

# VEILEDER OM KRAVET TIL SKOLEEIERES "FORSVARLIGE SYSTEM"

I HENHOLD TIL OPPLÆRINGSLOVEN § 13-10 ANDRE  
LEDD OG PRIVATSKOLELOVEN § 5-2 TREDJE LEDD

## Innhold

1. Forord .....	2
2. Innledning .....	3
3. Elementer i et forsvarlig system .....	4
4. Systemkrav som virkemiddel for kvalitetsutvikling .....	7
5. Lovtekst og lovforarbeider .....	8
6. Vedlegg .....	9

## 1. Forord

Opplæringsloven § 13-10 og privatskoleloven § 5-2 pålegger skoleeier å ha et forsvarlig system for å vurdere om og følge opp at skoleeier etterlever opplæringslovverket. Skoleeier står fritt til selv å utforme dette systemet under forutsetning av det fyller kravet til forsvarlighet.

For å bistå kommuner, fylkeskommuner og private skoleeiere i utarbeidelsen av et forsvarlig system som tilfredsstillers lovens krav, har Utdanningsdirektoratet og KS i fellesskap utarbeidet en veileder.

Utdanningsdirektoratet og KS håper at veilederen vil være et nyttig hjelpemiddel og understreker at det er opptil den enkelte skoleeier å vurdere i hvilken grad den skal benyttes.



Petter Skarheim  
Direktør i Utdanningsdirektoratet



Olav Ulleren  
Administrerende direktør i KS

## 2. Innledning

I henhold til opplæringsloven § 13-10 andre ledd og privatskoleloven § 5-2 tredje ledd skal skoleeier ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i lover og forskrifter overholdes. I tillegg til at systemet også skal sikre oppfølging av disse vurderingene, skal det dessuten sikre oppfølging av resultatene fra de nasjonale kvalitetsvurderingene som departementet gjennomfører med hjemmel i opplæringsloven § 14-1 fjerde ledd og privatskoleloven § 7-2 tredje ledd.

Med skoleeier skal forstås kommunen, fylkeskommunen og styret for private skoler etter privatskoleloven og private grunnskoler etter opplæringsloven.

Tema for denne veilederen er begrenset til system for *opplæringslova med forskrifter* i henhold til opplæringsloven § 13-10 andre ledd og *gjeldende lover og forskrifter* i henhold til privatskoleloven § 5-2 tredje ledd. Med *gjeldende lover(...)* i sistnevnte bestemmelse skal forstås privatskoleloven og forskrifter til denne og evt. andre bestemmelser privatskolene må forholde seg til når det gjelder *opplæringsvirksomheten*.

Henvisningen i begge bestemmelsene til nasjonale kvalitetsvurderinger innebærer at systemet også må legge til rette for nødvendig oppfølging dersom de nasjonale kvalitetsvurderingene indikerer manglende overholdelse av lover og forskrifter. Overordnet mål for det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering er å bidra til kvalitetsutvikling på alle nivåer i grunnopplæringen og økt læringsutbytte for den enkelte elev.

Sentrale føringer i bestemmelsenes forarbeider er at skoleeier i utgangspunktet står fritt til å utforme sitt eget system, men at et forsvarlig system skal være egnet til å avdekke mangler i forhold til regelverket og at det skal sikre adekvate oppfølgingstiltak. Systemet skal etableres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av lokale forhold, risikovurderinger og organisering. Veilederen er derfor ikke ment å gi detaljerte beskrivelser, men et overblikk over sentrale elementer som bør inngå i skoleeiers system for at det skal være forsvarlig.

### 3. Elementer i et forsvarlig system

Følgende elementer bør inngå i et forsvarlig system for vurdering av om kravene i regelverket blir oppfylt:

- Oversikt over lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter i forhold til regelverkets gjennomføring.
- Beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, organisering og myndighetsfordeling (eks: delegasjonsreglement). Ansvarslinjene og myndighetsfordelingen mellom de ulike ansvarsnivåene må være klargjort.
- Rutiner for å sikre at alle i virksomheten har kompetanse til å vurdere regelverket og til å ivareta oppgaver de er gitt i systemet som ledd i skoleeiers oppfyllelse av regelverket.
- Rutiner for å sikre informasjonsflyt i virksomheten for rapporteringer og tilbakemeldinger.
- Beskrivelse av rutiner eller andre tiltak som er egnet for å bekrefte god tilstand - og/eller avdekke og forebygge manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter.
- Beskrivelse av rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget, samt rutiner for oppfølging av ulike kvalitetsvurderinger.
- Beskrivelse av rutiner for oppfølging av kritiske områder i opplæringsvirksomheten.
- Beskrivelse av ledelsesansvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten.

Systemet skal kunne dokumenteres skriftlig.

## Nærmere om noen av elementene i et forsvarlig system:

### Oversikt over aktuelle lover, forskrifter og styringsdokumenter på opplæringsområdet

Skoleeier må forholde seg til ulike dokumenter som er styrende for virksomheten. Direktoratet mener det vil være naturlig at et forsvarlig system enten inkluderer eller suppleres med en oversikt over aktuelle dokumenter som skoleeier benytter i systemet. Listen over dokumenter må tilpasses hver enkelt skoleeiers behov. Her er *eksempler* på noen styringsdokumenter som direktoratet mener det vil være naturlig å inkludere i en slik oversikt:

- Opplæringsloven med forskrifter
- Privatskoleloven med forskrifter og vedtak om godkjenning
- Forvaltningsloven
- Kommuneloven
- Læreplanverket for Kunnskapsløftet (forskrift)
- Lokale læreplaner
- Organisasjonskart
- Delegasjonsreglement
- Økonomiplan/budsjett
- Skoleeiers lokale planer (også jf avtaleverket)
- Skolenes planer
- Veiledere om regelverk som er utarbeidet av sentrale myndigheter

### Beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, organisering og myndighetsfordeling

Denne delen av systemet bør inneholde et organisasjonskart med oversikt over strukturen og de ulike funksjonene i organisasjonen. I tillegg bør det finnes en beskrivelse av virksomhetens mål på opplæringsområdet. Et sentralt element i et forsvarlig system er en beskrivelse av hvordan den myndigheten skoleeier er tillagt i opplæringsloverket er delegert og hvordan den er fordelt mellom de ulike nivåene i skoleeierens styringssystem. Det er viktig at det er klarhet i virksomheten med hensyn til hvem som har beslutningsmyndighet i forhold til hva. Ansvarslinjene og myndighetsfordelingen de ulike ansvarsnivåene har til å ta stilling til om regelverket generelt sett blir etterlevd, må være klargjort. Videre må det klart fremkomme det ansvar de ulike nivåer har til å ta konkret stilling til om regelverket blir etterlevd i den enkelte situasjon. Et eksempel på en slik situasjon fremkommer i Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen (dok 3:10 (2005-2006), der rektorene ikke tok stilling til om de berørte elevene fikk tilfredsstillende utbytte, i samsvar med lovens krav.

**Rutiner for å sikre at alle i virksomheten har kompetanse til å vurdere regelverket og til å ivareta oppgaver de er gitt i systemet som ledd i skoleeiers oppfyllelse av regelverket**  
Skoleeier bør sørge for at medarbeiderne har nødvendig kompetanse i forhold til det ansvar de har og de oppgaver de skal utføre. Skoleeier bør kartlegge kompetansebehov og sørge for at alle medarbeidere får den opplæring og etterutdanning de trenger for å ivareta ansvar og oppgaver.

### **Rutiner for å sikre informasjonsflyt i virksomheten for rapporteringer og tilbakemeldinger**

Det er viktig at det er klarhet i virksomheten om hvilket ansvar de forskjellige ledd har for rapporteringer og tilbakemeldinger når det avdekkes manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter. Det er et ledelsesansvar å ha fokus på dette.

Rutiner for rapporteringer og tilbakemeldinger bør inngå i

kommunenenes/fylkeskommunenenes ordinære styrings- og ledelsesdokumenter.

### **Beskrivelse av rutiner for oppfølging av kritiske områder i opplæringsvirksomheten**

Skoleeier bør gjennomføre en risikovurdering for å kartlegge og analysere kritiske områder som kan ha konsekvens for evnen til å oppfylle regelverket. Risikovurderingen danner grunnlaget for hvilke tiltak skoleeier velger å iverksette for å begrense risikoen. *Eksempler* på risikoområder kan være ressurser, uriktige data rapportert i de nasjonale kvalitetsvurderingssystemene, personalets kunnskap om regelverket, personalets kompetanse til å foreta riktige analyser, arbeidsmiljøet, endring av nasjonale regelverk, manglende informasjon osv. Skoleeierne bør også gjøre en vurdering i forhold til hvilke deler av regelverket hvor risikoen for svikt anses størst. Denne vurderingen bør innebære en kartlegging basert på blant annet erfaringer/rapportering fra ulike nivå hos skoleeier. Risikoområder kan variere, også fra skole til skole innen samme kommune. Eksempelvis kan elevenes psykososiale skolemiljø innebære et større risikoområde for én skole enn for en annen.

### **Beskrivelse av ledelsesansvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten**

Et forsvarlig system er et system som "lever" i virksomheten og som derfor forutsetter en kontinuerlig prosess hos skoleeier. Det er viktig å forankre systemet i skoleeiers helhetlige ledelses- og styringssystem. Systemet bør ikke komme på siden av det vanlige plan- og utviklingsarbeidet, men bør knyttes opp mot det ordinære politiske og administrative plan- og rapporteringsarbeidet.

Det forsvarlige systemet må følges opp for å sikre at det er effektivt over tid. Det må sikres informasjonsflyt slik at mangler og svakheter i systemet rapporteres til rette vedkommende.

Skoleeiers organisasjonsstruktur gir rammeverket for å planlegge, gjennomføre og kontrollere aktivitetene på de ulike nivåene. Skoleeier må ta stilling til hvordan data og annen informasjon kan benyttes best mulig i organisasjonen for å oppnå utvikling og kvalitetsforbedring i opplæringen.

## 4. Systemkrav som virkemiddel for kvalitetsutvikling

Ett av hovedformålene med kravene til forsvarlig system i opplæringsloven og privatskoleloven er å bidra til kvalitetsutvikling hos skoleeierne. Et forsvarlig system etter § 13-10 andre ledd er primært et kvalitetssikringssystem, men det vil også kunne være et hensiktsmessig verktøy for kvalitetsutvikling.

Når skoleeierne skal etablere et system som ivaretar kravene i opplæringsloven § 13-10 andre ledd og privatskoleloven § 5-2 tredje ledd, bør de samtidig være bevisste på egennytten av et slikt system. Systemet bør utarbeides slik at det tilfører skoleeier en merverdi, ikke bare i forhold til etterlevelse av lover og forskrifter, men også for å forbedre kvaliteten i skolen og sikre kontroll i egen virksomhet. Systemet skal spesifikt ta opp i seg systemarbeid rundt kvalitetsforbedring av opplæringen knyttet til det nasjonale kvalitetssystemet. Vi vil også understreke viktigheten i at dette knyttes opp mot kravet om skolebasert vurdering i forskrift til opplæringsloven § 2-1 og forskrift til privatskoleloven § 2-1.

Blant annet erfaring fra gjennomførte tilsyn i utdanningssektoren viser at det allerede er utviklet og tatt i bruk ulike arbeidsverktøy på skolenivå. Direktoratet er kjent med at det både på kommunenivå og blant de private skolene er gjort en del arbeid generelt innenfor system- og kvalitetsutvikling. Hensiktsmessige verktøy og systemer som allerede er etablert og fungerer bør tas inn som elementer i et helhetlig system. Det presiseres derfor at det er viktig at det arbeidet som er gjort lokalt på dette området videreføres.

## 5. Lovtekst og lovforarbeider

### Forsvarlig system i henhold til opplæringsloven (systemkravet uthevet)

#### § 13-10. Ansvarsomfang

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

*Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd.*

### Forsvarlig system i henhold til privatskoleloven (systemkravet uthevet)

#### § 5-2. Styret sine oppgåver

Styret har den øvste leiinga av skolen og skal sjå til at skolen blir driven i samsvar med gjeldande lover og forskrifter.

Styret skal:

a) sjå til at...

*Styret skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i gjeldande lover og forskrifter, og føresetnadene for godkjenninga blir oppfylte. Styret skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 7-2 femte ledd. I andre saker enn dei som følgjer av andre og tredje ledd, kan styret med 2/3 fleirtal delegere avgjerdsretten.*

#### Lovforarbeider

Skoleeiers ansvar for å sørge for at lover og forskrifter følges fremgår av opplæringsloven § 13-10 første ledd og av friskoleloven § 5-2 første og annet ledd.

Bestemmelsene i opplæringsloven § 13-10 annet ledd og friskoleloven § 5-2 tredje ledd (nå videreført i privatskolelova) trådte i kraft 1. september 2004. Bestemmelsene er omtalt i Ot.prp. nr. 55 (2003-2004) om endringer i opplæringsloven og friskoleloven (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/otprp/20032004/Otprp-nr-55-2003-2004-.html?id=393182>).

## 6. Vedlegg

### Sjekklister

Som vedlegg til denne veilederen finnes 2 alternative forslag til sjekklister i forhold til opplæringsloven og privatskoleloven med forskrifter. Systemkravet i opplæringsloven § 13-10 andre ledd omfatter hele opplæringsloven med forskrifter. Tilsvarende omfatter systemkravet i privatskoleloven § 5-2 tredje ledd alle aktuelle lov- og forskriftsbestemmelser på opplæringsområdet. Sjekklistene er ment å være et verktøy for kontrollen med oppfyllelsen av regelverket.

Sjekklistene er systematisert på følgende måte:

Variant nr 1: Inndeling i forhold til tema og gruppering av bestemmelser i forhold til innholdet i lovparagrafene som kommer under det enkelte tema.

Variant nr 2: Inndeling i forhold til tema og gruppering av bestemmelser i forhold til tittel på paragrafene som kommer under det enkelte tema.

Den enkelte skoleeier må selv vurdere hva som er det mest nyttige utgangspunktet for å sikre at systemet omfatter alle sider av opplæringsloven/privatskoleloven med forskrifter på en praktisk og nyttig måte.

### Bruk av sjekklistene

Forslagene til sjekklister som er vedlagt denne veilederen er av overordnet karakter. Skoleeier må selv eventuelt operasjonalisere de enkelte punktene i sjekklistene og gjøre en vurdering i forhold til behovet for detaljeringsgrad på de ulike områdene. Videre må det gjøres et arbeid i forhold til hvilke funksjoner og nivåer hos skoleeier som skal ha myndighet og oppfølgingsansvar på de ulike områdene. Det kan for eksempel legges inn ekstra kolonner i skoleeiers operasjonaliserte sjekklister hvor det fremgår hvem som har ansvar for oppfyllelse av de enkelte bestemmelsene, videre kan det være aktuelt å synliggjøre i sjekklistene hvilke områder som den enkelte skoleeier og/eller skole har definert med spesiell risiko for ikke å nå målsettingen.

Sjekklistene er ment å være uttømmende i forhold til opplæringsloven med forskrifter og privatskoleloven med forskrifter. Skoleeier må selv påse at sjekklistene oppdateres etter hvert som det skjer endringer i lovverket.