

Fylkesmennene

Skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen

Som en oppfølging av møtet i Fylkesmennenes arbeidsutvalg den 31. januar 2008 sender Utdanningsdirektoratet med dette ut en redegjørelse for kravet til skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået, jf. opplæringsloven § 13-1 fjerde ledd. Bakgrunnen for dette er at bestemmelsen i praksis har foranlediget noen tolknings spørsmål. Dette brevet erstatter notat om samme tema av 26. februar 2008, uten at det er foretatt realitetsendringer.

Kravet til skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen i opplæringslova § 13-1 fjerde ledd heter det at kommunen skal ha "skolefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået". Det har vist seg at bestemmelsen reiser en rekke problemstillinger.

Forarbeidene til opplæringslova § 13-1 viser til Ot.prp. nr 59 (1992-93) s.49. Her uttales blant annet: "Føresegna gev rom for skjøn, men inneber mellom anna at det vart stilt krav til realkompetanse når det gjelde pedagogikk så vel som gjeldande regelverk for skolen (lov, forskrifter, mønsterplan og avtaleverk m.m.). Korleis den ein skilde kommune konkret vil sørgje for den skolefaglege kompetansen vil ikkje departementet gje føresegner om. Kommunane er ulike organisasjon, storleik og kompetanse."

Av loven og forarbeidene kan det altså fastslås hva slags kompetanse det er stilt krav til og at kommunen har en viss grad av frihet mht. hvordan kompetansen "sørgjes for".

Imidlertid er det noen spørsmål som ikke eksplisitt er besvart i lovteksten eller i forarbeidene til bestemmelsen:

1. Det fremgår det ikke av lov eller av forarbeidene hvilke krav som stilles til omfanget av den skolefaglige kompetansen i kommuneadministrasjonen.
2. Det er heller ikke nærmere angitt hvilken plass i kommunens administrasjon den skolefaglige kompetansen skal forefinnes, eksempelvis om kompetansen må forefinnes i organisasjonens beslutningslinje, etc.
3. Videre fremgår det heller ikke hvorvidt en funksjon som skolefaglig kompetent person kan kombineres med andre funksjoner i kommunen, for eksempel rektorfunksjonen ved en av kommunens skoler.

For å konkludere på ovennevnte 3 problemstillinger må det ses hen til formålsbetraktninger og tilgrensende bestemmelser i lovgivningen.

En nærmere presisering av kravet til skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen

Kommunen v/ kommunestyret er ansvarlig for at bestemmelsene i opplæringslova med forskriftsverk etterleves i hele kommunens organisasjon, herunder på den enkelte skole og overfor den enkelte elev, jf. oppl. § 13-10 første ledd og kommuneloven § 6. Motivasjonen bak kravet til skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen er åpenbart å sette kommunen i stand til å løse sine plikter etter opplæringslovgivningen på en forsvarlig måte, og herunder sikre at elevene får det opplæringstilbudet som de har krav på. Kravet til skolefaglig kompetanse er nært knyttet til kravet til kommunen om et forsvarlig system, jf.

oppl. § 13-10 andre ledd. Dette kravet innebærer at kommunen skal ha et forsvarlig system for bl.a. å avdekke lovbrudd og for å sette i verk adekvate tiltak for å bringe avdekte lovbrudd i samsvar med regelverket. Et forsvarlig system etter oppl. § 13-10 vil vanskelig kunne realiseres og følges opp og vedlikeholdes uten riktig og tilstrekkelig skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen. Det er videre på det rene at kompetanse ikke i seg selv er noen tilstrekkelig suksessfaktor; kompetansen må være knyttet til, og ha innflytelse på, de beslutninger som tas.

På grunnlag av ovennevnte kan kravet til skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen oppsummeres og presiseres på følgende måte:

- Kommunen skal besitte tilstrekkelig og relevant skolefaglig kompetanse til å kunne løse sine oppgaver etter opplæringslovgivningen på en forsvarlig og regelverkskonform måte. Hva som er tilstrekkelig kompetanse må vurderes konkret, bl.a. ut i fra kommunens organisasjon, størrelse og kompleksitet
- De skolefaglige kompetente personene i kommuneadministrasjonen skal ha innflytelse på de skolerelaterte beslutninger som tas i kommunen

Særlig om funksjonsdeling

Ett spørsmål av noe mer spesifikk karakter er hvorvidt en person som ivaretar den skolefaglige kompetansefunksjonen etter § 13-1 fjerde ledd også kan ivareta andre opplæringsrelaterte funksjoner i kommunen, for eksempel funksjonen som rektor ved en skole i den samme kommunen. I denne forbindelse vises det også til brev av 26. mars 2007 fra Utdanningsdirektoratet til Fylkesmannen i Hordaland, som delvis fravikes i det følgende.

Utdanningsdirektoratet ser at det for små kommuner av praktiske og økonomiske grunner kan være behov for å finne alternative løsninger for å oppfylle lovkravet om skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået. Det er imidlertid ikke adgang til å dispensere fra lovens krav.

I opplæringsloven § 13-1 fjerde ledd heter det at kommunen skal ha den skolefaglige kompetansen "i kommuneadministrasjonen over skolenivået" Dette statuerer etter direktoratets oppfatning ett delegasjonsforbud.

For at rektorfunksjonen og funksjonen som skolefaglig kompetanseperson etter dette skal kunne la seg kombinere for en og samme person, må funksjonene arbeidsrettslig holdes fra hverandre, typisk ved separate arbeidsforhold for hver av funksjonene.

En eventuell funksjonsdeling må vurderes opp i mot følgende kriterier:

- Den skolefaglige kompetansefunksjonen skal ivaretas på en tilfredsstillende måte hva arbeidsmengde angår. Dersom vedkommende er den eneste som skal ivareta funksjonen som skolefaglig kompetent person i kommuneadministrasjonen, må vedkommende ved siden av andre plikter ha tilstrekkelig restkapasitet til også å løse oppgavene etter oppl. § 13-1 fjerde ledd
- Funksjonsdelingen må være forenlig med rektors ansvar og arbeidsoppgaver, jf. oppl. § 9-1
- Det må ikke foreligge konflikt mellom de respektive roller. Forhold som potensielt vil kunne føre til konflikt er eksempelvis at den skolefaglige kompetente personen i kommunen har instruksjonsmyndighet over rektoren(e) ved skolene i kommunene. Videre vil det kunne være problematisk dersom den skolefaglige kompetente personen er involvert i klagesaker som berører skolene, eller har innflytelse over

bevilgninger som tilkommer skolene. Vedrørende klagesaker vil dette kun gjelde i de tilfeller hvor det ikke er statlig klage, jf. Kap. 15 i opplæringslova.

Den ovennevnte vurderingen må foretas i hvert enkelt konkret tilfelle, bl.a. med hensyn til kommunens organisasjonsform, den skolefaglig kompetente personens plassering i organisasjonen, etc.

Selv om nevnte funksjonsdeling etter dette i prinsippet kan være forenlig med regelverket, antas det den i mange tilfeller problematisk å gjennomføre på en forsvarlig måte.

Hvorvidt den skolefaglige kompetansen lar seg kombinere med andre funksjoner i kommunen, vil bero på en helhetsvurdering av om funksjonene lar seg kombinere på forsvarlig vis. Utgangspunktet er at kommunen selv kan delegere oppgaver innenfor sin organisasjon (ansvaret vil imidlertid alltid hefte ved kommunen), men delegasjonen må være forsvarlig

Konklusjon

Dersom det etter en vurdering fremstår som forsvarlig og forenlig med relevant lovgivning at skolefaglig kompetent personen i kommuneadministrasjonen også innehar en annen funksjon i kommunen, anser ikke Utdanningsdirektoratet dette for å være i strid med opplæringsloven § 13-1 fjerde ledd. En eventuell deling av funksjonene skolefaglig kompetent og rektor, eller andre funksjoner på lavereliggende nivåer, må gjennomføres arbeidsrettslig og kan ikke foretas gjennom delegasjon.

Med hilsen

Cathrine Børnes
avdelingsdirektør

Jostein Aune
seniorrådgiver