymme än resten av kapitel 5.5 eftersom den fråga som analyseras nästan direkt bör svara på ifall invånarna anser sig jämligt behandlade. Baserat på sagda tabell kan följande saker konstateras: Det är inte helt jämligt utan invånarna i kommundelarna Oravais och Maxmo känner i mindre utsträckning att det är rättvist. Frågan gäller förvisso befolkningsgrupper men i viss mån kan även detta anses betyda kommundel. Speciellt med tanke på att man enligt ARTTU-materialet definierar sig starkt med sin by/kommundel i Vörå.

Det bör sägas att invånarna i kommundelen Vörå inte heller tycker att det är speciellt rättvist även om de inte anser att det är lika orättvist som invånarna från de två andra tidigare kommunerna. Ännu större skillnader mellan kommundelarna existerar kring frågan om kommunens ekonomi är väl skött. Där anser de från kommundelen Oravais i stor utsträckning att ekonomin är illa skött medan de från kommundelen Vörå anser att den är betydligt bättre skött. Tyder detta på en ojämlikhet vad beträffar investeringar i kommundelarna eller innebär detta att de från kommundelen Oravais i allmänhet är missnöjda med skötseln av ekonomin? Däremot verkar stickprovet gällande åsikterna kring service hos invånarna från de olika kommundelarna vara väldigt lika. Detta kan tyda på att invånarna anser att kommunen lyckats väl vad beträffar service-jämlikheten. Slutsatsen av detta är att jämlikheten onekligen alltid är en dragkamp om resurser och makt och att jämlikheten gällande service är god medan det eventuellt finns ojämlikheter gällande investeringar i kommundelarna. Dessutom finns en smärre ojämlikheter gällande den allmänna rättvisan eller jämlikheten befolkningsgrupper emellan. Därför kan sägas att ojämlikheten faktiskt uppträder också i denna sammanslagning medan kommunen gjort relativt väl ifrån sig vad beträffar service.

Nu har de mål som gick vidare till analys sammanfattats. Nedan kommer därför en sammanfattning av de fyra fokusområdena ske. Denna ska ses som en mer övergripande sammanfattning som inte går in på samma detaljnivå som den förstnämnda sammanfattningen. Till att börja med ska den övergripande forskningsfrågan ska nu besvaras. *Gick det som planerat i kommunsammanslagningen mellan Vörå-Maxmo och Oravais?* Det enkla svaret är följande: ja till viss del, även om inte heller av

hypoteserna helt och hållet kan bekräftas. Därför delas svaret nu upp i de fyra fokusområden som följt med under hela processen.

Gällande ekonomin gjordes en gallring redan gentemot både boksluten och verksamhetsberättelserna från kommunen, mer om detta i avsnitt 3.4.1. I dessa fanns givetvis inte allt inkluderat men en stor del av målsättningarna från avtalen hade på något vis ändå tangerats där. Dessutom kan en stor del av dem sorteras under ekonomi-avsnittet. Majoriteten av målen hade uppfyllts vilket innebär att totalt sex stycken mål kunde konstateras uppfyllda, varav tre av dessa är ekonomiska målsättningar. Tre stycken ansågs delvis uppfyllda varav ett mål är ekonomiskt. Utöver detta ansågs två mål icke uppfyllda, båda dessa kan är av ekonomisk art. Det ena mer direkt medan det andra aningen mer indirekt. Totalt sju av dessa mål kan i sin tur anses ha antingen direkt eller indirekt att göra med kommunens ekonomi.

Ekonomin har även analyserats utgående från invånarnas åsikter i kapitel 5.2. Kommunal ekonomi handlar till största delen om skatter och vilken service invånaren kan förvänta sig för den betalda skatten. Därför består en del av frågorna som använts i analysen av just dessa två element trots att de inte är rena ekonomiska frågor. Den enskilt viktigaste frågan är invånarnas åsikter gällande hur ekonomin är skött i kommunen. Svaren på denna fråga är relativt jämnt fördelade över hela skalan med en viss procentuell övervikt på den negativa sidan. Invånarna i kommuner av samma storlek är något mer nöjda med skötseln av ekonomin medan en analys av samtliga kommuner uppvisar betydligt fler missnöjda invånare i jämförelse med invånarna i Vörå. När det kommer till skatt kontra service är invånarna beredda att betala mer skatt för att få bättre service istället för att genomföra nedskärningar.

För att summera analysen av rena ekonomiska siffror i kombination kan det konstateras att Vörå har lyckats med mycket som kommunen ämnat göra vad beträffar ekonomi. Samtidigt som analysen av svaren i enkäten visar på att det finns mycket som kan förbättras.

Av de elva målen i avsnittet 3.4.1 om avhandlade målsättningar i sammanslagningsavtalen kan fem målsättningar sorteras under fokusområdet service. Av dessa fem kan tre anses vara uppfyllda, ett inte uppfyllt och ett delvis uppfyllt. Resultatet är relativt bra och därför kan det anses att servicen har genomförts mer enligt planen än ekonomin. Om en ytterligare analys kring invånarnas åsikter gällande service tas med fås snarlika resultat. Invånarna i Vörå var i allmänhet nöjda med ett urval av den service som kommunen erbjuder dem. Tas samtliga kommuner i materialet kan det konstateras att Vörå inte utgör något undantag. Finländarna inklusive Vöråbor är i allmänhet nöjda med sin

service. Svaret på frågan om det gick som kommunen planerat blir därför ja, även om det inte fullständigt gick så.

Vad beträffar demokratin finns det egentligen endast ett mål som avhandlades genom en granskning av bokslut och verksamhetsberättelse, det är förvisso ett som är uppfyllt. Målet innebar att minska mängden nämnder. Frågan som kunde ställas är om detta mer är ett mål för att undvika överlappningar och effektivisera beslutsfattandet. För den enskilde invånaren kan det till och med vara negativt ur demokratisynvinkel. Trots detta gjorde kommunen det den ämnade göra.

För att återigen koppla ihop målen med analysen av svaren från enkäten kan det konstateras att det finns skillnader, trots att inga slutsatser ska dras utgående från ett enda mål. Invånarna i Vörå är alltså inte speciellt nöjda med demokratin i kommunen. Frågorna i detta avsnitt kretsar rätt mycket kring åsikter om politiker och den enskilde invånarens möjligheter att påverka. I en jämförelse med de två föregående fokusområdena, ekonomi och service, klarar sig Vörå sämst vad demokrati beträffar. Analysen tyder på att invånarna efterlyser bättre kommunikation och bättre möjligheter att påverka. Mot bakgrund av allt detta kan det konstateras att det på fokusområdet demokrati inte gick som Vörå tänkte sig, trots detta finns det några positiva inslag där kommunen ändå lyckats.

Det sista fokusområdet behandlar jämlikheten i kommunen. I analysen för detta fokusområde delades alltså delades de svarande in i separata kategorier enligt vilken kommun den svarande bott i före sammanslagningen. För att sedan ge mått på jämlikheten togs en fråga från de tre föregående kategorierna. Det var den geografiska formen av jämlikhet som studerades, just den har en stark koppling till det som ansågs intressant med Vörå, det vill säga kommunens flera centrum.

Det mest intressanta med den analys som gjorts i avsnitt 5.5 är de stora skillnaderna mellan de tre frågorna som testades. Medan ekonomi och allmän jämlikhet uppvisar liknande resultat är frågan som får representera servicejämlikhet annorlunda på grund av att i den visar resultaten att invånare från samtliga kommundelar är väldigt nöjda med servicen. Resultaten i de två förstnämnda analyserna är snarlika vad gäller fördelningen på den femgradiga skalan kommundelarna i mellan. Både invånare från Maxmo och Oravais är missnöjda med skötseln av ekonomin och jämlikheten. Vad detta beror på är svårt att sätta i, eftersom ingen vidare fråga har ställts angående vilka de bakomliggande orsakerna till denna upplevda jämlikhet är. Resultaten kan eventuellt vara ett uttryck för det som tangeras i avsnitt 4.5 gällande olika syner på jämlikhet. Det här betyder att sammanslagningar kan upplevas som misslyckade av personerna som sammanslagningen berör på grund av att olika individer eller

grupper har olika syn på vad jämlikhet är. I detta fall kunde det till exempel kunna innebära att invånarna i Oravais tas i beaktande i alla beslut trots att största delen av beslutsfattarna är från Vörå. Eftersom Oravaisborna hypotetiskt sett inte har lika många representanter som Vörå anser de att beslutsfattandet inte är jämlikt trots att den faktiska jämlikheten uppfylls. Att en faktisk jämlikhet existerar styrks av det som behandlas i nästa stycke. Fullständig jämlikhet kan ändå inte anses ha uppnåtts på grund av att ett av de fyra målen med jämlikhetskoppling inte uppfyllts.

Av de målen som avhandlades direkt i avsnitt 3.4.1 går det att sortera samtliga mål under jämlikhet. Det ger däremot inget egentligt resultat av intresse utan endast de mål som har en mer direkt koppling till jämlikhet bör tas i beaktande. Gör man på nyss nämnda vis innebär det att totalt fyra mål kan anses ha stark jämlikhetskoppling. Två stycken av dessa är uppfyllda, ett är delvis uppfyllt medan ett inte uppfylldes. I analysen i kapitel 5.4 analyseras tre frågor på det sätt som beskrevs ovan, en fråga som direkt handlar om jämlikhet, en som handlar om ekonomi och en som handlar om service. Analyserna ledde till något olika resultat. Den första frågan innebär stora skillnader mellan de från de olika kommundelarna. Synen på skötseln av ekonomin är också den väldigt olika beronde på varifrån den svarande kommer medan servicefrågan inte innehåller några större skillnader.

Det kan konstateras att det inte gick riktigt som planerat vad beträffar den allmänna jämlikheten eller någon sorts ekonomisk jämlikhet, samtidigt som servicejämlikheten kan anses vara relativt god. På grund av avsaknaden av gränsvärden i sammanslagningsavtalen för denna fråga är det svårt att säga exakt vilken nivå Vörå eftersträvar. Det som däremot kan sägas är att resultatet knappast gör någon i kommunen stolt, varken beslutsfattare eller invånare. Trots detta kan det sägas att det ändå delvis gick som planerat, tack vare jämlikheten i servicen samt avsaknaden av tydliga gränsvärden.

6.2 Diskussion

Nu har allt som avhandlingen var ämnad att ta upp gått igenom. Tanken med denna avhandling var alltså att utföra en utvärdering. Det hela började som nämnts tidigare med en önskan från kommunen Vörå till Åbo Akademi om att en studerande skulle utföra en sammanslagningsutvärdering. Jag valde att ta mig an uppdraget främst med tanke på mitt intresse för studiet kring kommuner, samtidigt som konkretin i uppdraget lockade. Utöver dessa orsaker är Vörå en säregen kommun vad sammanslagningar beträffar. Få kommuner har nämligen genomgått två sammanslagningar på så pass kort tid som Vörå. Det här innebar i praktiken att en del av de mål som fanns förverkligades först i

samband med sammanslagning nummer två. Ytterligare ledde detta troligen till att de två sammanslagningsavtalen var relativt likadana. Det här har däremot inte tillägnats någon ytterligare uppmärksamhet i avhandlingen. Det var en starkt bidragande orsak till att båda sammanslagningsavtalen togs i beaktande i avhandlingen.

Denna avhandling var även speciell på grund av att den egentligen hade två huvudmål. Det ena var att förse Vörå med en så objektiv och välgjord utvärdering som det bara var möjligt. Medan det andra var att producera ett så en så bra avhandling som möjligt. Under processens gång har rätt litet kontakt eller input kommit från Vörå, vilket dels gett arbetsro och dels tryggar utvärderingens objektivitet. Som nämnts tidigare kunde ett annat angreppssätt resulterat i en avhandling som skulle ha innehållit intervjuer vilket i sin tur skulle ha inneburit ett närmare samarbete.

Genom att se tillbaka på själva processen kring avhandlingen kan ett par problemområden eller utmaningar identifieras. Det som redan har tangerats är det faktum att det är fråga om en text som blandar två typer av texter, utvärdering och akademisk avhandling.

Däremot är det någorlunda utmanande att utföra en analys med hjälp av vilken det ska vara möjligt att dra några generaliserande slutsatser. På grund av utvärderingens natur är det måluppfyllelsemodellen. Denna används enligt Vedung (2009) för att den är fördelaktig på grund av dess objektivitet. Det är bara organisationens egna mål som används. I fallet med denna avhandling offras med andra ord generaliseringsmöjligheterna och istället väljs utvärderingsmöjligheten och objektiviteten. Detta val har gjorts också på grund av att det är fråga om en fallstudie, och fallet Vörå är viktigt och intressant. Skulle intresset istället ha legat på vad som faktiskt händer vid kommunsammanslagningar generellt skulle givetvis generalisering varit mycket viktigare.

En fråga som delvis uppstått genom litteraturen och som jag också tänkt på under processens gång är vad som egentligen kan sägas med utvärderingar av detta slag. Problemen är många, vissa har tagits upp redan, detta är bland annat möjligheterna till att generalisera. Detta gäller givetvis främst fallstudier, men även om flera objekt skulle studeras säger analysen enbart hur väl de enskilda organisationerna levt upp till sina egna mål. Därför är det också svårare att dra slutsatser. Även om det är ett välinformerat val som gjorts när fokus har satts på utvärdering och inte generalisering.

Valet av utvärderingsform är en viktig fråga, valet föll på måluppfyllelsemodellen på grund av att den passar den här typen av studie. Vörå hade redan målen färdigt satta och därför valdes måluppfyllelsemodellen, valet påverkades också av att måluppfyllelsemodellen erbjuder objektivitet.

Skulle en annan analysmodell bidragit med ett annat resultat? Det är föga troligt, mycket på grund av att målen redan styr studien tydligt i en viss riktning och ger den ramar.

Det mest problematiska gällande vad som kan sägas med utvärderingar av det här slaget är det som tangeras i kapitel 2. Detta är förstås det faktum att mål i offentliga organisationer ofta är löst satta och med flit väldigt vaga. Det här gör det framför allt svårt att analysera vilket är synbart i denna analys. Målen kan dessutom enligt Vedung (2009) vara sinsemellan motstridiga eller så finns det inget klart huvudmål. Vidare kan målen agera rökråd för de faktiska målen eller så kan de ha politiska förtecken och inte ens vara avsedda för att förverkligas. Denna studie gör i vissa fall endast skrap på ytan. Till stor del handlar det om det som nämns ovan, vilket betyder leder till att få definitiva slutsatser går att dras. Detaljnivån i en stor del av målen är så allmän att det är omöjligt att helt och hållet säga om kommunen uppnått det den velat. Boksluten med vilka analysen delvis sker är också på en så allmän nivå att det är svårt att till exempel säga om det faktiskt är kommunens mål som lett till inbesparingar. Om man hade gått in för att se på enskilda poster ur kunde kanske detta problem ha avhjälpats men det finns också en risk att detta heller inte skulle ha löst problemet. Det hade inte heller varit ändamålsenlig tidsanvändning eftersom analysen hade flera delar varav ekonomi utgjorde en.

Mot bakgrund av detta kan den andra forskningsfrågan besvaras och den löd *Är målsättningarna i sammanslagningsavtalen så tydliga att de går att utvärdera?* En del av målsättningarna var mycket konkreta och kunde mycket riktigt användas på ett fördelaktigt sätt i en utvärdering. Majoriteten av målen var dock så vaga att de inte lämpar sig väl för en utvärdering där man vill ha tydliga och absoluta svar. Avsaknaden av mätare kopplade till målet var ett problem i anslutning till det nyss nämnda. Sammantaget är förstås en halv utvärdering inte något som eftersträvas så därför blir svaret på forskningsfrågan nej, målsättningarna är i huvudsak inte så tydliga att de går att utvärdera.

Allt detta urholkar förstås all utvärdering och framför allt sådana gjorda med måluppfyllelsemodellen. Utöver det här finns det en hel del som enligt lagstiftning ska ingå i sammanslagningsavtal. Detta gör analysen en aning haltande eftersom måluppfyllelsemodellen poängterar att det är organisationens egna mål som ska analyseras. Kommunerna har så att säga inget val när det kommer till de punkter som ska ingå i avtalen. Därför kan det också innebära att de inte lägger någon vikt alls vid dessa punkter som mål. Vill en kommun att avtal ska ha en funktion alls ska verkliga mål som kommunen vill uppnå helt eller åtminstone delvis tas med. Utöver detta bör en utvärdering av något slag göras, inte nödvändigtvis en av det här slaget dock. Det bör också sägas att kommunal verksamhet är väldigt reglerad trots den mängd autonomi som kommunerna besitter. På grund av detta kan det vara svårt

att åstadkomma stora förändringar inom den kommunala sektorn, därför är det också onödigt att formulera stora vidlyftiga mål i ett avtal.

Källförteckning

- Maarten A. Allers och J. Bieuwe Geertsema, 2016. The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence from 15 Yers of Municipal Consolidation, *Journal of Regional Science* 56:4, 659-682
- Robert J. Bennett, 1997. Administrative Systems and Economic Spaces, *Regional Studies*, Vol. 31.3, pp. 323-336
- Juanita Björklöf, Heikki Harjula, Martti Vahermo, 2005. *Så fungerar kommunen*. Helsingfors: Kommunförbundet
- Robert A. Dahl och Edward R. Tufte 1973. *Size and Democracy*. Stanford, California: Stanford University Press
- Jens Blom-Hansen, Kurt Houlberg, Søren Serritzlew och Daniel Treisman, 2016. Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation, *American Political Science Review* 110:4, 812-831 DOI: 10.1017/S0003055416000320
- Peter Esaiasson, Mikael Giljam, Henrik Oscarsson, Lena Wängnerud. 2007. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad* Stockholm: Norstedts juridik
- Peter Esaiasson, Mikael Giljam, Henrik Oscarsson, Lena Wängnerud. 2017. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad* Stockholm: Wolter kløver
- Jon H. Fiva, Askill H. Halse, 2016. Local favoritism in at-large proportional representation systems, *Journal of Public Economics*, 143, 15-26
- Niklas Hanes, 2015. Amalgamation Impacts on Local Public Expenditures in Sweden, *Local Government Studies*, 41:1, 63-77, DOI: 10.1080/03003930.2013.869496
- Oskari Harjunen, Tuukka Saarimaa, Janne Tukiainen, 2017. *Political Representation and Effects of Municipal Mergers*, Rapport/Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsingfors: VATT
- Erika Hellsing Rydergård, 2012. *Municipal amalgamation Theory, Methodology and International Experiences*, Rapport/Tuselog Programme
- Silja Hiironniemi, 2012. *Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012*, Rapport/Finansministeriet

Werner Z. Hirsch, 1959. Expenditure Implications of Metropolitan Growth and Consolidation, *The Review of Economics and Statistics*, 41, 232-241

Timo Hirvonen, Petri Kahila & Pasi Saukkonen, 2016. *Monikeskuksiset ARTTU-kunnat*. Helsingfors: Finlands kommunförbund

Morten Jakobsen & Ulrik Kjaer, 2016. Political Representation and Geographical Bias in Amalgamated Local Governments, *Local Government Studies*, 42:2, 208-227, DOI: 10.1080/03003930.2015.1127225

Ulrik Kjaer , Ulf Hjelmar & Asmus Leth Olsen, 2010. Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform, *Local Government Studies*, 36:4, 569-585, DOI: 10.1080/03003930.2010.494112

Brian Knight, 2008. Legislative representation, bargaining power and the distribution of federal funds: evidence from the us congress*, *The Economic Journal*, 118, 1785-1803

Sirpa Korhonen, Maria Merisalo, 2009. *Så fungerar kommunen*. Helsingfors: Kommunförbundet

Arto Koski, Anni Kyösti och Jaana Halonen, *Opittavaa kuntaliitosprosesseista META-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista*, Rapport/Kommunförbundet, Helsingfors: Kommunförbundet

Björn Lantz. 2014. Den statistiska undersökningen: Grundläggande metodik och typiska problem. Lund: Studentlitteratur

Kari Leinamo. 2004. *Kuntaliitoksen jälkeen – Kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta*. Vasa: Vasa Universitet, Levón-institutet

Jukka Lipponen, Maria-Elena Olkkonen & Minna Moilanen, 2004. Perceived procedural justice and employee responses to an organizational merger, *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 13:3, 391-413, DOI: 10.1080/13594320444000146

Kaija Majoinen, Sini Sallinen, Jari Seppälä, 2017. *Toimiva kunta Hyvinvointia! Sivistystä! Elinvoimaa!* Helsingfors: Suomen kuntaliitto

- Christine B. Meyer, Ellen Altenborg, 2007. The Disintegrating Effects of Equality: A Study of a Failed International Merger, *British Journal of Management*, 18, 257-271
- Antti Moisio och Roope Uusitalo, 2013. The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland, *Public Finance and Management* 13:3 148-166
- Wallace E. Oates. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich
- Marianne Pekola-Sjöblom, 2015. *Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen 2015*. Helsingfors: Finlands kommunförbund
- Marianne Pekola-Sjöblom, 2017. *Parhaat mahdolliset palvelut kaikille kuntalaisille? Kuntalaisten mielipiteet kunnallisista palveluista ARTTU 2-tutkimuskunnissa vuosina 2015 ja 2017*. Helsingfors: Finlands kommunförbund
- Yaniv Reingewertz, 2012. Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel, *Journal of Urban Economics*, 72, 240-251
- Tuukka Saarimaa, Janne Tukiainen, 2016. Local representation and strategic voting: Evidence from electoral boundary reforms, *European Journal of Political Economy* 41, 31-45
- Siv Sandberg (red.) 2009. Kasvavat kuntakonsernit ja supistuvat hallinnot, Rapport/Kommunförbundet, Helsingfors: Kommunförbundet
- Federico Savini, 2014. What Happens to the Urban Periphery? The Political Tensions of Postindustrial Redevelopment in Milan, *Urban Affairs Review*, 50, 180-205
- Paweł Swianiewicz, 2010. If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective, *Local Government Studies*, 36:2, 183-203, DOI: 10.1080/03003930903560547
- Hanna Vakkala, 2012. Henkilöstö kuntauudistuksissa, Rapport/Kommunförbundet. Helsingfors: Kommunförbundet
- Evert Vedung, 2009. *Utvärdering I politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur
- Kyohei Yamada, 2016. Crucial Decisions By Small Towns and Villages: Why Did Some Municipalities Choose to Merge But Others Did Not During the Nationwide Wave of Municipal

Mergers in Japan, International Journal of Public Administration, 39:6, 480-491, DOI:
10.1080/01900692.2015.1028632

Websidor:

Statistikcentralen: Kuntien ja kuntayhtymien raportoimat taloustiedot

http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien_talous_ja_toiminta/?rxid=0cc7f15a-1506-4b71-8f24-f4c8998721f4 (hämtad 20.4.2018)

Finlands kommunförbund (2017): Kuntien tuloveroprosentit 1985-2018

<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/kuntatalouden-tilastot/kuntien-tuloveroprosentit-1985-2017> (hämtad 21.3.2018)

Finlands kommunförbund (2017): Kuntien veroprosentit ja efektiiviset veroasteet

<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/kuntatalouden-tilastot/kuntien-veroprosentit-ja-efektiiviset-veroasteet-0> (hämtad 21.3.2018)

Finlands kommunförbund (2017): Väestötietoja kunnittain

<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/vaestotietoja-kunnittain> (hämtad 21.3.2018)

Statistikcentralen (2018): Begrepp, Årsbidrag

http://www.stat.fi/meta/kas/vuosikate_sv.html (hämtad 27.3.2018)

Statistikcentralen (2016): Liitetaulukko 2. Maakunnittaisia tunnuslukuja 2015

https://tilastokeskus.fi/til/kta/2015/kta_2015_2016-06-03_tau_002_fi.html (28.3.2018)

Statistikcentralen (2018): Kuntien avainluvut

<https://www.stat.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html#?year=2017&active1=SSS> (28.3.2018)

Ålands kommunförbund (2009): Ekonomi i balans, relationstal vid bedömning av kommunal ekonomi http://www.kommunforbundet.ax/files/ekonomi_i_balans_1_3.pdf (28.3.2018)

Finansministeriet (2016): Manner-Suomen kuntien tilinpäätösennakko vuonna 2015

http://valtioneuvosto.fi/documents/10623/307645/Kuntien+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6sen_nakko+vuonna+2015-muistio/01b7ad79-3210-45f8-ad5f-2aecbf82a4bf (28.3.2018)

Finansministeriet (2016): Manner-Suomen kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernien tilinpäätökset vuonna 2016

[http://vm.fi/documents/10623/3936810/Kuntien+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6stiedot+2016+-muistio+Final/3168f048-8801-40c8-abf2-](http://vm.fi/documents/10623/3936810/Kuntien+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6stiedot+2016+-muistio+Final/3168f048-8801-40c8-abf2-233474d2dd2e/Kuntien+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6stiedot+2016+-muistio+Final.pdf)

[233474d2dd2e/Kuntien+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6stiedot+2016+-muistio+Final.pdf](http://vm.fi/documents/10623/3936810/Kuntien+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6stiedot+2016+-muistio+Final.pdf)

(28.3.2018)

Statsrådets kansli (2017): Svenskt lagspråk i Finland

<http://vnk.fi/documents/10616/3457865/Svenskt+lagspr%C3%A5k+i+Finland+2017> (9.4.2018)

Finlex: Kommunallag (10.4.2015/410)

<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2015/20150410#O1> (8.11.2018)