

Förstudie

Förskolans ledningsorganisation **Uppsala kommun**

Henrik Fagerlind

November 2014

Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
1.1.	Bakgrund och syfte	3
1.2.	Metod och avgränsning	3
2.	Resultat av förstudien	4
2.1.	Bakgrund till omorganiseringen	4
2.2.	Nuvarande ledningsorganisation och ledningens arbetsformer.....	4
2.3.	Medarbetarnas syn på ledningsorganisationen	5
2.4.	Resultat.....	6
2.4.1.	I vilken utsträckning anser du att den nya chefsorganisationen fungerar bra?	6
2.4.2.	Vad anser du om dimensioneringen av chefsorganisationen för förskolan?	7
2.4.3.	I vilken utsträckning anser du att följande funktioner stödjer och utvecklar arbetet i förskolan?	8
2.4.4.	I vilken utsträckning anser du att den nya chefsorganisationen fungerar bättre än den tidigare?	8
2.4.5.	I vilken utsträckning anser du att cheferna är tillräckligt synliga i verksamheten?.....	10
2.4.6.	Vilka eventuella förändringar skulle du vilja se i chefsorganisationen.....	11
3.	Sammanfattande slutsatser	12

1. Inledning

1.1. Bakgrund och syfte

Ledningsorganisationen för vård och bildnings förskolor förändrades år 2012. Synpunkter har inkommit till revisionen om den nya ledningsorganisationen fungerar tillfredsställande.

Mot bakgrund av detta har revisorerna beslutat att genomföra en förstudie rörande förskolans omorganisation med fokusering på ledningsorganisation och dimensionering av denna. Förstudien syftar till att klarlägga medarbetarnas syn på ledningsorganisationen samt att undersöka behovet av en eventuell fördjupad granskning inom området.

1.2. Metod och avgränsning

Som underlag för förstudien ligger intervju med förskolechef inom Vård och bildning, granskning av förarbeten till organisationsförändringen samt en enkätundersökning till samtliga förskolelärare och barnskötare inom affärsområde Förskola.

2. Resultat av förstudien

2.1. Bakgrund till omorganiseringen

Den 1 januari 2012 genomfördes en organisationsförändring inom affärsområde Förskola inom Vård och bildning. Bakgrunden var den reviderade läroplanen år 2010, samt en ny skollag från 1 juli 2011. I och med ny skollag blev förskolan en egen skolform med tydligare roller och ansvar utpekade. I nya skollagen jämföras förskolechef med rektor och kompetens- och utbildningskraven på förskolecheferna höjdes. En förskolechefs ansvarsområde motsvarar numera en rektors, med undantag för myndighetsutövningen. Förändringarna i förskolans läroplan blev bl a en ökad betoning på det pedagogiska innehållet, med ett stort ansvar på förskolechef samt på förskolelärare.

Förändringarna i förskolans läroplan blev bl a en ökad betoning på det pedagogiska innehållet, med ett stort ansvar på förskolechef samt på förskolelärarna. Den analys som gjordes inom affärsområde Förskola inför ovanstående förändringar visade att den då liggande organisationen inte skulle klara ökade krav på framför allt förskolecheferna och deras förutsättningar att ta det pedagogiska ansvaret. Innan organisationsförändringen fanns ca 55 förskolechefer, med mellan 1-3 förskolor vardera, för vilka man hade såväl det pedagogiska som det ekonomiska och personalmässiga ansvaret.

En särskild utredning tillsattes inom Vård och bildning, med uppdraget att beskriva hur verksamheten behövde förändras för att leva upp till de nya kraven. År 2011 beslutades om den nya ledningsorganisationen, vilken syftade till att tydliggöra det pedagogiska ansvaret samt att skapa en stödjande organisation.

2.2. Nuvarande ledningsorganisation och ledningens arbetsformer

Idag finns inom Vård och bildning drygt 100 förskolor, uppdelade på 13 förskoleenheter med mellan 5-8 förskolor i varje enhet. Varje förskoleenhet leds av en förskolechef som ska leda och samordna det pedagogiska arbetet. Förskolechefen har ansvaret för förskolans kvalitet och det systematiska kvalitetsarbetet d v s att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp, utvärdera och utveckla verksamheten i enlighet med skollag och läroplan. Inom varje enhet finns därutöver två eller flera biträdande förskolechefer, vilka har att hantera ekonomi och personalfrågor. En chef för familjedaghem, samt en chef för öppna förskolor kompletterar chefsorganisationen. I den nya ledningsorganisationen skapades funktionen pedagogisk utvecklare. Det ses som ett svar på utmaningen att förskolorna inom kommunen inte bedrev en likvärdig verksamhet, och genom de pedagogiska utvecklarnas enhetsövergripande arbete skulle ett mer gemensamt arbetssätt komma till stånd i form av förskolegemensamma planer inom bl a pedagogisk dokumentation, kunskapssyn och pedagogiska lärmiljöer.

Varje förskoleenhet har en pedagogisk utvecklare, dvs det finns totalt 13 stycken, vilka samordnas av en strategisk utvecklingsledare. Vidare finns administrativa tjänster och sedan tidigare köper förskolan in tjänster från Teknik och service (A-konsulenter) för hantering av vissa stödsystem. I samband med organisationsförändringen utvecklades tidigare vice affärsområdeschefer och omvandlades till tjänster med specifika ansvarsområden.

I den nya organisationen läg även inrättandet av s.k. utvecklingsgrupper på respektive förskola. Dessa grupper, som består av personal på förskolan under ledning av en utvecklingsgruppleddare, har som sin roll att bedriva utvecklingsarbete på förskolan.

Den nya ledningsorganisationen innebär således att ca 55 förskolechefer ersattes av 13 förskolechefer, 39 biträdande förskolechefer, 13 pedagogiska utvecklare och köp av tjänster från Teknik och service. Kostnadmässigt uppskattas den nya organisationen vara dyrare än den tidigare, där merkostnaden i stora drag består av den tillkomna lönekostnaden för funktionen pedagogiska utvecklare.

2.3. Medarbetarnas syn på ledningsorganisationen

Under perioden 9 oktober till 7 november genomförde PwC en webbaserad enkätundersökning till medarbetare inom förskoleenheterna inom Vård och bildning. En sammanställning begärdes med epostadresser till samtliga medarbetare, där chefer och andra ledningsfunktioner var exkluderade. Denna sammanställning omfattade ca 1500 epostadresser. Efter bortfall pga frånvaro mm kvarstod 1475 personer. Svar har erhållits av 895 personer vilket motsvarar en svarsfrekvens på ca 61 procent.

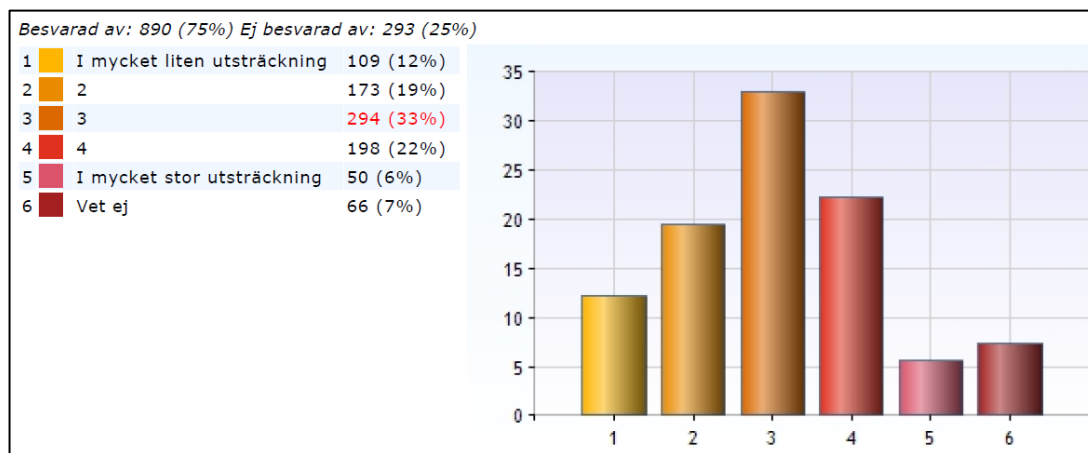
Följande sex frågor ställdes i enkäten:

- I vilken utsträckning anser du att den nya chefsorganisationen fungerar bra?
- Vad anser du om dimensioneringen av chefsorganisationen för förskolan?
- I vilken utsträckning anser du att följande funktioner stödjer och utvecklar arbetet i förskolan?
 - Förskolechef
 - Biträdande förskolechef
 - Utvecklingsledare
 - Affärsutvecklare
- I vilken utsträckning anser du att den nya chefsorganisationen fungerar bättre än den tidigare?
- I vilken utsträckning anser du att cheferna är tillräckligt synliga i verksamheten?
- Vilka eventuella förändringar skulle du vilja se i chefsorganisationen?

2.4. Resultat

En sammanställning av svarsfördelning och kommentarer på de olika frågorna redovisas nedan.

2.4.1. I vilken utsträckning anser du att den nya chefsorganisationen fungerar bra?



Diagrammet visar att 31 procent anser att den nya chefsorganisationen, i liten eller mycket liten utsträckning, fungerar bra medan 28 procent anser att den nya chefsorganisationen, i stor eller mycket utsträckning, fungerar bra.

Ca 33 procent har svarat "varken bra eller dåligt" medan 7 procent svarat vet ej.

Exempel på kommentarer:

Negativa svar:

"De fokuserar bara på att få igenom det som dem tycker är viktigt och vad medarbetarna anser är ej viktigt. "

"Finns inte alltid en chef att prata med när det behövs. Upptagen med att starta upp en ny förskola, chefen har för många förskolor att ta hand om. Har inte alltid inblick i verksamheten, vad som händer och sker."

"Dåligt med dubbelt ledarskap. Bitr. förskolechef har för många medarbetare. Det innebär att väldigt mycket läggs på förskollärare, som redan har hög arbetsbelastning "

Neutrala svar:

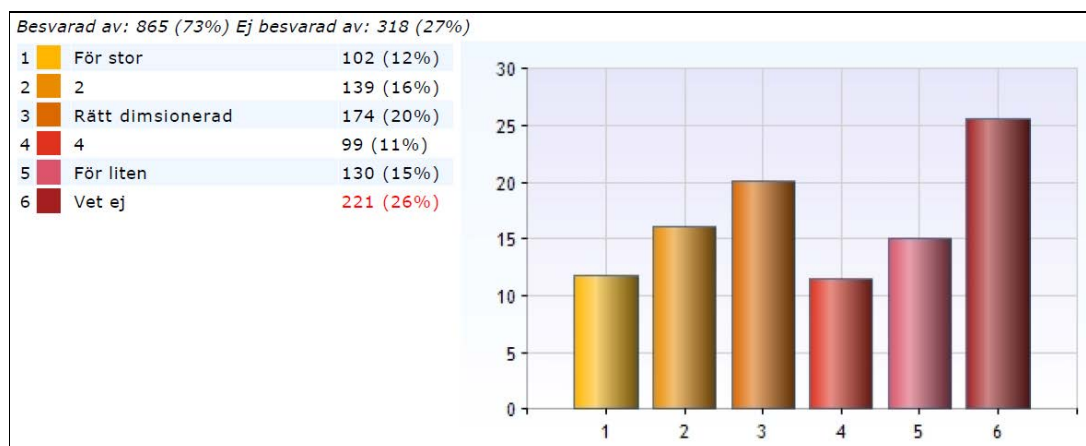
"Positivt: organisationen känns tydligare och mer jämlik över kommunen, vi har fått bättre kontakt med andra förskolor i området. Negativt: Med så många olika chefer är det ibland svårt att veta till vem man ska vända sig, särskilt i frågor som gäller både ekonomi och pedagogik. Jag har också svårt att tro att chefer kan ha koll på hur arbetslag och medarbetare fungerar "på golvet". "

Positiva svar:

"Mycket bra med tydlig uppdelning av ansvar. FC som ansvarar för utvecklingsorganisation, pedagogiska frågor och utveckling av den pedagogiska verksamheten och BFC som ansvarar för att skapa förutsättningar genom sitt ansvar för arbetsorganisationen"

"Den funkar bättre och bättre. Är mycket nöjd med min närmaste biträdande chef."

2.4.2. Vad anser du om dimensioneringen av chefsorganisationen för förskolan?



Av diagrammet framgår att drygt en fjärdedel av medarbetarna anser att chefsorganisationen är för stor. Lika många anser att den är för liten. Ca 20 procent anser att chefsorganisationen är lagom dimensionerad medan 26 procent svarade "vet ej" på frågan.

Exempel på kommentarer:

För stor:

"utvecklingsledaren är en onöda då personalen på förskolorna har adekvat utbildning och kan sitt jobb. Den nya ledningen skapar osäkerhet i arbetet."

"För många hövdingar och för få indianer"

"Alldeles för många chefer vilket gör att beslut tar längre tid att ta."

"Vi har tre chefer som engagerar sig i samma uppgift t.ex."

"

För liten:

"De biträdande förskolecheferna har över lag alldeles för många förskolor och medarbetare. Ojämn fördelning mellan enheterna vad gäller antal förskolor."

"Allt för mycket av det som tidigare varit chefs ansvar läggs ut på pedagogerna, schema, vikarie anskaffning. Svarare att genomföra saker när cheferna så sällan är i verksamheten och vet vad vi gör och hur vi har det."

"vi vill se chefen oftare"

2.4.3. I vilken utsträckning anser du att följande funktioner stödjer och utvecklar arbetet i förskolan?

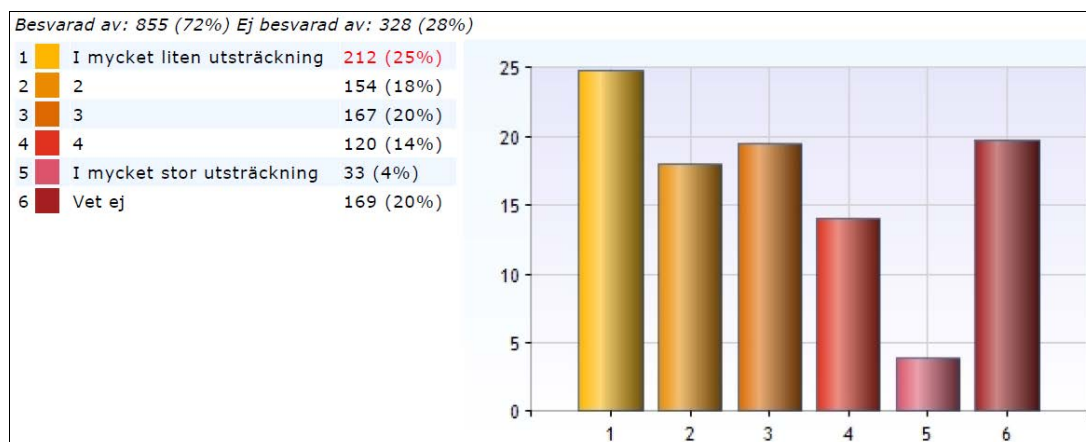
	1. I mycket liten utsträckning	2.	3.	4.	5. I mycket stor utsträckning	Vet ej	Svar
1 Förskolechef	100 (12%)	145 (17%)	256 (30%)	186 (22%)	120 (14%)	36 (4%)	843/1183 (71%)
2 Biträdande förskolechef	64 (8%)	125 (15%)	258 (31%)	242 (29%)	136 (16%)	19 (2%)	844/1183 (71%)
3 Utvecklingsledare	43 (5%)	95 (11%)	210 (25%)	247 (29%)	198 (24%)	48 (6%)	841/1183 (71%)
4 Affärsutvecklare	89 (11%)	97 (12%)	104 (13%)	46 (6%)	8 (1%)	473 (58%)	817/1183 (69%)

De funktioner som frågan avser är förskolechef, biträdande förskolechef, utvecklingsledare samt affärsutvecklare.

Enkätundersökningen visar att medarbetarna på aggregerad nivå ser utvecklingsledarna som den funktion som i högst utsträckning stödjer och utvecklar arbetet i förskolan (53 procent positiva svar), följt av biträdande förskolechef (45 procent positiva svar). Förskolecheferna uppfattas av 36 procent som i stor utsträckning stöda och utveckla arbetet i förskolan. Förskolechefernas roll ifrågasätts mest. En stor andel av de svarande angav "vet ej" vad gäller funktionen affärsutvecklare, varför vi drar slutsatsen att denna funktion i mycket liten utsträckning är känd ute i verksamheterna.

Generellt handlar de lämnade kommentarerna till denna fråga om att det är för långt avstånd från ledningen till verksamheten. Många menar att ledningen inte "bottnar" tillräcklig i verksamheten och har för lite insyn i det dagliga arbetet. En bättre dialog mellan ledning och de på "golvet" efterlyses.

2.4.4. I vilken utsträckning anser du att den nya chefsorganisationen fungerar bättre än den tidigare?



En fjärdedel av de som besvarat enkäten anger att den nya chefsorganisationen i mycket liten utsträckning fungerar bättre än den tidigare, och totalt 366 svarande (43%) ger negativa svar på frågan (dvs anger värde 1 eller 2 på den femgradiga

skalan). Positiva svar (värde 4 eller 5 på den femgradiga skalan) har lämnats från 18 procent av respondenterna. En femtedel av de svarande har angivit "vet ej", vilket kan bero på att de inte var anställda under den tidigare organisationen.

Exempel på kommentarer:

Positiva:

"Bra med överblicken, likställt kvalitetsarbete tex "

"Det som är bättre för oss pedagoger är den pedagogiskautvecklaren som finns i varje område."

"Så mycket bättre, större delaktighet, tydlighet och bättre fungerande organisation i helhet."

"Bra struktur, vet vilken roll alla har"

"Känns mer genomtänkt än tidigare och fler gemensamma strategiska satsningar för alla förskolor i kommunen"

Negativa:

"Bättre med en chef på förskolan, pedagogerna har fått för mycket administration att ta hand om. "

"det var bättre med fler chefer närmare huvudverksamheten, alltså i det dagliga arbetet med barnen och föräldrarna"

"Ser ingen förbättring på något område vad det gäller vår fsk, vi hade det bättre innan."

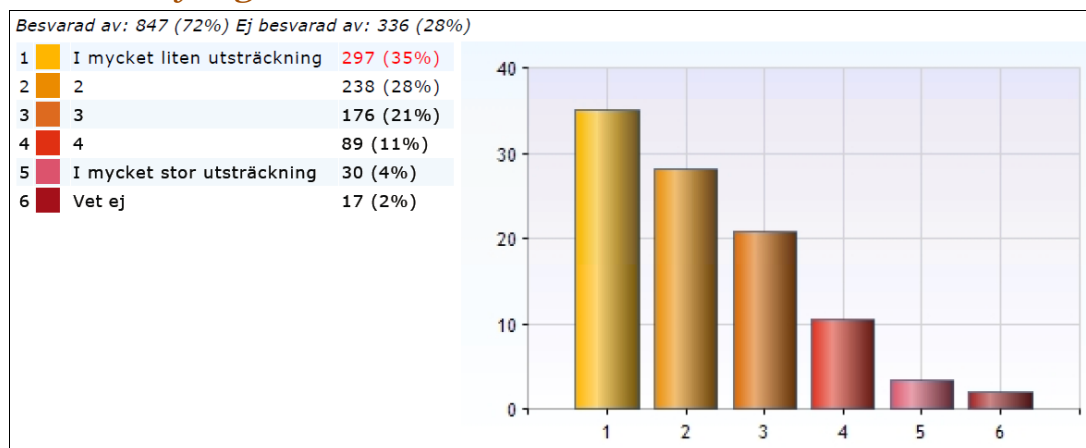
"Cheferna är ännu längre bort från verkligheten än innan. Förskolechefen har enormt många anställda."

"Jag tror att ha en "egen" förskolechef på plats är överlägset. Nu får mailandet ta över att man kunde svänga förbi kontoret och fråga. Och chefen visste hur organisationen fungerade eller inte fungerade. Och kunde utifrån den vetskapen göra förändringar förankrade i sin kunskap om den faktiska verkliga situationen som var på den förskolan."

"Det blev en så otroligt försämring! Jag är mycket besviken!"

"Vi har blivit handlingsförlamade med så många chefer"

2.4.5. I vilken utsträckning anser du att cheferna är tillräckligt synliga i verksamheten?



63 procent av de som besvarat enkäten tycker att deras chefer inte är tillräckligt synliga i verksamheten. 15 procent anger ett positivt svar (värde 4 eller fem på den femgradiga skalan).

Exempel på kommentarer

Positiva:

"biträdande förskolechefen bra. "

"Vi har en bra biträdande som går runt och är synlig det är BRA"

"Bfc syns i verksamheten, äter lunch på avdelningarna då hon är på förskolan och kommer ut på avdelningarna och ser verksamheten. Hon är även delaktig på bla. avdelningsplaneringar.

Negativa:

"Förskolechefen som har det yttersta pedagogiska ansvaret har ALDRIG tid att vara ute i verksamheten."

"Vi får fråga efter dem och boka tid för att de ska visa sig hos oss och intressera sig för oss"

"Även om vi klarar oss själva önskar vi mer tillgängliga chefer som är genuint intresserade av det arbete som bedrivs på förskolan för att tillsammans se utvecklingsområden och utveckla pedagogiken framåt tillsammans. "

"cheferna deltar inte på föräldramöten, fsk happenings, pedagoger och föräldrar vet inte vilken som är chef,,,"

"chefen kommer vissa dagar och när hon dyker upp oanmäld är man ej beredd på att ta upp det man har gått och funderat på. Då kan man bara lämna en halvdan redogörelse för vad man vill ha sagt."

2.4.6. Vilka eventuella förändringar skulle du vilja se i chefsorganisationen

Förslag till förändringar har lämnats av 432 medarbetare i förskolan.

De förändringar som flest tar upp handlar om rollen som biträdande förskolechef. Medarbetarnas önskemål rörande denna funktion är att varje biträdande förskolechef borde ansvara för högst två förskolor. Detta skulle enligt medarbetarna frigöra tid för förskolecheferna att finnas i verksamheten för att se utvecklingsområden, samarbeta med personalgrupperna samt hantera administration som idag medarbetarna gör (schemaläggning, vikarieanskaffning mm).

Vidare lyfter flera svar fram att ledningsorganisationen på ett bättre sätt än idag behöver möjliggöra dialog, insyn och delaktighet i förhållande till medarbetarna på respektive förskola, eller som en svarande uttrycker det "att jag känner VI-KÄNSLAN igen".

En för lång beslutsgång lyfts också fram som ett utvecklingsområde för organisationen, där medarbetare t ex upplever att beslut i vissa frågor inte kan fattas av den man ställt frågan till (vanligen biträdande förskolechef) utan måste tas av högre instans.

En del medarbetare önskar även gå tillbaka till den tidigare organisationen, där en och samma chef ansvarade för såväl personal, ekonomi som det pedagogiska innehållet. Av en del kommentarer kan utläsas att den nya organisationen uppfattas vara för toppstyrd och där medarbetarnas åsikter och förslag inte tas om hand.

Några respondenter jämför med hur de uppfattar att enskilda förskolor organiserar sig och ser detta som eftersträvansvärt:

"Det bästa vore att ha en chef som jobbade halvtid i barngrupp och halvtid som chef, för att de ska kunna utveckla arbetet på bästa sätt. Om man jämför med privata förskolor har de en mycket lägre overheadkostnad och kan därmed spara pengar. På så sätt kan de minska antalet barn i barngrupperna. Ska vi klara konkurrensen med dem måste vi skära ner på de administrativa kostnaderna och lägga pengarna på att minska barnantalet. "

Andra föreslår ett delat chefskap på varje förskola:

"Önskvärt med mer pedagogisk ledning, närmare förskolan. Kanske en organisatorisk ansvarig och en pedagogiskt ansvarig chef som samarbetar på samma förskola. Alltså två biträdande chefer med två olika ansvar. Då har de också stöd av varandra och kan hjälpas åt med arbetsbördan. Samtidigt som den pedagogiska ledningen blir starkare."

3. Sammanfattande slutsatser

Efter genomförd förstudie kan vi konstatera att det i personalgrupperna finns ett omfattande missnöje med nuvarande ledningsorganisation inom förskolan.

Den nya ledningsorganisationen uppfattas av flertalet av de 895 medarbetare som besvarat enkäten, generellt sett, inte ha bidragit till en bättre styrning och utveckling av verksamheten.

Generellt handlar de lämnade kommentarerna till denna fråga om att det är för långt avstånd från ledningen till verksamheten. Många menar att ledningen inte "bottnar" tillräcklig i verksamheten och har för lite insyn i det dagliga arbetet. En bättre dialog mellan ledning och de på "golvet" efterlyses.

Införandet av olika utvecklingsfunktioner har inte fått det genomslag som många tycker vore önskvärt. Samtidigt ska framhållas att utvecklingsledarna är den funktion i den nya ledningsorganisationen som flest medarbetare ser i hög grad stödjer och bidrar till utveckling av verksamheten på förskolorna.

Mot bakgrund av det stora antalet medarbetare som deltagit i undersökningen och med utgångspunkt i de svar och synpunkter som lämnats, rekommenderar vi att en djupare analys görs av ledningsfunktionen i förskolan. En sådan analys bör även innehålla jämförelser och erfarenheter från andra ledningsfunktioner inom såväl privat som offentlig verksamhet i syfte att få en effektiv ledningsfunktion.

Vi vill också betona att undersökningens resultat ger en generell bild och att det kan finnas stora skillnader mellan hur olika enheter eller förskolor uppfattar att ledningsorganisationen fungerar.

Henrik Fagerlind

Projektledare

Eva Blom

Uppdragsledare