

Ledelse og organisering av skoler og barnehager

Utdanningsdirektoratet har svart Fylkesmannen i Oppland om ledelse og organisering av skoler og barnehager etter opplæringsloven, privatskoleloven og barnehageloven.

TOLKNINGSUTTALELSE 04.02.2013

Gjelder

- Opplæringslova - § 9-1. Leiting
- Barnehageloven - § 24. Styrer

Vi viser til e-post av 20.03.2012 med spørsmål om ledelse og organisering av skoler og barnehager etter opplæringsloven, privatskoleloven og barnehageloven. Vi viser også til forvaltningsmelding av 10.09.2012.

I notat vedlagt e-posten ber Fylkesmannen i Oppland på vegne av utdanningsdirektørens arbeidsutvalg om at Utdanningsdirektoratet besvarer følgende spørsmål:

1. Hva er vilkårene for at en leder kan være rektor for to eller flere skoler?
2. Hva er vilkårene for at en leder kan være styrer for to eller flere barnehager?

3. Hva er vilkårene for at en leder for et oppvekstsenter kan være rektor for skoledelen og styrer for barnehagedelen?
4. Hva er vilkårene for at en skole kan ha flere avdelinger som ikke er geografisk samlet?
5. Hva er vilkårene for at en barnehage kan ha flere avdelinger som ikke er geografisk samlet?

Nedenfor følger Utdanningsdirektoratets svar på spørsmålene:

1. Hva er vilkårene for at en leder kan være rektor for to eller flere skoler?

Ledelse i offentlige skoler

Det går fram av ordlyden i opplæringsloven § 9-1 at hver skole skal ha en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse. Opplæringen i skolen skal ledes av rektor. Det står videre at rektor skal holde seg fortrolig med den daglige virksomheten i skolen og arbeide for å videreutvikle virksomheten.

Rektor er den øverste leder ved den enkelte skole. Kravet om rektor som øverste leder gjelder ved alle grunnskoler og videregående skoler, uansett skolens størrelse.

Loven er ikke til hinder for at to eller flere skoler har felles rektor. Vi viser til forarbeidene til lovendringen, Ot, prp, nr. 67 (2002-2003), blant annet s. 23: " ... Dette inneber at alle skolar skal vere underlagde ein rektor med ansvar for opplæringa, og at det vil vere tillate for skolar å ha felles rektor, men berre så langt det da vil vere mogleg for rektor å halde seg fortruleg med den daglege verksemda, med det for auget at denne kan vidareutviklast."

Utdanningsdirektoratet vurderer det slik at kriteriene ovenfor er skjønnsmessige og at vurderingen av hvorvidt to skoler kan ha felles rektor må avgjøres etter en konkret helhetsvurdering i hvert enkelt tilfelle. Vi vurderer det slik at det vil være rektors nærkontakt med skolene som er det viktigste. Det er altså ikke avstanden mellom skolene alene som vil være avgjørende for vurderingen av om rektor kan være rektor ved flere skoler. I tillegg setter vilkåret om at rektor skal holde seg fortrolig med virksomheten ved skolene, krav til rektors tilstedeværelse ved den enkelte skole. Hvor mye rektor må være til stede vil blant annet variere med skolens størrelse og antall årstrinn og tilbud ved den enkelte skole. Det vil for eksempel være lettere å holde seg fortrolig med den daglige virksomheten ved en liten

grunnskole for 1. til 4. årstrinn, enn ved en stor videregående skole med mange elever og ansatte. Det å ha felles rektor for to store skoler som ligger geografisk atskilt vil lett kunne være i strid loven. Rektor skal jo i tillegg til å holde skolen i gang også bruke tilstedeværelsen til å videreutvikle skolen.

Ledelse av private skoler

Privatskoleloven § 4-1 første ledd viser til bestemmelsen i opplæringsloven § 9-1 første ledd om krav til faglig, pedagogisk og administrativ ledelse. I tillegg er det understreket at det, for private skoler, ikke er noe til hinder for at ledelsen blir delt mellom flere personer.

2. Hva er vilkårene for at en leder kan være styrer for to eller flere barnehager?

Det følger av barnehageloven § 17 andre ledd at «[b]arnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høyskoleutdanning som gir barnehagefaglig og pedagogisk kompetanse.».

Begrepet «barnehagen» er knyttet til godkjenningen etter barnehageloven § 10. Slik at hver enkelt godkjenning, er utgangspunktet for vurderingen om det er én barnehage etter barnehageloven § 17 andre ledd.

I merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) fremgår det at med daglig leder menes styrer. Videre står det at «[d]et stilles i utgangspunktet krav om at hver barnehage skal ha en styrer.» Dette er hovedregelen. Årsaken til krav om én styrer per barnehage, er at dette vil bidra til å sette barnehagen i stand til å oppfylle kravet om at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse, jf. barnehageloven § 17 første ledd.

Samling av styrerressurser

I merknadene til bestemmelsen står det at det kan tenkes unntakstilfeller fra krav om at hver barnehage skal ha en styrer der det kan være behov for at flere barnehager samler sine styrerressurser, for eksempel i ett lederteam. Det er en forutsetning at slik samordning ikke fører til svekkelse av styrerressursen. Det betyr at en samling av styrerressursene skal medføre at styrerressursen skal være like god som om barnehagen hadde én styrer.

For at styrerressursen skal være like god som om barnehagen hadde én styrer, blir det

videre forutsatt at det er en hensiktsmessig avstand mellom barnehagene, at styrerteamet har daglig kontakt og at det skjer en daglig oppfølging av hver enkelt barnehage, og at den forskriftsfestede normen for pedagogisk bemanning overholdes.

Kommunen må ved godkjenning og tilsyn foreta en totalvurdering av hvorvidt de barnehager som velger å samordne sine styrerressurser oppfyller kravene som stilles til barnehagedrift i loven.

Én styrer for to eller flere små barnehager

Det går fram av merknadene at rent unntaksvis kan flere små barnehager organiseres sammen som én virksomhet med én styrer, for eksempel der det er vanskelig å få kvalifisert personale. Dette er altså ment som en snever unntaksregel, og i likhet med samling av styrerressurser skal denne ordningen ikke føre til en svekkelse av styrerressursen. Også her må kommunen ved godkjenning og tilsyn vurdere om den samlede virksomheten oppfyller barnehagelovens krav.

Ved vurderingen må det legges vekt på virksomhetens størrelse etter en sammenslåing, barnehagenes geografiske plassering i forhold til hverandre og tilgangen til kvalifisert personale. Utdanningsdirektoratet mener at jo større geografisk avstand det er mellom barnehagene, desto mer taler det for at styrerressursen svekkes og at det ikke kan åpnes for en slik ordning.

3. Hva er vilkårene for at en leder for et oppvekstsenter kan være rektor for skoledelen og styrer for barnehagedelen?

Så lenge de generelle kravene i opplæringsloven § 9-1 første ledd og andre ledd andre punktum er oppfylt, er det ikke noe i veien for at rektor leder andre virksomheter i tillegg til skolen. Det betyr at rektor også kan være leder for samlokalisert grunnskole og barnehage, for eksempel et oppvekstsenter. Forutsetningen er at lovens krav til forsvarlig ledelse er oppfylt både for skolen og barnehagen. For skolen følger kravet av opplæringsloven § 9-1 første ledd, mens tilsvarende krav gjelder for barnehagen etter barnehageloven § 17.

I merknadene til barnehageloven § 17 er det lagt til grunn at felles organisering av skole og barnehage som én mindre virksomhet kan være en løsning i områder der barnehagebarn og

skolebarn til sammen bare utgjør noen få titalls barn. Dette er et grunnvilkår for felles organisering av skole og barnehage etter barnehageloven.

Videre krever en felles organisering av skole og barnehage at lederen oppfyller barnehagelovens krav til styrer i henhold til lovens § 17 og opplæringslovens krav til skolens ledelse § 9-1.

Barnehagen skal som utgangspunkt ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse etter § 17 andre ledd. Det er også viktig å merke seg at barnehageloven inneholder særskilte kompetansekrav for barnehagens styrer. Det følger av merknadene til barnehageloven § 17 at relevante utdanninger for styrerstillingen er utdanning som allmennlærer og utdanning som faglærer (fireårig faglærerutdanning i praktiske og estetiske fag og treårig faglærerutdanning i barnehagepedagogikk som gir kompetanse for tilsetning fra 1.klassetrinn). Personer med annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå som har tatt videreutdanning i barnehagepedagogikk, og som dermed kan bli pedagogiske ledere etter § 18, bør også kunne bli styrere.

For at kravet til rektors kompetanse skal være oppfylt stilles det krav om at rektor har pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper. Det er ikke lenger krav om formell pedagogisk kompetanse i form av lærerutdanning eller annen pedagogisk utdanning; realkompetanse er tilstrekkelig. Dette går fram av forarbeidene til lovendringen, Ot, prp, nr. 67 (2002-2003), blant annet s. 23:

“Det blir dessutan foreslått at lova skal innehalde eit krav om at den som skal tilsetjast som rektor, må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige leiareigenskapar. Når det gjeld kravet om pedagogisk kompetanse og nødvendige leiareigenskapar, er det meint realkompetanse. Dette inneber at departementet framleis foreslår at dei formelle kompetansekrava som gjeld for lærarstillingane, blir oppheva for rektorstillingane.

Når ein skal vurdere kva som er tillate i det konkrete tilfellet, må det også i denne samanhengen brukast skjønn. I tillegg til det som følgjer av rektorkravet, må ein ikkje tape av syne det generelle kravet om at alle skolar skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing. Sjølv om forslaget byggjer på eit krav om realkompetanse, kan utdanningsbakgrunn og erfaring vere viktige moment i den heilskapsvurderinga som må gjennomførast for å ta stilling til om realkompetansekravet er oppfylt i det enkelte tilfellet. Dessutan vil det vere viktig å vurdere behovet ved den enkelte skolen når ein skal vurdere kva slags pedagogisk kompetanse som er relevant. Realkompetansen må vere dokumenterbar.”

Det er også viktig å merke seg at rektor må ha tilstrekkelig tid til å følge med i den daglige virksomheten, både ved skolen og i barnehagen, herunder å videreutvikle virksomheten.

På bakgrunn av kravene til daglig ledelse i både barnehageloven og opplæringsloven, mener Utdanningsdirektoratet at det kun unntaksvis vil være mulig å organisere virksomheter med felles ledelse av både skole og barnehage.

4. Hva er vilkårene for at en skole kan ha flere avdelinger som ikke er geografisk samlet?

Utgangspunktet er at en skole ikke kan ha flere avdelinger som ikke er geografisk samlet. I opplæringsloven brukes ikke begreper som avdelinger og filialer. Det er kun begrepet "skole", "skoleanlegg" mv. som brukes. En skole kan godt bestå av flere bygninger, men skoleanlegget må ligge forholdsvis samlet geografisk sett. Dersom en kommune kaller to geografisk adskilte enheter for en og samme skoler, dvs. to ulike skoleanlegg for en skole, kan det skape forvirring og utfordringer i forhold til flere bestemmelser i regelverket (rådsorganer, ordensreglement, skyss). Vi viser i denne sammenheng også til Geir Helgelands kommentarutgave til opplæringsloven 1. utgave s. 250 hvor det står: "Ut fra begrunnelsen for regelen kan ikke kommunen eller fylkeskommunen omgå forbudet mot felles rektor ved å kalle to skoleanlegg som ligger geografisk adskilt, for én skole."

5. Hva er vilkårene for at en barnehage kan ha flere avdelinger som ikke er geografisk samlet?

Hva utgjør en barnehage

Barnehageloven § 10 første ledd fastslår at kommunen er godkjenningmyndighet. Kommunen skal foreta en konkret helhetsvurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold, jf. §§ 1, 1a og 2. I merknadene til § 10 første ledd stilles det en rekke krav for at en barnehage skal være egnet. Blant annet skal de fysiske rammene, dvs. lokaler og uteområder være egnet for barnehagedrift. Bemanningsplanen må vise at driften vil bli forsvarlig, og at barnehagetilbudet kan oppfylle lovens og rammeplanens krav til barnehagens innhold.

Hva som utgjør en barnehage i barnehagelovens forstand fremgår av barnehageloven § 6. Barnehager er virksomheter som er regelmessig og ett eller flere barn har en ukentlig oppholdstid på mer en 20 timer, og antall barn som er til stede samtidig er ti eller flere når barna er under tre år eller flere når barna er under tre år eller eldre, eventuelt fem eller flere når barna er under tre år, og virksomheten utføres mot godtgjøring. Er disse vilkårene oppfylt, foreligger det en barnehage i barnehagelovens forstand. Det er derfor ikke avgjørende hva virksomheten omtales som, så lenge virksomheten oppfyller vilkårene i § 6.

Det må søkes om godkjenning for hver enkelt barnehage i barnehagelovens forstand. Formålet med bestemmelsen i § 6 er å sikre kvaliteten på virksomheter av et visst omfang og sikre at omsorgen for mange barn på én gang skjer på en betryggende måte innenfor barnehagelovens rammer. For å sikre at dette formålet oppnås, mener Utdanningsdirektoratet at barnehageeier ikke kan søke om én godkjenning av flere barnehager plassert på ulike steder under ett. Dersom barnehagens bygningsmasse ligger forholdsvis tett, taler dette for å anse bygningsmassen som én barnehage. Når barnehagens bygninger er adskilt, for eksempel ved at det er mer enn noen minutters gangavstand mellom bygningene, vil dette i hovedsak måtte anses som flere selvstendige barnehager som hvor det må søkes om godkjenning for hver enkelt. Det samme gjelder der barnehagen ligger på samme sted, men er fysisk og administrativt atskilt.

Vår referanse: 2012/2352