



FYLKESMANNEN  
I ROGALAND

# **TILSYNSRAPPORT**

## **Samorganiserte skoler**

**Sandnes kommune**

**2014**

## Innhold

1. Bakgrunn .....	3
2. Rettslige krav .....	3
3. Dokumentasjon og vurdering .....	4
3.1 Rektors fortrolighet med daglig virksomhet, jf opplæringslovens § 9-1.....	4
3.2 Organ for brukermedvirkning, jf opplæringslovens kapittel 11 .....	6
4. Varsel om pålegg om retting .....	6
4.1 Rektors fortrolighet med daglig virksomhet, jf opplæringslovens § 9-1.....	6
4.2 Organ for brukermedvirkning, jf opplæringslovens §§ 11-1 og 11-1a .....	7
5. Oppfølging av tilsynet .....	7

## 1. Bakgrunn

Fylkesmannen gjennomførte i 2008-09 et tilsyn med rektorsituasjonen ved de samorganiserte skolene i Sandnes. I tilsynsrapporten, datert 19.3.2009, konkluderes det uten pålegg, men med varsel om at Fylkesmannen skal gjennomføre et nytt tilsyn. Dette tilsynet ble varslet 12.4.2013, og Fylkesmannen mottok skriftlig dokumentasjon fra Sandnes kommune i juni og august samme år. I brev av 3.9.2013 ble det bedt om ytterligere dokumentasjon, og denne ble mottatt her 4.10.2013.

## 2. Rettslige krav

Fylkesmannens hjemmel for tilsyn er forankret i opplæringslovens § 14-1 og delegert myndighet fra Utdanningsdirektoratet.

Kravet til forsvarlig ledelse er fastslått i opplæringslovens § 9-1, der det står:

*”Kvar skole skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing.*

*Opplæringa i skolen skal leiast av rektorar. Rektorane skal halde seg fortrulege med den daglege verksemda i skolane og arbeide for å vidareutvikle verksemda. Den som skal tilsetjast som rektor, må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige leiareigenskapar. Rektorar kan tilsetjast på åremål.*

*Departementet kan etter søknad gjere unntak frå reglane i andre ledd og gi høve til andre måtar å organisere leiinga på.”*

Regelen om forsvarlig ledelse ble endret med virkning fra 1. januar 2004, og formålet var blant annet å styrke rektorkravet. Fram til 2004 ga loven åpning for unntak fra rektorkravet for små skoler med elevtall under 30.

Ved endringen vedtatt i 2003 ble rektorkravet styrket ved at det ikke lenger ble gitt unntak fra rektorkravet. Heretter skal alle skoler ha en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse, og det er slått fast at opplæringen i skolen skal ledes av rektor. Samtidig er det åpnet for at skoler kan ha felles rektor, men bare dersom det er mulig for rektor å holde seg fortrolig med den daglige virksomheten. Det er understreket i merknaden til § 9-1 at ved slike ordninger må *”i alle tilfelle (må) kravet om forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing vere oppfylt for kvar enkelt skole”*. Rektorkravet innebærer videre at den øverste faglige, pedagogiske og administrative ledelsen ved den enkelte skole ikke kan splittes opp og fordeles på flere personer. Dette er ikke til hinder for at det for eksempel blir tilsatt en kontorsjef som er underlagt rektor, og som kan avlaste rektor med administrative oppgaver.

Rektor kan som hovedregel delegere lederoppgaver til underordnede på skolen, så lenge dette ikke innebærer at den myndighet rektor har, blir ivaretatt på uforsvarlig måte. Delegering innebærer likevel ikke at rektor kan bli fratatt lederansvaret for virksomheten. På visse enkeltstående områder er det forbud mot at rektor delegerer sin myndighet; det gjelder for eksempel vedtak om bortvisning av elever, jf. § 2–10 i opplæringsloven.

I kommentarutgave til opplæringsloven (Helgeland 2006) viser Geir Helgeland til at loven ikke er til hinder for at to eller flere skoler har felles rektor. Det fremholdes videre at *”det generelle kravet om at rektor skal holde seg fortrolig med den daglige virksomheten ved skolene, setter imidlertid krav til rektors tilstedeværelse ved den enkelte skole. Det er rektor personlig som skal oppfylle dette generelle kravet.”* Helgeland peker på at hvor mye rektor

må være til stede, blant annet vil 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.-4. årstrinn enn ved en stor videregående skole. Helgeland konkluderer med at felles rektor for to store skoler som ligger geografisk adskilt normalt vil være ulovlig, noe som understrekes av at rektor ikke bare skal holde skolen i gang, men bruke tilstedeværelsen til å utvikle skolen.

Det påligger skoleeier å ha ansvaret for at den enkelte skole har en forsvarlig ledelse, herunder forsvarlig utøvelse av rektorfunksjonen. Skoleeier skal gjennom systemet skoleeier er pålagt etter oppl. § 13-10 andre ledd, sikre at ledelsen på den enkelte skole utøves på en måte som er i henhold til opplæringsloven. Dersom skoleeier velger felles rektorfunksjon ved flere skoler, bør det stilles som et absolutt minimumskrav at skoleeier har et forsvarlig system på plass etter oppl. 13-10 andre ledd. Dette begrunnes i at det er større risiko for svikt ved en deling av rektorfunksjonen ved flere skoler, enn dersom det er en rektor per skole.

Opplæringslovens kapittel 11 omhandler brukermedvirkning i skolen. Her slås det fast at hver grunnskole skal ha et samarbeidsutvalg (§11-1), skolemiljøutvalg (§11-1a), elevråd (§11-2), og et foreldreråd (§11-4).

### **3. Dokumentasjon og vurdering**

#### **3.1 Rektors fortrolighet med daglig virksomhet, jf opplæringslovens § 9-1**

##### **Soma-Stangeland**

Resultatenheten består av en stor og en liten skole. Soma har 63 elever, mens Stangeland har 499 elever. Elevtallsutviklingen viser en svak tendens til nedgang i elevtallet ved Soma og en økning ved Stangeland.

Den innsendte dokumentasjonen viser til gode resultater på de nasjonale prøvene, FAU ved begge skolene er fornøyd med organiseringen, og kommunen betegner resultatenheten som vellykket. Rektor har i innsendt dokumentasjon gjort rede for organisering av skolenes ledelse og egen tilstedeværelse ved de to skolene.

##### Konklusjon:

Fylkesmannen finner det sannsynliggjort at rektor holder seg fortrolig med den daglige virksomheten ved skolene.

##### **Riskafjorden**

Hommersåk skole har 123 elever inneværende skoleår, mens Maudland skole har 192 elever. Førstnevnte skole er i en prosess hvor den går fra å være en 1-4 skole til å bli en 1-7 skole. Inneværende skoleår er skolen en 1-6 skole. Skolens fremtid har vært usikker de siste årene, men Bystyre i Sandnes kommune vedtok den 19.11.2013 at skolen skal være en 1-7 skole, og at den skal utvides med brakker for å få nok rom. Med dette forventes fortsatt økning i elevtallet på Hommersåk skole. Ved Maudland skole har elevtallet sunket de siste årene. Skolene har, og forventes å fortsette med, å nærme seg hverandre i elevtall. Det finnes ikke en fast definisjon på hva som er en stor og en liten skole, men statistisk sentralbyrå opererer med

en tredeling, hvor skoler med mindre enn 100 elever betegnes som små skoler, og skoler med mer enn 300 elever som store. Uavhengig av hvordan en definerer skolestørrelse, kan ikke Riskafjorden skoler betegnes som en resultatenhhet med en stor og en liten skole. Som vist til over, konkluderer Helgeland (2006) med at felles rektor for to store skoler som ligger geografisk adskilt normalt vil være ulovlig. Da Sandnes kommune innførte sammenslåtte resultatenhheter med felles rektor, var disse basert på en stor og en liten skole. Dette er, slik Fylkesmannen ser det, ikke lenger tilfellet ved Riskafjorden skoler.

Gruppestørrelsen ved Hommersåk skole (basert på GSI) har økt de siste årene, og er større enn ved Maudland. Det gis også flere ordinære undervisningstimer per elev ved Maudland enn ved Hommersåk. Sett i forhold til snittet i Sandnes kommune, ligger Hommersåk over på gruppestørrelse og under på ordinære undervisningstimer per elev. Maudland har lavere gruppestørrelse og flere ordinære timer per elev enn snittet i kommunen. Disse tallene kan tyde på ulik ressursinnsats, men forskjellen mellom skolene kan delvis forklares med ulik andel spesialundervisning.

Hommersåk skole gjennomførte nasjonale prøver for første gang i fjor. Mens Maudland skole hadde resultater langt over gjennomsnittet i kommunen, hadde Hommersåk skole resultater langt under snittet. For eksempel var mer enn halvparten av elevene ved Hommersåk skole på laveste mestringsnivå i lesing, mot ingen elever ved Maudland skole.

Slik Fylkesmannen leser dokumentet "Rapport Riskafjorden", vurderer kommunen at forutsetningene for de to skolene er like med tanke på demografiske parametre i skolekretsene. Disse ligger for øvrig likt med snittet for hele kommunen. Skolen forklarer de svake resultatene ved Hommersåk skole med ustabilitet på trinnet.

Resultatene for de nasjonale prøvene i år viser en bedring i engelsk og lesing ved Hommersåk skole, i forhold til i fjor. Men fremdeles er halvparten av eleven på laveste mestringsnivå i lesing, og ingen gutter er på høyeste nivå. I regning er det noe svakere resultat enn i fjor, og halvparten av jentene er på laveste mestringsnivå i regning, dette er en økning fra i fjor. Maudland skole har en tilbakegang i alle de nasjonale prøvene fra i fjor, men ligger fremdeles over kommunesnittet i engelsk og lesing.

Etter Fylkesmannens forrige tilsyn på området reetablerte Sandnes kommune et rektornettverk for de samorganiserte skolene, tok i bruk et balansert målstyringsverktøy som skulle rapportere separat på begge skolene som inngikk i resultatenhhetene, og de innførte praksis ved at begge skolene i resultatenhheten skulle levere separate resultatvurderinger. Alle disse tiltakene er nå avviklet. De samorganiserte skolene følges nå likt opp som alle andre skoler i kommunen gjennom et kvalitetssystem som er bygget opp av en egenvurdering, utviklingssamtale, ledersamtale, resultatvurdering og oppfølgingssamtale.

I referatet fra utviklingssamtalen for Riskafjorden skoler i 2013, oppsummerer rektor med at skolen, til tross for utfordringer, er på beina, og at dette støttes opp av resultatene på de nasjonale prøvene: "Spesielt fremheves to pedagoger på årets 5.trinn. Deres entusiasme og profesjonalitet i forhold til elevenes læring er en av hovedgrunnene til de gode resultatene på årets 5.trinn." Rektor oppsummerer her resultatenhheten på bakgrunn av en skole.

I Sandnes kommunes utgreiing fremgår det at de ønsker å øke rektors tilstedeværelse ved Hommersåk skole, og at skolens ledelse ikke i like stor grad som Soma-Stangeland har lyktes med å skape en felles identitet blant de ansatte.

I skolens egen vurdering nevnes at personalet ved Hommersåk skole gir uttrykk for at ledelsen ikke er nok tilstede. FAU ved Hommersåk skole ytrer misnøye med organiseringen, peker på en konstant usikkerhet og hevder at Maudland skole favoriseres på bekostning av Hommersåk skole. Både rektor og kommuneadministrasjonen viser til at politisk og administrativt initierte forslag til endringer i skolestruktur har ført til mye støy, og at dette er utenfor rektors kontroll.

Fylkesmannen vurderer det slik at intensjonen med lovendringen som åpnet opp for felles rektor, er brutt når rektor er leder for to skoler med relativt likt og høyt elevtall, på to skoler som ligger ulikt geografisk plassert. Vi finner det urimelig å forvente at en rektor vil kunne holde seg fortrolig med daglig virksomhet og arbeide for å videreutvikle virksomheten ved begge skolene, slik opplæringslovens § 9-1 krever.

#### Konklusjon:

Det er ikke sannsynliggjort at rektor holder seg fortrolig med daglig virksomhet ved Hommersåk skole og Maudland skole.

### **3.2 Organ for brukermedvirkning, jf opplæringslovens kapittel 11**

Kapittel 11 i opplæringsloven slår fast at det ved hver grunnskole skal være et samarbeidsutvalg, skolemiljøutvalg, elevråd og foreldreråd. Utgangspunktet for resultatene er at de består av to ulike skoler med felles rektor.

I følge innsendt dokumentasjon har Riskafjorden skoler elevråd ved begge skolene, felles samarbeidsutvalg, felles skolemiljøutvalg, og FAU ved begge skolene (med de fleste møtene felles). Soma-Stangeland har også egne elevråd og foreldreråd, samt felles samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg. Denne organiseringen er i strid med opplæringslovens §§ 11-1 og 11-1a.

#### Konklusjon:

Både Riskafjorden skoler og Soma-Stangeland skoler bryter opplæringslovens §§ 11-1 og 11-1a ved å ha felles samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg.

## **4. Varsel om pålegg om retting**

Med hjemmel i opplæringslovens § 14-1 tredje ledd, og på bakgrunn av det som går fram av rapporten, gir Fylkesmannen følgende forhåndsvarsel om pålegg:

### **4.1 Rektors fortrolighet med daglig virksomhet, jf opplæringslovens § 9-1**

Sandnes kommune må sørge for at:

- a. Hommersåk skole og Maudland skole har en egen rektor ved hver skole

#### **4.2 Organ for brukermedvirkning, jf opplæringslovens §§ 11-1 og 11-1a**

Sandnes kommune må sørge for at:

- a. alle skolene som inngår i resultatenehetene Soma-Stangeland og Riskafjorden skoler har egne samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg

#### **5. Oppfølging av tilsynet**

Sandnes kommune må innen 11.05.2014 rette de varslede lovbruddene. Kommunen må også innen den samme fristen sende inn en skriftlig erklæring om at lovbruddene er rettet. Det må gå frem av den skriftlige erklæringen hvordan rettingen har skjedd. Dokumentasjon som viser hvordan lovbruddene er rettet, må også sendes inn.

Med bakgrunn i den skriftlige erklæringen og tilhørende dokumentasjon fra kommunen, vil Fylkesmannen vurdere om tilsynet kan avsluttes, eller om Fylkesmannen vil fatte vedtak om pålegg om retting.

Et eventuelt vedtak med pålegg om retting vil være et enkeltvedtak etter forvaltningslovens § 2 bokstav b. Dette enkeltvedtaket kan påklages, og Utdanningsdirektoratet er klageinstans.

Stavanger 10.2.2014

Hallgeir Bø  
fung. utdanningsdirektør

Thomas Wegner Thomassen  
tilsynsleder