



2/2014 SSKH NOTAT – SSKH REPORTS AND DISCUSSION PAPERS

BILDNINGSFÖRVALTNINGEN OCH SKOLAN

Rekommendationer för en fungerande svensk
bildningsförvaltning

Cecilia Böhme, Henrik Hägglund & Stefan Sjöblom

SSKH Notat 2/2014

Bildningsförvaltningen och skolan: Rekommendationer för en fungerande svensk bildningsförvaltning. Cecilia Böhme, Henrik Hägglund & Stefan Sjöblom.
Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet, 2014
Helsingfors

ISBN 978-952-10-8830-8

ISBN 978-952-10-8829-2 (PDF)

ISSN-L 1457-1250

ISSN 1457-1250 (Print)

ISSN 1798-6966 (Online)

<http://sockom.helsinki.fi/info/notat.html>

SSKH Notat

*Svenska social- och kommunal högskolan
vid Helsingfors universitet*

2/2014

Till läsaren

Denna utredning har tillkommit som ett samarbete mellan Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet, Svenska kulturfonden och Finlands Kommunförbund.

Utredningen har finansierats av Svenska kulturfonden.

Projektet har haft en styrgrupp som har bestått av direktören för den svenska verksamheten vid Finlands Kommunförbund Kristina Wikberg, sakkunnig vid Finlands Kommunförbund Kurt Torsell och utbildningsombudsman vid Svenska kulturfonden Veronica Granö-Suomalainen.

Vi tackar alla dem som har ställt upp för intervjuer inom ramen för projektet och vi vill också tacka styrgruppen för insiktsfulla kommentarer under arbetets gång.

Cecilia Böhme

Henrik Hägglund

Stefan Sjöblom

Innehåll

Till läsaren	1
Innehåll	2
1 Bildningsförvaltning i Svenskfinland	3
2 Hur ser bildningsförvaltningen ut i Svenskfinland? En sammanfattning	7
3 Läget i de olika kommunerna	9
3.1 Kyrkslätt	9
3.2 Borgå	14
3.3 Vanda	21
3.4 Esbo	26
3.5 Vasa	32
3.6 Karleby	38
4 Den rättsliga regleringen gällande undervisningsförvaltningen	44
5 Organiseringens styrkor och svagheter – de fem aspekterna	48
5.1 Organiseringen av den svenska utbildningsförvaltningen	48
5.2 Budget och ekonomi	52
5.3 Skolnätet	53
5.4 Direktioner	55
5.5 Anställning av personal	59
6 Rekommendationer	65
Yhteenveto: suosituksset	70

1 Bildningsförvaltning i Svenskfinland

År 2012 gjorde Finlands kommunförbund en utredning om hur det svenskspråkiga bildningsväsendets förvaltning organiserats. Detta resulterade i rapporten Bildningsförvaltningen i Svenskfinland (Jannica Ljunggren (red.), Kommunförbundets nätpublikation, Helsingfors 2012).

Rapporten innehåller ett regionvis organiserat material om hur bildningsförvaltningen i de svensk- och tvåspråkiga kommunerna i Finland har byggts upp. I förordet till rapporten framförs en förhoppning om att den ska kunna stå som grund ”för en fortsatt utredning som skall ge förslag och rekommendationer till vilka språkaspekter som borde beaktas med tanke på kommunallagsreformen”.

Föreliggande utredning utgör en fortsatt analys av den svenskspråkiga bildningsförvaltningen. Målet med utredningen är att uppställa några kriterier för en fungerande kommunal utbildningsförvaltning särskilt med tanke på den svenskspråkiga utbildningen. Kärnfrågan kunde formuleras så här: ”Vad krävs av en svenskspråkig utbildningsförvaltning för att en fungerande skola på svenska skall vara tryggad i en tvåspråkig kommun med finska som majoritetsspråk?” Med beaktande av den nuvarande situationen i Svenskfinland analyseras således hur olika organiseringsmodeller påverkar tryggheten av en svensk skola i de tvåspråkiga kommunerna.

En viktig utgångspunkt för en utredning om en optimal modell för en kommunal utbildningsförvaltning är det faktum, att lagstiftningen i dag ger synnerligen vida ramar för kommunerna att själva besluta om uppbyggnaden av sin utbildningsförvaltning. Skollagarna – lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning – innehåller inte bestämmelser om hur den kommunala utbildningsorganisationen ska se ut. De förtroendeorgan som handhar utbildningsförvaltningen liksom de tjänsteinnehavare som anförtros uppgifter inom denna förvaltning kan därför ha olika namn och synnerligen olika befogenheter i olika kommuner. Det är egentligen bara en enda bestämmelse som på ett bindande sätt styr organiserandet av den kommunala utbildningsförvaltningen, och denna bestämmelse gäller uttryckligen tvåspråkiga kommuner. I 16 § 2 mom. i kommunallagen (365/1995) anges nämligen följande: ”I en tvåspråkig kommun skall för undervisningsförvaltningen tillsättas ett organ för vardera språkgruppen eller ett gemensamt organ med särskilda sektioner för vardera språkgruppen. Ledamöterna i organen eller sektionerna skall väljas bland personer som hör till respektive språkgrupp.” I många kommuner har denna bestämmelse genomförts så, att det finns en nämnd – t.ex. en utbildningsnämnd – som sedan har en finsk sektion och en svensk sektion. Detta är den klassiska, men på intet sätt den enda möjligheten, och som den här utredningen visar

är variationsmöjligheterna stora. Vad sedan gäller den övriga förvaltningen – tjänsteinnehavare eller förtroendeorgan – är variationen ännu större. Sedan ungefär 20 år är det t.ex. inte obligatoriskt att ha direktioner i skolorna och många kommuner har följaktligen avstått från systemet med direktioner. Bland de kommuner som fortfarande behållit systemet med direktioner kan uppgifterna och befogenheterna vara mycket varierande. Det är således denna mycket öppna juridiska reglering av utbildningsförvaltningen som utgör utgångspunkten för denna utredning; vi strävar efter att identifiera en modell som är optimal ur en språklig minoritets synvinkel. Med undantag av den ovan nämnda bestämmelsen i kommunallagen, vilken självfallet har en viktig betydelse också för denna utredning, anger lagstiftningen ytterst få begränsningar för kommunerna att själva välja den förvaltningsmodell som verkar mest ändamålsenlig.

I utredningen som gjordes 2012 redogjorde man alltså för fakta regionvis. En regional indelning räcker dock inte som sådan för en vidare analys. I den här utredningen har kommunerna istället grupperats enligt kommunstorlek och språkförhållanden, d.v.s. andelen svenskspråkiga i kommunen. Fördelningen framgår av i tabell 1 och tabell 2. Indelningen har gjorts därför att både kommunstorlek och språkförhållanden kan antas ha en inverkan på den organiseringsform kommunerna valt.

< 5000 invånare	5001 – 10 000 invånare	10 001 – 20 000 invånare	20 001 – 100 000 invånare	>100 000 invånare
Lapträsk 2872	Hangö 9400	Lovisa 15 565	Borgå 48 833	Vanda 200 055
Mörskom 2008	Ingå 5561	Sibbo 18 562	Lojo 39 000	Esbo 250 000
Larsmo 4921	Sjundeå 6104	Jakobstad 19 623	Raseborg 29 065	Helsingfors 588 549
Kaskö 1404	Grankulla 8500	Pedersöre 10 937	Kyrkslätt 36 942	Åbo 174 893
Korsnäs 2260	Kronoby 6681	Korsholm 18 868	Karleby 46 585	
	Nykarleby 7516	Pargas 15 501	Vasa 60 398	
	Kristinestad 7157			
	Malax 5605			
	Närpes 9437			
	Vörå 6770			
	Kimitoön 7191			
	Pyttis 5355			

Tabell 1. Gruppering av de tvåspråkiga kommunerna enligt kommunstorlek (2011).

0 – 30 %	31 – 70 %	> 70 %
Mörskom 11,0	Lapträsk 32,6	Larsmo 92,2
Pyttis 9,0	Hangö 43,8	Korsnäs 89,8
Kaskö 27,6	Ingå 55,0	Kronoby 81,9
Sjundeå 30,4	Grankulla 39,0	Nykarleby 88,1
Lojo 4,1	Kristinestad 56,0	Malax 87,3
Kyrkslätt 18,5	Lovisa 42,5	Närpes 87,3
Karleby 13,5	Sibbo 37,0	Vörå 83,4
Vasa 24,4	Jakobstad 56,1	Kimitoön 73,0
Vanda 2,9	Korsholm 69,6	Pedersöre 89,8
Esbo 8,3	Pargas 57,4	
Helsingfors 6,0	Raseborg 66,6	
Åbo 5,3	Borgå 31,1	

Tabell 2. Gruppering av de tvåspråkiga kommunerna enligt andel svenskspråkiga i kommunen (2011).

Utgående från grupperingen enligt språkförhållanden (tabell 2) har vi valt ut sex kommuner för en djupare analys av viktiga aspekter i bildningsförvaltningens organisering. Dessa kommuner är Kyrkslätt, Esbo, Vanda, Borgå, Vasa och Karleby. Ett kriterium för valet av dessa är att vi önskar undersöka kommuner där svenskan är i en klar minoritetsställning. I och med detta fokus kommer kommuner med en betryggande svensk majoritet inte direkt att beaktas i den djupare analysen. I rapporten redogör vi dock också för en sammanfattning av läget i Svenskfinland, vilket bidrar med en mera övergripande bild av läget också i andra än de utvalda kommunerna.

Av central betydelse för det vidare arbetet med analysen är de aspekter av organiseringen som kan sägas ha en särskilt stor betydelse för att en fungerande skola på svenska skall vara tryggad i en tvåspråkig kommun. En viktig följdfråga som undersökningens övergripande frågeställning leder fram till är exempelvis hur olika organiseringsalternativ påverkar beslutsgången i svenska frågor. Därför har vi valt att i fallstudierna av de sex kommunerna särskilt fokusera på fem delområden: a) den allmänna organiseringen av den svenska verksamheten, b) det ekonomiska beslutsfattandet, c) anställning av personal, d) beslutsfattandet i frågor som rör skolnätet samt e) direktionsernas befogenheter och uppgifter. De här fem aspekterna utgör alltså grunden för vår analys.

De fem aspekterna leder fram till ett antal delfrågor som är centrala i analysen. När det gäller den allmänna organiseringen av den svenska verksamheten bör man undersöka hur arbetsfördelningen ser ut mellan nämnden och sektionen samt om en svensk nämnd är ett bättre organiseringsalternativ än en svensk sektion under en nämnd. En annan viktig fråga är huruvida en snäv eller en bred och övergripande organisering av det svenska bildningsväsendet är att föredra, och vilka faktorer som påverkas av det alternativ man väljer. Centralt gällande denna aspekt är också var svenskan står i beredningshierarkin i kommunen och vilka påverkningsmöjligheter ledande tjänstemän inom den svenska delen av bildningsförvaltningen har.

Gällande den ekonomiska aspekten är frågan bland annat om den svenska delen av bildningsförvaltningen är ett eget resultatområde med därtill hörande egna resultatmål, samt vad detta i praktiken betyder för inflytandet över den svenska delen av bildningsförvaltningen.

När det gäller anställning av personal analyseras bland annat hur anställningsprocessen går till i praktiken både gällande lärare och förvaltningspersonal och vilka principer det finns i de olika kommunerna för inrättande och indragning av tjänster.

Viktiga frågeställningar som rör skolnätet är framförallt vilket inflytande de svenska beslutsfattarna har på frågor som gäller skolnätet, men centralt är också i vilken riktning det svenska skolnätet utvecklas i och med att skolnätsutredningar görs i flera kommuner.

Den femte och sista aspekten gäller direktionerna. Direktionerna delar de undersökta kommunerna, och även kommunerna i Svenskfinland i stort. Direktionerna är sedan drygt 20 år tillbaka frivilliga för kommunerna och vissa kommuner har valt att hålla kvar direktionerna, medan andra kommuner har valt att avskaffa dem. I utredningen analyseras vilka konsekvenser de två alternativen har ur organisatorisk synpunkt.

Utredningens uppläggning är följande: Först ges en sammanfattning av hur organiseringen av bildningsförvaltningen ser ut i Svenskfinland. Därefter följer analysen av de utvalda kommunerna. Materialet som används i kommunanalysen har samlats in från de valda kommunernas stadgor och instruktioner, samt från intervjuer som gjorts med ledande tjänsteinnehavare och förtroendevalda inom ramen för projektet. Därefter redogör vi för organiseringens styrkor och svagheter utgående från de fem aspekter som utgör grunden för analysen. I det avslutande kapitlet presenteras utredningens rekommendationer och ett antal viktiga kriterier för en optimal organisering av den svenskspråkiga utbildningsförvaltningen i en tvåspråkig kommun.

2 Hur ser bildningsförvaltningen ut i Svenskfinland? En sammanfattning

Som ett led i arbetet med denna utredning vill vi utöver djupanalysen i ett antal utvalda kommuner även kortfattat redogöra för en sammanfattande överblick av situationen i Svenskfinland på basis av utvalda aspekter som vi presenterat i kapitel 1. Här vill vi bland annat lyfta fram skillnader som förekommer i organiseringen av den svenska delen av bildningsförvaltningen i olika kommuner bland annat på basis av det material som finns att tillgå i Kommunförbundets tidigare utredning.

Då man utgår från organiseringen av den svenska bildningsförvaltningen och ser på vilken verksamhet som underlyder bildningsväsendet finner man skillnader mellan kommunerna i Svenskfinland. I de större, men även i vissa av de mindre kommunerna, är verksamhetsområdet för bildningsväsendet brett och omfattar inte endast förskola, grundläggande utbildning och utbildning på andra stadiet, utan också exempelvis dagvård, kulturverksamhet eller idrottsverksamhet. I kommunmaterialet är Esbo den kommun som har den bredaste modellen för organiseringen av den svenska verksamheten. Här omfattar den svenska delen av bildningsväsendet allt från dagvård, förskola, grundläggande utbildning, andra stadiets utbildning, till kulturverksamhet, idrottsverksamhet och ungdomsverksamhet. Utgående från materialet kan man dock konstatera att en oftare förekommande organiseringsmodell, som finns i ungefär hälften av kommunerna, är en modell där verksamheten som sorterar under den svenska delen av bildningsväsendet är förskola, grundläggande utbildning och utbildning på andra stadiet. En annan modell som också förekommer i kommunerna är en där den svenska verksamheten omfattar den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen. Karleby och Grankulla är exempel på detta.

Även när det gäller ledningsstrukturen går det att skönja skillnader. Bland de större kommunerna finns det sådana som har en mer differentierad ledningsstruktur som omfattar både biträdande stadsdirektörer, sektorchefer, ämbetsverkschefer och svenska skoldirektörer samt dagvårdschefer. Bland de mindre kommunerna hittar man i sin tur i flera fall en mindre differentierad ledningsstruktur. Det finns dock även här olika utformningar av ledningsstrukturen: I en del kommuner är en och samma tjänsteinnehavare ansvarig för all verksamhet för språkgruppen, medan det i andra finns skilda ledande tjänsteinnehavare för både dagvård, grundläggande utbildning och andra stadiets utbildning.

Inom den svenskspråkiga organiseringen är det mycket allmänt att det finns en bildningsnämnd med en svensk och en finsk sektion. Vem som är föredragande i denna instans varierar, men det rör sig ofta om direktören för svenskspråkig service, utbildningsdirektören eller bildningschefen. Sektionernas uppgift varierar förstås från kommun till kommun,

men det finns bland kommunerna ett antal gemensamma nämndare. Vanligt är att sektionernas uppgifter handlar om att sköta ordnandet och utvecklandet av verksamheten för den egna språkgruppen. Bland sektionernas mer specifika uppgifter som nämns för ett flertal kommuner finns bland annat att bestämma om elevupptagningsområden och att godkänna läroplaner samt planer för småbarnsfostran och morgon- och eftermiddagsverksamhet. Som nämndes ovan är det allmänt att det finns sektioner under nämnden och detta är fallet i två tredjedelar av de undersökta kommunerna. I den sista tredjedelen av kommunerna har man en organiseringsmodell som omfattar en skild svenskspråkig nämnd och inte sektioner för de olika språkgrupperna under nämnden.

Kan man då säga något om fördelningen gällande de kommuner som har en sektion och de som har en skild svensk nämnd utgående från kommunstorlek respektive språkförhållanden. Man kan konstatera att i kommunkategorin där andelen svenskspråkiga är större än 70 % är fördelningen mellan de kommuner som har sektion och de som har en skild svensk nämnd är jämnast. I de andra kategorierna har en mycket klar majoritet av kommunerna som har en organiseringsmodell som omfattar en svensk sektion. Utgående från befolkningstal kan man konstatera att det är de minsta kommunerna som har en skild svensk nämnd. I de tre största kommunkategorierna finns det endast ett par kommuner som har en skild svensk nämnd.

Direktionerna i kommunernas skolor är en annan aspekt som lyfts fram i Kommunförbundets tidigare rapport och som vi också valt att lyfta fram i denna utredning. Gällande direktionerna ser man en stor variation i olika kommunerna, inte bara gällande direktionernas uppgifter, utan även gällande huruvida det överhuvudtaget finns direktioner i kommunernas skolor. Rörande Svenskfinland i stort kan man konstatera att ungefär hälften av kommunerna fortfarande har direktioner i sina skolor, medan den andra hälften har valt att slopa dem och ersatt dem med andra samarbetsformer. Detta förhållande avspeglar sig också i vår fördjupade analys i denna utredning då tre av kommunerna har kvar direktionerna, medan de andra tre har valt att avskaffa dem. Utgående från tabell 2 kan man konstatera att ungefär hälften av kommunerna i varje kategori har direktioner. Om man sedan utgår från kommunstorlek kan man konstatera att fördelningen är mer ojämn. Nämnas kan dock att $\frac{3}{4}$ av de största kommunerna har direktioner.

3 Läget i de olika kommunerna

I enlighet med vad som nämndes i inledningen har ett antal kommuner valts ut för närmare granskning och fallstudier. En fördjupning i organiseringen i dessa kommuner kommer att utgå från de aspekter som definierats i inledningen: a) den allmänna organiseringen av den svenska verksamheten, b) det ekonomiska beslutsfattandet, c) anställning av personal, d) beslutsfattandet i frågor som rör skolnätet samt e) direktionernas befogenheter och uppgifter. De här fem aspekterna utgör alltså grunden för vår analys.

3.1 Kyrkslätt

I Kyrkslätt finns bestämmelser om bildningsväsendet förutom i förvaltningsstadgan också i instruktionen för bildningsväsendet, i vilken nämndens, sektionens och direktionens uppgifter bestäms i detalj. Kommunen har ingen skild språkstadga, men i förvaltningsstadgans 51§ stadgas det om tvåspråkighet och att båda språkgruppernas behov ska beaktas jämbördigt i organiseringen av kommunens förvaltning och verksamhet och i informationen. I samma paragraf konstateras att beträffande de språkkunskapskrav som ska krävas av tjänsteinnehavare och arbetstagare gäller vad som särskilt föreskrivits eller beslutats och att den kommunala servicen ska ordnas så att invånarna inom alla kommunala uppgiftsområden kan få service på finska och svenska.

Organiseringen av den svenska utbildningsförvaltningen

I Kyrkslätt finns det en bildningsnämnd med 11 medlemmar, en finsk förskoleverksamhets- och utbildningsnämnd med 11 medlemmar och en svensk förskoleverksamhets- och utbildningsnämnd med 9 medlemmar. Nämnderna har enligt förvaltningsstadgan i uppgift att bland annat svara för utvecklingen av verksamheten, ekonomin och organisationen, samt att uppställa mål för verksamheten och att styra den. Nämnderna ska också övervaka att verksamheten leds ändamålsenligt, effektivt och ekonomiskt samt följa verksamhetens resultat. Förutom dagvård och utbildning ansvarar utbildningsnämnden för kultur och biblioteksverksamhet samt för fritt bildningsarbete. Inom bildningsväsendet finns också en idrottsnämnd och en ungdomsnämnd.

I Kyrkslätt genomförde man i början av 2000-talet en reform som innebar att man skilde på nämnderna på språklig grund. Före det hade man haft en organiseringsmodell med en nämnd och sektioner för de olika språkgrupperna. Man ser det dock som en bra modell att ha en skild nämnd för de båda språkgrupperna istället för att ha sektioner under bildningsnämnden. I och med att en nämnd har inflytande bland annat på frågor gällande budget och ekonomi upplever man sig ha ett större inflytande på frågor gällande den egna språkgruppen och en viktigare roll i den politiska helheten. Organiseringen med en egen svensk nämnd anses också bidra till att den svenska verksamheten fått en klar profilering i

kommunen och att svenskan finns relativt högt i förhållande till de centrala organen. Nämnden bereder bl.a. frågor direkt till kommunstyrelsen. Om man här hade en organiseringsmodell med en svensk sektion istället för en svensk nämnd skulle man befinna sig ett pinnhål lägre i hierarkin och därmed också vara mera fjärrad från de högsta beslutsfattarna.

Med tanke på organiseringen av den svenska utbildningsförvaltningen i kommunen ser man i Kyrkslätt att det är till fördel att ha en något bredare snarare än en smalare organiseringsmodell. Man har en enhetlig skolstig i den svenska verksamheten och därmed en helhetsöversikt över och en kontinuitet i verksamheten ända från småbarnsfostran till andra stadiet. Däremot menar man att det i en mindre kommun som Kyrkslätt inte skulle fungera att gå ännu ett steg längre och inordna exempelvis fri bildning och ungdomsverksamhet i den svenska verksamheten, vilket man gjort i vissa större kommuner. Volymerna skulle inte räcka till för detta. Man ser det också som viktigt att fast man delar in nämnderna på språklig grund, så ska man inte isolera sig utan stärka samarbetet mellan de olika språkgrupperna.

Enligt instruktionen för bildningsväsendet är bildningsnämndens uppgift att ansvara för ärenden som gäller de båda språkgrupperna i fråga om dagvård, stöd för hemvård och privat vård av barn, förskoleundervisning, grundläggande utbildning, utbildning på andra stadiet samt morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolelever. Föredragande i bildningsnämnden är direktören för bildningsväsendet, som även fungerar som sektordirektör för bildningsväsendet.

Svenska förskoleverksamhets- och utbildningsnämndens uppgifter omfattar ärenden gällande dagvård, förskoleundervisning, grundläggande utbildning, andra stadiets utbildning samt morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolelever till den del dessa uppgifter gäller den egna språkgruppen. Nämnden ska även för sin språkgrupps del besluta om uppgifter som i lagstiftningen om undervisningsväsendet och bestämmelserna om barn-dagvården ålagts kommunen. Samma befogenheter har den finska förskoleverksamhets- och utbildningsnämnden för den egna språkgruppen. Precis som i bildningsnämnden är direktören för bildningsväsendet föredragande i båda dessa nämnder. Man ser det i kommunen som en bra sak att sektordirektören har denna inblick i båda språkgruppernas ärenden och att dessa behandlas helt jämlikt.

Utöver ovan nämnda uppgifter ankommer det även på nämnden att för sin språkgrupp besluta bland annat om följande ärenden: att godkänna en plan för småbarnsfostran, samt en läroplan för förskoleundervisning, grundläggande utbildning och gymnasieutbildning, att godkänna verksamhetsplan för morgon- och eftermiddagsverksamhet, att besluta om principer för produktion av tjänster inom dagvård, att besluta om frågor i anslutning till

utvärdering av utbildningen, att besluta om elevupptagningsprinciperna inom den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen och besluta om antalet nybörjarplatser i gymnasiet. Till svenska förskoleverksamhets- och utbildningsnämndens uppgifter hör även att utse chefen för dagvård och utbildning. Nämnden beslutar för sin språkgrupps del också om sådana uppgifter som i lagstiftningen om undervisningsväsendet och bestämmelserna om barndagvården ålagts kommunen och som i instruktionen inte anförtratts tjänsteinnehavare.

Man ser det alltså som en viktig förutsättning för en fungerande svensk bildningsförvaltning att man har en skild svensk nämnd, men också att förvaltningen delas på språklig grund. Man ser det också som helt naturligt att man i den kommande kommunallagen skulle ha en skrivning som skulle ange att också förvaltningen för dagvårdens del skulle delas på språklig grund då dagvården och skolan ofta administreras tillsammans. Detta skulle gynna ett långsiktighets- och kontinuitetstänkande då det gäller den enhetliga lärostigen för barn och elever.

Förutom den formella organiseringen har man också olika typer av informell organisering och olika nätverk som omfattar föreningar och även aktörer som t.ex. Luckan. Man har också har ett bra samarbete inom bildningsväsendet med Hem och skola-föreningarna. För de förtroendevalda finns det informella träffar mellan den svenska och finska förskoleverksamhets- och utbildningsnämnden. Dessa träffar omfattar frågor som berör båda nämnderna. Det här ses som viktigt för att skapa en bättre förståelse för de svenskspråkiga och deras behov.

Chefen för dagvård och utbildning är den ledande tjänsteinnehavaren inom den svenska utbildningsförvaltningen i Kyrkslätt. Inom dagvården har denna till uppgift att bland annat besluta om ärenden som gäller på individen riktad vård och därtill hörande andra åtgärder. Till uppgifterna hör också att fatta beslut om beviljande och ordnande av dagvårdstjänster och öppen verksamhet. Till uppgifterna hör ytterligare att anställa övrig personal inom dagvården och daghemmen förutom daghemsföreståndare, samt besluta om avgifter som uppbärs av kunder för dagvårdstjänster och den öppna verksamheten. Inom detta område beslutar också chefen för dagvård och utbildning i enlighet med av förskoleverksamhets- och utbildningsnämnden beslutade principer och allmänna anvisningar om var förskoleundervisning ordnas.

I frågor gällande utbildningen har chefen för dagvård och utbildning bland annat till uppgift att anställa lärare i tjänsteförhållande som gäller tills vidare och att besluta om lärarnas verksamhetsställen samt om antagning av barn i morgon- och eftermiddagsverksamhet. Chefen väljer också platschef och biträdande föreståndare/vice rektor eller biträdande rektor, beslutar om en på läroplanen baserad läsårsvis uppgjord plan och beslutar om byte

av plats för ordnande av förskoleundervisning och grundläggande utbildning av grundad anledning.

Budget och ekonomi

Bestämmelserna om budgetförfarandet finns bland annat i kommunens förvaltningsstadga. I och med att Kyrkslätt har en egen svensk nämnd är det denna som lägger fram sina förslag till budget direkt till kommunstyrelsen. Hade man haft modellen med en svensk sektion, skulle budgetförslagen först ha gått till en nämnd. Gällande verkställigheten av budgeten är det nämnden som godkänner de på budgeten baserade och till organisationsstrukturen anpassade dispositionsplanerna.

För beredningen för det svenska resultatrådets del av frågor som gäller budget och ekonomi ansvarar chefen för dagvård och utbildning tillsammans med ekonomichefen. Ekonomichefen samarbetar med alla resultatrådesansvariga och genom det samarbete och koordinering som ekonomichefen gör ligger nämndernas ekonomiska beredning på samma nivå. Samarbetet gällande ekonomi och målsättningar som man ställer upp i budgeten omfattar förstås nämnden, men man ser det i kommunen som ett viktigt inslag att också föra en dialog med de olika skolorna och daghemmen för att på det sättet arbeta för ett helhetstänkande. Målsättningar inom resultatområdet gäller både ekonomiska aspekter och kvalitetsaspekter.

I fråga om resursfördelningen mellan de olika språkgrupperna anser man i Kyrkslätt att denna är genomförd på ett skäligt sätt. I kommunen har man också gjort en uträkning vad de svenska och finska skolorna kostar, och konstaterat att de kostar ungefär lika mycket och skillnaderna dem emellan inte är stora.

Skolnätet

I Kyrkslätt har det genomförts en granskning av servicenätet 2014-2016. I bilagan till svenska förskoleverksamhets- och utbildningsnämndens protokoll från 18.09.2013 finns bilagan "Granskning av servicenätet 2014-2016" där det beskrivs ett flertal förändringar i det svenskspråkiga servicenätet. Bland annat anges att eftermiddagsverksamheten inom det svenska bildningsväsendet fr.o.m. hösten 2014 ska produceras av kommunen själv och att gymnasieutbildningen utvecklas genom bl.a. ett ökat samarbete mellan det svenska och det finska gymnasiet. Inom den grundläggande utbildningen finns åtgärdsförslag som omfattar både nedläggning av skolor samt byggande av inlärningscenter.

Man har på nämndnivå och med den ledande svenska tjänsteinnehavaren diskuterat frågan om servicenätet och då kommit fram till att man på den svenska sidan vill koncentrera servicenätet på ett sådant sätt att det kanske blir litet glesare, men att man uppnår mera kvalitet i verksamheten. Inom det svenska utbildningsväsendet är skolorna ofta mindre

och mer perifera, vilket också lyfter fram rekryteringsfrågan då det är svårt att rekrytera personal till de minsta enheterna. Man ser hellre att verksamheten tar sig formen av så kallade inlärningscenter, det vill säga att dagvården, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen åtminstone till årskurs 6 finns koncentrerad till ett sådant inlärningscentrum. Grundtanken är att kommunen är indelad i fyra delar; centrumområdet, norra, södra och östra Kyrkslätt. Beslut gällande inrättande och indragande av skolor fattas slutligen av fullmäktige på förslag av nämnden.

Direktioner

I Kyrkslätt har man tidigare haft direktioner, men har med fullmäktiges beslut från 15.12.2012 beslutat att slopa skolornas direktioner fr.o.m. 01.01.2013. Direktionerna hade fram tills dess ett flertal uppgifter, bland annat att besluta om en på läroplanen baserad läsårsvis uppgjord plan, besluta om skolornas ordningsregler, besluta om antagningen av elever till gymnasiets nybörjarklass och därtill om verkställigheten av dispositionsplanerna för budgeten för respektive skola. De uppgifter som direktionerna tidigare hade har nu flyttats till nämnderna eller tjänsteinnehavarna. Slopandet av direktionerna motiveras bland annat med ett försnabbat beslutsfattande och större kostnadseffektivitet.

Fast man i kommunen har beslutat att slopa direktionerna betonar man att vårdnadshavarna och Hem och skola-föreningarna är viktiga samarbetsparter för kommunens utbildningstjänster. Man vill säkra elevers, studerandes och vårdnadshavares möjlighet till demokratisk påverkan fast direktionerna slopas. För att främja närdemokratin har man för avsikt att aktivera såväl Hem och skola-föreningarna som elevkårerna i planering, utveckling och utvärdering av skolans verksamhet. För att höra såväl vårdnadshavarna som eleverna kunde de här organen tillfrågas i olika sammanhang.

I Kyrkslätt ser man att Hem och skola-föreningarna, förutsatt att de är aktiva, kan fungera som en mångsidigare och mer konkret form av organisering som kan gynna skolorna mera än organiseringen med direktioner. Man lyfter i detta sammanhang fram att om man har en organiseringsmodell där direktioner ingår, så borde dessa också ha genuin beslutanderätt och fungera som en maktfaktor inom organisationen. Direktionerna representerar visserligen en mer formell organisering, men om man lyckas med aktiveringen och organiseringen i Hem och Skola-föreningarna så kan dessa enligt uppfattningarna i Kyrkslätt uppnå en större volym med kännbart mera aktiva medlemmar än vad man har i en direktion med endast ett fåtal representanter. Hem och skola-föreningarna kan också ha funktionen som ett bollplank för idéer och förändringar för andra aktörer i bildningsväsendet och också ses som en form av närdemokrati i kommunen.

Anställning av personal

Då det gäller anställning av personal är besluten tjänsteinnehavarbeslut. Till exempel då det gäller tillsvidareanställning av lärare är det chefen för dagvård och utbildning som fattar besluten. Den svenska nämndens inflytande är begränsat, men då det i kommunen har varit fråga om anställning av rektorer finns det exempel på fall då nämnden har fått vara med och ta del av intervjuerna, men tillika också fall där nämnden inte har varit involverad.

3.2 Borgå

I Borgå består bildningssektorn av följande uppgiftsområden: bildningssektorns ledning, finskspråkiga utbildningstjänster, svenskspråkiga utbildningstjänster, tjänster inom småbarnsfostran samt kultur- och fritidstjänster.

Organiseringen av den svenska utbildningsförvaltningen

För några år sedan reformerade man bildningssektorn i Borgå så att åtta olika uppgiftsområden blev de fyra som finns idag. I det sammanhanget diskuterades möjligheten att i stället gå in för tre uppgiftsområden med de svenska och finska utbildningstjänsterna under samma utbildningsdirektör. Det fanns dock stöd för att organisera utbildningstjänsterna på språklig grund, vilket man sedan också gick in för. En ändring som genomfördes var att bildningsdirektören blev föredragande i svenska utbildningssektionen, då det tidigare varit utbildningsdirektören som varit föredragande i sektionen.

Till skillnad från flera av de andra fallkommunerna har Borgå ingen skild instruktion för bildningsväsendet, utan i stället fastställs de olika organens uppgifter i stadens förvaltnings- och verksamhetsstadga. Staden har dock en skild språkstadga som reglerar kraven på de anställdas språkkunskap och invånarnas rätt att vid olika enheter få betjäning på sitt modersmål.

I Borgå består bildningsnämnden av 11 ledamöter. Underställd bildningsnämnden finns de svenskspråkiga respektive finskspråkiga utbildningssektionerna med 7 ledamöter var. Bildningsdirektören är föredragande i både bildningsnämnden och i de båda utbildningssektionerna. I Borgå ser man det som ett bra organiseringsätt att man har en skild svensk sektion under bildningsnämnden – ur ett tjänsteinnehavarperspektiv är det väldigt gynnsamt att ha ett svenskt organ att bolla de svenska frågorna med både gällande riktlinjer och andra verksamhetsrelaterade frågor. Att ha en skild svensk nämnd istället för en sektion under bildningsnämnden ser man inte som en optimal lösning i staden. Man ser den modell man har i dag som bra och strömlinjeformad och tycker att en skild svensk nämnd skulle leda till en högre grad av isolering för det svenska. I den nuvarande modellen har

man i den gemensamma nämnden alltid en stor medvetenhet om den andra språkgruppen.

Bildningssektorn i Borgå leds av bildningsdirektören. Vidare indelas bildningsväsendet som nämnts enligt olika uppgiftsområden för finskspråkiga och svenskspråkiga utbildningstjänster, tjänster inom småbarnsfostran och kultur- och fritidstjänster. Som chef för respektive uppgiftsområde fungerar den finska utbildningsdirektören på den finska sidan, den svenskspråkiga utbildningsdirektören på den svenska sidan, direktören för småbarnsfostran gällande tjänsterna inom småbarnsfostran och kultur- och fritidsdirektören för kultur- och fritidstjänsterna. Till den finskspråkiga resultatenheten hör grundskola, gymnasium och morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolelever (för båda språkgrupperna). Till det svenska resultatområdet hör endast grundskola och gymnasium. Inom tjänsterna för småbarnsfostran fungerar direktören för småbarnsfostran som chef för uppgiftsområdet. Modellen i Borgå representerar snarare en smal än en bred organisationsmodell. I intervjuerna framförs att det kunde vara till fördel att ha dagvård, förskola och grundskola inom den svenska organiseringen. Det kunde då vara lättare att bygga upp en ”röd tråd” i fråga om organiseringen av verksamheten.

Till nämndernas och sektionernas allmänna beslutanderätt hör i Borgå att inom sin sektor bland annat ansvara för utvecklingen av sektorns verksamhet, ekonomi och organisation, att styra verksamheten i enlighet med stadsfullmäktiges mål och stadens strategi, att se till att verksamheten leds ändamålsenligt, effektivt och ekonomiskt och att följa upp verksamhetens resultat.

Bland de nämndspecifika uppgifterna ingår för bildningsnämnden att besluta om de principer och allmänna anvisningar som följs inom bildningssektorn, att godkänna verksamhetsplanen för morgon- och eftermiddagsverksamheten, att fastställa grunderna på basis av vilka bildningssektorns uppgiftsområden beviljar bidrag, att i samband med fastställande av budgeten besluta om anslag som anvisas för olika bidrag, att svara för att tjänster för småbarnsfostran och förskoleundervisning ordnas och att se till att samarbete med social- och hälsovårdssektorn genomförs. Till nämndens uppgifter hör också att besluta om inrättandet och indragandet av skolor enligt de strategier och den budget som fullmäktige godkänt.

Utbildningssektionerna svarar för sin egen språkgrupp för verksamheten i de skolor och utbildningsenheter som staden upprätthåller. Sektionerna deltar också i utvecklingen av den utbildningsverksamhet där staden är delägare. Till sektionernas uppgifter hör också att fastställa elevupptagningsområdena och godkänna läroplanerna för förskoleundervisningen, den grundläggande undervisningen och utbildningen på andra stadiet samt att utvärdera dessa. Sektionerna godkänner även läroplanerna för enskilda skolor och försko-

lor. Utbildningssektionerna använder också bildningsnämndens beslutanderätt i frågor som gäller den egna språkgruppen inom bildningsväsendet och utbildningen. Denna formulering är dock inte helt entydig och det framkommer också i intervjuerna att det inte direkt handlar om att sektionerna skulle överta nämndens frågor för den egna språkgruppens del. Snarare är det fråga om att sektionen i ärenden som rör den egna språkgruppen och som tangerar nämndens befogenheter kan komma med förslag. Dessa förslag sammanfogas sedan på nämndnivå.

I Borgå, där det finns en stark svensk historia och där kommunen idag är tydligt tvåspråkig, upplever man att de svenska frågorna är välrepresenterade och att det svenska också befinner sig högt i beredningshierarkin. Svenska frågor kan beaktas på ett naturligt sätt i och med att bildningsdirektören är svenskspråkig, fullmäktigeordförande är svenskspråkig och stadsstyrelsens ordförande är fullständigt tvåspråkig. Ändå framkommer det i intervjuerna, att vore det inte för den svenska skolan kunde det finnas en risk att organisationen skulle bli enspråkigt finsk. Den svenska tjänsteinnehavaren – utbildningsdirektören – upplever sig också i positiv bemärkelse ha en något annorlunda situation än många andra tjänsteinnehavare då han i vilket sammanhang som helst kan använda svenska. I samband med frågan gällande svenskans plats i beredningshierarkin i staden kommer det också i intervjuerna fram att framgångarna för den svenska organiseringen i betydande utsträckning är beroende av att ha ”rätt person på rätt plats”. I Borgå har de ledande tjänsteinnehavarna och de ledande förtroendevalda en stark anknytning till det svenska, men om situationen inte vore den att centrala personer hade en stor förståelse för svenskan kunde läget vara ett helt annat än det är idag.

Då det gäller beslutanderätten för tjänstemännen är det bildningsdirektören som svarar för sektorns förvaltning, ekonomi, beredning och verkställighet av beslut och laglighetsövervakning. Utbildningsdirektören leder och utvecklar sektorn. I enlighet med Borgå stads språkstadga hör sektordirektören till klass I gällande språkkunskaper. Detta betyder att sektordirektören ska ha god förmåga att i tal använda finska och svenska samt god förmåga att i skrift använda det ena inhemska språket och förmåga att förstå läst text i det andra inhemska språket.

På utbildningsdirektören å sin sida ankommer bland annat att godkänna planer som grundar sig på läroplanen samt bedömningen av dem, att bestämma närskola för eleverna, att anta barn till morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolelever på förslag av koordinatören för verksamheten samt att besluta om skolskjutsar. Dessutom beslutar utbildningsdirektören inom de finskspråkiga utbildningstjänsterna om bidragen till morgon- och eftermiddagsverksamheten för skolelever enligt grunderna för bidrag som nämnden godkänt. All morgon- och eftermiddagsverksamhet sköts av de finska utbildningstjänster-

na. Utbildningsdirektören inom de svenskspråkiga utbildningstjänsterna å sin sida fattar beslut om att anta eller flytta en elev till specialundervisningen eller flytta en elev därifrån till annan grundskoleundervisning. Chefen för ett uppgiftsområde och en resultatenhet har också till uppgift att se till att uppföljningen av ekonomin har ordnats så som uppgifterna kräver och så att de uppgifter om utfallet som ges till stadsfullmäktige, stadsstyrelsen, nämnderna och direktionerna är riktiga. Denna uppgift faller alltså på den svenska och den finska utbildningsdirektören, eftersom de är chefer för respektive språkgrupps uppgiftsområde och resultatenhet.

Påverkningsmöjligheterna för den ledande svenska tjänsteinnehavaren upplevs som goda. Den svenska utbildningsdirektören deltar dock i allmänhet inte i stadsfullmäktiges eller stadsstyrelsens möten och inte heller i möten för stadens ledningsgrupp. Man upplever sig ändå ha en heltäckande beslutanderätt i frågor gällande den svenska skolan och de därtill hörande ärendena. Klart är att man också måste ta de finska utbildningstjänsterna i betraktande, men då det gäller frågorna om den svenska skolan finns det inte någon som kommer "från sidan eller uppifrån" och säger hur man ska göra. Ett område där man dock gärna skulle ha en större påverkningsmöjlighet är dagvården och förskolan. I och med att dessa inte hör under de svenskspråkiga utbildningstjänsterna är kontinuiteten och koordineringen mellan de olika verksamheterna inte en självklarhet.

I Borgå finns det samarbetsgrupper för de olika sektorerna, också en för bildningssektorn. Samarbetsgruppens uppdrag är att främja det ömsesidiga samarbetet mellan ledningen och personalen. Sektordirektören är samarbetsgruppens ordförande och personalens representant är vice ordförande.

I staden finns det utöver den formella organiseringen också informella organ. Ett exempel på detta är olika styrgrupper. Styrgrupperna fattar beslut som rör verksamheten, men som inte förutsätter ett officiellt tjänstemannabeslut eller ett beslut i ett politiskt organ. Som ett exempel på detta kan man nämna den ledningsgrupp för samarbetet mellan förskolan och nybörjarundervisningen i vilken representanter för de båda verksamheterna deltar.

Inom ramen för den mer informella koordineringen nämns i intervjuerna också att det finns ett starkt inslag av informella nätverk mellan enskilda personer också bland politiker. De som är engagerade i kommunalpolitiken är också många gånger engagerade i föreningar och organisationer, vilket bidrar till att dessa har mycket kontakt med många olika personer och skapar nätverk på många olika nivåer. I intervjuerna föreslås också att man kunde skapa nätverk i form av utökat samarbete mellan olika kommuners svenska utbildningstjänster. Detta kunde vara en potentiell lösning på problemet att med mindre resurser ändå kunna följa med i den finska sidans utvecklingstakt.

Från de förtroendevaldas sida lyfter man också fram att man i kommunen borde ha ett utvidgat samarbete med de finska utbildningstjänsterna, för att också på så sätt få fram nyttan med kommunens tvåspråkighet och för att också den finska sidan skulle se vad den svenska skolan har att ge och de positiva möjligheter som följer med detta – helhetsansvaret ligger hos alla i kommunen gemensamt.

Budget och ekonomi

I Borgå är de svenska utbildningstjänsterna ett eget resultatområde med egna resultatmål. Resultatmål finns både gällande ekonomin och gällande verksamheten. Målen gäller bland annat en ändamålsenlig användning av de tilldelade medlen och en uppföljning av att budgeten inte överskrids. Resultatmålen som gäller själva verksamheten kan t.ex. gälla avbrottsprocenten bland studerandena. På förtroendevalt håll skulle man gärna se att resultatmålen i ännu högre utsträckning skulle handla om en långsiktig värdediskussion, och inte endast fokusera på målen som tangerar ekonomin.

När det gäller förutsättningarna för en fungerande svensk bildningsförvaltning lyfter man fram betydelsen av att de svenska utbildningstjänsterna är ett skilt resultatområde. En organisation kan inte bygga på att det alltid finns en välvilja – det måste finnas tydligt nerskrivet hur det är tänkt att organiseringen ska fungera. Om man inte hade en indelning på språklig grund skulle det finnas en risk att de svenska frågorna skulle bli mindre viktiga och att utvecklingen så småningom skulle gå mot en enspråkig modell.

En annan fråga relaterad till ekonomin och budgeten gäller inflytandet för det svenska beslutsfattandet. Är detta tillräckligt till exempel i frågor som gäller budgeten och ekonomin? Utbildningssektionerna är inte centrala aktörer då det gäller det ekonomiska beslutsfattandet, utan denna roll tillkommer bildningsnämnden. Detta kommer också fram i intervjuerna då man lyfter fram att sektionerna inte har någon direkt roll gällande budgeten – efter att ha fått budgetramarna är det tjänstemännen, på den svenska sidan den svenska utbildningsdirektören, som arbetar med ett budgetförslag som sedan går till nämnden och vidare till stadsstyrelsen. Det kommer också fram att om sektionerna ska få en roll i förfarandet så är det beroende på tjänsteinnehavarna att budgetärenden tas upp i sektionen. Tjänsteinnehavarna har också använt sig av denna möjlighet bland annat för att få en dialog gällande prioriteringar och för att också höra vad sektionen tycker att är viktigt att ta upp. Från förtroendevalt håll får den rådande organiseringen i dessa frågor ändå understöd, då det betonas att om sektionerna för de olika språkgrupperna hade ett stort inflytande på de ekonomiska frågorna och budgeten så kunde det finnas en risk för att man skulle fatta beslut som inte ser till helheten.

I fråga om resursfördelningen mellan språkgrupperna lyfter man i intervjuerna både på tjänsteinnehavarhåll och från de förtroendevaldas sida fram att resursfördelningen språkgrupperna emellan nog är skälig och att det inte finns några större svårigheter att fördela resurserna mellan det svenska och finska utbildningsväsendet.

Skolnätet

I Borgå har man genomfört en utredning av det svenska skolnätet. I utredningen har man konstaterat att staden står inför utmaningar gällande skolnätet; det finns ett stort behov av investeringar, elevantalet är sjunkande vilket i sin tur medför ett behov av förändringar för att utbildningstjänsterna ska vara kostnadseffektiva. Stadens ekonomiska läge medger enligt utredningen inte de investeringar som skulle behövas för att sätta nuvarande fastigheter i skick.

Utöver den ursprungliga skolnätsutredningen gjordes det även en tilläggsutredning gällande det svenska skolnätet. Svenska utbildningssektionen godkände inte det av arbetsgruppen valda förslagsalternativet vilket bland annat innebär stängning av en svensk skola och förflyttning av elever. I detta ärende beslöt bildningsnämnden konstatera att utredningen har gjorts enligt de riktlinjer och krav som ställts och att arbetsgruppens förslag är väl motiverat ur det svenska skolnätets perspektiv. Detta förslag är alltså det som bildningsnämnden föreslår stadsstyrelsen.

Då det gäller frågor som rör skolnätet i kommunen är den svenska utbildningssektionen aktiv under processens gång. Sektionen kan inte fatta ett beslut i frågan, men man kan ge utlåtanden för den fortsatta beredningen. I fråga om t.ex. en skolnätsutredning är det i sista hand fullmäktige som behandlar ärendet. Att inrätta eller dra in skolor är enligt kommunens bestämmelser bildningsnämndens uppgift. I intervjuerna frågar man sig vilket inflytande sektionen har på frågor gällande skolnätet. Svaret torde vara att utbildningssektionen har påverkningsmöjligheter, men att den inte har beslutanderätt i dessa frågor.

Direktioner

I Borgå har man år 2010 beslutat slopa direktionerna. Beslutet fattades i samband med en utredning gällande organisationsförändringar i staden. På intervjufrågan gällande direktionernas betydelse särskilt med tanke på den svenska verksamheten, anser man i Borgå att direktionerna nog kan ha en viktig roll. Man för fram att engagemanget i direktioner kan vara en inkörsport för vidare engagemang i förtroendeorgan och att om man inte har direktioner så kan det politiska beslutsfattande försvinna ett steg längre bort från den enskilda skolan. Det blir en onödig klyfta mellan verksamheten i skolan och det politiska

beslutsfattandet och det kan också bli en form av demokratiskt underskott om människor inte engagerar sig.

Man lyfter också i detta sammanhang fram att Hem och skola-föreningarna idag har fått ta något av den roll som direktionerna hade förr. Dessa är dock frivilliga organisationer som inte har någon direkt juridisk talan. I och med att direktionerna försvann så försvann också det bollplank som tidigare funnits för bland annat de förstroendevalda politikerna. Då direktionerna ännu fanns hade de en direkt kontakt till sektionen och dess medlemmar, vilken inte finns på samma sätt numera. Man har därmed inte längre länken som hade en given plats i strukturen som en förenande kraft mellan föräldrarna, skolan och de förtroendevalda.

Anställning av personal

Av förvaltnings- och verksamhetsstadgan framgår gällande rekrytering och anställning att direktörerna inom de olika delarna av organisationen väljer personerna i ledningen inom sitt område. I stadgan framkommer också att de övriga tjänsteinnehavarna och arbetstagarerna utses av sektordirektören och att denna också beslutar om permittering, deltidsanställning och uppsägning av ett anställningsförhållande för dessa personer. Dock bestämmer cheferna för uppgiftsområdena om omflyttningar inom uppgiftsområdet. Språkkunskapskravet för utbildningsdirektörerna är enligt språkstadgan att man bör ha god förmåga att i tal och skrift använda det ena inhemska språket samt god förmåga att i tal använda det andra inhemska språket. Utbildningsdirektören fattar beslut gällande anställningen av lärare. Om man för en tjänst får in ansökningar från flera som är behöriga har man i allmänhet gjort så att skolorna själva har kallat till intervjuer. Därefter sker beredningen. Om utbildningsdirektören är nöjd med beredningen så godkänner han den och fattar beslut om anställningen. Är det någonting som ytterligare borde utredas kallas en eller flera personer på en ny intervju och efter det fattar utbildningsdirektören sitt beslut. Utbildningsdirektören anställer också skolornas rektorer.

Någon egen förvaltningspersonal har inte de svenska utbildningstjänsterna, då all förvaltningspersonal är hopslagen under bildningen och dessa anställs av bildningssektorns ledning, antingen bildningsdirektören eller förvaltningschefen.

I intervjuerna påpekas att den svenska utbildningssektionen inte har något inflytande i frågor som gäller anställning av personal. Från förtroendevalt håll lyfter man dock fram att förfarandet som det är idag ändå är bra. Då det gäller anställning av lärare handlar det om ett ganska formaliserat förfarande med formella krav och då finns den kunskap som behövs i anställningsfrågor hos tjänsteinnehavaren.

3.3 Vanda

Bildningsväsendets verksamhet i Vanda regleras av ett flertal instruktioner. Allmänna, gemensamma bestämmelser ingår i förvaltningsstadgan, medan bildningsväsendets verksamhet och organens uppgifter specifikt regleras bland annat i instruktionen för bildningsväsendets verksamhetsområde, instruktionen för undervisningsnämnden samt instruktionerna för grundskolorna och gymnasierna. Andra instruktioner som berör bildningsförvaltningens verksamhet är instruktionen för svenska kommittén i Vanda samt ekonomistadgan. Staden har ingen skild språkstadga. I förvaltningsstadgan nämns dock att man vid verksamhetens organisation ska följa språklagen och lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda. Även i instruktionen för bildningsväsendets verksamhetsområde anges i 1§ att när verksamheten organiseras ska man ta hänsyn till invånarnas rätt att få service på sitt modersmål, finska eller svenska.

Biträdande stadsdirektören för bildningsväsendet är chef för bildningsväsendets verksamhetsområde. Till dennas allmänna uppgifter hör att svara för att verksamheten är resultatrik och att den är samordnad med stadens övriga verksamhetsområden. Till biträdande stadsdirektörens särskilda uppgifter hör bland annat att svara för ledningen av ekonomiplaneringen, att utveckla samarbetet mellan bildningsväsendets olika resultatområden, att svara för det samarbete som behövs med områdeskommittéerna och att svara för utvecklingen och planeringen i anslutning till verksamhetsområdets allmänna förvaltning, personal och ekonomi. Den biträdande stadsdirektören för bildningsväsendet beslutar också om indelningen av resultatområdet i resultatenheter, om inget annat bestäms i någon annan instruktion.

Organiseringen av den svenska utbildningsförvaltningen

I Vanda består bildningsväsendet av ett antal olika resultatområden. Ett av dessa är resultatområdet för den svenskspråkiga servicen. Resultatområdet i fråga ansvarar för organiseringen och utvecklingen av svenskspråkig småbarnsforstran, barndagvård, förskoleundervisning, grundläggande utbildning och gymnasieutbildning och leds av direktören för det svenskspråkiga resultatområdet. En reform som innebar att man bildade ett eget svenskt resultatområde, dit dagvården också kom att höra, genomfördes i början av 2000-talet och kan sägas ha medfört större kontinuitet i fostran och utbildning ända från barndagvård till andra stadiets utbildning. Man ser det i staden som en bra sak att man har en rätt bred organiseringsmodell för det svenska verksamhetsområdet, med allt från barndagvård till gymnasieutbildning inom samma område. Däremot menar man i intervjuerna att det kunde vara komplicerat att inordna ytterligare verksamheter under resultatområdet. Det kunde nämligen bli alltför små volymer och personalresurser om man gick in för att avspjälka den lilla svenska delen av olika verksamhetsformer.

När det gäller resultatmål för det svenska resultatområdet omfattas detta såväl av stadens och bildningsväsendets gemensamma mål, som av den svenska verksamhetens egna så kallade resultatkort som behandlas av både resultatrådets direktör och personalen på de olika enheterna.

Bildningsväsendet i Vanda leds på förtroendemannanivå av en undervisningsnämnd. Nämnden har en svenskspråkig sektion. Stadsfullmäktige utser minst 9 ledamöter till nämnden. Av dessa ska minst en ledamot och ersättare tillhöra den svenska språkgruppen. Nämndens svenskspråkiga sektion har minst 5 ledamöter som fullmäktige utser och som ska väljas bland personer som tillhör den svenska språkgruppen. Ordföranden för sektionen är den ledamot eller ersättare som representerar den svenska språkgruppen i nämnden. På intervjufrågan om man kunde tänka sig att det skulle vara ett bra alternativ att ha en skild svensk nämnd istället för en sektion anser man i Vanda att den nuvarande organisationsformen är bra. I och med att sektionen har nämndens befogenheter i frågor som gäller endast den egna språkgruppen har sektionen en relativt stor beslutanderätt. Man lyfter också fram att en skild svensk nämnd rent av kunde vara ett sämre alternativ av den orsaken att man inom verksamheten som hör till resultatområdet har att göra med så små volymer. Utöver detta ser man också i Vanda att de svenska frågorna får utrymme i utbildningsnämnden, då frågor gällande det svenska föredras i nämnden av direktören för det svenska resultatområdet och då nämnden också respekterar det att svenska sektionen får fatta sina egna beslut då det gäller den egna språkgruppen.

En fråga i denna utredning gäller den svenska förvaltningens position i beredningshierarkin och hur lågt eller högt det svenska finns i förhållande till centrala organ i kommunen. I intervjuerna framhålls att de svenska frågorna i Vanda når de centrala organen i och med att det finns en representant för SFP i stadsstyrelsen och då staden dessutom har den egna tjänsteinnehavaren – direktören för det svenska resultatområdet – för språkgruppen. Det vore dock till fördel om det fanns flera svenskspråkiga, både tjänsteinnehavare och förtroendevalda på högre nivå och förankringen av de svenska frågorna på så sätt skulle vara större.

Till undervisningsnämndens beslutanderätt hör bland annat att leda, utveckla och samordna småbarnsfostran, barndagvården, den grundläggande utbildningen samt gymnasie-, yrkes- och vuxenutbildningen, att föra stadens talan inom sitt område, att besluta om den grundläggande undervisningens elevupptagningsområden, att besluta om grunderna för antagning av elever till den grundläggande utbildningen, att besluta om var förskoleundervisning ordnas, att besluta om antalet nybörjarplatser i daggymnasiet, att besluta om grunderna för skolskjutsar samt besluta om konkurrensutsättning av uppgiftsområdets serviceproduktion. Den svenskspråkiga sektionen har samma befogenheter som un-

dervisningsnämnden då ärendet endast berör svenskspråkig barndagvård, småbarnsfost-
ran eller det svenskspråkiga undervisningsväsendet.

Utöver dessa organ finns det i Vanda en svensk kommitté som ska främja de svenskspråkiga kommuninvånarnas möjligheter till samverkan och välfärd. Den svenska kommittéen verkar i växelverkan med invånare och sammanslutningar och strävar efter att främja invånarnas möjlighet att delta i utvecklingen av samhällsstrukturen och tjänsterna i staden. Svenska kommitténs verksamhetsområde omfattar hela stadens förvaltningsområde och den består av minst 7 av fullmäktige utsedda ledamöter som ska ha tillräckliga kunskaper i svenska för att aktivt kunna delta i diskussionerna vid kommittéens sammanträden då kommittéens arbetspråk är svenska. Den svenska kommittéen fungerar som ett organ för närdemokrati och invånarrespons, men är inte ett organ som är direkt tongivande för bildningsväsendet. Staden har också en tvåspråkighetsgrupp där det finns representanter från stadens olika avdelningar och där direktören för det svenskspråkiga resultatområdet sitter med. Ett organ för bildningsfrågorna i kommunen är bildningsväsendets ledningsgrupp. Enligt intervjuerna får de svenska frågorna ett tillräckligt utrymme och en tillräcklig förståelse i denna ledningsgrupp. Det ligger dock på de olika medlemmarnas ansvar att föra fram sitt eget områdes frågor. Det är alltså på den svenska tjänsteinnehavarens ansvar att här lyfta upp de svenska frågorna till behandling.

Uppgiften som föredragande i de olika nämnderna och sektionerna delas av den biträdande stadsdirektören för bildningsväsendet och direktören för respektive resultatområde. Biträdande stadsdirektören föredrar de ärenden som behandlas i undervisningsnämnden och gäller verksamhetsområdet som helhet eller fler än ett resultatområde. Direktören för det svenskspråkiga resultatområdet föredrar de ärenden inom det egna området som ska behandlas i undervisningsnämnden om inte den biträdande stadsdirektören beslutat föredra ärendet. Direktören för det svenskspråkiga resultatområdet föredrar också de ärenden som ska behandlas i undervisningsnämndens svenskspråkiga sektion, om inte biträdande stadsdirektören beslutar föredra ärendet.

Till uppgifterna för direktören för det svenskspråkiga resultatområdet hör bland annat att anta elever till förskoleundervisning och grundläggande utbildning, att godkänna grundskolans läsårsplan och delta i utvärdering av denna, att godkänna grundskolans ordningsstadga, att besluta om frågor som anges i lagen om barndagvård och att godkänna gymnasiets läsårsplan. Utöver detta ska direktören också besluta om avtal som gäller verksamhetsområdet, besluta om fördelningen av anslag till resultatenheterna samt ansöka om statsandelar och -bidrag om inget annat bestäms.

Påverkningsmöjligheterna för direktören för det svenskspråkiga resultatområdet i Vanda kan anses goda, med tanke på att denne medverkar i bildningssektorns ledningsgrupp,

men också som närvarande vid de rådplägningsdagar för stadens högsta ledning som ordnas flera gånger i året och där resultatområdescheferna och stadsdirektören är samlade. En annan påverkningskanal är de tillfällen då direktören inbjuds för att bli hörd i exempelvis stadsstyrelsen eller fullmäktige och på så sätt kommer nära stadens högsta ledning. Även i detta sammanhang kommer vikten av att ha en egen direktör för de svenska frågorna tydligt fram, och detta är också något som nämns som en viktig förutsättning för en fungerande svensk bildningsförvaltning för att kunna trygga en skola på svenska i en tvåspråkig kommun.

Budget och ekonomi

Bildningsväsendet omfattas liksom alla andra verksamhetsområden av stadens ekonomistadga. I denna anges att nämnder ska göra upp sina egna motiverade budgetförslag som baserar sig på den gällande ekonomiplanen och stadsstyrelsens anvisningar. Stadsstyrelsen och nämnderna godkänner de justerade driftsplanerna vilka grundar sig på budgeten. I Vanda ser man resursfördelningen mellan de olika språkgrupperna vara ganska skälig inom bildningssektorn. Staden har haft ett sparprogram som gällt alla inom staden, men inom ramen för detta har den svenska sidan ändå getts möjlighet att göra sina egna lösningar. Det poängteras dock att man ändå behöver en minimivolym för sin verksamhet för att man över huvud taget ska kunna utveckla någonting, och även om man lever i nedskärningstider så bör man se till att nedskärningarna inte drabbar kärnverksamheten i en ohållbar utsträckning.

En av intervjufrågorna för den här utredningen tangerar frågan om de svenska beslutsfattarna i kommunen har ett tillräckligt inflytande på budget och ekonomi. I Vanda kan man konstatera att det är på tjänsteinnehavarnivå som pengarna fördelas och att direktören för det svenskspråkiga resultatområdet därför har ett stort inflytande på frågorna gällande budget och ekonomi inom den svenska delen av bildningssektorn. Den svenska sektionens roll och inflytande ses inte som så stor i dessa frågor.

Skolnätet

Även i Vanda har man verkat inom strama ekonomisk ramar och precis som i flera av de undersökta kommunerna har man gjort en utredning gällande det svenska servicenätet och en anpassning av verksamheten till stadens balanserings- och skuldprogram för ekonomin. Slutledningarna av utredningen är bland annat att elevupptagningsområdet för den grundläggande utbildningen och förskolan förändras så att antalet sjunker från fyra till tre och att det skulle ske en omstrukturering av förskolan och den grundläggande utbildningen. I konsekvensanalysen av omstruktureringarna och skuldprogrammet lyfter man fram att åtgärderna påverkar verksamheten på flera olika sätt.

Enligt intervjuerna upplever man ändå i Vanda att de svenska beslutsfattarna har en möjlighet att påverka frågor som gäller det svenska skolnätet. Nämnden lägger sig inte i vilka strukturella lösningar man gör på den svenska sidan. Det kommer också fram att den biträdande stadsdirektören har haft den linjen att båda de språkliga delarna av verksamheten får göra sina egna lösningar, så länge man uppnår de inbesparingar som man har kommit överens om. Även i denna fråga har den svenska direktören ett avgörande inflytande.

I relation till aspekten gällande skolnät finns det också röster som höjs för att man på den svenska sidan av verksamheten är i behov av tillräckligt med små och smidiga enheter för att kunna trygga den svenska skolan i en tvåspråkig kommun.

Direktioner

Skolornas direktioner och deras ansvars- och uppgiftsområden är en av de aspekter som undersöks i denna utredning. I Vanda har skolorna tidigare haft direktioner, men dessa har slopats. I enlighet med den nya organisationskartan och den nya instruktionen för stadens grundskolor från 2013 har skolorna inte längre direktioner. I stället beskrivs i den nya instruktionen att samarbetet mellan hem och skola handhas av föräldraföreningar och föräldrakommittéer. Det ankommer på grundskolornas rektorer att aktivt medverka till att föräldraföreningar eller föräldrakommittéer grundas. I fall skolorna inte har något av dessa organ ska skolans rektor två gånger om året bjuda in vårdnadshavarna till ett öppet föräldraforum. Istället för direktioner satsar man idag också på samarbetet genom Hem och skola-föreningarna. Samarbetet tar sig exempelvis formen av kvällar och arbetslördagar vid vilka man kan höra föräldrarna gällande t.ex. verksamhetsplanerna. Formellt godkänns sedan dessa planer av den ansvariga tjänstemannen, och går också för kännedom till svenska sektionen.

I intervjuerna framkommer att direktionerna då de fanns inte hade någon direkt formell beslutsmyndighet, förutom i fråga om avstängande av en elev från undervisningen. Denna uppgift finns idag hos sektionen för individärenden som är underställd undervisningsnämnden. I sektionen finns också en svensk representant. Man ser ändå att direktionerna hade ett mervärde då de kunde fungera som en informell påverkningskanal. De kunde också fylla en funktion som ett bollplank och stöd för till exempel rektorerna i den egna verksamheten. Man menar också att direktionerna hade en betydelse för kontakten mellan föräldrarna och skolans ledning, och samtidigt invånarinsynen överlag.

Anställning av personal

Bestämmelser om personalrekrytering ingår i stadens förvaltningsstadga. Enligt 24 § är det stadsstyrelsen som besätter tjänsten som direktören för resultatområden inom de oli-

ka verksamhetsområdena i staden. Direktören för ett verksamhetsområde anställer inom sitt verksamhetsområde den personal som inte hör till något resultatområde. Direktören för vederbörande resultatområde besätter övriga tjänster och anställer övrig personal. Med andra ord är det direktören för det svenskspråkiga resultatområdet som inom sitt resultatområde ansvarar för anställning av personal. Detta gäller också då man ska anställa lärare i de svenskspråkiga skolorna. Inrättande av vakanser är dock en gemensam fråga inom sektorn då detta tangerar sektorns ekonomi och budget. I och med att besluten om anställning av personal är tjänsteinnehavarbeslut involveras inte den svenska sektionen i beslutsfattandet. En möjlighet till någon form insyn i dessa frågor är dock något som man flaggar för från det förtroendevalda organets sida – till exempel en möjlighet att få information om tjänster som ledigförklaras och vilken typ av person man söker för tjänsten.

Som en viktig förutsättning för att kunna trygga den svenska verksamheten inom bildningsväsendet lyfts också fram att tillgången på behörig svenskspråkig personal är av helt avgörande betydelse.

3.4 Esbo

Bildningsväsendet i Esbo regleras bl.a. genom instruktionen för bildningssektorn, vars syfte är att stärka sektorns organisationsstruktur på resultatenhetsnivå. Bildningssektorn leds av bildningsdirektören som genom en verksamhetsföreskrift bestämmer närmare om organisationsstrukturen, uppgifterna och beslutanderätten. Bland stadgorna som reglerar verksamheten i Esbo stad finns även en språkkunskapsstadga. I stadgan föreskrivs att om ett organs protokollspråk är svenska ska chefen för en resultat enhet under detta organ ha utmärkta muntliga och skriftliga kunskaper i svenska. I andra fall gäller endast ett krav på nöjaktiga kunskaper i svenska för sektor- och resultat enhetscheferna samt sekreterarna för stadsfullmäktige och stadsstyrelsen. Enligt förvaltningsstadgan ska den kommunala servicen ordnas så att kommunmedlemmarna kan betjänas på finska och svenska inom alla kommunala uppgiftsområden.

Organiseringen av den svenska utbildningsförvaltningen

Esbo har en finsk utbildnings- och dagvårdsnämnd (som också har en dagvårdssektion), en nämnd för den svenska verksamheten, Svenska rum, en kulturnämnd samt en idrotts- och ungdomsnämnd. Nämnderna har 13 ledamöter, och minst fem av ledamöterna i finska utbildnings- och dagvårdsnämnden samt nämnden Svenska rum ska vara ledamöter eller ersättare i fullmäktige. Bildningssektorn är uppdelad i olika resultat enheter, till vilka hör resultat enheten för finsk utbildning som leds av den finska utbildningsdirektören, resultat enheten för finsk dagvård som leds av direktören för dagvård samt resultat enheten svenska bildningstjänster som leds av direktören för svenska bildningstjänster. År 2013

inleddes en reform av bildningsväsendets organisering. Reformen pågår fortfarande. När den är genomförd kommer resultatenheten svenska bildningstjänster att innefatta dagvården, grundskolan, gymnasiet, svenska arbetarinstitutet (från år 2015) samt ungdoms- och kulturarbetarna. Verksamhetsidén bakom resultatenheten svenska bildningstjänster är att resultatenheten dels själv och dels i samarbete med andra enheter och aktörer producerar svenskspråkiga dagvårds-, utbildnings-, ungdoms- och kulturtjänster för Esborna. Av intervjuerna framgick att reformen anses ge ett mervärde i och med att bildningssektorns serviceproduktion därigenom förenas på språklig grund.

När exempelvis dagvården, förskolan och utbildningen organiseras under ett och samma tak leder det till att man har en kontinuitet i verksamheten som gäller barnen från 0 till 18 år. Det betyder också att man enhetligt och med behövlig sakkunskap kan stöda barnets livslånga lärande från dess initialskede. Den breda organiseringsmodellen man har i Esbo gör också att man i den svenska delen av verksamheten har mera resurser, och man kan uppnå flera typer av synergieffekter mellan de olika verksamheterna. Det betonas dock också i intervjuerna att det krävs en viss volym på verksamheten för att en så pass bred organiseringsmodell ska kunna fungera. Var exakt denna gräns gällande volymerna kan dras är svårt att bedöma, men det är helt avgörande att det finns både medel och resurser för att verksamheten ska fungera. Man upplever det också som en fördel att ha en egen svensk nämnd framom en sektion såtillvida, att det i organisationen finns en tillräcklig förståelse för det svenska och en självständig beslutanderätt i frågor som gäller den egna språkgruppen. Den egna svenska nämnden ses med andra ord som absolut nödvändig ur språklig synpunkt men också som en tillgång för verksamheten som helhet.

Till nämndernas uppgifter och beslutanderätt hör att leda och övervaka verksamheten inom sektorn i enlighet med fullmäktiges och stadsstyrelsens beslut, att följa upp verksamhetsresultatet och budgetutfallet, att besluta om verksamhetsprinciper, att framställa förslag till ekonomiplan samt godkänna dispositionsplan och verksamhetsberättelse, att svara för samarbete mellan övriga nämnder samt att inom uppgiftsområdet svara för brukarinflytande och påverkningsmöjligheter för stadens invånare.

Utöver de gemensamma uppgifter som nämns i instruktionen ska nämnden Svenska rum för sin språkgrupps del svara för ärenden som gäller småbarnspedagogik inklusive förskoleutbildning, grundläggande utbildning samt morgon- och eftermiddagsverksamhet, gymnasieutbildning samt övriga uppgifter som enligt undervisningslagstiftning ingår i utbildningsanordnarens eller kommunens skyldigheter. Nämnden Svenska rum ska också godkänna kommunens läroplaner samt verksamhetsplanen för morgon- och eftermiddagsverksamhet, besluta om att träffa avtal med privata utbildningsanordnare, besluta om att grunda och lägga ner grundskolor och gymnasier samt om sammanslagning av skolor och

om elevområden. Ytterligare besluter nämnden om grunderna för elevantagning, om skolskjuts och grundskolornas profilering samt om antalet nybörjarplatser i gymnasiet. Dagvårds- och utbildningsnämnden fattar beslut i motsvarande frågor för den finska utbildningen.

Enligt instruktionen är bildningsdirektören föredragande i nämnden när ärendet rör ekonomiplanen och andra strategiskt betydelsefulla ärenden som rör flera resultatenheter. Resultatenhetens direktör föredrar övriga ärenden som rör enheten.

I intervjuerna betonas att modellen med två nämnder förutsätter ett fungerande samarbete mellan nämnderna och en välfungerande och aktiv kommunikation mellan nämndernas ordförande. Också med tanke på svenskans ställning i beredningshierarkin och dess förhållande till centrala organ ser man det som en klar fördel att man har en skild svensk nämnd och inte en svensk sektion som är underordnad bildningsnämnden. Det ger en större roll och mera inflytande i förvaltningen som helhet. Kontakten till de centrala organen faller sig naturlig, vilket inte skulle vara en självklarhet om man skulle vara en sektion under en bildningsnämnd. Också den ledande svenska tjänsteinnehavaren bedömer sina påverkningsmöjligheter som goda i de ärenden som gäller hennes ansvarsområde. Samtidigt betonas att svenskans ställning är beroende av förhållningssättet hos dem som innehar ledande poster. Inställningen hos de ledande tjänstemännen i Esbo beskrivs som god. Ytterligare framhävs att det finns ett ansvar hos finlandssvenskarna själva att synliggöra svenska frågor, och att inte reducera frågorna till en kvotproblematik.

På resultatenhetsnivå ska svenska bildningstjänster medverka till att anordna småbarnspedagogiska tjänster, förskoleundervisning, grundläggande utbildning, svara för anordnande av morgon- och eftermiddagsverksamhet samt delta i förverkligande av svenska ungdoms- och kulturtjänster. I enlighet med vad som redan nämnts leds resultatenheten svenska bildningstjänster av direktören för svenska bildningstjänster och denne har bland annat som uppgift att leda resultatenhetens strategiarbete och ekonomi, att ansvara för resultatenhetens verksamhet, ekonomi och personalresurser, att utveckla och koordinera ledarskapet inom dagvård, utbildning och förvaltning, leda resultatenhetens samarbete med stadens övriga enheter samt delta i det interna och externa nätverksamarbetet.

Resultatenheten delas i sin tur in i tre serviceområden, nämligen serviceområdet för vård, fostran och lärande inklusive svenskspråkigt ungdomsarbete som leds av en utbildningschef, serviceområdet för förvaltning som leds av en förvaltningschef och serviceområdet för utveckling, som leds av en utvecklingschef. Serviceområdet för vård fostran och lärande ska leda läroplanens kommunala delar för bl.a. småbarnsfostran, förskola, grundläggande utbildning och gymnasium, ansvara för pedagogisk utveckling i dagvård och utbildning, ansvara för stödtjänster inom specialdagvård, specialundervisning och elevvård samt

ansvara för pedagogisk utveckling av lärmiljöer. Serviceområdet för förvaltning ska å sin sida ansvara för resultatenhetens allmänna förvaltning, för resultatenhetens del ansvara för långsiktig planering av daghems- och skolnät samt förändringar i elevupptagningsområdena. Ytterligare ska serviceområdet ansvara för och koordinera morgon- och eftermiddagsverksamheten samt göra upp verksamhetsplan och stöda förverkligandet av denna samt utveckla och koordinera ärenden i anslutning till säkerhet inom dagvård och utbildning. Serviceområdet för utveckling ska bland annat koordinera strategiarbete, verksamhetsplanering och uppföljning av svensk dagvård, utbildning, ungdomsarbete och kultur-tjänster samt koordinera och utveckla utbildningen på andra stadiet inom ramen för resultatenhetens ansvarsområde samt för sin del ansvara för Esbo stads intressen i svenskspråkig yrkesutbildning.

Utöver den formella organiseringen finns inslag av informell koordinering, vilket betonas både på tjänstemanna- och förtroendevalt håll. Det gäller olika ledningsgrupper inom tjänstemannakåren men också andra inslag av informell organisering där man exempelvis bjuder in direktionsordförande och föräldraföreningars representanter. Detta är ett led i det strategiska arbetet inom kommunen och ett sätt att inom verksamheten också uppnå synergieffekter. Utöver detta har man ett regionalt samarbete som ses som absolut nödvändigt. På förtroendevalt håll betonar man även de impulser som de förtroendevalda får av invånarna som ett viktigt inslag i den informella organiseringen, även om det kan vara svårt att få förändringar till stånd på informell väg om nätverket inte har någon form av beslutanderätt och resurser. Det finns ett klart behov av en organisering som snappar upp information som är av stor vikt för de förtroendevalda, men huruvida dessa organ ska vara formella eller informella ses som en svår avvägningsfråga.

I Esbo uppfattar man sammanfattningsvis att det finns ett flertal viktiga förutsättningar för en fungerande svensk bildningsförvaltning. Viktigt är bland annat att man analyserar hur tvåspråkigheten ser ut i området, samtidigt som det för att man ska kunna ha en stark och profilerad svensk skola är en absolut fördel att man har en egen svensk nämnd med egna beslutsfattare i språkgruppens frågor. Vidare betonas att man bör ha tillräckligt med egen förvaltningspersonal, samtidigt som det är viktigt att den svenska utbildningsenheten inte bara är en kvot utan en aktiv aktör som tillför något i den tvåspråkiga vardagen. Centralt är också att man ger reformerna tid att verka och ser vad de får för effekter; att man också efter nästa kommunalval fortsättningsvis ska se nyttan med den svenska organiseringen med en egen svensk nämnd och enheten svenska bildningstjänster. Här betonas både de förtroendevaldas och tjänstemännens ansvar när det gäller att ge organisationsmodellen tillräcklig synlighet.

Budget och ekonomi

I Esbo är den svenska delen av bildningsväsendet ett eget resultatområde, med egna resultatmål. Resultatområdet består med andra ord av de funktioner vars budget, uppgifter och anställda finns på den egna resultatenheten och under den svenska nämnden. Resultatmålen består både av gemensamma mål och av sådana mål som man själv uppställer för den svenska verksamheten. De gäller både ekonomin och verksamhetens innehåll. Både på förtroendemanna- och tjänstemannahåll uppfattar man resursfördelningen mellan språkgrupperna som skälig. Man uppfattar det inte heller som meningsfullt att åstadkomma konflikter om de ekonomiska resurserna. I ett kärvt politiskt klimat kan det finnas mycket liten förståelse för att någon del av den svenska verksamheten ens är lite dyrare men så länge förståelsen i centrala organ och flera olika nivåer inom beslutsfattande finns fungerar fördelningen och organiseringen väl enligt den nuvarande modellen.

När det gäller beslutsfattandet bereder de ledande tjänstemännen inom den finska respektive den svenska verksamheten budgetförslag som nämnderna tar ställning till. Under beredningen kommunicerar tjänstemännen med ordföranden. I beredningen av den senaste budgeten gav nämnden tjänstemännen i uppgift att framställa ett antal olika alternativ för hur man ska uppnå de ekonomiska ramarna, och utgående från de olika förslag som beredningen presenterade fattade nämnden sina beslut. Också gällande de ekonomiska frågorna betonas betydelsen av kommunikation mellan nämnderna för respektive språkgrupper. Man upplever det som särskilt viktigt att behoven av inbesparingar fördelas rättvist, eftersom möjligheterna att påverka ekonomin alltid är begränsat i ett kärvt ekonomisk klimat.

Skolnätet

Enligt instruktionen fattas beslut om att grunda, lägga ner och sammanslå skolor av nämnden. Enligt intervjuerna upplever man både på förtroende- och tjänstemannahåll att inflytandet är tillräckligt också i dessa frågor, även om det samtidigt betonas att sådana beslut i praktiken grundar sig på samarbete mellan tjänstemän och förtroendevalda även inom andra sektorer, särskilt stadsstyrelsens bostads- och lokalsektion. De kompromisser som man varit tvungen att göra ses inte som en språkfråga utan som en följd av strama ekonomiska förhållanden som gör att sådana beslut också måste basera sig på rimlighetsbedömningar.

År 2013 har nämnden Svenska rum också gett resultatenheten i uppdrag att bereda principer för utvecklingen av det svenska skolnätet som inte endast är tänkt att vara en beskrivning av den rådande situationen utan förväntas leda till principer för beslutsfattandet på längre sikt.

Direktioner

Stadens grundskolor och gymnasier har direktioner med minst 5 ledamöter och personliga ersättare. Nämnden Svenska rum väljer för sin mandattid ledamöterna och ersättarna i skolornas direktioner, och ledamöterna ska i sådan proportion som nämnden fastställer representera dem som anlitar servicen, elevernas föräldrar samt läroanstaltens personal. I skoldirektionerna föredras ärendena av skolans rektor. Till direktionernas uppgift hör bland annat att stödja utvecklandet av fostran och undervisning, att stöda skolans interna samarbete samt samarbetet mellan skolan, hemmet och samhället och att stödja ett stimulerande arbetsklimat samt upprätthållande av arbetsron i skolan och en trygg studiemiljö. Till direktionernas beslutanderätt hör exempelvis att godkänna läroplanens skolvisa andelar, läsårsplanen och verksamhetsplanen och att utvärdera dem i samråd med lärarkåren och elevkåren. Direktionen godkänner också grundskolans eller gymnasiets ordningsregler samt avstänger en elev från grundskolan för högst tre månader eller avstänger en studerande från gymnasiet för högst ett år.

I Esbo ser man positivt på direktionerna bl.a. därför att de är en del av förtroendemannaorganisationen och därmed har ett sådant spelrum och sådana möjligheter som en tjänsteman inte har. Samtidigt fungerar direktionerna också som ett bollplank inom verksamheten. Problemet är närmast att det i direktionerna finns endast ett fåtal medlemmar som ska representera ett stort antal föräldrar i hela skolan. Trots det ger den formella behörighet som en direktion har en tyngd och ett inflytande i de frågor som finns fastslagna i instruktionen. Direktionen kan på så sätt inom ramen för sitt arbete föra en bred diskussion och ta ett stort ansvar inom sitt verksamhetsområde. Därmed anses direktionernas arbete också ha en betydelse för en levande demokrati.

Anställning av personal

När det gäller beslutanderätt i personalärenden anställer direktören för svenska bildningstjänster den ordinarie personalen vid resultatenheten svenska bildningstjänster. För anställning av tillfällig personal har även undervisningschefen, förvaltningschefen, utvecklingschefen och rektorn befogenheter. Bland annat anställer rektorn interimistiska innehavare av lärartjänster, timplärare och skolgångsbiträden i skolor som inte har biträdande tjänsterektor. Anställning av personal är ett tjänstemannabeslut. Beslutens laglighet övervakas av nämnden. I fråga om nämndens möjlighet att påverka i anställningsprocessen har man i kommunen haft situationer där meningsskiljaktigheter uppstått mellan tjänstemännen och förtroendevalda då det skett centrala ändringar i uppgiftsbeskrivningar, och där man i nämnden ansett att man borde ha varit med i beslutsprocessen. Nämnden bör med andra ord ha insyn i personalplaneringen.

3.5 Vasa

I Vasa regleras bildningsväsendet genom instruktionen för nämnden för småbarnsfostran och grundläggande utbildning. Målen för verksamheten är att garantera en tillräckligt kvalitativ, mångsidig och jämlik service inom småbarnsfostran och den grundläggande utbildningen, samt trygga en positiv och framstegsvänlig uppväxtmiljö. I Vasa finns ingen särskild språkstadga, utan bestämmelser gällande språkkunskapskrav och den språkliga servicenivån finns i förvaltningsstadgan. Där bestäms bland annat att servicen ska ordnas så att invånarna kan få service på sitt eget språk inom stadens alla uppgiftsområden och att man i den kommunala servicen kan trygga en i språklagen förutsatt servicenivå och information på bägge nationalspråken.

Organiseringen av den svenska utbildningsförvaltningen

Inom bildningssektorn i Vasa stads organisation verkar bland annat nämnden för småbarnsfostran och grundläggande utbildning samt nämndens svenska och finska sektion och utbildningsnämnden för andra stadiet med respektive svensk och finsk sektion. Den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen i kommunen är med andra ord förvaltningsmässigt åtskiljda.

Enligt instruktionen för nämnden för småbarnsfostran och grundläggande utbildning har nämnden tretton av stadsfullmäktige valda medlemmar medan sektioner har sju medlemmar. Nämnden styr, övervakar och utvecklar småbarnsfostran och den grundläggande utbildningen och har bland annat i uppgift att godkänna budget- och ekonomiplaneförslag och verksamhetsberättelse för det egna verksamhetsområdet samt besluta om fördelningen av resurserna inom ramen för den godkända budgeten, att inrätta och dra in tjänster inom det egna verksamhetsområdet (i fråga om enspråkiga tjänster dock på förslag av vederbörande sektion), att besluta om namn, placeringsplats och undervisningsspråk då det gäller läroanstalter inom den grundläggande utbildningen, daghem och gruppfamiljedaghem. Ytterligare beslutar nämnden om sådana ärenden i anslutning till det egna verksamhetsområdet där utgångspunkten för behandlingen är gemensamma grunder för språkgrupperna eller gemensamma/samstämmiga förslag från sektionerna. Vidare har nämnden till uppgift att anställa samt bevilja avsked till personal i tjänste- och arbetsavtalsförhållande samt besluta om andra ärenden i anslutning till personalförvaltningen om inte annat har stadgats. Nämnden har också rätt att tillsätta direktorer och kommittéer samt att bestämma om deras uppgifter. Som föredragande i nämnden fungerar i gemensamma ärenden ämbetsverkets direktör och i ärenden som gäller avdelningarna vederbörande avdelningschef, t.ex. direktören för småbarnsfostran då ärendet gäller denna avdelning.

Sektionen utövar sina befogenheter inom ramen för de resurser som stadsfullmäktige beviljar, och nämnden fattar beslut om sektionens självständiga beslutanderätt i utbildningsadministrativa ärenden gällande den egna språkgruppen. Underställd den svenskspråkiga sektionen fungerar den svenskspråkiga avdelningen för grundläggande utbildning. Sektionens uppgifter är bland annat att anställa och bevilja avsked för personal i tjänste- och arbetsförhållande samt att besluta om andra ärenden i anslutning till personalförvaltningen. Inom ramen för den av nämnden godkända specialbudgeten och andra resurser som tilldelats sektionen ska den svara för de uppgifter som stadgats för utbildningsanordnaren i lagen om grundläggande utbildning samt sköta samarbetet med övriga läroanstalter och ge de utlåtanden och bemötanden som olika myndigheter inbegär. Som föredragande i den svenskspråkiga sektionen fungerar den svenskspråkiga skoldirektören. De ärenden som gäller förskoleundervisningen föredras i sektionerna av direktören för småbarnsfostran. Ämbetsverkets direktör har närvaro- och yttranderätt i vid alla sammanträden i organen som nämns i instruktionen för nämnden för småbarnsfostran och grundläggande utbildning.

Man har i kommunen en uppdelning av uppgifterna som innebär att nämnden svarar för de uppgifter som hänför sig till ekonomin och budgeten medan sektionen handhar de uppgifter som rör själva kärnverksamheten för den egna språkgruppen.

På frågan om man tror att det kunde vara en fördel att ha en egen svensk nämnd istället för en sektion under nämnden svarar man i intervjuerna att det kunde finnas både för- och nackdelar med en sådan lösning. Det kunde bidra med en större beslutanderätt i de frågor som rör den egna språkgruppen, men samtidigt är fördelen med en gemensam nämnd för de båda språkgrupperna att det ger förutsättningar för samarbete mellan de olika språkgrupperna i den verkligt tvåspråkiga miljö som Vasa är. Gällande tvåspråkigheten betonar man att det är viktigt att ansvaret inte läggs endast på finlandssvenskarnas axlar, utan att man också måste arbeta för ett större intresse för svenskan på finskt håll för att på så sätt få en mer levande tvåspråkighet.

Man ser också tänkbara fördelar med att ha en bred organiseringsmodell inom den svenska verksamheten. En sektion som skulle hantera allt från dagvård till gymnasieutbildning kunde ge en större kontinuitet då dessa områden hänger tätt ihop. Det kunde ge en klarare helhetsbild och göra organiseringen enklare. Dock har man inte en sådan bred organiseringsmodell i Vasa, eftersom gymnasieutbildningen är förvaltningsmässigt åtskild från småbarnsfostran och den grundläggande utbildningen. Beröringspunkterna blir få i och med att dessa verksamheter sorterar under olika nämnder och sektioner.

När det framställts förslag om att utveckla en bredare organiseringsmodell har man på vissa håll ansett att det skulle leda till en högre grad av isolering på svenskt håll. Men i

intervjuerna lyfter man fram att detta definitivt inte skulle vara fallet, eftersom den svenska verksamheten redan nu har omfattande nätverk och ett starkt samarbete mellan de olika språkgrupperna fortsättningsvis skulle vara ett centralt inslag i verksamheten. Men för att kunna trygga den svenska skolan i en tvåspråkig kommun behöver man en enspråkig skola och starka svenskspråkiga strukturer genom hela organisationen. Detta är viktigt också för att kunna förverkliga den egna kulturens särdrag, för vilket det också behövs en viss grad av autonomi inom olika områden i den egna språkgruppens frågor. En egen svensk skoldirektör ses också som helt nödvändig för den svenska verksamheten.

När det gäller den informella organiseringen finns inom verksamheterna olika typer av informellt samarbete, t.ex. rektorssamarbeten mellan skolorna. Inom förvaltningen är det dock öppna diskussioner och ett brett samarbete inom stukturerna som man vill arbeta för.

Tjänstemannaorganisationen, d.v.s. verket för fostran och utbildning delas in i fyra olika avdelningar, avdelningen för småbarnsfostran, avdelningen för finskspråkig grundläggande utbildning, avdelningen för svenskspråkig grundläggande utbildning och Kuula-institutet, samt en förvaltnings- och ekonomienhet.

Som direktör för verket för fostran och utbildning fungerar ämbetsverkets direktör, som ansvarar för hela utbildningsorganisationens verksamhet samt leder dess utvecklingsverksamhet och förvaltning i samarbete med avdelningarnas chefer. Ämbetsverkets direktör ska också svara för att förslagen till nämndens ekonomiplan och bokslut tillställs nämnden inom utsatt tid, för att de funktionella och ekonomiska mål som uppställts för ämbetsverket uppnås och för att språkgrupperna behandlas på ett jämbördigt sätt. Då ämbetsverkets direktör är förhindrad eller frånvarande handhas uppgifterna av den svenskspråkiga skoldirektören.

Enligt intervjuerna bedömer man det som viktigt att den svenska organiseringen ligger på en så hög nivå som möjligt i beredningshierarkin bland annat med tanke på informationsgången och den svenska representationen i beslutsfattande organ. Det svenska bildningsväsendet är visserligen inte representerat i stadens ledningsgrupp men nog i bildningssektorns ledningsgrupp. Man upplever det också delvis som ett problem att driva svenska frågor på grund av att den svenska skoldirektören har talan endast i frågor som gäller den grundläggande utbildningen. Dilemmat är med andra ord att förvaltningen av den svenskspråkiga servicen är splittrad.

Avdelningen för svenskspråkig grundläggande utbildning (som innefattar bl.a. grundläggande utbildning, specialundervisning, elevvård och morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolelever) fungerar underställd nämndens svenskspråkiga sektion och leds av den

svenskspråkiga skoldirektören. Skoldirektören har dessutom som särskild uppgift att handha koordineringen av Vasa stads svenskspråkiga grundläggande utbildning och gymnasieutbildning samt samarbetet mellan övningsskolan och den övriga svenskspråkiga utbildningen på orten. Skoldirektören har närvaro och yttranderätt vid de sammanträden som den svenskspråkiga sektionen inom Vasa stads utbildningsnämnd för andra stadiet håller. Skoldirektören har också till uppgift att inom utsatt tid uppgöra ett förslag till ekonomiplan och verksamhetsberättelse för avdelningen, att sköta utvärderingen av avdelningens verksamhet och fungera som förman för rektorerna.

Tjänsten som svenskspråkig skoldirektör besätts av stadsstyrelsen efter att nämnden har gett sitt utlåtande, och i fråga om den svenskspråkiga skoldirektören ska nämnden införskaffa svenskspråkiga sektionens utlåtande. Det har föreslagits omfattande förändringar i instruktionen för nämnden för småbarnsfostran och utbildning. Man har eftersträvat en förändring i tjänstemannaförvaltningen som bland annat skulle medföra att verket för fostran och utbildning upphör och avdelningarna förändras till resultatområden. Även förvaltnings- och ekonomienheten skulle upphöra och uppgifterna fördelas mellan sektorchefen och resultatområdets chefer. Ärendet har behandlats vid ett par tillfällen med resultatet att ärendet bordlagts och återremitterats, senast i januari 2014. Den kommande organisationsförändringen är ännu under arbete, och den innebär att man kommer att se över både nämndstrukturen och tjänstemanna- och förvaltningsorganisationen. Man upplever också att det finns ett flertal riskmoment, bland annat finns en viss rädsla för att de svenskspråkiga tjänsterna kommer att hamna i skymundan om den svenskspråkiga delen i organisationen inte får tillräckligt med utrymme. Man har också från svenskt håll förespråkats att man ska göra en konsekvensbedömning gällande vissa moment av den tänkta förändringen, men det har staden tillsvidare inte gått in för.

Utbildningsnämnden för andra stadiet har enligt instruktionen som reglerar dess verksamhet till uppgift att styra, övervaka och utveckla utbildningen på andra stadiet i Vasa stad, att godkänna budget och ekonomiplaneförslag och verksamhetsberättelser för det egna verksamhetsområdet samt att besluta om fördelningen av resurserna inom ramen för den godkända budgeten. Ytterligare behandlar den andra till verksamhetsområdet hörande ärenden som ska föreläggas stadsstyrelsen och stadsfullmäktige. Nämnden ska även framlägga förslag för stadsstyrelsen i ärenden som gäller tillstånd att anordna utbildning, att inrätta och dra in tjänster inom det egna verksamhetsområdet (i fråga om enspråkiga läroanstalter dock på förslag av vederbörande sektion), att besluta om sådana ärenden i anslutning till det egna verksamhetsområdet där utgångspunkten för behandling är gemensamma grunder för språkgrupperna eller gemensamma/samstämmiga förslag från sektionerna. Till uppgifterna hör även att för ekonomi- och förvaltningsenhetens samt de två-

språkiga läroanstalternas del fatta beslut om att anställa och bevilja avsked för personal i tjänste- och arbetsförhållande och besluta om andra ärenden i anslutning till personalförvaltningen. Den ska också besluta om ärenden som har stadgats höra till utbildningsordnarens uppgifter, utfärda nödvändiga bestämmelser och anvisningar om centrala angelägenheter för de skolor och läroanstalter som underlyder nämnden, besluta om delegering av beslutanderätt till underställda organ samt fatta beslut om att tillsätta direktioner, kommittéer och delegationer vid behov. Som föredragande i nämnden fungerar i ärenden som gäller de enskilda läroanstalterna vederbörande läroanstalts rektor och i övriga ärenden ledande rektorn. Om den övriga föredragningen beslutar nämnden. Sektionen beslutar i ovan nämnda ärenden för den egna språkgruppens del.

Vad gäller tvåspråkiga läroanstalter behandlar sektionerna de ärenden i anslutning till undervisningen och dess utveckling som rör den egna språkgruppen. Som föredragande i sektionen fungerar de sektionen underlydande läroanstalternas rektorer. Den svenskspråkiga skoldirektören har närvaro- och yttranderätt vid den svenska sektionens sammanträden.

Den nämnden underlydande tjänstemannaorganisationen har enligt instruktionen en ledningsgrupp som fungerar under ledning av ledande rektorn. Ledande rektorn är chef och förman för rektorerna och ansvarar för hela utbildningsorganisationens samerkan och koordinering samt leder dess utvecklingsverksamhet och administration i samarbete med rektorerna.

Budget och ekonomi

En konsekvens av organiseringsmodellen är att resultatområdesindelningen är relativt komplex. Avdelningen för småbarnsfostran är inte indelad på språklig grund, utan helt tvåspråkig. Gällande grundläggande utbildningen finns en administrativ indelning i den svenska och den finska delen av verksamheten, men dessa har ett gemensamt resultatområde benämnt Grundläggande utbildning (Perusopetus). Lönebudgeten fördelas skilt till den svenska och den finska verksamheten enligt antalet undervisningstimmar medan den övriga budgeten är gemensam. Av intervjuerna framgår att man skulle se två separata resultatområden som en bra lösning, vilket de ledande tjänstemännen både för den svenska och den finska verksamheten är överens om.

Resursfördelningen mellan de olika språkgrupperna ser man som skälig, och schismer har inte förekommit. Nämnden har den ekonomiska beslutanderätten, och ger de ekonomiska ramarna. Sektionen inte kan komma med budgetförslag. Det innebär att svensk representation i nämnden är viktig också ur ekonomisk synvinkel.

Skolnätet

Beslut gällande inrättande och indragande av skolor fattas av nämnden. Av intervjuerna framgår att man i Vasa har den lyckliga situationen att skolorna är väl placerade. Frågan om tvåspråkiga skolor aktualiseras när nya områden utvecklas och skolor ska byggas, en fråga som sektionen således har att ta ställning till. Ytterligare kan konstateras att i skolnätet ingår Vasa övningsskola som hör till Åbo akademi, och att Vasa stad en gång i tiden garanterat att Övningsskolan ska ha ett visst elevantal. Om elevunderlaget i stadskärnan minskar måste man utvidga elevupptagningsområdet.

Direktioner

Enligt verksamhetsstadgan för verket för fostran och utbildning har skolorna inom den svenskspråkiga grundläggande utbildningen direktioner. Direktionen har sju medlemmar. Den har bland annat i uppgift att godkänna skolans läroplan, att fastställa de regler som gäller skolans interna verksamhet, behandla skolans budgetförslag, främja samarbetet mellan hem och skola, ge utlåtanden, framlägga förslag och initiativ som gäller skolans verksamhet samt att besluta om avstängning av elev. Som föredragande i skolans direktion fungerar skolans rektor. Skoldirektören har närvaro- och yttranderätt.

I Vasa ses direktionerna som mycket viktiga – man anser att de fungerar som en typ av brukardemokrati då de som sitter i direktionerna ofta har sina barn i respektive skola och därför också är mycket engagerade i skolarbetet. Man betonar att om direktionerna vill så kan de utöva en ganska stor makt gentemot sektionen, nämnden och andra organ i kommunen. Direktionerna kan helt enkelt ses som ett demokratiskt organ som breddar förståelsen för skolan och verksamheten samtidigt som de är viktiga med tanke på interaktionen med det omgivande samhället. Sektionen kan också komma med idéer och stöda verksamheten, och därför ses den som en värdefull del av organiseringen.

I direktionerna finns också en representant för den svenska sektionen, vilket man ser som värdefullt eftersom det ger en konkret koppling mellan organen. Man lyfter också fram att direktionerna har en helt annan framtoning än föreningen Hem och skola, då direktionerna har mycket större befogenheter än föreningarna.

Anställning av personal

Besättande av lärartjänster sker i första hand på tjänstemannanivå. Sektionen beslutar om inrättande av en lärartjänst och om ändring av tjänstebenenämningar. Linjen är för närvarande strikt och besättande av tjänster förutsätter sektorchefens lov. Rektorn anställer lärare i samråd med den svenska skoldirektören. Det ankommer dock på nämnden att besluta om anställningar av högre tjänsteinnehavare som t.ex. planerare och undervis-

ningschef, samt att besluta om andra ärenden i anslutning till personalförvaltningen om inte annat har stadgats.

3.6 Karleby

Bildningsväsendet i Karleby stad erbjuder tjänster inom småbarnsfostran samt utbildnings-, kultur- och ungdomstjänster. För att främja utbudet och produktionen av tjänster inom denna sektor stöder man ytterligare olika föreningars, organisationers och andra samfunds verksamhetsmöjligheter.

Nämnderna och sektorerna har bildats utifrån kundorienterade kärnprocesser. En av kärnprocesserna är växande, lärande, kultur och friskvård som nämnden för utbildning och fostran, kultur- och ungdomsnämnden samt idrottsnämnden leder och ansvarar för. Denna kärnprocess står även som grund för bildningsväsendets serviceområde, som omfattar nämnden för utbildning, kultur- och ungdomsnämnden samt idrottsnämnden. Bildningscentralen svarar för förvaltningen; särskilt för beredning och verkställande av beslut, för tjänsteproduktion och utveckling, för uppställning av resultatmål och resultatutvärdering, för styrning och ledning av tjänsteproduktionen samt för introduktion och utbildning av personalen inom sektorn.

Organiseringen av den svenska utbildningsförvaltningen

Verksamhetsområdet för nämnden för utbildning och fostran omfattar tjänsterna för förskoleundervisning, grundläggande utbildning, småbarnsfostran allmänbildande utbildning på andra stadiet, fri bildning och grundläggande konstundervisning. Nämnden beslutar om principer och drar upp utbildningspolitiska riktlinjer med hänsyn till språkgruppernas lagenliga och likvärdiga behov. Sektionerna som lyder under nämnden leder serviceverksamheten inom den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen och svarar för produktionen av tjänster för sin egen språkgrupp enligt verksamhetsstadgan.

År 2012 genomförde man i Karleby en reform som innebar att småbarnsfostran flyttades från socialsektorn till bildningsväsendet. Dock sköts all småbarnsfostran av den finska sidan, vilket innebär att småbarnsfostran inte ingår i det svenskspråkiga resultatområdet.

Stadsfullmäktige utser tio ledamöter och personliga ersättare till nämnden för utbildning och fostran. Av nämndens ledamöter representerar högst åtta den finska och minst två den svenska språkgruppen. Till nämndens svenska och finska sektion utses åtta ledamöter vardera samt personliga ersättare för dessa så, att nämndens ledamöter och deras personliga ersättare hör till endera den finska eller svenska sektionen beroende på vilken språkgrupp de representerar. Utöver dessa utses så många övriga ledamöter att vardera

sektionen har åtta ledamöter och lika många personliga ersättare. Bland ledamöterna utser stadsfullmäktige en ordförande och en vice ordförande.

Till nämndens allmänna uppgifter hör bland annat att sörja för att verksamheten överensstämmer med koncernens strategier, godkänna planer som drar upp riktlinjer för verksamhetsområdet, svara för kundorienterad utredning av servicebehovet, samarbeta med övriga aktörer inom kommunkoncernen samt även främja invånarnas och serviceanvändarnas delaktighet och påverkansmöjligheter och följa upp verksamhetens kundorientering och effekter.

Till nämndens uppgifter hör, utöver de ovan nämnda allmänna uppgifterna, även att besluta om utbildningsväsendets läroplan, besluta om elevupptagningsområden och grunderna för elevantagning för den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen, svara för organiseringen och övervakningen av den privata dagvården samt att utveckla utbildningstjänsterna och lägga fram förslag till ändring av servicenätet.

Till nämndens allmänna beslutanderätt hör att besluta om målen för verksamheten, hur resurserna för verksamheten och organisationen ska utvecklas samt om upphandling och avtal inom de gränser som stadsfullmäktige har bestämt. Bildningsväsendets nämnder, med undantag av nämnden för utbildning och fostran, godkänner dispositionsplanerna för ansvarsområdena. Nämnden för utbildning och fostran godkänner dispositionsplanerna för ansvarsområdet för småbarnsfostran och i undervisningstjänsterna sektionsvis för ansvarsområdena. Sektionerna godkänner sin tur dispositionsplanerna separat för varje serviceenhet.

Till sektionernas andra uppgifter hör enligt verksamhetsstadgan att för nämnden lägga fram förslag om service- och resursbehov samt läroplaner och språkprogram, göra upp serviceområdets förslag till verksamhetsutvärdering och budget, att för nämnden lägga fram förslag till samarbetsområden inom den grundläggande utbildningen, elevers närskolor samt att för varje läsår besluta om placeringen av elever.

I intervjuerna lyfts det fram att den svenska sektionens beslutanderätt inte är så omfattande. Även om det i förvaltningsstadgan sägs att sektionen handhar vissa ärenden, handlar det ofta i sista hand om att ge förslag till nämnden, som i sin tur har den huvudsakliga beslutanderätten. Trots det uppfattas det som mycket viktigt att man har den svenska sektionen och att den omnämns i förvaltningsstadgan, eftersom detta skapar förutsättningar för inflytande i frågor relaterade till utbildningen. Den svenska sektionen får sin röst hörd, tack vare att det idag finns en positiv inställning till det svenska hos ledande tjänstemän i kommunen.

I kommunen har man på svenskt håll försökt få igenom en reform som man kallar ” det svenska röret” Den hade inneburit att man skulle ha en svenskspråkig organisation som skulle svara för allt från småbarnsfostran till utbildning, och eventuellt andra verksamheter som exempelvis kulturen. I denna organiseringsmodell skulle man ha haft en egen svensk nämnd istället för en svensk sektion. Förslaget fick dock inte det nödvändiga politiska understödet och organisationen är därmed oförändrad. Man betonar dock i intervjuerna att det är viktigt att förvaltningen är uppdelad på språklig grund, vare sig det sker genom en egen svensk nämnd eller en sektion. På svenskt håll anser man att den föreslagna bredare organiseringsmodellen med en svensk nämnd kunde ha gett stora fördelar i form av större befogenheter för det svenska beslutsfattandet. Modellen skulle också ha gett ett bättre helhetsperspektiv över verksamheten och kontinuiteten skulle vara större med de svenska frågorna samlade under ett och samma tak. Man betonar dock att man inte genom en egen svensk nämnd med en större autonomi vill avskärma sig från den finska delen av verksamheten utan att man vill gå in för ett välfungerande samarbete och dialog. Det handlar inte heller om att de olika språkgrupperna skulle komma att utvecklas i helt olika riktningar, utan att man utöver ett gott samarbete med den finska sidan också skulle ges möjligheterna att utveckla den egna finlandssvenska kulturen och särdragen, och samtidigt ge mera stadga och tyngd åt den egna verksamheten.

Föredragande för svenska sektionen är den svenska skoldirektören, eller när denne har förhinder, bildningsdirektören. Bildningsdirektören föredrar ärenden i bildningsväsendets nämnder och i den finska sektionen. Vid förhinder för bildningsdirektören föredras ärenden som gäller småbarnsfostran av direktören för småbarnsfostran och utbildningsväsendets ärenden av skoldirektören.

Den svenska skoldirektören upplever sina påverkningsmöjligheter som goda inom sitt ansvarsområde. Den svenska skoldirektören sitter med i ledningsgruppen för hela bildningssidan och också i ledningsgruppen för undervisningssektorn. Denne har därmed möjlighet att bedöma vilka konsekvenser planerade förändringar kan komma att ha för konsekvenser för den svenska skolförvaltningen. Man betonar dock även här att den svenska skoldirektörens påverkningsmöjligheter inom de svenska frågorna hänger samman med bildningsdirektörens positiva inställning till det svenska, samtidigt som den svenska skoldirektören har ett entydigt ansvar för de svenska skolfrågorna.

Sektorchef för bildningsväsendet är bildningsdirektören denna är samtidigt ansvarsområdeschef för undervisningstjänsterna, dock så att den svenska skoldirektören svarar för de svenskspråkiga undervisningstjänsterna. Svenska skoldirektören lyder under nämnden för utbildning och fostran och är också ansvarig för det praktiska ledarskapet i enlighet med de principer som nämnden för utbildning och fostran och dess svenska sektion har slagit

fast. Till den svenska skoldirektörens uppgifter hör även utveckling av de svenskspråkiga undervisningstjänsterna och fortbildning för dess undervisningspersonal, att bereda och verkställa ärenden som hänför sig till ansvarsområdet eller serviceenheten samt ansvara för utvärdering och uppnående av resultatmål.

Nätverk för informell koordinering finns inte för närvarande inom bildningssektorn. En form av informell organisering är dock den styrgrupp som kommer att utses hösten 2014, och vars främsta uppgift blir att profilera den svenskspråkiga skolförvaltningen.

I kommunen har man också Hem och skola-föreningar. Man ser dem som viktiga, men de kan inte ersätta skolornas direktorer då dessa har en mer formell ställning. Föreningarna är mera informella och helt beroende av att det finns aktiva personer som engagerar sig i deras verksamhet.

När det gäller svenskans ställning i beredningshierarkin upplevs situationen delvis som komplex. Idag är förståelsen för svenska frågor god men situationen har varit en annan tidigare. Man betonar att det är helt avgörande för den svenska organiseringen vilken inställning de ledande tjänstemännen har till svenskan och att personrelationerna är mycket viktiga, inte bara själva strukturerna inom organiseringen. Därför anser man att relationerna mellan de svenska representanterna på de olika nivåerna inom beredningshierarkin borde fungera bättre i kommunen än de gör idag. De svenska frågorna borde drivas genom en enad front, samtidigt som man borde förstärka bevakningen av de svenska frågorna genom dialog och nätverkande.

Budget och ekonomi

Den svenska delen av bildningsväsendet bildar ett eget resultatområde, och man har resultatmål både för ekonomin och för verksamheten inom resultatområdet. Det ankommer på den svenska sektionen att godkänna dispositionsplanerna skilt för varje serviceenhet. Den svenska sektionen kommer inte med budgetförslag, men man har rätt att komma med förslag till investeringar.

Man bedömer att man hade haft nytta av den planerade organiseringsmodellen ”svenska röret” också ur ekonomisk synpunkt, eftersom den skulle ha gett ett bredare ekonomiskt ansvar för de frågor som gäller den egna språkgruppen.

Det framkommer i intervjuerna att man ser resursfördelningen mellan de olika språkgrupperna som skälig, men man betonar också vikten av att kommunens ekonomiska ledning känner till och har förståelse för den svenskspråkiga organiseringens särdrag. De svenska skolorna är små och utvecklingen ser annorlunda ut än i den finska delen av verksamheten. Det är därför inte möjligt att schablonmässigt fördela resurser mellan små och stora skolor. Förståelsen för den svenska verksamhetens behov inom ekonomiförvaltning-

en ses därför som en viktig aspekt av en fungerande svensk bildningsförvaltning i största allmänhet.

Skolnätet

Elevupptagningsområdena för den svenska delen av verksamheten bestäms av den svenska sektionen, medan beslut om inrättande och indragande av skolor fattas av nämnden. Man lyfter också i intervjuerna fram att skolnätet är en fråga för flera olika nivåer inom förvaltningen och att dessa frågor omfattar ett flertal aktörer, eftersom skolnätet också sammanhänger med stadsstyrelsen linjedragningar i utvecklingsplanen och samtidigt berörs av både anpassningsprogram och ekonomi. Även tekniska sektorn är involverad till de delar som gäller fastighetsfrågorna.

Direktioner

Grundskolorna och gymnasierna i Karleby har direktioner. De svenska skolorna har hela tiden haft direktioner. Däremot har man i kommunen haft en period utan direktioner i de finska skolorna, men de har sedermera återinförts. Nämnden för fostran och utbildning utser i grundskoledirektionerna fem och i direktionerna för samsamarbetsområdena inom den grundläggande utbildningen åtta ledamöter och lika många personliga ersättare. Nämnden utser ordförande och vice ordförande. Av direktionens ledamöter kan två vara andra än elevernas vårdnadshavare. Till ledamöter utses också en av lärarkåren inom sig föreslagna representant samt en representant för den övriga personalen. Till direktionerna för den finskspråkiga och den svenskspråkiga gymnasieutbildningen utser nämnden för fostran och utbildning likaså åtta ledamöter. Två av ledamöterna kan även här vara andra personer än elevernas vårdnadshavare. I direktionen för den svenskspråkiga gymnasieutbildningen utses dessutom en ledamot bland lärarna, två ledamöter bland eleverna och en ledamot som representerar den övriga personalen. Vid direktionernas möten föredras ärendena av rektorn. I en direktion som är gemensam för flera grundskolor eller gymnasier föredras ärendet av rektorn för den skola som ärendet gäller och som föredragande för en direktion för ett samsamarbetsområde inom grundläggande utbildningen fungerar läsårsvis någon av rektorerna för områdets skolor.

Grundskole- och gymnasiedirektionerna har bland annat till uppgift att stödja utvecklingen av skolans fostran och undervisning, att stödja samarbetet inom skolan och skolans samarbete med hemmen och det övriga omgivande samhället, att göra framställningar om ändringar i läroplanen och läsårsplanen, att följa budgetutfallet och göra framställningar med anknytning till budgetberedningen samt godkänna ordningsregler. Därtill har gymnasiedirektionen som uppgift att behandla läsårsplanerna för gymnasieenheterna och

sända dem till bildningscentralen för godkännande samt att godkänna en jämställdhetsplan för gymnasiet.

Av intervjuerna framgår att direktionerna anses ha en viktig roll inom bildningsväsendets organisation. Eftersom man tidigare i Karleby har haft skolor som befunnit sig under in-dragningshot har direktionerna i de svenska skolorna haft en viktig roll då de i praktiken utarbetat ställningstaganden för skolorna i dessa frågor. Direktionerna har haft en stor betydelse genom att de aktiverat och mobiliserat folk, och samtidigt fungerat som en typ av närdemokrati. Man betonar också att direktionerna därigenom har ett inflytande som egentligen är mera omfattande än de formella befogenheterna. Många olika ärenden kan behandlas i närdemokratins namn och direktionsprotokollen går även till stadsstyrelsen. Man anser också att direktionerna har en given roll i förhållande till flera olika delar av organisationen, och att de kan fungera som en länk mellan skolan, vårdnadshavare och förtroendevalda.

Anställning av personal

Nämnden för utbildning och fostran utser skoldirektör, förvaltningschef för småbarnsfost-
ran samt rektor och biträdande rektorer för Karlebynejdens institut. Sektionerna i näm-
nden för utbildning och fostran väljer innehavarna av rektorstjänsterna för grundskolor och
gymnasier. Om val av lärare till tjänsteförhållande som gäller tills vidare beslutar skoldi-
rektören för de svenskspråkiga utbildningstjänsternas del. Skolornas rektorer deltar till-
sammans med bildningscentralen i beredningen när det gäller anställning av lärare till
den skola rektorn ansvarar för. Tjänsterna lediganslås i svenska sektionens namn, och
sektionens medlemmar ges möjlighet att närvara vid anställningsintervjuerna. Svenska
skoldirektören fastställer befattningsbeskrivningarna och arbetsplatserna för personalen
inom de svenskspråkiga undervisningstjänsterna medan förvaltningschefen anställer för-
valtningspersonalen.

4 Den rättsliga regleringen gällande undervisningsförvaltningen

Då grundskolan infördes i Finland under 1970-talet var det viktigt att bygga upp ett enhetligt kommunalt skolväsen. Ett av målen med grundskolereformen var att skapa jämlika utbildningsförutsättningar i hela landet. För att uppnå detta mål byggde man upp en skolförvaltning som till många delar såg lika ut i hela landet. I lag och förordning ingick detaljerade bestämmelser om hur kommunens skolförvaltning skulle se ut.

Denna förhållandevis strikta reglering fyllde en viktig funktion under ett uppbyggnadskede, som också präglades av en stark statlig styrning. Under 1980-talet började dock den allmänna inställningen till strikt reglering av den kommunala organisationen att förändras och i och med det s.k. frikommunförsöket införde man ett nytt tänkande gällande styrningen via rättsnormer av kommunernas organisation. Från en strikt styrd modell övergick lagstiftningen nu till att reglera innehållet i olika kommunala verksamhetsformer, medan organisationen och formerna för beslutsfattande lämnades utanför den s.k. speciallagstiftningen. Bestämmelserna om kommunernas organisation ingick i stället i kommunallagen. Det är den modellen som gäller också i dag.

Tidigare har det följaktligen funnits lagar som mer eller mindre detaljerat styrt den kommunala utbildningsförvaltningen, men sedan slutet av 1990-talet finns inte längre sådan lagstiftning. Kommunallagen innehåller dock i 16 § en specifik bestämmelse som gäller kommunernas undervisningsförvaltning: *”I en tvåspråkig kommun skall för undervisningsförvaltningen tillsättas ett organ för vardera språkgruppen eller ett gemensamt organ med särskilda sektioner för vardera språkgruppen. Ledamöterna i organen eller sektionerna skall väljas bland personer som hör till respektive språkgrupp.”* Ytterligare bestämmelser av relevans för utbildningsförvaltningen ingår i 18 § i kommunallagen. Denna bestämmelse innefattar vissa specialregler för val av medlemmar i en direktion: *”Fullmäktige kan besluta att 1) något annat organ än fullmäktige utser ledamöterna eller en del av ledamöterna i en direktion, 2) ledamöterna eller en del av ledamöterna i en direktion, enligt de grunder som fullmäktige fastställer, utses på förslag av kommuninvånarna, kommunens anställda eller dem som utnyttjar tjänsterna.”* Också i 36 § i kommunallagen finns en bestämmelse av relevans för val av direktorer. Enligt denna bestämmelse kan till en direktion väljas också den som inte är valbar till kommunstyrelsen och nämnder eller vars hemkommun kommunen inte är. Ytterligare anges i 50 § att i förvaltningsstadgan kan också bestämmas att personer som har fyllt 15 år har rätt att närvara och yttra sig vid direktionssammanträden. Alla dessa bestämmelser med relevans för direktorer – 18 §, 36 § och 50 § - är avsedda att speciellt möjliggöra direktorer enligt sådana modeller som gällde i tidigare lagstiftning om kommunernas utbildningsförvaltning.

Det är dock viktigt att notera att varken kommunallagen eller någon annan lag förutsätter att direktioner för skolorna över huvud taget behöver finnas.

Den bestämmelse som är av största intresse för denna utredning är självfallet 16 § i kommunallagen. En motsvarande bestämmelse föreslås också att ingå i den nya kommunallag som för tillfället bereds och som är avsedd att träda i kraft år 2015. Ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen (30 § i förslaget till kommunallag som då detta skrivs inte ännu är avgivet som en regeringsproposition) är identisk med den nuvarande bestämmelsen. Då vi i den här utredningen har analyserat olika modeller för nämndorganisationen, är det självfallet just 16 § i den nuvarande kommunallagen som styr uppbyggnaden av organisationen i de kommuner vi analyserat. Bestämmelsen utgår från två huvudalternativ: Kommunen kan antingen ha två skilda organ för språkgrupperna, eller så kan kommunen välja att ha ett gemensamt organ, som är indelat i sektioner. Bestämmelsen är skriven så att man kan utgå från att avsikten har varit att skapa en modell som är jämlik för båda språkgrupperna. Detta innebär att kommunen borde välja en språklig uppdelning av organen som ser lika ut för båda språkgrupperna. Väljer man att utse var sitt organ för språkgrupperna ska dessa vara på samma organisatoriska nivå; t.ex. en nämnd för det finskspråkiga undervisningsväsendet och en för det svenska. Väljer man sektionsmodellen föreskriver lagen att det ska finnas ett gemensamt organ och så sedan ”särskilda sektioner för vardera språkgruppen”. Den vanligaste modellen brukar då vara en gemensam utbildningsnämnd med en finsk och en svensk sektion. En sådan organisering är jämlik för båda språkgrupperna och uppfyller kraven i 16 § i kommunallagen.

Frågan om organisering enligt 16 § i kommunallagen har prövats i ett avgörande från Åbo förvaltningsdomstol (30.6.2011, beslutsnummer 11/0197/1). Avgörandet gällde en organisationsreform inom Åbo stad. Denna reform gällde såväl förvaltningen som de förtroendevalda organen. Inom förvaltningen gick man enligt Åbo stadsfullmäktiges beslut in för en beställarmodell, där den svenska ledande tjänsteinnehavaren, direktören för svenskspråkiga tjänster, inte skulle komma att ha inflytande över bland annat de ekonomiska besluten i och med att beställarfunktionen till denna del inte tilldelats den svenska förvaltningen. Därtill gick man in för en ny nämndorganisation, med en nämnd för småbarnsfostran och grundläggande utbildning, indelad i en finskspråkig och en svenskspråkig sektion, och en nämnd för gymnasie- och yrkesutbildning, som hade en svenskspråkig sektion. Förvaltningsdomstolen upphävde stadsfullmäktiges beslut till den del beslutet gällde nämndorganisationen för gymnasie- och yrkesutbildningen. Förvaltningsdomstolen tolkade 16 § i kommunallagen så, ”att organen eller sektionerna för vardera språkgruppen skall, för att trygga språkgruppernas likställighet, tillsättas på samma organisatoriska nivå”. Detta innebär att beslutet om nämndorganisationen för gymnasie- och yrkesutbildningen inte

enligt Åbo förvaltningsdomstols uppfattning uppfyllde kraven i 16 § i kommunallagen. Beslutet upphävdes till denna del. Till övriga delar – t.ex. gällande beställarorganisationen – ansåg förvaltningsdomstolen att det hörde till stadsfullmäktiges befogenheter att fatta beslut om sådana organisatoriska frågor och att fullmäktige inte med sitt beslut ”på ett detaljerat sätt avgjort, på vilket sätt den i lagen tryggade rättigheten till jämlik behandling för de olika språkliga befolkningsgrupperna eller de olika befolkningsgruppernas grundrättigheter inom undervisningsväsendet skall förverkligas”.

Åbo förvaltningsdomstols avgörande överklagades uppenbarligen inte, så det finns inte ett avgörande från högsta förvaltningsdomstolen i denna fråga. Det är dock rimligt att anta att den linje förvaltningsdomstolen företräder motsvarar den avsedda tillämpningen av 16 § i kommunallagen. Den språkliga indelningen av organen inom undervisningsförvaltningen ska ske på jämlika grunder. Avgörandet visar också betydelsen av rättslig reglering: Hade inte bestämmelsen i 16 § i kommunallagen funnits skulle det knappast ha funnits något hinder för att organisera förvaltningen enligt den modell Åbo stadsfullmäktige hade beslutat om också gällande nämndorganisationen. Det kan i detta sammanhang noteras att Vanda stad, som är en av de kommuner som varit föremål för denna utredning, har en nämndorganisation som uppenbarligen inte uppfyller de krav Åbo förvaltningsdomstol uppställt i sitt avgörande. I och med att avgörandet ligger på nivån av förvaltningsdomstol finns det inte något klart rättsligt avgörande som skulle binda Vanda stad. Veterligen har Vanda stads organisation inte blivit föremål för kommunalbesvär. Bestämmelsen i 16 § i kommunallagen är dock så pass entydigt formulerad, att den tolkning Åbo förvaltningsdomstol för fram nog kan anses normal och skälig.

I övrigt finns det föga rättspraxis gällande den språkliga aspekten av undervisningsförvaltningen. Ett avgörande från HFD tangerar dessa frågor. HFD:s avgörande 27.12.2012 liggare 3715 gäller indragning av Gesterby skola i Sibbo. Kommunfullmäktige hade beslutat indra skolan. I besvären över fullmäktiges beslut anfördes bl.a. att fullmäktige inte hade befogenheter att fatta beslutet i och med att sådana ärenden enligt Sibbo kommuns förvaltningsstadga skulle behandlas av utbildningsutskottet och den svenska utbildningssektionen. Enligt förvaltningsstadgan ”ombesörjer bildningsutskottets svenska och finska utbildningssektion den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen för sin språkgrupp.” Respektive utbildningssektion beslutar också om inledande, ändring eller upphörande av verksamhet. Beslutet att indra Gesterby skola hade inte beretts av svenska sektionen eller av utbildningsutskottet. Förvaltningsdomstolen upphävde fullmäktiges beslut till den del detta gällde indragningen av skolan. Enligt förvaltningsdomstolen gällde beslutet sådant upphörande av verksamhet som avsågs i Sibbo kommuns förvaltningsstadga. Enligt förvaltningsdomstolen hade dessa beslut delegerats till utbildningsutskottet

respektive utbildningssektionerna att besluta om. Genom att fatta beslutet om indragning av Gesterby skola hade alltså fullmäktige överskridit sina befogenheter. Förvaltningsdomstolen upphävde fullmäktiges beslut. Förvaltningsdomstolens avgörande överklagades av Sibbo kommun. Högsta förvaltningsdomstolen ändrade inte förvaltningsdomstolens avgörande.

Detta HFD-avgörande fastslår att beslut som fullmäktige delegerat till ett organ i kommunen inte kan avgöras av fullmäktige, utan måste behandlas av organet. Detta är en allmän giltig princip, utan direkt koppling till språkliga aspekter. Kommunallagens bestämmelse om språklig indelning av organen för undervisningsförvaltning kom nog tydligt upp i besvaren, men den språkliga indelningen hade inte avgörande betydelse för slutsatserna. Förvaltningsdomstolen noterar dock uttryckligen att dessa beslut ska fattas av "utbildningsutskottet respektive utbildningssektionerna". Då dessas befogenheter hade definierats på ett allmänt plan, nämligen att ombesörja grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen för sin språkgrupp, kan man dra slutsatsen att förvaltningsdomstolen – och indirekt också högsta förvaltningsdomstolen – här ansåg att indragning av en skola var en sådan fråga som gällde den svenska språkgruppen och som därmed borde ha behandlats av den svenska utbildningssektionen.

Den rättsliga regleringen för undervisningsförvaltningen i en tvåspråkig kommun förutsätter alltså en jämlik organisation för de båda språkgrupperna. Mer än så förutsätter lagen inte. Begreppet "undervisningsförvaltning" torde vara avsett att ha en så till vida snäv betydelse att det uttryckligen gäller förvaltningen av skolväsendet – grundläggande utbildning, andra stadiets utbildning – men inte nödvändigtvis inkluderar barndagvården. Det finns dock inte hinder för kommunerna att inkludera barndagvården och också andra funktioner i en de språkligt definierade organens befogenheter, men det faller inom ramarna för kommunfullmäktiges befogenheter att besluta om sådana organisatoriska frågor.

5 Organiseringens styrkor och svagheter – de fem aspekterna

5.1 Organiseringen av den svenska utbildningsförvaltningen

Inom ramen för vår utredning är organiseringen av den svenska utbildningsförvaltningen en av de aspekter som har stått i fokus gällande utbildningsförvaltningen i fallkommunerna. Då det gäller de olika typerna av organisering samt dess styrkor och svagheter finns det ett flertal frågor att ta i betraktande.

Ett område där organiseringsmodellerna skiljer sig åt är huruvida man har en skild svensk nämnd eller en svensk sektion underställd nämnden. Två av våra fallkommuner, Kyrkslätt och Esbo, har en skild svensk nämnd och i dessa kommuner lyfter man fram att detta organiseringssätt är en klar fördel då det medför att man har ett större inflytande på frågor som gäller den egna språkgruppen och att man har en större roll i den politiska helheten samt att man har en nämnd där förståelsen för svenskan finns. I de andra fallkommunerna har man en organisering med en sektion som är underställd nämnden och åsikterna i kommunerna går också i sår gällande huruvida det skulle vara ett bättre alternativ att istället ha en skild svensk nämnd.

Exempelvis är man i Karleby av den åsikten att en svensk nämnd skulle vara ett bra organiseringssätt, dels på basis av de orsaker som man lyfter fram som fördelar i Esbo och Kyrkslätt, men också för att det skulle medföra ett bättre helhetsperspektiv på verksamheten och dels för att det skulle leda till en kontinuitet i verksamheten, något man också lyfter fram i de kommuner som har en organiseringsmodell med en svensk nämnd. I Borgå och Vanda däremot ser man organiseringen som den är i dag som välfungerande – man betonar t.ex. i Borgå att man i den gemensamma nämnden har en stor medvetenhet om den andra språkgruppen och att en skild svensk nämnd kunde leda till en större isolering, medan man i Vanda anser att man ändå ges en relativ stor bestämmanderätt då den svenska sektionen har nämndens befogenheter i frågor som rör endast den egna språkgruppen. Samtidigt betonar man också att en egen svensk nämnd kunde vara ett sämre lämpat alternativ då man inom verksamheten för resultatområdet har att göra med så små volymer. I Vasa ser man att en egen svensk nämnd kunde ha både fördelar och nackdelar. Organiseringsättet kunde medföra en större autonomi i frågor som rör den egna språkgruppen, men att en gemensam nämnd ändå bidrar med förutsättningarna för ett gott samarbete mellan de olika språkgrupperna.

En annan fråga som analyserats gällande organiseringen av den svenska utbildningsförvaltningen är huruvida man i kommunerna har en bred eller smal organiseringsmodell, alltså om man har färre eller flera verksamheter inom den svenska organiseringen. Obero-

ende av vilken organiseringsmodell man har i kommunen så kan man i de olika kommunerna rätt långt enas om att en bred organiseringsmodell har klara fördelar. Man för fram att en bred organiseringsmodell ger en kontinuitet i verksamheten, att det ger ett helhetsperspektiv och en röd tråd i organisationen samt verkar för skapandet av synergieffekter. En bred organiseringsmodell sägs också ge mer tyngd åt den svenska verksamheten då man har flera verksamheter inom en enad helhet. Realiteterna i kommunerna är dock att organisationen också på denna punkt skiljer sig mycket i de olika kommunerna. En del av fallkommunerna har en bredare organiseringsmodell, en del kommuner har en smalare. Esbo är ett exempel på en kommun som har dagvårds-, utbildnings-, ungdoms- och kulturtjänster inom det svenska resultatområdet, medan det i Vasa är så att t.ex. den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen är förvaltningsmässigt åtskilda. En sådan smalare typ av organiseringsmodell kan innebära att det är svårare att driva uttryckligen svenska ärenden då förvaltningen av den svenskspråkiga servicen är splittrad.

Samtidigt som man i fallkommunerna är överens om att en bred organiseringsmodell har sina klara fördelar, är man också enig kring den orsak som för flera av kommunerna gör det svårt att implementera en bred organiseringsmodell, nämligen frågan om volymer. Det som klart kommer fram att även om en bred organiseringsmodell skulle ge stora fördelar för den svenska verksamheten är verkligheten den att volymerna i verksamheten är för små i flera av kommunerna för att man skulle kunna genomföra en bred organiseringsmodell. Var exakt denna gräns gällande volymerna kan dras är svårt att säga, men det är i alla fall helt avgörande att det finns tillräckliga ekonomiska medel och personal för att avspjälka den svenska verksamheten i kommunerna.

En organiseringsfråga som man snabbt kommer in på då man talar om frågorna kring en egen svensk nämnd och en bred eller smal organiseringsmodell är frågan kring samarbete mellan eller isolation av de olika språkgrupperna. Som det nämnts tidigare finns det vissa farhågor om att en skild svensk nämnd skulle leda till en större isolering för det svenska. Dessa farhågor har förts fram såväl från finskt som från svenskt håll. Vad som dock betonas i fallkommunerna är att även om man önskar en mer vidsträckt autonomi och beslutanderätt i frågor som rör verksamheten för den egna språkgruppen så handlar det inte på något sätt om en vilja att isolera sig eller minska samarbetet med den finska sidan. Tvärtom betonar man i kommunerna att ett ständigt samarbete mellan språkgrupperna är helt nödvändigt och detta oberoende om man har en egen nämnd eller en sektion, en bred eller smal organiseringsmodell. Man lyfter fram att det är vitalt att den svenska verksamheten samarbetar med den finska verksamheten och att det finns välfungerande nätverk och samarbetsformer inom de olika delarna av bildningsförvaltningen. Man måste alltså se frågorna rörande samarbete mellan språkgrupperna och beslutanderätten i frågorna som

rör den egna svenska språkgruppen/autonomi för verksamheten som en frågeställning som inte utgår från ett antingen-eller-tänkande – det handlar om att man utöver ett gott samarbete mellan den finska och den svenska verksamheten också ges möjligheten att utveckla den egna finlandssvenska kulturen och de egna särdragen och att man får mera stadga och tyngd för den egna verksamheten.

Nätverkande och samarbete stannar inte vid denna växelverkan mellan de olika språkgrupperna, utan en annan aspekt där detta är framträdande är också den mångfald av informell koordinering som nämns i organiseringen i kommunerna. Den informella koordineringen är mångskiftande och tar sig formen av styrgrupper, Hem och skola-föreningar, tvåspråkighetsgrupper och förtroendevaldas nätverk med invånarna. Alla dessa olika former kan ses som ett led i det strategiska arbetet i kommunerna med att inom verksamheten uppnå viktiga synergieffekter.

En annan fråga man måste ta i betraktande gällande organiseringen är svenskans ställning i beredningshierarkin. Denna fråga handlar för det första om det svenska förtroendeorganet, men för det andra också om vilken betydelse det har att vara närmare eller längre ifrån de centrala organen i kommunen. Fråga kan också kopplas till en annan del av organiseringen på svenskt håll, nämligen frågan gällande huruvida man har en egen svensk nämnd eller en sektion under en nämnd. Det kommer nämligen fram att man i Esbo och Kyrkslätt, där man har skilda svenska nämnder, upplever att det svenska därför befinner sig högre i beredningshierarkin samt att svenskan får en klar profilering i kommunen och att svenskan finns relativt högt i förhållande till de centrala organen. Exempelvis säger man också att kontakten med ordförande för de centrala organen faller sig naturlig i rollen som nämndordförande, medan detta inte skulle vara en självklarhet om man hade en sektion under en bildningsnämnd. Dock finns det också exempel bland fallkommunerna där svenskan har en god synlighet i beredningshierarkin fastän man inte har en skild svensk nämnd. Till exempel i Borgå upplever man att de svenska frågorna är välrepresenterade och befinner sig högt i beredningshierarkin och att detta stöds av det faktum att man har en bildningsdirektör som är svenskspråkig, att fullmäktigeordförande är svenskspråkig och att stadsstyrelsen ordförande är fullständigt tvåspråkig. Medvetenheten om svenskan finns alltså med på alla nivåer. Också Karleby är en kommun med en svensk sektion där man säger att det idag finns en medvetenhet gällande svenskan hos de ledande tjänstemännen och att svenskan därför är synlig i beredningshierarkin. Här ser man dock ett mönster som bekräftas i de olika fallkommunerna, nämligen att svenskans ställning är väldigt mycket beroende av det förhållningssätt de ledande tjänsteinnehavarna har till svenskan. Man kan alltså tala om att det för svenskan är viktigt att det finns ”rätt person på rätt plats” och att personrelationerna också mycket spelar in i denna fråga och inte en-

dast de stora strukturerna. Har man ledande tjänsteinnehavare som är positivt inställda till svenskan så är möjligheterna stora att svenskan har en stark ställning, men om de ledande tjänstemännen skulle ha en negativ inställning till svenskan så kunde situationen vara en helt annan än vad den är i många av fallkommunerna idag.

Frågan kring personrelationerna rör också de svenska representanterna på de olika nivåerna inom beredningshierarkin, då samarbetet och koordineringen genom dialog och nätverkande mellan de svenska representanterna också är nödvändig med tanke på en enad fornt och en stärkt bevakning av de svenska frågorna. Samtidigt lyfter man också ställvis fram att det inte skulle skada om det fanns flera svenskspråkiga, både tjänsteinnehavare och förtroendevalda, på högre nivå och förankringen av de svenska frågorna därmed skulle vara större.

Att devisen ”rätt person på rätt plats” är avgörande för svenskans ställning är alltså ett faktum och det kan också ses påverka svenskan på så sätt att det färgar av sig på de svenskspråkiga inom tjänstehierarkin. Exempelvis lyfter man i Karleby fram att den svenska skoldirektörens goda möjligheter att verka inom de svenska frågorna sammanhänger med den nuvarande bildningsdirektörens positiva inställning till svenska och att denne har deklarerat att det är den svenska skoldirektören som ansvarar för de svenska skolfrågorna.

Generellt ser de svenska tjänsteinnehavarna sina påverkningsmöjligheter som goda inom sitt verksamhetsområde, och i detta sammanhang lyfter man också fram hur viktigt det verkligen är att man i kommunen har en tjänsteinnehavare som ansvarar för de svenska frågorna. Det nämns som en avgörande förutsättning för en fungerande svensk bildningsförvaltning. I ett flertal fall lyfter man dock också fram att det finns ett stort ansvar hos den svenska tjänstemannen att föra fram de svenska frågorna.

Vad som står klart är att det finns ett flertal faktorer inom organiseringen av det svenska som ter sig ytterst viktiga då man ser till den svenska bildningsförvaltningen i en tvåspråkig kommun. I flera fall betonar man i kommunerna att det också är viktigt att den svenska delen av verksamheten inte bara blir en kvot, utan också står för riktig input och är en aktiv aktör i den tvåspråkiga vardagen. Det framgår dock också att ansvaret för tvåspråkigheten inte ska läggas endast på finlandssvenskarnas axlar – helhetsansvaret för tvåspråkigheten ligger hos alla gemensamt och man bör jobba för ett större intresse för svenskan på finskt håll för att därmed också få en mer levande tvåspråkighet. Det är dock mycket viktigt för den svenska bildningsförvaltningen att man har starka svenskspråkiga strukturer genom hela organisationen och en viss grad av autonomi för att också kunna förverkliga den egna kulturens särdrag inom olika områden relaterat till den egna språkgruppens frågor. Det är därför viktigt att man har en bildningsförvaltning som är delad på

språklig grund och därmed en enspråkig skola. I intervjuerna inom ramen för utredningen lyfts det också fram att man ser det som helt naturligt att man i den kommande kommunallagen skulle ha en skrivning som skulle medföra att också förvaltningen för dagvårdens del skulle delas på språklig grund då dagvården och skolan ofta administreras tillsammans och detta skulle kunna gynna ett långsiktighets- och kontinuitetstänkande då det gäller den enhetliga lärstigen för barn.

5.2 Budget och ekonomi

I ekonomiskt avseende är den svenska bildningsförvaltningen i allmänhet organiserad som ett eget resultatområde, även om resultatområdenas avgränsning varierar beroende på bildningsförvaltningens allmänna organisering. Ett par exempel illustrerar variationen.

I Vanda är resultatområdet för den svenskspråkiga servicen, innefattande småbarnsfostern, den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen, ett av nio resultatområden inom stadens bildningsväsende. Det har till uppgift att bereda och verkställa ärenden som hör till undervisningsnämndens svenska sektionens verksamhetsområde. Resultatområdet leds av direktören för det svenskspråkiga resultatområdet tillsammans med resultatområdets ledningsgrupp. Enheterna leds av enheternas chefer jämte ledningsgrupper. I Kyrkslätt bildar svensk dagvård och utbildning ett resultatområde. Den svenska barndagvården omfattar resultatenheterna daghemsvård, familjedagvård, specialdagvård och dagvårdsstöd medan verksamheten svenskt skolväsende är indelad i resultatenheterna svensk förskoleundervisning, svenska grundskolor, svenska gymnasier och svensk morgon- och eftermiddagsverksamhet. Den mest omfattande modellen har Esbo, där resultatenheten svenska bildningstjänster inledde sin verksamhet i januari 2014. Resultatenheten producerar dagvård, grundläggande utbildning, ungdomsverksamhet och kulturtjänster på svenska i samarbete med bildningssektorns övriga resultatenheter. Samarbetet med resultatenheterna för kultur, idrott och ungdomsverksamhet regleras därtill genom avtal.

Det finns emellertid också exempel på att den språkliga indelningen i resultatområden inte alltid är klar. Som tidigare framgått har Vasa stad en nämnd för småbarnsfostran och grundläggande utbildning med underlydande sektioner. Avdelningen för småbarnsfostran är inte indelad på språklig grund, utan helt tvåspråkig. Beträffande grundläggande utbildningen är själva verksamheten givetvis språkligt indelad men den bildar trots det ett resultatområde benämnt "grundläggande utbildningen" (perusopetus). I praktiken har det ineburit en separat lönebudget för den svenska och den finska verksamheten medan en del av budgeten är gemensam. Av intervjuerna framgick att det inte ses som en idealisk lösning, utan att en indelning i två resultatområden vore att föredra.

Slutsatsen av det här är att en klar indelning av verksamheten i resultatområden på språklig grund med egna resultatmål både för verksamheten och ekonomin är viktig ur svensk synpunkt. Ur ekonomisk synvinkel är ett brett resultatområde att föredra framom ett avgränsat, eftersom det ger ett större språkligt inflytande i ekonomiska frågor. Utan ett eget resultatområde skulle de svenska frågorna, som det påpekades i flera intervjuer, bli mindre viktiga och beroende av den övriga organisationens välvilja.

När det gäller beslutsfattandet i ekonomiska frågor svarar den ledande tjänstemannen för den svenska verksamheten för beredningen av budgeten. Nämndens förslag till budget föreläggs kommunstyrelsen. Efter att fullmäktige godkänt budgeten ger kommunstyrelsen den jämte verkställighetsdirektiv till nämnderna. Dessa godkänner de till organisationen anpassade dispositionsplanerna där de av fullmäktige uppställda bindande målen delas in i noggrannare delmål som styr verksamheten och delar upp anslagen och de beräknade inkomsterna mellan resultatområden.

Även om skillnader mellan kommuner finns torde det här vara en typisk beslutsgång. Ur språklig synpunkt innebär den att en egen nämnd för den svenska verksamheten är att föredra framom sektioner. Vanligen har sektionerna inte en formell roll i den ekonomiska processen. Undantag finns dock. I Karleby ankommer det på den svenska sektionen att godkänna dispositionsplanerna för varje serviceenhet. Sektionen kommer inte med budgetförslag, men man har rätt att ge förslag till anslagsfördelning och investeringar. I intervjuerna har även framförts att en mera betydande ekonomisk roll för sektionerna kunde ha negativa konsekvenser eftersom helhetsperspektivet på ekonomin kunde bli lidande. Vanligen är det alltså beroende av de enskilda tjänstemännen huruvida ekonomiska frågor tas upp i sektionerna eller inte.

5.3 Skolnätet

Beslut om inrättande och indragning av skolor fattas i allmänhet av nämnden, medan sektionen, där sådan finns, fattar beslut om elevupptagningsområdena. En viss variation i beslutsgången förekommer beroende på hur bildningsförvaltningen är organiserad. I 7§ i instruktionen för nämnderna och direktionerna i bildningssektorn i Esbo sägs exempelvis att nämnden Svenska rum ska besluta om att grunda och lägga ner grundskolor och gymnasier och om sammanslagning av skolor. I 5§ i instruktionen för undervisningsnämnden i Vanda sägs att nämnden beslutar om den grundläggande undervisningens elevupptagningsområden. Vidare har den svenskspråkiga sektionen enligt 6§ samma befogenheter som förordnats undervisningsnämnden då ärendet enbart berör svenskspråkig småbarnsfostran, dagvård eller det svenskspråkiga undervisningsväsendet. Sektionen beslutar således om de svenskspråkiga elevupptagningsområdena. I Karleby fattar sektionen beslut om

elevupptagningsområdena medan nämnden beslutar om inrättande och indragning av skolor. I Kyrklätt fattar fullmäktige beslut om inrättande och indragning av skolor medan det i förvaltnings- och verksamhetsstadgan i Borgå sägs att bildningsnämnden beslutar om att inrätta och dra in skolor enligt de strategier och den budget som fullmäktige godkännt.

I flera intervjuer betonas att beslut om skolnätet i praktiken fattas i samarbete mellan flera beslutsnivåer och sektorer eftersom de görs inom ramen för de utvecklingsplaner och anpassningsprogram som fullmäktige och styrelse godkännt. Dessutom är besluten beroende av fastighetsförvaltningens bedömningar av skolutrymmenas skick, renoverings- och utbyggnadsbehov.

Viktigare än den formella beslutsgången är emellertid det faktiska inflytandet över det svenskspråkiga skolnätet. På frågan huruvida de svenska beslutsfattarna har ett tillräckligt inflytande i dessa frågor ges i kommunerna ganska olika svar. I Esbo anses både på politiker- och tjänstemannahåll att inflytandet är tillräckligt eftersom befogenheterna koncentrerats till nämnden Svenska rum. Men också här betonas betydelsen av samarbetet mellan tjänstemän och politiker och inte minst stadsstyrelsens bostads- och lokalsektion. Man upplever att de kompromisser som gjorts inte kan ses som språkfrågor utan varit en följd av det ekonomiska läget, som lett till att skolnätet också måste utvecklas utifrån rimlighetsbedömningar.

I Vanda upplever sig de svenska beslutsfattarna ha en möjlighet att påverka frågor som gäller det svenska skolnätet, eftersom nämnden inte lägger sig i vilka strukturella lösningar man gör på den svenska sidan. Den ledande tjänstemannanivån har haft linjen att de språkliga delarna av verksamheten får göra sina egna lösningar, så länge man uppnår de inbesparingar som man har kommit överens om. Samtidigt betyder det att de ledande tjänstemännen har ett stort inflytande på de språkliga lösningarna. I Borgå har skolnätet de senaste åren varit föremål för omfattande utredningar. En tilläggsutredning om det svenska skolnätet presenterades i maj 2014. Den svenskspråkiga utbildningssektionen kunde inte godkänna det av arbetsgruppen valda förslagsalternativet som skulle innebära stängning av en svensk skola och förflyttning av elever. Bildningsnämnden konstaterade emellertid att utredningen gjorts enligt de riktlinjer som uppställts och förordade arbetsgruppens förslag som väl motiverat ur det svenska skolnätets perspektiv och man beslutade föreslå stadsstyrelsen att de antecknar skolnätsutredningen för kännedom och godkänner utvecklingsprinciperna för det svenska skolnätet enligt arbetsgruppens förslag. I intervjuerna konstateras att sektionen visserligen haft en möjlighet att påverka frågorna men att besluten fattas i nämnden.

Det är inte alldeles lätt att ge en generell rekommendation för hur beslutsgången borde vara organiserad i frågor som gäller skolnätet. Vilken specifik vikt de har varierar från kommun till kommun beroende på språkförhållanden men också av kommunstrukturella och ekonomiska skäl. Oavsett hur bildningsväsendet är organiserat borde emellertid det språkliga ansvaret för förändringar i skolnätet definieras i instruktionen. Det är inte fallet i alla kommuner. Där en svenska nämnd fattar beslut om inrättande eller indragning av skolor är situationen entydig ur språklig synpunkt. På motsvarande sätt borde sektionerna ha till uppgift att åtminstone ge förslag till ändringar i skolnätet och samtidigt ha en klart definierad roll i den långsiktiga planeringen i dessa frågor. Att en sammanvägning ur hela kommunen synvinkel i sista hand måste göras på nämnd- eller alternativt fullmäktigenivå torde vara ofrånkomligt oavsett hur bildningsväsendet är organiserat.

Det kan ytterligare noteras att kommunerna har rätt olika strategier för att hantera de strukturella anpassningsbehov som gäller skolnätet. I Kyrkslätt, som är en geografiskt vidsträckt kommun, och där de svenska skolorna ofta är mindre och mera perifera än de finska, har man exempelvis gått in för en modell med inlärningscenter som innebär att dagvården, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen åtminstone till årskurs 6 i framtiden ska koncentreras till fyra centra; centrumområdet, norra, södra och östra Kyrkslätt. Det är med andra ord en strategi för att hantera jämförelsevis små volymer. I Vanda framfördes i intervjuerna uppfattningen att man är i behov av tillräckligt med små och smidiga enheter för att kunna trygga den svenska skolan. Vasa är ett exempel på kommuner där det existerande skolnätet är ändamålsenligt och skolorna väl placerade. Här väcks emellertid frågan om tvåspråkiga skolor i samband med inrättande av nya skolor. I Esbo har resultatenheten svenska bildningstjänster getts i uppgift att utarbeta principer för utvecklingen av skolnätet. Också de här exemplen visar på vikten av att entydigt förankra ansvaret för den långsiktiga planeringen av det svenska skolnätet i bildningsväsendets organisation.

5.4 Direktioner

År 1993 ändrades skollagstiftningen så, att direktionerna för skolorna, som fram till dess hade varit lagstadgade organ, blev frivilliga för kommunerna. En betydande del av kommunerna avstod då från att ha direktioner. Enligt utredningen om utbildningsförvaltning från 2012 hade 18 av de 33 svensk- eller tvåspråkiga fastlandskommunerna direktioner. Eftersom ingen av de åländska kommunerna har direktioner blir totalsiffran 18 av 49. Sedan dess har åtminstone ytterligare två kommuner (Vanda och Kyrkslätt) avstått från direktioner, vilket skulle innebära att ungefär hälften av de svensk- och tvåspråkiga kommunerna i Finland (exklusive Åland) har direktioner. Slopandet av direktioner speciellt under lågkonjunkturen på 1990-talet motiverades bland annat med inbesparade kostna-

der. Med tanke på att kostnaden för direktionerna närmast utgörs av mötesarvoden kan dessa besparingar dock inte ha varit stora. Av våra fallkommuner har hälften, alltså tre stycken – Kyrkslätt, Borgå och Vanda – inte längre direktioner, medan Esbo, Vasa och Karleby har bevarat systemet med direktioner.

Kyrkslätt har slopat direktionerna från början av innevarande fullmäktigeperiod, dvs. från början av 2013. Man hänvisar starkt till en ökad betydelse för Hem och Skola-föreningarna och anser att dessa på ett mer informellt sätt kan sköta kontakterna mellan skolan och hemmen. Man verkar anse att direktionerna inte hade tillräckligt mycket makt, och man anser att de borde ha haft mer ”riktig” makt. Samtidigt tror man att aktivering via de frivilliga Hem och Skola-föreningarna bättre kan trygga deltagande och demokrati. Hänvisningarna till deltagande och demokrati verkar dock något ihåliga – direktionerna som består av kommunala förtroendevalda borde vara en bättre garant för kommunal demokrati än frivilliga föräldraföreningar.

Borgå har också slopat direktionerna relativt nyligen. Också i Borgå verkar man önska ge Hem och Skola-föreningarna roller som direktionerna tidigare hade. Tveksamheten – åtminstone bland de intervjuade i Borgå – huruvida dessa föreningar faktiskt kan få samma roll som direktionerna verkar vara större än i Kyrkslätt. Det är viktiga kritiska synpunkter som framförs: Direktionen med sina förtroendevalda medlemmar kunde hålla kontakt med de förtroendevalda i utbildningsnämnden och därtill fungera som ett bollplank till dessa. Denna funktion kan inte ges en frivillig förening som inte har en formell juridisk status i kommunens organisation.

Vanda har i likhet med Kyrkslätt och Borgå slopat direktionerna. I Vanda skedde detta från början av år 2013. Också i Vanda har man överlåtit åtminstone de mer informella delarna av direktionens uppgifter till föräldraföreningar eller föräldrakommittéer. Man har ålagt skolornas rektorer att aktivt verka för att föräldraföreningar eller föräldrakommittéer grundas. Om sådana inte finns ska föräldrarna minst två gånger per år kallas till ett öppet föräldraforum. Över huvud taget verkar Vanda ha strävat efter att ersätta direktionerna med ”moderna” former för brukardeltagande. T.ex. i fråga om de årliga verksamhetsplanerna, som ofta hör till direktionerna i de kommuner där sådana finns, ska föräldrarna höras innan de godkänns. Detta kan i och för sig sägas uppfylla informationsbestämmelserna såväl i kommunallagen (29 §) som i förvaltningslagen (41 §). Dock verkar man i Vanda ändå ha sett inte bara direktionernas formella utan också deras informella betydelse i kontakten mellan skola och hem som viktig. Också direktionens roll som ett bollplank för rektorerna har upplevts vara betydelsefull.

Esbo har behållit systemet med direktioner. Dessa har rätt mångsidiga uppgifter såväl av mer utvecklande och stödjande karaktär som av direkt beslutskaraktär. Beslutsuppgifter-

na är relativt betydelsefulla och innefattar bland annat godkännande av den årliga verksamhetsplanen, godkännande av den skolvisa delen av läroplanen liksom avstängning av en elev. Det är uppenbart att man i Esbo ser betydelsen av direktionerna som en del av kommunens förtroendemannaorganisation – det ger direktionerna en möjlighet att agera i sådana situationer då tjänsteinnehavarna – speciellt kanske rektorn – inte har möjlighet till detta. Direktionernas roll som en del av den kommunala demokratin är viktig.

I Vasa har man behållit systemet med direktioner. Dessa har relativt omfattande uppgifter – godkännande av läroplan för skolan, godkännande av ordningsregler, framställande av budgetförslag, avstängning av en elev – för att nämna några av uppgifterna. Direktionerna ses som viktiga för demokratin och man framhåller särskilt att direktionerna breddar förståelsen för skolan och att de är viktiga för kontakten med samhället. I Vasa sitter en representant för utbildningsnämndens sektion i direktionen. Detta är helt klart ägnat att förstärka kontakten mellan skolan och sektionen och samtidigt betona direktionernas roll som en del av stadens förtroendemannaorganisation. Det faktum att direktionerna har en helt annan roll och helt andra påverkningsmöjligheter än föräldraföreningarna betonas i Vasa. Intressant att notera är att man har direktioner i Vasa inom det svenska utbildningsväsendet, men inte inom det finska.

Karleby är den tredje bland fallkommunerna som har direktioner. Karleby är såtillvida speciellt att man i staden kontinuerligt haft direktioner för de svenskspråkiga skolorna, medan de finskspråkiga skolorna under en period saknade direktioner. Man har dock nu återinfört direktionerna också i de finska skolorna – något som torde vara unikt i vårt land. Direktionerna har uppgifter som påminner om de uppgifter som direktionerna i Esbo och Vasa har – godkännande av verksamhetsplaner, allmänt utvecklingsarbete, vissa budgetbeslut och godkännande av ordningsregler. Däremot verkar direktionerna i Karleby inte ha beslutanderätt i fråga om avstängning av elever. Direktionernas betydelse speciellt i situationer då en skola är indragningshotad uppfattas som viktig.

De kommuner som slopat direktionerna utgår från att de frivilliga Hem och Skolföreningarna kan ta över åtminstone en del av direktionens uppgifter. Detta kan självfallet inte gälla de uppgifter som innefattar direkta beslut, såsom avstängning av en elev eller godkännande av årliga verksamhetsplaner eller skolvisa läroplaner. Till en viss del kan de mer informella uppgifterna handhas av föräldraföreningar; en föräldraförening kan och ska främja samarbetet mellan skolan och hemmet; den kan också bevaka skolans intressen i samhället och upprätthålla kontakter i olika nätverk. Av fallkommunerna verkar man speciellt i Vanda ha tänkt sig att direktionerna ska ersättas av olika moderna deltagarformer; man talar om föräldrakommittéer och om föräldraföra. Man tänker sig också att för-

äldrarna vid olika möten engageras i beredningen av olika planer och beslut som gäller skolan.

Det är dock uppenbart att man såväl i de kommuner som har behållit systemet direktionser som i de kommuner som slopat dem är enig om att de frivilliga Hem och Skola-föreningarna aldrig kan få samma ställning och roll som direktionserna. Redan den helt frivilliga karaktären i Hem och Skola-verksamheten skiljer den från den formella rollen för direktionserna. Det tycks ibland finnas en viss uppfattning att direktionserna inte riktigt hade tillräcklig beslutandemakt; att de var formella organ som engagerade väldigt få föräldrar och som hade föga att säga till om. Det är ändå helt klart att det måste anses ha en betydelse i sig att det nära den enskilda skolans verksamhet finns formellt valda förtroendevalda som har till uppgift att stödja och utveckla skolan. Det breddar på ett väsentligt sätt den kommunala demokratin som ju – som bekant – i grunden förverkligas via de förtroendevalda.

Det är klart att man också kan anföra kritik mot systemet med direktionser. I intervjuerna från Karleby framhöll man betydelsen av direktionser i en situation då skolor är indragningshotade. Direktionsen kan då bli en rätt stark aktör för den egna skolans fortsatta existens. Den blir då en form av ”enfrågerörelse”, som bara tänker på skolans, inte på hela kommunens intressen. Detta är något som finns inbyggt i systemet med direktionser. Det här eventuella problemet uppvägs dock mångfalt av de fördelar man kan se med systemet med direktionser: Närdemokrati förverkligas i skolan; medlemmarna i nämnder och sektioner har direktkontakt med förtroendevalda i skolan; rektorn får ett bollplank för sitt arbete.

De fördelar med direktionserna som vi tycker oss kunna föra fram är till stor del generella och neutrala i förhållande till språkgrupperna. De allmänna demokratiövervägandena gäller såväl på finskt som på svenskt håll. Vi ser dock direktionserna som speciellt betydelsefulla för den svenska minoriteten i en tvåspråkig kommun. För det första utökas antalet svenskspråkiga personer som är engagerade i kommunalt beslutsfattande. För det andra kan direktionserna, med sin formella position i kommunens organisation, ge en breddad styrka för bevakandet och bevarandet av svenska intressen gällande de svenska skolorna. För det tredje kan direktionserna erbjuda den kunskap om de lokala, svenskspråkiga behoven, vilket framstår som speciellt viktigt för det ofta betydligt glesare svenska skolnätet. Och till slut – för det fjärde – kan det alltid finnas skäl att fundera på vem som får beslutanderätten i fråga om de beslut som direktionserna tidigare har haft – är det säkert att det alltid är ett organ eller en tjänsteinnehavare som har samma förståelse för lokala, svenska intressen? Vår slutsats är alltså att det definitivt vore till fördel för den svenska språkminoriteten att skolorna har direktionser.

5.5 Anställning av personal

Kommunernas rätt att själva besluta om sina personalfrågor utgör en viktig del av den kommunala självstyrelsen. Rätten att anställa personal är ändå inte – och har aldrig varit – helt baserad på fri prövning. Även om det i grunden är så att kommunen själv bestämmer om sin personalstruktur och själv fattar beslut om vem som ska väljas till olika tjänster, finns ett flertal bestämmelser som reglerar personalrekryteringen. Bland dessa kan särskilt nämnas de allmänna kraven i 6 § grundlagen att iaktta jämlik behandling av de olika sökandena och kraven i 125 § i grundlagen att beakta de allmänna utnämningsskälerna.

I och med att lagstiftningen numera inte innehåller bestämmelser om hur kommunernas utbildningsförvaltning ska byggas upp finns det inte heller bestämmelser om tjänstestrukturen i utbildningsförvaltningen. Det står kommunerna fritt att bestämma om t.ex. de ledande tjänsteinnehavarna. En del kommuner har valt att hålla fast vid titeln skoldirektör, som i samband med införandet av grundskolan på 1970-talet infördes som en (då) lagstadgad befattning. Andra kommuner använder sig av titlar som bildningsdirektör, utbildningsdirektör eller utbildningschef. Som ett tecken på en modernare strukturering av förvaltningen förekommer också titlar som chef för resultat område eller chef för verksamhetsområde.

I fråga om undervisningspersonalen i skolorna är situationen en annan. Det finns visserligen inga exakta bestämmelser om t.ex. dimensioneringen av lärarpersonalen, men skollagarna anger ändå att varje skola ska ha en rektor och ett tillräckligt antal lärare samt övrig personal. I annan lagstiftning finns det ytterligare bestämmelser om annan personal i skolorna. Sålunda ingår t.ex. bestämmelser om skolkuratorer och skolpsykologer i den nya lagen om elev- och studerandevård (1287/2013).

Medan det står kommunen fritt att uppställa behörighetsvillkor för de administrativa befattningarna inom utbildningsförvaltningen är behörighetsvillkoren för skolornas ”substanspersonal” strikt reglerade i förordning (förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet, 986/1998). Det här innebär att prövningsrätten i fråga om dessa är förhållandevis strikt bunden.

Ur ett språkligt perspektiv är språkkunskapskraven speciellt viktiga. För lärarna finns språkkunskapskraven reglerade i samma förordning som de övriga behörighetsvillkoren. För den grundläggande utbildningens del gäller de striktaste kraven: Lärarna ska ha utmärkt förmåga att använda skolans språk, finska eller svenska, i tal och i skrift. Dessa kunskaper visas på samma sätt som utmärkta muntliga skriftliga och muntliga kunskaper visas inom den övriga offentliga förvaltningen. I gymnasiet och inom yrkesutbildningen är

kraven lindrigare; för andra än modersmåls lärare räcker det att lärarna behärskar det språk som används i undervisningen. Utbildningsanordnaren – i många fall kommunen – bedömer språkkunskaperna i dessa fall.

För övrig administrativ personal inom utbildningsförvaltningen finns inga i lag eller förordning stadgade krav på särskilda språkkunskaper. Det är alltså upp till kommunen att bestämma om dessa. I en del kommuner finns särskilda språkstadgor som anger riktlinjer för kraven på språkkunskaper inom olika verksamhetsområden i kommunen; i andra regleras dessa uppenbarligen från fall till fall. I flera av de undersökta kommunerna finns i olika instruktioner och stadgor – bl.a. förvaltningsstadgan – allmänna bestämmelser om att den språkliga servicen för båda språkgrupperna ska tryggas bl.a. genom personalens språkkunskaper. Vissa kommuner, som Borgå, har en språkkunskapsstadga i vilken de olika tjänsterna placeras i språkkunskapsklasser. Sålunda är sektordirektören placerad i klass I, vilket innebär god förmåga att i tal använda finska och svenska samt god förmåga att i skrift använda det ena inhemska språket och förmåga att förstå läst text i det andra inhemska språket i tal och skrift. För utbildningsdirektören (för det svenska, respektive det finska utbildningsväsendet) gäller däremot i Borgå kravet på att ha god förmåga att i tal och skrift använda det ena inhemska språket samt god förmåga att i tal använda det andra inhemska språket. I Esbo finns en språkkunskapsstadga som bland annat anger att om ett organs protokollspråk är svenska ska chefen för en sådan resultat enhet ha utmärkta muntliga och skriftliga kunskaper i svenska. Denna bestämmelse tryggar följaktligen mycket väl språkkunskaperna hos direktören för svenska bildningstjänster. I många av de undersökta kommunerna uppställs språkkunskapsvillkoren dock utgående från det allmänna kravet i förvaltningsstadgan på att servicen på svenska ska tryggas för de båda språkgrupperna. Man kan anta att detta har en viss styrande effekt på hur språkkunskapskrav uppställs. I den nu gällande kommunallagen ingår i 50 § 2 mom. en bestämmelse enligt vilken det i en tvåspråkig kommuns förvaltningsstadga ska ingå behövliga bestämmelser om hur invånare som hör till olika språkgrupper ska få service på enahanda grunder i kommunen. Det är viktigt att också den nya kommunallagen innehåller motsvarande bestämmelse i och med att bestämmelsen kan antas ha en betydelse också för uppställande av språkkunskapskrav för kommunala tjänster. Kommunens policy på denna punkt blir annars helt beroende av en tillräcklig kännedom om språklagens bestämmelser.

Vi har i den här undersökningen speciellt granskat två aspekter av anställningsförfarandet, nämligen inrättandet av tjänster och själva anställningsbesluten. Vilka organ ansvarar för respektive beslut och har det någon betydelse ur en språklig synvinkel hur de här besluten fattas? Generellt sett är situationen den att besluten om inrättande och indragning av tjänster i allmänhet fattas av ett organ. För de högsta tjänsterna är det fullmäktige som

har beslutanderätten medan det i fråga om tjänsterna på lägre nivåer kan vara kommunstyrelsen eller en nämnd som fattar beslutet. I Kyrkslätt beslutar kommunstyrelsen om inrättande och indragning av tjänster och befattningar ”inom ramen för den godkända budgeten”. I Borgå är det stadsfullmäktige som inrättar nya tjänster samtidigt som budgeten och personalplanen godkänns. Stadsstyrelsen däremot inrättar de tjänster som inte finns i personalplanen på förslag av nämnderna. I Vanda har beslutet om inrättandet av tjänster som hör till en nämnds verksamhetsområde delegerats till nämnden, men nämnden är bunden av en plan som stadsfullmäktige godkänt. I Esbo är det stadsstyrelsen som inrättar tjänster, förutom de högsta tjänsterna som fullmäktige ska inrätta. I Vasa har nämnden för småbarnsfostran och grundläggande utbildning rätt att inrätta tjänsterna inom sitt verksamhetsområde, i fråga om enspråkiga tjänster dock på förslag av vederbörande sektion. I Karleby tycks besluten om inrättande av tjänster huvudsakligen vara koncentrerade till stadsstyrelsen.

I och med att det ofta är så att behörighetsvillkoren – inklusive språkkunskapskraven – fastställs i samband med inrättande av tjänster saknar dessa beslut inte betydelse ur ett språkligt perspektiv. Som ovan har konstaterats är behörighetsvillkoren för rektors- och lärartjänster liksom för övriga ”substantjänster” reglerade i lag eller förordning. Detta gäller däremot inte de allmänna administrativa befattningarna, inklusive de ledande befattningarna inom utbildningsförvaltningen. De förtroendeorgan som fattar beslut om inrättande av dessa tjänster har därför stort inflytande på hur den språkliga servicen utvecklas. Det vore viktigt att det organ som handhar den svenska utbildningsförvaltningen – det må sedan vara en nämnd eller en sektion av en nämnd – har tillräckligt stort inflytande då tjänster – och alldeles särskilt del ledande tjänsterna – inom den svenska utbildningsadministrationen inrättas och indras. I den mån administrativa befattningar sköts genom arbetsavtal, inte tjänster, behövs inte några beslut om inrättande. Den som har rätt att anställa en person och underteckna arbetsavtalet har ofta också möjlighet att påverka behörighetsvillkoren och språkkunskapskraven. Det vore därför av central betydelse att dylika anställningar i arbetsavtal sköts av personer med insikt i och förståelse för de behov av språkkunskaper som finns inom utbildningsförvaltningen, speciellt ifall de anställda inom undervisningsförvaltningen verkar i en tvåspråkig organisation, vilket tycks vara fallet till exempel i Borgå, där bildningsdirektören (gemensam för båda språkgrupperna) eller förvaltningschefen anställer all administrativ personal inom utbildningsförvaltningen.

Medan besluten om inrättande av tjänster i allmänhet anförtrotts ett organ har besluten om själva anställningen av personal inom skolorna och utbildningsförvaltningen i hög utsträckning delegerats till enskilda tjänsteinnehavare. Endast i fråga om de ledande

tjänsterna i kommunen är det fullmäktige som fattar besluten – så tycks det åtminstone vara i de sex kommuner vi särskilt har undersökt. Som exempel kan nämnas situationen i Borgå: Den för båda språkgrupperna gemensamma ledande tjänsteinnehavaren, bildningsdirektören, väljs av stadsfullmäktige, medan utbildningsdirektörerna för det finska respektive det svenska utbildningsväsendet väljs av bildningsdirektören. Utbildningsdirektörerna väljer för sin del lärarna och rektorerna i respektive språkgrupps skolor. I Kyrkslätt väljs (den svenska) chefen för dagvård och utbildning av den svenska nämnden. Denna chef har sedan bland annat befogenheter att välja ordinarie lärare till skolorna. I Vanda väljs direktören för det svenskspråkiga resultatområdet av stadsstyrelsen. Denne direktör har för sin del till uppgift att välja personalen i skolorna. I Esbo anställer direktören för svenska bildningstjänster personalen inom resultatenheten svenska bildningstjänster, inklusive rektorerna och lärarna i skolorna. Svenska utbildningsdirektören väljs för sin del av stadsstyrelsen. Interimistiska anställningar av lärare handhas av skolornas rektorer. I Vasa väljs den svenskspråkiga skoldirektören av stadsstyrelsen sedan nämnden för småbarnsfostran och grundläggande utbildning gett sitt utlåtande. Denna nämnd ska införskaffa svenskspråkiga sektionens utlåtande. Skoldirektören väljer den administrativa personal och elevvårdspersonalen, medan undervisningspersonalen och elevassistenterna vid skolorna anställs av rektorn i samråd med skoldirektören. I Karleby väljer nämnden (inte sektionen) skoldirektör och förvaltningschef. Sektionen väljer rektorer medan skoldirektören väljer lärare på beredning av respektive skolas rektor. Intressant är att man i Karleby involverar de förtroendevalda vid valet av lärare: Dessa kallas till intervjuer då lärare anställs.

I ingen av de undersökta kommunerna är det alltså ett förtroendeorgan som väljer lärare. Dessa väljs antingen av en ledande tjänsteinnehavare inom kommunens utbildningsförvaltning eller alternativt av skolans rektor. Eftersom behörighetsvillkoren inklusive språkkunskapskraven är reglerade i förordning är detta kanske i och för sig inte ett problem. Det framstår dock som ett något snävt förfarande att en enskild tjänsteinnehavare har rätt att ensam, eller ibland med beredning eller samverkan av en annan tjänsteinnehavare, fatta beslut om val av lärare – ett beslut som har långt gående effekter på undervisningen i skolorna. Det kan också finnas skäl att notera att lärarna inte bara undervisar – de är också tjänstemän med rätt att använda betydande offentlig makt. Enligt 124 § i grundlagen ska de därför vara anställda i tjänsteförhållande. Det kunde vara motiverat att i högre utsträckning än vad nu tycks vara fallet – åtminstone i de undersökta kommunerna – också involvera förtroendevalda i beslut om anställning av rektorer och lärare. För jämförelsens skull kan nämnas att man också i en del stora kommuner har valt andra modeller; t.ex. i Helsingfors är det skolornas direktorer som anställer ordinarie lärare. Dessa ska också

uttala sig till utbildningsnämndens respektive sektion om valet av rektor. Detta ger ett genuint, lokalt engagemang av de förtroendevalda – eller kanske snarare brukarna – i processen att välja lärare och rektorer. I intervjuerna för denna undersökning verkar en del förtroendevalda sakna möjligheterna till inflytande gällande valet av lärare, medan andra anser att särskilt just läraranställningarna är formellt styrda processer som de förtroendevalda inte ändå skulle kunna påverka. Ur ett språkligt perspektiv är kanske inte den ena modellen bättre än den andra, men att involvera förtroendevalda – gärna direktionerna i den mån sådana finns – i val av lärare och rektorer framstår ändå som en god modell.

Medan valet av lärare och rektorer kan framstå som en förhållandevis formaliserad process i och med de i förordning uppställda behörighetsvillkoren är förfarandet betydligt mera öppet gällande ledande och administrativ personal inom kommunens utbildningsförvaltning. Speciellt valet av ledande tjänsteinnehavare för det svenska utbildningsväsendet är av central betydelse. Vår undersökning visar klart att just denna ledande tjänsteinnehavare är en nyckelperson för hur det svenska utbildningsväsendet positionerar sig i kommunen. I fem av de sex undersökta kommunerna är det ett organ med förtroendevalda som väljer den ledande svenskspråkiga tjänsteinnehavaren inom kommunens utbildningsförvaltning. I tre av dessa – Vanda, Esbo och Vasa – är det stadsstyrelsen som fattar beslutet, medan det i Kyrkslätt är den svenska förskoleverksamhets- och utbildningsnämnden som utser chefen för dagvård och utbildning. I Karleby väljer nämnden för utbildning och fostran skoldirektören. Bara i en kommun – Borgå – är det en högre tjänsteinnehavare (bildningsdirektören) som väljer den svenska respektive den finska utbildningsdirektören.

Det är inte självklart vilken modell för val av ledande och övrig personal för den svenska utbildningsförvaltningen som är optimal. Ur ett statusperspektiv är det säkert så att ju högre organ som väljer den ledande tjänsteinnehavaren, desto högre status kan denna tjänsteinnehavare förmodas ha. Att vara vald av kommunstyrelsen ger säkert en viss position i den kommunala hierarkin. Detta saknar inte betydelse. Samtidigt kan man anta att den bästa sakkunskapen om vilken person som är mest ägnad att driva den svenskspråkiga utbildningens intressen inom kommunen innehas av det förtroendeorgan som ansvarar för den svenskspråkiga utbildningen. Det vore därför viktigt att detta organ involveras i processen att välja den ledande svenska tjänsteinnehavaren. Detta kan då lämpligen ske genom att man tydligt formaliserar ett förfarande i vilket detta organ avger utlåtande över de sökande och deltar i tillsättningsprocessen, bland annat vid intervjuer.

Ytterligare en aspekt som bör lyftas fram i detta sammanhang. I de kommuner där det förtroendevalda organet för den svenska utbildningsförvaltningen är en nämnd, inte en

sektion, har nämnden rätt att i enlighet med 51 § i kommunallagen ta upp underlydande tjänsteinnehavares beslut till prövning. Denna rätt gäller bland annat alla beslut om val av tjänsteinnehavare, också de mer strikt reglerade tjänsterna som lärare och rektor. Det här ger ett inflytande för de svenskspråkiga förtroendevalda som saknas i de kommuner där en sektion handhar den svenska utbildningsförvaltningen. En sektion har nämligen inte denna rätt att ta upp beslut till behandling. På motsvarande sätt har en nämnd, men inte en sektion, rätt att i enlighet med 89 § i kommunallagen behandla rättelseyrkanden (begäran om omprövning) bl.a. över beslut om val av tjänsteinnehavare. De här formerna av inflytande ska inte underskattas och de framhålls också i en del av intervjuerna.

6 Rekommendationer

I detta kapitel presenteras ett antal rekommendationer som kan ses som vårt svar på den kärnfråga som denna utredning inleddes med: Vad krävs av en svenskspråkig utbildningsförvaltning för att en fungerande skola på svenska ska vara tryggad i en tvåspråkig kommun? Vårt mål har varit att ta fram de egenskaper i organiseringen som ger det största inflytandet för det svenska beslutsfattandet i frågor som gäller den svenska utbildningen. Rekommendationerna är grupperade enligt de fem aspekter som utgjort grunden för vår analys; organiseringen av den svenska utbildningsförvaltningen, ekonomi, skolnät, anställning av personal och direktionsfunktioner.

Organiseringen av den svenska utbildningsförvaltningen

1) I en tvåspråkig kommun med svenska som minoritetsspråk erbjuder en modell med två jämställda nämnder, en för den finska bildningsverksamheten och en för den svenska, de bästa möjligheterna att bevaka och bevara den svenskspråkiga utbildningens intressen.

Även om modellen med språkligt betingade sektioner av en utbildningsnämnd (eller motsvarande) är ett mycket vanligt alternativ och ett alternativ som uppfyller kommunallagens krav, finns det flera faktorer som talar för att nämndalternativet är bättre ur den svenskspråkiga utbildningens synvinkel. Följande fördelar kan nämnas:

- En nämnd ligger högre i beslutshierarkin än en sektion. Nämnden kommunicerar direkt med kommunstyrelsen, medan en sektion kommunicerar med nämnden, i vilken den svenska representationen i allmänhet är liten.
- Beslutanderätten för nämnder är ofta klarare definierade än för sektioner. Detta kan dock variera mycket mellan olika kommuner.
- En nämnd har enligt 51 § i kommunallagen rätt att överta beslut från underlydande organ (t.ex. från tjänsteinnehavare och direktionsfunktioner). Denna rätt har inte en sektion. *Om förslaget till ny kommunallag till den denna del genomförs kommer dock denna fördel att försvinna i och med att rätten att överta beslut föreslås bli förbehållen kommunstyrelsen.*
- En nämnd behandlar enligt 89 § i kommunallagen begäran om rättelseyrkan (omprövning) över nämndens, en sektionens och underlydande tjänsteinnehavares beslut. En sektion har inte denna rätt. *Motsvarande bestämmelse ingår också i förslaget till ny kommunallag.*
- Föredraganden för en nämnd har i regel en högre position i den kommunala hierarkin än föredraganden för en sektion. Det är också mer sannolikt att en nämnd har en mer omfattande beredande administration än en sektion.

- En egen nämnd har också en symbolisk betydelse, som betonar det svenskspråkiga utbildningsväsendets jämlika status med det finska.

2) I de kommuner där man väljer sektionsmodellen i stället för modellen med skilda nämnder är det viktigt att uppgifterna för den svenska sektionen är tydligt angivna i en instruktion

Det har visat sig att det i vissa fall tycks vara något oklart vad allmänt formulerade uppgiftsbeskrivningar av typ ”sektionen handhar uppgifter gällande utbildning för den svenska språkgruppen” de facto innebär. En tydlig förteckning med uppgifter i en instruktion är att föredra. Minoritetsintressen främjas i allmänhet av klar rättslig reglering.

3) En modell med dagvård, grundläggande utbildning och andra stadiets utbildning inom samma förvaltning är ägnad att främja helhetssynen på den svenska ”utbildningsstigen” och därmed främja hela den svenska utbildningsförvaltningen. Kommunallagens bestämmelse om att en tvåspråkig kommun ska ha två organ eller två sektioner av en nämnd i fråga om undervisningsförvaltningen borde breddas att gälla all utbildningsförvaltning, inklusive barndagvården.

Vi förespråkar en så bred organisationsmodell som möjligt för den svenska bildningsförvaltningen även om vi är medvetna om att alla kommuner inte kan ha uppgiftsområdet definierat på samma sätt. Vi menar dock att det med tanke på den svenska utbildningen är av stor betydelse att barndagvården samt all svensk utbildning, inklusive morgon- och eftermiddagsverksamheten, är samlade under samma förvaltning. Detta stärker helhetsperspektivet på den svenska utbildningen och är av stor betydelse för utveckling av hela den svenska utbildningen. Till denna del anser vi att man kan välja helt olika lösningar på svenskt och på finskt håll i en kommun.

Inflytandet och verksamhetens volym

4) När olika alternativ för den svenska utbildningsförvaltningen övervägs, borde man eftersträva en sådan modell som ger det största inflytandet över den språkliga organisationen.

Om man utgår från den egna språkgruppens inflytande över utbildningsfrågorna i kommunen är en bred organiseringsmodell vanligen att föredra framom en snäv som enbart omfattar den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen. I de mest övergripande modellerna inbegriper bildningsväsendet dagvård, förskola, grundläggande utbildning, andra stadiets utbildning, kulturverksamhet, idrottsverksamhet och ungdomsverksamhet. En bred organisering ger möjligheter till synergieffekter, kontinuitet över ålders-

grupperna, helhetsperspektiv och ett större ekonomisk inflytande. Det bör emellertid betonas att en bred modell förutsätter att de verksamheter som ingår har en viss volym. Det är inte nödvändigtvis ändamålsenligt att överföra en eller två ansvarspersoner för exempelvis en begränsad svensk ungdomsverksamhet från en större finsk enhet. Sådana frågor måste bedömas från fall till fall.

De informella nätverkens betydelse

5) Informella nätverk och samarbetsformer kan inte ersätta fungerande förvaltningslösningar – däremot kan de vara viktiga komplement.

Ibland har det framhållits att man inte vill gå in för helt separata förvaltningslösningar för de två språkgrupperna, bland annat därför att det skulle isolera den svenska verksamheten från den finska. En av grundförutsättningarna för en fungerande svensk utbildningsförvaltning är en modell som är så klart definierad som möjligt, i enlighet med det som här sägs i andra slutsatser. En sådan organisering borde emellertid inte vara ett hinder för ett fungerande samarbete mellan språkgrupperna. Olika slag av samarbetsformer, koordinerings- och styrgrupper förekommer allmänt och de är viktiga komplement också till en förvaltningsindelning på språklig grund. I vissa frågor är ett fungerande samarbete över språkgränserna viktigt oavsett hur förvaltningen är organiserad. Det gäller t.ex. ekonomin och skolnätet.

Ekonomin

6) En klar indelning av verksamheten i resultatområden på språklig grund med egna resultatmål både för verksamheten och ekonomin är viktig ur svensk synpunkt.

Ur ekonomisk synvinkel är ett brett resultatområde att föredra framom ett avgränsat, eftersom det ger ett större språkligt inflytande i ekonomiska frågor. Utan ett eget resultatområde blir verksamheten i högre grad beroende av den övriga organisationens välvilja. En egen nämnd för den svenska verksamheten är att föredra framom sektioner, eftersom dessa sällan har en formell roll i den ekonomiska processen.

Skolnätet

7) Ansvaret för frågor som gäller förändringar i skolnätet borde definieras klart i instruktionen.

I vilken mån ansvaret för frågor som gäller ändringar i skolnätet definieras i instruktionen varierar mellan kommunerna. Där en svenska nämnd fattar beslut om inrättande eller indragning av skolor är situationen entydig ur språklig synpunkt. På motsvarande sätt borde sektionerna, där sådana finns, ha till uppgift att åtminstone ge förslag till ändringar

i skolnätet och samtidigt ha en klart definierad roll i den långsiktiga planeringen i dessa frågor. Att en sammanvägning ur hela kommunen synvinkel i sista hand måste göras på nämnd- eller alternativt fullmäktigenivå torde vara ofrånkomligt oavsett hur bildningsväsendet är organiserat.

Direktioner

8) Kommunerna borde överväga att återinföra direktionerna i de fall dessa har slopats. Direktionerna ger en bredd och en förankring i beslutsfattandet som de informellt organiserade föräldraföreningarna inte kan ge. Direktionerna ger också en etablerad kontakt till och ett inflytande för brukarna. Ur en svenskspråkig minoritetssynvinkel innebär direktionerna en breddning i antalet personer som involveras i frågor gällande förvaltningen av den svenska utbildningen.

Även om viktiga samarbetsformer mellan skolorna och hemmen skapas genom föräldraföreningarna – Hem och skola-föreningarna – kan dessa inte ersätta den formella roll direktionerna har. Det är dock viktigt att se till att direktionerna har genuin beslutandemakt i frågor som är viktiga för skolan. Exempel på detta kan vara att direktionerna ges rätt att delta i valet av lärare och rektor för skolan.

Anställning av personal

9) Tydligt angivna och tillräckliga språkkunskapskrav för ledande och administrativ personal inom utbildningsförvaltningen tryggar svensk service och en förståelse för svenska frågor i utbildningen. Det organ som ansvarar för den svenska utbildningsförvaltningen ska ges tillräckligt inflytande då tjänster inrättas och ledigförklaras.

Språklagen utgör utgångspunkten för rätten till svensk service. Myndigheterna ska i sin verksamhet självmant se till att individens språkliga rättigheter tryggas i praktiken. Den nu gällande kommunallagen förutsätter att det i en tvåspråkig kommuns förvaltningsstadga ska ingå behövliga bestämmelser om hur invånare som hör till olika språkgrupper ska få service på enahanda grunder i kommunen. I praktiken är det tjänsteinnehavarna som ska se till att den språkliga servicen tryggas. Speciellt i de fall då servicen inom den kommunala utbildningsförvaltningen ges i tvåspråkiga organisationer är det viktigt att tillräckligt många av de anställda uppfyller tillräckligt strikta språkkunskapskrav gällande båda de inhemska språken.

För den egentliga undervisningspersonalen är språkkunskapskraven stadgade i förordning och kommunerna kan inte avvika från dem. Den språkliga kvaliteten på undervisningen borde därmed vara tryggad.

10) Det organ som i kommunen ansvarar för den svenska utbildningsförvaltningen måste ges tillräckligt inflytande över beslut gällande val av ledande svenskspråkig personal inom utbildningsförvaltningen.

Den ledande tjänsteinnehavaren inom den svenska utbildningsförvaltningen är en nyckelperson för att driva svenska frågor inom utbildningen. Det är därför viktigt att denna person har en mycket djup insikt i villkoren för utbildning på svenska i en tvåspråkig kommun. Oberoende om valet av denna tjänsteinnehavare sker i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller i en nämnd är det av central betydelse att det organ som ansvarar för den svenska utbildningsförvaltningen ges möjlighet att yttra sig om valet av ledande tjänsteinnehavare och att delta i anställningsprocessen gällande denna tjänsteinnehavare.

11) Det kan vara till fördel om ett organ – en nämnd, en sektion eller en direktion – involveras i val av ordinarie lärare och rektorer. Detta ger en större bredd och mångfald i beslutsfattandet än om bara en enskild tjänsteinnehavare verkar som beslutsfattare.

Det är numera vanligt att val av personal är tjänsteinnehavarbeslut. Då det gäller val av lärare och rektorer kan det dock vara bra om flera personer deltar i beredningen och möjligen också i beslutsfattandet. Det här är inte primärt en språklig synpunkt, utan snarare en synpunkt gällande beredning och förankring av viktiga personalbeslut.

Yhteenveto: suositukset

Tässä luvussa esitellään muutamia johtopäätöksiä, joita voidaan pitää vastauksena tämän selvityksen alussa esitettyyn ydinkysymykseemme: Mitä edellytetään ruotsinkieliseltä opetushallinnolta, jotta toimiva ruotsinkielinen koulutus voidaan turvata kaksikielisessä kunnassa? Tavoitteenamme on ollut tuoda esiin sellaisia piirteitä opetuksen järjestämisessä, joiden avulla ruotsinkieliset päättäjätahot vahvimmin voivat vaikuttaa ruotsinkielistä opetusta koskeviin kysymyksiin. Suositukset on ryhmitelty viiden analyysimme perustana olleen näkökohdan perusteella: ruotsinkielisen opetushallinnon järjestäminen, talous, kouluverkko sekä henkilöstön ja johtokuntien rekrytointi.

Ruotsinkielisen opetushallinnon järjestäminen

1) Kaksikielisessä kunnassa, jossa vähemmistökieli on ruotsi, parhaat mahdollisuudet ruotsinkielisen opetuksen edun valvontaan tarjoaa kahden tasa-arvoisen lautakunnan malli, jossa toinen lautakunta vastaa suomenkielisestä ja toinen ruotsinkielisestä opetus-toiminnasta.

Vaikka kielijaostoihin jaettu opetuslautakunta (tai vastaava) on hyvin yleinen malli, joka myös täyttää kuntalain vaatimukset, monet tekijät puoltavat lautakuntavaihtoehtoa ruotsinkielisen opetuksen näkökulmasta. Seuraavassa muutamia etuja:

- Lautakunta on jaostoa korkeammalla päätöksentekohierarkiassa. Lautakunta on suoraan yhteydessä kunnanhallitukseen, kun taas jaosto on yhteydessä lautakuntaan, jossa ruotsinkielinen edustus on yleensä pieni.
- Lautakuntien päätösvalta on usein jaostoa tarkemmin määritelty. Tämä voi toki vaihdella paljonkin kuntien välillä.
- Kuntalain 51 §:n mukaan lautakunta voi ottaa käsiteltäväkseen asian lautakunnan alaiselta toimielimeltä (esim. viranhaltijoilta ja johtokunnilta). Tällaista oikeutta ei ole jaostolla. *Tosin jos esitys uudeksi kuntalaiksi hyväksytään tältä osin, tämä etu häviää tulevaisuudessa, sillä otto-oikeutta esitetään kunnanhallituksen yksinoikeudeksi.*
- Kuntalain 89 §:n mukaisesti lautakunta käsittelee lautakunnan, jaoston tai niiden alaisen viranhaltijan päätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen. Tällaista oikeutta ei jaostolla ole. *Vastaava säännös on myös esityksessä uudeksi kuntalaiksi.*
- Lautakunnan esittelijällä on pääsääntöisesti jaoston esittelijää korkeampi asema kunnan hierarkiassa. On myös todennäköisempää, että lautakunnalla on jaostoa laajempi valmisteleva hallinto.
- Omalla lautakunnalla on myös symbolinen merkitys, joka korostaa ruotsinkielisen opetustoimen tasa-arvoista asemaa suomenkielisen opetustoimen rinnalla.

2) Niissä kunnissa, joissa valitaan jaostomalli erillisten lautakuntien mallin sijasta, on tärkeää, että ruotsinkielisen jaoston tehtävät ovat selvästi kirjattuina johtosäännössä.

Joissakin tapauksissa on ilmennyt epäselvyyttä siitä, mitä esimerkiksi seuraavan kaltaisella tehtävänkuvauksella tosiasiallisesti tarkoitetaan: "jaoston vastuulla on ruotsinkielisen kieliryhmän opetukseen liittyvät tehtävät". Suositeltavaa olisi, että johtosääntöön kirjaetaan luettelo tehtävistä. Vähemmistön etua valvoo yleensä selkeä oikeudellinen sääntely.

3) Malli, jossa päivähoito, perusopetus ja toisen asteen koulutus kuuluvat samaan hallintoon, on omiaan edistämään kokonaiskuvaava ruotsinkielisestä koulutuspolusta ja siten koko ruotsinkielistä opetushallintoa. Kuntalain määräystä, jonka mukaan kaksikielisellä kunnalla tulee olla opetustoimen hallintoa varten kaksi erillistä toimielintä tai kaksi lautakunnan jaostoa, tulisi laajentaa koskemaan kaikkea koulutukseen liittyvää hallintoa, päivähoito mukaan lukien.

Kannattamme mahdollisimman laajaa järjestämismallia, vaikka olemmekin tietoisia siitä, että kaikki kunnat eivät voi määritellä tehtäväaluetta samalla tavoin. Katsomme kuitenkin, että ruotsinkielisen opetuksen kannalta on erittäin tärkeää, että päivähoito sekä ruotsinkielinen opetus kokonaisuudessaan, aamu- ja iltapäivätoiminta mukaan lukien, kootaan saman hallinnon alle. Tämä vahvistaa kokonaisuuden näkökulmaa ja on hyvin merkittävää koko ruotsinkielisen opetuksen kehittämisen kannalta. Tältä osin kunnissa voidaan näkemyksemme mukaan valita täysin erilaiset ratkaisut ruotsinkielisessä ja suomenkielisessä toiminnassa.

Vaikuttaminen ja toiminnan laajuus

4) Kun erilaisia vaihtoehtoja ruotsinkielisen opetushallinnon järjestämiselle harkitaan, olisi pyrittävä valitsemaan sellainen malli, joka tarjoaa parhaimmat mahdollisuudet vaikuttaa opetuksen järjestämiseen kieliryhmien tarpeiden mukaisesti.

Kun lähtökohtana on oman kieliryhmän mahdollisuudet vaikuttaa kunnan opetusasioihin, laaja-alainen järjestämismalli on yleensä parempi kuin kapeampi, ainoastaan perus- ja lukio-opetuksen kattava malli. Laajimmissa malleissa opetustoimeen kuuluu päivähoito, esiopetus, perusopetus ja toisen asteen koulutus sekä kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimi. Laaja-alainen toiminnan järjestäminen antaa mahdollisuuden synergiaetuihin, jatkuvuuteen ikäryhmien yli, parempaan kokonaiskuvaan ja suurempaan taloudelliseen vaikutusvaltaan. On kuitenkin korostettava, että laaja-alainen malli edellyttää samaan hallintoon kuuluvilta toiminnoilta tiettyä kokoa. Ei esimerkiksi välttämättä ole tarkoituksenmukaista siirtää yhtä tai kahta vastuuhenkilöä suuremmasta suomenkielisestä yksiköstä pienimuo-

toista ruotsinkielistä nuorisotoimintaa varten. Sellaiset asiat on ratkaistava tapauskohtaisesti.

Epävirallisten verkostojen merkitys

5) Epäviralliset verkostot ja yhteistyömuodot eivät voi korvata toimivia hallintoratkaisuja. Ne voivat kuitenkin olla tärkeässä toimintaa täydentävässä osassa.

Toisinaan on esiintynyt vastahakoisuutta kahden täysin erillisen kieliryhmien mukaan jaetun hallintoratkaisun mallia kohtaan, muun muassa siksi, että se eristäisi ruotsinkielisen toiminnan suomenkielisestä. Yksi toimivan ruotsinkielisen opetushallinnon perusedellytyksistä on malli, joka on määritelty mahdollisimman selkeästi tässä esitettyjen muiden johtopäätösten mukaisesti. Tällaisen järjestämismallin ei kuitenkaan pitäisi muodostaa estettä kieliryhmien väliselle toimivalle yhteistyölle. Kuntakentällä esiintyy yleisesti eri tyyppisiä yhteistyömuotoja sekä koordinointi- ja ohjausryhmiä. Niillä on tärkeä, täydentävä rooli myös jaettaessa hallintoa kielellisin perustein. Joissakin asioissa kielirajat ylittävä yhteistyö on tärkeää riippumatta siitä, miten hallinto on järjestetty. Tämä koskee esimerkiksi taloutta ja kouluverkkoa.

Talous

6) Ruotsin kielen näkökulmasta on tärkeää jakaa toiminta kielellisin perustein tulosalueisiin, joilla on omat tulostavoitteensa sekä toiminnan että talouden osalta.

Taloudellisesta näkökulmasta laaja tulosalue on rajattua tulosaluetta parempi, sillä se tarjoaa paremmat kieleen liittyvät vaikutusmahdollisuudet talousasioissa. Ilman omaa tulosaluetta toiminta on enemmän riippuvainen muun organisaation hyvästä tahdosta. Ruotsinkielisen toiminnan oma lautakunta on jaostoa parempi vaihtoehto, koska jaostolla on harvoin muodollinen asema taloudellisissa prosesseissa.

Kouluverkko

7) Vastuu kouluverkkomuutoksia koskevissa asioissa tulisi määritellä selkeästi johtosäännössä.

Se miten tarkasti ja missä laajuudessa vastuu kouluverkkomuutoksia koskevissa asioissa määritellään johtosäännössä vaihtelee kuntien välillä. Kun ruotsinkielinen lautakunta päättää koulujen perustamisesta tai lakkauttamisesta, tilanne on kielinäkökulmasta yksiselitteinen. Vastaavasti jaostoilla tulisi, niissä kunnissa joissa sellaisia on, olla tehtävänä ainakin tehdä esityksiä muutoksista kouluverkossa. Jaostoilla tulisi myös olla selkeästi määritelty rooli näitä asioita koskevassa pitkän aikavälin suunnittelussa. Sivistystoimen

järjestämistavasta riippumatta lienee välttämätöntä, että yhteisarviointi koko kunnan näkökulmasta tehdään joko lautakunta- tai valtuustotasolla.

Johtokunnat

8) Kuntien pitäisi harkita johtokuntien ottamista uudelleen käyttöön, mikäli näistä on luovuttu. Johtokunnat tuovat toimintaan laaja-alaisuutta ja kytkevät sen päätöksentekoon tavalla, jota epävirallisesti organisoidut vanhempainyhdistykset eivät voi tarjota. Johtokunnat tarjoavat myös vakiintuneen yhteyden palvelujen käyttäjiin ja edistävät heidän vaikutusmahdollisuuksiaan. Ruotsinkielisen vähemmistön näkökulmasta johtokunnat tarkoittavat useampia henkilöitä huolehtimassa ruotsinkielisen opetuksen hallinnoimiseen liittyvistä kysymyksistä.

Vaikka vanhempainyhdistyksissä – koti ja koulu -yhdistykset – luodaan tärkeitä yhteistyömuotoja koulun ja kodin välille, ne eivät voi korvata johtokuntien muodollista asemaa. On kuitenkin tärkeää huolehtia siitä, että johtokunnilla on todellista päätösvaltaa koulun kannalta tärkeissä asioissa. Esimerkkinä tästä voisi olla, että johtokunnille annetaan oikeus osallistua koulun opettajien ja rehtorin valintaan.

Henkilöstön rekrytointi

9) Selkeästi määritellyt ja riittävät kielitaitovaatimukset opetushallinnossa johtoasemassa ja hallinnollisissa tehtävissä työskenteleville turvaa ruotsinkielisen palvelun ja henkilöstön ruotsin kieltä koskevien kysymyksien hahmottamisen opetuslalla. Ruotsinkielisestä opetushallinnosta vastaavalle toimielimelle tulee antaa riittävästi vaikutusvaltaa, kun virkoja perustetaan ja julistetaan haettavaksi.

Kielilaki muodostaa perustan kielellisille oikeuksille. Viranomaisten tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet turvataan käytännössä. Nykyinen kuntalaki edellyttää, että kaksikielisen kunnan hallintosäännössä on tarpeelliset määräykset siitä, miten kunnassa annetaan palvelut samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille. Käytännössä kielellisten palvelujen turvaaminen on viranhaltijoiden tehtävä. Erityisesti siinä tapauksessa, että kunnan opetushallinnon palveluja tarjotaan kaksikielisissä organisaatioissa, on tärkeää, että riittävän monet henkilöstön jäsenet täyttävät riittävän korkeat kielitaitovaatimukset molempien kotimaisten kielten osalta.

Varsinaisen opetushenkilöstön kielitaitovaatimukset on säädetty asetuksessa, eivätkä kunnat voi poiketa niistä. Opetuksen kielellisen laadun pitäisi näin ollen olla turvattu.

10) Kunnan ruotsinkielisestä opetushallinnosta vastaavalle toimielimelle on annettava riittävästi vaikutusvaltaa opetushallinnon ruotsinkielisen johtavassa asemassa olevan henkilöstön valinnasta päätettäessä.

Ruotsinkielisen opetushallinnon johtava viranhaltija on avainasemassa ruotsinkielisten opetusalan asioiden edistämisessä. Siksi on tärkeää, että henkilö on hyvin perehtynyt siihen, mitä ruotsinkieliseltä opetukselta kaksikielisessä kunnassa edellytetään. Riippumatta siitä, tehdäänkö päätös kyseisen viranhaltijan valinnasta valtuustossa, kunnanhallituksessa tai lautakunnassa, on ensiarvoisen tärkeää, että ruotsinkielisestä opetushallinnosta vastaavalle toimielimelle annetaan kuulemismahdollisuus johtavan viranhaltijan valinnassa ja mahdollisuus osallistua kyseisen viranhaltijan rekrytointiprosessiin.

11) Voi olla eduksi, että toimielin – lautakunta, jaosto tai johtokunta – osallistuu vakiintuisten opettajien ja rehtorien valintaan. Tämä tuo päätöksentekoon enemmän laaja-alaisuutta ja monimuotoisuutta kuin jos päätöksen tekee vain yksi viranhaltija.

Nykyisin on yleistä, että henkilöstövalinnoista päättää viranhaltija. Opettajia ja rehtoreita valittaessa voi kuitenkin olla hyvä, että päätöksen valmisteluun ja mahdollisesti myös päätöksentekoon osallistuu useampi henkilö. Tämä ei ole ensisijaisesti kielikysymys, vaan pikemminkin tärkeiden henkilöstövalintojen valmisteluun ja toimintaan kytkemiseen liittyvä näkökohta.

Förteckning över personer som intervjuats inom projektet

Rikard Lindström	Svenskspråkig utbildningsdirektör, Borgå
Catharina von Schoultz	Svenskspråkiga utbildningssektionens ordförande, Borgå
Berndt-Johan Lindström	Direktör för det svenskspråkiga resultatområdet, Vanda
Carita Haga	Undervisningsnämndens svenskspråkiga sektionsordförande, Vanda
Mikael Flemmich	Chef för dagvård och utbildning, Kyrkslätt
Anna Aintila	Svenska förskoleverksamhets- och utbildningsnämndens ordförande, Kyrkslätt
Barbro Högström	Direktör för svenska bildningstjänster, Esbo
Kurt Torsell	Ordförande för nämnden Svenska rum, Esbo
Birgitta Höglund	Skoldirektör, Vasa
Ulla Granfors	Ordförande för nämnden för småbarnsfostran och grundläggande utbildnings svenska sektion, Vasa
Per-Olof Nyström	Svensk skoldirektör, Karleby
Marlén Timonen	Ordförande för nämnden för utbildning och fostrans svenska sektion, Karleby

SSKH Notat 1998

SSKH Reports and Discussion Papers 1998

1/98

Åsa Rosengren och Gunborg Jakobsson

Äldreomsorgen i Norden – med exempel från Herlev, Jakobstad, Sandefjord och Stockholm. Nordiska modellkommunprojektet NOVA.

2/98

Gunborg Jakobsson och Åsa Rosengren

Kartläggning av äldreomsorgen i fem nordiska kommuner. Herlev, Akureyri, Jakobstad, Sandefjord och Katarina-Sofia socialdistrikt, Stockholm. Nordiska modellkommunprojektet NOVA.

3/98

Susanne Jungerstam-Mulders

Extreme Right-wing Parties: Ideological, Protest or Racist Parties.

4/98

Kjell Andersson

Näringsutvecklingen i sydvästra Finlands skärgård 1985–1995. Tolv kommuner i ljuset av offentlig statistik.

5/98

Elina Vuola

Between the State and the Church – Nicaraguan Women's Reproductive Rights and the Promotion of Human Rights in the Finnish Development Cooperation.

6/98

Jouni Pirttijärvi

Indigenous Peoples and Development in Latin America.

7/98

Liisa Laakso, Iina Soiri and Zenebework Tadesse with Konjit Fekade

In Search of Democratic Opposition Constraints and Possibilities for Donors' Support in Namibia and Ethiopia.

SSKH Notat 1999

SSKH Reports and Discussion Papers 1999

1/99

Mika Helander

Publications on Ethnic Relations in Finland 1991–1996.

2/99

Leo Granberg, Erland Eklund and Kjell Andersson

Rural Innovation and Environment: New Development Paths in the Finnish Countryside?

3/99

Åtta studier i nya och gamla mediemarknader.

Arbetsrapport från kursen i medieekonomi vid Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet våren 1999.

4/99

Viveca Ramstedt-Silén

Riksdagsutskott eller kvinnoförening? Det kvinnliga nätverket i Finlands riksdag.

SSKH Notat 2000

SSKH Reports and Discussion Papers 2000

1/2000

Silka Koskimies

Experiences of Ethnic and Racial Discrimination in Finland. A presentation of NEON material, 1998-1999.

2/2000

Helena Blomberg & Christian Kroll

The Support For The Scandinavian Model In A Time Of Cuts:
Attitudes In Finland

3/2000

René Lindqvist, ohjaaja Ullamaija Kivikuru

Mainonta Suomen kansallisilla kaupallisilla tv-kanavilla verrattuna lakiin televisio- ja radiotoiminnasta

4/2000

Mikael Blomberg

På kurs: vem, vad, var och varför? Svenskt kursdeltagande och önskemål om verksamhetens inriktning vid huvudstadsregionens vuxenutbildningsinstitut.

5/2000

Kjell Andersson, Erland Eklund & Leo Granberg

Turism, naturutnyttjande och innovationer i tre kommuner: en fältstudierapport

6/2000

Matti Similä

Migrants and Ethnic Minorities on the Margins: Report for Finland (MEMM-report to CEMES)

7/2000

Kim O.K. Zilliacus

Setting up a Nordic/Australasian Comparative Design: Similarities and Differences Revisited

SSKH Notat 2001

SSKH Reports and Discussion Papers 2001

1/2001

Kim O.K. Zilliacus

An Introduction to Political Culture as a Basis for Opinion Formation

2/2001

Kim O.K. Zilliacus

Electoral Fortunes and Dilemmas: The Development of the Green and the Left-Wing Alliance

3/2001

Kim O.K. Zilliacus

Modern vs. Postmodern Politics: Theoretical Perspectives

4/2001

Kim O.K. Zilliacus & Niilo Kauppi

Postmodern Politics and New Communication Technologies: A Theoretical Framework

Social work in Europe: Challenging Racism

A Documentation of a Pilot Training Course within the Leonardo da Vinci Project "Developing a Common European Framework for Anti-Racist and Anti-Oppressive Practice for the Social Professions" at the Swedish School of Social Science, University of Helsinki, 29-31 March 2000

6/2001

Ilse Julkunen

Social and Material Deprivation among Unemployed Youth in Northern Europe

7/2001

Christian Kroll & Helena Blomberg

Different levels of policy change: A comparison of the public discussion on social security in Sweden and Finland.

8/2001

Helena Blomberg & Christian Kroll

Kommunerna och välfärdsopinionen – Attitydutvecklingen bland befolkning och kommunala eliter beträffande välfärdstjänsterna under 90-talet.

9/2001

Christian Kroll & Helena Blomberg

Förändringar i synen på arbete och arbetslöshet i Finland och Sverige under 1990-talet.

SSKH Notat 2002

SSKH Reports and Discussion Papers 2002

1/2002

Eini Pihlajamäki, Mirjam Kalland & Gun Andersson

Det finlandssvenska kompetenscentret inom det sociala området.

Verksamhetsplan 2002.

Rapport över en planeringsprocess åren 2000–2001.

2/2002

Forskningsrapport: Forskningsmetodik 2 hösten 2001.

En mångsidig public service-kanal

FSTs digitala program två månader efter kanalstarten.

3/2002

Kaj Björni, Erland Eklund, Stefan Sjöblom & Charlotta von Troil

Regionala strukturer och regionalpolitik – den finlandssvenska problematiken

SSKH Notat 2003

SSKH Reports and Discussion Papers 2003

1/2003

Utvärderingen av utbildningen och examina vid Helsingfors universitet:

Svenska social- och kommunalhögskolans rapport

2/2003

Jan Sundberg, Stefan Sjöblom och Ingemar Wörlund

Välfärd och lokal demokrati i Sverige under 60 år – inledning till ett forskningsprojekt

SSKH Notat 2004

SSKH Reports and Discussion Papers 2004

1/2004

Socialt arbete och samhällsengagemang – diskurser och lokala praktiker

20 Nordiska Socialhögskolekonferens 16-18.8.2003

Konferensrapport

2/2004

Susanna Björkell

Natura 2000 i Rekijokidalen – en konfrontation mellan lokalt kulturellt och regionalt drivet naturskydd

3/2004

Veronica Korhonen

Konflikten kring implementeringen av Natura 2000 i Finland – en konflikt mellan olika kunskapssystem samt mötesplatsernas betydelse vid skapandet av tillit

4/2004

Lynn Bonney

EU:s implementering av Natura 2000 – interaktionen mellan EU och den finländska nationella nivån

SSKH Notat 2005

SSKH Reports and Discussion Papers 2005

1/2005

Elianne Riska

Arbete och hälsa: Två centrala värden i samhället

2/2005

Bettina Lindblom och Anna Henning

Ett steg i taget – guide för vetenskapligt skrivande

3/2005

Tom Moring & Johanna Lindfors (red.)

Valmaskinen och väljaren

En studie av hur valmaskinerna användes inför EU-valet 2004

4/2005

Heidi Orava

Rapportering av tsunamikatastrofen i finlandssvensk radio och TV

5/2005

Jenni von Frenckell

Tsunamins framfart i fem finlandssvenska dagstidningar

6/2005

Tom R. Burns

Institutionell diskriminering: Makt, kultur och kontroll över invandrares livsvillkor

7/2005

Dan Koivulaakso

The future and changing economies of rural areas

Projekt Report D18 of RURBAN, Minutes meeting study areas

8/2005

Ville Klemets

Den samhällsvetenskapliga miljöundervisningen vid RHH-högskolorna 2005-2006 samt förslag till framtida koordinering och utveckling av verksamheten

9/2005

Helena Blomberg & Christian Kroll

Integration genom arbete? Perspektiv på arbetslöshet, invandring och arbetsmarknad i Sverige och Finland.

10/2005
Christian Kroll (red.)
En nordisk modell i socialt arbete?

11/2005
Nora Brandt
Socialpedagogisk hästverksamhet
En diskursiv studie i verksamhetens organiseringsprocess

SSKH Notat 2006

SSKH Reports and Discussion Papers 2006

1/2006
Erland Eklund, Kjell Andersson, Nora Brandt, Stefan Sjöblom, Elianne Riska
Den nya hästhushållningen, brukargrupper och markanvändning – en utmaning för deltagande planering
Forskningsplan

2/2006
Sebastian Gripenberg
En kvalitativ utvärdering av INTERREG IIIA/Skärgården 2000-2006

3/2006
Erland Eklund, Kjell Andersson, Nora Brandt, Stefan Sjöblom & Elianne Riska
The new equine industry, Stakeholders and land use planning
- a challenge for participatory planning

SSKH Notat 2007

SSKH Reports and Discussion Papers 2007

1/2007
Nora Brandt och Erland Eklund
Häst – människa – samhälle: om den nya hästhushållningens utveckling i Finland

2/2007
Helena Blomberg and Christian Kroll
Different rights and duties regarding welfare services: a focus on the municipal level

SSKH Notat 2008

SSKH Reports and Discussion Papers 2008

1/2008
Ulrika Långstedt
Förändringar i en traditionsbunden miljö? Om den nya hästnäringen och konsumtionslandsbygden i ljustet av "parabler" och "skript" bland jordbrukare och markägare

SSKH Notat 2009

SSKH Reports and Discussion Papers 2009

1/2009
Arbetsrelaterad invandring
i finlandssvensk dagspress
Marina Lassenius

SSKH Notat 2010

SSKH Reports and Discussion Papers 2010

1/2010

Ett steg i taget – guide för vetenskapligt skrivande (uppdatering av SSKH Notat 2/2005)

Bettina Lindblom och Anna Henning

2/2010

Media ja valta kansalaisten silmin

Kari Karppinen, Johanna Jääsaari & Ullamaija Kivikuru

3/2010

Lagging behind or leader in local democracy?

Kjell Andersson och Imre Kovách

SSKH Notat 2012

SSKH Reports and Discussion Papers 2012

1/2012

Resande teorier kring journalistik - prof. Ullamaija Kivikurus avskedsföreläsning 23.9.2010

Ullamaija Kivikuru

SSKH Notat 2014

SSKH Reports and Discussion Papers 2014

1/2014

Ett livskraftigt medielandskap på svenska i Finland

Redaktör: Tom Moring

2/2014

Bildningsförvaltningen och skolan: Rekommendationer för en fungerande svensk bildningsförvaltning

Cecilia Böhme, Henrik Hägglund & Stefan Sjöblom

Forskningen vid högskolan

Soc&koms sex huvudämnen journalistik, rättsvetenskap, sociologi, socialpsykologi och psykologi, socialt arbete samt statskunskap ligger till grund för forskningen vid högskolan.

Forskningen sker dels inom fyra tematiska områden:

- Journalistik
- Välfärd och samhällsservice
- Utveckling och socialisation
- Hälsa och samhälle

och dels inom två tvärvetenskapliga forskningscenter:

CEREN – Centret för forskning om etniska relationer och nationalism

FO-RUM – Förvaltning, organisation, regional utveckling och miljö

För mer information om forskningen vid Soc&kom gå till

<http://sockom.helsinki.fi/fiss>