

God ledelse – bedre skole

Oppsummering av funn fra tilsyn med
frittstående skoler i 2016



Kort om Utdanningsdirektoratet

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



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
1. Om tilsynene med de frittstående skolene	6
1.1 Rapporten tar utgangspunkt i de foreløpige tilsynsrapportene.....	6
1.2 Risikovurderinger sørger for at vi bruker tilsynsressursene der de trengs mest....	6
1.3 Meldinger og undersøkelsessaker	7
1.4 Udekket risiko for brudd på regelverket	7
1.5 Tilsyn bidrar til læring og endring.....	7
2. Funn fra tilsyn	9
2.1 Styret er skolens øverste organ	9
2.2 Styrets sammensetning og møte- og uttalerett.....	9
2.3 Skolen skal være åpen for alle	11
2.4 Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen	14
2.5 Skolen skal vurdere egen virksomhet.....	18
2.6 Skolen skal utarbeide en årlig tilstandsrapport	18
2.7 Skolens arbeid med å skape et trygt og godt skolemiljø	19
2.8 Skolen skal gjennomføre den obligatoriske Elevundersøkelsen	20
2.9 Statstilskudd og skolepenger skal brukes på elevene	21
2.10 Friskoler gikk til sak mot staten	22
2.11 Tilbaketrekking av godkjenning og andre enkeltsaker.....	22
2.12 Skolene retter opp bruddene på regelverket	26
3. Hva gjør vi videre?	27
3.1 Utvikling av nye tilsyn	27
3.2 Involvering av elever og foreldre underveis og i etterkant av tilsyn	27
3.3 Utvikling av spørreskjema	28
3.4 Publisering av tilsynsrapporter.....	28
3.5 Egenvurdering i Tavla	29
4. Tall om tilsyn.....	30
4.1 Tilsynsaktiviteten i tall	30
4.2 Andre oppgaver	33
Vedlegg 1: Om metode for gjennomføring av tilsyn	36
Vedlegg 2: Oversikt over gjennomførte tilsyn i 2016.....	38
Vedlegg 3: Tilsynsaktivitet 2014–2016	41

Sammendrag

Tilsyn bidrar til å sikre en trygg og likeverdig opplæring

Alle barn og unge har rett til en trygg og likeverdig opplæring av høy kvalitet. Tilsyn er ett av flere virkemidler som vi benytter for å nå dette. Gjennom tilsyn undersøker vi om skolene oppfyller kravene i regelverket. Hvis vi oppdager forhold som ikke er i samsvar med regelverket, sørger vi for at forholdene endres.

Vi førte tilsyn med 15 prosent av skolene

De frittstående skolene har en viktig funksjon ved at de tilbyr elever og foreldre et alternativ til den offentlige skolen. I 2016 var det 347 skoler godkjent etter friskoleloven eller voksenopplæringslovens kapittel 4. Av 629 000¹ elever i grunnskolen, gikk rundt 23 000 elever (3,5 prosent) på en frittstående grunnskole. Av 191 000 elever i videregående opplæring, gikk rundt 15 000 elever (7,9 prosent) på en frittstående videregående skole.

Hvert år fører vi tilsyn med alle de frittstående skolenes årsregnskap for foregående år. I 2016 gjennomførte vi 325² slike tilsyn. I tillegg gjennomførte vi 53 tilsyn med andre temaer. Ser vi bort fra årsregnskapstilsynet, førte vi tilsyn med 15 prosent av skolene som var i drift. På de 53 skolene gikk det til sammen rundt 5 200 elever.

Risikovurderinger sørger for riktig bruk av ressursene våre

I vår oppsummering av funn fra tilsyn, vil det naturlig nok være et fokus på de områdene der skolene har brudd på regelverket. Det er risikovurderinger, der vi ser på sannsynligheten for og konsekvensen av brudd på regelverket, som ligger til grunn for vårt valg av temaer og skoler for tilsyn. Tilsynene gir dermed ikke nødvendigvis et representativt bilde av situasjonen på alle skolene. Mange skoler jobber bra og systematisk for å gi elevene sine en god skole, i tråd med regelverket.

Gjennom tilsynene de siste årene har vi likevel sett at mange styrer ikke behersker oppgaven som øverste ansvarlig for skoledriften. Flere av våre tilsyn i 2016 har derfor handlet om grunnleggende oppgaver og ansvar for skolens styre; at styret er riktig oppnevnt og sammensatt, at det gis møte- og uttalerett til de representantene som har denne retten, at inntak gjøres i tråd med regelverket og at skolen utarbeider en tilstandsrapport. Dette er noen av områdene vi har kontrollert i tilsynstemaet vi har kalt «styrets ansvar».

Vi har også gjennomført flere tilsyn med temaene elevenes psykososiale skolemiljø, skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, virksomhetsbasert vurdering og gjennomføring av Elevundersøkelsen. Vi har i tillegg hatt enkelte tilsyn med temaer innenfor økonomi og øvrige temaer, som for eksempel ordensreglement, bruk av tvang og makt og organisering av 1. trinn. En rekke av våre tilsyn har vært sammensatt av flere temaer.

Vi fant brudd på regelverket i alle tilsynene

Vi fant brudd på regelverket i alle de 53 tilsynene i 2016. Det betyr at vi har truffet med våre risikovurderinger i valg av skoler og temaer, og at vi har brukt tilsynsressurser der det har vært behov for det.

Om lag halvparten av skolene hadde ikke oppnevnt styret sitt i tråd med egne vedtekter eller det grunnlaget skolen er stiftet på. Over 75 prosent av skolene sørget ikke for å kalle inn alle representantene med møte- og uttalerett til styremøtene. Videre så vi at alle skolene vi førte tilsyn med hadde ett eller flere brudd knyttet til inntaksreglementet eller gjennomføringen av inntak. Rundt 70 prosent av skolene oppfylte ikke kravet om å utarbeide en årlig tilstandsrapport knyttet til temaene læringsmiljø, læringsresultater og frafall.

Kun halvparten av skolene jobbet systematisk, aktivt og kontinuerlig med elevenes psykososiale skolemiljø. Med unntak av én skole sørget ikke skolene for at alle ansatte kjente til handlingsplikten sin, og handlet i tråd med denne hvis de hadde mistanke om eller kjennskap til krenkelser. Ingen av skolene sørget for at både elevråd og foreldreråd var tilstrekkelig informert om og involvert i arbeidet med det psykososiale miljøet.

I tilsynene med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, fikk alle skolene pålegg om å rette opp sin praksis. Daglig leder sikret ikke at lærerne fulgte regelverket knyttet til skolens arbeid med opplæringen i fag. De aller fleste skolene hadde en innarbeidet fremgangsmåte for å vurdere om elevene hadde behov for spesialundervisning. Kravene om individuelle opplæringsplaner (IOP) oppfylte skolene også i stor grad.

Vi ønsker å involvere flere aktører i våre tilsyn

Å formidle formålet med tilsyn og regelverk på en god og lettfattelig måte, er noe vi har jobbet med på flere områder de siste årene. Som et ledd i dette har vi blant annet utviklet et egenvurderingsverktøy, der skolene kan kontrollere egen regelverksetterlevelse. I forbindelse med tilsyn bruker vi egenvurdering som en del av vår informasjonsinnhenting. Gjennom egenvurdering blir flere personer ved skolen, særlig lærerne, involvert både i tilsynet og i skolens utviklingsarbeid på en annen måte enn tidligere.

I flere av våre tilsyn blir også elever og foreldre involvert gjennom for eksempel spørreskjemmer eller intervjuer. Vi har sett at det har vært et behov for å formidle informasjon om tilsynet og funnene, direkte til elever og foreldre. Vi sender informasjonsskriv i forkant av tilsynet, sammendrag av tilsynsrapporten og et eget skriv som oppsummerer skolens tiltak for å rette brudd på regelverket. Slik sørger vi for at både elever og foreldre enklere kan sette seg inn i det tilsynet vi gjennomfører med skolen. Vi tror at elever og foreldre på denne måten vil få en økt interesse for tilsynet, og at de kan være pådrivere for at skolen oppfyller regelverket.

Vi ønsker å formidle funnene fra tilsynene våre. De funnene og vurderingene som kommer frem i våre tilsynsrapporter, kan gi både skoler, elever, foreldre og andre viktig informasjon om hva som skal til for å oppfylle regelverket på ulike områder. Vi har derfor i 2016 videreutviklet vår nettside for publisering av tilsynsrapporter, slik at informasjon om tilsynene og rapportene er mer tilgjengelig for både skolene og andre som er interesserte i tilsyn.

1. Om tilsynene med de frittstående skolene

Vi fører tilsyn med godkjente frittstående skoler³ i hele Norge og i utlandet. Å føre tilsyn innebærer i hovedsak å kontrollere at skolene følger kravene i lover og forskrifter, og å følge opp at brudd blir rettet. I denne rapporten gir vi en oppsummering av tilsynene vi gjennomførte i 2016.

Hensikten med denne oppsummeringen er først og fremst å gi en oversikt over funnene fra tilsyn med de frittstående skolene. Rapporten viser blant annet hvor mange tilsyn og hvilke tilsynsaktiviteter som er gjennomført, hvilke krav i regelverket vi har kontrollert og hvilke funn vi gjorde i tilsynene. Les mer om hvordan vi fører tilsyn i vedlegg 1.

1.1 Rapporten tar utgangspunkt i de foreløpige tilsynsrapportene

Foreløpig tilsynsrapport er den første rapporten skolen får fra oss. Formelt sett er den et varsel om vedtak. I oppsummeringen av funn fra tilsyn har vi avgrenset utvalget til tilsyn der foreløpig tilsynsrapport ble sendt ut i 2016. Bakgrunnen for avgrensningen er at den foreløpige tilsynsrapporten gir den beste oversikten over situasjonen vi fant på skolen.

1.2 Risikovurderinger sørger for at vi bruker tilsynsressursene der de trengs mest

Det er verken mulig eller ønskelig å føre tilsyn med alle skolene på alle temaene hvert år. Utvelgelsen av skoler, temaer og tidspunkt for tilsyn baserer vi derfor på risikovurderinger.

Når vi vurderer risikoen, ser vi først på sannsynligheten for at et bestemt regelverksbrudd finner sted. Vi vet at skolene opplever noen områder som mer utfordrende enn andre, og gjennom de opplysningene vi har, kan vi ofte se at ikke alt er i orden på skolen. Deretter ser vi på konsekvensen av regelverksbruddene. Noen regelverksbrudd medfører større konsekvenser enn andre, så vi velger de områdene hvor følgene av brudd på regelverket er mest alvorlige. Samlet sett sørger risikovurderingene for at vi bruker ressursene våre der de trengs mest.

Ut fra risikovurderingene og situasjonen på den enkelte skolen, tilpasser vi tilsynets omfang. I noen tilsyn går vi dyp inn i virksomheten til en skole og ser på mange forskjellige områder av skolens virksomhet. I andre tilsyn ser vi kanskje bare på én enkelt ting. Denne tilpasningen til risikoen på den enkelte skole, hindrer at tilsynene blir unødvendig omfattende. Det vil spare både skolen og oss for ressurser, og skolen vil oppleve tilsynet som mer treffende og dermed mer nyttig.

³ Skoler godkjent etter friskoleloven eller voksenopplæringslovens kapittel 4.

1.3 Meldinger og undersøkelsessaker

Hvert år behandler vi mange ulike meldinger om risiko. I 2016 registrerte vi ca. 950 meldinger.

Noen av meldingene kom fra elever, foreldre, lærere og andre personer med tilknytning til skolene. Vi bruker også andre opplysninger vi har tilgjengelig. Svar fra Elevundersøkelsen, opplysninger fra fylkesmannsembetene, informasjon fra statistikkportalen, innsendte årsregnskap og forskning er eksempler på informasjon vi benytter. Det er viktig for oss å bruke mange kilder, og se alle meldingene i sammenheng. Dette fordi vi vil vite mest mulig om alle skolene, før vi velger ut hvilke skoler som skal få tilsyn.

Når vi mottar en melding om potensielle regelverksbrudd ved en friskole, gjør vi en risikovurdering ut fra meldingen. I noen tilfeller trenger vi mer informasjon for å ha grunnlag for å vurdere saken. Da åpner vi en undersøkelsessak. Formålet er å skaffe mer informasjon fra skolen om deres praksis, slik at vi bedre kan vurdere risikoen for regelverksbrudd. Undersøkelsessaker kan lede til at vi velger å åpne tilsyn med skolen. En sak kan også føre til at vi får nok informasjon til å vurdere at praksisen sannsynligvis er i tråd med regelverket, og at det derfor ikke er grunnlag for å åpne tilsyn. Vi avslutter da saken.

I 2016 førte fire meldinger til at vi åpnet undersøkelsessaker. Undersøkelsene ga oss informasjon som gjorde at vi åpnet tilsyn.

1.4 Udekket risiko for brudd på regelverket

Valg av skoler og temaer for tilsyn er en prioritering. Skolens styre har ansvar for at skolen følger regelverket, og at alle elevene får den gode og trygge opplæringen av høy kvalitet som de har krav på. Statens tilsyn med de frittstående skolene skal være en målrettet stikkprøvekontroll, der vi velger ut skoler og temaer ut fra den risikoen vi har sett.

Vi ser at det er en udekket risiko på friskoleområdet. Hvert år registrerer vi meldinger om skoler der det er klare indikasjoner på at skolen ikke følger regelverket, men hvor vi likevel ikke åpner tilsyn. Noen ganger skyldes det at situasjonen blir fulgt opp på andre måter, for eksempel ved at eleven har en individuell klagerett og at klagen er til behandling hos fylkesmannen. Andre ganger vurderer vi at det er andre skoler eller temaer der risikoen er høyere, og vi velger å prioritere dem for tilsyn.

1.5 Tilsyn bidrar til læring og endring

Et treffsikkert tilsyn er et effektivt virkemiddel for å bidra til å sikre barn og unge et tilbud i samsvar med Stortingets intensjoner om et trygt og likeverdig opplæringstilbud av høy kvalitet.⁴ De senere årene har det vært et større fokus på å kombinere tilsyn med veiledning. Gjennom slike tilsyn får skolene mulighet til å ha en mer aktiv rolle i tilsynsprosessen. Det blir dermed enklere for skolen selv å gjennomføre endringer. Tilbakemelding fra de som får tilsyn viser at et slikt lærende tilsyn oppfattes som positivt.

⁴ Fra «Årets aktiviteter og resultater», Årsrapport 2015 fra Utdanningsdirektoratet.



Som et ledd i å skape mest mulig treffsikre og nyttige tilsyn, har vi gjort flere grep for å øke læringsaspektet ved tilsynene våre. Vi har blant annet utviklet et system for egenvurdering, der skolene kan kontrollere egen regelverksetterlevelse.

Læringsaktiviteter som inkluderer og involverer flere enn bare ledelsen og styret ved skolene, er viktige for skolenes utviklingsarbeid. Bruk av egenvurdering som en del av vår informasjonsinnhenting, bidrar til at flere personer ved skolen, spesielt lærerne, blir involvert i tilsynet. Vi har fått positive tilbakemeldinger om at god involvering i og prosess rundt egenvurderingen fører til større forståelse for og innsikt i regelverket.

Vi har også gjort tilsynsrapportene våre mer tilgjengelige for skolene og andre interesserte. Å lære av andre skoler, gjennom tilsynsrapporter eller oppsummeringer av funn fra tilsyn, kan gi nyttig og viktig informasjon om hvordan man kan oppfylle regelverket på ulike områder.⁵

Les mer om egenvurdering i Tavla⁶ og tilsynsrapporter.udir.no i kapittel 3.4 og 3.5.

⁵ NIFU-STEP undersøkelsen (Bussen) våren 2016: 78 prosent av skoleeierne og 71 prosent av skolelederne oppgir at de i noen eller stor grad benytter informasjon fra sammenstillinger og oppsummeringer fra Utdanningsdirektoratet i endringsarbeidet i skolene.

⁶ Tavla er en nettportal for friskolene om godkjenning, tilsyn og tilskudd.

2. Funn fra tilsyn

2.1 Styret er skolens øverste organ

Som friskolens øverste organ har styret ansvaret for at skolen blir drevet i samsvar med regelverket. Styrets medlemmer har en plikt til å sette seg inn i reglene i friskoleloven, forskrifter og skolens godkjenning. Styret skal sørge for å ha et forsvarlig system som skal avdekke forhold i strid med regelverket. Styret skal også sørge for at det blir gjort endringer der det er nødvendig.

Styret har ansvaret for at alle ledd i skolens organisering er i tråd med lovens krav. Dette gjelder alt fra styrets sammensetning, skolens inntakspraksis, om elevene får den opplæringen de har krav på, hvordan elevene har det på skolen, til hvordan skolen styrer økonomien. Som det fremgår av kapitlene nedenfor, er det ofte mange regelverksbrudd ved de skolene vi fører tilsyn med. Dette er et tegn på at styret ikke alltid behersker oppgaven som øverste ansvarlig for skoledriften.

Vi har sett mangler knyttet til styret i mange av våre tilsyn de senere årene. Det var grunnen til at vi i 2015 utviklet et tilsyn med temaet «styrets ansvar». Dette temaet har vi gått bredt ut med i 2016, og til sammen har vi ført tilsyn med 21 skoler. Hovedformålet med tilsynet har vært å korrigere eventuelle brudd på regelverket knyttet til styrets ansvar og de oppgavene styret ikke kan delegere bort.

Et kompetent styre og et forsvarlig system er etter vårt syn helt sentralt for at skolen skal klare å oppfylle alle kravene i regelverket.

”

2.2 Styrets sammensetning og møte- og uttalerett

Skolens styre skal være organisert og sammensatt slik det fremgår av friskoleloven og det grunnlaget skolen er godkjent på, for eksempel som forening eller stiftelse. Et korrekt sammensatt styre er en forutsetning for at styret skal kunne ha den handlingskraften og profesjonaliteten som trengs for å drive en skole. Det er også viktig at alle som er blitt gitt en møte- og uttalerett til friskolenes styremøter får denne rettigheten oppfylt. Møte- og uttaleretten sørger for at viktige interessegrupper, som elever og lærere, får anledning til å bli hørt i de sakene som styret behandler.

I 2016 gjennomførte vi til sammen 25 tilsyn der styrets sammensetning og møte- og uttalerett var ett av temaene.

Styrets sammensetning

Når vi kontrollerer om styrets sammensetning er i samsvar med regelverket, ser vi både på om styret er oppnevnt og satt sammen i tråd med skolens egne vedtekter, og vi sjekker om opplysningene vi har fått fra skolen stemmer overens med opplysningene om styrets medlemmer i Enhetsregisteret i Brønnøysundregistrene. Totalt sett undersøker vi om styret er oppnevnt i tråd med sitt eget rettsgrunnlag. Det er viktig for styrets legitimitet at styremedlemmene velges korrekt, og at det fremgår av offentlige registre hvem som innehar styrevervene.

Av de 25 tilsynene vi gjennomførte, var det til sammen 10 skoler som ikke oppfylte dette kravet. 6 av skolene hadde ikke oppnevnt styret i tråd med sine egne vedtekter. Som eksempler her kan nevnes at styret bestod av flere medlemmer enn det som fremgikk av vedtektene, og at styremedlemmene satt i en lenger periode enn det som fremgikk av vedtektene uten å ha blitt gjenvalgt. 7 av skolene hadde ikke det valgte styret korrekt registrert i Enhetsregisteret.

Møte- og uttalerett

Ifølge friskoleloven er det flere representanter som har en møte- og uttalerett til styremøtene. Vertskommunen eller -fylkeskommunen, elevrådet, foreldrerådet, undervisningspersonalet og andre tilsatte ved skolen har alle rett til å velge én representant hver.

Møte- og uttalerett skal sikre at interessegruppene kan påvirke styrets avgjørelser.

”

Formålet med møte- og uttaleretten er å sikre de ulike interessegruppene en uavhengig innflytelse på styrets avgjørelser. Retten gjelder også selv om enkelte av de valgte styremedlemmene tilhører en eller flere av de samme interessegruppene. Grunnen til dette er at rollen og oppgavene til et styre- eller varamedlem ikke er sammenfallende med rollen til en representant for en gruppe interessenter. De valgte styremedlemmene og representantene med møte- og uttalerett kan ha ulike interesser i enkeltsaker. Ordinært oppnevnte styremedlemmer med stemmerett har et styreansvar for hele skolen, mens representanter med møte- og uttalerett er tiltenkt en rolle som skal sikre at den enkelte gruppes synspunkter blir brakt inn i styremøtene.

Kravet om møte- og uttalerett stiller noen krav til skolens og styrets prosedyrer for møteinnkalling. Alle representantene med møte- og uttalerett skal få innkalling til styremøtene i god tid, slik at de har tid til å forberede seg til møtene sammen med den gruppen de representerer, dersom det er behov for det. Med møteinnkalling mener vi både saksliste og saksdokumenter. Alle representantene skal også få referat fra styremøtene. Når representantene deltar på et møte har de rett til å få sine uttalelser protokollført dersom de ønsker det. Denne retten vil eksempelvis oppstå dersom styret vedtar noe som en eller flere av gruppene er uenige i, og de ønsker at dette fremgår av referatet.

I 2016 gjennomførte vi 25 tilsyn med møte- og uttalerett som ett av temaene. I 19 av tilsynene fant vi at skolen ikke oppfylte alle kravene. Flertallet av skolene hadde latt være å gi møte- og uttalerett til en eller flere av de gruppene som er nevnt ovenfor. I mange tilfeller var representanten fra elevrådet utelatt. Vi så også i flere tilfeller at styremedlemmene bestod av representanter for både foreldre og de ansatte, og at styret dermed ikke ga øvrige representanter for disse gruppene en møte- og uttalerett. Som omtalt ovenfor er en slik sammensetning av styret ikke tilstrekkelig til å oppfylle kravet i regelverket, fordi styremedlemmene og representantene innehar ulike roller og interesser.

I noen av tilsynene fikk representantene tilsendt møteinnkallinger og sakspapirer slik de skulle, men fikk dem i for dårlig tid til å kunne forberede seg til møtene. I alle tilfeller der representantene enten har fått innkalling og papirer for sent, eller ikke har fått innkalling i det hele tatt, har de ikke kunnet ivareta retten sin til å kunne uttale seg i møtene og til å kunne påvirke styrets beslutninger.

2.3 Skolen skal være åpen for alle

Et grunnleggende hensyn i friskoleloven er at skolene skal være åpne for alle. Reglene om inntak er med på å fremme dette hensynet, sikre likebehandling av søkere og hindre diskriminering i inntaksprosessen.

Inntak av elever er et område vi ser mange skoler har utfordringer med. I tilsynene med «styrets ansvar» har vi derfor valgt å inkludere en grundig gjennomgang av skolens inntakspraksis. Ved å følge temaet fra styrets vedtak av inntaksreglementet og helt frem til den praktiske gjennomføringen av inntaket, får vi belyst styrets ansvar for hele virksomheten.

Når vi gjennomfører tilsyn med temaet inntak, undersøker vi om:

- skolens inntaksreglement er fastsatt av styret,
- skolen er åpen for alle som oppfyller vilkårene for inntak,
- inntaksreglementet viser hvordan søkere prioriteres ved oversøking,
- inntaksreglementets prioriteringsregler er tydelige og saklige,
- avgjørelser om inntak gjøres i samsvar med inntaksreglementet og friskoleloven, og om
- enkeltvedtakene om inntak oppfyller reglene i forvaltningsloven.

I 2016 førte vi tilsyn med 21 skoler på dette temaet. Alle skolene hadde ett eller flere brudd på regelverket knyttet til inntaksreglementet og gjennomføringen av inntaket til skolen.

Friskolene skal være åpne for alle

Vilkårene for inntak til friskoler skal være de samme som for offentlige skoler, og skolene må ha hele landet som inntaksområde. Alle som oppfyller inntaksvilkårene skal få plass, forutsatt at skolen ikke tar inn flere elever enn den er godkjent for eller som fremgår av begrensninger styret har vedtatt. Hvis skolen ønsker å sette begrensninger for inntaket til et skoleår, må styret fatte et vedtak om dette i god tid før inntaket skal skje. Hva begrensningene innebærer, for eksempel at det kun er noen trinn det er ledige plasser på, må gjøres tilgjengelig for søkerne før fristen for å søke. Bestemmelsen er slik for at inntaksprosessen skal være åpen og forutsigbar for de som vurderer å søke skoleplass. Skolens inntaksreglement kan ikke inneholde egne regler, krav eller vilkår som begrenser hvem som kan søke om eller få skoleplass.

Alle elever har rett til å velge en friskole.



16 av de 21 skolene hadde satt ulike krav eller vilkår for å søke om eller få skoleplass. I flere tilfeller ble det for eksempel forventet at søkerne eller deres foreldre deltok på informasjonsmøter, samtaler eller intervjuer i forbindelse med søknad. Flere skoler krevde at en nokså stor sum av skolepengene ble innbetalt på forskudd, og summen ble ikke tilbakebetalt hvis eleven frasa seg plassen før skolestart. Skolen kan i slike tilfeller kun beholde et mindre administrasjonsgebyr, ikke flere måneders skolepengesats.

Prioriteringskriteriene skal være klare og saklige

Inntaksreglementet må vise hvordan skolen ønsker å prioritere søkere dersom det er oversøking, det vil si at antall søkere er flere enn antall ledige plasser. Rekkefølgen mellom prioriteringskriteriene skal være klart angitt, og det skal være tydelig at kriteriene kun benyttes hvis det er oversøking. Det skal også fremgå av reglementet hvordan skolen skal prioritere mellom søkere som oppfyller det samme kriteriet og det må være et siste kriterium dersom alt annet er likt mellom søkerne, for eksempel loddtrekning. Alle prioriteringskriteriene må være klare, objektive og etterprøvbare, og alle kriteriene må være saklige.

Totalt hadde 17 av de 21 skolene ett eller flere brudd på dette punktet. Alle skolene hadde en liste over prioriteringskriterier i sitt inntaksreglement, men i flere tilfeller kombinerte skolene kriteriene med en formulering om at de ville vurdere søkere utfra en helhetlig vurdering. Dette er verken klart, saklig eller forutsigbart, samtidig som det medfører at hvilken rekkefølge prioriteringskriteriene vil bli brukt i, ikke er klart nok angitt for søkerne. Mange skoler hadde heller ikke fått frem i reglementet hvordan de skulle prioritere mellom søkere som oppfylte

det samme kriteriet og hvordan de eventuelt skulle skille mellom søkere som stod likt når det ikke var flere kriterier å prioritere etter.

Mange skoler hadde valgt kriterier som ikke var saklige eller som ikke var klare, objektive og etterprøvbare. Inntak basert på en helhetlig vurdering vil ikke være klart, objektivt eller etterprøvbart for søkerne. Hvilke momenter som legges til grunn for en slik vurdering vil variere fra sak til sak. I noen tilfeller vil skolen kunne legge usaklige prioriteringer til grunn. Det kan for eksempel være informasjon om elevens helsemessige eller faglige utfordringer, hvis skolen har mottatt slik informasjon gjennom for eksempel samtaler eller intervjuer.

Uklare kriterier oppstår ofte når skolen ønsker å prioritere en gruppe elever, eller elever fra et bestemt geografisk område. I slike tilfeller må det fremgå klart hvilket geografisk område det gjelder og hva som er definisjonen på den gruppen elever som prioriteres, eksempelvis hva skolen mener med «internasjonal bakgrunn». Et eksempel på et usaklig kriterium, er å prioritere ut fra dato for søknad når skolen har en søknadsfrist. Søknadsfristen skal være reell for søkerne, og søkerne skal ikke risikere at grunnen til avslag er at søknaden kom senere enn andre søknader, så lenge den kom før fristen gikk ut. Et annet eksempel på et usaklig kriterium, er å prioritere slektninger eller etterkommere av navngitte enkeltpersoner. Det skiller seg fra å prioritere for eksempel barn av ansatte, som er en utskiftbar gruppe.

Skolen skal bare etterspørre informasjon som er relevant og nødvendig

Avgjørelsene om inntak skal være i samsvar med friskoleloven og skolens eget inntaksreglement. Skolen skal derfor ikke be om annen informasjon om søkeren enn det som er nødvendig for å kunne vurdere om søkeren oppfyller inntaksvilkårene eller prioriteringskriteriene.

19 av skolene hadde søknadsskjemaer som ikke var i samsvar med regelverket. Som eksempler ble det bedt om informasjon om morsmål, navn og alder på samtlige søsken, informasjon om sykdommer eller andre spesielle behov, passfoto og skriftlig presentasjon av søkeren. Alle opplysninger som ikke er direkte koblet til skolens prioriteringsregler er det ulovlig å spørre om. Det er heller ikke anledning til å kreve samtaler med søkeren eller motivasjonsbrev, slik flere skoler hadde som praksis. Informasjon som skolen får gjennom samtaler eller brev, eller gjennom åpne felt for «diverse opplysninger» i søknadsskjemaet, er informasjon som skolen ikke trenger på søknadstidspunktet. Skolen kan benytte slik informasjon til å sile ut søkere som de ikke ønsker å ta inn som elever ved skolen. Dette bryter med prinsippet om at skolen skal være åpen for alle.

Skolen skal fatte enkeltvedtak ved avgjørelser om inntak

Skolens avgjørelser om inntak skal gjøres etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Forvaltningsloven stiller krav til innholdet i vedtakene, både innvilgelser og avslag. Totalt 19 av skolene hadde ett eller flere brudd på dette området.

2.4 Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen

Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen er et hovedtema i Felles nasjonalt tilsyn 2014–2017 (FNT)⁷. Formålet med temaet er å kontrollere om skolene sikrer at alle elever får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Vi gjennomførte FNT-tilsyn med fem skoler i 2016.

I tilsynene kontrollerer vi tre områder:

- Skolens arbeid med opplæringen i fag.
- Underveisvurdering for å øke elevenes læringsutbytte.
- Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Skolens arbeid med opplæringen i fag

Dette deltemaet handler om skolens læreplanarbeid. I det lokale læreplanarbeidet må skolen tilpasse, utvikle og forankre læreplanen slik at innhold, arbeidsmåter og organisering blir egnet til å nå målene i læreplanene. Lokale prioriteringer og forutsetninger, samt skolens lokalmiljø, kan også tas hensyn til. Skolen må sørge for at alt arbeidet er forankret i læreplanens kompetansemål. Det er daglig leders (rektors) ansvar å sikre at innholdet i opplæringen knytter seg til og dekker alle kompetansemålene i hvert enkelt fag. Det er også daglig leders ansvar å sikre at elevene kjenner til målene for opplæringen, og hva læreren legger vekt på når han eller hun vurderer elevens kompetanse. De samme kravene gjelder for elever som har en individuell opplæringsplan (IOP). I vår vurdering av om daglig leder sikrer at læreplanarbeidet er knyttet til kompetansemålene, ser vi på om skolen har føringer for dette arbeidet og hvordan daglig leder følger opp at føringene blir fulgt.

For fire av skolene konkluderte vi med at daglig leder ikke sikret at lærerne knyttet innholdet i opplæringen til kompetansemålene i det enkelte faget. Vi konkluderte videre med at ingen av skolene oppfylte kravet om at daglig leder sikret at opplæringen samlet dekket alle kompetansemålene på hovedtrinnet eller i faget. Skolene sikret på en bedre måte at de individuelle opplæringsmålene dekket alle kompetansemålene. Undersøkelsene viste at skolene hadde maler for hvordan lærerne skulle utforme lokale læreplaner, og skolene hadde i stor grad rutiner og føringer for når planene skulle være ferdige. Skolene manglet imidlertid en oppfølging av at disse planene ble fulgt i opplæringen. Ved fire av fem skoler fant vi at daglig leder verken sikret at lærerne ivaretok elevenes rett til å kjenne til mål for opplæringen eller hva som ble vektlagt i vurderingen av elevenes kompetanse. Denne kjennskapen er en viktig forutsetning for at elevene vet hva som forventes av dem, og er dermed også av betydning for elevenes læringsutbytte.

Alle skolene vi undersøkte utarbeidet IOP hvert år for elever med vedtak om spesialundervisning. IOP-en som skolen utarbeider skal samsvare med enkeltvedtaket om spesialundervisning. Det er viktig for elevens utbytte og rettsikkerhet at eleven får den opplæringen som vedtaket sier at eleven skal ha. Vedtaket skal bygge på sakkyndig vurdering. Vi så i tilsynene at noen vedtak var knappe og uklare. Vi så derfor tilfeller der det var tvil om innholdet i IOP-en samsvarte med vedtaket, og tvil om det var gjort avvik fra den godkjente læreplanen. I de tilfellene det var klart at vedtaket inneholdt avvik fra den godkjente læreplanen, hadde

⁷ FNT vil si at Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene fører tilsyn med de samme temaene i en gitt tidsperiode.



skolene satt egne mål for elevens opplæring i samsvar med regelverket. Derimot hadde ingen av skolene vi undersøkte en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at IOP-en var samordnet med planene for den ordinære opplæringen. Dette er nødvendig for å sikre en helhetlig opplæring for eleven.

Alle elever har rett til å få veiledning i hva de skal lære, hva de skal kunne og hva de må gjøre for å bli bedre.

”

Undervisvurdering for å øke elevenes læringsutbytte

God undervisvurdering er viktig for å fremme elevenes læring. Elevene har rett til å få veiledning i hva de skal lære og hva som er forventet av dem i fagene. De har krav på å få tilbakemeldinger på arbeidet de har utført, hva de mestrer i faget og hva de må gjøre for å bli bedre.



Elevene skal også bli involvert i vurderingen av sitt eget arbeid og sin egen kompetanse. Alle skolene veiledet elevene om hva de skulle lære i de fleste fagene. To av skolene veiledet derimot ikke om dette i alle fagene på trinnet. Dermed konkluderte vi med at de to skolene ikke oppfylte regelverket på dette området. Tre av de fem skolene veiledet ikke elevene i hva det ble lagt vekt på i vurderingen. Tre av skolene ga tilbakemeldinger på hva elevene mestret, mens kun to av skolene veiledet elevene i hva de måtte gjøre for å bli bedre i fagene. Å involvere elevene i vurderingen av eget læringsarbeid, det vi kaller egenvurdering, var et område der skolene hadde et stort forbedringspotensial. Det var kun ved én av skolene vi fant at minimumskravet til egenvurdering var oppfylt. Dette kravet er viktig, fordi det gjør at elevene reflekterer over egen læring ved at de ikke bare blir bevisst hva de lærer, men også hvordan de lærer.

Halvårsvurdering

Skolene skal fra og med 8. årstrinn gi halvårsvurdering midt i opplæringsperioden i alle fag, og på slutten av opplæringsåret i fag som ikke skal avsluttes. I slike vurderinger skal skolen gi informasjon om elevens kompetanse i fagene, og veiledning om hvordan eleven kan øke kompetansen sin.

Halvårsvurderingen skal komme i tillegg til, og tidsnært til, karaktervurderingen som elevene får. Elevene har derfor krav på en vurdering av sin kompetanse midt i og i slutten av

opplæringsåret. Alle skolene vi undersøkte som har karakterer fra 8. årstrinn, hadde mangler på områdene. Noen skoler manglet føringer for gjennomføring av halvårsvurdering. Ved noen skoler ble heller ikke vurderingen gitt av alle lærerne. Ikke alle halvårsvurderingene tilfredstilte kravene om at elevene skal få veiledning om sin kompetanse, og om hvordan de kan øke kompetansen sin. I noen tilfeller var det slik at det ikke var tidsnærhet mellom den kompetansevurderingen og karaktervurderingen.

To av skolene vi undersøkte, har ikke karakterer på ungdomstrinnene. Skolene oppfylte kravene til å gi halvårsvurdering. Skolene oppfylte også kravene til det innholdsmessige i vurderingen, og ga vurderingen til rett tid. Halvparten av skolen hadde en innarbeidet fremgangsmåte som sikret at årsrapporten inneholdt en vurdering av elevens utvikling ut fra målene i den individuelle opplæringsplanen.

Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning

For å sikre at hver enkelt elev får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, må skolen løpende og kontinuerlig vurdere om alle elevene får et forsvarlig utbytte av opplæringen. Gjennom underveisvurderingen skal skolen avdekke om en elev har behov for ekstra tiltak innenfor ordinær opplæring, eller om en elev har behov for spesialundervisning. Hvis skolens vurdering avdekker at en elev ikke har tilfredsstillende utbytte, skal skolen vurdere arbeidsmåter, læringsmiljø og vurderingspraksis for å kunne sette inn avhjelpende tiltak. Skolen kan vurdere lærestoff, gi alternative oppgaver, alternativ organisering og variere intensiteten av opplæringen. Skolen må videre sette tiltakene ut i praksis. Tre av fem skoler hadde ikke en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at lærerne systematisk og løpende vurderte om alle elevene hadde tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Lærerne har plikt til å undersøke og melde fra dersom en elev har behov for spesialundervisning. Lærerne må være kjent med fremgangsmåten for hvordan de skal vurdere behov for spesialundervisning. Terskelen for å gå videre med en sak og å ivareta elevenes rettigheter, må være lik for alle lærerne på skolen. Begrunnelsen for kravene er at ledelsen skal være informert om skolens totale situasjon og behov for spesialundervisning, og ledelsen skal sikre at ressursbruken til elevene blir ivaretatt både i et helhetlig perspektiv og som en del av likebehandlingsprinsippet. Alle skolene bortsett fra én hadde rutiner som sikret denne vurderingen, og at informasjonen ble gitt videre til daglig leder.

2.5 Skolen skal vurdere egen virksomhet

Som enhver annen virksomhet, skal også skolene vurdere om driften av skolevirksomheten er hensiktsmessig. Formålet er at skolene skal sette inn tiltak der det trengs for å gi elevene økt læringsutbytte. Virksomhetsvurderingen er også en del av det Felles nasjonale tilsynet for 2014–2017. I 2016 førte vil tilsyn med fem skoler med dette temaet.

Skolen må vurdere om elevene gjennom opplæringen har kommet gjennom og oppnådd målene som er beskrevet i læreplanverket ved å se på et bredt grunnlag av kilder. Når skolen har funnet frem til forbedringstemaer, skal skolen vurdere om endringer i organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen kan være med på å øke måloppnåelsen på området. Skolen skal selvsagt også følge opp de forbedringstiltakene den kom frem til. Det er krav om at alle skolens ansatte skal være en del av en slik vurdering, og at slike vurderinger skal foretas jevnlig.

I tilsynene fant vi at tre av de fem skolene valgte temaer ut fra et bredt grunnlag av kilder om elevenes måloppnåelse. Videre fant vi at alle bortsett fra én skole vurderte justeringer i opplæringen for å øke måloppnåelsen hos elevene for de temaene de hadde valgt. Når skolene hadde valgt temaer for forbedring og vurdert justeringer, fulgte alle skolene opp de endringene de kom frem til i vurderingen. Ved tre av fem skoler var det en bred og representativ medvirkning i dette arbeidet. Ved de to skolene der vi kom til at vilkåret om medvirkning ikke var oppfylt, var blant annet ikke elevene delaktig i den virksomhetsbaserte vurderingen. Fire av de fem skolene gjorde denne vurderingen jevnlig, slik regelverket krever.

2.6 Skolen skal utarbeide en årlig tilstandsrapport

Som et ledd i å ha et forsvarlig system som fanger opp om kravene i lover og forskrifter er oppfylt, skal skolens styre følge opp resultatene fra de nasjonale kvalitetsvurderingene som departementet har fastsatt.⁸ En viktig del av dette oppfølgingsarbeidet er tilstandsrapporten. Alle skoler skal utarbeide en årlig tilstandsrapport som skal omtale læringsresultater, læringsmiljø og frafall. Rapporten skal inneholde resultater, inkludert tall og indikatorer, fra de tre områdene, og skolen skal gjøre vurderinger knyttet til de resultatene som foreligger. Det er også et krav i regelverket at skolens styre skal drøfte den årlige rapporten.

Som en del av tilsynstemaet «styrets ansvar», har vi gjennomført tilsyn med 21 skoler på temaet tilstandsrapport i 2016. 15 av skolene oppfylte ikke regelverket. Enkelte av disse skolene hadde ikke utarbeidet en årlig tilstandsrapport overhodet, mens flertallet av skolene hadde utarbeidet en rapport som de selv omtalte som tilstandsrapport. Rapportene oppfylte imidlertid ikke kravene til innhold. I mange av tilfellene hadde skolen benyttet en mal for tilstandsrapport fra Utdanningsdirektoratet der tall og indikatorer fra for eksempel Elevundersøkelsen og nasjonale prøver blir lastet opp automatisk, men skolen hadde ikke utarbeidet noen vurderinger eller mål knyttet til de resultatene som fremkom. Dermed hadde ikke skolene utarbeidet en fullstendig tilstandsrapport i tråd med regelverket. I ett av tilsynene hadde skolen utarbeidet en tilstandsrapport som oppfylte kravene, men skolens styre hadde ikke drøftet rapporten slik loven krever.

⁸ Friskoleloven § 7-2 tredje ledd

2.7 Skolens arbeid med å skape et trygt og godt skolemiljø

Regelverket pålegger skolene å fremme et trygt og godt skolemiljø, og å forebygge og håndtere mobbing og andre krenkelser. Alle elever skal være sikret et trygt og godt skolemiljø. Til tross for dette opplever en del barn og unge å bli utsatt for mobbing eller andre krenkelser på skolen.

Elevundersøkelsen 2016 viser at 6,3 prosent av elevene blir mobbet to til tre ganger i måneden eller oftere.⁹



Å oppleve mobbing eller andre krenkelser svekker barn og unges livskvalitet, helse, trivsel og læring. Det er meget alvorlig for den enkelte elev, og det er et betydelig samfunnsproblem. De siste årene har flere kommuner blitt dømt til å betale erstatning til tidligere elever som har vært utsatt for mobbing. Temaet engasjerer mange og har fått mye oppmerksomhet i mediene.

Kunnskapsdepartementet har lagt frem et lovforslag som skal styrke rettighetene til elever som blir utsatt for mobbing eller andre krenkelser, og deres foreldre. Det nye regelverket skal være et effektivt virkemiddel mot mobbing og dårlige skolemiljøer.¹⁰

I 2016 gjennomførte vi fire tilsyn med temaet «skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø».

I to av tilsynene konkluderte vi med at skolen ikke jobbet aktivt, kontinuerlig og systematisk slik at elevenes rett til et godt psykososialt miljø ble oppfylt. Hensikten med å jobbe kontinuerlig og systematisk for et godt miljø, er å sikre at skolene oppdager og tar hånd om problemer i tide. En viktig del av det forebyggende arbeidet er å få kjennskap til hvordan elevene opplever det psykososiale miljøet og sette i gang forebyggende tiltak. En annen viktig del er å sørge for at skolen har en felles forståelse av hva som er krenkende ord og handlinger, og at elevene blir gjort kjent med hva som er krenkende.

I tre av tilsynene sørget ikke skolen for at alle ansatte undersøkte saken, grep inn og varslet ledelsen dersom de hadde mistanke om eller kjennskap til at en elev ble utsatt for krenkende ord eller 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 sine plikter og hvordan de skal gå frem.

⁹ <https://www.ntbinfo.no/pressemelding/voksne-er-uvitende-om-mye-av-mobbingen?publisherId=89282&releaseId=14016877>, <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/elevundersokelsen-2016-mobbing-og-arbeidsro/>

¹⁰ Proposisjon til Stortinget 57L (2016–2017)

Ingen av skolene oppfylte alle kravene om å holde elevrådet og foreldrerådet informert om alle forhold som har vesentlig betydning for skolemiljøet, og å involvere disse rådene i arbeidet med det psykososiale miljøet. For at elevrådet og foreldrerådet skal ha en reell mulighet til å påvirke arbeidet med det psykososiale miljøet, er det en forutsetning at skolen fortløpende informerer og involverer rådene.

2.8 Skolen skal gjennomføre den obligatoriske Elevundersøkelsen

Alle skoler skal gjennomføre den obligatoriske Elevundersøkelsen hver høst. Undersøkelsen gir elevene en mulighet til å komme med tilbakemeldinger om egen skolehverdag og læringsmiljø. Undersøkelsen er anonym og inneholder spørsmål om flere av kjerneområdene i skolen. Den gir skolen verdifull informasjon om hvordan elevene har det, og om det er områder på skolen som bør endres. Elevundersøkelsen er også viktig for at vi som tilsynsmyndighet skal få nasjonal informasjon om alle elevenes skolehverdag og læringsmiljø.

Vi gjennomførte 19 tilsyn i 2016 med temaet Elevundersøkelsen. Ingen av skolene hadde gjennomført Elevundersøkelsen høsten 2015. Noen hadde glemt å gjennomføre, og andre hadde ikke forstått at undersøkelsen var obligatorisk. Av de 19 skolene gjennomførte 18 av skolene Elevundersøkelsen høsten 2016.



2.9 Statstilskudd og skolepenger skal brukes på elevene

Årsregnskapstilsynet

I 2016 gjennomførte vi tilsyn med årsregnskapene, årsberetningene og revisjonsberetningene til 325 skoler. Dette tilsynet er en breddekontroll med alle frittstående skoler som mottar statstilskudd. Skolene mottok til sammen rundt 4 milliarder kroner i statstilskudd.

I årsregnskapstilsynet vurderer vi risikoen hos alle skolene på en skala fra 0 til 100 risiko-poeng. Dette gjøres ved at vi har laget totalt 20 ulike kontrollpunkter som kan gi skolen risiko. Eksempelvis vil en skole hvor det er høy risiko for at skolen driver med virksomhet som ikke er lov, få 10 av 10 risikopoeng på kontrollpunktet «tilleggsvirksomhet». Vurderingene gir oss et innblikk i skolenes økonomiforvaltning, og gir oss grunnlag for å kunne velge ut skoler til større økonomitilsyn. Vi følger også opp de skolene som ikke leverer komplett årsregnskap, og de skolene som ikke gir oss opplysninger i notene¹¹ til årsregnskapet.

De frittstående skolene har en særlig skjerpet frist for levering av regnskap sammenlignet med andre regnskapspliktige selskaper i Norge. Det er viktig for kontrollens effektivitet at leveringen er tidsnok og komplett. Det var 34 skoler som fikk varsel om at vi ville holde tilbake statstilskudd, grunnet mangelfull levering av årsregnskapet innen fristen 1. juni 2016. Tre av skolene fikk tilbakeholdt statstilskuddet i én måned. Dette er på nivå med tidligere år.

Skolene har særlige rapporteringskrav i notene til årsregnskapet. Totalt fikk 25 friskoler pålegg om å rette notene til neste år, fordi deres rapportering var for dårlig. Det er omtrent like mange skoler som tidligere år har fått pålegg om å rette notene. Økonomiforskriften fikk i 2015 nye krav til rapportering i notene til årsregnskapet. Vi vil derfor sørge for ytterligere informasjon om nye lovkrav i forbindelse med neste årsregnskap.

Vårt tilsyn med årsregnskapene har avdekket at en god del av de frittstående skolene har høy risiko for brudd på regelverket knyttet til skolens økonomi. Enkelte av disse skolene har vi ført eller fører tilsyn med. Det er likevel en del udekket økonomisk risiko som vi ikke har kapasitet til å føre tilsyn med.

Vi ser også at det er mange skoler som har lav økonomisk risiko i årsregnskapet, og som driver skolen sin på en god og økonomisk forsvarlig måte. Dette betyr at mange skoler jobber aktivt med å sikre at alt statstilskudd og skolepenger kommer elevene til gode.

Skolens økonomiforvaltning

I 2016 sendte vi ut foreløpig rapport i kun ett tilsyn med temaet skolens økonomiforvaltning. Dette var et mindre tilsyn, hvor vi slo fast at alt statstilskudd og skolepenger ikke hadde kommet elevene til gode. Skolens daglige leder hadde en lønn som oversteg markedsmessig nivå, og skolen fikk et tilbakebetalingskrav på denne summen.

I 2016 har vi arbeidet med 11 koordinerte tilsyn med temaet «statstilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode». Kompleksiteten og omfanget av disse tilsynene er årsaken til at vi ikke har hatt kapasitet til å gjennomføre flere økonomitilsyn dette året. Vi forventer å sende ut foreløpige tilsynsrapporter i de 11 tilsynene i løpet av første halvår i 2017.

¹¹ Noteopplysninger er tilleggsinformasjon til årsregnskapet.

2.10 Friskoler gikk til sak mot staten

Staten ved Kunnskapsdepartementet ble saksøkt av fire friskoler, som følge av at departementet opprettholdt våre vedtak om tilbakebetaling av statstilskudd. Tilskuddet var brukt i strid med kravet om at alt statstilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode.

Rettssakene dreide seg nærmere bestemt om kjøp av varer og tjenester fra nærstående parter, som enten var priset over markedspris eller som ikke var relevante for skoledriften. Søksmålene ble behandlet i to rettssaker våren 2016.

De to første skolene saksøkte staten sammen for å få omgjort vedtakene om at de totalt skulle betale tilbake kr 1 457 000,- i statstilskudd. Rettssaken gikk for Oslo tingrett i januar 2016.

De to andre skolene begrenset søksmålet til kun å gjelde deler av tilbakebetalingskravene, til sammen kr 6 097 954,-. Rettssaken gikk for Bergen tingrett i mai 2016.

I begge rettssakene ble staten frifunnet, og skolene ble dømt til å betale sakskostnader. Begge avgjørelsene er anket. Behandling i Gulating og Borgarting lagmannsrett er berammet til henholdsvis mai og juni 2017.

2.11 Tilbaketrekking av godkjenning og andre enkeltsaker

Når vi avdekker at en skole bryter regelverket, er vår mest alvorlige reaksjon å trekke tilbake skolens godkjenning til å drive friskole. Denne reaksjonen bruker vi kun ved alvorlige, eller gjentatte brudd på regelverket, og når vi ikke lenger har tillit til at styret har vilje eller evne til å drive skolen i samsvar med regelverket. Tilbaketrekking av godkjenning er den reaksjonen vi bruker i færrest tilfeller.

I 2015 varslet vi tre skoler om at vi ville trekke tilbake godkjenningen deres. I 2016 har vi varslet én skole om å trekke tilbake godkjenningen. De tre skolene som fikk varsel om tilbaketrekking av godkjenning i 2015, ble omtalt i oppsummeringsrapporten for 2015 «Det er elevene som teller». I dette kapitlet vil vi kort oppsummere hva som har skjedd videre med de tre sakene i 2016.

I 2016 har vi hatt ett tilsyn der vi har trukket tilbake skolens godkjenning. I tillegg har vi hatt et par andre større tilsyn, med flere og omfattende temaer. Disse sakene ønsker vi også å omtale spesielt i dette kapitlet.

Skole ga et annet opplæringstilbud enn den var godkjent for

I november 2015 varslet vi at vi ville trekke tilbake skolens godkjenning. Vi fattet vedtak i saken i mars 2016.

Gjennom tilsyn i 2007/2008 avdekket fylkesmannen at skolen var organisert på en måte som brøt med regelverket, og at det var avvik knyttet til fag- og timefordelingen. I fylkesmannens tilsyn ble det også avdekket brudd knyttet til inntaksreglementet. Skolen hadde dessuten svak kontroll med bruken av sine økonomiske midler. Skolen erklærte retting etter tilsynet. Skolen fikk etter søknad avslag om dispensasjon fra fag- og timefordeling.

Vi fant brudd på regelverket på de samme områdene som fylkesmannen. På økonomiområdet dreide det seg blant annet om at ledelsen attesterte sine egne innkjøp, og de benyttet kontantuttak med mangelfull angivelse av formål. Det var også manglende oppbevaring av regnskapsbilag for et helt kalenderår.

Skolen hadde ikke innrettet seg etter tidligere pålegg fra fylkesmannen eller fulgt opp i samsvar med veiledning. I tilsynsperioden oppstod også en alvorlig situasjon knyttet til en enkelt-elev som førte til at skolen måtte stille i konfliktrådet. Vi mente etter en helhetsvurdering at regelverksbruddene på grunn av dets alvor, omfang og gjentakelse tilsa at det var riktig å trekke tilbake skolens godkjenning. Vi hadde ikke lenger tillit til skolens styre.

Skolen påklaget vårt vedtak til Kunnskapsdepartementet, og departementet omgjorde vedtaket. Se omtale i kapittel 4.2.

Skole innrapporterte bevisst for mange elever

I 2015 avdekket vi at skolen hadde rapportert inn elever som ikke gikk på skolen, og rapportert inn deltidselever som heltidselever. I februar 2016 fattet vi vedtak i saken. Vi trakk tilbake skolens godkjenning til å drive friskole og krevde tilbake statstilskudd. Siden funnene i tilsynet var svært alvorlige, valgte vi for første gang å trekke tilbake godkjenningen med umiddelbar virkning, og stanset dermed utbetalingene av tilskudd. Skolen klaget ikke på vedtaket.

Skolen har betalt tilbake det vi påla dem i vårt vedtak. Som følge av alvoret i de forholdene vi avdekket, har vi sendt en anmeldelse til politiet. Politiets etterforskning førte til et ytterligere tilbakebetalingskrav. Saken er fremdeles under behandling hos politiet.

Skole i utlandet ga ikke et fullverdig norsk opplæringstilbud

Skolen var organisert som en liten norsk seksjon i en større nasjonal skole. Alvorligheten og omfanget av bruddene på regelverket og den manglende viljen til å endre skolens organisering, gjorde at vi ikke hadde tillit til at skolen for fremtiden ville innrette seg i samsvar med regelverket. Våren 2015 både varslet og vedtok vi tilbaketrekking av skolens godkjenning.

Kunnskapsdepartementet besluttet å finansiere skolen direkte over statsbudsjettet i skoleåret 2016/2017. Skolen er dermed ikke lenger en friskole, men driftes etter fastsatte retningslinjer for skoledriften. Utdanningsdirektoratet skal gjennomføre oppfølging og kontroll med at skolen handler i tråd med retningslinjene.

Manglende retting av alvorlige og omfattende regelverksbrudd

Vi gjennomførte tilsyn med denne skolen i perioden 2014–2015. Tilsynet var et oppfølgings-tilsyn fordi vi hadde avdekket alvorlige og omfattende brudd på regelverket i et tidligere tilsyn. Vi avdekket brudd på regelverket innenfor samtlige temaer, og flere av forholdene hadde også blitt påpekt i det forrige tilsynet. Omfanget av bruddene og den manglende oppfølgingen av de tidligere påpekte forholdene, svekket vår tillit til at skolen ville drive i samsvar med regelverket. I tilsynsrapporten vi sendte i juni 2015 fikk skolen en siste mulighet til å rette opp bruddene på regelverket, og vise at de hadde vilje og evne til å følge loven.

Vår gjennomgang av styrets erklæring om retting, viste at flere pålegg fortsatt ikke var rettet. Blant annet var sentrale rettigheter for elevene, og det å sikre at alle tilskudd og skolepenger kommer elevene til gode, fortsatt ikke ivaretatt. Styret hadde heller ikke etablert et forsvarlig system for oppfølging av skolen, eller gjort tilstrekkelige tiltak for å ivareta sitt ansvar som øverste ansvarlige organ for skoledriften.

Første halvår 2016 både varslet og vedtok vi å trekke tilbake skolens godkjenning til å drive friskole med rett til statsstøtte. Siden skolen over tid hadde vist manglende evne og vilje til å sikre etterlevelse av regelverket, hadde vi ikke lenger tillit til at skolen ville følge regelverket.

Skolen påklaget vedtaket i juli 2016. Klagesaken ble sendt til Kunnskapsdepartementet i august 2016, og ble ferdigbehandlet i mars 2017. Vedtaket vårt ble omgjort, og skolen får fortsette. Se omtale i kapittel 4.2.

Alvorlige påstander om bruk av tvang og makt

Vi har i 2016 gjennomført tilsyn med en skole, der det gjennom medieoppslag kom frem opplysninger om at det kunne være flere alvorlige brudd på regelverket. Underveis i tilsynet kom det blant annet frem påstander om at elever ble utsatt for vold fra lærere.

Vi sendte en foreløpig rapport til skolen i juni 2016, etter at vi hadde undersøkt skolens praksis innenfor temaene styring og elevenes lærings- og skolemiljø. På bakgrunn av opplysninger som kom frem høsten 2016, valgte vi å gjøre flere og mer omfattende undersøkelser for å finne ut om skolen brukte tvang og makt i strid med regelverket, eller om elever ble krenket på andre måter. Vi så også på skolens praksis knyttet til opplæring i fag og arbeidet med elevenes psykososiale miljø på nytt.

Vi gjennomførte spørreundersøkelser for flere av foreldrene ved skolen og flesteparten av elevene ved to av trinnene. Vi intervjuet også flere elever og ansatte.

Vi avgrenset tilsynet til å gjelde skolens praksis på tilsynstidspunktet, derfor undersøkte vi ikke om det hadde skjedd brudd på regelverket tilbake i tid. Vi kom til at skolens ordensreglement var i samsvar med regelverket, og vi har ikke avdekket at skolen benyttet tvang og makt som et disiplinærtiltak.

I tilsynet kom det derimot frem at skolen hadde brukt fysisk makt i noen situasjoner. Slik situasjonene ble beskrevet dreide det seg ikke om fysisk refs i strid med friskoleloven, men situasjoner der lærere hadde måttet ty til fysisk makt for å verne eleven selv, andre personer eller skolens eiendeler mot skade. Reglene om nødrett og nødverge i straffeloven gir til en viss grad skolens personale mulighet til å bruke fysisk makt for å hindre at elever skader seg selv eller andre, eller skader eiendom. Skolens ansatte har en plikt til å ha omsorg for elevene, og å hindre krenkelser. De ansatte kan derfor i enkelte situasjoner ikke bare ha en rett, men også en plikt, til å gripe inn i truende situasjoner ovenfor elever. Vi kan ikke ta stilling til om skolen har opptrådt innenfor eller utenfor straffelovens bestemmelser om nødverge og nødrett. Det er domstolene som håndhever straffelovens bestemmelser.

Vi fikk informasjon om ett tilfelle der en lærer krenket elever verbalt. Det er ikke akseptabelt at ansatte ved en skole krenker elever. Krenkelser fra ansatte er i strid med reglene for disiplinærtiltak, og utløser også handlingsplikten i opplæringsloven kapittel 9a. Skolen hadde selv fulgt opp hendelsen i samsvar med rutinene for oppfølging av krenkende atferd. Vi fant derfor at lærerens krenkelse av elever var et enkeltstående tilfelle, at skolen fulgte opp tilfellet i samsvar med egne rutiner og at skolen ikke brukte tiltak som innebar krenkende behandling av elever. Vi fattet vedtak i saken i begynnelsen av 2017.

Retten til grunnskoleopplæring

En av de mest grunnleggende rettighetene som elever i Norge har, er retten til å få grunnskoleopplæring. Ved friskoler har styret en egen plikt til å sørge for at denne retten blir oppfylt for alle elevene.¹² I ett av våre tilsyn i 2016 oppdaget vi at skolen kjøpte et ekstra år for sine førsteklassinger i barnehager, slik at elevene i all praksis var i barnehage ett ekstra år og ikke begynte på skolen før i 2. klasse. Vi vurderte at denne ordningen førte til at elevene ikke fikk oppfylt sin rett til å få grunnskoleopplæring. I tillegg medførte denne ordningen at skolen brøt forbudet i friskoleloven om å kjøpe opplæringstjenester.¹³

Vårt tilsyn med denne skolen er enda ikke avsluttet. Vi har utvidet tilsynet slik at vi i 2017 vil gjøre en grundigere undersøkelse av om skolens øvrige virksomhet oppfyller kravene i friskoleloven.

På bakgrunn av dette tilsynet, har vi satt i gang en prosess for å følge opp øvrige skoler som har førsteklassingene lokalisert i barnehage. I oppfølgingen av skolene vil vi vurdere om den organiseringen de har, er i tråd med regelverket eller ikke.

¹² Friskoleloven § 5-2 andre ledd bokstav a.

¹³ Friskoleloven § 1-2 tredje ledd.

2.12 Skolene retter opp bruddene på regelverket

Når vi avdekker brudd på regelverket, avslutter vi ikke tilsynet før bruddene er rettet opp. I 2016 har vi sett den samme tendensen som tidligere år når det gjelder retting av brudd på regelverket: De fleste styrene og skolene har rettet opp manglene etter å ha fått pålegg om å gjøre det. Dette viser at tilsynene våre har effekt.

Etter at skolen har mottatt et vedtak med pålegg om retting, og en frist for å rette bruddene på regelverket, setter mange skoler umiddelbart i gang med å rette. Dette viser at skolene har tillit til vurderingene våre, og at de ønsker å ha en praksis som er i samsvar med regelverket.

Dersom en skole er uenig i våre vurderinger, har de rett til å klage til Kunnskapsdepartementet. Det er generelt få skoler som klager på våre vedtak. I 2016 fattet vi 52 vedtak. 6 av dem ble påklaget. Les mer om klagesakene i kapittel 4.2.

I noen få saker ser vi at styret og skolen enten ikke klarer, eller ikke vil, rette opp i de bruddene vi har avdekket. Hvis vi ikke har tillit til at styret og skolen vil følge regelverket, bruker vi vår mest alvorlige reaksjon. Den reaksjonen innebærer at vi trekker tilbake skolens godkjenning til å drive friskole. I 2016 varslet vi én skole om at vi ville trekke tilbake godkjenningen, jf. kapittel 2.11.



3. Hva gjør vi videre?

3.1 Utvikling av nye tilsyn

Tilpasset opplæring og spesialundervisning

Barneombudet har gjennomført et prosjekt der de har undersøkt hva myndighetene kan gjøre for å bedre situasjonen til elever som har behov for spesialundervisning. Resultatet fremgår av deres fagrapport om spesialundervisning, «Uten mål og mening». Barneombudets funn i dette prosjektet tyder på at mange av elevene som mottar spesialundervisning, ikke får et forsvarlig utbytte av opplæringen, at de har et dårligere psykososialt skolemiljø enn andre elever, og at de verken blir hørt eller får medvirke i opplæringen. Kunnskapsdepartementet har i tillegg kommet med en Stortingsmelding om tidlig innsats, der de blant annet foreslår at faglig svake elever skal få tilbud om tidsavgrenset intensivopplæring.¹⁴

Med utgangspunkt i dette, og våre egne erfaringer fra tilsyn, har vi sett et behov for å utarbeide et tilsyn med tilpasset opplæring og spesialundervisning. Tilsynet vil omfatte kravene til tilpasset opplæring, inkludert tidlig innsats. Når det gjelder spesialundervisning skal tilsynet undersøke skolenes praksis knyttet til saksgang, involvering av elever og foreldre og vedtak. Videre skal tilsynet se nærmere på gjennomføring av spesialundervisning og oppfølging av opplæringen for elever med spesialundervisning.

Tiltak rettet mot enkeltelever

Vi mottar en del meldinger som gjelder tiltak skolene retter mot elever med utagerende atferd. Vi har derfor begynt å utarbeide et nytt tilsyn der vi vil kontrollere skolenes bruk av tiltak rettet mot enkeltelever.

I tilsynet skal vi se nærmere på skolenes bruk av bortvisning og andre disiplinærtiltak. Tilsynet vil også omfatte kravene til tilpasninger i opplæringen og skolemiljøet for elever med særlige behov.

3.2 Involvering av elever og foreldre underveis og i etterkant av tilsyn

I mange av våre tilsyn blir elever involvert i tilsynet gjennom spørreundersøkelser og intervjuer. Flere ganger blir foreldre også involvert direkte eller via foreldrerådet. I slike tilsyn sender vi informasjon om innholdet i og gjennomføringen av tilsynet til elever og foreldre i forkant av vårt besøk på skolen.

Dersom vi har funnet brudd på regelverket i tilsynet, skal styret bestemme hvilke tiltak de skal gjennomføre for å rette bruddene. Elevrådet og eventuelt foreldrerådet har representanter med møte- og uttalerett i styret, og kan på den måten gi viktige innspill til styret. Vi har i 2016 begynt å orientere elevrådet og foreldrerådet om hva vi fant i tilsynet når vi sender ut tilsynsrapporten. Dette gjør vi med et eget brev og et sammendrag av tilsynsrapporten.

¹⁴ Meld. St. 21 (2016–2017), «Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen»

Når elever og foreldre har vært involvert i tilsynet, er det også viktig for oss å orientere dem om hva tilsynet førte til av endringer på skolen. Vi lager derfor et informasjonsskriv om hvilke tiltak skolen gjennomfører for å rette bruddene. Når vi har godkjent tiltakene fra styret og avslutter tilsynet, sender vi informasjonsskrivet til skolen og ber den formidle innholdet til alle elever og foreldre.

3.3 Utvikling av spørreskjema

Vi ønsker at skolene skal oppleve tilsynene våre som både treffsikre og effektive. Vi har derfor i 2016 begynt å utarbeide et spørreskjema, hvor de som har deltatt, skal få muligheten til å gi oss en tilbakemelding på hvordan de opplevde tilsynet. Vi ønsker at både ansatte ved skolen, og elever og foreldre som vi har snakket med, kan få gi oss tilbakemelding om hvordan de opplevde tilsynet. Temaene i spørreundersøkelsen vil være hvordan de opplevde selve gjennomføringen av tilsynet, hvor god informasjon de har fått og om de har forstått tilsynsrapporten. Forhåpentligvis vil undersøkelsen gi oss gode tilbakemeldinger om hvordan vi kan forbedre oss som tilsynsorgan.

3.4 Publisering av tilsynsrapporter

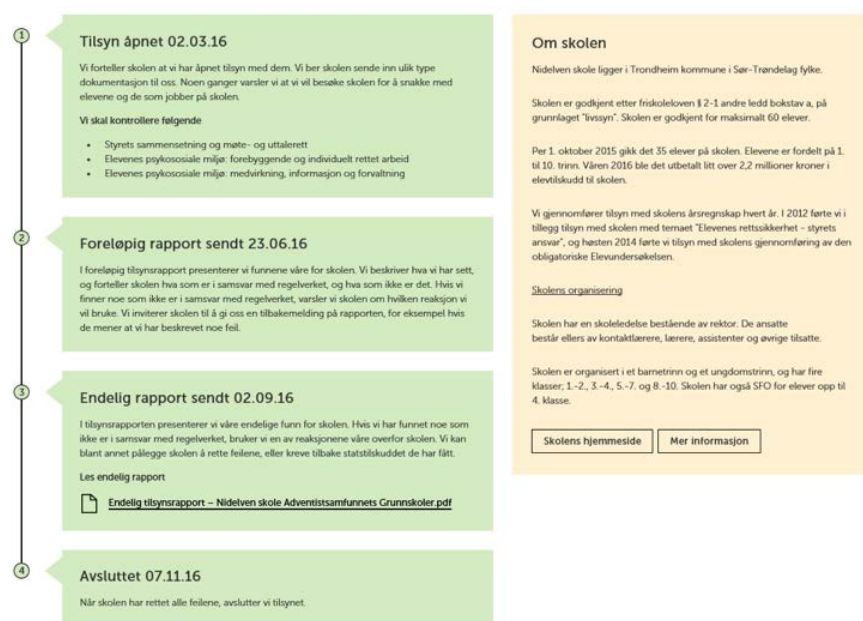
I 2016 videreutviklet vi nettsiden der vi publiserer tilsynsrapportene våre.

På tilsynsrapporter.udir.no viser vi nå informasjon om tilsynet med en gang det er blitt åpnet.

På hovedsiden kan man se de nylig oppdaterte tilsynene, eller man kan søke opp konkrete skoler i fritekstsøket. Det er også mulig å søke opp skoler etter fylker eller etter tilsynstemaer. Når man går inn på et tilsyn med en konkret skole kan man følge gangen i tilsynet; se når tilsynet ble åpnet, hvilke temaer vi kontrollerer, når vi har sendt foreløpig rapport, når vi har sendt endelig rapport og når vi har avsluttet tilsynet. I høyre kolonne kan man også lese litt om skolen og man finner en lenke til skolens hjemmeside.

Nidelven skole Adventistsamfunnets Grunnskoler

Temat: Skolens arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø S: Sted: Ser-Trøndelag





3.5 Egenvurdering i Tavla

Egenvurdering er et verktøy for skoleutvikling. I Tavla kan de frittstående skolene selv velge å gjennomføre en egenvurdering på et eller flere temaer. Egenvurdering i Tavla ble lansert gradvis gjennom 2016.

Skolen kan selv velge når de vil gjennomføre en egenvurdering og hvem som skal involveres. Spørsmålene er knyttet opp til regelverket som skolen må følge, og skolen får en umiddelbar tilbakemelding på om praksisen deres er i samsvar med regelverket eller ikke. Å gjennomføre en egenvurdering bidrar til at skolen blir kjent med regelverket og reflekterer over egen praksis. Skolen får også en oversikt over hvordan ulike grupper/ansatte vurderer skolens praksis. På bakgrunn av opplysningene som kommer frem i egenvurderingen, får skolen et grunnlag for å iverksette tiltak der det er nødvendig. Egenvurderingen gir videre skolen mulighet til å komme tilsyn i forkjøpet. De spørsmålene som skolen besvarer i en egenvurdering er akkurat de samme spørsmålene som vi ser på i tilsyn.

Per mars 2017 kan dere finne følgende egenvurderingstemaer i Tavla:

- Inntak av elever
- Elevenes psykososiale miljø: Forebyggende og individuelt rettet arbeid
- Elevenes psykososiale miljø: Medvirkning, informasjon og forvaltning
- Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen
- Virksomhetsbasert (skolebasert) vurdering

På <https://tavla.udir.no/egenvurdering/> kan alle se den åpne løsningen for egenvurdering.



4. Tall om tilsyn

4.1 Tilsynsaktiviteten i tall

I 2016 har vi gjort følgende:

Aktivitet	Antall
Årsregnskapstilsynet	
Tilsyn med årsregnskapet for 2015	325
Tilsyn	
Åpning av tilsyn	48
Varsel om vedtak (foreløpig tilsynsrapport)	53
Vedtak (tilsynsrapport)	52
Tilsyn hvor det ikke ble avdekket regelverksbrudd	0
Avslutning av tilsyn	47
Klagesaker oversendt til KD	6
Klagesaker avgjort av KD	2

Vi fører tilsyn med alle de frittstående skolenes årsregnskap hvert år. I 2016 førte vi tilsyn med 325 årsregnskap. I disse tilsynene fulgte vi opp de skolene som ikke oppfylte kravene til utformingen av årsregnskapet, årsberetningen og revisjonsberetningen.

I tillegg førte vi tilsyn med totalt 53 skoler på andre temaer. I 2016 var det 347 skoler som var godkjent etter friskoleloven eller voksenopplæringslovens kapittel 4. Det vil si at vi førte tilsyn med 15 prosent av skolene som var i drift i 2016. På de 53 skolene gikk det til sammen rundt 5 200 elever.

Det er stor forskjell på hvor ressurskrevende et tilsyn er. Som regel er et skriftlig tilsyn mindre ressurskrevende enn et stedlig tilsyn.

Det er likevel forskjell på ulike skriftlige tilsyn. Ressursbruken avhenger av hvor omfattende temaet for tilsynet er, og hvor mange temaer vi har tilsyn med. Tidsbruken kan også være ulik fordi mengden dokumentasjon vi får fra skolene varierer. Noe dokumentasjon er også mer krevende for oss å sette seg inn i.

De samme ressursbetingelsene gjør seg gjeldende for stedlige tilsyn. For denne type tilsyn kommer i tillegg tiden vi bruker når vi besøker skolen. Det er temaene for tilsynet som

hovedsakelig avgjør om vi gjennomfører et stedlig tilsyn. I enkelte tilsynstemaer vil det være viktig og naturlig å snakke med de ansatte på skolen, elever og eventuelt foreldreråd for å få best mulig informasjon om skolens praksis. I 2016 hadde vi et relativt høyt antall stedlige tilsyn. Av de 53 tilsynene vi gjennomførte, var 10 av dem stedlige.

Vi er opptatt av å høre elevene, og vi legger vekt på det de forteller oss når vi vurderer skolenes praksis.

”

Reaksjoner ved regelverksbrudd

Når en skole bryter en lov eller forskrift, kan vi reagere på fire ulike måter. Vår mest vanlige reaksjon er at vi pålegger skolen å rette opp forholdene som er i strid med regelverket (pålegg om retting). Vi utbetaler statstilskudd til frittstående skoler for å gi elevene et opplæringstilbud i samsvar med regelverket. Dette statstilskuddet kan vi imidlertid holde tilbake, eller vi kan kreve beløpet tilbakebetalt dersom pengene ikke kommer elevene til gode. Vi kan, som den mest alvorlige reaksjonen, trekke tilbake tillatelsen til å drive friskole. Reaksjonene kan brukes alene, eller sammen.

Skolene vi har ført tilsyn med er valgt ut på grunnlag av risikovurderinger. Antall regelverksbrudd avdekket under tilsynene er dermed ikke representativt for alle skolene. Noen tilsyn er åpnet etter mistanke om konkrete brudd på regelverket ved den aktuelle skolen. Andre tilsyn er åpnet på bakgrunn av mer generelle risikovurderinger.

Vi fant brudd på regelverket i alle tilsynene i 2016:

Pålegg om retting

I 52 tilsyn varslet vi pålegg om retting. Antall pålegg varierte ut fra tilsyn og funn. Utenom tilsynene med gjennomføringen av Elevundersøkelsen, som innebærer ett pålegg, fikk de fleste skolene mer enn ett pålegg.

I årsregnskapstilsynet fikk 25 skoler pålegg om å rette notene til neste år, fordi rapporteringen var for dårlig i regnskapet for 2015.

Krav om tilbakebetaling av statstilskudd

I ett tilsyn slo vi fast at ikke alt statstilskudd og skolepenger hadde kommet elevene til gode. Daglig leder ved skolen hadde en lønn som oversteg markedsmessig nivå, og skolen fikk dermed et tilbakebetalingskrav på denne summen.

Tilbakeholdt statstilskudd

I 2016 varslet vi 34 skoler at vi ville holde tilbake statstilskudd. Alle sakene dreide seg om at skolen ikke hadde levert årsregnskapet i tide. I 3 saker ble statstilskuddet holdt tilbake for én måned. Vi utbetalte statstilskuddet til skolene så snart de leverte årsregnskapet.

Tilbaketrekking av godkjenning

I 2016 varslet vi én skole om tilbaketrekking av godkjenningen. Skolen ble varslet på bakgrunn av et tilsyn gjennomført i 2014/2015.

Tilsyn fordelt etter godkjenningsgrunnlag

Tabellen under viser hvordan de 53 tilsynene fordelte seg på type skole (grunnlaget for godkjenningen), og tilsynets dekningsgrad innenfor det enkelte godkjenningsgrunnlaget:

Godkjenningsgrunnlag	Antall skoler	Antall skoler med tilsyn	Dekningsgrad
Livssyn	108	14	13 %
Anerkjent pedagogisk retning (montessori)	84	20	24 %
Anerkjent pedagogisk retning (steiner)	25	10	40 %
Internasjonale skoler	15	5	33 %
Toppidrett	14	1	7 %
I utlandet	11	0	0 %
Tilrettelagt for funksjonshemmede	14*	1**	7 %
Voksenopplæring	30	1	3 %
Uten særskilt grunnlag***	42	1	2 %
Dispensasjon	2	0	0 %
Profilscole	2	0	0 %
Totalt	347	53	15 %

* Ti av skolene er godkjent på to grunnlag (særskilt tilrettelagt i kombinasjon med anerkjent pedagogisk retning eller livssyn).

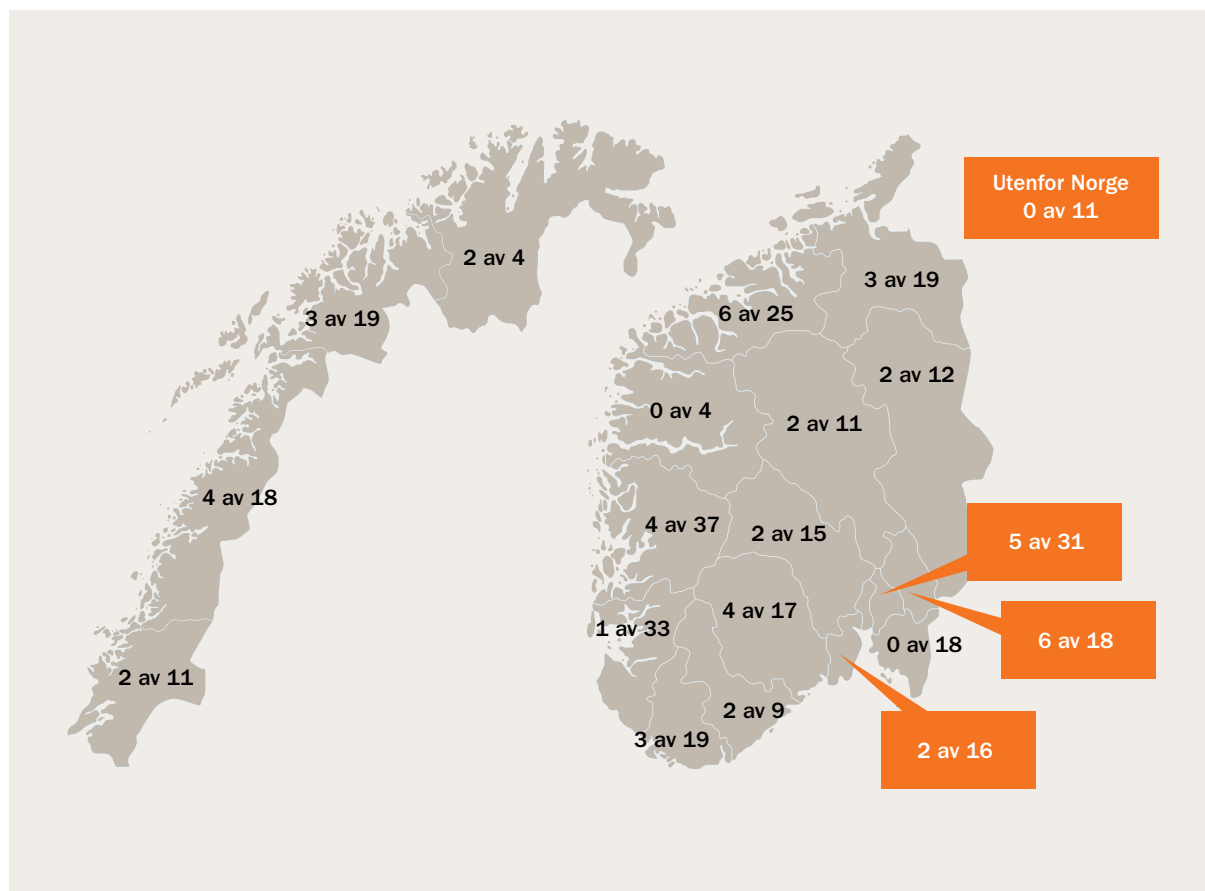
** Skolen er godkjent på to grunnlag (særskilt tilrettelagt og livssyn).

*** Godkjent etter eldre lover enn gjeldende lov (skolene har ikke nødvendigvis krav til grunnlag).

Geografisk fordeling

De 53 tilsynene fordelte seg på flertallet av landets fylker.

Figuren under viser antall tilsyn av totalt antall skoler i hvert fylke:



4.2 Andre oppgaver

Klagesaker

Hvis en skole er uenig i et vedtak fra oss, har den mulighet til å klage. Vi vurderer klagen og kan gjøre om vårt eget vedtak. Hvis vi ikke er enige i klagen og derfor ikke vil endre vedtaket, begrunner vi hvorfor og sender klagen til Kunnskapsdepartementet for klagebehandling. Departementet vurderer hele saken. Det kan føre til at departementet gjør om vårt vedtak og skolen får medhold i sin klage, eller at skolen ikke får medhold og vårt vedtak blir stadfestet. Dersom departementet ikke er fornøyd med vår behandling av saken, kan de sende saken tilbake til oss for ny behandling.

Klagesaker i 2016:

Oversendt til Kunnskapsdepartementet	Status klagebehandling	Resultat klagebehandling
Oversendt 29. januar 2016	Under behandling	
Oversendt 16. mars 2016	Under behandling	
Oversendt 18. april 2016		Skolen trakk klagen
Oversendt 17. juni 2016	Ferdigbehandlet 20. desember 2016	Vedtak omgjort
Oversendt 22. august 2016	Ferdigbehandlet 29. mars 2017	Vedtak omgjort
Oversendt 12. desember 2016	Under behandling	

Nystartet skole brukte tvang og makt overfor elev

I tilsyn ved skolen undersøkte vi 10 forskjellige temaer. Noen av temaene dreide seg om ordensreglement, disiplinærtiltak og bruk av tvang og makt. 3 av temaene knyttet seg til økonomi.

Skolen fikk til sammen 12 pålegg om retting. Den fikk også et tilbakebetalingskrav på rundt kr 190 000,-. Tilbakebetalingskravet knyttet seg til at statstilskudd ikke var kommet elevene til gode, fordi pengene var brukt til kostnader i forbindelse med oppstart av skolen.

Skolen klaget på tilbakebetalingskravet, og på påleggene om retting som gjaldt ordensreglement, disiplinærtiltak og bruk av tvang og makt. I vår klagebehandling fastholdt vi våre pålegg om retting, men vi omgjorde deler av tilbakebetalingskravet slik at kravet ble redusert.

Saken ble oversendt Kunnskapsdepartementet i slutten av januar 2016. Klagesaken er ikke ferdig behandlet i departementet.

Kostbare leasingavtaler

I vedtak fra desember 2015 ble skolen pålagt å rette tre forhold som alle gjaldt økonomi. Skolen ble også pålagt å betale tilbake cirka kr 690 000,-.

Skolen klaget på tilbakebetalingskravet og tre av våre vurderinger i vedtaket. Vurderingene dreide seg om «alle tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode», «annen virksomhet enn skoledrift» og «styrets ansvar for forsvarlig økonomi- og regnskapsforvaltning». Skolen ba også om utsatt iverksettelse av vedtaket.

Vi ga skolen utsatt iverksettelse av tilbakebetalingskravet, men opprettholdt våre vurderinger som lå til grunn for påleggene. Vi opprettholdt også tilbakebetalingskravet. Klagen ble oversendt Kunnskapsdepartementet i midten av mars 2016, og er ikke avgjort.

For høy skolepengesats

Vi førte tilsyn med 11 temaer ved skolen. Skolen fikk 9 pålegg knyttet til 6 av temaene. Vi mente blant annet at skolen krevde for mye skolepenger fra Forsvarsdepartementet, og at skolen hadde plikt til å fatte enkeltvedtak i forhold til tiltak som gjaldt det psykososiale miljøet på skolen.

Skolen klaget på vedtaket. Vi kom til at klagen ga grunnlag for delvis omgjøring av vedtaket vårt. Ved oversendelse av saken til departementet frafalt vi pålegget om at skolen skulle ha fattet vedtak i tilknytning til det psykososiale miljøet. For øvrig opprettholdt vi vår vurdering når det gjaldt skolepengene. Skolen trakk klagen kort tid etter oversendelsen til departementet.

Opplæringstilbud i strid med skolens godkjenning

Tilsynet omhandlet temaene skolens økonomiforvaltning, styrets sammensetning, inntak, fag- og timefordeling og styrets ansvar. Vi avdekket brudd innen samtlige områder, som skolen tidligere hadde fått pålegg om å rette etter tilsyn fra fylkesmannen. Vi trakk tilbake skolens godkjenning. Se kapittel 2.11.

Skolen påklaget vårt vedtak til Kunnskapsdepartementet. Departementet omgjorde vårt vedtak i desember 2016. I sin avgjørelse viste departementet blant annet til at hensynet til likebehandling og skadevirkningen for skolens elever, tilsa bruk av pålegg om retting heller enn å trekke tilbake godkjenningen til å drive friskole.

Manglende retting av gjentatte regelverksbrudd

Tilsynet er et oppfølgingstilsyn, og vi avdekket brudd på regelverket innenfor samtlige temaer. Vi fant også flere brudd som var påpekt ved tidligere tilsyn. Det gikk frem av tilsynsrapporten fra 2015 at vi ville vurdere å trekke tilbake skolens godkjenning uten å føre nytt tilsyn dersom skolen ikke dokumenterte retting av påleggene.

Etter å ha gjennomgått skolens tilbakemelding om retting, varslet og vedtok vi tilbaketrekking av skolens godkjenning våren 2016. Se kapittel 2.11.

Skolen klaget på vårt vedtak. Kunnskapsdepartementet fattet vedtak i klagesaken i mars 2017, og omgjorde vedtaket vårt. Departementet fant at riktig reaksjonsbruk i saken var pålegg om retting.

Manglende innkalling av representanter med møte- og uttalerett

Skolen har klaget på vårt pålegg om at de må kalle inn alle representantene med møte- og uttalerett til alle møtene i styret. De viser til at møte- og uttaleretten kun kan gjelde for de formelle møtene i styret, og ikke styrets arbeidsmøter i forkant av styremøtene. Vi mener at formålet med å gi de ulike gruppene møte- og uttalerett til styremøtene, er å gi dem en mulighet til å påvirke styrets avgjørelser ved å delta i styrets diskusjoner.

Retten til være til stede, uttale seg og få sin mening protokollført må etter vår vurdering, gjelde alle møter der styret utøver sin funksjon som skolens øverste ansvarlige organ, uavhengig om styret selv omtaler det som et arbeidsmøte eller et formelt styremøte. Klagen ble oversendt til Kunnskapsdepartementet i desember 2016, og er under behandling.

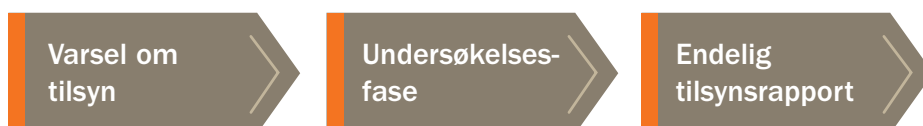
Vedlegg 1: Om metode for gjennomføring av tilsyn

Temaer og skoler vi fører tilsyn med, velger vi ut fra risikovurderinger (sannsynlighet for at kravene i regelverket ikke oppfylles og eventuelle konsekvenser). Risikovurderingene skal sikre at tilsynsressursene brukes der hvor behovet for tilsyn er størst.

Gangen i en tilsynssak



Tilsyn der vi avdekker regelverksbrudd.



Tilsyn der vi ikke avdekker regelverksbrudd.

Formelt starter et tilsyn med et brev (varsel om tilsyn) fra oss til skolen. I dette brevet informerer vi skolen om at vi skal gjennomføre tilsyn, hvilke krav i regelverket som vil bli kontrollert og at skolen må sende inn relevant dokumentasjon.

Vi vurderer dokumentasjonen skolen sender inn. Noen ganger besøker vi skolen, og gjennomfører intervjuer med elever, foreldre, ansatte og styret (stedlig tilsyn). Stedlige tilsyn er svært ressurskrevende, både for oss og skolene, men dette kan gi oss viktig informasjon om saken. Stedlige tilsyn gir som regel et bredere bilde av en skoles virksomhet, enn et skriftlig tilsyn.

Skolen får deretter tilbakemelding om våre vurderinger og konklusjoner i en tilsynsrapport. Hvis vi ikke har avdekket brudd på regelverket, avslutter vi tilsynet. Hvis tilsynet har avdekket regelverksbrudd¹⁵, mottar skolen en foreløpig tilsynsrapport fra oss der de kan kommentere på rettslig grunnlag og faktiske forhold. Etter å ha mottatt og vurdert skolens kommentarer, skriver vi en endelig tilsynsrapport. Dersom vi har avdekket brudd på regelverket, har den foreløpige tilsynsrapporten status som varsel om vedtak etter forvaltningsloven, og den endelige tilsynsrapporten er et enkeltvedtak. Vedtaket kan påklages til Kunnskapsdepartementet.

Etter den endelige tilsynsrapporten, starter oppfølgingsarbeidet. Vi skal sørge for at alle regelverksbrudd blir rettet opp. Avhengig av type og omfang av brudd på regelverket, kan oppfølgingsarbeidet være krevende og strekke ut i tid.

¹⁵ Med regelverksbrudd menes forhold som er i strid med krav som følger av friskoleloven, forskrifter gitt med hjemmel i loven og krav som stilles i godkjenningen.

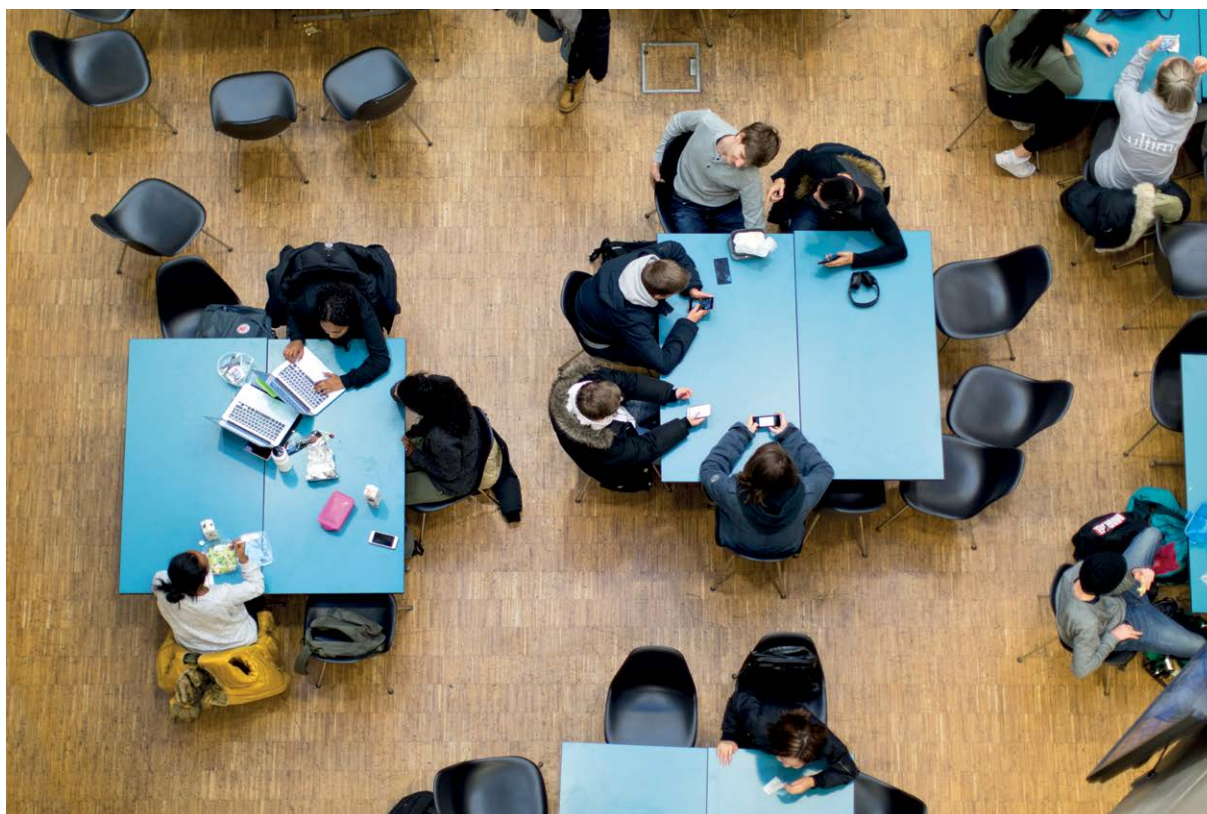
Reaksjonsmidler

Vi har fire tilgjengelige reaksjoner ved brudd på friskoleloven eller krav fastsatt med hjemmel i denne, jf. friskoleloven § 7-2a:

- Pålegg om retting: Skolen blir pålagt å endre sin praksis innen en gitt frist.
- Tilbakeholdelse av statstilskudd: Videre statstilskudd blir holdt igjen inntil skolen har oppfylt pålegget.
- Tilbakekreving av statstilskudd: Skolen blir pålagt å betale tilbake statstilskudd som er blitt brukt i strid med regelverket.
- Tilbaketrekking av godkjenningen: Skolen mister retten til å drive friskole og motta statstilskudd.

Reaksjonene kan brukes hver for seg eller sammen. Den vanligste reaksjonen er pålegg om retting, jf. kapittel 4.1.

Fra 1. august 2015 har vi i tillegg kunnet ilegge karantene overfor en skole eller person i sentral stilling ved en skole, dersom vi oppdager særlig alvorlige forhold i et tilsyn. Dette innebærer at skolen i karanteneperioden ikke kan søke om ny godkjenning eller driftsendringer. En person som har fått karantene, kan ikke starte i en sentral stilling ved en friskole i karanteneperioden.



Vedlegg 2: Oversikt over gjennomførte tilsyn i 2016

Oversikten viser de 53 skolene vi har ført tilsyn med, antall elever ved hver enkelt skole, hva som var temaet for tilsynet og hva som var status i tilsynssaken per 31.12.2016.

Skolens navn	Antall elever	Tema for tilsynet	Status per 31.12.2016
Aalesund International School	83	Elevundersøkelsen	Avsluttet
Alta Kristne Grunnskole Sa	96	Styrets sammensetning og møte- og uttalerett Psykososialt miljø	Vedtak
Bergsbygda Montessoriskole	60	Styrets ansvar	Vedtak
Bleik og Omegn Montessori Skolelag	54	Styrets ansvar	Avsluttet
Drammen Montessori skole AS	53	Styrets sammensetning og møte- og uttalerett Psykososialt miljø Elevenes utbytte av opplæringen Bruk av tvang og makt Ordensreglement Spesialkompetanse	Foreløpig rapport
Drottningborg Vgs AS	207	Elevenes utbytte av opplæringen	Avsluttet
Drøbak Montessori skole AS	147	Styrets ansvar	Avsluttet
Fagerhaug International School AS	37	Elevundersøkelsen	Avsluttet
Foreningen Bergen Kristne grunnskole	212	Styrets ansvar	Avsluttet
Grenland Kristne skole	72	Styrets ansvar	Avsluttet
Grunnskolen Oslo Kristne Senter	241	Styrets ansvar	Avsluttet
Grytestranda Friskule Sa	42	Elevundersøkelsen	Avsluttet
Hamar Montessori skole	84	Styrets ansvar	Vedtak
Hildre Montessoriskule Sa	57	Elevundersøkelsen	Avsluttet
Kilebygda Montessoriskole Sa	24	Ordensreglement Bortvisning Bruk av tvang og makt	Vedtak

Skolens navn	Antall elever	Tema for tilsynet	Status per 31.12.2016
Kristen Vgs Vennesla AS	109	Elevenes utbytte av opplæringen	Foreløpig rapport
Lukas videregående skole AS	139	Elevundersøkelsen	Avsluttet
Lørenskog friskole	102	Styrets ansvar	Vedtak
Mokollen skole Adventkirkens grunnskole i Sandefjord	79	Elevundersøkelsen	Avsluttet
Møre barne- og ungdomsskule Skodje AS	57	Elevundersøkelsen	Avsluttet
Nidelven skole Adventistsamfunnets Grunnskoler	26	Styrets sammensetning og møte- og uttalerett Psykososialt miljø	Avsluttet
Nord-Dønna Montessoriforening	23	Styrets ansvar	Avsluttet
Northern Lights International School AS	73	Skoleanlegg	Avsluttet
Norges Toppidrettsgymnas Kongsvinger AS	121	Elevenes utbytte av opplæringen	Foreløpig rapport
Rombak Privatskole forening	28	Styrets ansvar	Avsluttet
Rostad skole AS	9	Elevundersøkelsen	Avsluttet
Rudolf Steinerskolen i Oslo	425	Styrets sammensetning og møte- og uttalerett Psykososialt miljø	Foreløpig rapport
Samfundets skole Sentrum AS	180	Styrets ansvar	Avsluttet
Skodvin Montessoriskule	67	Elevundersøkelsen	Avsluttet
Steinerskolen i Hurum	104	Styrets ansvar	Vedtak
Steinerskolen i Kristiansand	131	Elevundersøkelsen	Avsluttet
Steinerskolen i Tromsø	92	Elevundersøkelsen	Avsluttet
Steinerskolen i Vestfold	284	Felles nasjonalt tilsyn	Foreløpig rapport
Steinerskolen på Rotvoll	143	Styrets ansvar	Avsluttet
Stiftelsen Arendal International School	188	Styrets ansvar	Vedtak
Stiftelsen DaVinci Montessoriskole	56	Styrets ansvar	Avsluttet
Stiftelsen Montessoriskolen Lyse	94	Styrets ansvar	Vedtak
Stiftelsen Nyskolen i Oslo	100	Elevundersøkelsen	Avsluttet

Skolens navn	Antall elever	Tema for tilsynet	Status per 31.12.2016
Stiftelsen Rudolf Steinerskolen Nesodden	286	Organisering av 1. trinn	Foreløpig rapport
Stiftelsen Steinerskolen Gjøvik-Toten	79	Styrets ansvar	Avsluttet
Stiftelsen Steinerskolen på Skjold	193	Elevenes utbytte av opplæringen	Avsluttet
Stiftelsen Steinerskolen på Øvre Romerike/Eidsvoll	55	Elevundersøkelsen	Avsluttet
Stiftelsen Tromsø International School	70	Elevundersøkelsen	Avsluttet
Stiftelsen Vollen Montessoriskole	61	Styrets ansvar	Avsluttet
Stiftinga Venabygd Grendeskule	45	Elevundersøkelsen	Avsluttet
Strykejernet Kunstskele AS	68	Økonomi	Avsluttet
Tana Montessoriskole	28	Styrets ansvar	Foreløpig rapport
Tinn Montessoriskole Sa	38	Elevundersøkelsen	Avsluttet
Ulvestad barneskule AS	20	Elevundersøkelsen	Avsluttet
Vatneli skole Adventistsamfunnets Grunnskoler	62	Styrets ansvar	Avsluttet
Velledalen Montessoriskule AS	53	Elevundersøkelsen	Avsluttet
Årviksand skole	19	Elevundersøkelsen	Avsluttet
Åse og Omegn Privatskolelag	52	Styrets ansvar	Avsluttet

Vi publiserer tilsynsrapportene fortløpende på tilsynsrapporter.udir.no.

Vedlegg 3: Tilsynsaktivitet 2014–2016

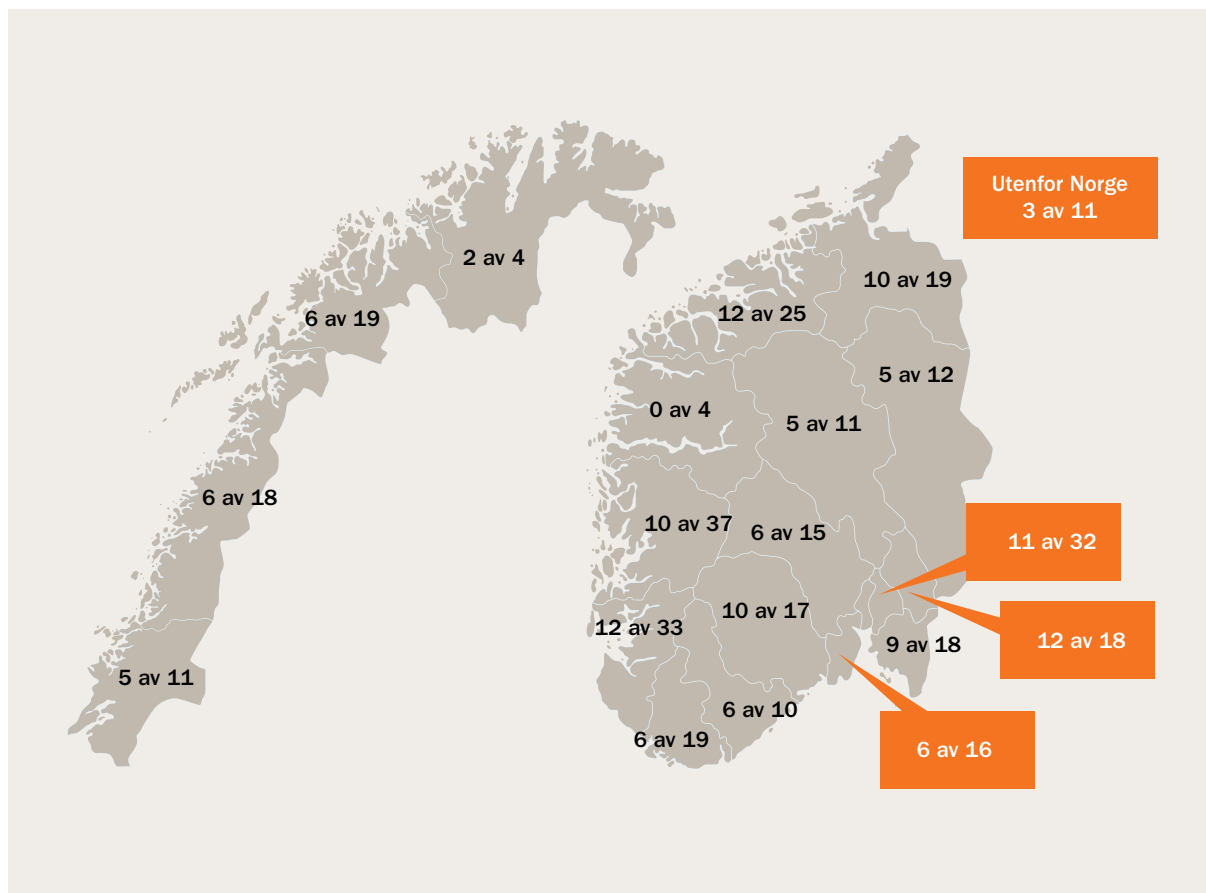
Mye av vår tilsynsaktivitet strekker seg over flere år. Det er derfor ikke slik at tallene for ett enkelt år gir det riktige bilde av aktiviteten vår. I treårsperioden 2014 til 2016 har vi ført tilsyn med til sammen 142 skoler. Noen av skolene har vi ført flere tilsyn med i løpet av de tre årene, slik at det totale antall tilsyn er flere.

Tabellen under viser de 142 skolene fordelt på godkjenningsgrunnlag:

Godkjenningsgrunnlag	Antall skoler*	Antall skoler med tilsyn	Dekningsgrad
Livssyn	108	40	37 %
Anerkjent pedagogisk retning (montessori)	84	36	43 %
Anerkjent pedagogisk retning (steiner)	28	21	75 %
Internasjonale skoler	15	8	53 %
Toppidrett	16	8	50 %
I utlandet	12	3	25 %
Tilrettelagt for funksjonshemmede	14	6	43 %
Voksenopplæring	31	4	13 %
Uten særskilt grunnlag	42	16	38 %

* Antall skoler i drift varierer fra år til år. Nye skoler starter opp, og andre legger ned i løpet av et år. Antall skoler her angir derfor omtrentlig antall skoler som totalt sett har vært i drift i løpet av den angitte treårsperioden.

Bildet under viser fylkesvis fordeling av de 142 skolene vi førte tilsyn med i årene 2014 til 2016:



the 1990s, the number of people in the UK who are employed in the public sector has increased by 1.5 million, from 2.5 million in 1980 to 4 million in 1998. The public sector has become the largest employer in the UK, with 12.5% of the population employed in the public sector in 1998, compared with 10.5% in 1980.

There are a number of reasons why the public sector has become the largest employer in the UK. One reason is that the public sector has been able to attract a large number of people who are looking for a secure job. Another reason is that the public sector has been able to attract a large number of people who are looking for a job that offers a good work-life balance.

There are a number of reasons why the public sector has been able to attract a large number of people who are looking for a secure job. One reason is that the public sector has been able to offer a large number of jobs that are secure. Another reason is that the public sector has been able to offer a large number of jobs that offer a good work-life balance.

There are a number of reasons why the public sector has been able to offer a large number of jobs that are secure. One reason is that the public sector has been able to offer a large number of jobs that are permanent. Another reason is that the public sector has been able to offer a large number of jobs that offer a good work-life balance.

There are a number of reasons why the public sector has been able to offer a large number of jobs that offer a good work-life balance. One reason is that the public sector has been able to offer a large number of jobs that are flexible. Another reason is that the public sector has been able to offer a large number of jobs that offer a good work-life balance.

There are a number of reasons why the public sector has been able to offer a large number of jobs that are flexible. One reason is that the public sector has been able to offer a large number of jobs that are part-time. Another reason is that the public sector has been able to offer a large number of jobs that offer a good work-life balance.

There are a number of reasons why the public sector has been able to offer a large number of jobs that offer a good work-life balance. One reason is that the public sector has been able to offer a large number of jobs that are flexible. Another reason is that the public sector has been able to offer a large number of jobs that offer a good work-life balance.

There are a number of reasons why the public sector has been able to offer a large number of jobs that are flexible. One reason is that the public sector has been able to offer a large number of jobs that are part-time. Another reason is that the public sector has been able to offer a large number of jobs that offer a good work-life balance.

There are a number of reasons why the public sector has been able to offer a large number of jobs that offer a good work-life balance. One reason is that the public sector has been able to offer a large number of jobs that are flexible. Another reason is that the public sector has been able to offer a large number of jobs that offer a good work-life balance.

There are a number of reasons why the public sector has been able to offer a large number of jobs that are flexible. One reason is that the public sector has been able to offer a large number of jobs that are part-time. Another reason is that the public sector has been able to offer a large number of jobs that offer a good work-life balance.

There are a number of reasons why the public sector has been able to offer a large number of jobs that offer a good work-life balance. One reason is that the public sector has been able to offer a large number of jobs that are flexible. Another reason is that the public sector has been able to offer a large number of jobs that offer a good work-life balance.

There are a number of reasons why the public sector has been able to offer a large number of jobs that are flexible. One reason is that the public sector has been able to offer a large number of jobs that are part-time. Another reason is that the public sector has been able to offer a large number of jobs that offer a good work-life balance.



Telefon 23 30 12 00
www.utdanningsdirektoratet.no