

Alle barn har rett til...

Fylkesmennenes tilsyn med barnehage-
og opplæringsområdet i 2016



Kort om Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet er en etat for barnehage, grunnskole og videregående opplæring under Kunnskapsdepartementet. Arbeidsfeltet vårt er bredt, og spenner fra læreplaner og rammeverk, eksamen og analyser, til regelverk og tilsyn. Utdanningsdirektoratet er den overordnede nasjonale, faglige myndigheten for tilsynsarbeid.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
1. Tilsyn – hvem, hva og hvordan?	6
Hvem gjør hva i tilsynsarbeidet?	6
Hvordan velger vi ut hvem og hva vi skal føre tilsyn med?	7
2. Funn fra tilsyn på barnehageområdet	8
Kommunenes virkemiddelbruk (veiledning og tilsyn)	9
Godkjenning av barnehager	11
Finansiering av private barnehager	12
Dispensasjon fra utdanningskravet	12
3. Funn fra tilsyn på opplæringsområdet	13
Felles nasjonalt tilsyn	14
Skoleeiers ansvarlige system	18
Fylkesmennenes egeninitierte tilsyn	18
Spesialundervisning	21
Gratisprinsippet	24
Nasjonale prøver	24
Opplysningsplikt til barneverntjenesten	25
4. Hva gjør vi videre?	26
Vedlegg	28

Sammendrag

Fylkesmennene fører tilsyn med offentlige skoleeiere og med kommunen på barnehageområdet. I denne rapporten oppsummerer vi tilsynene som ble gjennomført i 2016.

Tilsynet bidrar til forbedring og læring, men det er fortsatt en vei å gå

Resultatene viser at tilsynsprosessen i seg selv gjør at skoleeiere og kommunen som barnehagemyndighet retter opp før de får pålegg om retting. På opplæringsområdet ser vi at 37 prosent av påleggene blir rettet opp før fylkesmannen fatter pålegg om retting. På barnehageområdet er andelen rettede pålegg noe lavere. Tilsynsprosessen bidrar altså til forbedring og læring.

Resultatene fra tilsyn i 2016 viser generelt at det fortsatt er store mangler i regeletterlevelsen på barnehage- og opplæringsområdet. I de felles nasjonale tilsynene ser vi til og med en økning i regelverksbrudd. En annen årsak til at det har vært en økning i antall regelverksbrudd i 2016 kan være at vi i begynnelsen av dette året hadde en grundig koordinering av fylkesmennenes vurderinger i disse tilsynene. Dette kan ha ført til en innstramming av praksisen hos fylkesmannen. En slik koordinering og kalibrering av fylkesmennenes vurderinger er helt nødvendig gitt opplæringslovens mange skjønnsmessige bestemmelser. Det kan også bety at kommunene og skolene som det er ført tilsyn med, har større utfordringer med regelverket enn de det ble ført tilsyn med i 2015. På barnehageområdet og for tilsynene med psykososialt skolemiljø ser vi derimot en klar forbedring i 2016.

Kommunene mangler forvaltningskompetanse

Et fellestrekk i funnene på barnehage- og opplæringsområdet i 2016 gjelder kommunenes forvaltningskompetanse og deres kompetanse til å fatte enkeltvedtak med riktig innhold. Rettssikkerheten til barn og unge blir svekket når grunnleggende krav til saksbehandling for enkeltvedtak ikke blir fulgt.

Det er gjennomført 102 tilsyn på barnehageområdet i 2016

Det er noe færre brudd på regelverket enn i 2015. Både kommunen som barnehagemyndighet og fylkesmannen har i løpet av 2016 fått tilgang til det samme veiledningsmaterialet på udir.no og i RefLex. Dette kan være en av årsakene til at antall brudd på regelverket er redusert. Det er ført flest tilsyn med kommunens virkemiddelbruk og kommunens veiledning- og tilsynsansvar. Kommunen som barnehagemyndighet skal påse at barnehageeierne driver barnehagene i samsvar med regelverket. Gjennom tilsynene ser vi at kommunene må bli flinkere til å bruke den informasjonen de har om barnehagene og sørge for å ha riktig regelverkførståelse i veiledning og tilsyn. Mangler ved barnehagemyndighetens gjennomføring av tilsyn og veiledning innebærer at barnehagemyndigheten ikke ivaretar sin påse-plikt. Det fører til brudd i ansvarskjeden fra nasjonale myndigheter og ned til det enkelte barnehagebarn.

I alle tilsyn som er gjennomført med kommunen som godkjenningsmyndighet har fylkesmannen avdekket ett eller flere brudd på regelverket. Godkjenningsprosessen skal sikre at

¹ KS FOU – prosjekt nr 154023, Kommunestyrets overordnede tilsynsansvar

kommunen kontrollerer at nye barnehager oppfyller kravene til barnehagens drift. Der kommunen ikke gjør godkjenningsprosessen i samsvar med regelverket, kan det føre til at barnehagebarna ikke får et tilbud i tråd med minstekravene i loven.

Det er gjennomført 231 tilsyn på opplæringsområdet i 2016

På opplæringsområdet har fylkesmannen på landsbasis gjennomført 231 tilsyn. I 17 prosent av kommunene er det ikke avdekket brudd på regelverket i de foreløpige tilsynsrapportene. 142 av fylkesmennenes tilsyn er felles nasjonale tilsyn. For øvrig har fylkesmennene gjennomført 89 egeninitierte tilsyn. Flesteparten av de egeninitierte tilsynene gjelder elevenes psykososiale skolemiljø.

Skoleeiere og skoleledere opplever tilsyn som god hjelp

I Difi-rapport 2015: 19, om statlig styring av kommunene fremkommer det at både fylkesmannsembetene, kommunene og skolelederne oppfatter det som positivt med tilsyn og veiledning i kombinasjon, slik vi gjør i felles nasjonalt tilsyn. Holdningen til tilsyn på grunnskoleområdet har endret seg de senere årene. Informanter på alle nivåer gir gode tilbakemeldinger og mener at dagens tilsynsmetodikk er bedre egnet til å nå målsetningene om gode kommunale tjenester.

I spørsmål til Skole-Norge våren 2016² svarte over 90 prosent av skoleeierne og omtrent 2/3 av skolelederne at fylkesmannens tilsyn treffer det de opplever som utfordrende i regelverket. Av skoleeierne mener omtrent halvparten av de spurte at tilbakemeldingene i tilsynsrapportene i stor grad fører til konkrete endringer, og nesten like mange mener at det i noen grad fører til konkrete endringer. Dette viser at tilsynene treffer de opplevde utfordringene i sektor. Overvekten av respondenter som sier at tilsynene har ført til konkrete endringer av praksis, viser at tilsynene har bidratt til å øke regel etterlevelsen på grunnopplæringsområdet.

En undersøkelse gjennomført av PWC på bestilling fra KS¹ viser at kommunene er positive til dagens tilsynsmetodikk. Flere kommuner mener at tilsynsmodellen innenfor utdanning har gjennomgått en positiv moderniseringsprosess. Tilsynene er rettet mot forbedring i stedet for å avdekke avvik. Kommunen mente tilsynene ga dem god hjelp til forbedringer.

I undersøkelsen ble informantene bedt om å komme med konkrete forslag til hvordan en styrket egenkontroll i praksis kan redusere statlig tilsyn. Dette viste seg å være utfordrende, fordi de fleste av informantene mente at mengden statlig tilsyn ikke nødvendigvis er for stor. Respondentene var opptatt av å beholde kontroll fra en uavhengig instans. De pekte på at utfordringen i stedet er samordning og koordinering mellom ulike statlige tilsyn, og mellom statlig tilsyn og kontrollutvalgets forvaltningsrevisjon.

Undersøkelsen fra PWC gir viktige innspill til videre utvikling av tilsynet. Behovet for det eksterne blikket som undersøkelsen peker på viser at kommunal egenkontroll eller forvaltningsrevisjon er to ulike aktiviteter med ulik innretning og funksjon.

² Rapport 2016, NIFU, Resultater og analyser fra Utdanningdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere



1. Tilsyn – hvem, hva og hvordan?

Regelverket angir felles rammer og mål for å oppnå et trygt, godt og likeverdig barnehage- og opplæringstilbud i hele landet. Fylkesmennenes tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet har som mål å bidra til at kommunene og fylkeskommunene oppfyller kravene i regelverket.

Når vi i denne rapporten omtaler gjennomførte tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet, vil det si tilsyn der fylkesmannen minimum har sendt ut foreløpig tilsynsrapport. Når vi referer til kommunen på barnehageområdet, så mener vi kommunen som barnehagemyndighet.

Hvem gjør hva i tilsynsarbeidet?

Kunnskapsdepartementet (KD) har det overordnede ansvaret for tilsyn med barnehager og skoler. Fylkesmennene gjennomfører tilsyn med offentlige skoler og på barnehageområdet med kommunenes ansvar som barnehagemyndighet. Kommunene har selv ansvar for å påse at både de kommunale og private barnehagene følger regelverket. Fra høsten 2016 har fylkesmennene adgang til å føre tilsyn direkte med barnehagene i særlige tilfeller.

Utdanningsdirektoratet setter rammer for og koordinerer fylkesmennenes arbeid. Direktoratet fastsetter kravet til omfang av tilsynene som fylkesmennene skal gjennomføre. Omfanget baserer seg på antall tilsyn og størrelsen av tilsynene. Kravene blir fastsatt hvert år ut fra antall skoler, kommuner eller andre særegenheter i det enkelte embetet og fylket.

Hvordan velger vi ut hvem og hva vi skal føre tilsyn med?

Når fylkesmennene skal velge ut kommuner, fylkeskommuner, skoler, tidspunkter og temaer for tilsyn, baserer de seg på risikovurderinger. Det betyr at de vurderer sannsynligheten for brudd på regelverket, sett opp mot hvor alvorlig konsekvensene av bruddene er. Dersom fylkesmennene har gjort gode risikovurderinger, kan vi forvente at de kommer til å avdekke brudd på regelverket i tilsynene.

Felles nasjonale tilsyn og egeninitierte tilsyn

Halvparten av tilsynene i 2016 har Utdanningsdirektoratet bestemt at skal være felles nasjonale tilsyn. Dette er tilsyn der omfang og tema er bestemt fra sentralt hold og gjenspeiler nasjonale satsinger. I disse tilsynene gjør fylkesmennene risikovurderinger av hvilke kommuner og skoler de skal kontrollere.

Den andre halvparten er egeninitierte tilsyn der fylkesmennene selv velger ut tilsynstemaer, omfang, kommuner og skoler. Noen av disse tilsynene er planlagt en tid i forveien, basert på kjent risiko. Andre blir gjennomført som følge av en konkret hendelse, og temaet er direkte knyttet til hendelsen som førte til behovet for tilsyn.

Stedlige tilsyn og skriftlige tilsyn

Et tilsyn kan være skriftlig eller stedlig. Ved et skriftlig tilsyn baserer undersøkelsene og vurderingene seg utelukkende på skriftlig dokumentasjon fra kommunen og fylkeskommunen. I et stedlig tilsyn blir den skriftlige dokumentasjonen supplert av intervjuer og eventuelt besøk.

Tilsynsprosessen: foreløpig rapport, endelig rapport og eventuelt vedtak

Når fylkesmennene gjennomfører tilsyn, utarbeider de først en foreløpig tilsynsrapport som kommunen kan kommentere og gi tilbakemelding på. Etter å ha vurdert kommunens tilbakemeldinger, utarbeider fylkesmannen en endelig tilsynsrapport. Hvis det er avdekket brudd på regelverket, får kommunen en frist til å endre praksisen som er i strid med regelverket. Dersom kommunen ikke har endret den ulovlige praksisen innen fristen, lager fylkesmannen et eget vedtak med pålegg om retting.



2. Funn fra tilsyn på barnehageområdet

Fylkesmannens tilsyn på barnehageområdet gjelder kommunen som barnehagemyndighet. Denne rollen har kommunen både overfor kommunale og private barnehager. I tillegg kan fylkesmannen fra høsten 2016 føre tilsyn direkte med barnehageeierne i særlige tilfeller. Når vi refererer til kommunen, mener vi kommunen som barnehagemyndighet.

I oppsummeringen av tilsyn i 2015 konkluderte vi med at antall pålegg økte fra 2014, og at denne negative utviklingen tydet på at kommunene ikke var blitt tryggere i sin rolle som barnehagemyndighet. I 2016 er det i snitt gitt 1,2 pålegg per tilsyn. Dette er en nedgang fra 2015 hvor det i snitt ble gitt 1,7 pålegg per foreløpige tilsynsrapport.

I 2016 har fylkesmannen til sammen gjennomført 102 tilsyn hvor det minimum er utarbeidet foreløpig tilsynsrapport. Dette er en økning fra 2015 hvor det ble gjennomført 87 tilsyn på barnehageområdet. Samtidig ser vi at omfanget av tilsyn totalt sett ligger på om lag samme nivå som for 2015. Vi deler inn tilsyn i fire kategorier der kategori fire er de mest ressurskrevende tilsynene å gjennomføre og kategori én er minst ressurskrevende å gjennomføre. Se vedlegg for nærmere beskrivelse av de ulike kategoriene for tilsyn.

Oversikt over tilsynstemaene på barnehageområdet	
Tilsynstema	Antall tilsyn
Kommunens virkemiddelbruk (veiledning og tilsyn)	61
Opplysningsplikt til barneverntjenesten (eierplikt)	21
Kravet til styrerressurs og pedagogisk bemanning (eierplikt)	17
Kommunen som godkjenningsmyndighet	15
Dispensasjon fra utdanningskravet	11
Finansiering av private barnehager	11
Politiattest (barnehagemyndighetens oppgave)	8
Dispensasjon fra pedagognormen	4
Familiebarnehager	3
Gratis kjernetid	3
Vedtak om spesialpedagogisk hjelp	2
Samordnet opptak	1

Ett tilsyn inneholder ofte mer enn et tema.

Kommunenes virkemiddelbruk (veiledning og tilsyn)

Kommunen som barnehagemyndighet skal påse at barnehageeierne driver barnehagene i samsvar med regelverket. Kommunen kan bruke veiledning eller tilsyn som virkemiddel for å oppfylle denne oppgaven. Fylkesmannen har ført 61 tilsyn med om kommunen har oppfylt oppgaven med å påse at barnehageeierne driver i samsvar med regelverket. Fylkesmannen har avdekket ett eller flere brudd på regelverket i 48 av tilsynene.

Kommunen må bruke informasjonen de har om barnehagene

Kommunen må innhente tilstrekkelig med informasjon i tilsynene til å ta stilling til om barnehagene oppfyller kravene i regelverket. Flere kommuner bruker ikke kunnskapen de har om barnehagene til å vurdere behovet for veiledning og tilsyn. For at kommunen skal oppfylle sin plikt etter loven til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, må den bruke sin kunnskap om barnehagenes etterlevelse av regelverket for å vurdere hvor behovet for veiledning og tilsyn er størst. Vi ser at en del kommuner ikke gjennomfører veiledning og tilsyn som svarer til behovet i den enkelte barnehage.

Kommunen må legge til grunn riktig lovforståelse i veiledning og tilsyn

Vi ser at mange kommuner ikke legger riktig lovforståelse til grunn i sine tilsyn. Mange kommuner har heller ikke oversikt over hvilke lovkrav de kan føre tilsyn med, og vi ser ofte at kommuner ikke innhenter tilstrekkelig med informasjon i tilsyn for å ta stilling til om barnehageeiers praksis er lovlig. Dette fører til at kommunen ikke har nødvendig grunnlag for å vurdere om barnehagene etterlever regelverket. Det kan også føre til at kommunene innretter veiledningen og tilsynet feil. Vi ser også at mange kommuner ikke vurderer og konkluderer på om barnehageeiers praksis er lovlig eller ikke. Det er avgjørende at kommunen tar stilling til om praksisen er lovlig eller ikke og formidler resultatene til barnehagen. Hvis ikke kommunen gjør dette, blir ikke ulovlig praksis rettet opp.

Kommunene kan bare gi pålegg om ulovlig eller uforsvarlig praksis

Fylkesmannens tilsyn viser at kommunene i noen tilfeller gir pålegg om retting i andre tilfeller enn der et forhold er ulovlig eller uforsvarlig. Kommunen har bare adgang til å gi pålegg om retting i tilsyn der de har kommet frem til at forhold i barnehagene enten er ulovlig eller uforsvarlig. Når kommunen gir pålegg om retting til barnehagene i andre tilfeller enn der det er ulovlig eller uforsvarlig, går kommunen utenfor hva de har rett til etter barnehageloven.

Svakheter i barnehagemyndighetens forvaltningskompetanse

Vi ser generelt at mange kommuner har dårlig forvaltningskompetanse. Med dette mener vi at mange kommuner ikke oppfyller grunnleggende krav i forvaltningsretten i sin rolle som barnehagemyndighet. Mange kommuner gir ikke frist i forhåndsvarselet for barnehageeierne til å uttale seg om innholdet i det varslede vedtaket. Det er for mange kommuner som ikke formidler sine vurderinger og konklusjoner i tilsynet skriftlig til tilsynsobjektet. Vi ser at flere kommuner ikke har sørget for at vedtak om pålegg inneholder informasjon om:

- det rettslige grunnlaget for pålegget
- det faktiske grunnlaget for pålegget
- kommunens vurdering av faktiske forhold opp mot rettslige krav
- klageadgang
- klagefrist
- klageinstans
- fremgangsmåte ved klage
- retten til å se sakens dokumenter
- partenes adgang til å be om utsatt iverksettelse

Når kommunene ikke oppfyller forvaltningslovens krav, går det ut over barnehagenes rettssikkerhet.

Godkjenning av barnehager

I alle tilsynene med kommunen som godkjenningsmyndighet, har fylkesmannen avdekket ett eller flere brudd på regelverket. Godkjenningsprosessen skal sikre at kommunen kontrollerer at nye barnehager oppfyller kravene til barnehagens drift. Det samme gjelder barnehager som bygger om, eller gjør endringer i en slik grad at de trenger ny godkjenning. Der kommunen ikke gjør godkjenningsprosessen i samsvar med kravene i regelverket, kan det direkte føre til at barnehagebarna ikke får et tilbud i tråd med minstekravene i loven. For eksempel skal kommunen gjennom godkjenningsprosessen kontrollere at barnehagene har en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Dersom kommunen ikke undersøker om barnehagen oppfyller disse kravene ved oppstart, kan det gå utover det pedagogiske tilbudet til barna. Et annet eksempel er der kommunen ikke innhenter politiattest fra barnehageeier der eier har mulighet til å være i direkte kontakt med barna i barnehagen. Brudd på denne bestemmelsen er alvorlig fordi bestemmelsen har til formål å forhindre at det skjer overgrep mot barn mens de er i barnehagen.

Når kommunen innvilger eller avslår en søknad om godkjenning, har kommunen en plikt til å vurdere om barnehagen vil være egnet til å oppfylle barnehagelovens §§ 1, 1a og 2 om barnehagens formål og innhold. Dette innebærer blant annet at kommunen må vurdere barnas mulighet for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter. Videre må kommunen vurdere om barnehagen tar hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur. Fylkesmennenes tilsyn viser at kommunen i større grad må legge vekt på forhold som har betydning for om barnehagen er egnet til å oppfylle barnehagelovens §§ 1, 1a og 2. Kommunen må i langt større grad enn i dag, kontrollere at barnehagene har nødvendige uttalelser fra andre myndigheter.

Når det gjelder godkjenning av familiebarnehager, ser vi at kommunene ikke alltid har rett lovforståelse til grunn for når en familiebarnehage kan godkjennes som enkeltstående hjem. Dette fører blant annet til at kommunen har godkjent familiebarnehager som enkeltstående hjem der vilkårene ikke er oppfylt. Disse vedtakene mangler noen ganger en begrunnelse. I praksis betyr dette at det er uklart om kommunen har gjort en vurdering av om familiebarnehagen er et egnet oppholdssted for små barn i mange timer per uke.

Finansiering av private barnehager

Kommunen skal gi tilskudd til private barnehager. Hvis kommunen har kommunale barnehager, er det kostnadene for de kommunale barnehagene som skal ligge til grunn for beregningen av tilskuddet. Kommuner som ikke har kommunale barnehager skal bruke nasjonale satser. Kommunen skal fatte vedtak om tilskuddssatsen innen 31. oktober i året før tilskuddsåret. Satsen skal justeres for forventet pris- og kostnadsvekst før kommunen fatter vedtak om tilskudd.

Fylkesmannen har ført åtte tilsyn med finansiering av private barnehager. I seks av tilsynene avdekket fylkesmannen ett eller flere brudd på regelverket.

I flere tilsyn ser vi at kommunen ikke har en korrekt forståelse av når de kan benytte nasjonale satser. Fylkesmennene har avdekket at flere kommuner ikke fatter vedtak om satser til barnehager innen 31. oktober i året før tilskuddsåret. Det fremgår ikke alltid av vedtaket at den endelige satsen kan bli justert på bakgrunn av eventuelle endringer i faktoren for forventet pris- og kostnadsvekst og maksimalprisen.

Dispensasjon fra utdanningskravet

Kommunen kan innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder dersom barnehageeieren ikke får kvalifisert søker etter offentlig utlysning. Dersom kommunen innvilger søknad om dispensasjon, kan kommunen stille relevante vilkår. I alle de elleve tilsynene som gjelder dispensasjon fra utdanningskravet, har fylkesmennene avdekket brudd på regelverket. Kravene skal sikre at barnehagen får et tilstrekkelig antall ansatte med pedagogisk kompetanse.

Vi ser at kommunene ofte ikke påser at stillingene har vært offentlig utlyst. Offentlig utlysning kan få betydning for om det melder seg kvalifiserte søkere til stillingen det søkes dispensasjon for. Kommunene må i større grad vurdere om barnehageeier har gjort en reell innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen. De må påse at barnehageeier innhenter informasjon om de reelle kvalifikasjonene til den de søker dispensasjon for. Kommunen må også gjøre en konkret vurdering av om den barnehagen søker dispensasjon for, er egnet for stillingen ut fra personens reelle kompetanse.

Ved behandling av dispensasjonssøknader, må kommunene legge vekt på hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet. Kommunene må stille relevante vilkår når de innvilger dispensasjoner.



3. Funn fra tilsyn på opplæringsområdet

På opplæringsområdet har fylkesmannen gjennomført til sammen 230 tilsyn. I 17 prosent av kommunene eller fylkeskommunene, er det ikke avdekket brudd på regelverket i de foreløpige tilsynsrapportene. Til sammen er det ført tilsyn med 152 kommuner eller fylkeskommuner. Dette er 1/3 av det totale omfanget kommuner og fylkeskommuner. I de fleste tilsynene foregår undersøkelsene på skolenivå, og om lag 200 skoler har vært involvert i tilsynene. Noen ganger kontrollerer fylkesmannen flere skoler i samme kommune.

Omfanget av tilsynsaktivitet er om lag som for 2015 på opplæringsområdet. Vi deler inn tilsyn i fire kategorier der kategori fire er de mest ressurskrevende tilsynene å gjennomføre og kategori én er minst ressurskrevende å gjennomføre. Se vedlegg for nærmere beskrivelse av de ulike kategoriene for tilsyn.

Figur 3 Antall kommuner, fylkeskommuner og skoler der det er gjennomført tilsyn

År	Kommuner	Skoler
2014	160 (inkludert 12 fylkeskommuner)	180 (inkludert 18 videregående skoler)
2015	144 (inkludert 14 fylkeskommuner)	213 (inkludert 37 videregående skoler)
2016	152 (inkludert 14 fylkeskommuner)	200 (inkludert 26 videregående skoler)

I spørsmål til Skole-Norge våren 2016 svarte over 90 prosent av skoleeierne og omtrent to tredjedeler av skolelederne at de mener at fylkesmannens tilsyn treffer det de opplever som utfordrende i regelverket.

Av skoleeierne mener omtrent halvparten av de spurte at tilbakemeldingene i tilsynsrapportene i stor grad fører til konkrete endringer, og nesten like mange mener at det gjør det i noen grad.

Felles nasjonalt tilsyn

Felles nasjonalt tilsyn betyr at alle fylkesmennene gjennomfører tilsyn med de samme temaene. Temaene gjelder for både grunnskoler og videregående skoler. For å sikre en enhetlig kontroll, har vi utarbeidet felles sett med spørsmål, som fylkesmennene skal bruke i sin kontroll.

Felles tittel for tilsynet er «Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen». Målet med tilsynet er å bidra til at skoler og skoleeiere jobber systematisk for at elevene når målene i læreplanen og får et godt utbytte av opplæringen. For elever med behov for særskilt tilrettelegging, krever dette at skolene har en forsvarlig saksbehandling. Det krever at skolene kontinuerlig arbeider med å forbedre opplæringen.

I perioden 2014–2017 gjennomfører fylkesmennene felles nasjonalt tilsyn med disse temaene:

- Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen
- Skolebasert vurdering
- Forvaltningskompetanse knyttet til avgjørelser om særskilt tilrettelegging

I *Difi rapport 2016: 5, Statens tilsyn med kommunene; organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter*. Difi opplyser at sammenlignet med tidligere undersøkelser, er kommunene mer positive til statlig tilsyn. Statlig tilsyn innebærer ingen urimelig belastning på kommunene i form av tidsbruk. Fylkesmennene og kommunene er samstemte i oppfatningen av at statlig tilsyn bidrar til læring i kommunene. Mer enn 70 prosent av både fylkesmenn og kommuner er helt enig på spørsmål om statlig tilsyn bidrar til læring i kommunen. 56 prosent av fylkesmennene og 38 prosent av kommunene har svart at statlig tilsyn bidrar til bedre kommunale tjenester.

Omfanget av felles nasjonalt tilsyn

I 2016 har fylkesmennene gjennomført til sammen 142 felles nasjonale tilsyn. Samlet tilsvarer dette 60 prosent av tilsynsaktiviteten på opplæringsområdet. Disse tilsynene er gjennomført i til sammen 82 kommuner. 101 skoler har deltatt i tilsynet. I tillegg er det gjennomført felles nasjonalt tilsyn i 12 fylkeskommuner og her har 18 skoler deltatt.

Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen

Denne delen av det felles nasjonale tilsynet omfatter skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og består av følgende deltemaer:

- Skolens arbeid med opplæringen i fag
- Underveisvurdering for å øke elevenes læringsutbytte
- Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning
- Vurdering av behov for særskilt språkopplæring

Fylkesmennene har gjennomført 62 tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen i 2016. Disse tilsynene ble gjennomført i til sammen 57 kommuner inkludert 10 fylkeskommuner. I snitt ble det varslet 3 pålegg per tilsyn i foreløpig rapport. I disse tilsynene er det avdekket brudd på kravene i regelverket ved 32 prosent av de kontrollerte områdene. Dette er en økning fra 2015 hvor det var 27 prosent brudd.

På de aller fleste kontrollerte områder ved skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, ser vi at det har vært en økning i antall brudd på regelverket. I 2015 var det en betydelig nedgang i andelen brudd fra 2014. Tallene for 2016 ligger mellom 2014 og 2015. Nedenfor har vi omtalt de kravene der det har vært stor endring, eller der vi ser særlig høy eller lav andel brudd på regelverket.

Funnene fra 2016 viser at rektorene må bli bedre til å følge opp det lokale læreplanarbeidet. Andelen brudd knyttet til læreplanarbeid har vært økende siden 2014 og 2015. En årsak til at det har vært en økning i antall regelverksbrudd i 2016 kan være at vi i begynnelsen av dette året hadde en grundig koordinering av fylkesmennenes vurderinger i disse tilsynene. Dette kan ha ført til en innstramning av praksisen hos fylkesmannen. En slik kalibrering av fylkesmennenes vurderinger er helt nødvendig gitt opplæringslovens mange skjønnsmessige bestemmelser. Rektors oppfølging av det lokale læreplanarbeidet innebærer å sikre at lærerne knytter innhold i opplæringen til alle målene i læreplanen. Det innebærer også å følge opp at

lærerne informerer elevene om målene for opplæringen, og hva som vektlegges når eleven blir vurdert. Når rektor ikke gir føringer for og følger opp det lokale læreplanarbeidet, er det en fare for at opplæringen ikke får det innholdet som regelverket krever.

I likhet med tidligere år involverer mange lærere ikke elevene godt nok i vurderingen av eget læringsarbeid. Rundt halvparten av skolene oppfyller ikke dette kravet. Egenvurderingen er sentral for at elevene blir bevisst på sin egen læring og dermed forstår hvordan de lærer best. Det er også mange skoler som ikke har rutiner for at elevene får halvårsvurdering uten karakter. Dette gjelder både tidspunkt for vurderingen og innholdet i den. Når elevene ikke involveres i egenvurdering eller får halvårsvurdering uten karakter i alle fag, blir ikke underveisvurderingen det redskapet i læreprosessen som den skal være.

Løpende og systematisk underveisvurderingen er også viktig for å kunne avdekke om elevene har lite utbytte av opplæringen og for å sette inn tiltak for å bedre dette. Også på dette området har andelen brudd på regelverket økt. En stor andel av skolene har avklart hvordan de skal komme frem til gode tiltak innfor ordinær opplæring for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte. Ofte er det en manglende bredde i hvilke tiltak de vurderer. Når ikke skolen har rutiner for at eleven får riktig tiltak til riktig tid, er det fare for at elever ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Elevene kan bli hengende etter eller må få spesialundervisning.

De aller fleste skolene har imidlertid gode rutiner for å varsle behov for spesialundervisning når de har identifisert et behov for spesialundervisning. Her var det stor fremgang i 2015, og den lave andelen brudd fortsetter i 2016.

Når det gjelder arbeidet med individuell opplæringsplan (IOP) ser vi fremgang på noen områder og tilbakegang på andre. Skolene har blitt bedre i å lage mål for opplæringen i IOP og har bedre rutiner for å samordne spesialundervisningen med den ordinære opplæringen for den enkelte elev. Disse kravene er viktig for at elever med spesialundervisning skal vite hva de skal lære og oppleve at deres spesialundervisning og ordinære opplæring henger sammen. Det er fortsatt en stor andel av skolene som ikke har sikret at innholdet i IOP-en fullt ut samsvarer med vedtaket. Samsvar mellom IOP og vedtak er helt sentralt for at eleven får den opplæringen eleven har rett til i henhold til vedtaket.

Tilsyn med skolebasert vurdering

Skolen skal jevnlig vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Skoleeier har et ansvar for å se til at vurderingen blir gjennomført etter forutsetningene. Fylkesmennene gjennomførte 28 tilsyn med skolebasert vurdering i 2016. Disse tilsynene ble gjennomført med 26 kommuner inkludert 4 fylkeskommuner. Det er ikke avdekket brudd på regelverket ved tolv av de kontrollerte skolene. Blant de som hadde brudd på regelverket, varierer det fra ett til brudd på alle de fem kravene i tilsynet.

Gjennom skolebasert vurdering skal skolene se hvordan de kan forbedre opplæringen og følge opp med tiltak som gir endring. Hensikten er at elevene i større grad skal nå målene for opplæringen. Dette krever et godt og bredt kunnskapsgrunnlag og en god dialog mellom

lærerne og skolens ledelse. Det krever også at skolen har en systematisk tilnærming i alle faser av vurderingen.

Skolene har gjennomsnittlig brudd på omtrent en tredjedel av kravene på dette området i perioden 2014–16, og andel bruddene i 2016 er høyere enn tidligere. Vi ser at skolene med brudd på regelverket ofte har et snevert kunnskapsgrunnlag eller analyserer kunnskapsgrunnlaget for dårlig. Da vil det også ofte være mangler i de prioriteringene og tiltakene skolene kommer frem til. En stor andel av skolene involverer ikke hele skolen i vurderingen, det vil si lærere og elever. Da er det vanskeligere å komme frem til gode tiltak og få tiltakene gjennomført i opplæringen. Tilsynene viser at for mange skoler er selve kravet til å gjennomføre skolebasert vurdering ukjent. Når en stor andel av skolene er lite bevisst plikten til å gjennomføre vurderingen, betyr det ofte at utviklingsarbeidet mangler systematikk, og arbeidet ikke blir gjennomført jevnlig. Manglende etterlevelse av kravene til skolebasert vurdering gjør derfor at vurderingen ikke blir det sentrale redskapet til kvalitetsutvikling som den var tenkt å være.

Tilsyn med forvaltningskompetanse

I denne delen av tilsynet har fylkesmannen kontrollert om skolene følger reglene for saksbehandling av enkeltvedtak. Kontrollen omfatter vedtak for elever med behov for særskilt tilrettelegging i opplæringen og hovedfokuset har vært på bruk av enkeltvedtak i forbindelse med opplæringstilbudet. Det er skoleeier som er ansvarlig for å følge kravene i regelverket, og skal sørge for at rettssikkerheten til elevene er ivaretatt. Elevene og deres foreldre skal ha anledning til å gjøre seg kjent med, si sin mening og klage på de tiltakene skolen iverksetter. Tilsynet kontrollerer vedtak som gjelder spesialundervisning, særskilt språkopplæring, punktskriftoptlæring og tegnspråkopplæring. I mange tilfeller vil ikke de to siste gruppene være omfattet av tilsynet, fordi mange skoler ikke har elever med slike behov.

Fylkesmennene gjennomførte 50 tilsyn med forvaltningskompetanse i 2016. Disse tilsynene er gjennomført i 42 kommuner, inkludert 4 fylkeskommuner. 55 skoler har vært inkludert i disse tilsynene. Dette betyr at i noen tilfeller har fylkesmannen vurdert praksisen ved flere skoler i kommunen i samme tilsyn. I disse tilsynene ble det avdekket brudd på kravene i regelverket i 42 prosent av tilfellene. Dette er en økning fra 2015 hvor 36 prosent av kravene var brutt.

Skolene må bedre sin forvaltningskompetanse

Funnene viser at nær halvparten av de kontrollerte skolene ikke redegjør for hva sakene gjelder i forhåndsvarslene. 78 prosent av skolene oppfyller ikke kravet om at alle enkeltvedtak skal inneholde opplysninger om klage, informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage. Det er alvorlig at en så høy andel av skolene ikke oppfyller kravene til hva enkeltvedtak skal inneholde. Dette betyr at elevene eller deres foreldre ikke får en reell mulighet til å kunne sette seg inn i hva enkeltvedtaket går ut på, og hvordan de kan klage på vedtaket hvis de er uenig.

Svært få av skolene oppfyller alle kravene til hva et enkeltvedtak om spesialundervisning skal inneholde. Dette gjelder antall timer spesialundervisning elevene skal ha, hvilke fag/områder den gjelder for, hvilke mål den skal ha, hvordan organiseringen skal være og hvilke kompetansekrav som gjelder for de som skal gjennomføre spesialundervisningen. Om lag 80 prosent av tilsynene viser at enkeltvedtakene mangler noe eller mer av denne informasjonen.

Når det er uklarheter eller mangler i vedtaket, kan dette skyldes at den sakkyndige vurderingen ikke inneholder all relevant informasjon som vedtaket krever. Tidligere års funn fra tilsyn med «skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen», viser at de individuelle opplæringsplanene (IOP) i nesten halvparten av tilfellene ikke er i samsvar med vedtaket. Mye tyder på at mangler i vedtak, som igjen kan skyldes mangler i den sakkyndige vurderingen, blir videreført eller forsøkt kompensert i IOP-en. Når ikke elevenes rettigheter er skikkelig klargjort, forplanter svakheter i saksbehandlingen seg i kjeden fra PPT til gjennomføring av opplæringen. Slike mangler får direkte konsekvenser for innholdet i opplæringen til elevene som har behov for og rett til spesialundervisning.

Flere enkeltvedtak om spesialundervisning enn tidligere inneholder begrunnelser for avvik fra sakkyndig vurdering. Videre ser vi at skolene i større grad enn i 2015 innhenter samtykke fra foreldrene eller elever over 15 år før det settes i gang utredning av behovet for spesialundervisning. Begge disse områdene er viktig for elevenes rettsikkerhet.

Skoleeiers forsvarlige system

Skoleeier har det overordnede ansvaret

Mange av pliktene som tilsynet kontrollerer, er rettet mot skolen (rektor og lærerne). Det er likevel alltid skoleeier som har det overordnede ansvaret for å oppfylle kravene i regelverket. Skoleeier må ha et forsvarlig system for å sikre dette. Forsvarlig system ble innført som et eget tema i felles nasjonalt tilsyn fra og med høsten 2016. Fylkesmannen kan derfor utvide tilsynet i de tre temaene (skolens arbeid med elevenes utbytte, skolebasert vurdering og forvaltningskompetanse) til om skoleeiers system er forsvarlig på de regelverkesområdene tilsynet omfatter. Til sammen er 8 tilsyn utvidet med skoleeiers forsvarlige system. Ett av tilsynene var med en fylkeskommune. Ett av tilsynene var knyttet til deltemaet forvaltningskompetanse, tre var knyttet til skolebasert vurdering og fire knyttet til elevenes utbytte av opplæringen. Når det gjelder skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, forvaltningskompetanse og skolebasert vurdering må kommunene bli flinkere til å bruke informasjonen de henter inn. Informasjon kommunen henter inn må de bruke for å vurdere om skolens praksis er i samsvar med regelverket. Der kommunene har avdekket brudd på regelverket, ser vi at kommunene i liten grad følger opp at skolene endrer sin praksis slik at den er i samsvar med regelverket. Dersom kommunene ikke følger opp de regelverksbruddene de har avdekket, fører det til redusert rettssikkerhet for elevene.

Fylkesmennenes egeninitierte tilsyn

Egeninitierte tilsyn er tilsyn der fylkesmannen selv velger hvilket tema og hvilke kommuner og fylkeskommuner det skal føres tilsyn med. Valg av tema og tilsynsobjekt skjer etter en risikovurdering innenfor oppgavene og pliktene som regelverket pålegger kommunene og fylkeskommunen.

I 2016 er det gjennomført 89 egeninitierte tilsyn. Det er stor variasjon i tema for de egeninitierte tilsynene. Flest tilsyn gjelder psykososialt miljø. Noen av disse tilsynene har omfattet flere temaer.

Figur 7: Oversikt over tema for egeninitierte tilsyn	
Tema	Antall
Psykososialt miljø	33
Gratisprinsippet	11
Spesialundervisning	9
Nasjonale prøver	5
Saksbehandlingstid PPT	5
Elevenes utbytte av opplæringen	4
Samiske elevers rettigheter	2
Skolebasert vurdering	2
Voksnes rett til opplæring	2
Forvaltningskompetanse	1
Særskilt språkopplæring	1
Tidlig innsats	1
Kommunens forsvarlige system for oppfølging av kap. 9a	1
Retten til grunnskoleopplæring og Opplysningsplikt til barnevernet	1
Forsvarlig ledelse	1
Bruk av makt og tvang/psykososialt miljø/spesialundervisning/ forvaltningskompetanse	1
Nærskole	1
Fag- og timefordeling	1
Skolerute – omfanget av grunnskoleopplæring	1
Hendelsesbasert – rett til opplæring på nærskolen (EMA)	1
Hendelsesbasert – samarbeid opplæring/barnevern (elev X)	1
Hendelsesbasert – fritak, spes.ped, psykososialt miljø	1
Opplysningsplikt til barverntjenesten	4
Bruk av makt og tvang	2

Fylkesmannen gjennomførte 33 tilsyn med temaet psykososialt miljø i 2016

Barn og unge har en opplæringsplikt i ti år. Dette gir skolene et ekstra omsorgsansvar for barn og unge mens de går på skolen. Det er skolen som har ansvaret for at elevene har det trygt og godt på skolen. Dette betyr at skoleeier må sikre at skolene følger opp den enkelte elev som opplever mobbing og andre krenkelser, og sørge for at skolene jobber forebyggende for å forhindre at krenkelser oppstår.

På tross av mange tiltak og kampanjer de siste 20 årene for å sikre barn og unge et godt skolemiljø, er antallet elever som oppgir at de blir mobbet fremdeles høyt. Selv om de fleste elever trives på skolen, er det hver eneste dag skoleelever som opplever mobbing eller andre typer krenkelser. Kunnskapsdepartementet foreslår derfor, omfattende endringer i opplæringslovens regler om skolemiljø. Det nye regelverket skal styrke rettighetene til elever som blir mobbet og deres foreldre, og være et effektivt virkemiddel mot mobbing, andre krenkelser og dårlig skolemiljø. Regelverket er viktig for å sette standarder og for å plassere ansvar og plikter på skoleeier og ansatte i skolen³.

Færre brudd på regelverket i tilsynene med skolens arbeid med elevenes skolemiljø i 2016

Tilsyn med skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø skal bidra til at skoleeiere og skoler jobber systematisk for å sikre elevenes rettigheter. Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø var tema for felles nasjonalt tilsyn i perioden 2010–2013. Flere embeter har fortsatt å føre tilsyn med temaet også i årene etterpå. I 2016 ble det ført 33 tilsyn med dette temaet. I tillegg har ett embete ført tilsyn med kommunens forsvarlige system for kapittel 9a.

I 2016 fant fylkesmannen ikke brudd på regelverket i 33 prosent av tilsynene. Dette er en svært positiv utvikling fra 2015 hvor fylkesmannen ikke fant brudd på regelverket i 13 prosent av tilsynene. I 2014 endte 8,5 prosent av tilsynene uten brudd på regelverket.

Om lag 20 prosent av bruddene som fylkesmannen fant ble rettet opp tidlig i tilsynsprosessen og før tilsynsrapporten var utarbeidet. Også etter at tilsynsrapporten er utarbeidet kan kommunene og fylkeskommunene rette opp før de får pålegg om retting. For de to tilsynssakene som endte med pålegg i 2016, var halvparten av regelverksbruddene fra tilsynsrapportene rettet opp før det ble fattet vedtak.

Utdanningsdirektoratet har lagt ut egenvurdering i RefLex som skolene kan bruke til å vurdere egen praksis opp mot regelverkets krav, og rette opp der de ser at de ikke oppfyller kravene i regelverket.

Skolene mangler fortsatt en felles forståelse av hva som er krenkende atferd

Ofte har ikke de ansatte på skolen en felles forståelse av hva skolen anser som krenkende atferd. Dette er uheldig fordi det kan føre til at lærere og andre håndterer like saker forskjellig.

³ Prop. 57 L. (2016-2017)

Det kan også føre til at elevene opplever at det er ulik terskel for hva som er krenkende ord og handlinger, og hva som forventes av dem i arbeidet med å sikre et godt og trygt skolemiljø.

Mer enn halvparten av de kontrollerte skolene har mangler når det gjelder å evaluere det samlede arbeidet med forebyggende tiltak og individuelt rettet arbeid knyttet til det psykososiale miljøet. Dette fører til at skolene ikke korrigerer arbeidet sitt i tråd med en oppdatert kunnskap om den faktiske situasjonen på skolen.

Vi ser også at det er flere skoler hvor de ansatte ikke har en felles forståelse av når de skal varsle skoleledelsen og fremgangsmåten for varsling når de har kjennskap eller mistanke om krenkende ord og handlinger. For at skolen skal lykkes med å ivareta elever som blir utsatt for mobbing eller andre krenkelser, er det avgjørende at skolen gjør de ansatte kjent med hva de skal gjøre og hvordan de skal gå frem.

Tilsynene viser også at skolen ikke sikrer at de ansatte informerer foreldre og elever om at de kan be om tiltak som angår det psykososiale miljøet. Dersom skolene ikke sikrer at elever og foreldre informeres tilstrekkelig, risikerer skolen å ikke bli gjort kjent med uønsket atferd og dermed kunne sette inn nødvendige tiltak.

Mange av skolene sikrer ikke godt nok at de ansatte kjenner plikten til å gripe inn og til hvordan de skal gripe inn overfor krenkende ord og handlinger der det er nødvendig og mulig. I forlengelsen av dette viser tilsynene at mange skoleledere heller ikke sikrer at de ansatte er kjent med plikten til å varsle og hvordan de skal varsle skoleledelsen, når de får kjennskap eller mistanke om krenkende ord og handlinger. Dersom de ansatte ikke er kjent med sin handlingsplikt, kan dette gi ulik håndtering fra forskjellige ansatte. Dette fører igjen til uklare grenser for oppførsel og forskjellsbehandling av elevene.

Flere av de kontrollerte skolene gir i for liten grad aktuelle råd og utvalg løpende informasjon om hendelser, planer, enkeltvedtak og andre forhold som har vesentlig betydning for det psykososiale miljøet. For at rådene og utvalgene ved skolen skal ha en reell mulighet til å innvirke på arbeidet med det psykososiale miljøet, er det en forutsetning at skolen fortløpende informerer og involverer dem.

Spesialundervisning

Barneombudet konkluderer i sin rapport «*Uten mål og mening*» fra 2017 med at mange av elevene som mottar spesialundervisning, ikke får et forsvarlig utbytte av opplæringen, at de har et dårligere psykososialt miljø enn andre elever, og at de verken blir hørt eller får medvirke i opplæringen.

Barneombudets gjennomgang av saksdokumenter viser at det er store ulikheter i spesialundervisningstilbudet. I mange saker er det vanskelig å se at opplæringen til de elevene som har spesialundervisning, gir et forsvarlig utbytte i forhold til andre elever og i forhold til realistiske opplæringsmål for eleven.

Syv embeter hadde i 2016 til sammen 17 tilsyn med temaene spesialundervisning eller saksbehandlingstid hos PPT. Noen av tilsynene så også på bruk av makt og tvang i spesialundervisningen. I tre av tilsynene ble det ikke avdekket brudd på regelverket. Om lag 70 prosent av de varslede påleggene ble rettet opp raskt slik at det ikke ble pålegg om retting. Dette viser at kommunen og skolen tidlig har satt i gang et arbeid for å rette opp praksis i tråd med gjeldende regelverk.

Mange skoler følger ikke saksbehandlingsreglene når de setter i gang spesialundervisning

Skolene må sørge for å innhente samtykke fra foreldre før det blir gjort vedtak om spesialundervisning for deres barn. Når skolen ikke innhenter samtykke fra foreldrene, fratar skolen foreldrene myndigheten til å ta viktige beslutninger for eget barn. Flere tilsyn har også avdekket at skolen setter i gang spesialundervisning uten at det foreligger vedtak. Formålet med saksgangen før skolen iverksetter spesialundervisning, er både å sørge for å ha et godt grunnlag for å imøtekomme elevens behov og å sikre elevens rettssikkerhet.

Kommunen må i større grad sørge for at enkeltvedtak blir utformet i samsvar med den sakkyndige vurderingen som er utarbeidet i forkant av enkeltvedtaket. Dersom enkeltvedtaket ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen, må kommunen begrunne dette særskilt.

Forsvarlig system for spesialundervisning

Enkelte kommuner har ikke etablert et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven blir oppfylt. I denne sammenheng ser vi også at noen av de forsvarlige systemene ikke er egnet til å avdekke feil og mangler ved spesialundervisningen. Kommunen som den ansvarlige for at regelverket blir fulgt, har altså ikke tilfredsstillende kontrollmekanismer på plass, for å avdekke og rette opp brudd på regelverket.

Tilråkningene fra PPT er mangelfulle

Tilsynene viser at PPT må gi bedre tilrådninger i de sakkyndige vurderingene om hvilken organisering av opplæringen som ivaretar elevens individuelle behov. Vurderingen mangler også ofte en tilråkning om hvilken kompetanse som kreves hos undervisningspersonalet for å ivareta elevenes individuelle behov. Manglende innhold og føringer i de sakkyndige vurderingene kan føre til at opplæringen ikke ivaretar de særskilte behovene til den enkelte eleven. I noen tilfeller kan dette også føre til at elevene får et dårligere opplæringstilbud enn de ville hatt uten spesialundervisning. PPT må bli flinkere til å vurdere om de tilrår fritak fra hele eller deler av opplæringsplikten i de sakkyndige vurderingene. PPT må bli tydeligere når de begrunner og ta stilling til egnet metode ut fra elevenes vansker. Når PPTs sakkyndige vurderinger er mangelfulle, får dette følger for det videre arbeidet med å gi elevene god spesialundervisning. Mangler i de sakkyndige vurderingene innebærer fare for mangelfulle eller feilaktige enkeltvedtak om spesialundervisning og mangelfulle eller feilaktige individuelle opplæringsplaner.

I tilsynene som har kontrollert saksbehandlingstiden i PPT, ser vi at kommunene må redusere saksbehandlingstiden fra elever meldes til PPT og til sakkyndig vurdering foreligger. Lang saksbehandlingstid fører til at det tar for lang tid før skolen settes i stand til å tilby elevene spesialundervisning ut fra deres særskilte behov. Elevene mister da verdifull opplæringsstid som det er vanskelig å ta igjen.

Flere av funnene fra tilsynene samsvarer med funnene i Barneombudets funn i rapporten «Uten mål og mening».

Barneombudet peker blant annet på at det er store variasjoner på kvaliteten i pedagogisk- psykologisk tjenestes(PPT) sakkyndige vurderinger. Mange mangler en tydelig beskrivelse av elevenes utviklingspotensiale og realistiske opplæringsmål, og tilrådnin- gene til skolene er lite konkrete både når det gjelder innhold, omfang og organisering av opplæringen. Videre fremhever Barneombudet at manglene forplanter seg til elevenes enkeltvedtak og individuelle opplæringsplaner.



Gratisprinsippet

Opplæringsloven slår fast at elevene har rett til gratis offentlig opplæring. Kommunen og fylkeskommunen kan ikke kreve at elevene eller foreldrene dekker utgifter i sammenheng med grunnskoleopplæringen eller videregående opplæring. For eksempel kan ikke skolen kreve betaling fra elevene eller foreldrene til undervisningsmateriell, transport i skoletiden, leirskole, ekskursjoner eller andre turer, som er en del av grunnskoleopplæringen. Opplæringen skal være gratis slik at alle elever kan delta på lik linje uavhengig av økonomisk bakgrunn. Det er til sammen ført 11 tilsyn med dette temaet. Disse tilsynene er gjennomført både med grunn- og videregående skoler. Det ble avdekket brudd på regelverket i alle tilsynene. 54 prosent av påleggene ble rettet opp raskt etter at foreløpig rapport var klar.

Tilsynene viser at noen elever må betale for å få tilgang til trykte læremidler. Dette er ikke i samsvar med gratisprinsippet. Det samme gjelder aktiviteter som er en del av opplæringen. Skolen og kommunen må også sørge for at skoleturer som er en del av opplæringen, er gratis for elevene. Enkelte skoler må også etablere rutiner som sørger for at gratisprinsippet blir gjort kjent for skolens personale, elever og foreldre. Noen skoler må også i større grad sikre at bidrag til gavekonto for klassene reelt sett er frivillig.

Nasjonale prøver

Nasjonale prøver gir informasjon om elevenes ferdigheter i lesing, regning og engelsk. Dette er ferdigheter som er viktig for læring i alle fag, og prøvene er obligatoriske for elever på 5. og 8. trinn. Tilsynets primære formål er å sikre at flest mulig deltar i de nasjonale prøvene. Fylkesmannen undersøker om skoleeier sikrer at skolene gjennomfører de nasjonale prøvene i tråd med kravene. De ser særlig på om skolene har en riktig praktisering av fritak fra prøvene. I tillegg omfatter tilsynet påmeldingen til prøvene, adgangen til å ta prøvene på nytt og registrering av resultater.

I 2016 er det gjennomført 5 tilsyn med dette temaet. I to av tilsynene avdekket fylkesmannen ikke brudd på regelverket.

Skolene må bli flinkere til å fatte enkeltvedtak om fritak fra nasjonale prøver, gjennomføring av prøvene og registrering av resultatene

Skolene må bli flinkere til å fatte skriftlige enkeltvedtak om fritak fra nasjonale prøver. Skolene må i større grad sikre at alle elever som ikke har vedtak om fritak, gjennomfører de nasjonale prøvene innen fastsatt frist.

Skolen kan bare frita elever som oppfyller vilkårene for fritak for prøvene og når skolen i tillegg vurderer at dette er til det beste for eleven. Tilsynene viser at enkeltvedtakene ofte ikke inneholder en slik konkret individuell vurdering og begrunnelse. Skolen mangler begrunnelse for hvorfor prøvene ikke er viktig for opplæringen til eleven og dermed hvorfor de kan fritas. Dette fører til at de samlede resultatene fra prøvene kan bli mangelfulle og feilaktige.

Resultatene fra de nasjonale prøvene skal blant annet danne grunnlaget for den skolebaserte vurderingen og skolens arbeid med elevvurdering.

Skolene må videre bli bedre til å registrere resultatene for alle elever som tar prøven senere på grunn av fravær.

Opplysningsplikt til barneverntjenesten

Det overordnede målet med disse tilsynene har vært å kontrollere om personalet i skolen ivaretar opplysningsplikten til barnevernstjenesten og om skoleeier har et system for å sikre dette. Personalet i skolen har en plikt til å være på vakt overfor forhold som kan føre til tiltak fra barnevernstjenesten. Uten å måtte ta hensyn til taushetsplikten skal personalet av eget tiltak gi opplysninger til barnevernstjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet hjemme eller når det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt.

Fylkesmannen har avdekket at det ikke innhentes jevnlig og tilstrekkelig informasjon om hvordan skolene håndterer meldeplikten til barnevernstjenesten. Videre ser vi at kommunene ikke bruker vurderingene om skolens praksis, til å sørge for at skolene endrer praksis der det er brudd på regelverket. Dersom kommunen har avdekket at skolens praksis er i strid med regelverket, følger ikke kommunen opp om skolene endrer sin praksis. Brudd på reglene om meldeplikt til barnevernet kan få alvorlige konsekvenser for elever i en sårbar situasjon som har behov for bistand fra barnevernstjenesten.

Samordning av tilsyn

I Difi- rapport 2016:05 Statens tilsyn med kommunene – Organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter fremkommer det at fylkesmannens samordning med andre regionale tilsynsaktører kan bli bedre. Ett skritt for å imøtekomme dette er at embetene også internt samordner tilsyn fra fylkesmannen.

To embeter har gjennomført samordnet tilsyn etter barnehageloven, opplæringsloven og barnevernloven der temaet har vært opplysningsplikten til barnevernstjenesten. I disse sakene har fylkesmannen valgt ut kommuner for tilsyn etter en felles risikovurdering med Helse- og sosialavdelingen om barnevernssaker.

Det har vært fire slike tilsyn i 2016 og det er avdekket brudd på regelverket i ett av de fire tilsynene.

4. Hva gjør vi videre?

På barnehageområdet vil vi i 2017 ferdigstille nytt tilsynsmateriale om kommunens godkjenning av barnehager. Dette vil bidra til en kvalitetssikring når det gjelder godkjenninger av nye barnehager, og godkjenninger av endringer i eksisterende barnehager. Fremover vil vi utarbeide nytt tilsynsmateriale på flere andre områder. Materialet vil omfatte både myndighetsoppgaver og eieroppgaver i barnehageloven. Dette vil bidra til økt kompetanse i hele barnehagesektoren. I alt arbeid med tilsyn på barnehageområde jobber vi tett med fylkesmennene.

Fra 2018 setter vi på opplæringsområdet i gang med et nytt felles nasjonalt tilsyn. Det nye felles nasjonale tilsynet vil få et bredere nedslagsfelt for å imøtekomme lokale risikovurderinger i fylkene. Samtidig inkluderer det nye felles nasjonale tilsynet flere temaer slik at embetenes tilsyn på disse områdene blir mer like.

I det kommende felles nasjonale tilsynet vil følgende temaer inngå fra 2018:

- Elevenes utbytte av opplæringa
- Forvaltningskompetanse
- Skolebasert vurdering
- Elevenes psykososiale miljø
- Voksnes rett til opplæring
- Spesialundervisning
- Skoleeierperspektivet

Funn fra tidligere tilsyn, endringer i regelverket og andre tilbakemeldinger, viser at temaene er aktuelle og utgjør en risiko som krever et nasjonalt fokus. Temaene er sentrale for skolens kjerneoppgaver. Derfor er det viktig at embetene gjennom tilsyn bidrar til å sikre god regel etterlevelse på nettopp disse områdene. Alle temaene er i fokus fra nasjonalt hold, gjennom ulike satsinger. På denne måten bidrar felles nasjonalt tilsyn til å støtte opp under øvrig statlig virkemiddelbruk.

Temaene elevenes utbytte av opplæringen, forvaltningskompetanse og skolebasert vurdering utgjør nåværende felles nasjonale tilsyn. Disse temaene berører sentrale forutsetninger for elevenes læring. Derfor viderefører vi tilsynet med disse temaene også i det nye felles nasjonale tilsynet. Vi viderefører også en modul som inkluderer undersøkelser hos skoleeier med bakgrunn i funnene fra undersøkelsene på skolene. Dette tilsynet kaller vi skoleeierperspektivet.

For temaet elevenes psykososiale miljø, er det planlagt nytt regelverk høsten 2017. Felles nasjonalt tilsyn er et viktig tiltak for å implementere dette nye regelverket de kommende årene.

Voksnes rett til opplæring omtales i Meld.St. 16 (2015–2016): *Fra utenforskap til ny sjanse; samordnet innsats for voksnes læring*. Meldingen påpeker at flere samfunnsutfordringer gjør det nødvendig å bedre voksnes muligheter til å styrke sin kompetanse, øke mulighetene deres til å delta i opplæring og få sin medbrakte kompetanse godkjent. Målet er at den enkelte skal ha kompetanse som danner grunnlag for stabil og varig tilknytning til arbeidslivet. Voksnes rett til opplæring som del av felles nasjonalt tilsyn, bidrar til å følge opp ambisjonene i meldingen.

Meld. St. 21. (2016–2017) – *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* fokuserer på at alle elever skal ha samme muligheter uansett hvor du bor i landet eller hvilken sosiale bakgrunn du har. Meldingen fremhever betydningen av at alle barn skal oppleve mestring, uansett forutsetninger. Nåværende felles nasjonale tilsyn handler om hvordan skolen jobber med å gi alle elever et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. I felles nasjonalt tilsyn 2018 inkluderer vi også et tilsynstema som spesielt ser på spesialundervisning og tidlig innsats.

Vi utvider stadig RefLex med nye temaer

Fra 2014–2017 har vi inkludert veiledning i tilsynet. Veiledningen har foregått både ved at fylkesmennene har avholdt samlinger, og ved at det er utviklet et elektronisk egenvurderingsverktøy (RefLex). Vi vil utvide antall temaer i RefLex i forbindelse med det nye felles nasjonale tilsynet. I det nye felles nasjonale tilsyn skal fylkesmannsembetene føre tilsyn med temaene etter tilsvarende innretning som felles nasjonalt tilsyn 2014–2017. Det betyr at embetene skal veilede og tilby egenvurdering i forkant av tilsynet. Videre skal embetene spre informasjon om funnene fra tilsynene og bidra til erfaringsdeling og god praksis. Egenvurderingsverktøyet (Reflex) er også introdusert for kommunen som barnehagemyndighet i 2016. I 2017 har vi også laget en modul for barnehageeier i RefLex. Ved å lage like verktøy og lik tilnærming på opplærings- og barnehageområdet, bidrar vi til samordning ut mot kommunene. Lik innretning av tilsyn bidrar til å samordne tilsynsgjennomføringen og bruken av reaksjoner mot kommunen.

Samarbeid med andre tilsynsmyndigheter

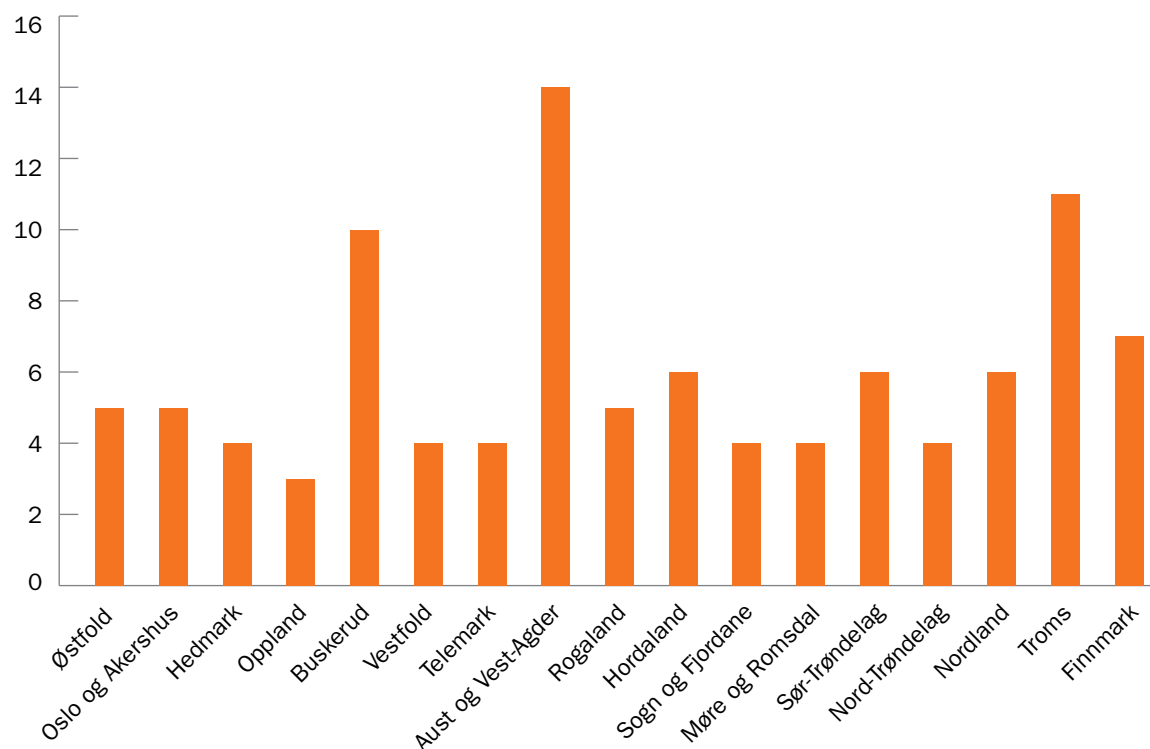
Utdanningsdirektoratet samarbeider med Helsetilsynet. Formålet med samarbeidet er å jobbe mot bedre samordning når vi videreutvikler tilsynene våre, for eksempel når det gjelder begrepsbruk. Samordning av tilsyn på tvers av sektorområdene bidrar til at kommunene i større grad kan se sine tjenester i en større sammenheng.

Vedlegg

Tabeller og tall fra tilsynene barnehage- og opplæringsområdet

Tilsyn med barnehageområdet

Antall tilsyn fordelt på de ulike fylkesmennene i 2016



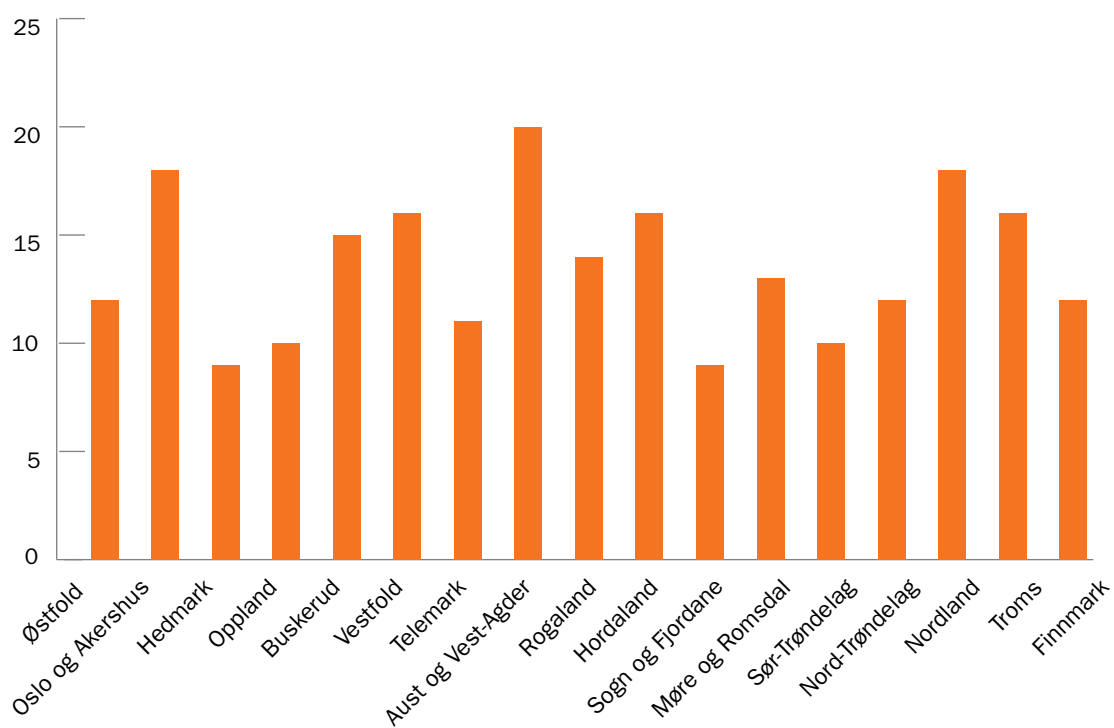
Oversikt over tilsynstemaer i de ulike embetene

Tema	Antall	Embete
Kommunens virkemiddelbruk	62	FMOA, FMHE, FMOP, FMVE, FMTE, FMAV, FMST, FMNT, FMNO, FMRO, FMMR, FMHO, FMSF, FMFI, FMAV, FMØS, FMTR
Finansiering av private bhg	8	FMAV, FMBU, FMNO
Dispensasjon fra Utdaningskrav	7	FMOA, FMFI, FMTR,
Kommunen som godkjenningmyndighet	7	FMBU, FMNO, FMHO, FMØS, FMAV

Meldeplikt barnevernstj.	6	FMAV, FMNO, FMØS, FMST
Familiebarnehager	3	FMBU
Forvaltningskompetanse vedtak om tilskudd til private barnehager	3	FMST
Gratis kjernetid	3	
Styreressurs (og sammenslåing av bhg)	1	FMHO
Behandling av vedtak om spesialpedagogisk hjelp	2	FMOA, FMNO
Samordnet opptak	1	FMØS

Opplæringsområdet

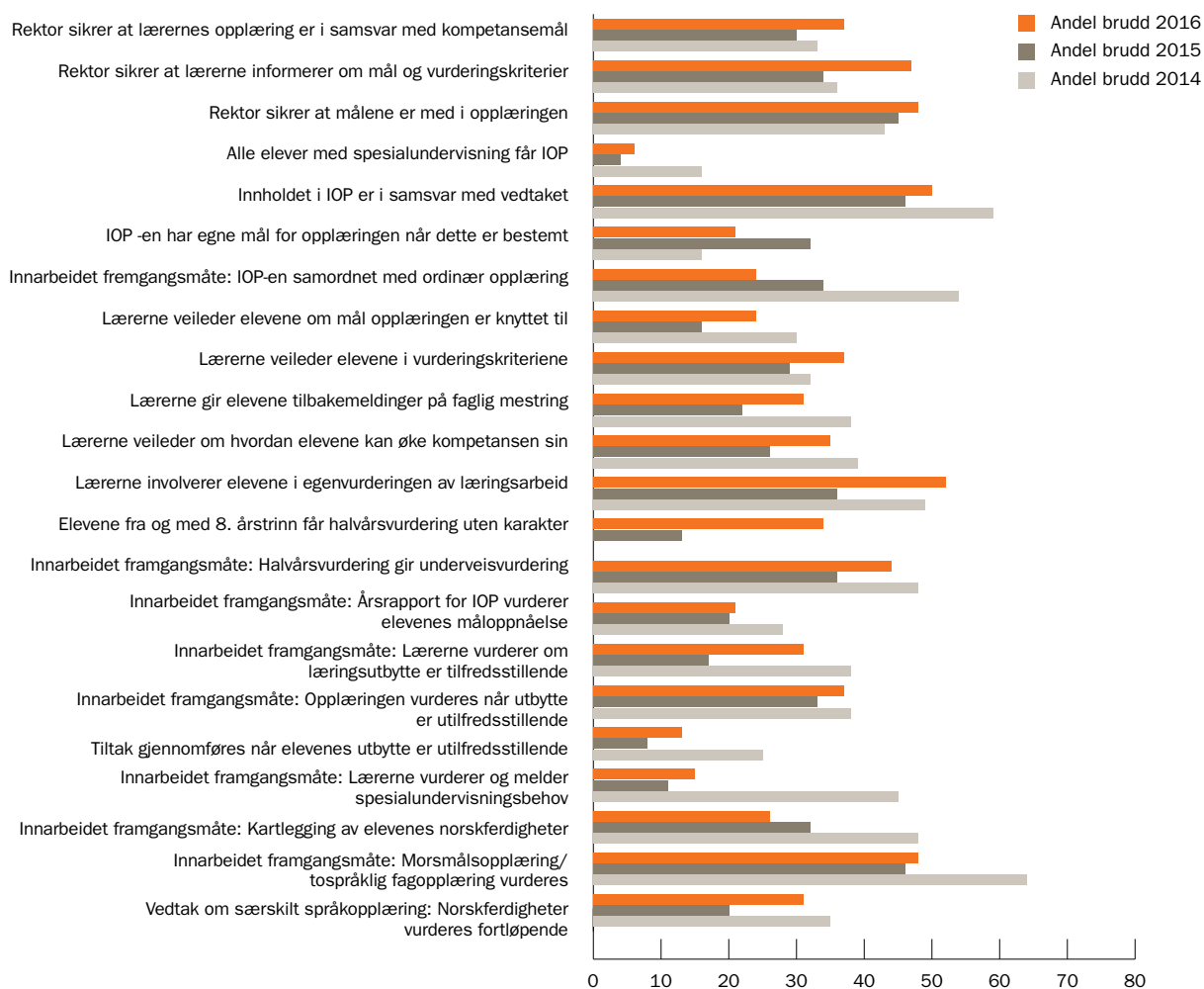
Antall tilsyn fordelt på de ulike fylkesmennene i 2015



Felles Nasjonalt tilsyn

	Antall tilsyn			Antall kontrollspørsmål			Andel brudd på regelverket		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Elevenes utbytte	69	85	62	21	22	22	31 %	24 %	32 %
Forvaltningskompetanse	42	53	50	21	21	21	50 %	36 %	42 %
Skolebasert vurdering	10	30	28	8	7	5	29 %	24 %	41 %
Gjennomsnitt for temaene	121	168	140	50	50	48	37 %	28 %	38 %

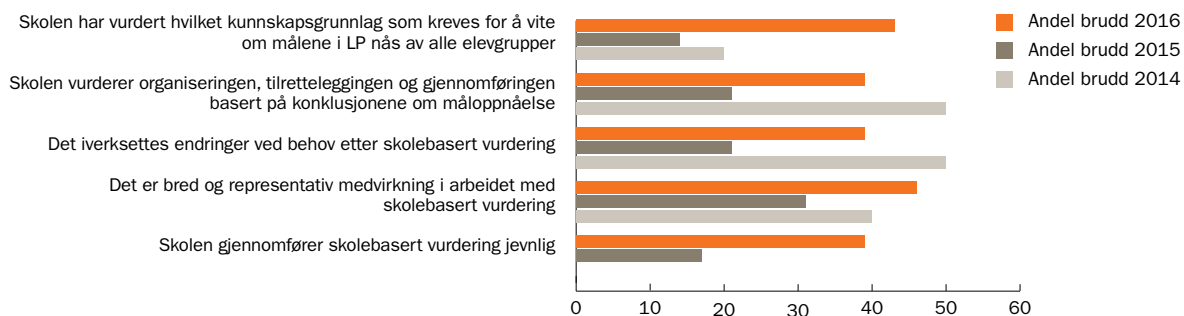
Tilsyn med elevenes utbytte av opplæringen



Forvaltningskompetanse



Skolebasert vurdering



Egeninitierte tilsyn

Tema	Embeter
Psykososialt miljø	FMOA, FMHE, FMOP, FMBU, FMVE, FMTE, FMRO, FMST, FMNO, FMFI, FMMR, FMHO, FMSF, FMTR, FMAV, FMTR, FMSF
Annet	FMOA, FMFI, FMVE, FMRO, FMNO, FMMR, FMØS, FMTR, FMAV
Gratisprinsippet	FMBU, FMTE, FMNO, FMVE
Spesialundervisning	FMOA, FMVE, FMRO, FMNT, FMNO, FMVE
Nasjonale prøver	FMTE, FMNT
Saksbehandlingstid PPT	FMOA, FMVE, FMST, FMTR
Elevenes utbytte av opplæringen	FMTE, FMAV
Samiske elevers rettigheter	FMFI
Skolebasert vurdering	FMFI
Voksnes rett til opplæring	FMBU, FMNO
Forvaltningskompetanse	FMFI
Særskilt språkopplæring	FMST
Tidlig innsats	FMST

Temaer under annet:	Embeter
Kommunens forsvarlige system for oppfølging av kap. 9a	FMOA
§ 13-1 -Retten til grunnskoleopplæring og §15-3 Opplysningsplikt til barnevernet	FMVE
Forsvarleg leiting, § 9-1	FMRO
Bruk av makt og tvang/psykososialt miljø/spesialundervisning/ forvaltningskompetanse	FMRO
Nærskole § 8-1	FMNO
Fag- og timefordeling	FMNO
Skolerute – omfanget av grunnskoleopplæring	FMFI
Hendelsesbasert – rett til opplæring på nærsolen (EMA)	FMMR
Hendelsesbasert – samarbeid opplæring/barnevern (elev X)	FMMR

Hendelsesbasert – samarbeid opplæring/barnevern (elev Y)	FMMR
Hendelsesbasert – fritak, spes.ped, psykososialt miljø	FMMR
Opplysningsplikt til barverntjenesten	FMØS, FMST
Bruk av makt og tvang	FMTR

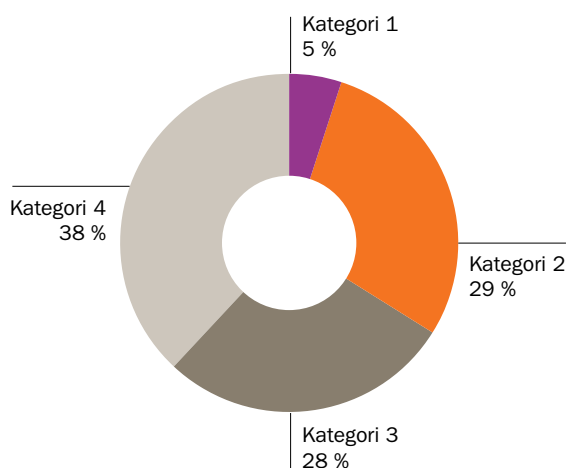
Omfanget på de gjennomførte tilsynene i 2016

Vi deler inn tilsyn i fire kategorier der kategori fire er de mest ressurskrevende tilsynene å gjennomføre og kategori én er minst ressurskrevende å gjennomføre.

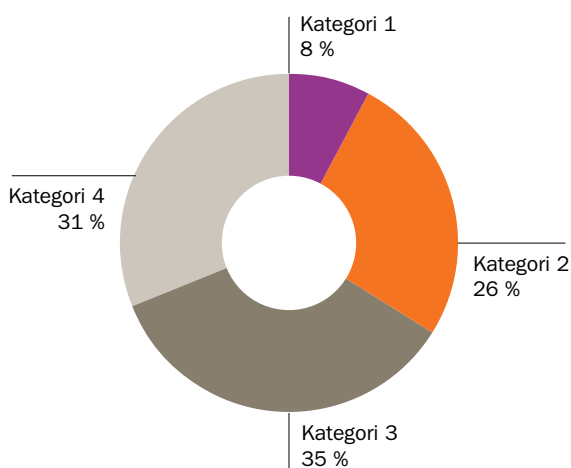
Figur 4: Tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet etter omfang per tilsyn

Figurene viser at det er gjennomført flest tilsyn etter de to mest ressurskrevende kategoriene. Tilsyn etter kategori fire innebærer at fylkesmennene mottar og går igjennom skriftlige dokumenter, har stedlig tilsynsbesøk og har systematiske veiledningsaktiviteter i forkant av, underveis i og etter tilsynene. Eksempler på dette er tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø. Kategori tre tilsyn omfatter stedlig tilsynsbesøk i tillegg til dokumentasjonsgjennomgang, men er mindre omfattende enn kategori 4.

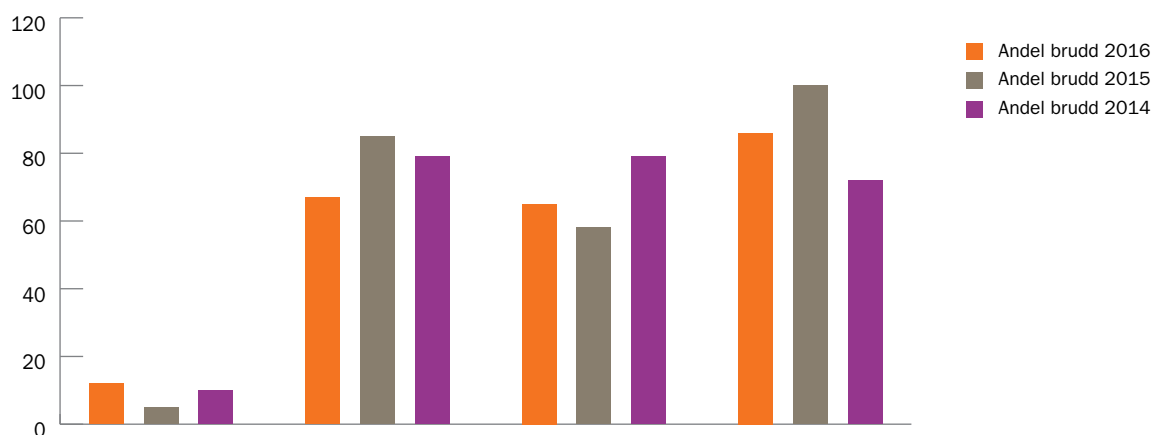
Opplæring



Barnehage



Figur: Antall i de ulike kategorier tilsyn 2014–2016 (opplæringsområdet)



Beskrivelse av kategoriene:

- 1) Kontrollen krever i utgangspunktet lite ressurser ettersom vurderingene som må gjøres hovedsakelig vil være enten/eller. Tilsynene gjennomføres kun skriftlig. Tilsynene vil oftest være knyttet til enkeltbestemmelser/enkeltema i loven.
- 2) Kontrollen krever i all hovedsak litt ressurser ettersom det må foretas enkelte vurderinger av den informasjonen som innhentes. Tilsynene gjennomføres kun med skriftlig kontroll. Tilsynene vil oftest være knyttet til flere bestemmelser i loven.
- 3) Kontrollen krever i all hovedsak mer ressurser ettersom det må foretas flere vurderinger av den informasjonen som innhentes. Tilsynene må gjennomføres med stedlig kontroll. Tilsynene vil oftest omfatte flere bestemmelser i loven.
- 4) Kontrollen krever mye ressurser ettersom det må foretas omfattende vurderinger av den informasjonen som innhentes. Tilsynene kan i tillegg omfatte veiledningsaktiviteter overfor tilsynsobjektene (bestemte og/eller mulige tilsynsobjekter), flere temaer i samme tilsyn eller særskilt utfordrende temaer. Tilsynene må gjennomføres med stedlig kontroll. Tilsynene vil omfatte flere bestemmelser i loven.



Telefon 23 30 12 00
www.utdanningsdirektoratet.no