

Metodehåndbok for tilsyn

ARTIKKEL | SIST ENDRET: 23.10.2017

Innhold

Om Metodehåndboken

Om oppbyggingen av Metodehåndboken

Om tilsyn og vår tilsynsmetode

- Tilsynsmetoden skal sikre likebehandling
- Retten og plikten til å føre tilsyn
- Rettslige rammer for hvordan vi skal utføre tilsynet
- Ulike typer tilsyn
- Et profesjonelt tilsyn
- Fleksibilitet i tilsynsmetoden
- Tilsyn med barnehageeier i særlige tilfeller

Andre oppgaver hos fylkesmannen som grenser til tilsyn

- Lovlighetskontroll etter kommuneloven
- Klagebehandling
- Håndhevingsordningen
- Veiledning - regelverksinformasjon

Generelt om innsyn, offentlighet og taushetsplikt

Innsyn og offentlighet

Særlig om taushetsplikt og taushetsbelagte opplysninger

Meroffentlighet

Mer om innsyn, offentlighet og taushetsplikt i Metodehåndboken

Forberedelsesfasen

Velge tema, tilsynsobjekt og tidspunkt for tilsynet

- Risikovurderinger er utgangspunktet for alle våre tilsyn
- Kilder til informasjon om risiko
- Innsyn i meldinger fra privatpersoner og offentlige organ
- Velge tilsynstema
- Velge tilsynsobjekt
- Velge tidspunkt for tilsyn
- Ny vurdering av risiko når et tilsyn er avsluttet

Klargjøre rettslige krav

- Vi må tolke lovteksten for å finne de rettslige kravene
- Når lovteksten er enkel å tolke
- Når lovteksten krever omfattende tolkning
- Når lovgiver har gitt valgfrihet til kommunen
- Når lovteksten inneholder skjønnsmessige formuleringer
- Særlig om tilsyn etter barnehageloven

Lage kontrollskjema

- Kontrollspørsmål
- Pålegg
- Undersøkelsesmetode
- Utdyping av lovkravet

Klargjøre egenvurderingsskjema og RefLex

Undersøkelsesfasen

Åpning av tilsynet

- Åpningsbrev
- Informasjon om tilsynet til elever og foreldre
- Når saken er tilstrekkelig opplyst i forberedelsesfasen
- Innhenting av opplysninger fra kommunen
- Formøte

Klargjøre sakens faktiske forhold

- Krav til forsvarlig utredning av saken
- Informasjonskilder og måter å få informasjon på
 - Innsyn i dokumentasjon
- Egenvurdering i tilsyn
 - Innsyn i egenvurderinger
- Spørreskjemaer

Stedlige tilsyn

- Forberedelse av et stedlig tilsyn
- Åpningsmøte
- Intervjuer
 - Innsyn i intervjunotater
- Særlig om intervjuer med barn og unge
- Annen informasjon vi kan hente inn ved stedlige tilsyn

Vi må håndtere forhold som vi oppdager under tilsynet

- Overskuddsinformasjon er forhold som er utenfor tilsynstemaet
- Håndtering av enkeltsaker innenfor eller utenfor tilsynstemaet
- Vi bestemmer oss for å utvide tilsynet

Vurdere faktum opp mot de rettslige kravene

- Vurdere hver opplysning ut fra verdi og vekt
- Fastslå et faktum
- Besvare kontrollspørsmålene for å konkludere med lovlig eller ulovlig

Avslutningsfasen

Utforming av tilsynsrapport og påleggstekst

- Generelle krav til tilsynsrapporten
- Pålegg og korreksjonspunkter

Foreløpig tilsynsrapport

- Innsyn i foreløpige tilsynsrapporter

Sluttmøte

Tilsynsrapport

- Informasjon om funn i tilsynet til elever og foreldre
- Tilsynsrapport når vi ikke har avdekket brudd på regelverket
- Tilsynsrapport når vi har avdekket brudd på regelverket
 - Innholdet i tilsynsrapporten

- Fastsettelse av rimelig frist for retting
- Krav om tilbakemelding om retting
- Vi skal publisere tilsynsrapporten på fylkesmannen.no
- Innsyn i tilsynsrapport

Kommunens tilbakemelding om retting

- Når er en ny praksis sannsynliggjort
- Når kommunen har rettet alle regelverksbruddene, kan vi avslutte tilsynet
- Informasjon om rettetiltak til elever og foreldre
- Når kommunen ikke har rettet alle regelverksbruddene, eller har begått nye brudd

Vedtak med pålegg om retting

- Innholdet i vedtaket
- Frist for å oppfylle påleggene og gi tilbakemelding om retting
- Når kommunen klager på vedtak om pålegg om retting

Oppfølging av vedtaket

- Når kommunen har oppfylt påleggene, og regelverksbruddene er rettet
- Informasjon om rettetiltak til elever og foreldre
- Når kommunen ikke har oppfylt påleggene

Formidling av tilsynsresultatene til andre enn kommunen

- Vi bør formidle våre tilsynsresultater til andre enn kommunen
- Vi må tilpasse form og innhold til målgruppen
- Informasjon til barn og unge

Evaluerings av gjennomførte tilsyn

Vedlegg

Maler for tilsyn etter barnehageloven

Maler for tilsyn etter opplæringsloven

Maler for tilsyn direkte med barnehagene

Veileder i intervjuetknikk

Sjekkliste - kvalitetssikring av tilsynsrapporter

Om oppbyggingen av Metodehåndboken

I Metodehåndboken beskriver vi hvordan vi skal gjennomføre tilsynene våre. Ved at vi alle har en felles metode, vil kommunene oppleve at tilsynet blir gjennomført på en ensartet måte.

Vi skriver «må» eller «skal» når det er aktiviteter vi skal gjøre i tilsynet. Andre ganger gir Metodehåndboken rom for fleksibilitet, og da skriver vi «kan» eller «bør».

Våre tilsyn er lovlighetstilsyn med kommunene. Vi skal kontrollere om de oppfyller kravene i barnehageloven og opplæringsloven. Dersom kommunene ikke oppfyller kravene, skal vi sørge for at de retter opp dette. Vi bruker «kommunen» som et samlebegrep for kommunen som barnehagemyndighet og kommunen og fylkeskommunen som skoleeier.

Om de ulike delene

Vi har bygd opp Metodehåndboken etter hvordan vi vanligvis gjennomfører et tilsyn. Innholdsfortegnelsen og krysshenvisingene skal gjøre det enkelt å finne frem. Vi har delt inn tilsynsprosessen i tre hoveddeler:

- Forberedelsesfasen
- Undersøkelsesfasen
- Avslutningsfasen

Malene som vi bruker i tilsynet, og sjekklisten for kvalitetssikring av tilsynsrapporter, følger som vedlegg. Disse er en del av Metodehåndboken og er obligatorisk å bruke.

Takk for hjelpen

Metodehåndboken har blitt til i tett samarbeid mellom fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet. Samarbeidet har vært veldig viktig og nyttig. Takk til medlemmene av referansegruppen og andre medarbeidere hos fylkesmannen som har bidratt. Det hadde ikke vært mulig å få på plass Metodehåndboken uten alle de gode innspillene.

Godt tilsyn!

Tilsynsavdelingen Utdanningsdirektoratet

Om tilsyn og vår tilsynsmetode

Tilsynsmetoden skal sikre likebehandling

Tilsyn på barnehage- og grunnopplæringsområdet er kontroll av om kommunene oppfyller pliktene de er pålagt i regelverket. Dette kaller vi lovlighetskontroll. I tilsynet undersøker vi kommunens praksis og gir kommunen pålegg om å korrigere dersom praksisen ikke er i samsvar med regelverket.

Regelverket er gitt for å sikre at alle barn og unge får et godt og likeverdig barnehage- og opplæringstilbud av høy kvalitet. Det overordnede målet med våre tilsyn er å bidra til at kommunene følger regelverket i praksis. I tillegg skal tilsynet bidra til å øke kommunenes evne til å tolke og etterleve regelverket, og generelt fremme kunnskap om regelverket.

Vi utøver offentlig myndighet når vi fører tilsyn. Regelverket stiller noen krav til hvordan vi skal utføre tilsyn. Kravene skal ivareta rettsikkerheten til kommunene for å hindre maktmisbruk og vilkårlighet fra myndighetenes side. Dette gjelder både innholdet i en avgjørelse og hvordan avgjørelsen blir tatt. Mer konkret gjelder det at vi må tolke loven på riktig måte, opplyse saken tilstrekkelig, ivareta plikten til likebehandling, ivareta retten for kommunen til å uttale seg i saken, samt kravet til etterprøvbarhet. Vi skal sette den enkelte kommune i stand til å kunne ivareta sine rettslige interesser.

Vi skal følge samme tilsynsmetode i alle våre tilsyn for å sikre likebehandling. Metoden gir oss de grunnleggende prinsippene for gjennomføringen av tilsynet, men den inneholder samtidig et handlingsrom som gjør at vi kan tilpasse fremgangsmåten ut fra hva som er mest hensiktsmessig i det enkelte tilsynet.

Vi følger den samme metoden så langt den passer i våre tilsyn med de frittstående skolene.

Retten og plikten til å føre tilsyn

Det følger av kommuneloven § 60 b at fylkesmannen kan føre tilsyn med kommunen.

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og skal påse at både kommunale og private barnehageeiere driver i samsvar med barnehageloven og tilhørende forskrifter. Alle barnehageeierne skal følge barnehageloven og tilhørende forskrifter. Det fremgår av barnehageloven § 9 første ledd at fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. I særlige tilfeller kan fylkesmannen føre tilsyn med den enkelte barnehage, jf. barnehageloven § 9 andre ledd.

Grunnopplæringen omfatter både grunnskolen og videregående opplæring, samt deler av voksenopplæringen. Opplæringsloven regulerer hele grunnopplæringen. Kommunen som skoleeier er ansvarlig for at skolene følger regelverket. Det fremgår av opplæringsloven § 14-1 første ledd at fylkesmannen fører tilsyn med kommunen og fylkeskommunen som skoleeier.

Utdanningsdirektoratet pålegger fylkesmannen å bruke tilsynshjemmelen. Dette gjør direktoratet gjennom de årlige styringsskrivene.

Rettslige rammer for hvordan vi skal utføre tilsynet

Barnehageloven og opplæringsloven gir oss rett til å gjennomføre tilsyn, men de regulerer ikke hvordan vi skal gjennomføre tilsynet.

I kommuneloven kapittel 10 A finner vi regler for hvordan vi skal gjennomføre tilsynet. Vi kan kun kontrollere

om kommunen oppfyller plikter som følger av regelverket. Dette begrenser hvilke temaer vi kan velge for tilsynet. Vi kan kun be om opplysninger som er nødvendige for våre tilsyn. Dette skal beskytte kommunene og de ansatte mot maktmisbruk fra vår side, og forhindre at vi krever tilgang til informasjon som ikke er relevant for oss. Dersom vi finner brudd på regelverket, skal kommunen få et varsel om et eventuelt pålegg med mulighet for å rette forholdet før vi eventuelt fatter vedtak med pålegg om retting.

Det er et grunnleggende krav at vår saksbehandling skal være forsvarlig. Dette kravet er et ulovfestet krav. Vi er like bundet av både lovfestet og ulovfestet forvaltningsrett. I Metodehåndboken har vi utdypet kravene til forsvarlig saksbehandling knyttet til hver enkelt del av tilsynsprosessen; forsvarlig utredning, vurdering, etterprøvbarhet, retten til kontradiksjon og klage, samt kravet til offentlighet i forvaltningen.

Kravene som skal sikre forsvarlig saksbehandling, må vi veie opp mot hva som er effektivt og praktisk mulig. Vi vil alltid ha begrenset tilgang på ressurser. Dette krever at vi må gjøre gode risikovurderinger for å prioritere ressursene våre slik at de gir mest mulig regelverksetterlevelse. I vurderingen må vi i tillegg være bevisst på at tilsynet legger beslag på ressurser i kommunen som kommunen ellers kunne brukt til barnehage- og skoletilbudet. Vi har et ansvar for at tilsynet ikke blir mer omfattende enn nødvendig for å realisere formålet med tilsynet.

Etter arkivforskriften har vi et ansvar for å arkivere all dokumentasjon i tilsynet som er arkivverdig. Dokumentasjonen omfatter for eksempel utfylte egenrederingsskjemaer, skriftlig dokumentasjon og intervjunotater.

Vi skriver alle navnene på lovene med små forbokstaver. Vi henviser ved å skrive «jf.» før navnet på loven og den aktuelle lovbestemmelsen. For eksempel:

jf. barnehageloven § 8

jf. opplæringsloven § 13-10, jf. § 10-2

Ulike typer tilsyn

Noen ganger kan Utdanningsdirektoratet pålegge fylkesmannen å føre tilsyn med et bestemt tema og et gitt antall kommuner i løpet av en periode. I slike tilfeller har Utdanningsdirektoratet gjort en risikovurdering på nasjonalt nivå. For disse tilsynene må fylkesmennene bruke sine risikovurderinger til å velge tilsynsobjekt og tidspunkt. Vi kombinerer gjerne slike tilsyn med veiledning både i forkant og etterkant av tilsynet. Vi ser at når vi kombinerer veiledning og tilsyn, bidrar det til økt regelverksforståelse og regelverksetterlevelse. Dermed øker læringseffekten av tilsynet.

I de fleste tilfellene velger fylkesmennene selv tema og kommuner til sine tilsyn basert på sine risikovurderinger. Valg av tema for tilsyn og tilsynsobjekt er behandlet i et eget kapittel. Tilsynene kan enten

være planlagte tilsyn, eller de kan skje basert på en konkret hendelse.

Vi kan gjennomføre tilsynene som skriftlige tilsyn eller stedlige tilsyn. Vi må ta stilling til om et tilsyn skal være skriftlig eller stedlig allerede når vi planlegger tilsynet. Det er likevel ikke noe i veien for at vi endrer valget vårt underveis. Det kan være at vi etter hvert innser at det er nødvendig å gjennomføre intervjuer eller befarings for å få opplyst saken godt nok.

Vår tilsynsmetode gjelder uavhengig av hvilken type tilsyn vi gjennomfører.

Et profesjonelt tilsyn

Vi ønsker å bli oppfattet som profesjonelle i våre tilsyn. Dette innebærer at vi må oppfylle de rettslige kravene som gjelder oss som tilsynsmyndighet. I tillegg er det noen forventninger til oss i vår utøvelse av offentlig myndighet som ikke følger av regelverket.

Vi må ha god kunnskap om hvordan barnehage- og opplæringsområdet er organisert og fungerer i praksis. Dette gjelder alt fra hverdagen i barnehager og skoler til politisk og administrativ ledelse i kommunene og staten.

Kommunen bør oppleve tilsynet som nyttig. I hovedsak handler dette om at vi i våre risikovurderinger prioriterer å kontrollere krav som kommunen oppfatter som relevante.

Tilliten til og effekten av tilsynet har sammenheng med hvordan vi involverer kommunen og andre aktører. Vi kombinerer gjerne veiledning med våre tilsyn. Når vi bruker ulike virkemidler sammen, er målet at virkemidlene skal understøtte og forsterke hverandre.

Fleksibilitet i tilsynsmetoden

Metodehåndboken er lagt opp etter hvordan vi vanligvis gjennomfører et tilsyn. De fleste aktivitetene i tilsynsmetoden gjelder for alle tilsynene våre for å sikre at tilsynene blir gjennomført på en ensartet måte og at de følger kravene i regelverket. På noen områder er tilsynsmetoden fleksibel ved at vi kan tilpasse fremgangsmåten til tilsynet vi gjennomfører. I dette kapitlet gir vi en oversikt over fleksibiliteten i tilsynsmetoden.

Ikke krav om at vi må åpne tilsyn med et åpningsbrev

Vi skal som hovedregel informere kommunen om at vi har åpnet tilsyn, vanligvis med et åpningsbrev. Vi ønsker åpenhet overfor kommunen vi fører tilsyn med. Vi har som regel behov for at kommunen sender oss dokumentasjon og tilrettelegger for stedlig tilsyn.

Det er ikke et krav om at vi alltid må åpne tilsynet med et åpningsbrev. Noen ganger har vi allerede tilstrekkelig informasjon til å konkludere med regelverksbrudd. For eksempel kan vi ha informasjon om at en

skole ikke gjennomfører Elevundersøkelsen. Hvis saken allerede er opplyst så godt som mulig, vil et brev om åpning av tilsyn bare forsinke prosessen og føre til at det tar lengre tid før kommunen retter bruddet på regelverket. Da bør vi varsle pålegg om retting uten å gå veien om åpning av tilsyn gjennom et åpningsbrev.

Tilsynsmetoden er ikke til hinder for at vi gjennomfører uanmeldte tilsyn. Unntaksvis kan det foreligge særlige grunner som tilsier at det er nødvendig at tilsynet er uanmeldt. Vi kan for eksempel ha mistanke om at vi ikke får et korrekt bilde av kommunens praksis hvis vi varsler tilsynet. I uanmeldte tilsyn er formålet å undersøke det konkrete forholdet som vi mener vi ellers ikke vil få tilstrekkelig opplyst. Vi må være oppmerksomme på at de ansatte i kommunen har sine daglige oppgaver de skal ivareta. Siden uanmeldt tilsyn er en form for stikkprøve, må vi vanligvis supplere med andre undersøkelser.

Noen ganger kan vi endre temaene for tilsynet, eller avlyse tilsynet

Når vi har mottatt dokumentasjonen fra kommunen, kan det skje at den viser lav risiko for brudd på regelverket på ett eller flere av temaene vi har åpnet tilsyn med. Vi kan da vurdere om vi skal begrense temaene for tilsynet, slik at tilsynet ikke blir mer omfattende enn risikovurderingen tilsier. Det hender at dokumentasjonen viser at det ikke lenger er noen risiko for brudd på regelverket innenfor temaene i tilsynet. Dette kan være tilfeller der dokumentasjonen viser at kommunen allerede har iverksatt egnede rettingstiltak. Vi kan da vurdere om vi skal la være å gjennomføre tilsynet. Hvis vi endrer eller avlyser et tilsyn, skal vi alltid gi kommunen en tilbakemelding om dette.

Underveis i tilsynet kan vi avdekke forhold som gir indikasjoner på brudd på regelverket på andre områder enn det som er temaet for tilsynet. Hovedregelen er at vi ikke skal utvide tilsynet til å omfatte nye temaer, men at overskuddsinformasjon skal inngå i vårt kunnskapsgrunnlag for fremtidige risikovurderinger. Dette sikrer at vi prioriterer tilsyn hvor risikoen totalt sett er høyest. Tilsynsmetoden hindrer ikke at vi inkluderer det nye temaet i tilsynet ut fra en konkret vurdering. Forutsetningen er at vi kan opplyse saken godt nok til å vurdere og konkludere. Vi bør generelt være tilbakeholdne med å utvide tilsynene våre, men noen ganger kan det være nødvendig. Vi bør i så fall varsle kommunen om at vi utvider tilsynet.

Vi kan endre undersøkelsesmetode og gjøre nye undersøkelser underveis i tilsynet

Det er ikke noe i veien for at vi bestemmer oss for å gjennomføre et stedlig tilsyn, selv om vi opprinnelig åpnet et skriftlig tilsyn. Det kan hende at vi under gjennomgangen av den innsendte dokumentasjonen, finner ut at vi trenger å hente inn informasjon gjennom intervjuer, eller at vi av andre årsaker vil besøke administrasjonen eller virksomheter i kommunen.

Tilsvarende kan det skje at vi har åpnet et stedlig tilsyn, men at den skriftlige dokumentasjonen fullt ut besvarer kontrollspørsmålene. Da trenger vi ikke gjennomføre et stedlig tilsyn. Vi skal ikke gjøre tilsynene mer ressurskrevende for kommunen og oss enn nødvendig.

Vi kan oppleve at en tilsynssak ikke er tilstrekkelig opplyst, selv om vi har innhentet dokumentasjon fra

kommunen og gjennomført et stedlig tilsyn. Hvis vi ikke er sikre på hva som er sannsynlig praksis i kommunen, kan vi heller ikke vurdere kommunens praksis opp mot kontrollspørsmålene og skrive en foreløpig tilsynsrapport. Vi må i stedet sørge for å klargjøre de faktiske forholdene, for eksempel ved å hente inn ny dokumentasjon, gjennomføre telefonintervjuer eller et nytt stedlig tilsynsbesøk.

Vi vurderer selv hvilke møter det er hensiktsmessig å ha i tilsynet

Vi vurderer selv om det er hensiktsmessig å holde formøte, åpningsmøte eller sluttmøte. Slike møter er ressurskrevende å forberede og gjennomføre både for oss og kommunen. Vi må avveie ressursbruken opp mot hvor stor nytte vi antar møtet vil ha for kommunen. Hvis vi har bestemt oss for å kombinere tilsynet med veiledning, er det som regel nødvendig å legge opp til møter der vi kan veilede kommunen om kravene i regelverket.

Vi kan samarbeide på tvers av fagområdene

Vi kan samordne vårt tilsyn med tilsyn på andre fagområder der vi har tilgrensende temaer. Vi skal gjennomføre tilsynsaktivitetene slik de følger av Metodehåndboken, men kan ellers tilpasse hvordan vi praktisk gjennomfører tilsynet. I tilsyn på tvers av fagområdene kan det være hensiktsmessig å skrive en felles rapport med tanke på kommunen som mottaker. Rapporten må inneholde våre rettslige krav, observasjoner, vurderinger, positive og negative konklusjoner, mulige pålegg og korreksjonspunkter.

Tilsyn med barnehageeier i særlige tilfeller

Vi kan føre tilsyn direkte med en enkelt barnehageeier i særlige tilfeller, jf. barnehageloven § 9 andre ledd. Vi kan benytte de samme reaksjonene som kommunen som barnehagemyndighet kan i sine tilsyn med barnehagene. Vi kan gi pålegg til barnehageeieren om å rette forhold som er i strid med barnehageloven. Hvis barnehageeieren ikke overholder fristen for å rette, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan vi vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen.

Opplyse saken

På samme måte som i våre tilsyn med kommunen, må vi utrede saken på en forsvarlig måte. Når vi pålegger barnehageeieren å sende inn dokumentasjon, må vi samtidig gjøre barnehageeieren oppmerksom på muligheten til å klage på pålegg om å gi opplysninger. Forvaltningsloven § 14 gjelder uansett om vi fører tilsyn med kommunale eller private barnehageeiere.

Foreløpig tilsynsrapport

Hvis vi avdekker brudd på regelverket, må vi varsle eventuelle pålegg om retting. Dette gjør vi gjennom foreløpig tilsynsrapport på samme måte som i andre tilsyn. Barnehageeieren skal få en rimelig frist for å uttale seg om rapporten.

Endelig tilsynsrapport og pålegg om retting

Når fristen for barnehageeieren til å uttale seg om den foreløpige tilsynsrapporten er utløpt, skal vi lage en endelig tilsynsrapport. Rapporten skal inneholde vedtak med pålegg om retting.

Selv om vi fører tilsyn med en kommunal barnehageeier, gjelder ikke rettefristen etter kommuneloven § 60 d. Kravene som loven stiller til barnehageeieren, gjelder både kommunale og private barnehageeiere, og kommunen får derfor ikke en egen rettefrist før vedtak med pålegg om retting.

Andre oppgaver hos fylkesmannen som grenser til tilsyn

Lovlighetskontroll etter kommuneloven

Medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan henvende seg til fylkesmannen for å få kontrollert om en avgjørelse fra for eksempel kommunestyret er lovlig, jf. kommuneloven § 59. Fylkesmannen kan i tillegg på eget initiativ ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll. Fylkesmannen kan ikke gjennomføre en lovlighetskontroll på alle typer avgjørelser.

Se blant annet rundskriv H-2123 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59 og Ot.prp. nr. 42 (1991-1992).

Ved lovlighetskontroll er det en konkret avgjørelse fylkesmannen skal kontrollere. Temaet for kontrollen er om den konkrete avgjørelsen er lovlig sett opp mot kravene i barnehageloven eller opplæringsloven.

Kommuneloven § 59 inneholder flere krav til hvordan fylkesmannen skal gjøre lovlighetskontroller.

Lovlighetskontroll skiller seg fra tilsyn ettersom kontrollen er avgrenset til en konkret avgjørelse fattet av kommunen. I tilsyn vurderer vi om kommunen oppfylder lovpålagte plikter. Ved lovlighetskontroll kan fylkesmannen oppheve kommunens avgjørelse dersom den er ugyldig. I tilsyn pålegger vi kommunen å korrigere dersom praksisen ikke er i samsvar med regelverket. En annen forskjell er at kommunen ikke kan klage på fylkesmannens vedtak i en sak om lovlighetskontroll, mens kommunen kan klage på pålegg om retting.

Klagebehandling

Enkelte bestemmelser i barnehageloven og opplæringsloven gir barnehageeiere, foreldre eller elever en rett til enkeltvedtak. Eksempler på slike vedtak er vedtak om tilskudd til en barnehage, godkjenning av en barnehage, spesialundervisning for en elev og standpunkt karakter for en elev. Slike enkeltvedtak kan mottakeren klage på etter reglene i forvaltningsloven, og fylkesmannen er klageinstans.

Tilsyn og klagebehandling har det til felles at begge er offentlig myndighetsutøvelse. Klagebehandling skiller seg fra tilsyn fordi saken blir utløst av en klage på et enkeltvedtak, og vi skal bare vurdere dette enkeltvedtaket.

Vår myndighet i klagesaker er begrenset av regler for klageinstansen i forvaltningsloven. Vi kan avvise klagen, stadfeste kommunens vedtak, treffe nytt vedtak, oppheve vedtaket eller sende saken tilbake til ny behandling.

Håndhevingsordningen

Det er en egen håndhevingsordning for oppfølging av skolenes aktivitetsplikt etter opplæringsloven § 9A-4, jf. opplæringsloven § 9A-6. Dersom en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, kan eleven eller foreldrene melde saken til fylkesmannen. Hvis vi kommer til at skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten, kan vi vedta hva skolen skal gjøre for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det er egne regler om klage på fylkesmannens avgjørelser i håndhevingsordningen.

Tilsyn og håndhevingsordningen har det til felles at begge er utøvelse av offentlig myndighet. Håndhevingsordningen skiller seg fra tilsyn ved at det bare er aktivitetsplikten i enkeltsaker vi skal ta stilling til og eventuelt håndheve. En annen forskjell er at kommunen ikke kan klage på vedtak i håndhevingsordningen, mens kommunen kan klage på pålegg om retting i tilsyn. En tredje forskjell er at vi kan åpne tilsyn av eget tiltak, mens håndhevingsordningen er betinget av at vi mottar en sak.

Dersom vilkårene for å behandle saken i håndhevingsordningen ikke er oppfylt, skal fylkesmannen avvise saken. Dette betyr ikke at vi er avskåret fra å gjennomføre tilsyn basert på den informasjonen vi har fått i saken. Mange håndhevingsaker knyttet til samme skole, kommune eller tematikk kan for eksempel være informasjon som vi bruker i våre risikovurderinger og som tilsier at vi bør åpne tilsyn.

Veiledning - regelverksinformasjon

Vi skal veilede kommuner som barnehagemyndighet og barnehageeiere og private barnehageeiere etter barnehageloven, og kommunale og fylkeskommunale skoleeiere etter opplæringsloven. Fylkesmannens veiledningsoppgave går i tillegg frem av virksomhets- og økonomiinstruksen (VØI) som er tilgjengelig på Styringsportalen.

Tilsyn og veiledning har det samme overordnede målet, nemlig regelverksetterlevelse. Veiledning skiller seg fra tilsyn ved at det er frivillig å motta veiledning. Veiledningen er ikke rettslig bindende og er ikke offentlig myndighetsutøvelse.

I mange saker må vi bruke både veiledning og tilsyn, og det er derfor viktig å ha et bevisst forhold til skillet mellom virkemidlene. Når kommunen tar kontakt med oss for veiledning, vet kommunen at vi er tilsynsmyndighet og kan utøve makt. Vi må gi kommunen tilstrekkelig veiledning, samtidig som vi skal bruke

relevante opplysninger som kommer frem under veiledningen, når vi tar stilling til hva og hvem vi skal føre tilsyn med.

Av og til kan vi kombinere tilsyn og veiledning helt bevisst. For å øke den samlede effekten av en tilsynssatsing, kan det være nyttig å supplere den med ulike veiledningsaktiviteter. I slike tilfeller er det viktig å skille på hva som er veiledning og hva som er tilsyn. Typisk vil vi veilede i forkant av tilsynet, slik at kommunen selv får muligheten til å innrette sin praksis i tråd med regelverket før tilsynet.

Innsyn og offentlighet

Det er et grunnleggende demokratisk prinsipp at forvaltningen er åpen og gjennomsiktig. Vi skal så langt som mulig la media og andre interesserte få innsyn i våre dokumenter.

Offentlighetsloven inneholder regler for hvordan vi skal behandle forespørsler om innsyn fra offentligheten, for eksempel fra media. Partene i en sak kan ha et større behov for innsyn enn offentligheten. Derfor inneholder forvaltningsloven noen egne regler som regulerer partens rett til å gjøre seg kjent med dokumentene i en sak.

I enkelte tilfeller skal vi unnta opplysninger og dokumenter fra offentligheten. Dette gjelder spesielt når andre hensyn veier tyngre enn hensynet til åpenhet, som for eksempel å beskytte enkeltpersoner. I andre tilfeller kan vi unnta opplysninger og dokumenter, for eksempel for å sikre at vi har mulighet til å diskutere en sak internt før vi tar en avgjørelse. Både forvaltningsloven og offentlighetsloven inneholder regler om når vi skal, eller kan, unnta opplysninger fra offentlighet.

Justisdepartementet har skrevet en veileder til offentlighetsloven. Den inneholder informasjon om unntakene i offentlighetsloven, og gir nyttig veiledning når vi skal vurdere om vi skal gi innsyn i et dokument.

Særlig om taushetsplikt og taushetsbelagte opplysninger

Alle som jobber i stat og kommune, er bundet av reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven kapittel 3. Taushetsplikten innebærer at vi har en plikt til å hindre at andre får kjennskap til opplysninger om noens personlige forhold og enkelte drifts- og forretningsforhold, jf. forvaltningsloven § 13.

På en liten skole med få elever er det lettere å identifisere hvilken elev som omtales i et enkeltvedtak om spesialundervisning, enn på en stor skole med flere elever med vedtak om spesialundervisning. Når vi vurderer om en opplysning gjelder noens personlige forhold, må vi

altså vurdere de konkrete forholdene.

Opplysninger som er omfattet av taushetsplikten, har vi som hovedregel ikke mulighet til å gi innsyn i.

I noen tilfeller har vi en rett eller en plikt til å gi fra oss taushetsbelagte opplysninger.

Riksrevisjonen har for eksempel rett til å få taushetsbelagte opplysninger fra ansatte i staten, jf.

lov om riksrevisjonen § 12, og vi kan anmelde lovbrudd til politiet, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6.

Meroffentlighet

Offentlighetsloven har to typer bestemmelser som gir oss hjemmel til å unnta opplysninger. Noen bestemmelser sier at vi *kan* unnta opplysninger, og andre sier at vi *skal* unnta opplysninger.

Hvis det står at vi kan unnta opplysninger, skal vi alltid vurdere om vi likevel vil bruke meroffentlighet. Vi må vurdere opplysningene konkret, og se om hensynene som ligger bak kan-bestemmelsen, veier tyngre enn hensynet til åpenhet.

Hvis det står at vi skal unnta opplysninger, kan vi ikke bruke meroffentlighet. Dette gjelder blant annet opplysninger som er underlagt taushetsplikt.

Mer om innsyn, offentlighet og taushetsplikt i Metodehåndboken

I Metodehåndboken har vi redegjort for de mest relevante bestemmelsene vi skal vurdere når vi mottar krav om innsyn i våre dokumenter. Vi har valgt å skrive om innsyn og offentlighet under de aktuelle kapitlene.

Her kan du lese mer om innsyn, offentlighet og taushetsplikt:

- meldinger fra privatpersoner og offentlige organ
- dokumentasjon
- egenvurderinger
- notater fra intervjuer
- foreløpige tilsynsrapporter
- tilsynsrapporter

Forberedelsesfasen

Velge tema, tilsynsobjekt og tidspunkt for tilsynet

Risikovurderinger er utgangspunktet for alle våre tilsyn

I tilsynsarbeidet vårt definerer vi risiko som resultatet av sannsynligheten for, og konsekvensen av, et brudd på regelverket.

Når vi skal anslå risiko, må vi vurdere hvor sannsynlig det er at et krav i regelverket ikke blir oppfylt, og vi må vurdere konsekvensene av det mulige bruddet på regelverket.

En mangelfull oppfyllelse av regelverket, vil få konsekvenser. Hva som vil være konsekvensen, vil oftest følge av formålet med lovkravet. Når vi vurderer konsekvensene, må vi i tillegg ta hensyn til hvem som kan bli rammet. Omsorgen for sårbare grupper er en del av denne vurderingen. Konsekvensen av at kommunen ikke oppfylder rettighetene til sårbare grupper, for eksempel barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp, kan ofte være mer alvorlig enn for andre grupper.

Risikoen er høyere jo større sannsynlighet det er for at kravet ikke blir fulgt, og jo større konsekvenser bruddet på regelverket vil få.

Det er uttrykkelig sagt i forarbeidene til barnehageloven, opplæringsloven og tilsynskapittelet i kommuneloven at risiko skal styre vår tilsynsmyndighet.

I kapittel 10A i Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) – Statlig tilsyn med kommunesektoren har lovgiver skrevet om våre tilsyn med kommunene:

Innanfor dei rammene som lovgivaren set for tilsynet, bør likevel tilsynet gjennom risiko- og sårbarheitsanalysar og kost-nytteanalysar velje både tilsynsobjekt og område for tilsyn.

Dette vil sikre både at tilsynene blir målrettede og effektive og at «at tilsynet rettar seg mot dei områda der behovet er størst».

I Prop. 96 L (2010-2011) – Endringer i opplæringslova viser lovgiver til at «slik sett vil det for kommunane sjølv eit godt stykke på veg vere mogleg å påverke kor mykje tilsyn dei faktisk vil bli utsette for, ved at dei sørgjer for at det ikkje oppstår indikasjonar på at regelverket blir brote».

Risikovurderinger skal styre

- hvilket tema eller temaer vi velger å føre tilsyn med
- hvilken barnehage, skole eller kommune vi velger å føre tilsyn med

- når vi skal gjennomføre tilsynet

Ved egeninitierte tilsyn velger fylkesmannen både tilsynstema, tilsynsobjekt og tidspunkt for tilsyn. I sentralt initierte tilsyn har nasjonal myndighet vurdert risiko på nasjonalt nivå.

Vi skal vurdere sannsynlighet og konsekvens

I sannsynlighetsvurderingen er oppgaven å finne frem til hvor sannsynligheten for brudd på regelverket er størst. Vi må se på både innenfor hvilke temaer og hos hvilke tilsynsobjekter det er størst sannsynlighet for brudd på regelverket.

Konsekvensvurderingen skal gi grunnlag for et treffsikkert tilsyn ved at vi velger de temaene der bruddene på regelverket har mest negative konsekvenser. Likevel er det ikke et uttrykk for at kommunene kan unnlate å etterleve de reglene hvor konsekvensen av brudd kan være mindre alvorlig. Kommunens plikt gjelder for alle kravene i regelverket, men våre tilsyn skal være rettet mot de reglene hvor konsekvensen av brudd på regelverket er størst.

Ressurser kan påvirke valg av temaer og omfanget på tilsynet

I tillegg til å vurdere hvor alvorlig konsekvensen av ulike brudd på regelverket er, er det relevant å vurdere hvordan vi kan innrette tilsynet for å oppnå størst mulig reduksjon i den samlede risikoen for regelverksbrudd.

Ved å velge temaer som er mindre ressurskrevende å føre tilsyn med, har vi mulighet til å nå flere kommuner enn dersom vi velger mer ressurskrevende temaer. Vi må likevel ikke la ressursbruk og antall kommuner vi når, føre til at vi velger å føre tilsyn med temaer som er lite relevante. Slike prioriteringer skader vårt omdømme og gjennomslagskraften til tilsynet.

Fylkesmannens samordningsansvar

Fylkesmannen har en koordineringsfunksjon for alle statlige tilsyn, jf. kommuneloven § 60 e. Alle statlige tilsynsetater skal underrette fylkesmannen om sine tilsynsplaner overfor kommunene. Dette skal blant annet sikre at de samme kommunene ikke får unødvendig mange tilsyn.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet et rundskriv med Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren (H-2014-2143).

Fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket.

Fylkesmannens samordningsansvar har betydning for valg av tidspunktet for når vi skal gjennomføre tilsyn med en bestemt kommune. Grundige risikovurderinger fra vår side vil være et godt argument for at tilsyn etter barnehageloven eller opplæringsloven blir prioritert. Samordningsansvaret kan likevel føre til at vi ikke kan

gjennomføre et tilsyn med en konkret kommune på det tidspunktet som vi mener er best.

Kilder til informasjon om risiko

Vi skal i størst mulig utstrekning basere risikovurderingene våre på eksisterende informasjon når vi velger tilsynstemaer og kommune. Det betyr at vi skal ta utgangspunkt i den informasjonen vi har tilgjengelig. Vi bør bare innhente ny informasjon fra kommunen dersom det er helt nødvendig. Det kan for eksempel være aktuelt dersom vi tror det er høy risiko på et tema, men vi trenger opplysninger direkte fra kommunen for å kunne velge temaer for tilsynet og omfanget på tilsynet på en mest mulig treffsikker måte.

Innhenting av informasjon før vi har bestemt om vi skal åpne tilsyn

Vi kan hente inn informasjon til våre risikovurderinger i planleggingen av tilsyn, jf. kommuneloven § 60 c. Bestemmelsen inneholder et kriterium om at informasjonsinnhenting må være «nødvendig» for å utføre tilsyn. Dette omfatter informasjon som vi i utgangspunktet kun trenger for å vurdere om risikoen tilsier at vi bør åpne tilsyn. I vurderingen av hva som er nødvendig, må vi likevel avveie vår egen nytte av informasjonen opp mot den belastningen kravet om informasjon innebærer for kommunen.

Kilder til informasjon om konsekvensen av brudd på regelverket

Vi har ingen kilder som gir entydige svar på hvilke brudd på regelverket som gir mest alvorlige konsekvenser.

Signaler fra for eksempel stortingsmeldinger, sentrale satsinger og i media, kan være et uttrykk for hvilke temaer som samfunnet anser som viktige å etterleve.

Kilder til informasjon om konsekvenssiden av risikovurderingen kan være

- politiske dokumenter som for eksempel stortingsmeldinger, dokumenter fra Barneombudet, Foreldreutvalget for barnehager, Foreldreutvalget for grunnopplæringen, Elevorganisasjonen
- rettslige dokumenter som for eksempel lovforarbeider og veiledere
- nasjonale satsinger og kampanjer
- forskningsresultater
- opplysninger fra andre tilsynsmyndigheter
- meldinger fra elever, foreldre, barnehagelærere, lærere og assistenter

Kilder til informasjon om sannsynlighet for brudd på regelverket

Det er stor variasjon i hvor gode kilder vi har, og i hvilken grad de kan si noe om hvilke temaer eller tilsynsobjekter hvor det er størst sannsynlighet for brudd på regelverket.

For å kunne fastsette risiko best mulig, må vi klargjøre hvilke kjennetegn eller indikatorer som kan si noe om sannsynligheten for brudd på regelverket knyttet til det enkelte temaet. Videre må vi finne kilder som sier noe

om hvordan dette slår ut for kommunene.

Vi deler kildene inn i to hovedtyper: enkeltstående kilder og sektoromspennende kilder.

Enkeltstående kilder

Vi har flere ulike typer enkeltstående kilder. Typiske eksempler er

- meldinger fra elever, ansatte eller andre tilknyttet barnehagen, skolen eller kommunen
- informasjon fra klagesaker
- informasjon vi selv har funnet i tidligere tilsyn
- informasjon vi har fått fra andre avdelinger hos fylkesmannen eller andre offentlige etater
- nyhetssaker i media
- rapporter fra forvaltningsrevisjon

Enkeltstående kilder har flere fellestrekk. De knytter seg som regel til én enkelt barnehage, skole eller kommune. Vi vet ikke når de kommer, hvilken type informasjon de vil inneholde, og kvaliteten på informasjonen er varierende.

Sektoromspennende kilder

Sektoromspennende kilder er svært ulike. Det de har til felles er at de inneholder informasjon om alle, eller nesten alle, barnehagene, skolene eller kommunene. De kommer gjerne på faste tider og med jevne mellomrom. Typiske eksempler er

- Elevundersøkelsen
- rapportering i BASIL og GSI
- kommunedata fra KOSTRA
- tilstandsrapport
- grunnskolepoeng
- standpunkt- og eksamenskarakterer
- nasjonale prøver

De sektoromspennende kildene er viktige fordi de gir oss informasjon om barnehagene, skolene og kommunene. Dette gjør blant annet at vi kan se alle kommunene samlet, og se hvem som har størst utfordringer på et område. At flere av kildene, som for eksempel Elevundersøkelsen, er årlige hendelser, gjør at vi kan se utvikling over tid.

Kildekritikk

Når vi behandler informasjonen fra kildene, må vi kritisk vurdere verdien av informasjonen, og se hva den egentlig kan fortelle oss. Vi kan stille oss følgende spørsmål:

- Hvor troverdig er informasjonen?
- Er informasjonen objektiv?
- Er informasjonen egnet til bruk i våre risikovurderinger?
- Er det potensielle feilkilder i informasjonen?
- Kjenner vi til andre forhold som svekker eller styrker informasjonen?

Svarene på spørsmålene over vil si noe om hvor mye vekt vi skal legge på informasjonen. Noen kilder er bedre enn andre, og det er viktig at vi er kritiske til informasjonen vi har.

Hvordan bruker vi informasjonen vi får fra kildene våre

All informasjon vi får fra de enkeltstående og sektoromspennende kildene, skal inngå i kunnskapsgrunnlaget vårt. Når vi vurderer hvordan vi skal følge opp informasjonen, må vi gjøre en avveining mellom hensynet til den eller de som er skadelidende av det eventuelle bruddet på regelverket, hensynet til effektiv ressursbruk, den samlede situasjonen på området vårt og samordningen i fylket.

Vi må vurdere om tilsyn er det beste virkemiddelet, eller om det er andre mulige tiltak som kan ha en større effekt. Hvis et brudd på regelverket skyldes manglende vilje hos kommunen, er tilsyn et egnet virkemiddel. Ønsker kommunen å rette opp et brudd på regelverket, er tett veiledning ofte et bedre egnet virkemiddel. Vi har ikke ressurser til å starte tilsyn i alle saker der vi mistenker at det forekommer brudd på regelverket. Vi må derfor prioritere hvor vi skal bruke ressursene våre. Våre risikovurderinger og målet om regelverksetterlevelse skal være styrende for ressursbruken.

Det er viktig at vi jobber systematisk med informasjonen vi får fra kildene våre. Det kan være utfordrende å veie informasjon på ulike områder opp mot hverandre. Vi må derfor ha et system for hvordan vi registrerer informasjonen og bruker den til å se risikoen samlet.

I noen tilfeller, for eksempel når vi har mottatt en melding om en bestemt praksis i en kommune, kan det være hensiktsmessig å be kommunen selv redegjøre for den aktuelle saken. Dette vil vise kommunen at vi er kjent med saken, og i seg selv være en oppmuntring for kommunen til å forsøke å rette opp praksisen. En redegjørelse fra kommunen kan gjøre det lettere for oss å velge hvilket virkemiddel vi skal bruke, og å konkretisere temaet hvis vi skal åpne tilsyn.

Innsyn i meldinger fra privatpersoner og offentlige organ

Innsyn i meldinger fra privatpersoner

Meldinger fra privatpersoner om mulige brudd på regelverket, kan vi unnta fra innsyn etter offentlighetsloven § 24 andre ledd første punktum. Vi kan unnta hele dokumentet fra innsyn, og det er ikke nødvendig å vurdere hver enkelt opplysning for seg. For at vi kan bruke denne bestemmelsen, må meldingen inneholde opplysninger om mulige regelverksbrudd og være fra en privatperson. Hjemmelen gir rett, men ikke plikt til å

unnta meldingen fra innsyn. Dette innebærer at meldingen må vurderes for meroffentlighet, jf. offentlighetsloven § 11. Når vi gjør unntak fra offentlighet, er det fordi det er nødvendig for å verne om interessene som ligger bak unntakshjemmelen.

Det er viktig at elever, foreldre, ansatte og ledere i barnehager, skoler og kommuner kan gi oss opplysninger uten at det blir kjent hvem opplysningene kommer fra. Meldingen vil som regel være basert på egne erfaringer, og vil kunne gi verdifull informasjon om barnehagens, skolens eller kommunens praksis. Informasjon fra meldinger vil kunne føre til at vi åpner tilsyn med et bestemt tema.

Taushetsbelagte opplysninger og vern av melder

Personer som melder fra om forhold ved en barnehage, skole eller kommune, har ofte et profesjonelt eller privat forhold til virksomheten. Hvis det blir kjent at de har gitt oss opplysninger om virksomheten, kan det føre til et ubehag for personene selv eller deres barn.

Opplysninger om hvem som har informert oss om mulige brudd på regelverket, gjelder noens personlige forhold. Opplysningene er derfor taushetsbelagte etter forvaltningsloven § 13 første ledd. Vi har plikt til å ivareta hensynet til meldere, og deres behov for beskyttelse. Vi må derfor sørge for at det ikke blir kjent hvem som har informert oss om mulige brudd på regelverket.

Personer som mener at en barnehage, skole eller kommune ikke følger regelverket, har ofte vært i en dialog med dem om situasjonen. Dersom vi går ut med informasjon om at vi har mottatt en melding, vil det kunne være åpenbart for personer tilknyttet barnehagen, skolen eller kommunen hvem som har sendt meldingen. Selv om vi unntar de opplysningene som er klart taushetsbelagte, for eksempel navn og adresse til melder, kan de gjenværende opplysningene i meldingen være nok til at en person som kjenner til saken fra før, kan identifisere hvem som står bak meldingen, eller hvilke personer meldingen omhandler. Hvis opplysningene indirekte gjør at noen kan identifisere enkeltpersoner, er det nok til at opplysningene er beskyttet av taushetsplikten.

Vi skal være tilbakeholdne med å opplyse om vi har mottatt meldinger eller ikke. Hvis vi pleier å bekrefte at vi ikke har mottatt meldinger, vil det være enkelt å identifisere at vi har mottatt meldinger i andre saker. På den måten risikerer vi at identiteten til en melder kan bli kjent.

For å ivareta taushetsplikten i meldingssaker, må vi i tillegg unnta opplysninger som kan identifisere melder når vi mottar krav om innsyn i våre svarbrev til meldere.

Innsyn i meldinger fra offentlige organ

Meldinger om brudd på regelverket fra andre offentlige organ kan vi unnta inntil saken er avgjort, jf. offentlighetsloven § 24 andre ledd andre punktum. Når tilsynet er avsluttet, skal vi gi innsyn i opplysningene. Vi kan likevel ikke gi innsyn i taushetsbelagte opplysninger.

I de sakene hvor risikovurderingen ikke tilsier at vi skal åpne et tilsyn umiddelbart, må vi vurdere når saken er

avgjort. Så lenge opplysningene er relevante i våre risikovurderinger, vil saken ikke være avgjort. Dette må vi vurdere i hver enkelt sak, ut fra innholdet i opplysningene. Jo eldre opplysningene er, jo mindre grunn vil det ofte være til å unnta dem.

Særlig om innsynsbegjæringer fra partene

En part i saken har større adgang til å få innsyn i sakens dokumenter enn andre, jf. forvaltningsloven kapittel 4. Det kan for eksempel være at kommunen som har fått tilsyn, ønsker innsyn i et dokument. En part skal ha mulighet til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18. Forvaltningsloven §§ 18a-19 gir likevel mulighet til å begrense partens rett til innsyn i visse opplysninger.

For meldinger skal vi vurdere om vi skal gjøre unntak fra innsyn ut fra «andre forhold som av særlige grunner ikke bør meldes videre», jf. forvaltningsloven § 19 andre ledd bokstav b. Vi skal vurdere om partens behov for å kjenne til opplysningene er av vesentlig betydning opp mot kildens behov for beskyttelse. Vi må i tillegg se på om det er mulig å anonymisere meldingen på en slik måte at parten ikke kan finne ut hvem som har sendt meldingen.

Særlig om meroffentlighet

Meldinger som er unntatt etter offentlighetsloven § 24, skal vi vurdere for meroffentlighet. Husk at identiteten til melder og enkelte opplysninger i en melding kan være taushetsbelagte, og at vi derfor skal unnta dem selv om vi velger å gi innsyn i andre opplysninger fra meldingen.

Velge tilsynstema

Vi skal velge tilsynstemaer ut fra risikovurderinger innenfor kommunenes oppgaver etter regelverket.

På barnehageområdet er fylkesmannens tilsynsmyndighet i utgangspunktet begrenset til oppgaver som ligger til kommunen som barnehagemyndighet. Vi kan kun føre tilsyn med barnehageeier i særlige tilfeller.

Vi kan kun gjennomføre lovlighetstilsyn, jf. kommuneloven § 60 b. Det betyr at vi bare kan føre tilsyn med at kommunene oppfyller plikter og oppgaver som de er pålagt i regelverket.

Barnehageloven og opplæringsloven med forskrifter setter dermed rammen for hvilke temaer vi kan velge for tilsyn.

På barnehageområdet setter i tillegg fylkesmannens tilsynshjemmel begrensninger for hvilke temaer vi kan velge. Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 9 første ledd. I særlige tilfeller kan fylkesmannen føre tilsyn med en enkelt barnehageeier, jf. barnehageloven § 9

andre ledd.

Velge tilsynsobjekt

Vi skal velge tilsynsobjekter ut fra risikovurderinger.

Vi ønsker å velge kommuner hvor sannsynligheten for manglende etterlevelse av kravene i regelverket er stor.

Når situasjonen ellers er lik mellom flere kommuner, kan det være relevant å legge vekt på hvor stor kommunen er. Jo flere barnehager, skoler, barnehagebarn og elever en kommune har, jo større effekt kan våre tilsyn ha.

Det kan i tillegg være relevant å legge vekt på hvor lenge det er siden sist vi førte tilsyn med den aktuelle kommunen eller det aktuelle temaet.

Hvis vi ikke har tilgjengelig informasjon som gjør det mulig å skille risikoen mellom de potensielle kommunene, kan vi bli nødt til å velge kommune tilfeldig. Dette kan vi for eksempel gjøre ved loddtrekning, eller ved å velge innenfor et geografisk område, kommunestørrelse eller antall barnehager eller skoler.

Velge tidspunkt for tilsyn

Vi skal velge tidspunkt for tilsyn ut fra våre risikovurderinger og tilgjengelige ressurser.

Fylkesmannens samordningsansvar kan påvirke hvilke tilsyn vi skal gjennomføre til enhver tid.

I tillegg til å velge kommune og tilsynstemaer, må vi vurdere og bestemme når vi skal gjennomføre tilsynet. Som regel lager vi en plan for hvor mange og hvilke tilsyn vi skal gjennomføre i en gitt tidsperiode, for eksempel i løpet av ett år.

Vi velger tidspunktet for tilsynet ut fra våre risikovurderinger og en hensiktsmessig fordeling av tilsyn gjennom året. Fylkesmannens samordningsansvar kan spille inn ved valg av tidspunkt.

Risikovurderinger er en løpende prosess. Dersom vi får informasjon som viser at det er stor sannsynlighet for at det forekommer brudd på regelverket i en kommune, og konsekvensen av dette bruddet i tillegg er svært alvorlig, bør vi raskt vurdere å åpne et tilsyn. Dette kan føre til at vi må prioritere annerledes enn vi opprinnelig hadde tenkt.

Ny vurdering av risiko når et tilsyn er avsluttet

Etter at et tilsyn er avsluttet, skal vi vurdere risikoen knyttet til kommunen vi har ført tilsyn med. En slik risikovurdering må vi gjøre for alle tilsyn. Vi må vurdere hvordan situasjonen er i kommunen etter tilsynet og hvilken betydning tilsynet har hatt for den samlede risikoen i fylket.

Vurderingene er i stor grad de samme som de risikovurderingene vi gjør i forberedelsesfasen. Dette er ikke en tilfældighet. Vurdering av risiko i den enkelte kommunen er en fast og gjentakende øvelse. Grunnen er at det er den konkrete risikoen i den enkelte kommunen som skal avgjøre om vi velger å føre tilsyn med kommunen og hvilke temaer vi skal føre tilsyn med.

Den informasjonen vi sitter igjen med etter et tilsyn, får betydning for risikovurderingene våre. Rettingen kommunen har gjort, kan for eksempel føre til at vi vurderer at risikoen for brudd på regelverket på et område er borte. Vi kan ha oppdaget andre forhold som fører til at kommunen får høyere risiko på et annet tema, eller vi kan ha funnet systematiske svakheter hos kommunen som tilsier at det er høy risiko på flere områder.

Vi må uansett følge opp kommunen, på samme måte som vi gjør for alle kommunene, i våre løpende risikovurderinger.

Klargjøre rettslige krav

For å kunne gjennomføre et tilsyn, må vi klargjøre de rettslige kravene som regelverket stiller til kommunen. Dette er nødvendig for at vi skal kunne lage kontrollspørsmål og rettslige krav til tilsynsrapporten, se egen mal under vedlegg.

Vi må tolke lovteksten for å finne de rettslige kravene

Vi må tolke lovteksten for å finne frem til de konkrete kravene vi kan stille til kommunen.

Vi bruker juridisk metode når vi tolker loven. Aktuelle rettskilder er først og fremst lovteksten, forarbeider, forskrifter, retts- eller forvaltningspraksis og rundskriv.

For å gjennomføre en effektiv kontroll, må vi ha klart for oss hvilke rettslige krav som loven stiller til kommunen, det vil si hvilke krav vi skal kontrollere kommunen opp mot. Det rettslige kravet er ikke det samme som lovbestemmelsen eller lovteksten. For å finne frem til det rettslige kravet (rettsregelen), må vi klargjøre hva loven faktisk krever av kommunen. For enkelhets skyld bruker vi her ordet lov. I realiteten kan det rettslige grunnlaget for tilsynsystemet være krav i forskrifter.

Hvor utfordrende det er å klargjøre de rettslige kravene, avhenger av hvordan lovteksten er utformet. Vi skal løse oppgaven etter juridiske prinsipper (juridisk metode), og vi skal alltid ta utgangspunkt i selve lovteksten.

Nyttige nettsteder for å finne rettskilder er:

lovdata.no

udir.no

Vi skal i utgangspunktet lese lovteksten bokstavelig, og vi skal legge den naturlige språklige forståelsen av ordene til grunn. Juridiske uttrykk eller særskilte faguttrykk skal vi forstå i lys av hvordan uttrykket brukes innenfor sitt fag. Typiske juridiske uttrykk er enkeltvedtak, dispensasjon og taushetsplikt. Eksempler på faguttrykk er spesialundervisning, individuell opplæringsplan og familiebarnehage.

Når lovteksten ikke er entydig, eller av andre årsaker ikke gir et fullstendig bilde av hva loven krever av kommunen, må vi trekke inn flere rettskilder for å klargjøre innholdet. Relevante rettskilder er blant annet barnekonvensjonen, andre bestemmelser i loven, formålet med bestemmelsen, andre lover, forarbeider, forskrifter, retts- eller forvaltningspraksis og rundskriv. Ved motstrid mellom loven og barnekonvensjonen, går barnekonvensjonen foran.

Til hjelp i lovtolkningen kan vi bruke enkelte støttespørsmål. Nedenfor er det en liste over slike spørsmål. Listen er ikke fullstendig. Ikke alle støttespørsmålene er relevante for tolkning av alle bestemmelser. Ved å bruke spørsmålene som innfallsvinkel, får vi hjelp til å systematisk tolke rettsgrunnlaget og klargjøre de rettslige kravene. Nyttien av å bruke slike støttespørsmål til å strukturere tolkningsarbeidet, er større jo mer kompleks bestemmelsen er.

Støttespørsmål for å finne de rettslige kravene:

Hva krever loven av barnehagen, skolen eller kommunen?

- Er det krav til levering av en bestemt tjeneste eller utførelse av en aktivitet?
- Er det et tilstandskrav?
- Er det et forbud mot noe?

Hvem er det som faktisk skal levere tjenesten eller utføre aktiviteten?

- Kan oppgaven delegeres?

Hvordan skal kommunen oppfylle kravet?

- Stiller loven krav til hvordan tjenesten skal leveres eller aktiviteten utføres?
- Stiller loven kvantitative eller kvalitative krav til tjenesten, aktiviteten eller tilstanden?
- Er det krav til form?
- Er det krav til rekkefølge?
- Er det spesielle forvaltningsrettslige saksbehandlingsregler som skal følges?

Når skal kommunen oppfylle kravet?

- Har loven et innslagspunkt for når plikten inntreer?
- Har loven et tidspunkt for når plikten opphører?

Når lovteksten er enkel å tolke

I enkle lovtekster kan vi lese de rettslige kravene rett ut av teksten. Våre lover har få slike tekster.

Et eksempel på en enkel tekst er bestemmelsen i opplæringsloven § 11-1 første ledd første punktum om samarbeidsutvalg ved grunnskoler. Bestemmelsen sier:

«Ved kvar grunnskole skal det vere eit samarbeidsutval med to representantar for undervisningspersonalet, ein for andre tilsette, to for foreldrerådet, to for elevane og to for kommunen».

I dette tilfellet er teksten og dermed klargjøringen av de rettslige kravene relativt uproblematisk. Ved å bruke støttespørsmålene, kommer det tydelig frem av lovteksten at det er krav om at alle grunnskoler skal ha et samarbeidsutvalg, og det står hvordan utvalget skal settes sammen. Lovteksten forteller ikke hvem som skal sørge for at skolen oppretter et slikt samarbeidsutvalg. Kommunen er ansvarlig for å oppfylle bestemmelsene som gjelder for grunnskoler, jf. opplæringsloven § 13-10. Vi kan derfor legge til grunn at kommunen må opprette samarbeidsutvalget, med mindre kommunen delegerer denne oppgaven til skoleledelsen. Vi må i tillegg ha med oss at kommunen ikke er fritatt for ansvar, selv om den har delegert oppgaven med å opprette utvalget til skoleledelsen, jf. § 13-10.

Det følger av lovteksten at to av representantene skal være for foreldrerådet og den ene representanten fra kommunen skal være rektor. Vi må tolke bestemmelsen noe for å finne ut hvem som skal velge ut de andre representantene. Forarbeidene uttaler at representantene for de ansatte, inkludert de to lærerrepresentantene, skal velges av og blant alle ansatte. Det er ikke tilstrekkelig at for eksempel fagforeningene velger representanter fra egen forening. Når det gjelder elevene, står det i forarbeidene at kommunen regulerer nærmere hvordan elevene skal velge sine representanter. Ifølge forarbeidene er det et krav at elevene i samarbeidsutvalget skal representere alle elevene på skolen, og ikke bare de elevene det er opprettet elevråd for. Fremgangsmåten til kommunen må derfor ivareta at elevene på 1.-4. trinn skal være med å velge representantene.

Ved å supplere ordlyden med et par uttalelser i forarbeidene, har vi funnet frem til meningsinnholdet i bestemmelsen. Dette er typisk for lovbestemmelser som er enkle å tolke.

Når lovteksten krever omfattende tolkning

Ofte må vi bruke andre rettskilder aktivt for å finne frem til de rettslige kravene som gjelder for kommunen. Dette er typisk for lovtekster som er komplekse eller lite konkrete.

Barnehageloven og opplæringsloven inneholder flere komplekse eller lite konkrete bestemmelser. Det kan være vanskelig å svare på tilsynelatende enkle støttespørsmål som: Hva krever loven? Hvem skal gjøre hva? Hvordan skal kommunen gjøre det? Når skal kommunen gjøre det? Når vi skal tolke slike bestemmelser, må vi som regel supplere lovteksten med andre rettskilder for å finne frem til de konkrete rettslige kravene vi kan stille til kommunen.

Komplekse lovtekster gir mye informasjon, og de er ofte koblet sammen med andre bestemmelser. Vi må gjøre et omfattende tolkningsarbeid for ikke å overse viktige momenter, slik at alle sidene av bestemmelsen blir ivare tatt i kontrollspørsmålene vi stiller.

Lovtekster kan være lite konkrete ved at de bruker ord og uttrykk som har et vidt eller vagt språklig innhold. Vi må fylle uttrykkene eller begrepene med et konkret innhold for å kunne stille konkrete krav som vi kan måle praksisen i kommunene opp mot.

Når vi skal fylle lite konkrete tekster med et mer konkret innhold, må vi være forsiktige. Det er viktig at vi ikke fyller inn med noe mer, eller noe annet, enn det lovgiver hadde ment at teksten skulle omfatte. Det er dessuten viktig at andre skal kunne utlede det samme innholdet i teksten som vi gjør. Kommunen skal jo ha mulighet til å forutse hvilke krav regelverket stiller til dem. Forsiktigheten ivaretar vi ved å holde oss til rettskildene. En viktig rettskilde i slike tilfeller, er formålet med bestemmelsen, altså hvordan vi må forstå bestemmelsen for å oppfylle intensjonen bak. I mange tilfeller sier forarbeidene til loven uttrykkelig hva som er lovgivers intensjon med det aktuelle kravet. I andre tilfeller må vi derimot finne frem til formålet ved å se bestemmelsen i sammenheng med andre krav og lovens formål for øvrig. Andre rettskilder som kan vise lovgivers intensjoner, er rundskriv, tolkningsuttalelser og lignende.

Et eksempel på en lovtekst som krever omfattende tolkning er barnehageloven § 16 første ledd om kommunens tilsyn. Bestemmelsen sier:

«Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov.»

Uttrykket «fører tilsyn» må vi fylle med innhold ved å bruke andre rettskilder aktivt.

I andre ledd i bestemmelsen kan vi lese at kommunen blant annet kan gi pålegg om å rette ulovlige forhold. Ut fra dette kan vi utlede at tilsynet skal være en kontroll med lovlighet og korrigerende avbrudd på regelverket. Dette samsvarer med den vanlige forståelsen av uttrykket tilsyn.

At kommunen i barnehageloven kan gi bindende pålegg om retting og kan kreve innsyn i barnehagens dokumenter, viser at kommunens tilsyn er myndighetsutøvelse. Med slik myndighetsutøvelse følger rettigheter for motparten. Det følger av bestemmelsen at barnehageeiere kan klage på kommunens pålegg

om retting. Vi kan dermed utlede et krav om at kommunen skal følge reglene i forvaltningsloven når den utfører tilsyn. En slik tolkning samsvarer med det som er sagt i forarbeidene til loven. Se merknadene til § 16 i Ot.prp. nr. 72 (2004-2005).

Det fremgår av forarbeidene at kommunen som tilsynsmyndighet skal vurdere om barnehageeierne driver i tråd med reglene i barnehageloven. Av dette kan vi blant annet utlede at kommunen må ha riktig forståelse av reglene, og at kommunen i sine tilsyn må innhente opplysninger som gjør den i stand til å vurdere om kravene blir etterlevd.

For ytterligere å konkretisere innholdet i kommunens tilsynshjemmel, må vi se på formålet med bestemmelsen. I forarbeidene til barnehageloven er det fremhevet at kommunen skal påse at barnehageeierne i kommunen driver i tråd med kravene som barnehageloven stiller. Kommunen kan velge å bruke tilsyn som virkemiddel for å påse at barnehageeierne etterlever regelverket. Dersom kommunen skal påse etterlevelse gjennom tilsyn, må tilsynet være egnet til å avdekke og rette opp brudd på regelverket hos barnehageeierne.

For at et tilsyn skal være egnet til å avdekke og rette opp regelverksbrudd, er det for eksempel ikke tilstrekkelig at kommunen vurderer lovlighet. Kommunen må i tillegg gi tilbakemelding til barnehageeierne om regelstridige forhold som de oppdager, og følge opp at barnehageeierne retter forholdene.

Hverken lovteksten eller forarbeidene sier noe konkret om hvordan eller hvor ofte kommunen skal gjennomføre tilsyn. Tvert imot understreker forarbeidene at dette ikke er regulert. Det er et tydelig signal om at vi ikke skal stille krav til kommunen om hvilken metode den skal bruke eller hvor ofte den skal føre tilsyn.

Barnehagemyndigheten skal påse at barnehageeierne følger barnehageloven, jf. barnehageloven § 8 første ledd. Barnehageloven gir kommunen tre virkemidler som kan bidra til at barnehageeierne etterlever loven: godkjenning, veiledning og tilsyn. Når vi ser ordlyden i § 16 første ledd i sammenheng med uttalelsene i forarbeidene og bestemmelsen i § 8 første ledd, ser vi at kommunen har en rett, men ingen plikt til å føre tilsyn. Barnehagemyndigheten kan velge å bruke andre virkemidler enn tilsyn til å påse at barnehageeierne etterlever barnehageloven. I noen tilfeller vil kommunen likevel ha plikt til å bruke tilsyn, for eksempel der de har forsøkt å bruke andre virkemidler uten at barnehageeieren har rettet et brudd på regelverket.

Gjennom bruk av flere rettskilder og juridisk metode, har vi fylt det vage begrepet «fører tilsyn» med mer innhold. Dette er typisk for lovbestemmelser som krever omfattende tolkning.

Når lovgiver har gitt valgfrihet til kommunen

Vi må skille mellom rettsanvendelsesskjønn og såkalt fritt skjønn:

- **Ved rettsanvendelsesskjønn er det opp til den som tolker loven, å finne frem til hva som er innholdet i en bestemmelse.**
- **Ved fritt skjønn har kommunen valgfrihet med hensyn til hvordan de skal oppfylle et lovkrav.**

Vi må tolke lovteksten for å finne frem til når kommunen har en slik valgfrihet.

I jussen snakker vi gjerne om ulike typer skjønn, ofte kalt rettsanvendelsesskjønn og fritt skjønn. Rettsanvendelsesskjønn, av og til kalt lovbundet skjønn, er det skjønnet vi utøver når vi tolker loven og fastsetter innholdet i en regel.

Noen bestemmelser gir kommunen valgfrihet med hensyn til å oppfylle et lovkrav. Det er denne valgfriheten vi ofte kaller for kommunens frie skjønn.

Våre tilsyn etter barnehageloven og opplæringsloven er lovlighetstilsyn, jf. kommuneloven § 60 b. Når vi gjennom tolkning av loven fastslår at mer enn én løsning kan være lovlig, er det kommunen selv som skal velge løsning. Valget mellom to eller flere alternativer som hver for seg er lovlige, er en del av kommunens frie skjønn. I tilfeller hvor loven legger opp til fritt skjønn, kan ikke vi overprøve kommunens praksis eller avgjørelser med lovlighetskontroll.

Vi må tolke lovteksten for å identifisere når kommunen har en slik valgfrihet. Der lovteksten bruker ordet «kan» om en handling som ligger til kommunen, er dette ofte et uttrykk for at oppfyllelsen av lovkravet er lagt til kommunens frie skjønn. Et eksempel er barnehageloven § 10 hvor det er fastsatt at «kommunen kan ved godkjenningen sette vilkår for driften». Det er opp til kommunen å velge om den skal sette slike vilkår.

Når lovteksten inneholder vage eller skjønnsmessige uttrykk, kan det noen ganger være tvil om dette er et krav til kommunen ut fra et rettsanvendelsesskjønn, eller om kommunen har valgfrihet, altså fritt skjønn. I de fleste tilfellene er skjønnsmessige formuleringer ment å være rettsanvendelsesskjønn. Et eksempel på rettsanvendelsesskjønn, er opplæringsloven § 8-2 som bruker uttrykket «pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg».

Les mer i rundskriv H-03/07 fra det daværende Kommunal- og regionaldepartementet. Nytt kapittel 10 A i kommuneloven – statlig tilsyn med kommunesektoren.

Overfor «kommunens frie skjønn» har vi begrenset myndighet

Vi kan alltid kontrollere om kommunen har holdt seg innenfor rammen av det frie skjønnet, og om skjønnsutøvelsen er forsvarlig.

I praksis kommer kommunens frie skjønn sjelden på spissen i våre tilsyn.

Vi får av og til høre at vi i tilsyn ikke kan overprøve kommunens frie skjønn. Dette er riktig, men det er viktig å være klar over hvor langt eller kort kommunens frie skjønn strekker seg. Det er en misforståelse at kommunens frie skjønn er helt «fritt».

I Meld. St. 7 (2009-2010) kapittel 6 er det påpekt at statlige tilsynsmyndigheter er underlagt de samme begrensingene som domstolene med å overprøve kommunens frie skjønn.

Selv ved fritt skjønn kan vi kontrollere at:

- kommunen har holdt seg innenfor rammene av det frie skjønn
- skjønnsutøvelsen har vært forsvarlig, det vil si at momentene som kommunen har vektlagt, er relevante og saklige (forbudet mot å ta utenforliggende hensyn)
- det ikke har skjedd usaklig forskjellsbehandling (forbudet mot usaklig forskjellsbehandling)
- kommunens utøvelse av skjønn ikke har gitt grovt eller åpenbart urimelig resultat (forbudet mot sterkt urimelige vedtak)

I praksis kommer grensene for kommunens frie skjønn sjelden på spissen i våre tilsyn.

Retten til å prøve disse delene av kommunens skjønnsutøvelse kalles ofte myndighetsmisbrukslæren. Vi kan kontrollere og overprøve eventuell myndighetsmisbruk.

Når lovteksten inneholder skjønnsmessige formuleringer

Skjønnsmessige formuleringer viser ofte til en målestokk eller standard, for eksempel at noe skal være forsvarlig eller nødvendig.

Vår oppgave er å fastlegge en nedre terskel eller minstestandard som vi kan måle kommunens praksis opp mot.

En lovtekst med skjønnsmessige formuleringer, er utfordrende å bruke som grunnlag for tilsyn. Teksten inneholder ord eller uttrykk som ikke har konkret og entydig betydning eller innhold, men som i stedet viser til et mer vagt nivå eller målestokk. Eksempler på skjønnsmessige uttrykk er nødvendig, forsvarlig, rimelig og til vanlig.

I de fleste tilfellene peker skjønnsmessige formuleringer på et rettsanvendelsesskjønn. Dette betyr at formuleringene gir uttrykk for et lovkrav, selv om kravene er skjønnsmessig formulert. I tilsyn er det vår oppgave å finne frem til innholdet i lovkravet. Utfordringen ligger i at lovteksten ikke viser grensen mellom lovlig og ulovlig. Vi må fastsette grensen konkret i den enkelte saken opp mot hva loven fastsetter som tema for skjønn.

Dette betyr ikke at det er fritt frem for hverken oss eller kommunen å gi begrepene innhold og fastsette grensen ut fra eget hode. Det er alltid rammer og hensyn som vi skal ivareta når vi skal utføre

rettsanvendelsesskjønnet.

Når vi gjennomfører tilsyn med krav med skjønnsmessige standarder som for eksempel nødvendig, forsvarlig eller tilstrekkelig, skal vi kontrollere at praksisen i kommunen ikke beveger seg under et visst minstenivå. Ved slike uttrykk har Høyesterett lagt til grunn at loven viser til en viss minstestandard som en kommune ikke kan gå under. Se blant annet Rt. 1990 s. 874 (Fusa-dommen) og Rt. 1990 s. 360 (Malvik-dommen). Vår myndighet er begrenset til å kontrollere om kommunens praksis tilfredsstillende minstestandarden.

Når vi skal klargjøre de rettslige kravene og finne frem til minstestandarder i denne typen tekster, må vi bruke rettskildene for å finne holdepunkter for:

- hvilke hensyn vi skal avveie
- hvilke kriterier vi skal vektlegge
- hvor stor vekt disse kriteriene skal ha

For å kunne gjennomføre tilsyn med bestemmelsen, må vi finne frem til en mest mulig fullstendig oversikt over hva som skal styre den skjønnsmessige vurderingen. Kriteriene og hensynene som vi formulerer, må være konkrete nok til at vi kan bruke dem på de faktiske forholdene vi oppdager under tilsynet.

Både barnehageloven og opplæringsloven inneholder flere bestemmelser som legger opp til bruk av rettsanvendelsesskjønn.

Et eksempel på en lovtekst med skjønnsmessige formuleringer er opplæringsloven § 2-11 første ledd:

«Når det er forsvarleg, kan kommunen etter søknad gi den enkelte eleven permisjon i inntil to veker.»

Her finner vi ikke løsningen i den alminnelige språklige betydningen av ordet forsvarlig. Det er heller ingen hjelp å hente i selve lovteksten. Lovteksten gir ikke eksempler eller momenter for hva som skal styre forsvarlighetsvurderingen.

Forarbeidene til bestemmelsen viser til at vi skal vurdere forsvarligheten opp mot hensynet til opplæringen til den enkelte eleven. Se Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) kapittel 7. Det er bare dersom eleven totalt sett får en forsvarlig grunnskoleopplæring, selv om kommunen innvilger søknaden om permisjon, at forsvarlighetskravet er oppfylt. Det går frem at kommunen må vurdere forsvarlighet individuelt for hver enkelt elev som søker om permisjon. Vi skal altså måle forsvarligheten opp mot elevens totale grunnskoleopplæring. Hva som er en forsvarlig grunnskoleopplæring, må vi se i sammenheng med retten til opplæring i § 2-1 og kompetansemålene i læreplanen.

Bestemmelsen krever ikke at eleven skal få opplæring i permisjonstiden, men forarbeidene viser til at vi i

forsvarlighetsvurderingen skal legge vekt på om og i tilfelle hva slags opplæring eleven vil få i permisjonstiden. Hvorvidt eleven får opplæring, er altså et moment vi skal vurdere. Hva slags opplæring eleven får, er et annet moment i vurderingen. Vi må vurdere disse momentene opp mot hva slags opplæring som er nødvendig for den enkelte eleven.

Dersom det ikke er nødvendig for eleven med opplæring under permisjonstiden for å få en forsvarlig grunnskoleopplæring, er det mindre viktig om og hva slags opplæring eleven får i permisjonstiden. Dersom elevens opplæringstilbud derimot avhenger av at eleven får opplæring i perioden det er søkt om permisjon for, er de to momentene avgjørende for om det forsvarlig å innvilge permisjon.

Særlig om tilsyn etter barnehageloven

Vi må tolke bestemmelsene i barnehageloven for å finne frem til hvilke krav som gjelder for barnehagemyndigheten og hvilke krav som gjelder for barnehageeier.

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Fylkesmannen kan bare i særlige tilfeller føre tilsyn med at den enkelte barnehage driver i samsvar med regelverket.

Når vi skal klargjøre de rettslige kravene i forbindelse med tilsyn etter barnehageloven, er det derfor viktig å avklare hvilke oppgaver kommunen er pålagt som barnehagemyndighet og hvilke oppgaver som er pålagt barnehageeierne.

I mange tilfeller går det tydelig frem av bestemmelsen om kravet gjelder barnehagemyndigheten eller barnehageeierne. Når loven bruker begrepet barnehageeier, mener den både offentlige og private barnehageeiere. I de fleste tilfellene hvor kommunen er oppgitt som den som skal gjøre noe i en bestemmelse i barnehageloven, mener loven kommunen som barnehagemyndighet.

Andre ganger er det ikke klart hvem som skal etterleve et bestemt krav. I slike tilfeller må vi tolke oss frem til hvem som er pliktsubjektet. Vi må ta utgangspunkt i lovteksten og supplere den med andre rettskilder. Det er særlig andre bestemmelser i loven, forarbeider og rundskriv som er aktuelle rettskilder.

Når vi skal finne ut av hva loven krever av kommunen som barnehagemyndighet, må vi ta hensyn til hvilke virkemidler barnehagemyndigheten har fått gjennom barnehageloven. Barnehagemyndigheten kan for eksempel ikke inngå ansettelsesavtaler for en barnehage, heller ikke for en kommunal barnehage. Barnehagemyndigheten kan imidlertid pålegge barnehageeierne retting dersom kommunen i sitt tilsyn oppdager brudd på kravet til pedagogisk bemanning.

Et eksempel på dette skillet er barnehageloven § 8. Ordlyden i bestemmelsen er at barnehagemyndigheten skal påse at barnehageeierne etterlever barnehageloven. Barnehagemyndigheten har i barnehageloven tre virkemidler som kan bidra til at barnehageeierne etterlever loven: godkjenning, veiledning og tilsyn. Når vi tolker kravet i lys av dette, blir det tydelig at uttrykket påse etterlevelse sikter til bruk av disse tre virkemidlene. Barnehagemyndigheten har ikke ansvaret for at barnehageeierne oppfyller sine plikter. Brudd på regelverket i

en barnehage vil derfor ikke automatisk innebære at kommunen som barnehagemyndighet ikke har oppfylt sine plikter.

Lage kontrollskjema

Vi skal lage et kontrollskjema for alle tilsyn. Oppsett for kontrollskjema er tilgjengelig under malene. Vi må fylle ut alle kolonnene i kontrollskjemaet.

I forberedelsen av et tilsyn skal vi lage et kontrollskjema. Skjemaet skal gi en systematisk oppstilling av hjemmelen for kravet, pålegget, kontrollspørsmålene, undersøkelsesmetoden og utdyping av lovkravet. Innledningsvis i skjemaet skal vi beskrive hvilke avgrensninger vi har gjort i temaet.

Vi skal bruke kontrollskjemaet som et utgangspunkt for de vurderingene vi må gjøre i tilsynet.

Kontrollspørsmål

De rettslige kravene som vi skal kontrollere i tilsynet, skal vi formulere i ett eller flere kontrollspørsmål.

Kontrollspørsmålene skal være ja/nei-spørsmål, der svaret nei betyr at det foreligger et brudd på regelverket.

Når vi har klarlagt de rettslige kravene, skal vi utforme kontrollspørsmålene.

Kontrollspørsmålene er de konkrete spørsmålene som vi må finne svar på gjennom våre undersøkelser i tilsynet, for å kunne ta stilling til om kommunens praksis er i samsvar med kravene i regelverket.

Ved å bruke kontrollspørsmål i tilsynene, sikrer vi at alle rettslig relevante problemstillinger er dekket av tilsynet, samt at vi kontrollerer alle kommunene mot de samme kravene for å sikre likebehandling. Vi skal bruke kontrollspørsmålene når vi utformer korreksjonspunkter.

Opplæringsloven § 9 A-10 handler om ordensreglement i grunnskolen. Der står det blant annet at alle grunnskoler skal ha et ordensreglement som skal inneholde regler om elevenes orden og oppførsel. Reglementet skal gjøres kjent for elevene og foreldrene.

Vi kan utlede mange kontrollspørsmål fra bestemmelsen. Et kontrollspørsmål vil være:

Er ordensreglementet gjort kjent for elevene og foreldrene?

Kontrollspørsmålene skal være uttømmende i den forstand at de skal dekke alle de rettslig relevante problemstillingene vi har bestemt at tilsynet skal omfatte.

Dersom det er krav til en innarbeidet fremgangsmåte eller lignende, skal kontrollskjemaet inneholde spørsmål som er egnet til å besvare om fremgangsmåten oppfyller lovens krav, og spørsmål som er egnet til å besvare om fremgangsmåten er innarbeidet og praksisen er lovlig.

Når vi har skjønnsmessige lovkrav, må vi formulere kontrollspørsmålene ut fra de relevante vurderingskriteriene vi utledet da vi tolket det rettslige kravet. Ofte må vi dele kontrollspørsmålene opp i flere ledd, for eksempel ved at de inneholder flere deler som vi må vurdere.

Forvaltningsloven § 27 tredje ledd setter flere krav til hvordan enkeltvedtak skal utformes.

Et kontrollspørsmål til bestemmelsen er:

Blir det i enkeltvedtakene opplyst om klageadgang, klagefrist, klageorgan og hvor klagen skal sendes?

Når vi vurderer om dette kontrollspørsmålet er oppfylt, må vi vurdere om vedtaket inneholder fire ting:

- Klageadgang
- Klagefrist
- Klageorgan
- Hvor klagen skal sendes

Hvis én av tingene mangler, er svaret på kontrollspørsmålet nei. Vi må likevel tilpasse korreksjonspunktet til de konkrete manglene vi har funnet. Les mer om hvordan vi skriver korreksjonspunkt her.

Tilsyn med kommunens forsvarlige system

Det følger av opplæringsloven § 13-10 andre ledd at kommunen skal ha et forsvarlig system.

Dersom vi skal kontrollere kommunens forsvarlige system, må vi lage kontrollspørsmål som dekker dette. Dette vil typisk være kontrollspørsmål knyttet til:

- Innhenting av tilstrekkelig informasjon om hvordan ting blir gjort.

- Om kommunen bruker informasjonen til å vurdere om praksis er i samsvar med kravene i regelverket.
- Om kommunen bruker sine vurderinger til å justere hvordan ting blir gjort.
- Om kommunen følger opp at endringene blir gjennomført.
- At dette blir gjort ofte nok.

Eksempler på kontrollspørsmål til kommunens forsvarlige system når det gjelder skolebasert vurdering, jf. forskrift til opplæringsloven § 2-1, er:

- Skaffer skoleeieren seg informasjon om hvordan skolene gjennomfører skolebasert vurdering?
- Bruker skoleeieren denne informasjonen til å vurdere om skolene sitt arbeid er i samsvar med regelverket?
- Sørger skoleeieren for at skolene endrer praksis dersom det er nødvendig?
- Er skoleeierens system som helhet forsvarlig?

Pålegg

Når vi svarer nei på et kontrollspørsmål, skal vi gi kommunen pålegg om å rette de forholdene som er i strid med regelverket. Vi må derfor utforme påleggstekst til alle de rettslige kravene i kontrollskjemaet.

I praksis vil pålegget ofte ligge nært opp til lovteksten. Vi trenger likevel ikke å gjengi hele lovbestemmelsen i pålegget. Pålegget skal alltid vise til det konkrete kravet som er brutt, slik at det er tydelig for kommunen hvilket lovgrunnlag som ligger til grunn for pålegget om retting. Sammen med korreksjonspunktene, vil teksten i pålegget gi kommunen den informasjonen den trenger for å rette bruddet på regelverket.

Hvis vi ser på fylkeskommunens organisering av opplæring spesielt organisert for voksne, vil et mulig pålegg om retting være:

Fylkeskommunen må sørge for å gi opplæring til alle som oppfyller vilkårene for rett til videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 4A-3.

Les mer om sammenhengen mellom pålegg og korreksjonspunkt.

Undersøkellesmetode

Kolonnen for undersøkellesmetode skal beskrive hvor og hvordan vi skal finne frem til den informasjonen vi trenger for å besvare kontrollspørsmålet. Vi skal altså allerede nå identifisere mulige informasjonskilder. Dette kan være henvisninger til bestemte dokumenter, intervju med rektor og andre kilder. Jo mer konkrete kontrollspørsmålene er, jo enklere vil det være å fylle ut denne kolonnen.

Hvilke undersøkelser og kilder som kan være relevante, og hvilke krav som stilles til forsvarlig utredning av saken, er temaet under klargjøre sakens faktiske forhold.

De undersøkellesmetodene og kildene som vi lister opp i kontrollskjemaet, begrenser imidlertid ikke hvilke undersøkelser vi faktisk må gjøre når tilsynet er i gang. Uansett hva vi skriver i kontrollskjemaet når vi forbereder saken, må vi gjøre de undersøkelsene som er nødvendige i det enkelte tilsynet for å kunne besvare kontrollspørsmålene.

Eksempler på kilder:

- Tilstandsrapport
- Enkeltvedtak
- Egenvurderinger
- Spørreskjema
- Intervjuer

Informasjonskildene vi identifiserer når vi lager kontrollskjemaet, er viktige for å kunne lage brev om åpning av tilsyn og ta stilling til om vi skal gjennomføre intervjuer eller andre stedlige undersøkelser som en del av tilsynet.

Utdyping av lovkravet

Den siste kolonnen i kontrollskjemaet er satt av til informasjon om hva som skal til for å kunne besvare kontrollspørsmålet med ja eller nei. Denne kolonnen kaller vi "utdyping av lovkravet".

Hvordan vi skal vurdere faktum opp mot de rettslige kravene, herunder generelt om bevisvurdering, er et eget tema.

Innholdet i kolonnen i kontrollskjemaet skal være et supplement til dette, og gi oss hjelp til å vurdere faktum opp mot det aktuelle kontrollspørsmålet.

Vi kan bruke kolonnen til for eksempel å utdype ord eller begreper i kontrollspørsmålet og sette inn eksempler eller på andre måter tydeliggjøre grensen mellom lovlig og ikke lovlig, altså ja- og nei-svarene.

Til kontrollspørsmålet «Er ordensreglementet gjort kjent for elevene og foreldrene?» kan vi formulere følgende bevisvurdering:

Ordensreglementet kan for eksempel gjøres kjent for elevene og foreldrene ved å gå igjennom reglementet i klassene og sende det hjem. Dersom ordensreglementet har vedlegg, for eksempel et IKT-reglement, må det gå klart frem av ordensreglementet at vedlegget også er en del av reglementet.

Klargjøre egenvurderingsskjema og RefLex

RefLex er et nettbasert verktøy som skal gi barnehagene, skolene og kommunene hjelp til å vurdere om deres praksis er i samsvar med regelverket innenfor utvalgte temaer. Når vi fører tilsyn med et tema som ligger i RefLex, skal vi be dem fylle ut en egenvurdering i RefLex hvis vi skal benytte egenvurdering i tilsynet. Dersom temaet ikke er tilgjengelig i RefLex, kan vi selv lage egenvurderingsskjema til bruk i tilsynet.

Både RefLex og andre egenvurderingsskjemaer skal inneholde spørsmål for egenvurdering som barnehagene, skolene eller kommunen skal besvare. Egenvurdering er et alternativ eller supplement til redegjørelser eller intervjuer. Egenvurdering i tilsyn øker læringseffekten av tilsynet fordi flere blir involvert og gjort kjent med kravene i regelverket. Egenvurderingsspørsmålene skal være knyttet til kravene i regelverket, og være egnet til å gi oss informasjon som kan brukes til å besvare kontrollspørsmålene våre. Vi skal utforme alle egenvurderingsspørsmålene som ja/nei-spørsmål, på samme måte som kontrollspørsmålene.

Alle barnehageeiere, barnehagemyndigheter, skoler og skoleeiere har tilgang til RefLex på reflex.udir.no. De bruker samme brukernavn og passord som i BASIL eller Skoleporten når de skal logge inn i RefLex.

Et egenvurderingsskjema kan være utformet på ulike måter, og vi kan bruke egenvurderingsskjemaer til ulike målgrupper. For eksempel kan ledelse og ansatte få ulike skjemaer. Det vil likevel alltid være kommunen som både mottar og sender tilbake skjemaene til oss, også i RefLex. Dersom egenvurderingsskjemaene som kommunen sender inn i RefLex er mangelfullt utfylt, kan vi returnere dem i RefLex og be dem legge inn flere opplysninger.

Når vi utformer egenvurderingsspørsmål, må vi ta hensyn til målgruppen for spørsmålene. Vi bør for

eksempel unngå å bruke interne begreper eller uttrykk fra loven som ikke nødvendigvis alle kjenner. Spørsmålene bør vi dessuten utforme slik at de i størst mulig grad er relatert til den rollen som målgruppen har.

Vi kan **spørre rektor** om:

Sikrer du at undervisningspersonalet knytter opplæringens innhold til kompetansemål i det enkelte faget?

Vi kan **spørre lærerne** på skolen:

Sikrer rektor at du knytter opplæringens innhold til kompetansemål i det enkelte faget?

Mal for egenvurderingsskjema er tilgjengelig under vedleggene til Metodehåndboken. Skjemaet har fire kolonner: én kolonne for spørsmålet, én for ja- eller nei-svaret, én kolonne der svaret skal begrunnes eller redegjøres for, og en siste kolonne der de som fyller ut skjemaet, kan vise til dokumenter, hendelser eller lignende som bekrefter eller understøtter svarene. I tillegg skal vi lage veiledningstekst til spørsmålene. Veiledningsteksten skal alltid vise til hjemmelen for kravet.

I tilsyn skal den som fyller ut skjemaet, svare ja eller nei, redegjøre for svaret og sende inn dokumentene som svarene viser til.

Undersøkelsesfasen

Åpning av tilsynet

Åpningsbrev

Vi åpner som regel tilsynet med et brev.

Vi sender som regel et brev til kommunen der vi åpner tilsynet. Maler for slike brev er tilgjengelig under vedleggene til Metodehåndboken.

Det er ikke et krav om at vi må åpne tilsynet med et åpningsbrev. Dette er noe vi gjør av praktiske årsaker, for eksempel fordi vi ønsker at kommunen skal sende inn dokumentasjon, og fordi vi ønsker at kommunen skal

få informasjon om at vi har åpnet tilsyn.

Informasjon om tilsynet til elever og foreldre

Vi skal sende ut informasjon om tilsynet til alle elever og foreldre.

Formålet er å gjøre elever og foreldre ved barnehager og skoler kjent med at vi skal gjennomføre tilsyn med kommunen, og hva som er temaet for tilsynet.

Ved at vi informerer elever og foreldre, gjør vi det mulig for dem å ta kontakt med oss hvis de har informasjon som kan være relevant i tilsynet.

Når saken er tilstrekkelig opplyst i forberedelsesfasen

Vi bør varsle pålegg om retting med én gang når vi er sikre på at saken er tilstrekkelig opplyst allerede i forberedelsesfasen.

Det er ikke et krav at vi må åpne tilsynet med et åpningsbrev.

Noen ganger har vi allerede i forberedelsesfasen tilstrekkelig informasjon til å konkludere med regelverksbrudd. For eksempel kan vi ha informasjon fra kommunens rapportering til oss som viser at kommunen ikke oppfyller retten til plass i barnehage. I slike saker vil et brev om åpning av tilsyn bare forsinke prosessen og føre til at det tar lengre tid før kommunen retter regelverksbruddet.

Vi må sørge for at saken er opplyst så godt som mulig før vi varsler pålegg om retting. Vi har et selvstendig ansvar for å opplyse saken. I mange tilfeller vil det være naturlig å innhente en redegjørelse eller andre opplysninger fra kommunen for å kunne si at saken er forsvarlig utredet.

Når saken er tilstrekkelig opplyst, bør vi varsle pålegg om retting uten å gå veien om åpning av tilsyn gjennom et åpningsbrev. Dette gjør vi gjennom et eget brev med varsel om pålegg om retting, se mal under vedlegg til Metodehåndboken.

Brevet må inneholde de samme opplysningene som en foreløpig tilsynsrapport, men er ofte kortere ettersom det som regel omfatter et avgrenset tema.

Vi ivaretar kommunens rett til kontradiksjon gjennom varselet om pålegg om retting ved at kommunen kan uttale seg om våre vurderinger og konklusjoner.

Etter at vi har varslet mulige pålegg og gitt kommunen mulighet til å uttale seg, må vi gi kommunen anledning til å rette før vi vedtar et eventuelt pålegg om retting. Dette gjør vi gjennom et eget brev med

rettefrist til kommunen. Brevet må inneholde de samme opplysningene som en endelig tilsynsrapport.

Innhenting av opplysninger fra kommunen

Kommunen er nærmest til å vite hvilke opplysninger som er aktuelle for tilsynet. Vi skal bare be om opplysninger som er nødvendige for å besvare kontrollspørsmålene i tilsynet.

Tre uker er som regel en rimelig frist for kommunen til å sende inn opplysningene.

Vi ber kommunen gi oss opplysninger og dokumenter samtidig som vi åpner tilsynet. Kommuneloven § 60 c er hjemmelen for å kreve opplysninger fra kommunen. Vi har rett til å få opplysninger uavhengig av taushetsplikten til de ansatte. Forvaltningsloven § 14 om klagerett ved pålegg om å gi opplysninger gjelder ikke overfor kommuner.

Vi skal bare be om opplysninger og dokumenter som ikke er tilgjengelig for oss andre steder, og som er nødvendig for å besvare kontrollspørsmålene i tilsynet. Både av hensyn til kommunen og oss selv, er det viktig at vi begrenser oss til det som faktisk besvarer kontrollspørsmålene våre.

Vi bør beskrive innholdet i dokumentasjonen vi ber om, og ikke hva vi tror navnet på dokumentene er.

Vi bør understreke at kommunen i all hovedsak skal sende inn eksisterende dokumentasjon og ikke lage noe kun for tilsynet sin del. I noen tilfeller er det nyttig å be kommunen redegjøre for praksis og gjerne underbygge redegjørelsen med dokumentasjon. For noen temaer er egenvurdering tilgjengelig i RefLex.

Når vi ber om et utvalg av samme type dokumenter, for eksempel kopier av vedtak, må vi spesifisere kriterier for utvalget avhengig av om vi ønsker et representativt utvalg, stikkprøver eller bare de med et bestemt innhold. Med mindre vi har behov for innsyn i opplysninger knyttet til for eksempel bestemte elever, skal vi gjøre oppmerksom på at dokumentene ikke må inneholde taushetsbelagte opplysninger.

I brevet skal vi sette en frist for når kommunen skal ha sendt inn dokumentasjonen. Fristen skal være slik at kommunen har rimelig tid til å finne frem eller utarbeide den nødvendige dokumentasjonen. Tre uker vil som regel være en rimelig frist for kommunen. Dersom vi ber om svært mye dokumentasjon, eller at kommunen må forberede dokumentasjon til tilsynet, kan vi gi en lengre frist.

Det kan være lurt å be kommunen lage en innholdsfortegnelse eller annen oversikt over dokumentasjonen de sender til oss.

Formøte

Vi har formøte når det er hensiktsmessig både for kommunen og oss.

Det kan det være aktuelt å ha et formøte med kommunen. Vi skal bare gjennomføre formøtet når vi mener nytten er klart større enn kostnaden i tid og arbeid. Vi må ta hensyn til både kommunens og vår egen ressursbruk. Det er viktig å regne med tid til forberedelse, reise og eventuelt etterarbeid, og ikke bare den tiden møtet faktisk tar.

Et formøte kan være aktuelt både ved skriftlige og stedlige tilsyn. Ved stedlige tilsyn har vi som regel et åpningsmøte. Vi må vurdere om åpningsmøtet kan erstatte behovet for et formøte.

Hvis vi bestemmer oss for å ha et formøte, må vi tenke på:

- **Tema?** Typiske emner er bakgrunn for valg av tilsynstemaet, hvordan vi gjennomfører tilsynet og hvilken dokumentasjon vi vil ha av kommunen. Formøtet kan være en arena der kommunen orienterer om sitt arbeid og eventuell egenkontroll av det aktuelle temaet. Kommunens presentasjon av seg selv og sitt arbeid kan være nyttig for oss i den videre planleggingen og gjennomføringen av tilsynet.
- **Tidspunkt?** Normalt legger vi formøtet etter at vi har åpnet tilsynet, og før fristen for innsending av dokumentasjonen utløper.
- **Hvor?** Det er vanlig at vi holder formøtet hos kommunen, men det er ikke noe i veien for at vi holder det hos oss. Videomøter kan være et alternativ til fysisk møte. Når vi avgjør hvor vi vil holde møtet, bør vi ta hensyn til hvem vi ønsker skal delta.
- **Deltakere?** Vi må tilpasse deltakerne etter temaet for møtet. Det er nyttig at den kommunale sektorledelsen er med sammen med andre ansvarlige i kommuneadministrasjonen og berørte enhetsledere. Kontaktpersonen for tilsynet er en selvsagt deltaker. Vi kan invitere andre virksomheter i samme kommune.

Vi kan invitere flere kommuner til formøtet for å utvide effekten av tilsynet.

Når vi skal gjennomføre samme tilsyn med flere kommuner, eller der det er et tett regionalt samarbeid, kan det være aktuelt å ha et felles formøte. Felles møter med flere kommuner er mer tidseffektivt for oss, men det kan gå på bekostning av nødvendig oppmerksomhet på den enkelte kommunen.

Noen ganger kan det være aktuelt å invitere kommuner hvor vi ikke skal gjennomføre tilsyn. På den måten får

flere kommuner informasjon om det aktuelle tilsynstemaet. Kommunene kan dermed bruke informasjonen fra formøtet til å vurdere egen praksis. For ytterligere å øke læringseffekten for andre kommuner, kan vi invitere de samme kommunene på et eventuelt sluttmøte.

Klargjøre sakens faktiske forhold

Vi skal opplyse saken slik at vi på en forsvarlig måte kan besvare kontrollspørsmålene i tilsynet.

Vi har flere kilder og metoder for å få tak i den relevante informasjonen.

Vi må ha tilstrekkelig informasjon om kommunens praksis for å kunne konkludere på kontrollspørsmålene. Vi må finne frem til aktuelle informasjonskilder og hvordan vi mest mulig effektivt kan skaffe informasjonen.

Krav til forsvarlig utredning av saken

Det fremgår av forvaltningsloven § 17 at vi skal opplyse saken så godt som mulig før vi fatter vedtak. Hva som er godt nok, vil avhenge av kompleksiteten i saken og betydningen av vedtaket. Vi må konkludere på et riktig faktisk grunnlag, og med en saklig og objektiv vurdering av alle relevante momenter i tilsynet. Vedtaket i en tilsynssak kan få stor betydning.

Vi må vurdere hva vi trenger å vite om kommunens praksis for å besvare hvert enkelt kontrollspørsmål. Vi må ta stilling til hvor grundig informasjonen må være og hvor stort omfang av informasjon vi trenger for å være trygge på at vi har et riktig bilde av praksisen i kommunen. Vi må avveie informasjonsbehovet vårt mot hensynet til hva som er praktisk gjennomførbart og effektiv ressursbruk for kommunen og oss. Generelt kan vi si at saken er tilstrekkelig opplyst når vi med rimelig sikkerhet kan vurdere og konkludere på alle kontrollspørsmålene, og at ytterligere opplysninger trolig ikke vil endre konklusjonene våre.

Informasjonskilder og måter å få informasjon på

Vi har bare behov for informasjon som er relevant for de rettslige problemstillingene i tilsynet. Vi må derfor ta stilling til hva vi trenger å vite om kommunens praksis for å kunne konkludere på kontrollspørsmålene i hvert enkelt tilsyn.

Det er nødvendig for oss å ha kunnskap om sektoren og kommunene når vi skal finne frem til kildene som kan gi oss informasjon for å besvare kontrollspørsmålene. Hvis vi er i tvil om hvor vi kan finne den relevante informasjonen, kan vi kontakte kommunen direkte.

I tabellen under er det en liste over ulike typer kilder til informasjon og hvordan vi kan innhente den. Tabellen er ikke ment å være uttømmende.

Kilder for tilsyn

Informasjonskilder	Metode for innhenting
Opplysninger fra statistikk og innrapportering, for eksempel BASIL, GSI, KOSTRA, Skoleporten og Elevundersøkelsen.	<ul style="list-style-type: none">• Oppslag i aktuell database
Dokumenter fra kommunen, for eksempel planer, reglementer, vedtak, rapporter, budsjett og regnskap.	<ul style="list-style-type: none">• Fra kommunen• Søk på aktuelle nettsider
Informasjon fra de som er berørt og som dermed kan gi opplysninger som viser hvordan praksis er, for eksempel ansatte i kommuneadministrasjonen, barnehagestyrere, skoleledere, ansatte i barnehager og skoler, elever og foreldre.	<ul style="list-style-type: none">• Skriftlige redegjørelser• <u>Egenvurderinger</u>• <u>Spørreskjemaer</u>• <u>Intervjuer</u>
Informasjon fra befaring og stedlig besøk, for eksempel ved å se anlegg, stikkprøver i elevmapper og oppslag i datasystemer.	<ul style="list-style-type: none">• <u>Befaring og andre stedlige undersøkelser</u>
Informasjon fra vår risikovurdering, for eksempel informasjon fra tidligere tilsyn, områdeovervåking, klagesaker og meldinger.	<ul style="list-style-type: none">• Søk i egne arkiver og internett

For å få et fullstendig bilde av kommunens praksis og kunne oppfylle kravet om en forsvarlig utredning av saken, trenger vi ofte mer enn én informasjonskilde per kontrollspørsmål. Vi må passe på å velge informasjonskilder som sikrer representativitet for kommunens praksis.

Vurderingen av ulike opplysninger, og vekt og verdi av kilder, er et eget tema.

Vi skal velge den mest ressurseffektive måten å innhente informasjon på

For å være mest mulig ressurseffektiv for kommunen og oss selv, skal vi i størst mulig grad bruke eksisterende informasjon. Dette kan være informasjon som er tilgjengelig på internett og i offentlige registre, og dokumenter kommunen i utgangspunktet skal ha.

Ettersom vi har en plikt til å opplyse saken, kan det likevel være at vi må hente inn flere opplysninger enn de

som allerede eksisterer. Det kan være vi må opplyse saken gjennom å kreve redegjørelser, egenvurderinger, eller ved å gjennomføre intervjuer eller befaring. Vi kan forsvare ressursbruken vi pålegger kommunen og andre berørte, dersom det hjelper oss til å opplyse saken godt nok til å kunne besvare kontrollspørsmålene.

Både i tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet og direkte med barnehageeierne, har vi gjennom barnehageloven § 9 siste ledd rett til å hente inn informasjon fra barnehagene, både kommunale og private. Vi har rett til innsyn i dokumenter uten hinder av taushetsplikten. I våre tilsyn med kommunene som barnehagemyndighet, gjelder kommuneloven § 60 c på samme måte som på opplæringsområdet, se neste avsnitt.

På opplæringsområdet har vi gjennom kommuneloven § 60 c rett til å kreve de opplysningene som er nødvendige for å gjennomføre tilsynet. Denne retten gjelder likevel bare overfor kommunen og de ansatte i kommunen. Vi kan ikke kreve redegjørelser, utfylling av spørreskjemaer eller intervjuer av andre enn de ansatte i kommunen. Hvis vi ønsker opplysninger fra foreldre, elever eller andre, kan vi bare be om dette.

Vi skal involvere barn når de kan bidra til å besvare kontrollspørsmålene i tilsynet

Siden barn har rett til å bli hørt, skal vi alltid bruke dem som informasjonskilde der de kan bidra med informasjon. Vi må avveie involveringen ut ifra barnas alder og modenhet.

Hovedregelen er at vi skal involvere barn når informasjon fra dem kan bidra til å besvare kontrollspørsmålene i tilsynet. Det er flere temaer der barn kan være en kilde til informasjon, for eksempel skolens arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø og skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Det er derimot lite aktuelt å involvere barn når vi undersøker kravene til politiattest eller krav til offentlig utlysning av stillinger.

Når vi skal ta stilling til hvordan vi skal hente inn opplysninger fra barn, må vi vurdere hvordan vi kan få informasjon direkte fra barna og om vi har informasjonskilder som indirekte kan si noe om hvordan barna opplever situasjonen. Når temaet angår barna direkte og barna er gamle nok, bør vi bruke dem som en direkte kilde gjennom intervjuer eller spørreskjemaer.

Barn blir indirekte involvert når vi bruker opplysninger fra Elevundersøkelsen eller gjennomfører intervjuer med og spørringer til foreldre. Barn kan dessuten bli representert gjennom ulike organer, for eksempel elevrådet, kommunale ungdomsråd, barnas kommunestyre og ungdommens fylkesting.

Vi skal gjennomføre stedlig tilsyn når det er nødvendig for å besvare kontrollspørsmålene i tilsynet

Vi skal bare gjennomføre stedlig tilsyn når det er nødvendig for å opplyse saken. I vurderingen må vi se på om redegjørelser, egenvurderinger og spørreskjemaer kan gi like god informasjon som intervjuer. Vi bør vurdere praktiske alternativer til et stedlig besøk, for eksempel videomøter.

Ofte tar vi stilling til behovet for et stedlig tilsyn når vi planlegger tilsynet. Det er likevel ikke noe i veien for at vi endrer dette underveis. Det avgjørende er at vi får opplyst saken så godt som mulig før vi konkluderer.

Innsyn i dokumentasjon

Taushetsbelagte opplysninger

Opplysninger om noens personlige forhold og enkelte drifts- og forretningsforhold er taushetsbelagte, og vi skal derfor unnta slike opplysninger fra innsyn, jf. offentlighetsloven § 13, jf. forvaltningsloven § 13. I enkelte tilfeller kan vi unnta resten av dokumentet etter offentlighetsloven § 12.

Interne dokumenter hos barnehager, skoler eller kommuner

Interne dokumenter som for eksempel referater fra personalmøter, interne notater og beskjeder i konkrete saker, kan unntas fra innsyn etter offentlighetsloven § 14.

Vi kan unnta interne dokumenter fra innsyn selv om barnehagen, skolen eller kommunen har sendt dem til oss i forbindelse med et tilsyn, jf. punkt 7.2.5 i veilederen til offentlighetsloven. Vi skal ta hensyn til barnehager, skoler og kommuner sitt behov for å gjøre interne vurderinger og nedtegninger underveis i håndteringen av saker.

Dersom et dokument oppfyller vilkårene i offentlighetsloven § 14, kan vi unnta hele dokumentet fra innsyn. Vi må likevel vurdere om vi skal gi merinnsyn etter § 11.

Egenvurdering i tilsyn

I tilsyn kan vi både se på egenvurderinger som barnehagen, skolen og kommunen har fylt ut på eget initiativ, og vi kan be dem svare på en egenvurdering som del av vår opplysning av saken. Når vi fører tilsyn med et tema som ligger i RefLex, skal vi be dem fylle ut en egenvurdering i RefLex.

I tilsyn skal den som svarer, svare ja eller nei, redegjøre for svaret og sende inn dokumentene som svarene viser til.

[Les mer om RefLex og egenvurdering.](#)

Innsyn i egenvurderinger

Egenvurderinger utarbeidet i tilsyn

Dokumentasjon som kommunen har utarbeidet i forbindelse med tilsyn, er som hovedregel ikke interne dokumenter som vi kan unnta fra offentligheten etter offentlighetsloven § 14. Dersom en egenvurdering er fylt ut i tilsynet for å gi fylkesmannen opplysninger om barnehagens, skolens eller kommunens praksis, er ikke det et dokument som er utarbeidet til internt bruk for skolen eller kommunen.

Selv om egenvurderingen ikke kan anses som et internt notat, har vi plikt til å unnta taushetspliktige opplysninger, jf. offentlighetsloven § 13, jf. forvaltningsloven § 13.

Opplysninger om hvem som har informert oss om mulige brudd på regelverket, gjelder noens personlige forhold. Opplysningene er derfor taushetsbelagte etter forvaltningsloven § 13 første ledd. Vi har plikt til å ivareta hensynet til meldere, og deres behov for beskyttelse. Vi skal derfor sørge for at det ikke blir kjent hvem som har informert oss om mulige brudd på regelverket.

Siden det kun er taushetsbelagte opplysninger vi skal unnta fra innsyn, kan vi ikke unnta hele egenvurderingen med mindre vi har hjemmel for det. Hvorvidt vi kan unnta hele dokumentet, må vi vurdere etter offentlighetsloven § 12 i hvert enkelt tilfelle.

Egenvurderinger som bare har blitt brukt internt

Egenvurderinger som skolen, barnehagen og kommunen har brukt internt for å vurdere egen praksis innenfor et tema, er interne dokumenter som kommunen kan unnta fra innsyn etter offentlighetsloven § 14.

Skjemaene er interne selv om barnehagen eller skolen har sendt dem til andre i kommunen, eller til fylkesmannen i forbindelse med tilsyn.

At kommuner, barnehager og skoler sender et internt dokument til et tilsynsorgan i forbindelse med en tilsynssak, medfører ikke at adgangen til å gjøre unntak fra offentlighet går tapt, jf. punkt 7.2.5 i veilederen til offentlighetsloven.

Dersom et dokument oppfyller vilkårene i offentlighetsloven § 14, kan vi unnta hele dokumentet fra innsyn. Vi må likevel vurdere om vi skal gi merinnsyn etter § 11.

Egenvurderinger som har blitt fylt ut og brukt internt før det ble åpnet tilsyn, skal vi altså anse som interne dokumenter selv om de blir sendt til fylkesmannen i forbindelse med et tilsyn. Hvis vi praktiserer stor grad av meroffentlighet på dette området, kan vi motvirke at barnehager, skoler og kommuner har en åpen dialog når de jobber med egenvurderinger som en del av sitt forbedringsarbeid.

Andre grunnlag for unntatt eller utsatt offentlighet

Vi kan unnta fra innsyn opplysninger når det er påkrevd fordi innsyn vil motvirke våre kontrolltiltak og pålegg, jf. offentlighetsloven § 24 første ledd. At offentlighet generelt gjør det vanskelig å få oppriktige svar i egenvurderingene, er ikke nok til å unnta fra innsyn. For å kunne bruke denne bestemmelsen til å unnta innsyn, må vi vise at innsyn vil motvirke arbeidet med tilsynet.

Vi kan vurdere å unnta egenvurderinger fra offentlighet inntil saken er avgjort, jf. offentlighetsloven § 24 andre ledd andre punktum. Bestemmelsen gjelder dokumenter om brudd på regelverket. Det er ikke et krav at det faktisk har skjedd et brudd på regelverket. Formålet med opplysningene må være å avklare om det har skjedd et brudd. Når vi ber barnehager, skoler eller kommuner om å fylle ut og sende inn egenvurderinger, gjør vi det for å undersøke om de oppfyller rettslige krav. Etter en konkret vurdering kan vi bruke bestemmelsen

som hjemmel for å unnta egenvurderinger fra innsyn inntil saken er avgjort. Se punkt 8.10 i veilederen til offentlighetsloven for mer informasjon.

Spørreskjemaer

Gjennom spørreskjemaer kan vi nå mange personer og sikre bedre representativitet. Vi må tilpasse spørsmålene til målgruppen. Vi må kunne bruke svarene når vi skal besvare kontrollspørsmålene i tilsynet.

Et spørreskjema er et oppsett av spørsmål som mottakeren skal besvare uten ytterligere redegjørelse. Spørreskjemaer kan være et alternativ eller supplement til redegjørelser, egenvurderingsskjemaer eller intervjuer.

Svarene skal være egnet til å gi informasjon som vi kan bruke til å besvare kontrollspørsmålene. Et spørreskjema er særlig aktuelt for å nå mange personer og for å sikre representativitet. Vi bruker spørreskjemaer for å hente relativt standardiserte opplysninger fra en stor gruppe. Dette kan for eksempel være hele lærergruppen ved en skole, én eller flere klasser med elever, styrerne i alle barnehagene, eller foreldre.

Det er frivillig for elever og foreldre å besvare våre spørreskjemaer. Det kan være nyttig å lage en informasjonstekst til elever og foreldre. Vi kan ta utgangspunkt i det samme som gjelder for intervjuer med elever.

Vi må formulere spørsmålene ut ifra målgruppen. I spørsmål til elever og foreldre bør vi unngå faguttrykk, og vi bør ta hensyn til barnas alder.

Stedlige tilsyn

Gode stedlige tilsyn krever at vi forbereder oss godt. Hvilke aktiviteter vi gjennomfører, skal styres av hvilke opplysninger vi trenger.

I de fleste tilfeller har vi bestemt at vi skal gjennomføre et stedlig tilsyn allerede før vi sender ut brev om åpning av tilsyn. Det er likevel ikke noe i veien for at vi bestemmer oss for bytte til et stedlig tilsyn, selv om vi opprinnelig varslet et skriftlig tilsyn. Det kan hende at vi under gjennomgangen av den innsendte dokumentasjonen finner ut at vi trenger å hente inn informasjon gjennom intervjuer, eller at vi av andre årsaker vil besøke administrasjonen eller virksomheter i kommunen.

Dersom den skriftlige dokumentasjonen fullt ut besvarer kontrollspørsmålene, er det ikke nødvendig at vi gjennomfører et stedlig tilsyn.

Temaet for dette kapitlet er hvordan vi skal gå frem når vi gjennomfører et stedlig tilsyn.

Forberedelse av et stedlig tilsyn

Den viktigste forberedelsen vi skal gjøre, er å gjennomgå de dokumentene som kommunen har sendt inn, og annen relevant informasjon om kommunen som vi allerede har tilgang til. Vi kan for eksempel gjøre oss kjent med kommunens nettsted, organisasjonskart, BASIL og GSI.

Det viktigste spørsmålet vi må ta stilling til før vi drar på et stedlig tilsyn, er hvilken informasjon vi trenger for å kunne besvare kontrollspørsmålene. Informasjonen styrer hvem vi skal snakke med, hva vi skal spørre om, hvilke andre informasjonskilder vi bør se på, om vi skal be kommunen forberede noe spesielt, og ikke minst hvor mye tid vi trenger for å gjennomføre det stedlige tilsynet.

Informasjonskilder det kan være nødvendig å se på under det stedlige tilsynsbesøket, kan for eksempel være elevmapper eller systemer for fraværsføring, og skriftlige tilbakemeldinger på prøver.

Før det stedlige tilsynet bør vi lage ulike arbeidsdokumenter som intervjuguider, planer for gjennomgang av andre informasjonskilder og lignende.

Vi må lage et program for besøket med tidspunkt for eventuelt åpningsmøte, intervjuer, befaringer og gjennomgang av dokumentasjon, systemer eller lignende. Det er viktig at vi legger inn tid til avslutning og forberedelse av de ulike aktivitetene, og tid til oppsummering og diskusjon oss imellom.

Vi skal som hovedregel sende programmet til kommunen senest én uke før besøket. Vi må gi beskjed om andre praktiske forhold som er viktige for å gjennomføre det stedlige tilsynet. Dette kan for eksempel være hvor mange eller hvor store rom vi trenger, hvem vi ønsker skal delta på åpningsmøtet, om det må være prosjektør for å vise frem presentasjoner, og andre praktiske avklaringer. Da kan kommunen forberede besøket og blant annet sørge for at alle vi vil snakke med, er tilgjengelig.

Åpningsmøte

Ved oppstart av et stedlig tilsyn er det vanlig å holde et åpningsmøte. Behovet for et åpningsmøte, formen, innholdet og lignende må vi vurdere i hvert enkelt tilsyn. Vi må veie nytten opp mot både vår og kommunens ressursbruk. Har vi for eksempel hatt et formøte, eller det bare er få personer vi skal intervjuer, er det kanskje ikke nødvendig med et åpningsmøte. I slike tilfeller kan vi i stedet starte intervjuene med å gi samme informasjon som vi normalt gir i et åpningsmøte.

På et åpningsmøte snakker vi ofte til personer som ikke har deltatt i tilsyn før, og som kanskje er

usikre på hva som skal skje.

Vi må derfor tenke på språkbruken vår, og unngå juridisk eller tilsynsteknisk språk i størst mulig grad. Vi må få frem at vi er der for å hente inn opplysninger til bruk i tilsynet. Det blir mye lettere for oss å få den informasjonen vi trenger hvis de vi snakker med skjønner hvorfor vi er der, og forstår hva vi sier.

Dersom vi har bestemt oss for å holde et åpningsmøte, må vi ta stilling til følgende spørsmål:

- **Tema?** Hensikten med åpningsmøtet er å sikre at alle vi skal intervjuer, får nødvendig informasjon før vi gjennomfører intervjuene. I et åpningsmøte bør vi informere om formålet med tilsynet, tilsynets tema og avgrensning og kort om regelverket. Vi skal være åpne om hvilke rettslige krav vi skal kontrollere i tilsynet. Vi bør informere om hvordan tilsynet vil bli gjennomført. Det er viktig å legge vekt på hva som vil skje i intervjuene. Vi bør informere om vår funksjon og våre arbeidsoppgaver, og ikke forvente at dette er kjent for alle som deltar. Vi må sette av tid til spørsmål fra de som deltar. Et åpningsmøte varer vanligvis 30-60 minutter.
- **Tidspunkt?** Det er som regel naturlig å starte det stedlige tilsynet med et åpningsmøte.
- **Hvor?** Det er vanlig at vi holder åpningsmøtet hos kommunen eller på skolen, men det er ikke noe i veien for at vi har det i andre lokaler, for eksempel hos oss eller i et leid lokale. Videomøter er et alternativ dersom kommunen har mulighet for det.
- **Deltakere?** Vi inviterer de som skal delta i tilsynet. Det er vanlig at kommunens administrasjonssjef, kommunal sektorledelse og relevante enhetsledere deltar. Vi kan invitere elever som vi skal ha intervjuer med. Det kan imidlertid være en fordel å ha et eget møte med elevene. Da kan vi tilpasse informasjonen til dem. Dersom kommunen samtykker, kan vi invitere andre kommuner til å delta på åpningsmøtet.
- **Ett eller flere åpningsmøter?** Når vi fører tilsyn med flere enheter i samme kommune, for eksempel flere skoler, kan det være hensiktsmessig å gjennomføre et felles åpningsmøte, men separate åpningsmøter er et alternativ.

Intervjuer

Vi må opplyse saken så godt som mulig. Hvis dokumentasjonen ikke gir oss tilstrekkelig informasjon, må vi gjennomføre intervjuer.

I tilsynene våre trenger vi tilstrekkelig med opplysninger for å kunne besvare kontrollspørsmålene. Dersom dokumentasjonen alene ikke gir oss tilstrekkelig informasjon, må vi vurdere hvilke intervjuer vi skal gjennomføre.

Intervjuer er en måte å få opplysninger om hvordan praksisen er. For eksempel vil en rutine si noe om hvordan det skal være, mens intervjuet vil kunne fortelle oss om rutinen er kjent og blir fulgt. Opplysninger fra et intervju kan bekrefte, avkrefte eller utfylle opplysninger fra andre informasjonskilder.

Intervjuer gjennomfører vi som regel hos kommunen, eller på en utvalgt barnehage eller skole. Det er imidlertid ingenting i veien for at vi ber de vi skal intervjuer, om å komme til oss, eller at vi bruker videomøter eller andre tekniske løsninger for overføring av lyd og eventuelt bilde for å gjennomføre intervjuene.

Når vi forbereder og gjennomfører intervjuer, er det en del problemstillinger vi må ta stilling til:

Hvem og hvor mange skal vi snakke med?

Vi må ta stilling til hvem og hvor mange vi skal intervjuer ut fra hvilke spørsmål eller problemstillinger vi ønsker å få svar på. I utgangspunktet styres dette av hvilke kontrollspørsmål som ikke er tilstrekkelig besvart gjennom den skriftlige dokumentasjonen, eller som vi ønsker å få bekreftet.

Vi må vurdere hvilke opplysninger vi mangler, og hvem vi antar kan gi oss opplysningene. For eksempel er det naturlig å stille spørsmål til kommunens administrasjonssjef om overordnet informasjon knyttet til kommunens oppbygning, organisering og styringssystemer. Administrasjonssjefen sitter imidlertid vanligvis ikke med detaljkunnskap om forholdene innenfor hvert fagområde. For å få svar på slike spørsmål, må vi henvende oss til andre enn administrasjonssjefen, for eksempel den faglig ansvarlige i kommunen, til ledelsen ved barnehagen eller skolen, eller til det øvrige personalet.

Når vi velger ut personer til intervjuer, må vi tenke på hvilke roller og posisjoner i kommunen som kan sitte med den relevante informasjonen. Vi kan velge personer ut fra bestemte funksjoner, som for eksempel styrer, kontaktlærer, elevrådsleder, eller ut fra hvilke områder ansatte jobber med, for eksempel lærere for bestemte fag eller klasser. Har flere personer samme ansvarsområde, kan det være nødvendig å snakke med flere for å sikre representativitet. Dette gjelder for eksempel når vi skal velge blant ansatte.

Det kan være lurt å legge inn litt ledig tid i løpet av intervjudagen. Kanskje ønsker vi å prate med noen én gang til hvis vi får inn nye opplysninger som vi vil undersøke nærmere. Det kan være fornuftig å legge inn litt tid mellom intervjuene for små oppsummeringer av det vi har hørt og hva vi må få bekreftet eller spørre mer om i de neste intervjuene.

Det er ofte nødvendig å hente inn opplysninger fra barn og unge eller foreldre. Dersom vi ønsker å intervjuer foreldre, kan vi plukke ut hvem vi skal intervjuer etter tillitsverv eller lignende. Overfor barn, unge og foreldre skal vi understreke at deres bidrag er frivillig, og at det ikke vil bli kjent for andre enn oss at det er de som har gitt oss de aktuelle opplysningene. Siden det er frivillig for foreldre og deres representanter å møte til intervju, har de ikke krav på godtgjørelse for eventuelt tapt arbeidstid.

Elever har i mange tilfeller rett til å bli hørt i henhold til reglene i barnekonvensjonen artikkel 12. Artikkel 12 gir

barn en rett til å uttale seg om alle forhold som berører dem. Siden barn har rett til å bli hørt, skal vi alltid bruke dem som informasjonskilde der de kan bidra med informasjon. I tilsyn som berører barn og unge, skal vi derfor undersøke hva som er deres syn, og vi skal tillegge deres synspunkter vekt i samsvar med alder og modenhet. Se Veiledning til bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen.

Det er ikke krav om samtykke fra foreldre for å intervju barn og unge. Se mer om intervjuer med barn.

Vi kan be kommunen plukke ut hvem som skal intervjues. Lar vi kommunen velge, skal vi samtidig legge føringer for hvordan dette valget skal gjøres, for eksempel at vi ønsker å snakke med personer som arbeider med bestemte oppgaver eller elever på et bestemt trinn.

Ofte kan det være hensiktsmessig å ta en telefon til barnehagen, skolen eller kommunen for å undersøke hvem som kan gi oss informasjon om et tema.

Skal vi intervju éen person eller flere sammen?

Noen aktører er det som regel best å intervju alene. Typiske eksempler på dette er rådmenn, sektorledere, rektorer, barnehagemyndigheter og styrere eller andre i stillinger med et særskilt og selvstendig ansvar. Det samme gjelder hvis vi vet om personer som helst vil eller bør snakke med oss alene.

Hvis det er hensiktsmessig, kan vi intervju flere samtidig. Fordelen med gruppeintervju kan være at vi rekker å intervju flere, og dermed får inn flere opplysninger. Når vi har gruppeintervjuer, bør de vi intervjuer samtidig, være på samme nivå i organisasjonen. Ved gruppeintervjuer er det dessuten et poeng å forsøke å sikre at gruppen er så representativ som mulig.

Fordelene med gruppeintervju må avveies mot ulempene. For eksempel kan enkelte i gruppen blir passive eller tilbakeholdne, eller noen kan holde tilbake informasjon de ikke ønsker å dele med de øvrige i gruppen. Ved gruppeintervju risikerer vi at personer i gruppen bevisst eller ubevisst justerer seg etter hverandre, og at de derfor fremstår mer enige enn de egentlig er.

Intervjuer med barn, unge og foreldre kan vi holde i grupper, med mindre temaet for intervjuet er relatert til en enkeltsak. Barn kan ha med seg en voksen under intervjuet. Den voksne er med for å være en støtte for barnet, og ikke som en informasjonskilde for oss.

I hvilken rekkefølge skal intervjuene skje?

Opplysninger vi får i intervjuer, vil ofte kunne bekrefte, avkrefte eller utfylle opplysninger fra andre informasjonskilder. Når vi planlegger rekkefølgen på intervjuene, bør vi tenke på hvem som sannsynligvis har opplysninger om hva. Vi skal velge en rekkefølge som vi tror vil gi oss de opplysningene vi trenger på et hensiktsmessig tidspunkt. Vi trenger ikke følge linjen når vi gjennomfører intervjuene. Vi trenger for eksempel ikke å intervju ansatte etter intervjuer med administrasjonssjefen i kommunen eller andre i lederposisjoner.

Det kan ofte være nyttig å snakke med barn, unge og foreldre før intervjuer med ansatte. Samtidig kan vi ikke forvente at foreldre har mulighet til å komme midt på dagen. Kanskje bør vi derfor gjennomføre intervjuene før eller etter arbeidstid. Det kan komme frem opplysninger her som vi ønsker å undersøke nærmere gjennom intervjuer med for eksempel kommuneadministrativt personale, rektor eller styrer, lærere eller barnehageansatte.

Hva skal vi spørre om?

Spørsmålene i intervjuene skal ta utgangspunkt i kontrollspørsmålene. Dette sikrer at spørsmålene vi stiller, er relevante for de rettslige problemstillingene i tilsynet.

Kontrollspørsmålene egner seg som regel ikke som intervju spørsmål direkte. Når vi forbereder det stedlige tilsynet, er det derfor viktig å gjennomgå alle opplysningene vi har til nå, for å skaffe oversikt over hvilke kontrollspørsmål som ikke er tilstrekkelig besvart. Intervjuer skal brukes til å finne de svarene som mangler. Når vi lager intervjuguider eller lignende, må vi sørge for at vi spør om det som er relevant for å besvare de kontrollspørsmålene som gjenstår.

Vi tar utgangspunkt i kontrollspørsmålene når vi lager intervjuguiden. Vi kan imidlertid ikke bruke kontrollspørsmålene som intervju spørsmål direkte.

Vi må underveis i en intervjurekke ta stilling til når et forhold er tilstrekkelig dokumentert og utredet. Vi trenger ikke stille spørsmål om forhold som allerede er tilstrekkelig dokumentert gjennom andre intervjuer eller andre informasjonskilder.

Vi må være forberedt på at det kan komme frem opplysninger om alvorlige eller pågående krenkelser eller grenseoverskridende atferd. Slike opplysninger må vi følge opp, og vi må forsikre oss om at barnet som er utsatt for dette, får nødvendig oppfølging og beskyttelse.

Hvordan gjennomføre et godt intervju?

Å gjennomføre gode og målrettede intervjuer i tilsyn er utfordrende og krever trening.

Det finnes ulik litteratur og kurs som kan være til hjelp.

En veileder om intervjuteknikk, utviklet særlig for våre tilsyn, er tilgjengelig som vedlegg til Metodehåndboken.

Hvordan skal vi bruke opplysningene som kommer frem i intervjuene?

Normalt skal det ikke komme frem i tilsynsrapporten hvem som har sagt hva under et intervju. Det er som

regel ikke meningen at en bestemt person skal bli knyttet til et bestemt utsagn eller en opplysning.

Det kan likevel, i særlige tilfeller, være aktuelt å identifisere den som er intervjuet. Det kan være situasjoner der noen etter loven har en særlig sentral rolle, og at faktum i saken gjør det forsvarlig å identifisere vedkommende. For eksempel kan det hende at en uttalelse fra administrasjonssjefen, sektorsjefen eller barnehagefaglig ansvarlig er så sentral, at vi må trekke frem uttalelsen i rapporten for at vår vurdering og konklusjon skal være etterprøvbare.

Vi skal skrive ned og arkivere opplysningene som kommer frem i intervjuene

Vi skal skrive ned opplysningene som vi får i intervjuene. Notatene skal arkiveres. Personen som er intervjuet, skal få mulighet til å verifisere innholdet.

Vi kan unnta notatene fra innsyn.

Vi skal notere ned opplysningene som kommer frem i intervjuene. Dette gjør vi for å sikre skriftlighet og etterprøvbarehet. At opplysningene er nedtegnet, er viktig både for den som skal utføre tilsynet, og for bruk i en eventuell klagesak. Dokumentet med notatene er arkiverdig, og vi skal arkivere det på saken.

Notatene trenger ikke være omfattende. Det er tilstrekkelig at vi noterer oss relevante og vesentlige opplysninger for konklusjonene i tilsynet, og at vi kan finne igjen notatene i sakens dokumenter.

Vi bør tilpasse formen på notatene til det som er hensiktsmessig i den konkrete situasjonen. Det kan være et mer utfyllende notat, et notat med kulepunkter eller et annet format. Det viktige er at opplysninger som er relevante i saken, altså som besvarer kontrollspørsmål negativt eller positivt, er med i notatet.

De vi har snakket med, skal få vite hva som er notert og få anledning til å påpeke feil og mangler

De vi har intervjuet skal få vite hva som er notert, og få anledning til å kommentere det. Dette gjør vi for å skape trygghet om at det vi har notert ned, er riktig. Det vil si at vi får bekreftet innholdet.

Under et intervju må den som lytter, tolke den som snakker. Når de som har snakket med oss får vite hva vi har notert, blir de kjent med hvordan opplysningene ble tolket av den som hørte på. At personen som er intervjuet, får vite hva som er notert, kan være nyttig for å oppklare eventuelle misforståelser. Å få bekreftet det vi har notert fra intervjuet, er dermed en del av den plikten vi har til å utrede saken så godt som mulig.

Manglende bekreftelse av notatene fra intervjuene, får dessuten betydning for dokumentasjonsverdien av opplysningene.

Vi kan få bekreftet innholdet intervjunotater på forskjellige måter

Det finnes flere måter å få bekreftet om det vi har notert, er riktig. Vi må tilpasse fremgangsmåten til den konkrete situasjonen. Det avgjørende er at vi får formidlet hva vi har notert og får bekreftet at det er riktig.

Én måte er å lese opp det som er notert ned, gjerne på slutten av intervjuet. Dersom noe er feil eller upresist notert, kan vi rette opp notatet med en gang.

En annen måte er å skrive ut notatet rett etter intervjuet. Personen som ble intervjuet, får da anledning til å lese gjennom og eventuelt påpeke feil og mangler. Vedkommende kan gi tilbakemelding der og da, eller kan få en frist for å gi tilbakemelding senere.

Innsyn i intervjunotater

Taushetsbelagte opplysninger

Vi har plikt til å unnta taushetsbelagte opplysninger fra innsyn, jf. offentlighetsloven § 13, jf. forvaltningsloven § 13.

Opplysninger om hvem som har informert oss om mulige brudd på regelverket, gjelder noens personlige forhold. Opplysningene er derfor taushetsbelagte etter forvaltningsloven § 13 første ledd. Vi må sørge for at det ikke blir kjent hvem som har informert oss om mulige brudd på regelverket. Slike opplysninger kan vi også unnta fra partsinnsyn etter forvaltningsloven § 19 andre ledd bokstav b.

Siden det er de taushetsbelagte opplysningene vi skal unnta fra innsyn, kan vi ikke unnta hele notatet med mindre vi har hjemmel for det. Hvorvidt vi kan unnta hele notatet, må vi i slike tilfeller vurdere etter offentlighetsloven § 12 når det gjelder offentligheten og forvaltningsloven § 19 andre ledd bokstav b når det gjelder parten.

Intervjunotater er i utgangspunktet interne notater

Notater fra intervjuer vil som hovedregel være dokumenter utarbeidet for vår interne saksforberedelse. Vi kan unnta interne notater fra innsyn for parten etter forvaltningsloven § 18 a, og fra andre etter offentlighetsloven § 14. Begge lovbestemmelsene krever at vi vurderer meroffentlighet, jf. forvaltningsloven § 18 andre ledd og offentlighetsloven § 11.

Dersom intervjunotatet bare blir lest opp eller vist frem til personen vi intervjuet uten at vedkommende får kopi, er dokumentet fremdeles omfattet av unntaket fra innsyn etter offentlighetsloven § 14, se veilederen til offentlighetsloven punkt 7.2.5. Dokumentet anses i slike tilfeller for å være utarbeidet for den interne saksforberedelsen. Tilsvarende gjelder for innsynskrav fra parten, jf. forvaltningsloven § 18 a.

Intervjunotater som vi gir ut, er ikke lenger interne. Det betyr at vi ikke kan unnta dokumentet fra innsyn etter bestemmelsene i forvaltningsloven § 18 a og offentlighetsloven § 14. Det samme vil gjelde der personen vi intervjuet, har fått kopi av notatet fra intervjuet.

Særlig om intervjuer med barn og unge

Vi skal høre barn og unge i tilsyn som berører dem.

Intervjuer med barn og unge er mest aktuelt i tilsyn etter opplæringsloven. I noen tilfeller kan vi høre barna gjennom foreldre. Dette vil ofte være aktuelt for barnehagebarn.

Det er frivillig for barn og unge om de vil la seg intervju, og det er viktig at de reelt sett opplever det slik. Intervjuer med barn og unge vil i formen være mer som en samtale enn et ordinært intervju. Opplysningene fra dem skal vi bruke i våre vurderinger av lovlighet i likhet med opplysninger fra andre intervjuer.

Vi må ta stilling til hvem vi ønsker å intervju. Avhengig av temaet for tilsynet og spørsmålene vi ønsker svar på, kan det være aktuelt å intervju for eksempel elever som har posisjoner i elevrådet, bestemte klasser, elever som har vedtak om spesialundervisning. Alternativt kan vi gjøre tilfeldige utvalg fra ulike trinn eller grupper.

I forkant av intervjuene

I forkant av intervjuet med barn og unge skal vi gi informasjon om tilsynet og hvem vi er. Informasjonen skal som et minimum omfatte:

- **Informasjon om tilsynet:** Hva er tilsyn? Hvem er vi? Hvorfor gjennomfører vi tilsyn? Hvorfor vil vi snakke med dem?
- Få frem at det er **frivillig å delta**.
- Tilbud om å **ha med en voksen** på intervjuene.
- **Informasjon om temaet for intervjuet:** Hva kommer vi til å snakke om? Hva forventer vi at de kan svare på?
- Informasjon om at vi behandler **opplysningene** fra dem **fortrolig**, unntatt tilfeller der vi har plikt til å følge opp.
- Informasjon om **hvordan vi skal bruke opplysningene** vi får: At vi bruker opplysningene for å ta stilling til om det som skjer i barnehagen eller på skolen er lov eller ikke. Hvordan vi vil følge opp det som ikke er lov.

I tillegg kan det være hensiktsmessig å oppgi kontaktinformasjon til en person hos oss.

Vi skal minne om at det er frivillig å la seg intervju, at de kan trekke seg når som helst om de ønsker det, og at det ikke er noen svar som er «riktige» eller «gale».

Vi skal understreke at det ikke vil bli kjent for andre enn oss hvem som har gitt oss de forskjellige

opplysningene.

Gjennomføre intervjuer med barn og unge

Det er viktig at intervjuet blir en positiv opplevelse. Dette er vårt ansvar.

Å gjennomføre intervjuer med barn og unge krever trening. Det er viktig at intervjuet blir en positiv opplevelse for dem, og det er vårt ansvar at de så langt som mulig forstår hva de er med på og hvorfor.

Intervjuene kan foregå i grupper, men vi kan ikke ha gruppeintervjuer der det kan føre til at taushetsbelagte opplysninger blir kjent for andre. For eksempel må vi alltid intervjuer elever som har vedtak om spesialundervisning, enkeltvis.

Dersom vi intervjuer barn og unge enkeltvis, bør vi tenke særlig på hvor mange vi selv er, og de fysiske rammene rundt intervjuet. Barn og unge kan ha med seg en voksen dersom de ønsker det, for eksempel en forelder eller en lærer. Den voksne er med for å være en støtte for barnet, og ikke som en informasjonskilde for oss.

Fra vår side bør i utgangspunktet bare én person stille spørsmål. Det kan være enklere for barnet å forholde seg til én voksen.

En omvisning kan være en fin oppvarmingsøvelse til intervjuer med barn og unge. La dem vise oss rundt og vise frem det de er stolt av, eller det de er mindre fornøyd med.

Temaet for intervjuet skal være knyttet til tilsynstemaet, men vi må være åpne for at de vil snakke om andre ting. Det er viktig at vi ikke avviser dem, men samtidig må vi forsøke å hjelpe dem inn på temaer som er relevante for tilsynet.

Se [veileder om intervjuteknikk](#).

Vi må dessuten være forberedt på at barn kan fortelle oss om sensitive emner som alvorlige krenkelser eller lignende. Dette må vi ta på alvor og tåle å høre. **Opplysninger om alvorlige eller pågående krenkelser eller grenseoverskridende atferd må vi følge opp.** Vi har en forpliktelse overfor barn som har tort å fortelle oss om slike opplevelser. Vi må forsikre oss om at barn som er utsatt for dette, får den nødvendige oppfølgingen og beskyttelsen. I tillegg har vi i noen tilfeller plikt til å melde fra til barneverntjenesten.

Hvordan vi skal gjøre dette, må vi vurdere konkret. Avhengig av blant annet alvoret i situasjonen og tidsaspektet, må vi vurdere om vi skal involvere ansatte, foreldre eller andre.

Vi må være forberedt på at barn og unge kan ha spørsmål til oss. Dette kan gjelde tilsynets tema, eller andre ting. Noen ganger kan vi besvare slike spørsmål med en gang. Andre ganger må vi undersøke nærmere før vi kan svare. Dersom vi trenger tid for å kunne gi et tilstrekkelig svar, skal vi be om deres kontaktinformasjon og gi tilbakemelding så snart som mulig. Det er viktig at vi holder det løftet.

Når vi intervjuer barn og unge, er det viktig å skape en trygg og forutsigbar situasjon for dem. Vi må være ekstra observante, og vi må tenke nøye gjennom hva vi spør om og hvordan vi spør. De skal fritt få uttrykke sine synspunkter uten at vi griper inn eller styrer samtalen unødig. Vi skal unngå ledende eller konfronterende spørsmål.

Det sentrale er å få barn og unge til selv å sette ord på sine erfaringer, synspunkter og opplevelser. I hvilken grad opplysningene de gir oss er relevante og viktige for vårt tilsyn, avhenger ofte av vår evne til innlevelse og hvordan vi møter dem. Vi må vise en oppriktig interesse for dem og deres situasjon og opplevelser. De skal føle at de er viktige og betydningsfulle.

I gruppeintervjuer må vi dessuten være oppmerksomme på den sosiale situasjonen og samspillet dette innebærer.

Dersom barn og unge har med seg en voksen i intervjuet, skal denne personen ha status som observatør.

Det er ikke meningen at den voksne skal delta i intervjuet. Den voksne skal hverken informere eller stille spørsmål.

Avslutning av intervjuet og bruk av opplysningene

Vi må avslutte intervjuene med å takke barn og unge for innsatsen. Uansett hva som ble temaet for samtalen eller hvilke opplysninger som kom frem, skal vi sørge for at de sitter igjen med en opplevelse av at de har blitt hørt og tatt på alvor.

Vi skal ikke identifisere barn og unge i tilsynsrapporten. De er imidlertid en viktig kilde, og vi skal bruke opplysningene vi får i intervjuene som bevis i tilsynssakene våre. Se mer om intervjuenes dokumentasjonsverdi.

Se for øvrig hvordan vi håndterer overskuddsinformasjon og enkeltsaker som vi oppdager under tilsynet.

Se Veileder for fylkesmannens samtaler med barn og unge i barnevernsinstitusjoner, Helsetilsynet, Internserien 5/2017.

Annen informasjon vi kan hente inn ved stedlige tilsyn

På et stedlig tilsyn kan vi hente inn informasjon gjennom befaring av anlegg, tilgang til datasystemer eller gjennomsyn av dokumenter.

Vi kan bruke stedlige tilsyn til annen informasjonsinnhenting enn bare gjennomføring av intervjuer. Vi må planlegge informasjonsinnhenting. Vi har begrenset med tid, og vi må bruke tiden til aktiviteter som er nødvendige for å kunne vurdere kontrollspørsmålene i tilsynet.

Det er viktig at vi, så langt det er mulig, informerer kommunen på forhånd om vi ønsker å gjennomføre en befaring, ha tilgang til dokumenter eller datasystemer. Vi kan få opplysninger under det stedlige tilsynet som gir et behov for å se på dokumenter eller datasystemer. Vi kan i så fall be om slik tilgang under det stedlige tilsynet.

Vi kan be om kopier av utvalgte dokumenter eller utskrifter fra datasystemet. Slike utskrifter bør være datert. Ettersom opplysninger i et datasystem kan fjernes, legges til eller endres mens tilsynet pågår, er det viktig at vi sikrer oss at vi kan dokumentere våre funn i etterkant.

Befaring: Befaring kan gi oss nyttig informasjon avhengig av tilsynstemaet. Det kan for eksempel være at en omvisning i lokalene på en skole kan vise oss noe om hvordan skolen organiserer opplæringen, eller områder som er utenfor rekkevidde under inspeksjonen i friminuttene. Observasjoner kan ofte være ressurskrevende ettersom vi må observere tilstrekkelig lang tid. Vi må vurdere om det er hensiktsmessig ressursbruk.

Tilgang til dokumenter til gjennomsyn: Vi kan be om å få se for eksempel enkeltvedtak, elevmapper og regnskaper. Ved å se på slike dokumenter, kan vi få et inntrykk av omfanget og kvaliteten på et overordnet nivå. Vi kan velge ut enkelte dokumenter som vi vil se nærmere på. I så fall må vi være særlig oppmerksomme på om de er representative.

Tilgang til datasystemer: Det kan være relevant informasjon i systemer for internkontroll, systemer for kommunenes risikovurderinger og oppmøteprotokoll på skolen og lignende. Dersom vi får tilgang, er det viktig at vi har med oss en person fra kommunen slik at ikke vi får ansvaret for å finne frem til de relevante opplysningene. Vi bør dessuten være oppmerksomme på at denne typen datasystemer er i bruk. Det betyr at kommunen kan fjerne, legge til eller endre opplysninger mens tilsynet pågår.

Vi må håndtere forhold som vi oppdager under tilsynet

Overskuddsinformasjon er forhold som er utenfor tilsynstemaet

Overskuddsinformasjon er forhold som vi kommer over når vi gjennomfører et tilsyn. Slik informasjon skal som hovedregel inngå i våre fremtidige risikovurderinger.

Vi kan underveis i tilsynet avdekke forhold som gir indikasjoner på brudd på regelverket på andre områder enn det som er temaet for tilsynet. Denne overskuddsinformasjonen må vi håndtere på en forsvarlig måte. Spørsmålet blir gjerne om vi skal inkludere forholdet i tilsynet, eller ivareta det på en annen måte.

Hovedregelen er at overskuddsinformasjon skal inngå i vårt kunnskapsgrunnlag for fremtidige risikovurderinger. Risikovurderingen blir deretter bestemmende for om vi skal åpne tilsyn med det nye temaet og eventuelt når. Dette sikrer at vi prioriterer tilsyn hvor risikoen totalt sett er høyest.

Juridisk er det ingenting i veien for at vi kan inkludere det nye temaet i tilsynet. Forutsetningen er at vi kan opplyse saken godt nok til å vurdere og konkludere. Vi bør generelt være tilbakeholdne med å utvide tilsynene våre, men noen ganger kan det være nødvendig.

Håndtering av enkeltsaker innenfor eller utenfor tilsynstemaet

Hvis vi oppdager forhold som elever eller foreldre kan klage på, skal vi informere dem om klageretten eller muligheten til å melde saken til fylkesmannen. En klage eller melding til fylkesmannen vil som regel være den beste måten å ivareta rettighetene til en enkeltperson. Vi skal derfor informere elever og foreldre om dette når det er aktuelt.

Hvis det er sannsynlig at forholdet representerer kommunens praksis og ikke bare er et enkelttilfelle, må vi vurdere om vi skal bruke andre virkemidler som veiledning eller tilsyn. Vi må gjøre den samme vurderingen som når vi mottar meldinger utenom tilsyn. Vi bør vurdere i hvilken grad vi kan inkludere det nye temaet i det pågående tilsynet. Her må vi blant annet vurdere hvilke konsekvenser en utvidelse av tilsynet vil få. Kanskje må vi for eksempel gjennomføre flere intervjuer, eller innhente mer informasjon for å sikre at vi får opplyst saken godt nok.

På barnehageområdet kan vi få meldinger om tilfeller der en barnehageeier ikke oppfyller kravene i barnehageloven. Dette kan noen ganger få negative konsekvenser for barna. Dersom vi kan definere forholdet som et særlig tilfelle, har vi hjemmel for å føre tilsyn med barnehageeieren direkte.

Når vi fører tilsyn etter opplæringsloven, kan vi avdekke tilfeller der en kommune ikke har oppfylt sine plikter overfor enkeltelever. Dersom vi antar at tilsynet ikke vil gi en snarlig og tilfredsstillende løsning for eleven, må vi vurdere om vi skal følge opp enkeltsaken på andre måter.

Vi bestemmer oss for å utvide tilsynet

Noen ganger får vi overskuddsinformasjon som gjør at vi utvider tilsynet med nye temaer.

Vi kan bestemme oss for å utvide tilsynet hvis vi avdekker forhold som indikerer brudd på regelverket på andre områder enn temaet for tilsynet. I disse tilfellene må vi innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere og konkludere på de nye temaene.

Hvis vi oppdager de nye forholdene tidlig i tilsynet, for eksempel etter at vi har mottatt dokumentasjon, kan vi varsle kommunen om at vi utvider tilsynet. Samtidig kan vi be kommunen sende oss dokumentasjon som gjelder de nye forholdene. Det er imidlertid ikke nødvendig å varsle kommunen om at vi utvider tilsynet for at vi skal kunne varsle pålegg på nye temaer.

Hvis vi oppdager de nye forholdene i forbindelse med intervjuene under et stedlig tilsyn, er det ingenting i veien for at vi kan utvide tilsynet når vi er tilbake på kontoret. Vi kan be kommunen sende dokumentasjon som gjelder de nye forholdene. Hvis dokumentasjonen alene ikke er tilstrekkelig for oss til å kunne vurdere og konkludere, må vi innhente mer informasjon gjennom for eksempel intervjuer og redegjørelser.

Vurdere faktum opp mot de rettslige kravene

Vi skal bruke opplysningene i tilsynet til å fastslå et faktum.

Vi skal vurdere faktumet opp mot det rettslige kravet for å konkludere positivt eller negativt på kontrollspørsmålene.

Målet med å innhente opplysninger om kommunens praksis, er å skaffe oss et mest mulig fullstendig bilde av sakens faktiske forhold. Vi må vurdere informasjonen vi får fra de ulike kildene, både enkeltvis og i sammenheng. Vi må konkludere på hva som faktisk er situasjonen i kommunen. Dette kaller vi faktum i saken. Det faktumet som er mest sannsynlig, er det vi legger til grunn.

Deretter må vi vurdere faktumet opp mot de rettslige kravene. Vi skal besvare hvert kontrollspørsmål med ja eller nei. I juridisk metode kaller vi det å sammenholde faktum og rettsregel for subsumsjon. Hvis vi står fast, kan det være en hjelp å skille subsumsjonen i tre oppgaver:

- klargjøre rettslige krav
- klargjøre faktiske forhold
- vurdere faktum opp mot de rettslige kravene

Hvis vi ikke klarer å svare på et kontrollspørsmål, må vi spørre oss selv hvorfor. Er vi usikre på hva loven egentlig krever, må vi utrede det rettslige kravet ytterligere. Er vi usikre på faktum, må vi opplyse saken bedre.

Vurdere hver opplysning ut fra verdi og vekt

Før vi kan ta stilling til hvilket faktum vi skal legge til grunn, må vi vurdere hver opplysning og kilde for seg. Vi må ta stilling til opplysningens

- dokumentasjonsverdi
- representativitet
- innhold

Det handler om å klargjøre de forholdene som har betydning for oss, hvor mye vekt det er forsvarlig å gi opplysningen når vi skal fastslå faktum.

Sjekkpunkter for dokumentasjonsverdi:

- **Hvordan ble opplysningen gitt?** En skriftlig opplysning veier ofte tyngre enn en muntlig opplysning. Dersom muntlige opplysninger er bekreftet skriftlig, har opplysningen større verdi. Hvis muntlige opplysninger ikke er bekreftet av intervjuobjektet, har opplysningene mindre verdi. Se mer om notater fra intervjuer.
- **Hvorfor ble opplysningene gitt?** En opplysning som ikke er utarbeidet særskilt for tilsynet, har i utgangspunktet høyere dokumentasjonsverdi enn en redegjørelse skrevet i forbindelse med tilsynet. På samme måte kan en rutine eller plan utarbeidet som et redskap for internt utviklingsarbeid, ha høyere verdi og gi et annet bilde enn et dokument som er et utslag av et offentlig krav om dokumentering av et gitt forhold.
- **Har opplysningen til hovedhensikt å informere eller overbevise?** Er det interessekonflikter som vi må ta hensyn til? Det kan i tilfelle påvirke innholdet i en bestemt retning og svekke dokumentasjonsverdien. Tilsvarende gjelder dersom det er grunn til å tro at opplysningene er koordinert med sikte på tilsynet.
- **Hva baserer opplysningene seg på?** Hva er dokumentets bakgrunnsmateriale? Hvordan er opplysningene kvalitetssikret av den som gir dem til oss? Er det førstehånds- eller annenhåndsinformasjon? Er det henvisninger eller referanser til bakgrunnsmateriale?
- **Når er opplysningene fra?** Er opplysningene tidsaktuelle? Om opplysningene er eldre, hvilken situasjon var kommunen i da informasjonen ble gitt? Kan den sammenliknes med nå-situasjonen?
- **Hvem har gitt opplysningen?** For dokumenter blir det et spørsmål om forfatter: Hvem har skrevet dokumentet? Avgivers rolle og plassering i ansvarskjeden hos kommunen, erfaring i virksomheten er relevant for å vurdere om vedkommende er kompetent på det aktuelle temaet. Vi må ta hensyn til om dokumentet er forankret i organisasjonen eller bare er

utarbeidet av én person.

- **Blir opplysningen bekreftet gjennom en annen kilde?** Hvis flere kilder peker i samme retning, vil opplysningen ha større verdi.

Sjekkpunkter for representativitet:

- Hvorfor er opplysningen valgt ut?
- Er opplysningen typisk for sitt slag? For hvilken kategori er den i tilfelle typisk?
- Er opplysningen et resultat av tilfeldighet i utvalget?
- Er opplysningen fullstendig, eller kan kommunen ha vedlegg eller annet underlagsmateriale som mangler?

Sjekkpunkter for innhold:

- Fremstår innholdet tydelig, eller er det et underforstått budskap?
- Gir innholdet mening? Er det brukt ord, uttrykk, klisjeer og lignende som det i realiteten er vanskelig å vite hva innebærer?
- Fremstår budskapet balansert eller ensidig?
- Fremstår informasjonen i samsvar med eller i konflikt med informasjon som er kjent fra før?
- Hvilke prioriteringer, vurderinger og sammenhenger kommer frem? Er de logiske? Fremstår opplysningene som kunstige?

Fastslå et faktum

Vi skal legge til grunn det faktumet som er mest sannsynlig.

Noen krav er utformet slik at det er kommunen som skal sannsynliggjøre sin praksis.

Når vi har tatt stilling til hvor stor vekt og verdi den enkelte opplysningen har, må vi se de ulike opplysningene

i sammenheng for å konkludere med det vi mener er den riktige forståelsen av hvordan kommunens praksis faktisk er.

Vi skal legge til grunn det faktumet som er mest sannsynlig. Matematisk formulert sier vi gjerne at det skal være mer enn 50 prosent sannsynlighet for dette faktumet. I praksis gjør vi selvfølgelig ingen slik matematisk beregning. I stedet vurderer vi alle opplysningene vi har tilgang til, og konkluderer med hvilken faktisk praksis som er mest sannsynlig.

Tilsyn er myndighetsutøvelse, og vi må derfor være oppmerksomme på hvilken makt vi utøver når vi legger et faktum til grunn som sannsynliggjort. Samtidig skal vi ikke legge strafferettens eller forskningens beviskrav til grunn. Sannsynlighetsovervekt er tilstrekkelig for å konkludere på et bestemt faktum.

Vi må se på hvordan det rettslige kravet er formulert for å finne frem til om det er vi eller kommunen som skal sannsynliggjøre om kommunens praksis oppfyller kravene i regelverket. I noen tilfeller følger det av lovkravet at det er kommunen som må sannsynliggjøre at noe finnes eller skjer i gitte situasjoner.

Eksempler på lovkrav der kommunen må sannsynliggjøre at egen praksis er i samsvar med regelverket er blant annet:

Barnehageloven § 8 fjerde ledd om kontantstøtteregeister.

Opplæringsloven § 9 A-10 (ordensreglement), § 5-6 (PPT) og § 13-10 (forsvarlig system).

Siden vi ikke selv har vært til stede i kommunen, vil vi aldri kunne vite akkurat hva som har skjedd eller hvordan praksisen er. Vi må likevel ta stilling til hva vi tror har skjedd, eller hvordan praksisen er. Mange ganger opplever vi at det er greit å konkludere med hvilket faktum som er mest sannsynlig. Dersom alle opplysningene peker mot det samme, vil det ikke være vanskelig å si at noe er sannsynliggjort. I andre tilfeller er det vanskeligere hvis opplysningene våre peker i ulike retninger. Typisk kan vi komme opp i situasjoner der dokumenter sier én ting, mens opplysninger fra intervjuer og egenvurderingene sier noe annet.

Dersom vi har vanskelig for å konkludere med hva som er mest sannsynlig, kan det være lurt å se på hver kilde og opplysning for seg selv én gang til, med utgangspunkt i kriteriene for dokumentasjonsverdi eller representativitet. Vi må vurdere om vi har utredet saken tilstrekkelig. Hvis vi mener saken er godt nok opplyst, er vi nødt til å konkludere på et faktum.

Besvare kontrollspørsmålene for å konkludere med lovlig eller ulovlig

Vi skal besvare alle kontrollspørsmålene med ja eller nei. Svarer vi nei, betyr det at vi konkluderer

med at det foreligger et regelverksbrudd.

Når vi har konkludert på et faktum, må vi holde dette opp mot kontrollspørsmålene. Vi skal besvare hvert kontrollspørsmål. Det er gjennom å holde faktum opp mot kontrollspørsmålene at vi faktisk kontrollerer om de rettslige kravene er oppfylt.

Forutsatt at vi har konkludert på faktum, skal besvarelsen av kontrollspørsmålene være relativt grei å gjennomføre. Dersom vi får problemer, kan forklaringen være at vi ikke gjorde godt nok arbeid da vi klarla de rettslige kravene og utarbeidet kontrollspørsmålene, eller at vi ikke har opplyst saken godt nok.

Vi skal besvare alle kontrollspørsmålene i tilsynet med enten ja eller nei. Hvert kontrollspørsmål representerer et eget krav i loven. Vi må vurdere dem isolert sett og ikke ta hensyn til svarene på andre kontrollspørsmål.

Konkluderer vi med nei på et kontrollspørsmål, betyr det at vi har konkludert med at kommunen ikke har oppfylt et rettslig krav. Dette er et brudd på regelverket som vi skal følge opp med et varsel om pålegg.

Svarer vi ja på kontrollspørsmålet, betyr det at vi har konkludert med at kommunens praksis er i samsvar med loven. Vi skal formidle positive funn til kommunen i tilsynsrapporten.

Utforming av tilsynsrapport og påleggstekst

Vi formidler våre undersøkelser og konklusjoner først og fremst gjennom tilsynsrapporten.

Hvis vi gjennom tilsynet avdekker brudd på regelverket, må vi følge opp at bruddene blir rettet. Dette gjør vi i tilsynsrapporten der vi påpeker hvilke regelverksbrudd vi har funnet og hva kommunen må gjøre for å rette opp egen praksis. Når vi skriver tilsynsrapporten, må vi oppfylle ulike krav i forvaltningsloven og kommuneloven. Vi formidler våre undersøkelser og konklusjoner til kommunen og andre relevante målgrupper.

Vi kan først avslutte tilsynet når det er sannsynliggjort at de påpekte bruddene er rettet opp. Målet for tilsynet er at kommunen etablerer en praksis i samsvar med regelverket.

Generelle krav til tilsynsrapporten

Vi formidler resultatene fra tilsynet til kommunen i en tilsynsrapport.

Tilsynsrapporten skal blant annet beskrive tema for tilsynet, de rettslige kravene, våre vurderinger og både positive og negative konklusjoner.

Kommunen er mottaker for tilsynsrapporten. Hensikten med rapporten, er å formidle hva vi har undersøkt og hvordan vi har konkludert. Tilsynsrapporten må tilfredsstillende kravene til etterprøvbarhet. Dette innebærer at kommunen gjennom teksten må kunne forstå våre vurderinger og konklusjoner.

Kontrollspørsmålene gir oss strukturen for tilsynsrapporten. Vi må beskrive våre vurderinger og konklusjoner knyttet til hvert kontrollspørsmål. Dersom vi velger å beskrive observasjoner og vurderinger for flere kontrollspørsmål samlet, er det viktig at vi er sikre på at vi har tilstrekkelig informasjon til at vi kan ta stilling til det enkelte kontrollspørsmålet. Noen ganger kan et kontrollspørsmål være irrelevant for tilsynet fordi kommunen ikke har gjort en konkret handling. Et eksempel kan være dersom barnehagemyndigheten ikke har ført tilsyn med barnehagene. I det tilfellet kan vi ikke vurdere kravene til tilsynsrapport og vedtak med pålegg om retting.

Vi må synliggjøre at vi har hørt barn og unge i tilsyn som berører dem.

I tilsynsrapporten må vi vise at vi har hørt barn og unge, og hvordan vi har vektlagt deres synspunkter i vurderingen. Les mer i veilederen på udir.no om hvordan dere ivaretar barnekonvensjonen i saksbehandlingen.

Vi må beskrive våre observasjoner slik at de er etterprøvbare for kommunen. Det er derfor hensiktsmessig at vi opplyser hvor vi har hentet observasjonene fra. Vi kan for eksempel vise til dokumentasjonen, egenrederingsskjemaene, intervjuene eller spørreskjemaene som elevene har besvart. Vi refererer som hovedregel ikke til samtaler med enkeltpersoner, men for eksempel hvilken gruppe som er intervjuet, eller hvilken gruppe som har fylt ut egenrederingen.

Vi skal trekke frem alle funn, både positive (i samsvar med regelverket) og negative (brudd på regelverket).

Dersom vi har svart nei på et kontrollspørsmål, skal vi gjennom tilsynsrapporten gi kommunen et varsel om pålegg om retting.

Det er nyttig å ha et sammendrag i starten av tilsynsrapporten. Vi bør skrive sammendraget med tanke på at flere enn kommunen vil lese tilsynsrapporten.

Tilsynsrapporten skal inneholde informasjon om:

- temaet for tilsynet
- hvilke deler av kommunens virksomhet vi undersøker
- informasjon om tilsynshjelmelen
- hvilke rettslige krav regelverket stiller til kommunen
- hvilke opplysninger vi har lagt til grunn for våre konklusjoner

- hvordan vi har vurdert de faktiske forholdene opp mot de rettslige kravene
- begrunnelsen for konklusjonene
- påleggstekst med tilhørende korreksjonspunkter
- frister for kommunens tilbakemelding

Det kan være hensiktsmessig å oppsummere ulike aktiviteter i tilsynet, for eksempel veiledningssamlinger.

Pålegg og korreksjonspunkter

Når vi avdekker brudd på regelverket, skal kommunen gjennom tilsynsrapporten få varsel om pålegg om å rette alle bruddene.

For hvert pålegg, skal vi utforme ett eller flere korreksjonspunkter som beskriver konkret hva kommunen må gjøre for å rette regelverksbruddet.

Når vi har konkludert med at et krav i regelverket ikke er oppfylt, skal vi varsle kommunen og vise til hvilke pålegg som er aktuelle dersom kommunen ikke retter forholdet. Våre pålegg og korreksjonspunkter skal gi kommunen tilstrekkelig informasjon for å kunne rette bruddene på regelverket.

Utforme korreksjonspunkter

Påleggene skal alltid vise til det konkrete kravet som er brutt. Under hvert pålegg skal det være ett eller flere korreksjonspunkter som er mer konkret utformet. I korreksjonspunktet beskriver vi så konkret som mulig hva kommunen må gjøre for å oppfylle kravet, men ikke hvordan. Det er opp til kommunen selv, innenfor de rammene som følger av regelverket, hvordan de ønsker å gjøre det.

Korreksjonspunktene skal sette kommunen i stand til å vurdere hvilke tiltak de bør iverksette for å rette brudd på regelverket. Det kan være flere korreksjonspunkter under ett pålegg, men det samme korreksjonspunktet kan ikke stå under flere pålegg. Korreksjonspunktene vil som regel speile kontrollspørsmålene. Jo mer konkrete kontrollspørsmålene våre er, jo tydeligere korreksjonspunkter vil vi få. Noen ganger inneholder et kontrollspørsmål flere krav som skal være oppfylt. I slike tilfeller kan kommunen ha oppfylt noen av kravene, men ikke alle. Korreksjonspunktet skal da bare omfatte den delen av kontrollspørsmålet som ikke er oppfylt.

Utforming av korreksjonspunkter på bakgrunn av et skjønnsmessig krav i regelverket

Når regelverket er tydelig på hva kommunen skal gjøre for å oppfylle kravet, er det som regel forholdsvis enkelt å utforme korreksjonspunktet.

Hvis bruddet er knyttet til et skjønnsmessig krav i regelverket, må vi være mer forsiktige med å ta stilling til

hva kommunen skal foreta seg. Når kravet i regelverket viser til en skjønnsmessig standard, indikerer det at kommunen har et visst handlingsrom. Kommunen som selvstendig rettssubjekt og med lokalt selvstyre, må få muligheten til å finne ordninger som passer lokalt. Vi skal likevel ikke glemme at kommunens handlingsrom er begrenset.

I slike tilfeller må vi utforme korreksjonspunktene mer generelt. Samtidig skal det komme tydelig frem i tilsynsrapporten hva vi legger til grunn som rettslige krav, og hvorfor vi mener at kommunens praksis ikke oppfyller kravet.

Når vi har konkludert med at et krav i regelverket ikke er oppfylt, skal vi varsle kommunen og vise til hvilke pålegg som er aktuelle dersom kommunen ikke retter forholdet. Våre pålegg og korreksjonspunkter skal gi kommunen tilstrekkelig informasjon for å kunne rette bruddene på regelverket før vi eventuelt vedtar påleggene.

Foreløpig tilsynsrapport

Vi formidler tilsynsresultatene i den foreløpige tilsynsrapporten og varsler pålegg om retting av brudd på regelverket. Rapporten er et forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16.

Kommunen skal få mulighet til å kommentere innholdet. Fristen for tilbakemelding skal normalt være to uker.

Når vi ikke har avdekket brudd på regelverket, kan vi gå direkte til endelig tilsynsrapport.

Når vi har avdekket brudd på regelverket, skal vi sende en foreløpig tilsynsrapport til kommunen, se mal under vedlegg til Metodehåndboken. Den foreløpige tilsynsrapporten er et forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. Hensikten med å sende forhåndsvarselet, er å gi kommunen mulighet til å bli kjent med våre vurderinger og resultater.

Kommunen har rett til å uttale seg om innholdet i rapporten. Kommunen kan uttale seg om alle sider av saken. Det betyr at kommunen kan kommentere:

- vår tolkning av de rettslige kravene
- faktumet vi har lagt til grunn
- vår vurdering av faktum opp mot de rettslige kravene (subsumsjonen)
- våre konklusjoner
- reaksjonene vi varsler at kan bli aktuelle (påleggstekst og korreksjonspunkter)

Vi skal påpeke at våre konklusjoner bygger på et konkret kildemateriale og bare tar utgangspunkt i status på det tidspunktet tilsynsrapporten er datert.

Kommunen skal etter loven få en rimelig frist for tilbakemelding. Normalt er to uker tilstrekkelig frist. Dette reflekterer at det bare er innholdet i rapporten som kommunen skal forstå og kommentere. Det er ikke meningen at fristen skal være romslig nok til at kommunen kan gjennomføre retting av de varslede påleggene. Frist for retting kommer i den endelige tilsynsrapporten.

Kommuneloven § 60 d er vår hjemmel for å bruke pålegg om retting som reaksjon mot kommunen. Vi må vise til bestemmelsen allerede i den foreløpige tilsynsrapporten.

Når vi ikke har avdekket brudd på regelverket – og vi dermed ikke skal forhåndsvarsle pålegg om retting – går vi rett til den endelige tilsynsrapporten.

Når vi ikke avdekker brudd på regelverket i vårt tilsyn, har vi ingen pålegg om retting vi skal forhåndsvarsle. Det er dermed unødvendig å bruke kommunens og vår tid på å sende en foreløpig rapport. Vi utarbeider endelig rapport med én gang.

Hvis kommunen eller vi oppdager feil i en endelig rapport, må vi selvsagt korrigere teksten og oversende korrigert versjon av rapporten. Dersom kommunens tilbakemelding avdekker at det er ett eller flere nye brudd på regelverket, må vi forhåndsvarsle pålegg om retting.

Innsyn i foreløpige tilsynsrapporter

Taushetsbelagte opplysninger

Opplysninger om noens personlige forhold og enkelte drifts- og forretningsforhold er taushetsbelagte, og vi skal derfor unnta slike opplysninger fra innsyn, jf. offentlighetsloven § 13, jf. forvaltningsloven § 13. I enkelte tilfeller kan vi unnta resten av dokumentet etter offentlighetsloven § 12.

Utsatt innsyn

Vi kan utsette innsynet i en foreløpig tilsynsrapport til rapporten har kommet frem til mottakeren, dersom vesentlige private eller offentlige hensyn tilsier det, jf. offentlighetsloven § 5 tredje ledd. Som eksempel viser veilederen til offentlighetsloven til tilfeller der granskningsrapporter blir oversendt til den granskningen gjelder. Media eller andre bør vanligvis ikke få innsyn i en foreløpig tilsynsrapport, før barnehagen, skolen eller kommunen som har hatt tilsynet, selv har mottatt rapporten.

Vi kan utsette offentlighet til et senere tidspunkt i saksbehandlingen dersom det er grunn til å tro at dokumentene som foreligger i saken, gir et direkte misvisende bilde av saken, jf. offentlighetsloven § 5 første ledd. I tillegg er det et vilkår at innsyn kan skade klare samfunnsmessige eller private interesser.

Det går frem av veilederen til offentlighetsloven at bestemmelsen er ment for dokumenter som gir et direkte misvisende bilde av saken. Særlig gjelder dette når dokumentene bare viser én side av saken, eller de ble utarbeidet på et tidlig stadium og der noen kan bli skadelidende som følge av innsynet.

Vi utarbeider foreløpige tilsynsrapporter etter at vi har opplyst saken i tråd med forvaltningsloven, og rapportene våre belyser flere sider. Selv om det kan forekomme feil i faktum eller vurderinger i de foreløpige tilsynsrapportene, gir de sjelden et kvalifisert misvisende bilde av saken. Bestemmelsen gir derfor sjelden grunnlag for å utsette innsyn.

Sluttmøte

Vi holder et sluttmøte dersom det er nyttig for kommunen.

Dersom vi ikke har avdekket brudd på regelverket, og vi dermed ikke varsler pålegg om retting, er det normalt ikke nødvendig med et sluttmøte.

Vi kan holde et sluttmøte både i stedlige og skriftlige tilsyn. Noen ganger kan sluttmøtet være tilsynets første møte. Vi må ikke ha hatt formøte eller åpningsmøte for å kunne gjennomføre et sluttmøte.

Vi må vurdere konkret om det er hensiktsmessig å holde et sluttmøte. Et møte vil kreve ressurser både av oss og kommunen til forberedelse og gjennomføring. Vi må avveie ressursbruken opp mot hvor stor nytte vi antar møtet vil ha for kommunen. I vurderingen er det naturlig å se på typen brudd og hvor omfattende påleggene er. Videre kan vi vektlegge vår kjennskap til den konkrete kommunens kompetanse og innstilling til tilsyn og brudd på regelverket. Dersom kommunen selv ber om et sluttmøte, er det et argument for å ha det.

Kommunen må forstå tilsynsrapporten, påleggstekster og korreksjonspunkter for å kunne rette brudd på regelverket. Kommunens forståelse skal i utgangspunktet være sikret gjennom teksten i tilsynsrapporten. Informasjonen vi gir i et sluttmøte, skal ikke erstatte informasjon som skulle vært i tilsynsrapporten. Vi kan utdype og forklare, men vi skal ikke komme med nye poenger eller momenter. Det er heller ikke riktig sted for å diskutere mulige løsninger for hvordan kommunen skal rette brudd på regelverket.

Dersom vi ikke har avdekket brudd på regelverket, og dermed ikke har varslet pålegg, vil det sannsynligvis ikke være behov for å holde sluttmøte.

Hvis vi velger å ha sluttmøte, må vi tenke gjennom følgende:

- **Tema?** Hensikten med sluttmøtet er å sikre at grunnlaget for varselet om pålegg er tydelig kommunisert og forstått. Temaet for møtet er derfor våre funn, vurderinger og konklusjoner i tilsynet. Det bør være rom for at kommunen kan stille spørsmål for å avklare uklarheter. Kommunen kan gi uttrykk for om den er enig eller uenig. Dersom kommunen har kommentarer den vil at vi skal ta hensyn til når vi skriver den endelige tilsynsrapporten, bør kommunen sende kommentarene til oss som svar på den foreløpige tilsynsrapporten.
- **Tidspunkt?** Det er som regel naturlig å avholde et sluttmøte i tidsrommet mellom den foreløpige

tilsynsrapporten og kommunens frist for å uttale seg. Kommunen bør ha fått minst et par dager til å sette seg inn i rapporten før møtet.

- **Hvor?** Det er vanlig at vi holder sluttmøtet hos kommunen, men det er ikke noe i veien for at vi har det hos oss. Videomøter er et alternativ dersom kommunen har mulighet for det.
- **Deltakere?** Vi inviterer de som har deltatt i tilsynet. Det er vanlig at rådmann, kommunal sektorledelse og relevante enhetsledere deltar. I noen tilfeller kan det være aktuelt at vi krever at de deltar, for eksempel der kommunen har bedt om sluttmøte eller at bruddene gjelder kommunens forsvarlige system. Vi bør invitere politisk nivå. Vi kan invitere elever som vi har hatt samtaler med. Det kan imidlertid være mer nyttig for dem om vi har et eget møte med elevene. Dersom kommunen samtykker, kan vi invitere andre kommuner til å delta på sluttmøtet. Kjennskap til våre vurderinger av praksis opp mot kravene i regelverket vil gjøre det lettere for andre kommuner å vurdere egen praksis.

Tilsynsrapport

Informasjon om funn i tilsynet til elever og foreldre

Vi skal informere elevrådet og foreldrerådet om funnene i tilsynet. Disse organene er elevenes og foreldrenes representanter ved barnehagen og skolen. Organene har rett til å medvirke og kan derfor bidra inn i barnehagens eller skolens arbeid med rettetiltak.

Vi skal sende informasjonen til elevrådet og foreldrerådet samtidig som vi sender tilsynsrapporten til kommunen. Vi kan for eksempel sende sammendraget av tilsynsrapporten sammen med et følgebrev som skolen skal gi til elevrådet og foreldrerådet.

Tilsynsrapport når vi ikke har avdekket brudd på regelverket

Når vi ikke har avdekket brudd på regelverket, avslutter vi tilsynet med en tilsynsrapport. Da er det ikke et krav at vi først har sendt en foreløpig tilsynsrapport.

Dersom vi i undersøkelsesfasen har besvart alle kontrollspørsmålene med ja, innebærer det at vi har konkludert med at kommunens praksis er i samsvar med regelverket.

Når vi ikke har avdekket brudd på regelverket, er det ikke nødvendig å forhåndsvarsle etter forvaltningsloven § 16. Vi trenger derfor ikke å sende en foreløpig tilsynsrapport til kommunen. I stedet sender vi bare en tilsynsrapport.

I tilsynsrapporten skal de rettslige kravene og våre vurderinger og konklusjoner komme tydelig frem, slik at

kommunen kan forstå og vurdere innholdet i rapporten. Det skal komme frem hva vi har vurdert, både det rettslige kravet og faktumet, og hvorfor vi har konkludert med at praksisen er lovlig. Opplysninger om varslede pålegg og korreksjonspunkter, klageadgang og frist for retting er selvfølgelig ikke med i tilsynsrapporten når vi ikke har funnet brudd på regelverket.

Når vi ikke har avdekket brudd på regelverket, avslutter vi tilsynet med tilsynsrapporten. Vi skal imidlertid påpeke at våre konklusjoner bygger på et konkret kildemateriale og bare tar utgangspunkt i status på det tidspunktet tilsynsrapporten er datert.

Tilsynsrapport når vi har avdekket brudd på regelverket

Når vi har avdekket brudd på regelverket, skal tilsynsrapporten etterfølge den foreløpige tilsynsrapporten.

Sammen med tilsynsrapporten skal kommunen få en rimelig frist til å rette bruddene. Normalt skal fristen ligge mellom tre uker til tre måneder.

Fristen gjelder både for rettingen og tilbakemelding til fylkesmannen.

Innholdet i tilsynsrapporten

Tilsynsrapporten skal gjenspeile situasjonen på tidspunktet den er datert.

Kommunens tilbakemelding på den foreløpige tilsynsrapporten kan føre til at vi må gjøre endringer i teksten.

Når fristen for kommunen til å gi tilbakemelding på den foreløpige tilsynsrapporten er ute, skal vi gjøre klar tilsynsrapporten.

Dersom kommunens tilbakemelding på den foreløpige tilsynsrapporten tilsier det, må vi gjøre endringer i teksten i tilsynsrapporten. Det samme gjelder dersom vi fra annet hold får opplysninger som tilsier at vår tolkning av regelverket, vår forståelse av faktum eller våre konklusjoner ikke er riktige.

Vi må omtale både kommunens uttalelse og vår vurdering av uttalelsen i tilsynsrapporten. Dette gjelder uavhengig av om uttalelsen medfører endringer i våre konklusjoner. Vi skal påpeke at våre konklusjoner bygger på et konkret kildemateriale og bare tar utgangspunkt i status på det tidspunktet tilsynsrapporten er

datert.

Kommunen kan være uenig i vår lovtolkning eller våre vurderinger og konklusjoner

Vi må vurdere kommunens tilbakemelding nøye opp mot lovtekst, forarbeider, rundskriv og andre rettskilder. Dersom vi er enige med kommunen, må vi gjøre nødvendige endringer i teksten og eventuelt i pålegg og korreksjonspunkt.

Kommunen kan påpeke feil i faktumet vi har lagt til grunn

Vi må vurdere om det faktumet kommunen mener er riktig, er sannsynliggjort. Dersom vi mener at kommunens versjon av faktumet er sannsynliggjort, må vi endre teksten i tilsynsrapporten. Deretter må vi vurdere om dette endrer noen av våre konklusjoner. Vi må revurdere de aktuelle kontrollspørsmålene. Dersom vi endrer våre konklusjoner til gunst for kommunen, skal vi ta ut den aktuelle påleggsteksten eller korreksjonspunktet i tilsynsrapporten.

Kommunen kan ha gjennomført tiltak for å rette opp regelverksbrudd

Tilsynsrapporten skal gjenspeile situasjonen på tidspunktet den er datert. Dersom den faktiske situasjonen har endret seg, må vi oppdatere teksten i tilsynsrapporten. Oppdateringen må vise hvilke endringer kommunen har gjort og hvordan vi vurderer endringene. Vi må vurdere om det er sannsynliggjort at endringen faktisk har funnet sted, og hvordan dette påvirker svarene på de aktuelle kontrollspørsmålene.

Kommunen har rettet alle regelverksbruddene

Når kommunen har rettet alle regelverksbruddene slik at vi nå kan besvare alle kontrollspørsmålene med ja, avslutter vi tilsynet med tilsynsrapporten.

Av og til må vi forhåndsvarsle på nytt

Dersom vi endrer våre konklusjoner slik at det kommer til andre pålegg enn de som vi varslet i den foreløpige rapporten, skal vi varsle kommunen på nytt. Dersom vi ser at vi må endre rettsgrunnlaget for en påleggstekst, for eksempel hvis vi har henvist til feil bestemmelse, må vi varsle kommunen på nytt. Tilsynsrapporten kan kun inneholde brudd på regelverket og påleggstekster som kommunen har fått varsel om.

Kommunen skal få mulighet til å uttale seg om det nye forholdet, jf. forvaltningsloven § 16. Vi varsler det nye pålegget gjennom en revidert foreløpig tilsynsrapport, eller i et eget brev med henvisning til den foreløpige tilsynsrapporten. Kommunen skal ha en rimelig frist for dette, minimum to uker.

Nye korreksjonspunkter under påleggstekst som vi varslet allerede i den foreløpige tilsynsrapporten, utløser ikke samme plikt til å varsle på nytt. Vi skal skrive nye korreksjonspunkter inn i tilsynsrapporten under den påleggsteksten de hører til.

Fastsettelse av rimelig frist for retting

Kommunen skal få en rimelig frist til å rette regelverksbruddene før vi vedtar pålegg om retting.

Vi må tilpasse fristen til bruddenes type og omfang. Fristen skal ikke være lengre enn det som er nødvendig for at kommunen skal kunne rette regelverksbruddene.

Normalt vil fristen være mellom tre uker og tre måneder.

Når teksten i tilsynsrapporten er oppdatert, må vi sette en rimelig frist for kommunen for å rette bruddene. Fristen vi setter, skal være tilstrekkelig til at kommunen skal ha en reell mulighet til å rette opp bruddene og gi tilbakemelding til oss om hvilke tiltak kommunen har iverksatt for å rette bruddene.

Fristen skal ikke være lengre enn det som er nødvendig. De varslede påleggene er en konsekvens av at kommunen ikke har gjort noe som etter krav i regelverket allerede skulle vært gjort. Vi må ta hensyn til hvilke regelverksbrudd vi konkret har avdekket, hvor krevende de vil være å rette, og hvilke konsekvenser det kan ha at regelverksbruddene pågår. Normalt bør fristen ikke være kortere enn tre uker, men heller ikke lengre enn tre måneder. Om vi fastsetter en relativt lang frist for retting, bør vi be om å få statusoppdateringer underveis.

Når vi skal fastsette fristen for retting, må vi veie ulike momenter mot hverandre. Noen momenter som kan tale for en relativt kort frist, er at:

- bruddet har umiddelbare negative konsekvenser for barnehagebarn, elever eller andre involverte
- bruddet kan rettes gjennom relativt raske prosesser i kommunen
- kommunen var kjent med bruddet før tilsynet

Vi bør ta hensyn til om det er manglende kompetanse hos kommunen som vi antar er årsaken til bruddene, eller om det er mangler ved viljen til å oppfylle regelverket som ligger bak.

Kommunens økonomi er ikke et relevant hensyn når vi fastsetter fristen. Kommunen kan ikke overse eller trenere krav i regelverket fordi kommunen ikke ønsker å disponere økonomiske ressurser til dette. I opplæringsloven er dette understreket i § 13-10 første ledd siste setning. Barnehageloven har ikke samme formulering, men det samme gjelder likevel for barnehageområdet. Kommunene plikter å oppfylle regelverket uavhengig av økonomi.

Hvis kommunen ikke vil rette, kan vi gå rett til vedtak med pålegg om retting

Gjennom kommunens tilbakemelding på den foreløpige tilsynsrapporten eller andre kilder, kan vi ha fått klare indikasjoner på at kommunen ikke vil rette de bruddene vi har påpekt. Det kan for eksempel være at kommunen er helt uenig i vår lovtolkning, eller av andre grunner vil ha saken prøvd gjennom en klage.

Ettersom hverken den foreløpige eller endelige tilsynsrapporten er et enkeltvedtak, kan ikke kommunen klage på den. Inntil vi har fattet vedtak med pålegg om retting, får kommunen derfor ikke prøvd sin innsigelse hos en annen instans. I tilfeller der det er tydelig at kommunen ikke vil gjennomføre retting før pålegg er vedtatt, er det ingen grunn til å fastsette en lang frist etter kommuneloven § 60 d. Bestemmelsen gir kommunene rett til å ordne saken før vi fatter vedtak. Når det er tydelig at kommunen ikke vil bruke sin rett, vil frist for retting før vedtak med pålegg om retting, komme i veien for kommunens klageadgang. Vi må være helt sikre på at kommunen ikke ønsker å rette. Det kan være fornuftig å få en skriftlig bekreftelse fra kommunen.

I slike tilfeller bør vi slå sammen den endelige rapporten og vedtaket med pålegg om retting. Da må det komme tydelig frem i tilsynsrapporten hvorfor vi ikke gir tid til retting, men vedtar pålegg om retting samtidig med rapporten. Det sentrale i begrunnelsen er at vi legger til rette for at kommunen skal kunne bruke sin rett til å klage over vår beslutning.

Krav om tilbakemelding om retting

Fristen for kommunen til å gi tilbakemelding om at regelverksbruddene er rettet, skal være lik rettefristen. Som et minimum skal kommunen erklære overfor oss at bruddene er rettet og gjøre rede for hvordan.

Dersom vi ønsker flere opplysninger, kan vi kreve at kommunen supplerer redegjørelsen med ulik dokumentasjon.

Fristen vi fastsetter i tilsynsrapporten, skal gjelde både for selve rettingen av regelverksbruddene og tilbakemelding til oss om at rettingen er gjennomført.

Hvordan vi vil at kommunen skal gi tilbakemelding på at retting har skjedd, må vi fastsette konkret. Som et minimum skal kommunen erklære overfor oss at regelverksbruddene er rettet og gjøre rede for hvordan dette har skjedd.

I tillegg må vi vurdere i det enkelte tilfellet om vi har behov for ytterligere dokumentasjon før vi enten avslutter tilsynet, eller vedtar pålegg om retting. Her bør vi ikke be kommunen om flere dokumenter enn det som er nødvendig for å ta stilling til om bruddene er rettet. Hvilken type dokumenter det er aktuelt å kreve, må vi se i sammenheng med påleggstekstene og korreksjonspunktene vi har varslet. Det kan være et godt utgangspunkt å se på dokumentasjonen vi innhentet i forbindelse med åpningen av tilsynet.

Vi må vurdere både sannsynligheten for at kommunen har rettet på riktig vis, og virkningen av at regelverksbruddene ikke blir rettet. Både opplysninger vi har om kommunen fra før tilsynet, og opplysninger som har kommet frem underveis, kan gi en indikasjon på om det er tilstrekkelig å be om en redegjørelse, eller

om det er nødvendig med dokumentasjon for å kunne avslutte tilsynet, eller om vi må fortsette tilsynet. Hva som er tilstrekkelig, må vi vurdere konkret i den enkelte saken, og det vil være avhengig av type regelverksbrudd og hvilken kompetanse og vilje kommunen har til å endre sin praksis.

Vi skal publisere tilsynsrapporten på fylkesmannen.no

Tilsynsrapportene skal være tilgjengelig på www.fylkesmannen.no etter at de er sendt til kommunen.

Vi skal publisere tilsynsrapporten på www.fylkesmannen.no senest to uker etter at den er sendt til kommunen. Vi bør vente en dag med å publisere, slik at kommunen får anledning til å lese rapporten først. Vi må sladde taushetsbelagte opplysninger før vi publiserer.

Innsyn i tilsynsrapport

Tilsynsrapportene er offentlige dokumenter, og alle interesserte skal i utgangspunktet kunne lese om tilsynsresultatene.

Vi skal likevel unnta fra innsyn alle opplysninger som er underlagt taushetsplikt, jf. [offentlighetsloven § 13](#), jf. [forvaltningsloven § 13](#).

Kommunens tilbakemelding om retting

Når vi har mottatt kommunens tilbakemelding, må vi vurdere om vi kan avslutte tilsynet, eller om vi må fatte vedtak med pålegg om retting.

Vi har fortsatt ansvaret for å opplyse saken godt nok til at vi kan konkludere.

Når fristen for kommunen til å rette regelverksbruddene og gi tilbakemelding er utløpt, må vi ta stilling til om vi kan avslutte tilsynet, eller om vi skal fatte vedtak med pålegg om retting. Ut fra kommunens erklæring, eventuell dokumentasjon og andre opplysninger vi har mottatt i retteperioden, må vi vurdere om retting er sannsynliggjort. Vi må vurdere om tiltakene som kommunen har iverksatt, er tilstrekkelig til at vi kan konkludere med at bruddene på regelverket faktisk blir rettet.

Vi har fortsatt en plikt til å opplyse saken. Dersom vi er usikre på faktum, må vi innhente mer dokumentasjon eller redegjørelser. I noen tilfeller kan det være at vi bør gjennomføre nye intervjuer.

Når er en ny praksis sannsynliggjort

Vi må ta stilling til om de tiltakene kommunen har gjennomført for å rette bruddet, er tilstrekkelig til å etablere en lovlig praksis, og om det er sannsynliggjort at kommunen vil følge den nye praksisen over tid.

En særlig utfordring på dette stadiet, er at de nye opplysningene bare beskriver hva kommunen har foretatt seg i tiden etter at vi oversendte tilsynsrapporten.

Ofte vil regelverksbruddene handle om kommunens praksis. Det kan for eksempel være en innarbeidet fremgangsmåte, eller aktiviteter som skjer på bestemte tidspunkter i året. I tilsynsrapporten gir vi kommunen en frist for retting, men rettetiden er ofte ikke lang nok til å etablere en ny fast praksis. Vi må derfor ta stilling til om tiltakene kommunen har gjennomført, er tilstrekkelige til å etablere en lovlig praksis. Hvis tiltakene er tilstrekkelige, er rettingen sannsynliggjort. Normalt er det ikke nødvendig å vente med å konkludere til vi har sett at kommunen over tid etablerer praksisen slik at den blir innarbeidet.

Hva som er tilstrekkelig, må vi vurdere konkret i den enkelte saken, og det vil være avhengig av type regelverksbrudd og hvilken kompetanse og vilje kommunen har til å endre sin praksis. Kommunen skal ha iverksatt alle de tiltakene som er nødvendige for å få etablert og implementert en ny praksis.

Generelt er det ikke tilstrekkelig i seg selv å legge frem en ny skriftlig rutine. Kommunen må ha gjennomført tiltak som er egnet til å sikre at rutinen blir fulgt. Dette kan for eksempel være opplæring og forankring hos dem som er omfattet av rutinen, eller dokumenter som hører til rutinen, for eksempel årshjul, sjekklister og maler.

Det er imidlertid ikke slik at vi må få dokumentert at alle aktiviteter i en ny rutine er gjennomført. Dersom enkelte aktiviteter ligger frem i tid, enten i årshjulet eller fordi aktiviteten utløses av en bestemt hendelse, må vi vurdere om det er sannsynlig at aktiviteten vil bli gjennomført slik som den er planlagt. Vi kan ikke vente med vår beslutning til vi får dokumentert alle aktiviteter i et årshjul eller alle aktiviteter som utløses av bestemte hendelser.

Dersom vi vurderer at kommunen ikke har iverksatt tilstrekkelig med tiltak for at vi skal kunne anse det sannsynliggjort at den nye praksisen vil bli fulgt, er bruddet på regelverket ikke rettet, og vi må fatte vedtak med pålegg om retting. Dersom vi vurderer at de tiltakene kommunen har iverksatt, sannsynliggjør at en ny praksis er etablert og vil bli fulgt, er bruddet rettet.

Når kommunen har rettet alle regelverksbruddene, kan vi avslutte tilsynet

Når vi konkluderer med at kommunen har rettet alle regelverksbruddene, avslutter vi tilsynet i et eget brev.

Dersom vi vurderer det som sannsynliggjort at kommunen har rettet alle regelverksbruddene, det vil si når vi kan besvare alle kontrollspørsmålene med ja, avslutter vi tilsynet.

Vi avslutter tilsynet i et eget brev hvor vi henviser til tilsynsrapporten og kommunens tilbakemelding, se mal under vedlegg til Metodehåndboken.

Vi skal i brevet påpeke at vår konklusjon bygger på våre undersøkelser i tilsynet og status på det tidspunktet brevet er datert.

Informasjon om rettetiltak til elever og foreldre

Vi skal informere elever og foreldre om kommunens rettingstiltak etter at vi har godkjent rettingstiltakene. Vi gjør dette for å følge opp informasjonen vi ga til elevene og foreldrene da vi åpnet tilsynet. De skal få vite at tilsynet er avsluttet, og hva det eventuelt har ført til av endringstiltak. Informasjonen har som hensikt å stimulere elever og foreldre til å bli pådrivere og støttespillere for at endringstiltakene blir realisert i praksis ved barnehagen og skolen. Informasjonen skal i tillegg ivareta vår plikt til å informere elever og foreldre som har vært direkte involvert i tilsynet.

Vi skal sende informasjonen til elever og foreldre samtidig med brevet til kommunen der vi avslutter tilsynet. Vi bør oppsummere hovedinnholdet i rettingstiltakene i et eget brev som kommunen skal gi til elevene og foreldrene. Når det ikke er brudd på regelverket, skriver vi at vi ikke fant brudd innenfor temaene i tilsynet.

Når kommunen ikke har rettet alle regelverksbruddene, eller har begått nye brudd

Når vi konkluderer med at kommunen ikke har rettet alle regelverksbruddene fra tilsynsrapporten, skal vi vedta pålegg om retting.

Dersom vi konkluderer med at kommunen ikke har rettet alle regelverksbruddene som vi påpekte i tilsynsrapporten, skal vi vedta pålegg om retting. Dette gjelder uavhengig av årsaken til at regelverksbruddene fortsatt består.

Vi skal ikke gi en ny rettefrist etter kommuneloven § 60 d dersom kommunen ikke klarte å rette på første forsøk. Vedtak med pålegg om retting er et eget tema.

I noen tilfeller vil vi oppleve at kommunen ikke har lyktes med sine rettingstiltak, men tvert imot har gjort nye

brudd gjennom tiltakene.

Dersom vi konkluderer med at vi må gi nye pålegg, må vi sende kommunen et nytt forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. Dette gjør vi i et eget brev.

Dersom de nye regelverksbruddene fører til nye pålegg, skal vi varsle kommunen på nytt. Det er kun regelverksbrudd og varslede påleggstekster som var med i tilsynsrapporten, som vi kan vedta uten nytt forhåndsvarsel til kommunen. Et nytt forhåndsvarsel gjør vi gjennom et eget brev.

Kommunen skal få minst to uker til å kommentere det nye forholdet, jf. forvaltningsloven § 16. Vi må gjøre en konkret vurdering av om kommunen skal få en ny periode for retting etter kommuneloven § 60 d. Det kan for eksempel ha betydning hvor nær sammenheng det er mellom det opprinnelige forholdet kommunen skulle rette og det nye forholdet.

Nye korreksjonspunkter under påleggstekster som allerede ble varslet i tilsynsrapporten, utløser ikke samme plikt til nytt varsel. Vi skal skrive nye korreksjonspunkter inn i vedtaket under påleggsteksten de hører inn under.

Vedtak med pålegg om retting

Innholdet i vedtaket

Dersom kommunen ikke har rettet alle regelverksbruddene, skal vi vedta pålegg om retting.

Enkeltvedtak skal følge forvaltningslovens regler, og kommunen har rett til å klage på vedtaket.

Dersom kommunen ikke har rettet alle regelverksbruddene, skal vi vedta pålegg om retting. Dette gjør vi i et eget brev, se mal under vedlegg til Metodehåndboken.

I vedtaket skal vi vise til hjemmelen for pålegg om retting som er kommuneloven § 60 d. I tillegg skal vi vise til tilsynsrapporten og kommunens tilbakemelding på rapporten.

Dersom kommunen har rettet noen av bruddene og vi endrer noen av konklusjonene våre til gunst for kommunen, tar vi ut de aktuelle påleggstekstene eller korreksjonspunktene fra vedtaket.

Dersom vi opprettholder vår konklusjon til tross for at kommunen har forsøkt å rette forholdet og erklært retting til oss, skal vi begrunne hvorfor vi opprettholder konklusjonen.

Vårt vedtak med pålegg om retting skal gjenspeile situasjonen på tidspunktet for vedtaket.

Forvaltningsloven § 27 krever at vedtaket skal inneholde følgende opplysninger:

- Retten til å klage (jf. forvaltningsloven § 28)
- Klagefristen (jf. forvaltningsloven § 29)
- Klageinstansen (jf. forvaltningsloven § 28)
- Fremgangsmåten ved klage (jf. forvaltningsloven §§ 30 og 32)
- Retten til innsyn i sakens dokumenter (jf. forvaltningsloven §§ 18 flg.)
- Retten til å be om utsatt iverksettelse (jf. forvaltningsloven § 42)

I tillegg skal vi fastsette en frist for tilbakemelding om at påleggene er oppfylt. Dette er tema i neste kapittel.

Frist for å oppfylle påleggene og gi tilbakemelding om retting

Kommunen skal få en frist for å oppfylle påleggene og gi tilbakemelding til oss.

Både fristen og kravet til formen på tilbakemeldingen skal reflektere at kommunen allerede har hatt mulighet til å rette regelverksbruddene.

I vedtaket skal vi fastsette en frist for kommunen til å oppfylle påleggene. Fristen skal være tilstrekkelig til at kommunen kan rette opp regelverksbruddene og gi tilbakemelding til oss om at rettingen er gjennomført.

Vi må gjøre en konkret vurdering av hvor lang frist som er nødvendig med utgangspunkt i hvilke brudd som gjenstår, hvor krevende det vil være å rette og hvilke konsekvenser det kan få at bruddene fortsetter. Vi skal legge vekt på at kommunen allerede har hatt tid til å rette bruddene. Normalt bør vi ikke gi mer enn én måneds frist.

Ved utløpet av rettefristen skal kommunen erklære at påleggene er oppfylt og redegjøre for hvordan kommunen har rettet. Ettersom kommunen allerede har hatt en mulighet til å rette og ikke klart å gjennomføre de nødvendige endringene, tilsier det at vi i tillegg bør vurdere å kreve ulik type dokumentasjon.

Når kommunen klager på vedtak om pålegg om retting

Kommunen kan klage på vedtak med pålegg om retting. Kommunen skal sende klagen til fylkesmannen som skal behandle klagen og forberede klagesaken i tråd med reglene i forvaltningsloven § 33.

Fylkesmannen skal avvise klagen dersom vilkårene for å behandle klagen ikke er oppfylt. Vilråene for å behandle en klage går frem av forvaltningsloven §§ 28-32. Eksempler på slike vilkår er klagefristen og kravet om at klageren må ha rettslig klageinteresse. Avvisning av klagen er et enkeltvedtak som vi må behandle etter reglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven. Kommunen kan klage på fylkesmannens vedtak om å

avvise en klage.

Hvis vilkårene for å behandle klagen er oppfylt, skal fylkesmannen vurdere om klagen gir grunnlag for å oppheve, endre eller opprettholde vedtaket. Fylkesmannen må vurdere kommunens synspunkter i klagen og innhente nye opplysninger hvis klagen gir grunn til det.

Klagebehandlingen kan føre til at fylkesmannen endrer vedtaket, som for eksempel å fjerne et pålegg eller endre innholdet i ett eller flere pålegg. Hvis fylkesmannen kommer til at det ikke er grunnlag for å vedta noen pålegg i saken, kan fylkesmannen oppheve vedtaket.

Hvis fylkesmannen opprettholder vedtaket, skal fylkesmannen sende saken til Utdanningsdirektoratet for endelig behandling. I oversendelsen skal fylkesmannen redegjøre for sin vurdering av kommunens klage og beskrive hvorfor dere har valgt å opprettholde vedtaket. Hvis fylkesmannen opprettholder deler av det påklagede vedtaket, skal fylkesmannen sende denne delen av saken til Utdanningsdirektoratet.

Når fylkesmannen endrer vedtaket til fordel for kommunen etter klagebehandlingen, skal fylkesmannen informere kommunen om retten til å kreve dekning av saksomkostninger.

Oppfølging av vedtaket

Vi skal ikke avslutte tilsynet før det er sannsynliggjort at kommunen har oppfylt påleggene og dermed rettet alle regelverksbruddene.

Når kommunens frist for å oppfylle påleggene i vedtaket og gi tilbakemelding til oss er utløpt, må vi ta stilling til om vi kan avslutte tilsynet.

Ut fra kommunens erklæring og redegjørelse, samt eventuell annen informasjon vi har bedt om eller mottatt i perioden, må vi vurdere om retting er sannsynliggjort. Vi må altså vurdere om endringen er tilstrekkelig til å konkludere med at påleggene er oppfylt og regelverksbruddene faktisk er rettet.

Når kommunen har oppfylt påleggene, og regelverksbruddene er rettet

Dersom vi mener det er sannsynliggjort at kommunen har rettet alle regelverksbruddene, avslutter vi tilsynet. Dette gjør vi i et eget brev, se mal under vedlegg til Metodehåndboken.

I avslutningsbrevet henviser vi til vedtaket og kommunens tilbakemelding. Vi skal i brevet påpeke at vår konklusjon bygger på våre undersøkelser i tilsynet og status på det tidspunktet brevet er datert.

Informasjon om rettetiltak til elever og foreldre

Vi skal informere elever og foreldre om kommunens rettingstiltak etter at vi har godkjent rettingstiltakene. Vi gjør dette for å følge opp informasjonen vi ga til elevene og foreldrene da vi åpnet tilsynet. De skal få vite at tilsynet er avsluttet, og hva det eventuelt har ført til av endringstiltak. Informasjonen har som hensikt å stimulere elever og foreldre til å bli pådrivere og støttespillere for at endringstiltakene blir realisert i praksis ved barnehagen og skolen. Informasjonen skal i tillegg ivareta vår plikt til å informere elever og foreldre som har vært direkte involvert i tilsynet.

Vi skal sende informasjonen til elever og foreldre samtidig med brevet til kommunen der vi avslutter tilsynet. Vi bør oppsummere hovedinnholdet i rettingstiltakene i et eget brev som kommunen skal gi til elevene og foreldrene. Når det ikke er brudd på regelverket, skriver vi at vi ikke fant brudd innenfor temaene i tilsynet.

Når kommunen ikke har oppfylt påleggene

Vi skal ikke avslutte tilsynet før det er sannsynliggjort at kommunen har oppfylt påleggene, og dermed rettet alle regelverksbruddene.

Når vi mener det ikke er sannsynliggjort at kommunen har rettet regelverksbruddene, må vi følge opp vedtaket. Det kan vi gjøre på ulike måter. Vi må vurdere hva som er mest hensiktsmessig ut fra vår kjennskap til kommunen og hvilke pålegg kommunen ikke har oppfylt.

Vi kan i et brev til kommunen konstatere at pålegget ikke er oppfylt, og gi kommunen en ny frist for retting. Det er viktig at vi i brevet gir uttrykk for at vi ser alvorlig på at regelverksbruddene fortsatt pågår. For å understreke alvoret i situasjonen, kan vi adressere brevet til et overordnet nivå i kommunen, eller sende i kopi til et overordnet nivå i kommunen. En annen måte å understreke alvoret på, er at brevet sendes av selve fylkesmannen.

Vi kan gjennomføre møter med kommunen der hensikten er at vi påpeker alvoret i situasjonen og at kommunen kan gi oss en redegjørelse for rettingen. Vi kan understreke alvoret i situasjonen ved at overordnet nivå i kommunen blir invitert til å delta på møtet. I tillegg kan selve fylkesmannen delta.

Formidling av tilsynsresultatene til andre enn kommunen

Vi skal formidle tilsynsresultater til andre enn kommunen. Hvordan vi formulerer oss, er avhengig av hvem vi henvender oss til.

Vi bør formidle våre tilsynsresultater til andre enn kommunen

Resultatene fra et tilsyn er ofte interessant og relevant for andre enn kommunen, blant annet:

- Personer som er direkte berørt av tilsynet, for eksempel elever, foreldre og ansatte.
- Lokalsamfunnet, for eksempel kommunens innbyggere, private barnehager og frittstående skoler.
- Samfunnet for øvrig, for eksempel andre kommuner, Kunnskapsdepartementet og media.
- Interessegrupper og interesseorganisasjoner, for eksempel KS, PBL, Elevorganisasjonen, Elevombud, FUB, FUG, FFO, Barneombudet, Utdanningsforbundet.

Formidling av tilsynsresultater gir disse gruppene informasjon om situasjonen i kommunen, og synliggjør at staten tar en aktiv rolle for å sikre at rettigheter og krav blir oppfylt. Når andre kommuner får innsyn i hvordan vi tolker regelverket, kan det bidra til økt regelverksetterlevelse hos andre enn den kommunen vi har ført tilsyn med.

Vi må tilpasse form og innhold til målgruppen

I noen tilfeller må vi tilpasse form og innhold i vår formidling av tilsynsresultatet til de aktuelle målgruppene. Det er flere forhold som avgjør hvordan og til hvem vi skal henvende oss. Det kan for eksempel være tilsynstemaet, eller om tilsynet er utløst av en kjent sak som mange er interessert i. Det samme gjelder dersom tilsynstemaet angår mange, eller har direkte konsekvenser for kommunens barn og unge. Eksempler på dette er tilsyn med skolens psykososiale skolemiljø eller retten til barnehageplass.

Selv om vi tilpasser form og innhold, skal vi ikke formidle annet enn våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner slik det fremgår av den endelige tilsynsrapporten. Vi kan forenkle språket og type dokument, men ikke endre innholdet.

Når vi skal formidle informasjon til andre enn kommunen, er det dessuten viktig at vi gir informasjonen på en slik måte at mottakeren forstår hva kommunen faktisk må rette opp for å ha en lovlig praksis. Mange som leser om våre tilsyn, er opptatt av hvilke konsekvenser tilsynet får for dem selv eller kommunen.

I hvert enkelt tilsyn må vi vurdere om og hvordan vi vil formidle tilsynsresultatene. Eksempler på måter å formidle de på til ulike målgrupper, kan være:

Sammendrag: Tilsynsrapporten bør inneholde et sammendrag av tilsynets tema og resultater. Det kan være nyttig å plassere sammendraget først i tilsynsrapporten. Vi bør skrive sammendraget med tanke på både kommunen og andre lesere.

Eget skriv: I tilsynstemaer der enkeltpersoner eller grupper er direkte berørt av tilsynet, eller særlig interessert i tilsynsresultatene, kan vi skrive en egen tekst tilpasset den aktuelle målgruppen. Vi kan be kommunen formidle skrevet videre til mottakerne.

Pressemelding: I noen tilsyn er medieoppmerksomheten stor. Da kan vi forberede en pressemelding som formidler det viktigste fra tilsynet.

Husk klarspråk! Uansett hvilken målgruppe vi skriver til, skal vi bruke et klart og enkelt språk.

Informasjon til barn og unge

Vi har et særskilt ansvar for å formidle våre tilsynsresultater til berørte barn og unge på en måte som er egnet for dem.

Vi plikter å ivareta barns rett til involvering og medvirkning i tilsynene våre. Etter barnekonvensjonen artikkel 12 skal barn få anledning til å bli hørt. Dette innebærer at vi skal formidle våre tilsynsresultater til dem når temaet for tilsynet tilsier det.

I saker der barn og unge har deltatt i tilsynet, eller av andre årsaker er direkte berørt av utfallet i en tilsynssak, skal vi sørge for at disse får tilpasset informasjon om tilsynsresultatene.

Vi må bruke en form og et språk som egner seg for denne målgruppen. Det er dessuten viktig at vi konsentrerer oss om hvilke konsekvenser resultatene har for de barna det angår.

Mulige måter å informere barn om tilsynsresultatene:

Egen tekst: Gjennom en egen tekst kan vi beskrive tilsynet, resultatene og hvilke konsekvenser det har. Vi kan lage skrevet for elevrådet eller foreldrerådet og be kommunen eller foreldrene om å formidle det videre, eller vi kan selv gjennomgå det med elevene. Den samme teksten kan vi legge på fylkesmannen.no.

Eget møte: Vi kan invitere elever som har deltatt i tilsynet, til et sluttmøte. Det er som regel mer nyttig å ha et eget møte med dem, enn å invitere dem til sluttmøtet med kommunen. Vi bør tilpasse innholdet og språket, og det vil kanskje være lettere for dem å spørre om ting de lurer på. På et slikt møte skal vi tilby elevene å ha med seg en voksen.

Evaluerings av gjennomførte tilsyn

Vi bør evaluere oss selv og hvordan vi gjennomførte tilsynet.

Ved å evaluere oss selv og være åpne for tilbakemeldinger, kan vi videreutvikle tilsynene våre til å bli stadig mer effektive og treffsikre.

Når vi har avsluttet et tilsyn, bør vi ta oss tid til å evaluere vår egen gjennomføring. Det vil som regel alltid være noe å ta med seg videre til neste gang vi skal føre tilsyn med samme kommune eller samme tema.

En grei måte å gjøre en slik evaluering på, er å gjennomgå de ulike fasene og oppgavene i hver fase for å vurdere hva vi kan lære av dette tilsynet.

Spørsmål vi kan bruke i denne evalueringen er for eksempel:

- Traff tilsynstemaet den risikoen vi mente forelå?
- Fungerte kontrollspørsmålene?
- Fungerte kontrollskjemaet?
- Ba vi om riktig type informasjon og dokumenter i åpningsbrevet?
- Var vi godt nok forberedt til det stedlige tilsynet?
- Forsto kommunen tilsynsrapporten og påleggene våre?
- Holdt vi oss innenfor planlagt tid, eller tok tilsynet mer tid enn forventet?

Vi kan invitere kommunen til å gi tilbakemelding på hvordan de opplevde tilsynet. Vi kan enten be om svar på konkrete spørsmål, eller be om en mer fri tilbakemelding. Alternativt kan vi ha egne møter med kommunen for å diskutere gjennomføringen av tilsynet.

Ved å gjøre en slik selvevaluering og være åpne for tilbakemeldinger, kan vi videreutvikle tilsynene våre til å bli stadig bedre.

Vedlegg

Maler for tilsyn etter barnehageloven

Maler

Bokmål	Nynorsk
<u>Krav om å sende inn opplysninger</u>	<u>Krav om å sende inn opplysningar</u>
<u>Åpning av stedlig tilsyn</u>	<u>Opning av stadleg tilsyn</u>
<u>Åpning av skriftlig tilsyn</u>	<u>Opning av skriftleg tilsyn</u>
<u>Oversendelsesbrev foreløpig tilsynsrapport</u>	<u>Oversendingsbrev førebels tilsynsrapport</u>
<u>Foreløpig tilsynsrapport</u>	<u>Førebels tilsynsrapport</u>
<u>Oversendelsesbrev tilsynsrapport uten regelverksbrudd</u>	<u>Oversendingsbrev tilsynsrapport utan regelverksbrot</u>
<u>Tilsynsrapport</u>	<u>Tilsynsrapport</u>
<u>Oversendelsesbrev tilsynsrapport med regelverksbrudd</u>	<u>Oversendingsbrev tilsynsrapport med regelverksbrot</u>
<u>Avslutning av tilsyn etter tilsynsrapport</u>	<u>Avslutning av tilsyn etter tilsynsrapport</u>
<u>Pålegg om retting</u>	<u>Pålegg om retting</u>
<u>Avslutning av tilsyn etter pålegg om retting</u>	<u>Avslutning av tilsyn etter pålegg om retting</u>
<u>Varsel om pålegg om retting uten åpning av tilsyn</u>	<u>Varsel om pålegg om retting utan opning av tilsyn</u>
<u>Kontrollskjema</u>	<u>Kontrollskjema</u>

Maler for tilsyn etter opplæringsloven

Maler

Bokmål	Nynorsk
<u>Krav om å sende inn opplysninger</u>	<u>Krav om å sende inn opplysningar</u>
<u>Åpning av stedlig tilsyn</u>	<u>Opning av stadleg tilsyn</u>
<u>Åpning av skriftlig tilsyn</u>	<u>Opning av skriftleg tilsyn</u>
<u>Oversendelsesbrev foreløpig tilsynsrapport</u>	<u>Oversendingsbrev førebels tilsynsrapport</u>
<u>Foreløpig tilsynsrapport</u>	<u>Førebels tilsynsrapport</u>
<u>Oversendelsesbrev tilsynsrapport uten regelverksbrudd</u>	<u>Oversendingsbrev tilsynsrapport utan regelverksbrot</u>
<u>Tilsynsrapport</u>	<u>Tilsynsrapport</u>
<u>Oversendelsesbrev tilsynsrapport med regelverksbrudd</u>	<u>Oversendingsbrev tilsynsrapport med regelverksbrot</u>
<u>Avslutning av tilsyn etter tilsynsrapport</u>	<u>Avslutning av tilsyn etter tilsynsrapport</u>
<u>Pålegg om retting</u>	<u>Pålegg om retting</u>
<u>Avslutning av tilsyn etter pålegg om retting</u>	<u>Avslutning av tilsyn etter pålegg om retting</u>
<u>Varsel om pålegg om retting uten åpning av tilsyn</u>	<u>Varsel om pålegg om retting utan opning av tilsyn</u>
<u>Kontrollskjema</u>	<u>Kontrollskjema</u>

Maler for tilsyn direkte med barnehagene

Maler

Bokmål	Nynorsk
<u>Åpning av stedlig tilsyn</u>	<u>Opning av stadleg tilsyn</u>
<u>Åpning av skriftlig tilsyn</u>	<u>Opning av skriftleg tilsyn</u>
<u>Oversendelsesbrev foreløpig tilsynsrapport</u>	<u>Oversendingsbrev førebels tilsynsrapport</u>
<u>Oversendelsesbrev tilsynsrapport uten regelverksbrudd</u>	<u>Oversendingsbrev tilsynsrapport utan regelverksbrot</u>
<u>Foreløpig tilsynsrapport</u>	<u>Førebels tilsynsrapport</u>
<u>Oversendelsesbrev tilsynsrapport regelverksbrudd</u>	<u>Oversendingsbrev tilsynsrapport regelverksbrot</u>
<u>Tilsynsrapport</u>	<u>Tilsynsrapport</u>
<u>Avslutning av tilsyn etter pålegg om retting</u>	<u>Avslutning av tilsyn etter pålegg om retting</u>
<u>Varsel om pålegg om retting uten åpning av tilsyn</u>	<u>Varsel om pålegg om retting utan opning av tilsyn</u>

Veileder i intervjuteknikk

[Last ned veileder i intervjuteknikk \(pdf\)](#)

Sjekkliste - kvalitetssikring av tilsynsrapporter

1. Har vi brukt gjeldende versjon av rapportmalen?

Gjeldende versjon av rapportmalen er tilgjengelig på Udir.no.

2. Går de rettslige kravene frem av rapporten?

Vi må finne frem til de ulike rettskildene og vekte kildene mot hverandre for å tolke hvilke krav regelverket stiller. Vi trenger ikke gjengi disse tolkningene i tilsynsrapportene, men kravene i kontrollspørsmålene og hjemmel for kravene skal alltid fremgå.

- Har vi vist til lov og forskrift?
- Går kravene i alle kontrollspørsmålene frem av rapporten?

Hjelpespørsmål for å vurdere hvor grundig vi må vurdere rettslige krav:

- Er dette rettslige krav som er utarbeidet av Udir?
- Har vi brukt de rettslige kravene i en tidligere rapport?
- Har det skjedd endringer i kontrollskjemaet som vi må få med i de rettslige kravene?

3. Går de faktiske forholdene frem av rapporten?

Er saken tilstrekkelig opplyst?

Vi skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig. Etter barnekonvensjonen har barn og unge rett til å bli hørt i saker som angår dem. Vi skal derfor alltid bruke dem som informasjonskilde der de kan bidra med informasjon om tilsynstemaet.

- Har vi innhentet opplysninger fra relevante og representative kilder?
- Har vi brukt barn og unge som informasjonskilde der de kan bidra til å besvare kontrollspørsmålene i tilsynet?

Hjelpespørsmål for å vurdere om saken er tilstrekkelig opplyst:

Er det mulig å vurdere kommunens praksis eller rutiner opp mot kontrollspørsmålene? Hvis ikke, er saken vanligvis enten for dårlig opplyst, eller så kommer de faktiske forholdene i saken ikke godt nok frem av rapporten.

Kommer alle relevante observasjoner frem?

Rapporten skal vise relevante kilder og observasjoner. Vi skal ikke la være å opplyse om observasjoner som ikke støtter det faktumet vi har lagt til grunn.

- Kommer det tydelig frem hva som er kildene til observasjonene våre? For eksempel hvilken dokumentasjon, eller gruppe som er intervjuet, eller gruppe som har fylt ut spørreskjema.
- Har vi bare tatt med relevante observasjoner?

Har vi fått frem observasjoner som peker både i den ene og den andre retningen? Har vi ut fra observasjonene konkludert med hvilket faktum vi legger til grunn?

Vi skal legge til grunn de faktiske forholdene som er mest sannsynlig. Noen rettslige krav er utformet slik at det er kommunen som skal dokumentere eller sannsynliggjøre at den oppfyller regelverket.

- Begrunner vi hva vi mener er sannsynliggjort der observasjoner trekker i ulik retning?
- Kommer det frem hvorfor vi eventuelt ikke har lagt til grunn opplysningene vi har fått fra barn og unge?
- Kommer det frem hva som er observasjoner og hva som er våre vurderinger av hva som er sannsynliggjort faktum?
- Har vi bare lagt til grunn faktum som er opplyst når vi konkluderer? Unngår vi forutsetninger som

- for eksempel «vi forutsetter at ...»?
- Beskriver rapporten faktum slik det er nå?
 - Har vi vurdert de faktiske forholdene opp mot kontrollspørsmålene?
- ◊ Vi skal vurdere de faktiske forholdene som vi har lagt til grunn som sannsynliggjort, opp mot de rettslige kravene.
- ◊ Vi skal kun ta med opplysninger som ikke er relevante for å vurdere om det rettslige kravet er oppfylt, dersom det er nødvendig for å begrunne hvorfor kommunen ikke oppfyller kravet
- Har vi knyttet vurderingene våre til de rettslige kravene i kontrollspørsmålene, slik at vi:
 - ◊ ikke har for streng anvendelse av regelverket?
 - ◊ ikke har for romslig anvendelse av regelverket?
 - ◊ ikke vurderer ut fra hva vi selv mener er god praksis?
 - Kommer det frem hvorfor vi konkluderer som vi gjør, spesielt der de faktiske forholdene trekker i ulik retning?
 - Gir vurderingene nok informasjon til at kommunen vet hva den skal rette, men ikke så konkrete at vi begrenser kommunens handlingsrom?
 - Inneholder rapporten en tydelig konklusjon på vurderingene?
 - Er både positive og negative konklusjoner begrunnet?
 - Har vi unnlatt å gi anbefalinger?

4. Har vi formulert påleggstekst med tilhørende korreksjonspunkter?

- Er det sammenheng mellom konklusjonene i tilsynet og påleggene?
- Krever pålegget det som følger av det rettslige kravet?
- Gir de presis informasjon om hva kommunen skal rette?
- Har vi satt en frist for kommunen for tilbakemelding til oss?

5. Har vi skrevet i klarspråk?

- Er rapporten skrevet i et klart og lett forståelig språk?

