

Delrapport 3

Lierne kommune – innsparinger på oppvekstområdet fra 2018.

Organisering av skoler og barnehager i Nordli og Sørli som oppvekstsenter



LIERNE DEN 18. APRIL 2017

PATRIK LUNDGREN, SEKRETÆR UTVALGET

Innholdsfortegnelse

Bakgrunn/Oppgave	2
Mål.....	2
Oppvekstsenter – lovhjemmel og krav.....	2
Ledelse og organisering av barnehager.....	2
Hva er vilkårene for at en leder kan være styrer for to eller flere barnehager?.....	3
Samling av styrerressurser	3
Én styrer for to eller flere små 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 barnehage kan ha flere avdelinger som ikke er geografisk samlet?	5
Antall barn/elever på et oppvekstsenter	6
Oppvekstsenter i Lierne kommune	6
Oppvekstsenter i Lierne, en oppsummering	7

Bakgrunn/Oppgave

Innsparingsutvalget som skal redusere årlige driftskostnader kr. 2 000 000,- innenfor oppvekstområdet i Lierne kommune, har i møte den 28. mars bestilt en utredning på å vurdere muligheten for å drifte skoler og barnehager i Nordli og Sørli som oppvekstsenter. Denne korte utredningen skal se nærmere på:

- Handlingsrom og begrensninger rundt lovhjemler og andre praktiske aspekter.
- Forutsetninger for å kunne lykkes som oppvekstsenter

Dette arbeidet samsvarer med hovedaktivitet 6 og 7 i prosjektplanen for innsparingsutvalgets arbeid.

Mål

Målet med utredningen er å gi grunnlag til innsparingsutvalget for å vurdere om det å drifte skoler og barnehager som oppvekstsenter kan gi noen reduserte driftskostnader, eventuelt noen praktiske gevinster innenfor den samme økonomiske rammen som i dag.

Oppvekstsenter – lovhjemmel og krav

Det første som må gjøres, er å definere hva et oppvekstsenter er. Det finnes ulike definisjoner på oppvekstsenter, men en enkel og tydelig definisjon er at oppvekstsenter er «*Barnehage og skole under samme tak med felles ledelse*»¹.

I Norge har flere kommuner opprettet oppvekstsentre hvor barnehage, skole og SFO er samlokaliserte og gjerne med felles ledelse. Oppvekstsentre har eksistert siden begynnelsen av 1990-tallet i Norge. Det finnes ikke noen god statistikk på hvor mange oppvekstsenter som finnes i Norge. I 2007 ble det gjennomført en større undersøkelse av Rambøll Management på vegne av KS. Den viste at det da var 132 kommuner som hadde felles ledelse innenfor skole og barnehage i deler eller hele kommunen².

Når det gjelder lovhjemmel for et oppvekstsenter, så er det i hovedsak avklaringer rundt ledelse som er avgjørende. I 2012 gjorde Utdanningsdirektoratet en tolkningsuttalelse etter henvendelser fra Fylkesmannen i Oppland, for å se nærmere på handlingsrom og begrensninger i lovgrunnlag for oppvekstsenter. Nedenfor en direkte avskrift av denne tolkningsuttalelsen, som sist ble endret i november 2015³:

Ledelse og organisering av barnehager

- **Det er et snevert unntak at flere små barnehager kan organiseres sammen som én virksomhet med én styrer, for eksempel der det er vanskelig å få kvalifisert personale.**

¹ Oppvekstsenter. Barnehage og skule hand i hand (Kristoffer Melheil. red.). Sogne-Prent 2011

² Oppvekssenter. Opplæring i nærmiljøet frå spedbarn til tenåring (Kristoffer Melheim)

³ Ledelse og organisering av barenhager. Tolkningsuttalelse fra Udir, sist endret november 2015. Hentet fra internett den 17.04.17: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk-barnehage/ovrige-tema/Ledelse-og-organisering-av-barnehager/>

- På bakgrunn av kravene til daglig ledelse i både barnehageloven og opplæringsloven, mener vi at det kun unntaksvis vil være mulig å organisere virksomheter med felles ledelse av både skole og barnehage.
- Barnehageeier kan ikke søke om én godkjenning av flere barnehager plassert på ulike steder under ett.

Gjelder:

- Barnehageloven § 17. Styrer
- Barnehageloven § 10. Godkjenning
- Barnehageloven § 6. Virksomhetens plikt til å søke godkjenning

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

Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høgskoleutdanning som gir barnehagefaglig og pedagogisk kompetanse (barnehageloven § 17 andre ledd).

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 «det 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, barnehagens 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.

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 utdannelse; 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.

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

Barnehageloven § 10 første ledd fastslår at kommunen er godkjenningsmyndighet. 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 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.

Tolkningsuttalelsen inneholder både en vurdering på felles ledelse mellom skole og barnehage, samt mellom flere barnehageavdelinger. Begge delene er relevante i innsparingsutvalgets arbeid våren 2017 i Lierne.

Antall barn/elever på et oppvekstsenter

Slik det fremkommer i uttalelsen, så er det fullt mulig med felles ledelse mellom skole og barnehage. I merknaden til barnehageloven så står det at felles organisering av forbeholdt enheter med noen få titalls barn. Det er også slik de fleste oppvekstsentrene er organisert. Et eksempel finner vi fra egen kommune. Tunnsjø oppvekstsenter var organisert som et oppvekstsenter, med en todelt skole og en en-avdelings barnehage. De siste årene var det litt i overkant av 10 elever i skolen (1.-7. årstrinn), samt ca. 5 barn i barnehagen. Det finnes mange eksempler på oppvekstsenter med ca. 20-40 barn i skolen, og ca. 10 barn i barnehage. Dette samsvarer fullt ut med merknaden til barnehageloven.

Ut fra en slik avgrensning, så vil det ikke være grunnlag for å samlokalisere skole og barnehage med felles ledelse i hverken Sørli eller Nordli.

Samtidig er det slik at det finnes eksempler på oppvekstsenter i fylket som er av en lignende størrelsesorden som den vi vil ha i Lierne innen noen få år.

- I Røyrvik er skole og barnehage de siste årene organisert som et oppvekstsenter. Det er likevel for tidlig å uttale seg om dette er en god ordning, siden de enda ikke er samlokalisert. Samlokalisering vil skje i løpet av 2017, etter at det gamle biblioteket bygges om til barnehagelokaler samtidig som at det biblioteket skal flyttes til den nye hallen som blir ferdig i løpet av høsten 2017.
- I Åfjord finnes det et oppvekstsenter som har ganske lik størrelse som det barne- og elevtallet vi ser ut til å få i Lierne i årene fremover⁴:

Stokksund oppvekstsenter er nærskole for barna som bor på Revsnes (Innlandet), Stokkøya, Linesøya, Harbak og i Herfjord i Åfjord kommune. Skolebygget sto ferdig i januar 2012. Den rommer i dag 64 elever og 18 ansatte. Skolen er en barne- og ungdomsskole. Den organiseres per i dag fådelte (flere årstrinn sammen, når det er få elever). Det er seks kontaktlærere på 10. trinn, men hovedinndelinger er 4-delt. Oppvekstsenteret har også en nybygd to-avdelings barnehage. Sistnevnte har 26 barn og 9 ansatte.

Det er derfor ikke størrelsen i dag som er en avgrensende faktor får å vurdere et eller to oppvekstsenter i Lierne. Det som derimot er en utfordring er samlokalisering. Skal en oppnå en positiv effekt av organisering til et oppvekstsenter så bør barnehagen og skolen befinne seg innenfor de samme lokalene med felles uteområde, noe også definisjonen poengterer.

Oppvekstsenter i Lierne kommune

I dag bruker skolene/SFO 110 % ledelse, samt 20 % merkantil ressurs i Lierne. Barnehagene har 60 % styrerressurs. I Sørli er styrerressursen midlertidig utvidet til 80 %, da det skal organiseres 3 avdelinger. Det er derfor 170 % ledelse pluss 20 % merkantil ressurs både i Nordli og Sørli. En sammenslåing av enhetene ville kunne redusere noe av ledelsesressursene, da en da vil få personal-, budsjett- og økonomiansvar til en person. Ved å redusere med ca. 20 % per enhet, samt å redusere antall ledere fra totalt 3 til 2 per lokasjon, så vil en kunne spare ca. kr. 150.000,- per oppvekstsenter som blir opprettet.

⁴ <https://www.afjord.kommune.no/tjenester/barn-og-skole/skoler-og-barnehager/stokksund-oppvekstsenter/>

I Åfjord har en i dag ?? % ledelse, og i Røyrvik er det 140 % ledelse. Delegeringsreglementet i Røyrvik er slik at enhetsleder for oppvekstsenteret har flere oppgaver enn styrere og rektorer i Lierne, hvor en har flere oppgaver på kommunenivå, f. eks elevpermisjoner samt vedtak om spesialundervisning.

Slik barne- og elevtallet viser, spesielt sett opp mot eksemplet fra Åfjord, så vil det være rom for å organisere skolene og barnehagene i Lierne som oppvekstsenter. Hvorvidt et oppvekstsenter ut fra en pedagogisk vurdering vil være en organisering som er å foretrekke før barnehager og skoler som egne enheter tar ikke denne utredningen stilling til. Dette er et utredningsarbeid som må gjennomføres før en eventuelt tar stilling til oppvekstsentermodellen i Nordli og/eller Sørli. Samtidig så kan en peke på noen praktiske og pedagogiske momenter med et oppvekstsenter:

- Et oppvekstsenter gir en større enhet, og kan derfor gi større fleksibilitet i forhold til personale
- Foreldre og barn/elever får en enhet å forholde seg til over mange år.
- Sammenheng mellom skole, SFO og barnehage blir tydeligere.
- Tilleggsordninger, som f. eks matordning, kan organiseres i et bedre system når skole, SFO og barnehage er sammen.
- utfordringer og muligheter med felles kultur.

En forutsetning for å oppnå de fordelene som nevnes ovenfor er at oppvekstsenteret er samlokalisert slik at en føler felles tilhørighet. Dette gjelder både i Nordli og Sørli. Til tross for at en i Sørli har barnehage og skole nært hverandre, så kan det være utfordrende å få dette å fungere som en enhet, da det tross alt er helt adskilte bygninger og uteområder. I Røyrvik er signalene at en enda ikke oppfatter seg som et oppvekstsenter, siden en ikke bruker de samme lokalene. På Statland i Namdalseid prøvde en i en periode felles ledelse til skole og barnehage uten at de var samlokalisert. Dette gikk en vekk fra, da erfaringene var at tiden på skole for rektor spiste opp barnehagetiden. I stedet har en slått sammen styrerressursen mellom to barnehager, noe som oppvekstsjefen i Namdalseid vurderer som en bedre løsning. Å samlokalisere skole og barnehage slik en skal gjøre i Røyrvik, og som en har gjort i Stokksund, ser derfor ut å være en forutsetning for en god organisering av skole og barnehage som en felles enhet.

Oppvekstsenter i Lierne, en oppsummering

- Det er mulig å organisere barnehage og skole i Nordli og Sørli som oppvekstsenter innenfor dagens lovverk.
- Organiseringa av oppvekstsenter vil kunne redusere noe av det totale behovet til ledelse, men det er viktig at kravene i forhold til barnehageloven og opplæringslova oppfylles. En overgang til to oppvekstsentre vil ut fra dagens ressursnivå kunne medføre en total reduksjon på ca. kr. 300 000,-.
- En viktig suksessfaktor for oppvekstsenter er samlokalisering. Dette er selve grunndefinisjonen for oppvekstsenter. I dag er barnehage og skole ikke samlokalisert, og dette vil være en viktig forutsetning for at en skal kunne oppnå fordelene av oppvekstsenterorganisering.
- Oppvekstsenter vil derfor i dag være vanskelig å gjennomføre uten større bygningsmessige endringer. Oppvekstsenter er derfor vanskelig å gjennomføre i dag, men bør vurderes nærmere ved en eventuell vurdering av bygging av ny barnehage i Sandvika, eller at elevtallet går ned så mye at en kan samlokalisere innenfor dagens bygningsmasse i skolene.