

Bilaga 1. Utredning, nämnden för fostran och bildning och 26.3.2019

Utredning om en administrativ sammanslagning av Lovisa svenska medborgarinstitut och Valkon kansalaisopisto

Kompletterad 14.3.2019 och 21.3.2019

1 Bakgrund till utredningen

Bildningsnämnden i Lovisa stad beslutade på sitt sammanträde 29.11.2017 att den eventuella sammanslagningen av medborgarinstituten i Lovisa bör utredas så att sammanslagningen kunde ske tidigast 1.1.2019. Man förväntade sig inte att sammanslagningen skulle innebära stora ekonomiska besparingar, utan nämnden antog att nyttan skulle yttra sig som synergifördelar av olika slag. Vid samma sammanträde beslutade man anställa en gemensam rektor för Valkon kansalaisopisto och Lovisa svenska medborgarinstitut. Den gemensamma rektorn tillträdde tjänsten i fråga 1.3.2018 och fick genast i uppdrag att utarbeta en utredning om en eventuell administrativ sammanslagning av instituten. För utredningen begärde man utlåtanden från avtalskommunerna, Lovisanejdens Mi förening rf och Valkon kansalaisopiston Opistolaisyhdistys ry och utredde personalens och direktionernas synpunkter. Utredningen skulle vara klar i juni 2018, men eftersom arbetet var så omfattande sköt man upp tidsfristen till hösten. Ändringarna i Lovisa stads organisationsstruktur fördröjde tidtabellen. Det vore bra om utredningen behandlades av stadsfullmäktige i mars 2019.

Frågan om att sammanslå medborgarinstituten har varit aktuell i Lovisa redan länge. År 2001 granskade man en sammanslagning av instituten främst ur ekonomiskt perspektiv. I och med utvecklingsprogrammen för 2008–2012 föreslog man en sammanslagning på språkliga grunder. Med stöd av en fullmäktigemotion som väckts 2010 utredde man en sammanslagning på språkliga grunder av läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet i Borgå, Sibbo och Lovisa. En utredning gjordes, men ingen sammanslagning genomfördes.

2 Situationen på nationell nivå

Medborgarinstitutsverksamheten regleras av staten genom lagen om fritt bildningsarbete (<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1998/19980632>).

Läroanstalter för fritt bildningsarbete är medborgarinstitut, folkhögskolor, sommaruniversitet, idrottsutbildningscenter och studiecentraler.

Medborgarinstitut är läroanstalter som grundar sig på lokala och regionala bildningsbehov. De erbjuder möjligheter till studier efter eget val och till utveckling av medborgarfärdigheter.

I Finland finns det för närvarande 181 medborgarinstitut (då Åland räknas med), av vilka 156 är finskspråkiga, 11 svenskspråkiga och 14 tvåspråkiga.

I framtiden kommer medborgarinstitutens uppgifter och betydelse att öka. Medborgarinstituten har hand om språk- och integrationsutbildning för invandrare, undervisning i digitala färdigheter för den åldrande befolkningen och hjälper till att upprätthålla den arbetsföra befolkningens yrkesfärdigheter.

3 Situationen för instituten i Lovisa

Det finns två medborgarinstitut i Lovisa: det finska medborgarinstitutet Valkon kansalaisopisto (Vako) och det svenska medborgarinstitutet Lovisa svenska medborgarinstitut (Mi). I tabellen nedan kan man granska institutens prestationer 2018.

Institut	Realiserat antal undervisningstimmar	Antal statligt finansierade undervisningstimmar	Antal studerande	Statlig finansieringsandel	Studieavgifter och övriga inkomster	Verksamhetskostnader, brutto	Kommunernas finansieringsandel
Mi	4 683(40%)	3719	1263	174 364 (35%)	49 884 (10%)	493 605	269 357 (55%)
VAKO	6 901 (60%)	4758	1686	223 077 (38%)	79 956 (14%)	584 739	281 707 (48%)
Sammanlagt	11 584	8477	2949	397 441 (37%)	130 849 (12%)	1 078 344	551 063 (51%)

Formel för beräkning av den statliga finansieringsandelen: $\text{timantal} * 83,77 * 55,97\%$, kompletterad 21.3.2019

För 2019 har 3 683 undervisningstimmar fastställts för Mi och 4 712 för Vako. Det har skett en liten minskning jämfört med 2018 trots att timmarna i princip fastslagits enligt antalet undervisningstimmar i finansieringsbeslutet 2015.

Särskilt fullbordandet av Mi:s timmar har varit utmanande år 2018. Att timmarna minskat i antal beror troligen på att befolkningen i Lovisa minskat. Orsakerna till minskningen kan vara mångahanda. Många aktiviteter och hobbyer tävlar om samma studerande. Det är allt svårare att få svensk-kunniga lärare. Det finns inte tillräckliga resurser för marknadsföring. I ungas ögon har instituten ofta en gammalmodig image som inte lockar. Å andra sidan torde Mi:s utbud ha upplevts lockande, för till exempel 2018 var till och med 36 % av studerandena finskspråkiga. Beträktat ur ett långt tidsperspektiv har Lovisa svenska medborgarinstitut reducerats avsevärt, för fortfarande 2001 hade Mi på årsnivå 7 300 undervisningstimmar och Vako 7 700.

Med tanke på finansiering är minskningen av undervisningstimmar ett oroväckande fenomen, eftersom ett instituts undervisningstimmar och finansiering skärs ned om antalet undervisningstimmar minskar tre år i följd. De timmar som blir kvar delas ut till andra medborgarinstitut i Finland.

Gemensamma strukturer

En sammanslagning av instituten i Lovisa skulle inte innebära någon väldigt stor förändring, eftersom instituten redan har många gemensamma strukturer. Sedan 2007 har instituten haft en gemensam

rektor. Förekomsten av en gemensam rektor satte i gång ett förenhetligande av andra strukturer. Institutet har bland annat ett gemensamt system för kurshantering, HelleWi, ett gemensamt kursprogram, en gemensam planeringsprocess, gemensamma kontaktpersoner, ett serviceställe, gemensamma evenemang och många gemensamma lärare. Vakos ADB-klassrum har sedan 2013 funnits i Mi-huset. På grund av problemen med inneluften i Harjurinteen koulu flyttade Vakos administrativa personal till Mi-huset i början av höstterminen 2018. Personalen upplever att det redan finns en gemenskapsanda.

4 De studerandes synpunkter

En läroanstalt existerar givetvis enbart tack vare sina studerande. I Lovisa är medborgarinstitutets tjänster tillgängliga på båda språken inom hela det vidsträckta området. Det har varit särskilt svårt att genomföra kurserna i byarna, trots att minimiantalet studerande som krävs uppgår till enbart 5. Detta har naturligtvis väckt en oro om förverkligandet av regional jämlikhet.

De studerande får sin röst hörd både genom kontaktpersonerna och genom Lovisanejdens Mi förening rf. Man har försökt få kontakt med Valkon kansalaisopiston Opistolaisyhdistys ry flera gånger men utan resultat. I november 2018 ringde Ritva Risu upp rektor Merja Sillanpää och meddelade att det inte hittas någon som kunde fortsätta Valkon kansalaisopiston Opistolaisyhdistys ry:s verksamhet, vilket innebär att föreningen inte är verksam för närvarande. Lovisanejdens Mi förening rf har behandlat sammanslagningen på sina sammanträden flera gånger och på ett gemensamt möte med Mi:s personal.

Studerandenas synpunkter har kommit fram bland annat i aftonskolan 8.2.2019. Ofta är det undervisningens tidpunkt och ställe som är avgörande. Å andra sidan upplever svenskspråkiga studerande chansen att studera och utöva verksamhet på sitt eget modersmål som lockande. Ifall det har meddelats att en kurs är svenskspråkig, ska den också vara det. Huvudsaken är att den studerande vet på vilket språk undervisningen sker.

5 Avtalskommunernas utlåtanden

Lapträsk kommun och Pyttis kommun har sedan 2010 köpt medborgarinstitutsundervisning av båda instituten. Utlåtande begärdes 27.6.2018 av båda kommunerna om fördelarna och nackdelarna med en administrativ sammanslagning av instituten. I sitt utlåtande såg Lapträsk kommun inga hinder för en administrativ sammanslagning, såvida sammanslagningen inte skulle leda till att timresursen för Lapträsk minskar. Pyttis kommun ansåg i sitt utlåtande 28.8.2018 att en sammanslagning mer än väl kan understödjas.

6 Direktionernas beslut

Valkon kansalaisopiston johtokunta beslutade på sitt sammanträde 7.6.2018 att institutets rektor skulle samla bakgrundsmaterial med tanke på en sammanslagning och skicka det i komprimerad form till direktionen före det sammanträde som skulle hållas hösten 2018. Vid sammanträdet som hölls 11.10.2018 beslutade direktionen föreslå att instituten sammanslås från och med augusti 2019. Direktionen anser att

det är viktigt att antalet statsandelstimmar bibehålls i Lovisa. Undervisning ska jämlikt erbjudas alla också i det sammanslagna institutet.

Direktionen för Lovisa svenska medborgarinstitut beslutade på sitt sammanträde 4.6.2018 att fördelarna och nackdelarna med en sammanslagning skulle diskuteras på hösten 2018. Direktionen anser att en sammanslagning är möjlig tidigast från början av 2020. På sammanträdet som hölls 22.11.2018 beslutade direktionen att det behövs tilläggsutredningar för sammanslagningen. Direktionen förutsatte att personalen samlas till ett gemensamt möte för att dryfta de praktiska arrangemang som en sammanslagning innebär. Detta möte hölls 11.1.2019. Direktionen beslutade dessutom sammankalla en stor konferens, till vilken man ska kalla direktionerna för båda instituten, föreningarna för instituten och personalen.

7 Personalens synpunkter

Antalet anställda i instituten

Personalstrukturen ser ut enligt följande:

Lovisa svenska medborgarinstitut:

Person	Uppgift	Arbetstidsprocent
Språklärare, biträdande rektor	Biträdande rektor, språk, gymnastik, dans	100 %
Lärare i datateknik	Datateknik, musik	60 %
Lärare i textilslöjd	Handarbete	100 % (visstidsanställd)
Lärare i konst	Konst, huslig ekonomi, trädgård	50 %
Rektor	Öppna universitetet, historia, litteratur, scenkonst	50 %

Valkon kansalaisopisto:

Person	Uppgift	Arbetstidsprocent
Lärare i textilslöjd, biträdande rektor	Biträdande rektor, grundläggande konstundervisning, hantverk, keramik	100 %
Språklärare	Språk, dans, motion, hälsa	100 %
Lärare i konst	Bildkonst	100 % (visstidsanställd)
Lärare i datateknik	Information, informationsteknik, huslig ekonomi, trädgård, musik	100 %
Rektor	Rektor, öppna universitetet, filosofi, samhällsvetenskap, kultur, historia, litteratur, scenkonst	50 %

Personalens åsikter om en sammanslagning

Mi:s personal samlades 20.9.2018 utan rektor för att göra en SWOT-analys om sammanslagningen av instituten. Vako:s personal gjorde detsamma 27.9.2018. Som sammanslagningens styrkor betraktades ökade timresurser, gemensamma lokaler, gemensamt material och en bättre tillgång till finansiering. Som möjligheter betraktades ett ökat kursutbud, till noll reducerat dubbelarbete, bättre informationsgång och synligt samarbete. Framhävda bland hoten och farhågorna var rädslan för att ens eget arbete försvinner och rädslan för att bli tvungen att undervisa på ett språk som man inte helt behärskar. Dessutom befarade man att de kunder som inte gillar sammanslagningen börjar bojkotta institutet.

Personalens syn på hur arbetet ska organiseras i det sammanslagna institutet

Båda institutens personal samlades 11.1.2019 för att dryfta hur arbetet skulle organiseras i det sammanslagna institutet. Personalen framhöll att utgångspunkten är att alla befintliga tjänster och uppgifter borde bevaras, så att rädslan för att bli utan arbete inte förorsakar förändringsmotstånd. Om personalen minskar på naturlig väg, bedömer man uppgifterna och antalet uppgifter på nytt. Ansvarsområdena skulle fördelas enligt substansområde, inte på språkliga grunder. För kursutbudets del hoppades man särskilt att sammanslagningen skulle leda till bättre koordinering och göra slut på överlappningar. Man ansåg att det var nödvändigt med en gemensam kurssekreterare.

Veckomötena skulle dock hållas på språkliga grunder och på dem skulle man i första hand behandla undervisningsrelaterade ärenden. En gång i månaden skulle man hålla ett gemensamt möte, veckan efter informationsmötet för cheferna, och där skulle man ta upp ärenden som berör alla. På de gemensamma mötena skulle var och en få tala på sitt modersmål. Arbetsgivaren borde erbjuda möjlighet att studera det andra inhemska språket på arbetstid, eftersom institutens personal ursprungligen anställts till en enspråkig arbetsplats.

Undervisningsskyldigheten skulle var och en få sköta på sitt modersmål.

Hela personalen anser att undervisningsprogrammet bör utvecklas, eftersom många kunder har det svårt att hitta kurser i den nuvarande kurskatalogen. Alla kurser borde finnas efter varandra i katalogen, och undervisningsspråket kunde uppvisas med hjälp av färgkod.

Båda institutet har problem med lokalerna. De administrativa lokalerna finns än så länge i Mi-huset, där förvaltningspersonalen har ett öppet kontor. Nya gemensamma undervisningslokaler behövs till exempel för husliga ekonomin, informationstekniken, färdighetsämnena, konstämnen och motionen. Lovisa har ordnat allmänna språkexamen, för vilka det behövs ett språklaboratorium. För tillfället har instituten inga lokaler som är lämpliga för allmänna språkexamen. Dessutom behövs det fler lokaler för dagundervisning.

Personalen understöder enhälligt en sammanslagning, eftersom instituten redan nu i praktiken har många gemensamma strukturer. Man önskar att sammanslagningen innebär minskat dubbelarbete, bättre informationsgång och bättre resurser för kundbetjäning.

8 Motiveringar för en sammanslagning

Merparten av de som berörs av saken understöder en sammanslagning.

Mi:s undervisningstimmar har minskat med 11 procent på tio år. Enligt den nya finansieringsmodellen skärs finansieringen för ett institut ned om undervisningstimmar tre år i följd har minskat. Treårsperioden löper ut i slutet av detta år och granskningen görs hösten 2019. Ifall statsandelstimmar delas ut till enbart ett institut, kan Lovisa lokalt bestämma hur timmarna fördelas inom sitt område. Ifall Lovisa vill stöda minoritetsspråkets ställning, kan man lokalt till exempel bestämma att minimiantalet deltagare är mindre för de svenska grupperna än för de finska.

Om sammanslagningen inte kan genomföras under 2019, måste Lovisa svenska medborgarinstituts resurser skäras ned för att motsvara nuvarande läge. Nedskärningarna bör riktas både på personalresurser och på antalet undervisningstimmar.

Undervisningsministeriet har beviljat understöd för strukturell utveckling av medborgarinstitut, vilket till exempel kan användas för överlappande lönekostnader. Lovisa har goda chanser att få detta understöd. Understödet utdelas inte längre efter detta år.

Institutens personalstruktur är för närvarande ideal. Det behövs inga uppsägningar med anledning av en sammanslagning.

Den ouppklarade situationen kan börja försämra arbetsklimatet. På grund av sammanslagningsutredningen har man enbart kunnat förlänga tidsbundna arbetsavtal för ett halvt år åt gången, vilket har lett till en känsla av osäkerhet inom personalen.

Instituten har redan nu så många gemensamma strukturer och förfaranden att det inte ter sig ändamålsenligt att verksamheten drivs som separata enheter.