

Tilsyn med frittstående skoler i 2018

I tilsyn undersøker vi om skolene oppfyller kravene i regelverket. Oppdager vi forhold som ikke er i tråd med regelverket, følger vi opp med den aktuelle skolen.

ARTIKKEL | SIST ENDRET: 02.05.2019

- 357 frittstående skoler i drift i hele eller deler av året
- 23 800 av 633 000 elever gikk på frittstående grunnskoler i 2017/2018
- 15 300 av 190 000 elever gikk på frittstående videregående skoler i 2017/2018
- skolene mottok til sammen 4,9 milliarder kroner i statstilskudd

Tilsyn med 37 skoler

Når vi fører tilsyn, starter vi med et brev til skolen om at vi har åpnet tilsyn. Vi ber vanligvis om dokumentasjon fra skolen og gjør i tillegg egne undersøkelser. Finner vi brudd på regelverket, får skolen en foreløpig tilsynsrapport som de kan uttale seg om. Vi går gjennom tilbakemeldingen fra skolen før de får et vedtak med en reaksjon, vanligvis en frist for å rette bruddene på regelverket. Vi avslutter tilsynet når skolen har rettet bruddene.

Tilsyn åpnet	36
Foreløpig tilsynsrapport (varsel om vedtak)	37
Tilsynsrapport (vedtak)	29
Tilsyn hvor vi ikke avdekket brudd på regelverket	4
Avslutning av tilsyn	31
Klager oversendt til Kunnskapsdepartementet	3
Klagesaker avgjort av Kunnskapsdepartementet	1

Vi har en tilsynsmetode som vi følger i alle tilsyn.

Tilsyn de siste årene

Vi velger skoler, temaer og tidspunkt for tilsyn basert på risikovurderinger. Når vi vurderer risikoen, ser vi først på sannsynligheten for at det er brudd på regelverket. Deretter ser vi på konsekvensen av eventuelle regelverksbrudd.

Noen av tilsynene vi gjør er stedlige. Det er stort sett temaet for tilsynet som avgjør om vi besøker skolen for å skaffe oss informasjonen vi trenger. I andre tilfeller er det tilstrekkelig å gjøre tilsynet skriftlig.

År	Antall skoler i drift	Antall tilsyn	Andel
2018	357	37	10 %
2017	351	51	15 %
2016	347	53	15 %
2015	328	45	14 %
2014	315	80	25 %
2013	307	38	12 %

Tilsynstemaer

Hvert år gjennomgår vi årsregnskapene til alle de frittstående skolene. Noen tilsynstemaer er faste i kortere eller lengre perioder, for eksempel temaene i felles nasjonalt tilsyn.

Temaene i felles nasjonalt tilsyn bestemmer vi etter en sentral risikovurdering for hele landet, og de ligger fast i fire år. Både fylkesmennene og vi bruker tilsynsopplegget for disse temaene, slik at vi ser på de samme forholdene for offentlige og frittstående skoler der regelverket er likt. Det felles nasjonale tilsynet i perioden 2018-2021 inneholder flere hovedtemaer som er aktuelle for de frittstående skolene:

- skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og skolebasert vurdering

- skolemiljø
- spesialundervisning
- skoleeiers forsvarlige system

Vi har flere deltemaer innenfor hvert hovedtema. Formålet med å splitte tilsynsoppleggene i flere deltemaer, er at tilsynet skal bli så treffsikkert som mulig slik at skoleeierne, skolene og vi ikke bruker mer ressurser enn nødvendig ut fra den kartlagte risikoen.

Tilsynstemaer	Antall
Ordensreglement og bortvisning	13
Spesialkompetanse	6
Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen	4
Økonomiforvaltning	4
Planlegge spesialundervisningen	3
Tidlig innsats	3
Organisering av 1. trinn	2
Skolemiljø: Forebyggende arbeid	1
Styrets ansvar	1

Vi har i tillegg brukt en del av våre ressurser på arbeid med økonomiske tilsyn for flere videregående skoler i et konsern. Dette arbeidet fortsetter i 2019.

Nedenfor omtaler vi de fleste temaene vi hadde tilsyn med i 2018.



Tilsyn med årsregnskap for alle skolene

I 2018 gjennomførte vi skriftlige tilsyn med årsregnskapene, årsberetningene og revisjonsberetningene til 345 skoler.

Årsregnskapstilsynet er en breddekontroll med alle frittstående skoler som mottar statstilskudd. I 2017 mottok skolene til sammen 4,9 milliarder kroner i statstilskudd.

God og ryddig regnskapsdokumentasjon er nødvendig for at vi skal kunne vurdere risikoen for brudd på regelverket knyttet til skolenes økonomiforvaltning. Vår erfaring er at de fleste skolene gir regnskapsdokumentasjon som er utarbeidet i tråd med kravene i økonomiforskriften. I noen tilfeller avdekker tilsynet brudd på rapporteringskravene. I årsregnskapstilsynet i 2018 ga

vi pålegg om retting til 27 skoler som følge av brudd på notekravene i økonomiforskriften. I notene skal skolene blant annet opplyse om handel med skoleeieren eller eierens nærstående, og hvor mye de tar i skolepenger.

I vår gjennomgang og vurdering av regnskapsdokumentasjonen, ser vi ganske ofte at skolens økonomiforvaltning ikke er i tråd med friskoleloven og økonomiforskriften. Vi prioriterer å åpne økonomitilsyn med skolene som har høyest risiko. Tilsynsressursene er imidlertid dimensjonert ut fra at tilsyn er en stikkprøvekontroll, og vi ser at det fortsatt er en stor udekket risiko.



Økonomiforvaltning

Økonomitilsyn innebærer innhenting av mer dokumentasjon, og skolebesøk om nødvendig, for å undersøke skolens praksis. I 2018 gjennomførte vi skriftlige økonomitilsyn med to skoler på bakgrunn av funn i årsregnskapstilsynet. Vi gjorde en vurdering av skolens rutiner for fastsettelse av skolepengesats og skolens bruk av skolepengene. I begge tilsynene konkluderte vi med at skolen hadde brukt skolepenger i strid med friskoleloven fordi midlene dekket kostnader knyttet til drift av skolefritidsordningen (SFO). SFO er å anse som tilleggsvirksomhet for skolen, og skolen kan derfor ikke finansiere SFO med statstilskudd eller skolepenger. Vi påla skolene å rette sin praksis for bruk av skolepenger. Vi fant i tillegg regelverksbrudd knyttet til rutinene for fastsettelse av skolepengesats ved én av skolene.

Vi har 11 pågående tilsyn med friskolers økonomiforvaltning. I 2018 har vi vedtatt tilbakebetalingskrav på ca. 21,5 millioner kroner for 2 av de 11 skolene. Kravene er beregnet på bakgrunn av overprising av husleiekostnader mellom skolene og et nærstående selskap. Statstilskudd og skolepenger hadde dermed ikke kommet skolens elever til gode. I tillegg hadde skolene brutt kravene til forsvarlig økonomi- og regnskapsforvaltning ved skolen.



Ordensreglement og bortvisning

Alle skoler skal ha et ordensreglement om elevenes rettigheter og plikter. Skolens ordensreglement utgjør en viktig del av rammen for elevenes skolehverdag. Det er viktig at elevene vet hvilke regler de skal følge, og hva som blir konsekvensene hvis de ikke følger reglene. Bortvisning er den strengeste sanksjonen for brudd på ordensreglementet. Skolen skal være varsom når de velger å bruke den.

I våre tilsyn undersøkte vi om skolene etterlevde kravene til innholdet i ordensreglementet og enkeltvedtakene ved bortvisning. Vi gjennomførte skriftlige tilsyn med 13 skoler, og fant brudd på regelverket ved alle skolene.

Blant bruddene vi fant, så vi at ordensreglementet ikke viste til alle sanksjonene skolene brukte mot elevene. Vi så tilfeller der skolens ordensreglement viste til sanksjoner som ikke er tillatt, typisk etterforskningsmessige tiltak som inspisering av bokskap ved mistanke om at elevene oppbevarte annet enn skolemateriell. Vi så enkelte tilfeller der ordensreglementene viste til at høyt fravær kunne medføre tap av studieretten, noe det ikke er adgang til.

Skolene opplyste at de sjelden brukte bortvisning som sanksjon. Flere skoler hadde ikke bortvist elever noen gang. Hos de skolene som hadde bortvist elever, så vi tilfeller der skolen ikke gjorde eleven eller foreldrene oppmerksom på rettigheter de har etter forvaltningsloven. Dette er for eksempel retten til å be om å få se sakens dokumenter, be om at bortvisningen blir utsatt til klagen er behandlet, og informasjon om riktig klageinstans. Dette er viktige opplysninger for elevene å kjenne til, slik at de kan ivareta sine rettigheter. Hvis elevene ikke er kjent med at de kan be om at bortvisningen blir utsatt, vil bortvisningen allerede være gjennomført før fylkesmannen kan ta stilling til klagen.



Spesialkompetanse

Montessori- og steinerskoler skal være et pedagogisk alternativ til offentlige skoler. På denne typen skoler skal minst halvparten av undervisningsstillingene være dekket av montessori- eller steinerpedagoger. Kravet om spesialkompetanse er viktig for å sikre at skolene gir elevene opplæring i tråd med intensjonen om å være et pedagogisk alternativ.

I 2018 undersøkte vi spesialkompetansen innenfor enten montessori- eller steinerpedagogikk ved seks skoler gjennom skriftlige tilsyn. Vi fant brudd på regelverket ved tre montessoriskoler.



Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen

I dette tilsynet undersøker vi hvordan skolen arbeider for at elevene skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. I tilsynet ser vi på:

- skolens arbeid med lokale læreplaner
- underveisvurdering for å øke elevenes læringsutbytte

- undervisningsvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning

Temaet treffer i kjernen av den daglige opplæringen av elevene, og kontrollen får derfor betydning for et stort antall elever.

Vi gjennomførte stedlige tilsyn med fire skoler. Skolene ble valgt ut fra en risikovurdering og omfattet skoler fra fire forskjellige fylker fordelt på barnetrinn, ungdomstrinn og videregående trinn. I de fire tilsynene undersøkte vi skolens praksis, og om skolen har et system som sikrer at praksisen er i tråd med regelverket.

I flere av tilsynene så vi at lærerne knyttet kompetansemålene til opplæringen, informerte elevene om målene for opplæringen, og i en del tilfeller ga elevene veiledning om hva som blir vektlagt i vurderingen. Samtidig så vi at skolene ofte ikke hadde klare føringer for dette arbeidet og heller ikke en systematisk oppfølging av at lærerne fulgte føringene. Dette førte til at praksisen på skolen var tilfeldig og varierende. Når det gjaldt lærernes plikt til å involvere elevene i vurderingen av sitt eget arbeid og sin egen utvikling, så vi at det var få skoler som hadde et system for at sikre at lærerne skulle gjøre dette, og at de faktisk gjorde det.

De fleste skolene ga halvårsvurdering uten karakter i nær tilknytning til tidspunktet for halvårsvurdering med karakter. Vi så videre at det ikke alltid var klare føringer for at halvårsvurderingen skal gi tydelig informasjon om elevenes kompetanse i fagene og veiledning om hvordan elevene kan øke kompetansen sin. I praksis fikk ikke alltid elevene halvårsvurdering med slikt innhold.

Undersøkelsene våre avdekket videre at skolene i stor grad ikke hadde en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at lærerne systematisk og løpende vurderte om alle elevene hadde tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Lærerne gjorde noen slike vurderinger, men det var ikke så stor bevissthet rundt denne vurderingen. Manglende føringer og systematikk i dette arbeidet kan medføre at lærerne har forskjellig terskel og vurdering for når en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det kan føre til at elever som trenger spesialundervisning, ikke blir fanget opp av skolen.



Planlegge spesialundervisningen

Vi gjennomførte tre skriftlige tilsyn med planlegging av spesialundervisning, det vil si hvordan skolen utarbeider individuelle opplæringsplaner (IOP-er). Skolen skal lage IOP-er for alle elever som har spesialundervisning. Planen skal være konkret og knyttet til den enkelte eleven.

I tilsynene fant vi at to av tre skoler ikke utarbeidet IOP-er snarest mulig. Videre fant vi at ingen

av IOP-ene inneholdt tilstrekkelig informasjon om hvordan spesialundervisningen skulle organiseres, det vil si hvor mye tid den enkelte eleven skulle ha eksempelvis i klassen, i grupper eller som eneundervisning. To av tre skoler hadde praksis for å fylle ut informasjon om hvilket faglig innhold spesialundervisningen skulle ha. Imidlertid var praksisen når det gjaldt beskrivelse av avvik fra de ordinære læreplanene og egne mål for elever som ikke kunne følge de ordinære læreplanene, mangelfull ved alle skolene. Det var manglende samsvar mellom flere vedtak og IOP-er ved alle skolene, både knyttet til timetall, organisering, innhold og avvikende mål for opplæringen.



Tidlig innsats

Vi gjennomførte stedlige tilsyn med tre skoler hvor vi så på skolenes arbeid med tidlig innsats.

I tilsynene fant vi at skolene hadde praksis for å vurdere om det var elever med svake ferdigheter i lesing og regning, og at de iverksatte tiltak for de elevene som trengte det. Det var imidlertid mangler knyttet til skolenes praksis for å evaluere tiltakene og se på om de kunne gjøre endringer på overordnet nivå når det gjaldt hvilke tiltak de benyttet. Ved alle skolene fant vi at lærertettheten ved ett eller flere trinn ikke var tilstrekkelig høy til å gi tidlig innsats til elever med svake ferdigheter.



Organisering av 1. trinn

Steinerpedagogikken legger opp til at 1. trinn skal være et forberedelsesår for elevene hvor de arbeider med basiskompetanse innenfor syv kompetanseområder, blant annet motivasjons- og konsentrasjonskompetanse, språkkompetanse og sosial kompetanse. Enkelte steinerskoler velger å organisere 1. trinn ved å ha elevene samlokalisert med en steinerbarnehage og delvis i aldersblandede grupper i barnehagen. Forutsetningen for en slik organisering, er blant annet at elevene på 1. trinn skal være i «rene seksårsgrupper» en «vesentlig del av tiden» de er i barnehagen. Seksåringene er elever, og de har de samme rettighetene som andre elever.

I to stedlige tilsyn undersøkte vi organiseringen av 1. trinn, herunder at styret skal ha et forsvarlig system for ansvar og arbeid med organiseringen av opplæringen på 1. trinn.

Skolene hadde ikke organisert opplæringen for elevene på 1. trinn slik at de var i seksårsgrupper en vesentlig del av tiden. Vi fant at styret ikke hadde et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at skolen følger regelverket for organiseringen av opplæringen på 1.

trinn. Én av skolene hadde ikke nødvendig godkjenning fra fylkesmannen for skoleanlegget og for deler av barnehagebyggene til bruk for 1. trinn. Skolen ble pålagt å rette disse forholdene.

Klager på våre vedtak

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

Antallet klagesaker varierer fra år til år. De fleste skolene er enig i vår beskrivelse av situasjonen på skolen og vår tolkning av regelverket. I 2018 var det tre skoler som klaget på vedtaket vårt. Disse sakene ble oversendt til departementet for behandling.

Den ene klagen gjaldt organisering av 1. trinn i steinerskole og kravet til at skoleeier skal ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at skolen oppfyller kravene til organisering av 1. trinn. Vi vurderte klagen og opprettholdt vårt vedtak. Departementet har ikke avgjort saken.

De to andre klagen gjaldt spørsmålet om størrelsen på husleien som skolene betalte. Vi vurderte klagen og opprettholdt våre vedtak. Departementet avgjorde sakene i februar 2019 og stadfestet våre vedtak.

I 2018 mottok vi avgjørelse fra departementet i en klagesak vi oversendte i 2017. Klagen omhandlet temaer fra tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Departementet sluttet seg til våre vurderinger og stadfestet vårt vedtak.