

# Fylkesmannens tilsyn med barnehage- og opplæringsområdet i 2017



## Innledning

### Barnehageområdet

Fylkesmannen gjennomførte 83 tilsyn på barnehageområdet. Dette er noe færre enn i 2016 hvor det ble gjennomført 102 tilsyn. Nesten halvparten av tilsynene gjelder temaet kommunens risikovurderinger, veiledning og tilsyn. Det er også ført mange tilsyn med kommunens adgang til å gi dispensasjon fra utdanningskravet for styrer eller pedagogisk leder. Flere har også ført tilsyn med kommunens plikt til å påse at barnehagene etterlever reglene som gjelder opplysningsplikten til barnevernet.

### Opplæringsområdet

På opplæringsområdet gjennomførte fylkesmannen 212 tilsyn. Dette er også noe færre enn i 2016. Til sammen er det ført tilsyn med nesten en tredjedel av landets kommuner og fylkeskommuner. Nesten 200 skoler har vært involvert i tilsynene.

Felles nasjonalt tilsyn med elevenes utbytte av opplæringen, forvaltningskompetanse og skolebasert vurdering hadde sitt siste år. Fylkesmennene gjennomførte tilsammen 140 felles nasjonale tilsyn i 2017. Utdanningsdirektoratet vil i nærmeste fremtid sammenstille de felles nasjonale tilsynene i perioden 2014 – 2017 i en egen rapport.

I tillegg til de felles nasjonale tilsynene ble det gjennomført 72 egeninitierte tilsyn. Dette er noe færre enn i 2016. Det er stor variasjon i temaene for de egeninitierte tilsynene. Flest tilsyn er det gjennomført med temaet elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø.

### Samordning av tilsyn – harmonisering av begreper i tilsyn

Utdanningsdirektoratet deltar i en arbeidsgruppe nedsatt av Kommunal og moderniseringsdepartementet om samordning av tilsyn. I mandatet til arbeidsgruppen kommer det frem at målet med samordningen er at nasjonale tilsynsmyndigheter kan opptre mer enhetlig overfor fylkesmannen og kommunene. Dette er også en forutsetning for at fylkesmannen kan samordne tilsynet med kommunene. Arbeidsgruppen skal utarbeide en rapport med blant annet oversikt over begreper som brukes ved gjennomføring av tilsyn, vurdering av hvordan ulike begreper virker inn på fylkesmannens tilsyn med kommuneplikter og om det er behov for harmonisering av begreper. Arbeidsgruppen skal utarbeide rapport med:

1. Oversikt over begreper som brukes ved gjennomføring av tilsyn
2. Vurdering av hvordan ulike begreper virker inn på fylkesmannens tilsyn med kommuneplikter, og om det er behov for harmonisering av begreper
3. Vurdering av hvordan man eventuelt kan legge til rette for harmonisering av begreper uten at det er til hinder for at tilsyn er i utvikling
4. Vurdering av hvilke konsekvenser det eventuelt vil ha å endre begreper
5. Vurdering av hva som skal til for å implementere endring av begreper i tilsyn

Utdanningsdirektoratet har også et konkret samarbeidsprosjekt med Helsetilsynet. I dette samarbeidet utvikles et felles tilsynsopplegg som fylkesmennene kan bruke ved gjennomføring av tilsyn. Tilsynet skal kontrollere om barnehagemyndigheten påser at barnehagen oppfyller opplysningsplikten til barnevernet. Tilsynsopplegget skal etter fremdriftsplanen piloteres senhøsten 2018.

## Innhold

|                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Innledning .....                                                                              | 2  |
| Barnehageområdet .....                                                                        | 2  |
| Opplæringsområdet .....                                                                       | 2  |
| Samordning av tilsyn – harmonisering av begreper i tilsyn .....                               | 2  |
| Fylkesmennene sine tilsyn – hva og hvordan? .....                                             | 4  |
| Hvordan velger vi ut hvem og hva vi skal føre tilsyn med? .....                               | 4  |
| Felles nasjonalt tilsyn og egeninitierte tilsyn .....                                         | 4  |
| Hva skjer i et tilsyn? .....                                                                  | 4  |
| Funn fra tilsyn på barnehageområdet .....                                                     | 5  |
| Temaer for tilsyn .....                                                                       | 5  |
| Barnehagemyndighetens risikovurderinger, veiledning og tilsyn .....                           | 6  |
| Kommunene må bli bedre på å gjøre risikovurderinger .....                                     | 6  |
| Kommunene må gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med risikovurderingene sine .....        | 6  |
| Kommunene må i tilsyn vurdere og konkludere på om barnehagen bryter regelverket .....         | 7  |
| Funn fra tilsyn på opplæringsområdet .....                                                    | 8  |
| Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017 .....                                                       | 8  |
| Tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen .....                           | 9  |
| Mange skoler har ikke innarbeidede fremgangsmåter for å sikre elevenes opplæringstilbud ..... | 9  |
| Tilsyn med skolebasert vurdering .....                                                        | 13 |
| Over halvparten av skolene følger opp endringsbehov etter en skolebasert vurdering .....      | 15 |
| Tilsyn med forvaltningskompetanse knyttet til avgjørelser om særskilt tilrettelegging .....   | 16 |
| Det er avdekket mange saksbehandlingsfeil knyttet til enkeltvedtak .....                      | 19 |
| Tilsyn med skoleeiers forsvarlige system .....                                                | 21 |
| Fylkesmennenes egeninitierte tilsyn .....                                                     | 21 |
| Elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø .....                                           | 22 |
| Gratisprinsippet .....                                                                        | 24 |

## Fylkesmennene sine tilsyn – hva og hvordan?

Regelverket angir felles rammer og mål for å oppnå et trygt, godt og likeverdig barnehage- og opplæringstilbud for alle barn, unge og voksne som går i barnehage, på skole eller i lære.

Fylkesmennenes tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet har som mål å sikre at kommunene og fylkeskommunene oppfyller kravene i barnehageloven og opplæringsloven. I denne rapporten oppsummerer vi tilsynene der fylkesmannen minimum har sendt ut foreløpig tilsynsrapport i 2017.

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

Risikovurderinger legges til grunn for valg av kommuner, skoler, tidspunkter og temaer for tilsyn. Det betyr at fylkesmannen vurderer sannsynligheten for brudd på regelverket opp mot konsekvensene av regelverksbruddene. Dersom fylkesmennene har gjort gode risikovurderinger er det sannsynlig at de kommer til å avdekke brudd på regelverket i tilsynene. Det betyr også at funnene fra tilsyn ikke nødvendigvis er representativt for alle kommunene. For øvrig finnes mer informasjon på Udir.no om hvem som gjør hva i tilsynet.

### Felles nasjonalt tilsyn og egeninitierte tilsyn

Halvparten av fylkesmennenes tilsyn skal være felles nasjonale tilsyn. Dette er tilsyn der omfang og tema er valgt som del av en nasjonal tilsynssatsing. I disse tilsynene gjør fylkesmennene risikovurderinger av hvilke kommuner og skoler de skal kontrollere.

Den andre halvparten er egeninitierte tilsyn der fylkesmennene står fritt til å velge ut tilsynstemaer, omfang, kommuner og skoler ut fra risikovurderingene de gjør av sine kommuner og skoler.

### Hva skjer i et tilsyn?

Fylkesmannen skal følge [Metodehåndboken for tilsyn](#). I Metodehåndboken kan du lese mer om blant annet risikovurderinger, gjennomføring av tilsyn og tilsynsrapporter.

## Funn fra tilsyn på barnehageområdet

På barnehageområdet fører Fylkesmannen tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. I tillegg kan fylkesmannen føre tilsyn direkte med barnehageeierne i særlige tilfeller. Når vi refererer til kommunen, mener vi kommunen som barnehagemyndighet.

I 2017 har fylkesmannen gjennomført 83 tilsyn hvor det minimum er utarbeidet foreløpig tilsynsrapport. Dette er et lavere antall enn i 2016 hvor det ble gjennomført 102 tilsyn, og omtrent samme nivå som i 2015 der det ble gjennomført 87 tilsyn. I en fjerdedel av tilsynene har fylkesmennene kombinert flere temaer i samme tilsyn.

Det ble ikke avdekket brudd på regelverket i en fjerdedel av tilsynene. I 76 prosent av de foreløpige rapportene varslet fylkesmennene kun 0, 1 eller 2 pålegg om retting. Om lag 1/3 av påleggene som ble varslet av fylkesmannen i foreløpig rapport, ble rettet opp før fylkesmennene utarbeidet endelig rapport fra tilsynet. Videre ser vi at bare 5 prosent av påleggene som ble varslet i endelig rapport, ble rettet opp av kommunene/fylkeskommunene før endelig vedtak ble utarbeidet<sup>1</sup>.

### Temaer for tilsyn

Nesten halvparten av tilsynene gjelder temaet *kommunens risikovurderinger, veiledning og tilsyn*. Dette har vi skrevet mer om under.



Et annet tema som mange har ført tilsyn med, er *kommunens adgang til å gi dispensasjon fra utdanningskravet for styrer eller pedagogisk leder*. Det er krav til at styrer i barnehagen har utdanning som barnehagelærer, eller har annen høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse. Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer. Kommunen har myndighet til å gi dispensasjon fra disse reglene, under

visse vilkår.

Flere har ført tilsyn med *kommunens plikt til å påse at barnehagene etterlever reglene som gjelder opplysningsplikten til barnevernet*. Dette innebærer at kommunen må bruke veiledning og tilsyn dersom risikovurderinger viser at barnehagene ikke oppfyller reglene som gjelder opplysningsplikten til barnevernet. Barnehagen er sentral i å fange opp barn som blir utsatt for omsorgssvikt i hjemmet.

Det har også vært gjennomført tilsyn direkte med en barnehage i ett tilfelle. Det er åpnet flere slike tilsyn som vil bli ferdigstilt i løpet av 2018.

---

<sup>1</sup> For nærmere redegjørelse om tretrinns-modellen med foreløpig rapport, endelig rapport og endelig vedtak om pålegg, se Metodehåndboka for tilsyn.

Oversikt over temaer det har vært ført tilsyn med:

| <b>Temaer for tilsyn*</b>                                                                                   | <b>Antall tilsyn</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Kommunens risikovurderinger, veiledning og tilsyn                                                           | 41                   |
| Kommunens adgang til å gi dispensasjon fra utdanningskravet for styrer eller pedagogisk leder               | 15                   |
| Kommunens plikt til å påse at barnehagene etterlever reglene som gjelder opplysningsplikten til barnevernet | 9                    |
| Kommunens ansvar for å påse at barnehagene etterlever bestemmelsene om politiattest                         | 7                    |
| Kommunens godkjenning av barnehager                                                                         | 7                    |
| Kommunens adgang til å gi dispensasjon fra kravet til pedagogisk bemanning                                  | 7                    |
| Kommunens plikt til å tilrettelegge for barn med nedsatt funksjonsevne                                      | 6                    |
| Kommunens oppfyllelse av forvaltningsloven                                                                  | 4                    |
| Finansiering av private barnehager                                                                          | 3                    |
| Miljørettet helsevern i barnehage                                                                           | 2                    |
| Tilsyn direkte med en barnehage (særlige tilfeller) **                                                      | 1                    |

\* Et tilsyn kan være på et eller flere temaer

\*\* Det er i tillegg åpnet to tilsyn, men uten at foreløpig rapport ble sendt i 2017.

### Barnehagemyndighetens risikovurderinger, veiledning og tilsyn

Kommunen som barnehagemyndighet skal påse at barnehageeierne driver barnehagene i tråd med regelverket. Kommunen må gjøre risikovurderinger, og kan gi veiledning eller føre tilsyn dersom det er en risiko for at barnehagene ikke oppfyller kravene i barnehageloven. Veiledningen og tilsynet må gjennomføres slik at barnehagene retter opp i eventuelle lovbrudd, og tilsyn må gjennomføres i tråd med kravene i forvaltningsloven.

### Kommunene må bli bedre på å gjøre risikovurderinger

Kommunene er ikke gode nok på å bruke kunnskap de har om barnehagene, til å vurdere behovet for veiledning og tilsyn i barnehagene. I over halvparten av tilsynene med dette temaet oppfyller ikke kommunen kravet om å gjøre risikovurderinger. Å vurdere risiko for brudd på regelverket i barnehagene, innebærer å komme frem til hvor sannsynlig det er at barnehagene ikke oppfyller regelverket og å vurdere konsekvensen av eventuelle brudd. Det er nødvendig at kommunen gjør slike risikovurderinger for at veiledning og tilsyn skal bli treffsikkert, slik at kommunene oppfyller det overordnede kravet om å påse at barnehagene etterlever regelverket. I om lag en tredjedel av tilsynene henter kommunene ikke inn tilstrekkelig kunnskap om barnehagene for å kunne gjøre risikovurderinger.

### Kommunene må gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med risikovurderingene sine

For at kommunene skal oppfylle det overordnede kravet om å påse at barnehagene etterlever regelverket, må de bruke veiledning og tilsyn der det er nødvendig for. Veiledning og tilsyn må være knyttet til risikovurderingene, slik at de treffer med tilsyn og veiledning der det er behov. Kommunen har en plikt til å gjennomføre tilsyn i tilfeller hvor veiledning ikke er tilstrekkelig for at barnehagen skal oppfylle regelverket. I omlag en tredjedel av tilsynene ser vi at kommunen ikke oppfyller kravet om å gjennomføre tilsyn der risikovurderingene tilsier at dette er nødvendig.

### Kommunene må i tilsyn vurdere og konkludere på om barnehagen bryter regelverket

Når kommunen gjennomfører tilsyn må den vurdere og konkludere på om barnehagens praksis er i tråd med regelverket eller ikke. Dette er nødvendig for at barnehagen skal forstå hvilke brudd på regelverket de eventuelt må rette opp i, slik at barna får et barnehagetilbud som oppfyller regelverket. I nesten en tredjedel av tilsynene ser vi at kommunen ikke oppfyller kravet om å vurdere og konkludere i tilsyn.



## Funn fra tilsyn på opplæringsområdet

På opplæringsområdet har fylkesmannen gjennomført 211 tilsyn. Dette er noe færre enn i 2016. Til sammen er det ført tilsyn med nesten en tredjedel av landets kommuner og fylkeskommuner. I mange av tilsynene gjør fylkesmannen undersøkelser på skolenivå, og nesten 200 skoler har vært involvert i tilsynene. I en femtedel av tilsynene på opplæringsområdet ble det ikke avdekket brudd på regelverket i foreløpig rapport. I nesten halvparten av de foreløpige rapportene ble det varslet 0, 1 eller 2 pålegg om retting. 34 prosent av påleggene som ble varslet i foreløpige rapporter ble rettet opp før endelig rapport ble utarbeidet, og 20 prosent av påleggene som ble varslet i endelig rapport, ble rettet opp av kommunene/fylkeskommunene før endelig rapport ble utarbeidet.

Antall kommuner, fylkeskommuner og skoler der fylkesmannen har ført tilsyn

| År   | Kommuner                                                              | Skoler                             |
|------|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| 2014 | 160 (inkl. 12 fylkeskommuner)                                         | 180 (inkl. 18 videregående skoler) |
| 2015 | 144 (inkl. 14 fylkeskommuner)                                         | 213 (inkl. 37 videregående skoler) |
| 2016 | 152 (inkl. 12 fylkeskommuner)                                         | 200 (inkl. 26 videregående skoler) |
| 2017 | 135 (inkl. 11 fylkeskommuner og en statlig samisk videregående skole) | 211 (inkl. 11 videregående skoler) |



## Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017

I «Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen» er målet med tilsynet 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. Skolene skal også vurdere sin egen organisering og arbeide med å forbedre opplæringen.

I perioden 2014–2017 var temaene i felles nasjonalt tilsyn:

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

#### Tilsyn med 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 65 tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen i 2017.

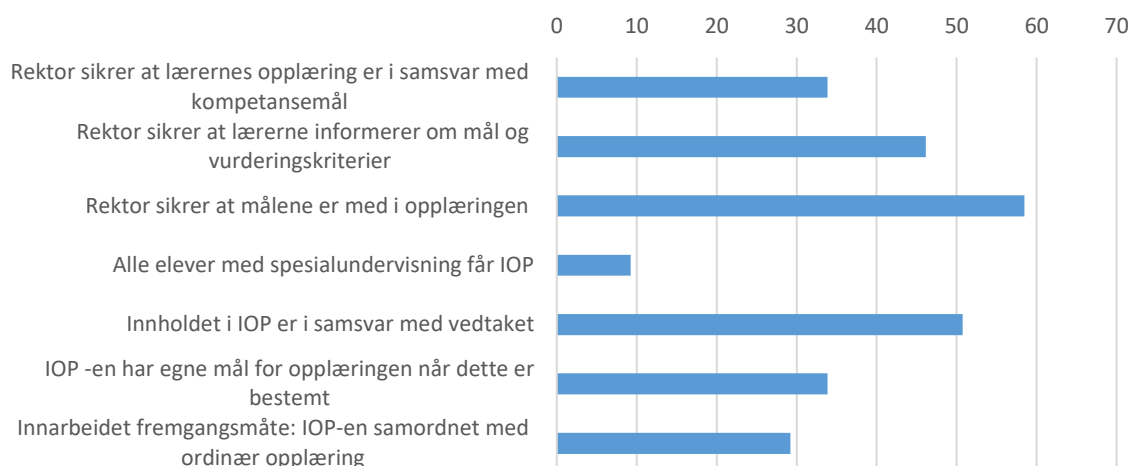
I løpet av perioden 2014-2017 har andelen tilsyn med brudd på regelverket vært relativt stabilt rundt 30 prosent, bortsett fra i 2015 da det kun ble avdekket brudd på regelverket i 24 prosent av tilsynene. Det kan være sammensatte årsaker til at det ble avdekket færre brudd i 2015 enn de øvrige årene. En årsak kan være at fylkesmennene i 2015 ikke traff godt nok på risikovurderingene sine og at skolene og kommunene som det ble ført tilsyn med hadde mindre utfordringer med regelverket enn de det ble ført tilsyn med de øvrige årene. En annen årsak kan være at vi, basert på funnene i 2015, i starten av 2016 gjennomførte en grundig koordinering av fylkesmennenes vurderinger og dette kan ha ført til en innstramming av praksisen hos fylkesmannen. En slik koordinering og kalibrering av fylkesmennenes vurdering er nødvendig gitt opplæringslovens mange skjønnsmessige bestemmelser.

#### Mange skoler har ikke innarbeidede fremgangsmåter for å sikre elevenes opplæringstilbud

I 2017 er det avdekket noen flere brudd på regelverket enn gjennomsnittet i perioden 2014 – 2017.

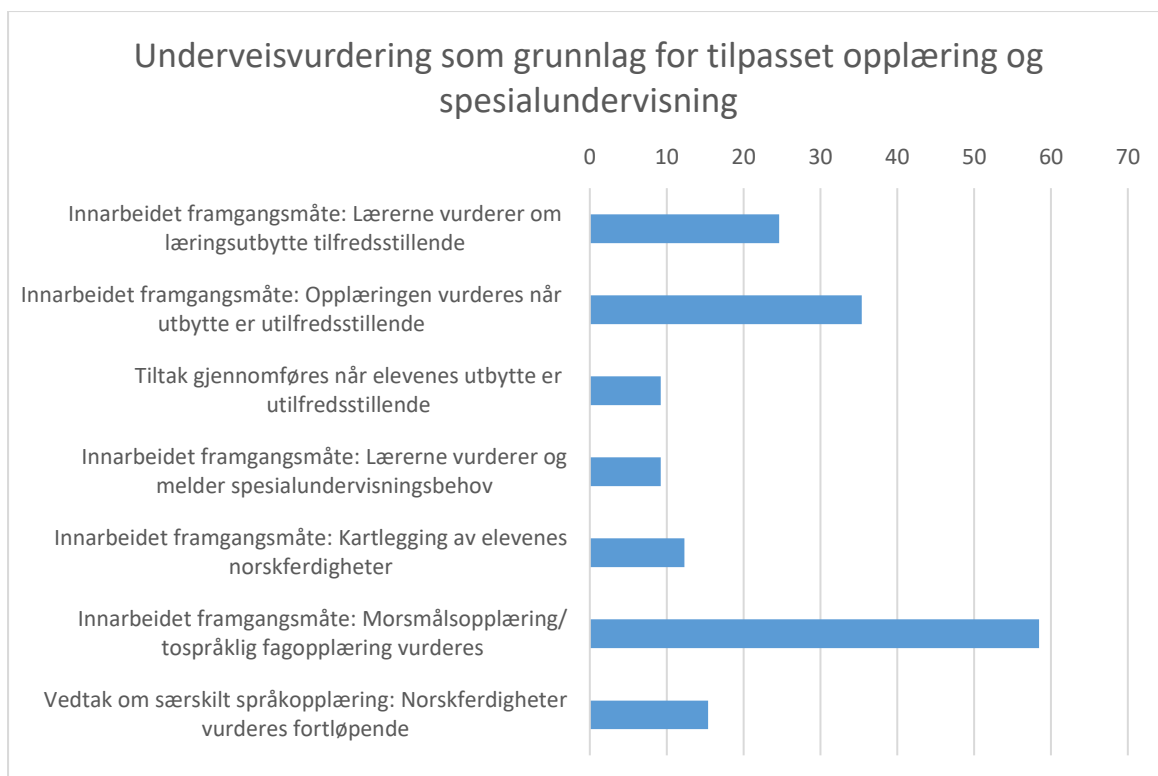
I de 65 tilsynene som ble gjennomført i 2017 på dette området, ble det på landsbasis avdekket brudd på regelverket knyttet til alle 22 kontrollspørsmålene. Ett tilsyn utgjør i denne sammenheng kontroll med en skole. Som det fremkommer i figuren under, var det relativt stor spredning i andelen brudd per kontrollspørsmål. På to av kontrollspørsmålene ble det avdekket brudd på regelverket hos omlag 60 prosent av skolene, mens på andre kontrollspørsmål kun ble avdekket brudd hos i underkant av 10 prosent av skolene.

### Skolens arbeid med opplæring i fag



### Undervisvurdering for å øke elevenes læringsutbytte





Det er avdekket flest brudd på regelverket knyttet til at skolene skal ha en innarbeidet framgangsmåte for å vurdere om elever med behov for særskilt norskopplæring også trenger morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Det ble avdekket brudd på regelverket i nesten 60 prosent av tilsynene hvor dette ble kontrollert. Når skolene ikke har en tilstrekkelig innarbeidet framgangsmåte for dette, øker risikoen for at eleven ikke får opplæring på det språket de behersker og dermed ikke oppnår sitt potensiale for læring.

Vi ser også at rektorene i mange tilfeller ikke sikrer at opplæringen dekker alle kompetansemålene på hovedtrinnet/faget og om de individuelle opplæringsmålene i IOP-en (individuell opplæringsplan) samlet sett er dekket. Rektor må sørge for at skolens opplæring dekker alle kompetansemålene i læreplaner for alle elever. Alle elever som har vedtak om spesialundervisning skal ha en individuell opplæringsplan (IOP) som viser den opplæringen elevene skal ha. I planen vil eleven ofte ha egne mål ut over og/eller til erstatning for målene i de nasjonale læreplanene.

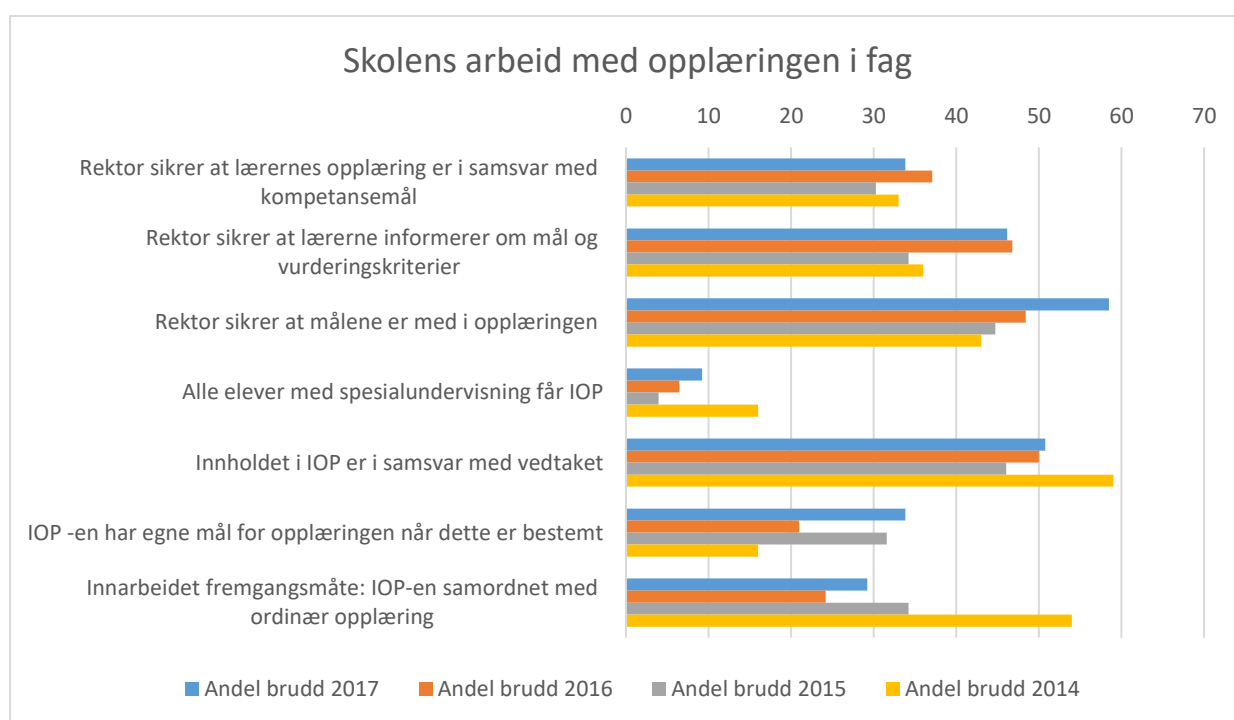


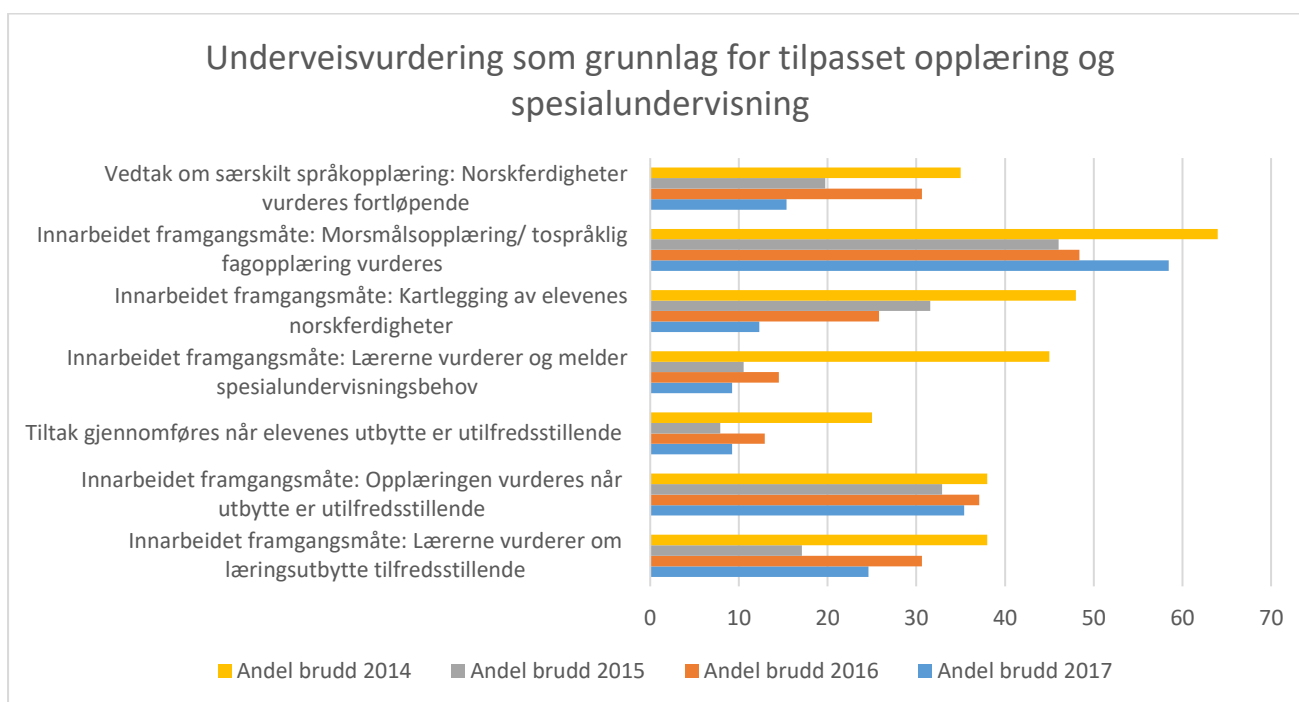
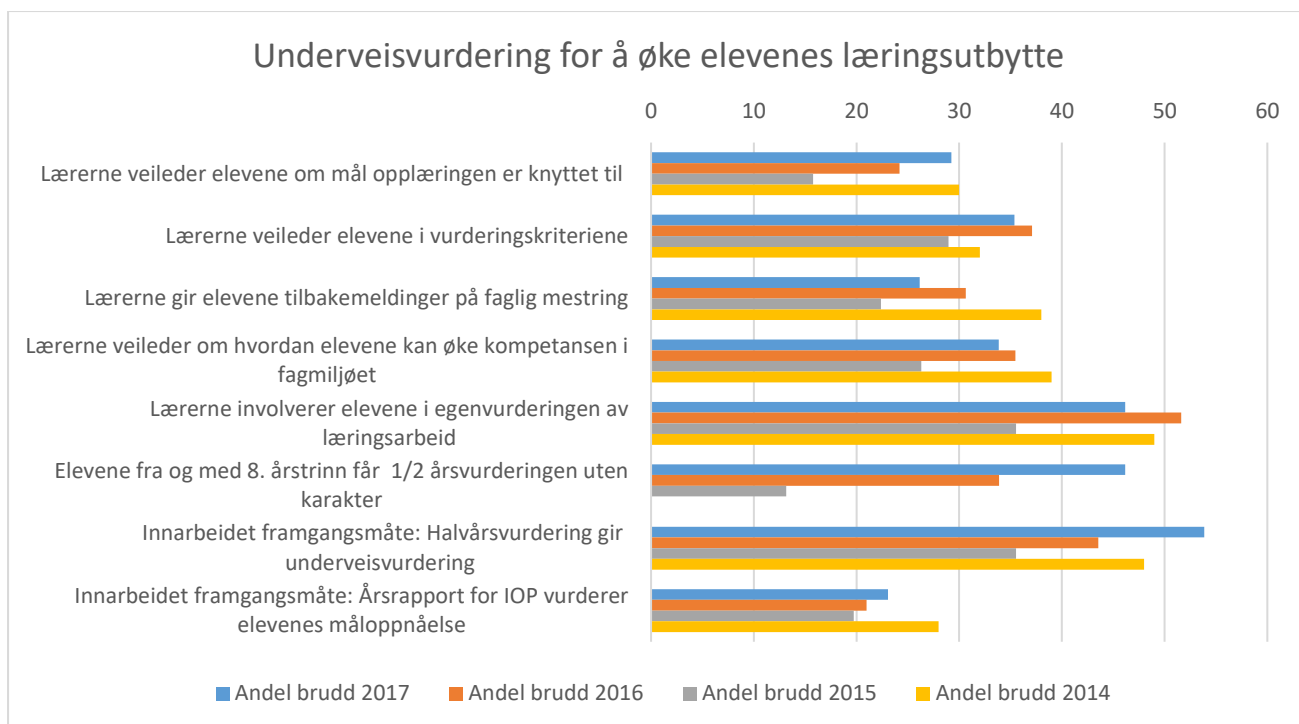
Mange skoler har ikke en innarbeidet framgangsmåte som sikrer at lærerne i halvårsvurderingene gir elevene informasjon om elevenes kompetanse i fagene og om hvordan elevene kan øke kompetansen sin. Mer enn halvparten av de kontrollerte skolene hadde ikke slik framgangsmåte på plass. Framgangsmåten skal sikre at kravet til innholdet i halvårsvurderingen blir ivarettatt.

For at elevene skal ha progresjon i læringen sin, er det viktig for dem å vite hva de må jobbe med for å forbedre resultatene sine og dermed oppnå sitt potensiale for læring.

Det er positivt at funn fra tilsyn viser at skolene i stor grad gjennomfører tiltak i de tilfeller hvor det avdekkes at elevene ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. I tilsynene fremkommer det at de fleste elever med spesialundervisning får utarbeidet en individuell opplæringsplan, men vi ser også at mer enn halvparten av IOP-ene (individuell opplæringsplan) ikke samsvarer med enkeltvedtaket som den bygger på. Dersom de individuelle opplæringsplanene ikke samsvarer med enkeltvedtaket som planen bygger på, får ikke eleven det tilbudet de i den sakkyndige vurderingen er vurdert å ha behov for. Dette betyr også at det ikke sikres godt nok at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

*Figurene under viser utviklingen i andel avdekkede brudd på regelverket per kontrollspørsmål i perioden 2014-2017.*





Som vi ser av figurene over er det i hele perioden avdekket brudd på regelverket knyttet til alle kontrollspørsmålene i tilsyn med elevenes utbytte av opplæringen.

#### Tilsyn med skolebasert vurdering

Skolen skal jevnlig vurdere i hvilken grad egen organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen medvirker til at elevene når målene som er fastsatt i læreplanverket for Kunnskapsløftet. Fylkesmennene gjennomførte 24 tilsyn med skolebasert vurdering i 2017.

Tabellen viser utvikling i andel brudd på regelverket i tilsynene knyttet til skolebasert vurdering.

|                               | Antall tilsyn | Antall Kontrollspørsmål | Andel brudd på regelverket |
|-------------------------------|---------------|-------------------------|----------------------------|
| <b>2014</b>                   | 10            | 8                       | 29 %                       |
| <b>2015</b>                   | 30            | 7                       | 24 %                       |
| <b>2016</b>                   | 28            | 5                       | 41 %                       |
| <b>2017</b>                   | 24            | 5                       | 45 %                       |
| <b>Gjennomsnitt 2014-2017</b> |               |                         | 35 %                       |

I 2017 er det altså avdekket betydelig flere brudd på dette området enn gjennomsnittet for hele tilsynsperioden 2014-2017.

I de 24 tilsynene med skolebasert vurdering er det de to siste årene undersøkt 5 kontrollspørsmål. Som figuren under viser er det på landsbasis også her avdekket brudd på regelverket knyttet til alle kontrollspørsmålene. For alle kontrollspørsmålene er det avdekket brudd på regelverket hos mer enn 35 prosent av skolene.



I mer enn halvparten av tilsynene er det avdekket at skolene ikke velger tema i den skolebaserte vurderingen basert på en bred og samlet vurdering av om elevene når målene i læreplanverket. Dette øker risikoen for at skolen iverksetter feil tiltak til feil tid. Skolen må se på hva som best kan bidra til at elevene når målene i læreplanverket og de må vurdere dette for skolen som helhet.

Det er bekymringsfullt at halvparten av de kontrollerte skolene ikke oppfyller kravet om at skolen skal gjennomføre skolebasert vurdering jevnlig.

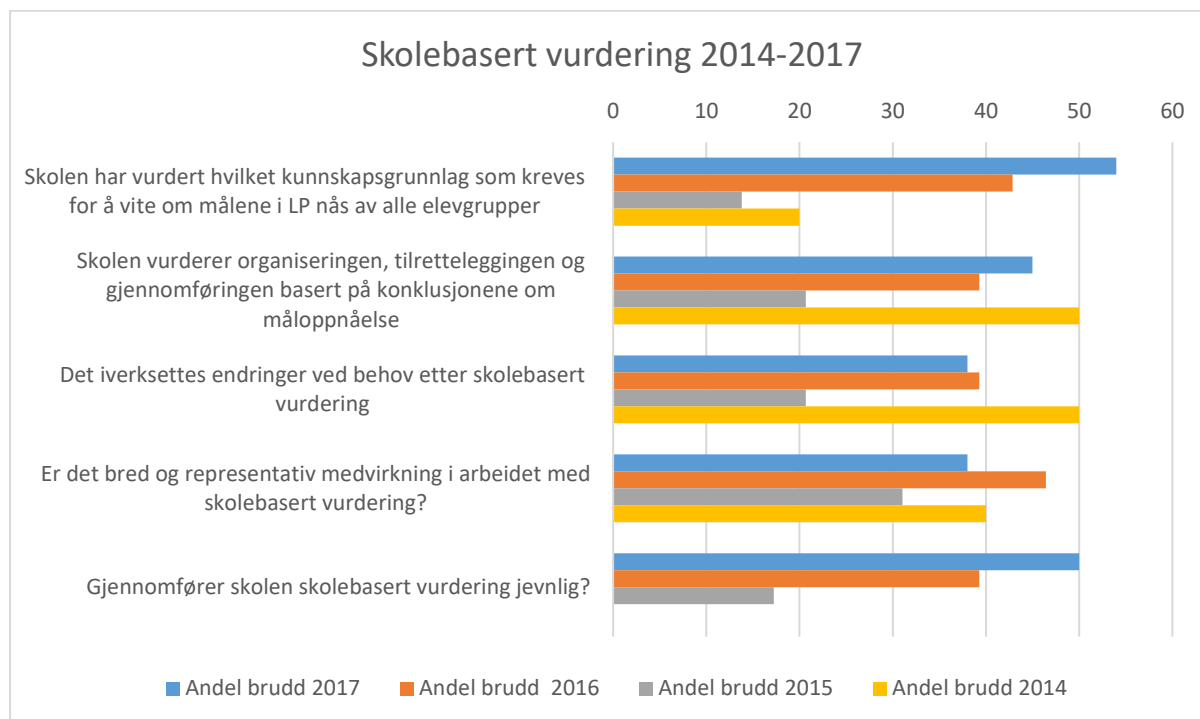


#### Over halvparten av skolene følger opp endringsbehov etter en skolebasert vurdering

Tilsynene viser at i overkant av 60 prosent av skolene følger opp endringer som kom frem i den skolebaserte vurderingen. Dette sikrer at skolen lærer og utvikler seg slik at elevene i større grad kan nå bredden av mål i læreplanverket. Gjennom vurderingen skal skolen komme frem til hvilke endringer som best kan bidra til dette innenfor det de har valgt som grunnlag for vurderingen.

Vi ser også at i overkant av 60 prosent av skolene hadde en bred og representativ medvirkning i arbeidet med skolebasert vurdering. Skolen må involvere alle berørte parter både i analysen og i arbeidet med hvilke endringer og tiltak som bør gjennomføres. Dette betyr at ikke bare skoleledelsen, men også lærere eller representanter for lærerne, må delta i analysen av resultater og utformingen av tiltak. Skolen kan også involvere elevene.

Figuren under viser utviklingen i andel avdekkede brudd på regelverket per kontrollspørsmål i perioden 2014-2017.



I figuren over ser vi at ikke alle spørsmålene har vært gjeldende for hele tilsynsperioden. Det har vært en viss endring i både antall spørsmål og formuleringene på de enkelte spørsmålene. Vi ser også at det er relativt stort samsvar mellom funnen de ulike årene. Men det har vært en negativ utvikling – avdekket flere og flere brudd på regelverket på kontrollspørsmålet som knytter seg til om skolen har vurdert hvilket kunnskapsgrunnlag som kreves for å vite om målene i læreplanverket nås av alle elevgrupper. Denne utviklingen er bekymringsfull. I den skolebaserte/virksomhetsbaserte vurderingen skal skolen se på hvilke endringer som best kan øke måloppnåelsen for elevene innenfor det valgte temaet. Måloppnåelsen sikter her til alle målene i læreplanverket som inngår i det valgte temaet, ikke bare faglige mål. I kravet ligger det at skolen må vurdere endringer innenfor ulike rammebetingelser for opplæringen og ikke i utgangspunktet bare se på én type tiltak.

#### Tilsyn med forvaltningskompetanse knyttet til avgjørelser om særskilt tilrettelegging

I denne delen av tilsynet har fylkesmannen kontrollert om skolene følger saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak. Kontrollen omfatter vedtak for elever med behov for særskilt tilrettelegging i opplæringen og har spesielt vært rettet mot 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 og særskilt språkopplæring. For skoler som har elever med rett til punktskriftopplæring og tegnspråkopplæring, omfatter tilsynet også disse vedtakene. Fylkesmennene gjennomførte 51 tilsyn med forvaltningskompetanse i 2017.

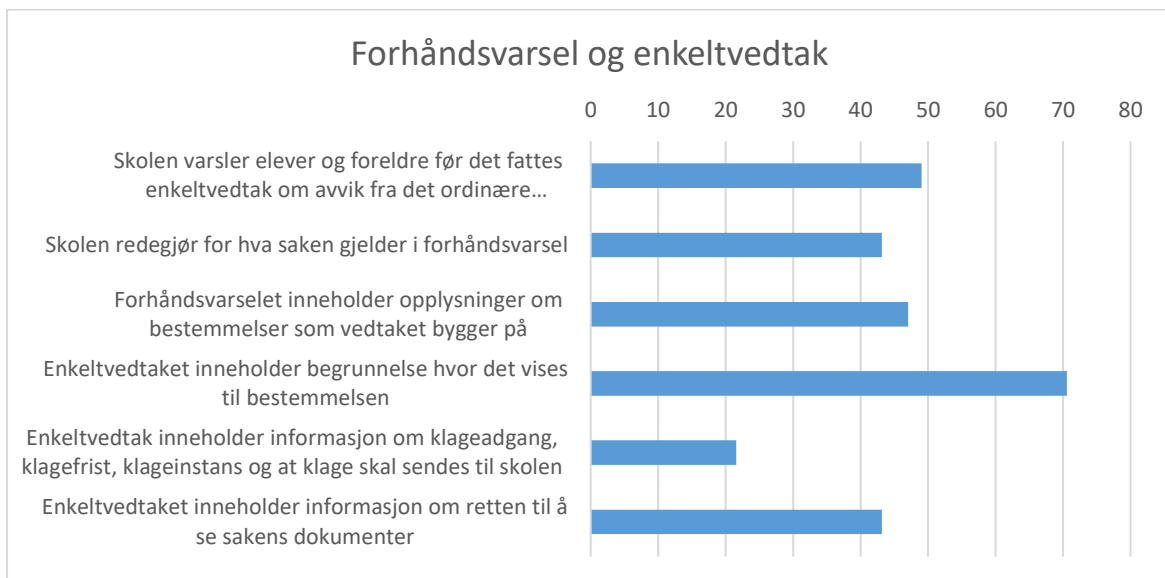
Tabellen viser utvikling i andel brudd på regelverket i tilsynene knyttet til forvaltningskompetanse

|                               | Antall tilsyn | Antall Kontrollspørsmål | Andel brudd på regelverket |
|-------------------------------|---------------|-------------------------|----------------------------|
| <b>2014</b>                   | 42            | 21                      | 50 %                       |
| <b>2015</b>                   | 53            | 21                      | 36 %                       |
| <b>2016</b>                   | 50            | 21                      | 42 %                       |
| <b>2017</b>                   | 51            | 21                      | 27 %                       |
| <b>Gjennomsnitt 2014-2017</b> |               |                         | 39 %                       |

I 2017 er det avdekket færre brudd på dette området enn gjennomsnittet for hele tilsynsperioden 2014-2017. Dette kan tyde på at vedvarende innsats gjennom veiledning og tilsyn på å forbedre skoleeier og skolelederes forvaltningskompetanse har gitt resultater. Det kan også være et resultat av at dette var siste året med dette tilsynsystemet i felles nasjonalt tilsyn og at fylkesmennene dermed gjennom tidligere år har hatt tilsyn med skoleeiere og skoler hvor risikoen for lovbrudd var større enn i 2017.

Ett tilsyn utgjør normalt kontroll med en skole, men i to av tilfellene har tilsynet kun vært rettet mot kommunen. For øvrig ser vi også her at det er stor variasjon i andel brudd på regelverket per kontrollspørsmål. To kontrollspørsmål skiller seg særlig ut med stor andel avdekkede brudd på regelverket.

*Figurene under viser andel brudd per kontrollspørsmål i tilsyn gjennomført i 2017. Tilsyn med punktskriftoptøpling og tegnspråkopplering er unntatt fra oversikten da det var svært få tilsyn som omfattet disse temaene.*





Det fremkommer i figuren over at det er avdekket flest brudd på regelverket knyttet til om enkeltvedtak om spesialundervisning inneholder opplysninger om omfang, innhold, organisering og kompetansekrav. Hele 78 prosent av skolene oppfyller ikke lovens krav til hva enkeltvedtak om spesialundervisning skal inneholde. Når det er uklarheter eller mangler i enkeltvedtakene, kan dette skyldes at sakkyndig vurdering ikke inneholder all relevant informasjon som vedtaket krever. Mye tyder på at mangler i vedtaket også blir videreført eller forsøkt kompensert i IOP-en (individuell opplæringsplan). Når ikke elevens rettigheter er skikkelig klargjort, forplanter svakheter i saksbehandlingen seg i kjeden fra PP-tjenesten til gjennomføring av opplæringen. Slike mangler får direkte konsekvenser for innholdet i opplæringen til elevene som har behov for og rett til spesialundervisning.



#### Det er avdekket mange saksbehandlingsfeil knyttet til enkeltvedtak

Vi ser også at mer enn 70 prosent av skolene hadde mangler knyttet til at enkeltvedtaket skal ha en begrunnelse som viser til hvilken hjemmel som ligger til grunn for vedtaket, hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn og hvilke hensyn som er vektlagt. Begrunnelsesplikten bidrar til å sikre at saksbehandlingen blir forsvarlig og at eleven og foreldrene får god informasjon. Eleven eller foreldrene kan også klage på enkeltvedtaket, og derfor må enkeltvedtaket inneholde informasjon som gjør dem i stand til å vurdere skolens iverksatte tiltak.

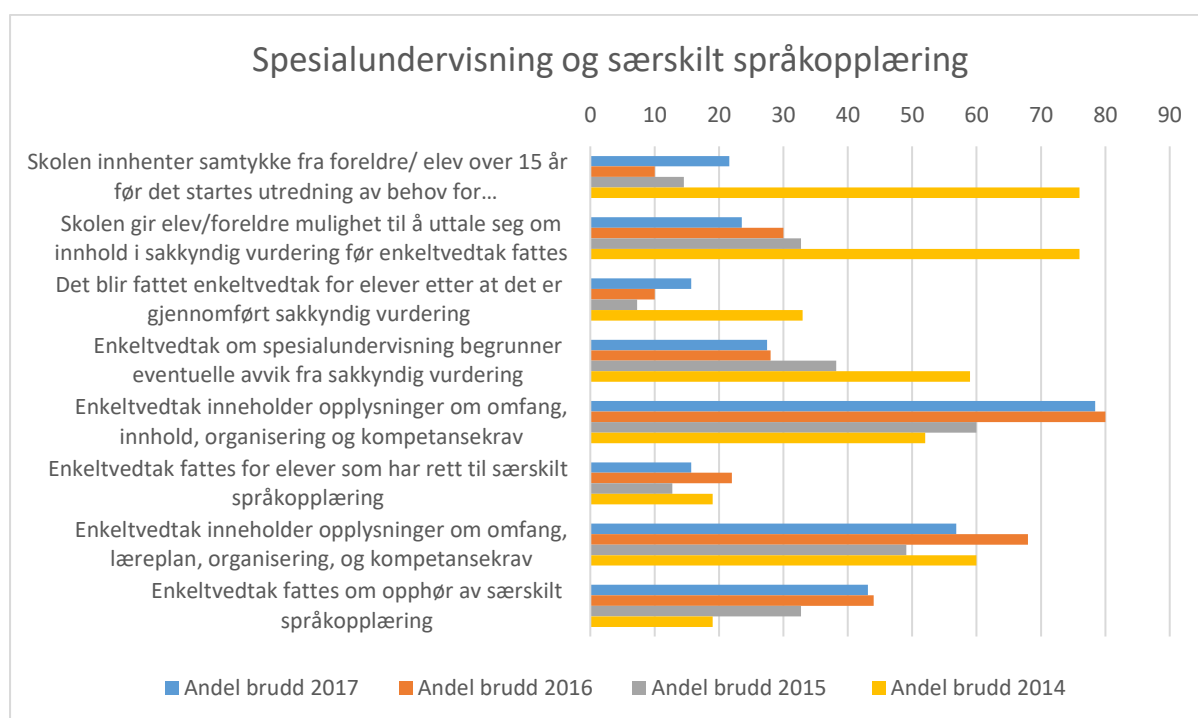
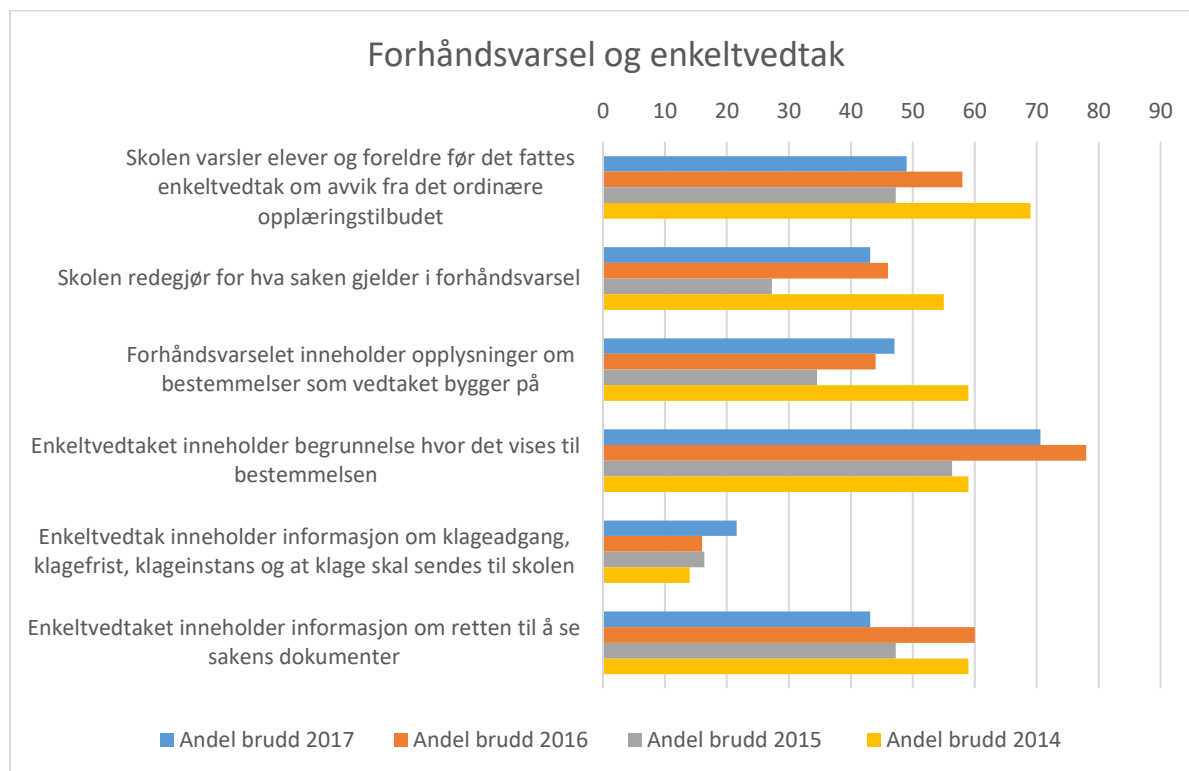
Omlag halvparten av skolene varsler ikke elevene eller foreldrene dersom de ikke har fått uttalt seg i saken på annen måte før det fattes enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet.

Ved omlag 40 prosent av de kontrollerte skolene redegjøres det ikke i forhåndsvarslet for hva saken gjelder. Skolen skal varsle elevene og foreldrene før det settes i gang arbeid med å fatte enkeltvedtak. Manglende varsling kan føre til at saken ikke er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes. I tillegg har elevene rett til å bli hørt etter Grunnloven og Barnekonvensjonen. Dette øker også sannsynligheten for at eleven eller foreldrene vil være misfornøyd med skolens vedtak og dermed påklage vedtaket senere.

Omlag 80 prosent av de kontrollerte skolene oppfylte kravet om at enkeltvedtak som ikke innvilger en søknad fullt ut, skal ha informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage. Omtrent like mange skoler oppfylte kravet om at skolen skal innhente samtykke fra foreldre eller elever over 15 år, før det startes utredning av behov for spesialundervisning. De aller fleste skolene er også flinke til å gi elev/foreldre muligheten til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før det fattes enkeltvedtak, og nesten alle skolene fatter enkeltvedtak for elever etter at det er gjennomført sakkyndig vurdering. Tilbud om spesialundervisning skal så langt mulig utformes i samarbeid med foreldrene og eleven. Det skal legges stor vekt på elevens mening, og det er skolen

og PP-tjenesten sitt ansvar at samarbeidet med eleven og foreldrene blir ivaretatt på en god måte på de ulike trinnene i prosessen.

Figurene under viser utviklingen i andel avdekkede brudd på regelverket per kontrollspørsmål i perioden 2014-2017.

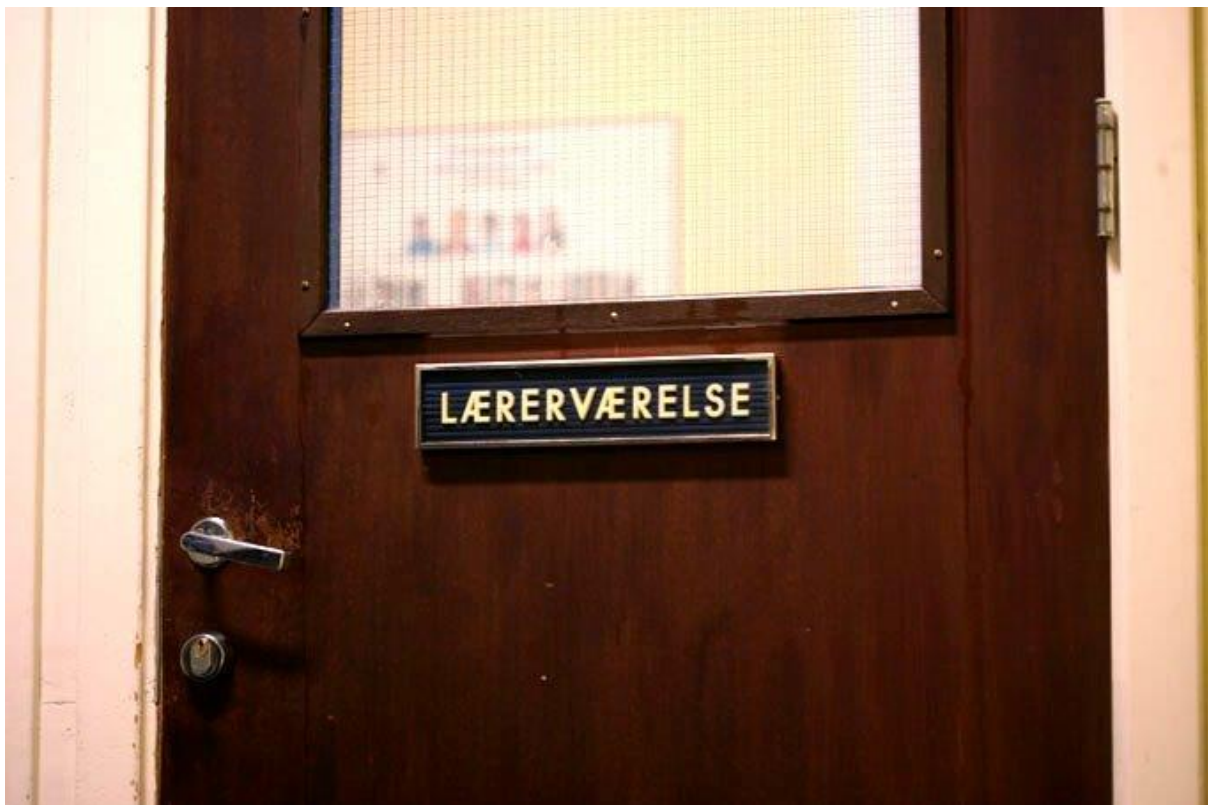


I figurene over ser vi at det har vært en særlig forbedring i fylkesmennenes funn på to av kontrollspørsmålene i tilsyn med forvaltningskompetanse i løpet av tilsynsperioden. Skolene innhenter i langt større grad samtykke fra foreldre /elev over 15 år før det startes utredning av

behov for spesialundervisning enn tilfellet var i 2014. Den samme positive utviklingen ser vi på kontrollspørsmålet som gjelder om skolen gir elev/foreldre mulighet til å uttale seg om innhold i sakkyndig vurdering før enkeltvedtak fattes. For øvrig er andelen avdekkede lovbrudd per kontrollspørsmål relativt stabil i perioden.

#### Tilsyn med skoleeiers forsvarlige system

Mange av pliktene som fylkesmannen kontrollerer i Felles nasjonalt tilsyn, 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. Fylkesmannen kan utvide tilsynet i de tre temaene (skolens arbeid med elevenes utbytte, skolebasert vurdering og forvaltningskompetanse) til om skoleeiers system er forsvarlig på de regelverksområdene tilsynet omfatter. Til sammen er det gjennomført 20 tilsyn med skoleeiers forsvarlige system i 2017. De fleste av disse tilsynene er knyttet til skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. I fire av disse tilsynene ble det ikke avdekket brudd på regelverket knyttet til skoleeiers forsvarlige system. Det ble varslet 0 eller 1 pålegg om retting i 10 av de foreløpige rapporten.



#### Fylkesmennenes egeninitierte tilsyn

Egeninitierte tilsyn er tilsyn der fylkesmannen selv velger hvilket tema og hvilke kommuner de skal føre tilsyn med. Valg av tema og tilsynsobjekt skjer etter en risikovurdering innenfor oppgavene og pliktene som loven pålegger kommunene.

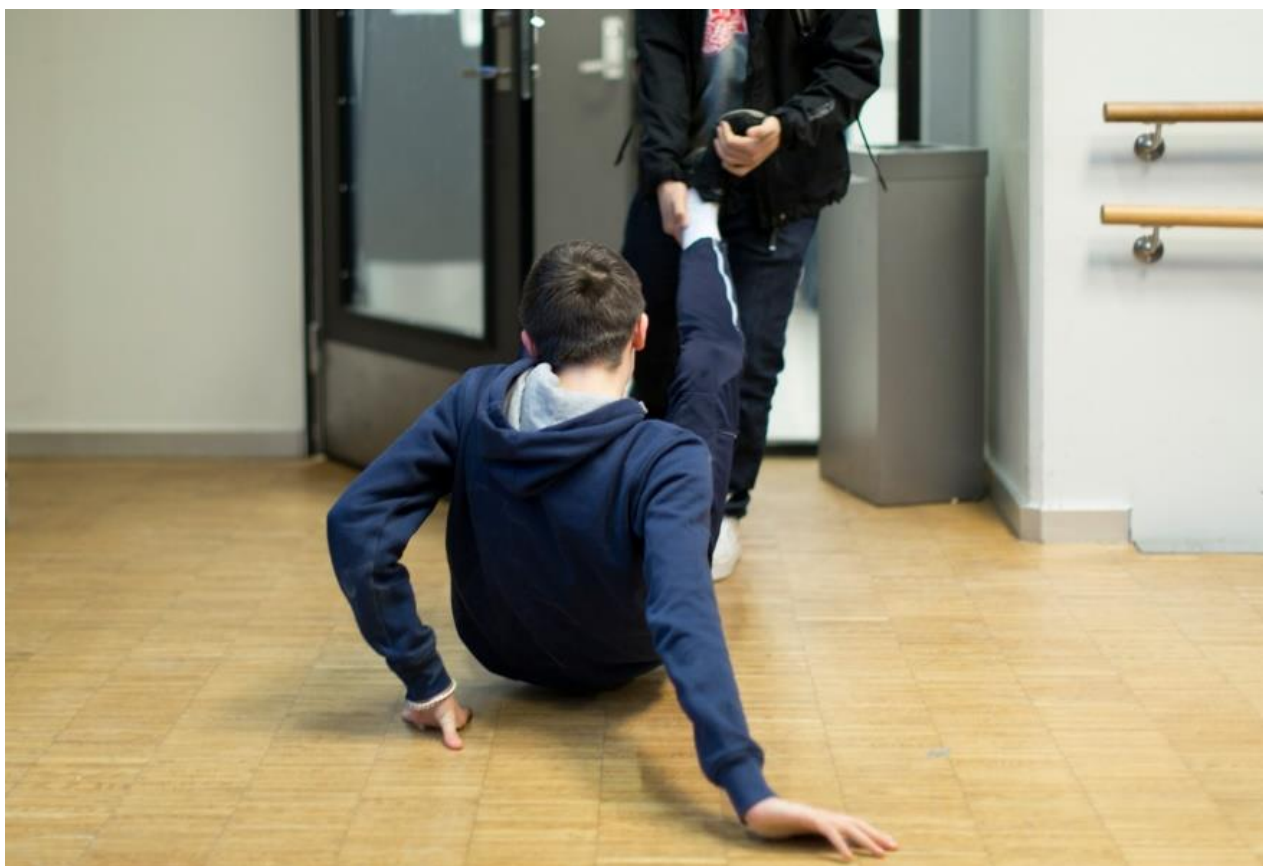
I 2017 er det gjennomført 72 egeninitierte tilsyn. Dette er noen færre enn i 2016 der fylkesmannen gjennomførte 89 egeninitierte tilsyn. Det er stor variasjon i temaene for de egeninitierte tilsynene, og enkelte tilsyn omfatter mer enn et tema.

| <b>Temaer for tilsyn*</b>                                                                     | <b>Antall tilsyn</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø                                                 | 16                   |
| Gratisprinsippet                                                                              | 9                    |
| Saksbehandlingstid PPT                                                                        | 9                    |
| Elevundersøkelsen                                                                             | 6                    |
| Forvaltningskompetanse                                                                        | 6                    |
| Forsvarlig system                                                                             | 5                    |
| Elevmedvirkning                                                                               | 3                    |
| Fag- og timefordeling                                                                         | 2                    |
| Miljørettet helsevern i skole og barnehage (i samarbeid med Helseavdelingen)                  | 2                    |
| Nasjonale prøver                                                                              | 2                    |
| Skolefaglig kompetanse i kommunen                                                             | 2                    |
| Særskilt språkopplæring                                                                       | 2                    |
| Valgfag trafikk                                                                               | 2                    |
|                                                                                               |                      |
| I tillegg er det gjennomført 12 tilsyn på tema som kun et embete har valgt å føre tilsyn med. |                      |

\* Et tilsyn kan være på et eller flere temaer

#### Elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø

Alle elever har rett til å ha et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Det betyr blant annet at elevene ikke skal bli utsatt for mobbing eller krenkelser, verken fra andre elever eller ansatte på skolen. Skolen, og alle som jobber der, skal være årvåkne for oppførsel eller andre forhold som tyder på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø og iverksette tiltak der det er nødvendig. Dette betyr at skoleeier må sikre at skolene følger opp den enkelte elev som opplever krenkelser eller mobbing, 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 krenkelser. Fra 1. august 2017 ble reglene rundt elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø endret. Det nye regelverket skal styrke rettighetene til elever som opplever krenkelser eller blir mobbet, og være et effektivt virkemiddel mot mobbing, krenkelser og dårlig skolemiljø. Regelverket er viktig for å sette standarder og for å plassere ansvar og plikter på skoleeier og ansatte i skolen.

Fylkesmannen gjennomførte 16 tilsyn med elevenes skolemiljø i 2017. Det ble funnet brudd på regelverket i 31 prosent av tilsynene. Dette er omtrent det samme som i 2016, der fylkesmannen fant brudd på regelverket i 33 prosent av tilsynene. Når fylkesmannen først har avdekket brudd på regelverket, så setter kommunen og skolen i gang med å rette. I 2017 ble alle bruddene på regelverket rettet før fylkesmannen fattet vedtak.

I januar 2018 lanserte vi et nytt Felles nasjonalt tilsyn. I perioden 2018-2021 er skolemiljø et av seks tema som fylkesmannen vil være spesielt oppmerksom på. Les mer om felles nasjonalt tilsyn [her](#). Tilsynet på skolemiljø består av to hoveddeler:

- Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø
- Skolens plikt til å arbeide forebyggende, og informere og involvere elever og foreldre

## Gratisprinsippet



Alle elever på offentlige skoler har rett til gratis opplæring. Kommunen og skolen kan ikke kreve at elevene eller foreldrene dekker utgifter til for eksempel transport i skoletiden, leirskole eller andre turer som er en del av opplæringen. Opplæringen skal være gratis slik at alle elever kan delta på lik linje uavhengig av økonomisk bakgrunn.

Fylkesmannen har ført ni tilsyn med dette temaet. Alle tilsynene er gjennomført på grunnskoler. Det ble avdekket brudd på regelverket i fem av tilsynene. Alle bruddene ble rettet opp før det ble vedtatt pålegg om retting.