

Utredning om förvaltningsmodell för utbildningen i Grankulla stad



2/2023

Innehåll

1	Bakgrund.....	3
2	Alternativa lösningar.....	4
	A. Nuvarande modell: En undervisningschef leder både finska och svenska undervisningsväsendet, en chef för småbarnspedagogik leder småbarnspedagogiken.	4
	B. Modellen med två undervisningschefer: Egna undervisningschefer både inom finska och svenska undervisningsväsendet, en chef för småbarnspedagogik.	4
	C. Modellen med två chefer för fostran och utbildning: En egen chef för finskspråkiga småbarnspedagogiken och utbildningen och en egen chef för svenskspråkiga småbarnspedagogiken och utbildningen.....	4
	D. Andra alternativ.....	5
3	Jämförelse av alternativen.....	6
4	Slutsatser och förslag på lösning	10

1 Bakgrund

Den finska undervisningschefens tjänst var till att börja med inte tillsatt 15.1–14.8.2020 på grund av tjänstledighet. Den svenska undervisningschefen skötte under den här tidsperioden undervisningschefens uppgifter både inom det svenska och finska undervisningsväsendet.

Svenska utskottet för undervisning och småbarnspedagogik beslutade 31.8.2020 (§ 57) att införa en ny förvaltningsmodell inom bildningen på prov för år 2021 och att göra en ny bedömning av arrangemanget under loppet av år 2021. Det fanns ingen lämplig tidpunkt för utvärderingen på grund av direktörsbyte inom bildningen; den tidigare bildningsdirektören sade upp sig så att den sista arbetsdagen var 31.1.2021 och den nya direktören började i maj 2021. Under den här övergångsperioden skötte undervisningschefen utöver sina egna omfattande arbetsuppgifter som ställföreträdare även bildningsdirektörens uppgifter.

Finska utskottet för undervisning och småbarnspedagogik beslutade 3.9.2020 (§ 65) att den finska undervisningschefens tjänst inte tillsätts under år 2020 och att den nya förvaltningsmodellen med en undervisningschef för båda språkgrupperna tas i bruk som en del av budgetförslaget 2021.

Stadsfullmäktige godkände 14.12.2020 budgeten för år 2021 där det utgående från utskottens förslag fastslogs att under åren 2021–2022 sköter en undervisningschef både de finsk- och svenskspråkiga skolorna och gymnasierna.

Den nuvarande modellen med en undervisningschef har varit ibruk sedan 15.1.2020, alltså i tre år. I det här skedet är det en lämplig tidpunkt att utvärdera arrangemanget på nytt och se över eventuella alternativa lösningar för att utveckla organisationen inom bildningsväsendet. Med lösningen strävar man efter att främja lärtigen från småbarnspedagogiken till gymnasiet i Grankulla och förbättra samarbetet vid övergången från ett stadium till nästa.

Eftersom förvaltningsmodellen berör båda språkgrupperna ska både finska och svenska utskotten för undervisning och småbarnspedagogik godkänna arrangemanget. Ärendet behandlas i finska utskottet för undervisning och småbarnspedagogik 1.3.2023 och i svenska utskottet 2.3.2023.

I enlighet med förvaltningsstadgan § 30 kan stadsstyrelsen inrätta nya befattningar och utifrån § 33 i stadgan kan bildningsdirektören anställa ordinarie personal med undantag av resultatområdeschefer. Det organ eller den tjänsteinnehavare som anställer personal fastställer vid besättandet av tjänsten eller befattningen den uppgiftsrelaterade lön som betalas för denna enligt gällande avlöningsdirektiv (§ 36).

2 Alternativa lösningar

Härnäst presenteras alternativa modeller för ledarskapet inom undervisningsväsendet. I lösningarna beaktas även ledarskapet inom småbarnspedagogiken.

A. Nuvarande modell: En undervisningschef leder både finska och svenska undervisningsväsendet, en chef för småbarnspedagogik leder småbarnspedagogiken.

En gemensam undervisningschef har lett både det finsk- och svenskspråkiga undervisningsväsendet sedan 15.1.2020 fram till i dag. Småbarnspedagogikens resultatområde leds likaså av en chef för småbarnspedagogik.

Lösningen med en undervisningschef har gett en mer enhetlig verksamhetskultur i de finsk- och svenskspråkiga skolorna, bland annat har undervisningschefen ordnat gemensamma tvåspråkiga rektorsmöten samt skolsekreterar-, kurators- och psykologmöten, innan dessa flyttade bort från undervisningschefens förmanskap.

B. Modellen med två undervisningschefer: Egna undervisningschefer både inom finska och svenska undervisningsväsendet, en chef för småbarnspedagogik.

I alternativ B skulle man återgå till modellen där en finskspråkig undervisningschef ansvarar för det finskspråkiga undervisningsväsendet och en svenskspråkig undervisningschef för det svenskspråkiga undervisningsväsendet.

Befattningsbeskrivningen för undervisningscheferna skulle utvecklas och samarbetet mellan undervisningscheferna skulle vara tätare än tidigare med syftet att underlätta arbetsbördan hos en undervisningschef. Målet är att nå gemensamma verksamhetsmodeller inom den finskspråkiga och den svenskspråkiga utbildningen och inte att bygga en klyfta mellan språkgrupperna.

C. Modellen med två chefer för fostran och utbildning: En egen chef för finskspråkiga småbarnspedagogiken och utbildningen och en egen chef för svenskspråkiga småbarnspedagogiken och utbildningen.

Modellen skulle ersätta de nuvarande befattningarna som chef för småbarnspedagogik och undervisningschef. Posterna skulle förenas till en enda chef som ansvarar för småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen, den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen. Titeln kunde vara chef för fostran och utbildning eller chef för fostran och undervisning, såsom till exempel i Åbo, Nyslott eller Forssa. I den här utredningen använder vi i fortsättningen benämningen chef för fostran och utbildning.

Lösningen skulle framför allt främja en enhetlig lärtig och sammanhängande stadiövergångar från småbarnspedagogiken ända till gymnasieutbildningen.

Regelbundna möten som cheferna för fostran och utbildning skulle hålla med cheferna för enheterna inom småbarnspedagogik samt skolornas rektorer och biträdande tjänsterektorer i Grankulla, skulle förenhetliga ledarkulturen inom bildningsväsendet och verksamhetsmodellerna mellan enheterna. Cheferna för fostran och utbildning skulle turvis leda dessa gemensamma tvåspråkiga möten.

D. Andra alternativ

Dessutom har man i granskningen beaktat följande alternativ:

- två chefer för småbarnspedagogik: en för att leda den finskspråkiga och en annan för att leda den svenskspråkiga småbarnspedagogiken
- en chef för småbarnspedagogik som ansvarar endast för småbarnspedagogiken och två undervisningschefer som har utbildningen från förskola till gymnasium som sitt ansvarsområde
- en chef för småbarnspedagogik, en chef för förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen och en chef för gymnasieutbildningen.

Vi anser inte att det är motiverat med de ovannämnda alternativen som lösning för ledarskapet inom småbarnspedagogiken och utbildningen i en kommunorganisation i Grankulla stads storlek. Lösningarna främjar inte en smidig organisation och är inte ändamålsenliga med tanke på verksamheten.

3 Jämförelse av alternativen

Eftersom befattningen som nu granskas är central för bildningsväsendets förvaltning och förändringen väsentligt påverkar organisationsstrukturen, måste man tänka igenom de olika alternativen och se dem från olika perspektiv för att utvärdera effekterna på kort och lång sikt. De tre alternativen (A–C) som presenterades i förra kapitlet granskas härnäst ur följande synvinklar: ledarskap, välmående i arbete, ekonomi och strategi.

I ledarskapsynvinkeln ingår såväl personalledning, pedagogiskt utvecklingsarbete, ledarskap i vardagen samt koordinering av resultatområdets verksamhet och ekonomi. Arbetsvälmåendet granskas när det gäller arbetskapaleten, arbetsmängden och begränsningen av arbetstiden. Beträffande ledarskap och välmående i arbete har beaktats erfarenheterna hos personer som arbetat som undervisningschef i Grankulla.

Man har också kartlagt åsikterna hos rektorer och biträdande tjänsterektorer om den nuvarande och den tidigare chefsmodellen med hjälp av en enkät (se bakgrundsmaterial). Rektorernas svar visar på delade åsikter: en del tycker att den nuvarande modellen med en chef är fungerande, men i svaren kommer även utmaningar med modellen fram. Dessa har bland annat samband med tillräckligheten i den personliga tid och det stöd som undervisningschefen ger samt jämlikt ledarskap beträffande de olika språkgrupperna.

Den ekonomiska granskningen baserar sig på en uppskattning av alternativens kostnads- och personaleffekter. Man har även granskat alternativen med stadens strategi som referensram – hur stöder varje alternativ sektorns strategiska mål?

Nedan beskrivs de tankar och observationer som kom fram under granskningens lopp om fördelar, nytta och utmaningar med alternativen:

Alternativ A)

Nuvarande modell: En undervisningschef leder både det finskspråkiga och det svenskspråkiga undervisningsväsendet.

Fördelar/nytta:

- Modellen främjar levande tvåspråkighet och verksamhet över språkgränserna inom undervisningsväsendet.
- Praxisen, verksamhetsmodellerna och processerna inom det finskspråkiga och det svenskspråkiga undervisningsväsendet kan harmoniseras och ojämlikhet mellan språkgrupperna kan förebyggas.
- De svensk- och finskspråkiga rektorerna har gemensamma månatliga möten.
- Undervisningschefen upprätthåller dialogen mellan rektorerna (pedagogiskt och förvaltningsmässigt).
- Undervisningschefen är representant i utskotten för de båda språkgrupperna (SUUS och SOVV) -> bättre helhetsuppfattning om branschen.
- Kostnaderna och mängden befattningar förblir desamma.

- Bildningsväsendets förvaltning har sådana befattningar från början av år 2023 (bland annat planerare och en servicehandledare inom småbarnspedagogik), vilket stöder arbetet hos undervisningschefen och chefen för småbarnspedagogik och minskar deras arbetsmängd.¹

Observationer/utmaningar:

- På grund av många samarbetsmöten med olika organ finns det inte så mycket tid för de direkt underordnade eller till exempel administrativa uppgifter under arbetsveckan.
- Det finns inte tillräckligt med tid för utvecklingsarbete.
- Det är en utmaning att samordna de olikartade ledarkulturerna i de finskspråkiga och svenskspråkiga skolorna.
- Det är utmanande att främja och trygga den svenskspråkiga utbildningen jämlikt (beaktande av minoritetsspråkets ställning).
- Det finns inte tillräckligt med tid för personliga möten med rektorerna varje månad. Det är viktigt att ordna sådana här möten regelbundet.
- Eftersom arbetsbördan är så omfattande måste uppgifterna prioriteras och medarbetarna måste vänta rätt länge på att få svar på sina frågor.
- Undervisningschefen har inte tillräckligt med tid för att ta del av skolvardagen.
- Begränsningen av arbetstiden är en utmaning: undervisningschefen måste ofta jobba över och på veckosluten för att hinna göra alla uppgifter.
- Undervisningschefen i Grankulla deltar i samarbetsmöten och nätverk för undervisningsdirektörer i huvudstadsregionen. Mötena sker språkvis och är uppdelade i separata möten för den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen -> en undervisningschef deltar i alla dessa, alltså en dubbel mängd möten.
- Enligt Grankulla stads förvaltningsstadga (kap. 8 § 48) ska undervisningscheferna ha utmärkta muntliga och skriftliga kunskaper i de språk som krävs i tjänsten i fråga.

Alternativ B)

Två undervisningschefer, en som leder det finskspråkiga undervisningsväsendet och en som leder det svenskspråkiga undervisningsväsendet.

Fördelar/nytta:

- Möjliggör samarbete mellan cheferna för att utveckla pedagogiken.
- Gör det möjligt att främja levande tvåspråkighet och gemensam verksamhet över språkgränserna.
- En undervisningschef behöver inte delta i dubbla samarbetsmöten (t.ex. egna nätverksmöten för finsk- och svenskspråkiga undervisningsdirektörer).
- Undervisningschefen har färre direkt underställda bland annat i och med social- och hälsovårdsreformen.
- Chefen behöver inte ha utmärkta kunskaper i de båda inhemska språken utan endast i det egna resultatområdet språk.

¹ Servicehandledaren inom småbarnspedagogik ansvarar bland annat för servicehandledning, kundservice, förvaltning av kunddatasystemet samt handledning och övervakning av privat småbarnspedagogik. Planerarna inom bildningsväsendet ansvarar bland annat för utredningar och beredningsarbete till utskotten, koordinering av IT-ärenden samt koordinering av klubbar och morgon- och eftermiddagsverksamhet.

Observationer/utmaningar:

- Den tidigare modellen med två undervisningschefer måste utvecklas för att samarbetet mellan språkgrupperna ökar.
- Lösningen främjar inte direkt en smidig övergång från ett stadium till ett annat och stöder inte stadens strategiska mål att skapa en enhetlig och sammanhängande lärtig från småbarnspedagogiken till gymnasiet.
- Modellen ökar kostnaderna med lönekostnaderna för en undervisningschef.

Alternativ C)

Två chefer för fostran och utbildning: den ena ansvarar för den finskspråkiga helheten inom småbarnspedagogik och utbildning och den andra för den svenskspråkiga helheten inom småbarnspedagogik och utbildning.

Fördelar/nytta:

- En omfattande organisering av verksamheten från småbarnspedagogiken till gymnasieutbildningen ger synergieffekter, kontinuitet över åldersgrupperna, en bättre bild av helheten och större ekonomiskt inflytande.
- Cheferna arbetar i team och har ett tätt samarbete inom resultatområdena för småbarnspedagogik och utbildning vilket också främjar en enhetlig ledarskaps- och verksamhetskultur i daghemmen och i skolorna.
- "System för ersättare" = den ena chefen vikarierar vid behov för den andra och har helheten under kontroll.
- Lösningen främjar samarbetet vid övergången från ett stadium till ett annat.
- Lösningen stöder stadens strategiska mål att ha en sammanhängande och enhetlig lärtig från småbarnspedagogiken till gymnasieutbildningen.
- Lösningen stöder en levande tvåspråkighet i staden och gemensam verksamhet över språkgränserna.
- Inga anmärkningsvärda merkostnader (lönesättningen granskas när arbetsbeskrivningarna preciserats).

- Rektorerne både inom den finsk- och den svenskspråkiga grundläggande utbildningen understöder det här alternativet och anser att lösningen ger synergieffekter för ledarskapet inom småbarnspedagogiken och utbildningen samt underlättar språkgruppernas samarbete ännu mer.

- Forskningsrönen understöder den här lösningen med tanke på att trygga den svenskspråkiga utbildningen i en tvåspråkig kommun:

Undersökningen om utbildningsförvaltningen i tvåspråkiga och svenskspråkiga kommuner i Finland "Bildningsförvaltningen och skolan - Rekommendationer för en fungerande svensk bildningsförvaltning" (2014)² utreder hur den svenskspråkiga utbildningsförvaltningen bör

² Källa: Bildningsförvaltningen och skolan: Rekommendationer för en fungerande svensk bildningsförvaltning. Cecilia Böhme, Henrik Hägglund & Stefan Sjöblom. Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet, 2014 Helsingfors. Undersökningen kan läsas här: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/333149/Bohme_et_al_Notat_2_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y

organiseras för att kunna trygga fungerande svenskspråkig utbildning i en tvåspråkig kommun. Undersökningsresultaten visar att det med tanke på den svenskspråkiga utbildningen är viktigt att småbarnspedagogiken samt förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen i sin helhet, inklusive morgon- och eftermiddagsverksamhet, är koncentrerad till samma förvaltning. Det här stärker helheten och är betydande för utvecklingen av den svenskspråkiga utbildningen och för den svenskspråkiga utbildningsstigen. Med tanke på det svenska språket är det viktigt att på språklig basis dela verksamheten i resultatområden som har sina egna resultatmål både för verksamheten och för ekonomin.

Observationer/utmaningar:

- Båda cheferna ska kunna fungera som tvåspråkiga ledare (med utmärkta kunskaper i det ena språket och goda i det andra).
- Chefen bör ha en bred erfarenhet av ledarskap inom såväl småbarnspedagogik, förskoleundervisning, grundläggande utbildning som gymnasieutbildning.
- En ny ledarskapsmodell kräver att både ledningen och medarbetarna vänjer sig och lär sig nya metoder och verksamhetsmodeller.

4 Slutsatser och förslag på lösning

Kommunernas lagenliga uppgifter och skyldigheter har ökat med årens lopp. Skyldigheterna handlar bland annat om personalmängder i småbarnspedagogiken och skolorna, gruppstorlekar, insamling av uppgifter och vidarebefordrande av informationen samt utredningar och planering. Eftersom uppgifterna ökat har förvaltningen i Grankulla stads bildningsväsen vuxit från början av år 2023 (bland annat med planerare och servicehandledare inom småbarnspedagogik), vilket stöder arbetet hos undervisningschefen och chefen för småbarnspedagogik och minskar arbetsmängden hos dem.

Undervisningschefen har färre direkt underställda än tidigare eftersom förvaltningsassistenten blev skolsekreterarnas direkta chef hösten 2022 och personalen inom elevvården (psykologer och kuratorer) flyttade över till välfärdsområdena från början av år 2023.

Med tanke på de ovannämnda orsakerna anses att det inte är motiverat att återgå till ledarskapsmodellen med två undervisningschefer och en separat chef för småbarnspedagogik. Å andra sidan är inte modellen med en undervisningschef en hållbar lösning på lång sikt när vi beaktar orken i arbetet och hanteringen av arbetsbördan. Det här är något som framgår av erfarenheterna hos de personer som arbetat som undervisningschef. I strategin har staden lyft fram personalens välmående som ett av de centrala målen och det ska också vara något som har hög prioritet då de olika ledarskapsmodellerna utvärderas.

På basis av en jämförelse av alternativen föreslås att bildningssektorns förvaltning går över till modellen i alternativ C där en chef för fostran och utbildning leder den finskspråkiga småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen, grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen och en annan chef för fostran och utbildning leder den svenskspråkiga småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen, grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen. I och med organisationsreformen ändras de nuvarande befattningstitlarna (chef för småbarnspedagogik och undervisningschef) till chef för fostran och utbildning.

Det här alternativet är det mest fungerande med tanke på verksamheten och personalledningen. En omfattande organisering av verksamheten från småbarnspedagogiken till gymnasieutbildningen ger synergieffekter, kontinuitet över åldersgrupperna samt en bättre bild av helheten både när det gäller organiseringen av verksamheten och ekonomin.

Cheferna arbetar i team och har ett tätt samarbete inom resultatområdena för småbarnspedagogik och utbildning. Lösningen stöder stadens strategiska mål att ha en sammanhängande och enhetlig lärtig från småbarnspedagogiken till gymnasieutbildningen eftersom den ökar möjligheterna för att utveckla samarbetet och en gemensam verksamhetskultur inom småbarnspedagogiken och i skolorna samt främjar samarbetet vid övergången från ett stadium till ett annat. Lösningen stöder dessutom en levande tvåspråkighet i staden och gemensam verksamhet över språkgränserna. I den nya förvaltningsmodellen har de båda cheferna egna huvudansvarsområden, men de leder helheten tillsammans och stöder och sparrar varandra, vilket främjar den helhetsmässiga utvecklingen av resultatområdena. I den nuvarande modellen finns det inte tillräckligt med tid för undervisningschefens utvecklingsarbete.

Då vi granskar lösningen ur en ekonomisk synvinkel skapar den inte betydande merkostnader eftersom staden redan i nuläget bekostar två chefers löner. Lönesättningen för cheferna granskas då befattningsbeskrivningen preciseras.

Den nya förvaltningsmodellen för småbarnspedagogiken och utbildningen är en fortsättning på de reformer som gjorts inom bildningsväsendet med syftet att göra organisationsmodellen och resultatområdenas

verksamhet som helhet smidigare. Lösningen gör det även möjligt att bättre kunna utveckla ledarskapet och chefsarbetet inom bildningsväsendet.

Som en del av den nya förvaltningsmodellen föreslås att undervisningschefen blir närmaste chef för de biträdande tjänsterektorerna i grundskolorna. Med den här lösningen eftersträvas att stärka och förenhetliga skolornas ledarskapsteam.

Rektorerna både inom den finsk- och den svenskspråkiga grundläggande utbildningen understöder lösningen med två chefer för fostran och utbildning och anser att den ger synergieffekter för ledarskapet inom småbarnspedagogiken och utbildningen samt underlättar samarbetet mellan språkgrupperna ännu mer. I en tvåspråkig kommun i storlek med Grankulla är det vettigt att förvaltningen ordnas på samma sätt inom resultatområdet för både den finskspråkiga och svenskspråkiga småbarnspedagogiken och utbildningen – för att trygga en enhetlig och sammanhängande lärtig oberoende av språklig bakgrund.