

# Tilsyn med veiledning skaper endring

Fylkesmennenes tilsyn med opplærings-  
og barnehageområdet i 2015



## Kort om Utdanningsdirektoratet

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



# Innholdsfortegnelse

---

Innholdsfortegnelse .....	1
Sammendrag .....	2
<b>1. Tilsyn – hvem, hva og hvordan?</b> .....	4
Hvem gjør hva i tilsynsarbeidet .....	4
Slik foregår tilsynene .....	5
<b>2. Funn fra tilsyn på barnehageområdet i 2015</b> .....	6
Tall og fakta 2015 .....	6
Kommunenes veiledning og tilsyn .....	7
Godkjenning av barnehager .....	9
Finansiering av private barnehager .....	9
<b>3. Funn fra tilsyn på opplæringsområdet i 2015</b> .....	10
Tall og fakta 2015 .....	10
Omfanget på de gjennomførte tilsynene i 2015 .....	11
Felles nasjonalt tilsyn .....	12
Tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen .....	14
Tilsyn med skolebasert vurdering .....	15
Tilsyn med forvaltningskompetanse .....	16
Veiledningsaktiviteter i felles nasjonalt tilsyn .....	18
Fylkesmennes egeninitierte tilsyn i 2015 .....	19
Fylkesmannen gjennomførte 30 tilsyn med temaet psykososialt miljø i 2015 .....	20
Tidlig innsats .....	22
Spesialundervisning .....	22
Rett til opplæring i og på samisk .....	23
Opplæring i svømming .....	23
<b>4. Tilsyn er nyttig</b> .....	24
Vedlegg .....	26

# Sammendrag

Fylkesmennene fører tilsyn med offentlige skoleeiere og skoler, og med kommunen på barnehageområdet. I denne rapporten oppsummerer vi tilsynene som ble gjennomført i 2015. Vi trekker også sammenligninger til tilsyn som ble gjennomført i 2014 der dette er naturlig.

## Veiledning + tilsyn = raskere retting av brudd og et bedre kommunalt tjenestetilbud

Statlige myndigheter legger inn en betydelig del av den totale tilsynsinnsatsen på å veilede kommuner og skoleledere i forkant av nasjonalt tilsyn. Holdningen til tilsynet på grunnskoleområdet synes å ha endret seg de senere årene. Både kommuner og skoleledere er mer tilfreds med tilsynet, særlig med veiledningsarbeidet i forbindelse med felles nasjonalt tilsyn<sup>1</sup>.

---

«Informanter på alle nivåer i Difis intervjuer gir tilbakemelding om at dagens tilsynsmetodikk er bedre egnet til å nå målsettingen om gode kommunale tjenester.»<sup>2</sup>

---

Tilsynsresultatene viser at læring i tilsynene fører til at skoleeiere og barnehagemyndighet korrigerer brudd på regelverket på et tidligere tidspunkt. Hvordan vi planlegger og gjennomfører tilsynene har stor betydning for resultatene vi oppnår med tilsynet. For at tilsyn skal gi best effekt, er det viktig å gjøre gode analyser som grunnlag for utformingen av tilsynene. Dette arbeider Utdanningsdirektoratet og Fylkesmennene kontinuerlig med å forbedre.

## Fylkesmannen avdekker færre lovbrudd på opplæringsområdet

Selv om det fortsatt avdekkes brudd på regelverket i de fleste tilsynene, ser vi at det i 2015 avdekkes færre regelverksbrudd per tilsyn enn i 2014. Denne positive utviklingen gjelder både fylkesmennenes egeninitierte tilsyn og de felles nasjonale tilsynene på opplæringsområdet. Når det gjelder de felles nasjonale tilsynene, indikerer dette at veiledningsaktivitetene i kombinasjon med tilsyn har hatt effekt. Når det gjelder de egeninitierte tilsynene, kan det ha hatt betydning at fylkesmannen har gjennomført tilsyn med temaene i flere år, og at det også for noen av disse tilsynene har vært gjennomført veiledning før, under eller etter tilsyn. På barnehageområdet ser vi imidlertid at det avdekkes flere regelverksbrudd i 2015 enn tilfellet var i 2014. Etter vår vurdering har embetene i 2015 fått økt kompetanse når det gjelder tilsyn med barnehagemyndigheten, og regionsamarbeidet er styrket mellom embetene. Dette kan ha bidratt til at fylkesmennene har funnet flere brudd på regelverket i tilsyn enn tidligere.

## I snitt føres det 14 tilsyn på opplæringsområdet og 5 tilsyn på barnehageområdet

På opplæringsområdet tilsvarer dette antallet med antallet i 2014. På barnehageområdet er antallet noe lavere enn i 2014, hvor embetene i snitt gjennomførte 6 tilsyn hver.

---

<sup>1</sup> Difi- rapport 2015: 19, Statlig styring av kommunene

<sup>2</sup> Difi rapport: statlig styring av kommunene (2015:19)

## Tilsyn på barnehageområdet er gjennomført i 81 kommuner

I 2015 ble det gjennomført til sammen 87 tilsyn på barnehageområdet. Til sammenligning ble det i 2014 gjennomført 109 tilsyn. Tilsynene er i 2015 gjennomført i 81 kommuner. Dette betyr at det i noen få kommuner har vært gjennomført mer enn ett tilsyn. Det er ført flere omfattende tilsyn i 2015 slik at det totale omfanget av tilsynsarbeidet i all hovedsak tilsvarer 2014.

Tilsynene på barnehageområdet har ofte flere temaer i samme tilsyn. Flest tilsyn omhandler kommunens virkemiddelbruk. Funn fra tilsynene viser at barnehagemyndighetens (kommunens) veiledning og tilsyn ikke alltid er basert på riktig lovforståelse. Dette er alvorlig, og kan føre til følgefeil som senere får store konsekvenser for både kommunen som barnehagemyndighet og tjenestetilbudet i den enkelte barnehage. For at barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn av barnehagene skal bidra til regelverksetterlevelse, er det helt avgjørende at barnehagemyndigheten bruker regelverket og har en korrekt forståelse.

## Tilsyn på opplæringsområdet er gjennomført i 144 kommuner

På opplæringsområdet ble det i 2015 gjennomført til sammen 248 tilsyn. Til sammenligning ble det i 2014 gjennomført 240 tilsyn. Tilsynene i 2015 er gjennomført i 144 kommuner, noe som betyr at det i enkelte kommuner er ført flere tilsyn.

### Det er avdekket færre brudd på regelverket enn tidligere

Utover de felles nasjonale tilsynene, er det ført mange tilsyn med skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø, og flere tilsyn med spesialundervisning og svømmeopplæring. I disse tilsynene er det i all hovedsak funnet tilsvarende brudd på regelverket som ved tidligere tilsyn med samme tema. Det er jevnt over avdekket færre brudd på regelverket enn tidligere. Dette er meget positivt. Selv om funnene kun gjelder ett år, kan det se ut til at kommunene har økt regelverksetterlevelsen på disse områdene.

### Det er gjennomført 168 felles nasjonale tilsyn

Felles nasjonalt tilsyn gjennomføres av alle fylkesmennene. Dette er tilsyn der omfang og tema er bestemt fra sentralt hold og gjenspeiler nasjonale satsninger.

Mest tilsyn er ført med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen (85) og forvaltningskompetanse (53). Færrest felles nasjonale tilsyn er det ført med skolebasert vurdering (30).

For mange skoleeiere og skoler oppfyller fremdeles ikke kravene til saksbehandlingen når de behandler saker hvor utsatte elever har krav på spesialundervisning, IOP og/eller særskilt språkopplæring. Det er særlig bekymringsfullt at en høy andel av vedtakene ikke inneholder en begrunnelse hvor det vises til lovgrunnlaget, de faktiske forholdene og hvilke hensyn skolen har vektlagt i vedtaket. Dette er avgjørende punkter for at elevene eller foreldrene skal forstå skolens vedtak og forklare hvorfor de eventuelt er uenige i konklusjonen. Det er også bekymringsfullt at flere vedtak enn i 2014 mangler opplysninger om antall timer, fag/områder og avvik fra LK06 i spesialundervisningen. Det samme gjelder for hvordan spesialundervisningen skal organiseres. Slike mangler i enkeltvedtakene, skaper usikkerhet om hvordan enkeltvedtakene skal følges opp. Elevene står da i fare for ikke å få den opplæringen som de har krav på.



# 1. Tilsyn – hvem, hva og hvordan?

Regelverket angir felles rammer og mål for å oppnå et trygt, godt og likeverdig barnehage- og opplæringstilbud i hele landet. Fylkesmennenes tilsyn på opplærings- og barnehageområdet har som mål å sikre at kommunene og fylkeskommunene oppfyller kravene i regelverket.

## Hvem gjør hva i tilsynsarbeidet?

Kunnskapsdepartementet (KD) har det overordnede ansvaret for tilsyn med barnehager og skoler. Fylkesmennene gjennomfører tilsyn med offentlige skoler og på barnehageområdet med kommunenes ansvar som barnehagemyndighet. Kommunene har selv ansvar for å kontrollere at både de kommunale og private barnehagene følger regelverket.

Utdanningsdirektoratet setter rammer for og koordinerer fylkesmennenes arbeid. Direktoratet bestemmer kravet til omfang på tilsyn fylkesmennene skal gjennomføre hvert år ut fra antall skoler og kommuner og andre særtrekk ved det enkelte embete og fylke. Kravet til omfang er basert på antall tilsyn og størrelsen av hvert tilsyn.



## Slik foregår tilsynene

Når fylkesmennene skal velge ut kommuner, skoler, tidspunkter og temaer for tilsyn, baserer de seg på risikovurderinger. Det betyr at de vurderer hvor sannsynlig det er at det forekommer brudd på regelverket, og hvor alvorlig konsekvensene av bruddene er. Det innebærer også at det er forventet at det avdekkes brudd på regelverket i tilsynene.

### Felles nasjonale versus egeninitierte tilsyn

Halvparten av tilsynene skal være felles nasjonalt tilsyn. Dette er tilsyn der omfang og tema er bestemt fra sentralt hold og gjenspeiler nasjonale satsinger. Fylkesmennene foretar i disse tilsynene risikovurderingen av hvilke kommuner og skoler som skal inngå i kontrollen.

Den andre halvparten er egeninitierte tilsyn der fylkesmennene selv velger ut kommuner, skoler og tilsynstemaer. Noen av disse tilsynene er planlagte på lengre sikt, basert på kjente risikoer. Andre blir gjennomført som følge av en konkret hendelse og temaet er direkte knyttet til det som har skjedd. Ved oppfølgingstilsyn kontrollerer fylkesmannen at kommunen eller fylkeskommunen ikke har gått tilbake til en praksis som er i strid med regelverket.

### Stedlige tilsyn og skriftlige tilsyn

Et tilsyn kan være enten skriftlig eller stedlig. Ved et skriftlig tilsyn baserer undersøkelsene og vurderingene seg utelukkende på skriftlig dokumentasjon fra kommunen. I stedlige blir den skriftlige dokumentasjonen supplert av intervjuer og/eller befarings.

### Tilsynsprosessen: foreløpig rapport – endelig rapport og eventuelt vedtak

Når fylkesmennene gjennomfører tilsyn, utarbeider de først en foreløpig tilsynsrapport som kommunen kan kommentere og gi tilbakemelding på. Etter å ha vurdert kommunens tilbakemeldinger, utarbeider Fylkesmannen en endelig tilsynsrapport. Hvis det er avdekket brudd på regelverket, får kommunen en frist til å endre praksisen som er i strid med regelverket. Dersom kommunen ikke har endret den ulovlige praksisen innen fristen, utarbeider Fylkesmannen et eget vedtak med pålegg om retting.

Når vi i denne rapporten omtaler gjennomførte tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet, vil det si tilsyn der Fylkesmannen minimum har sendt ut foreløpig tilsynsrapport.

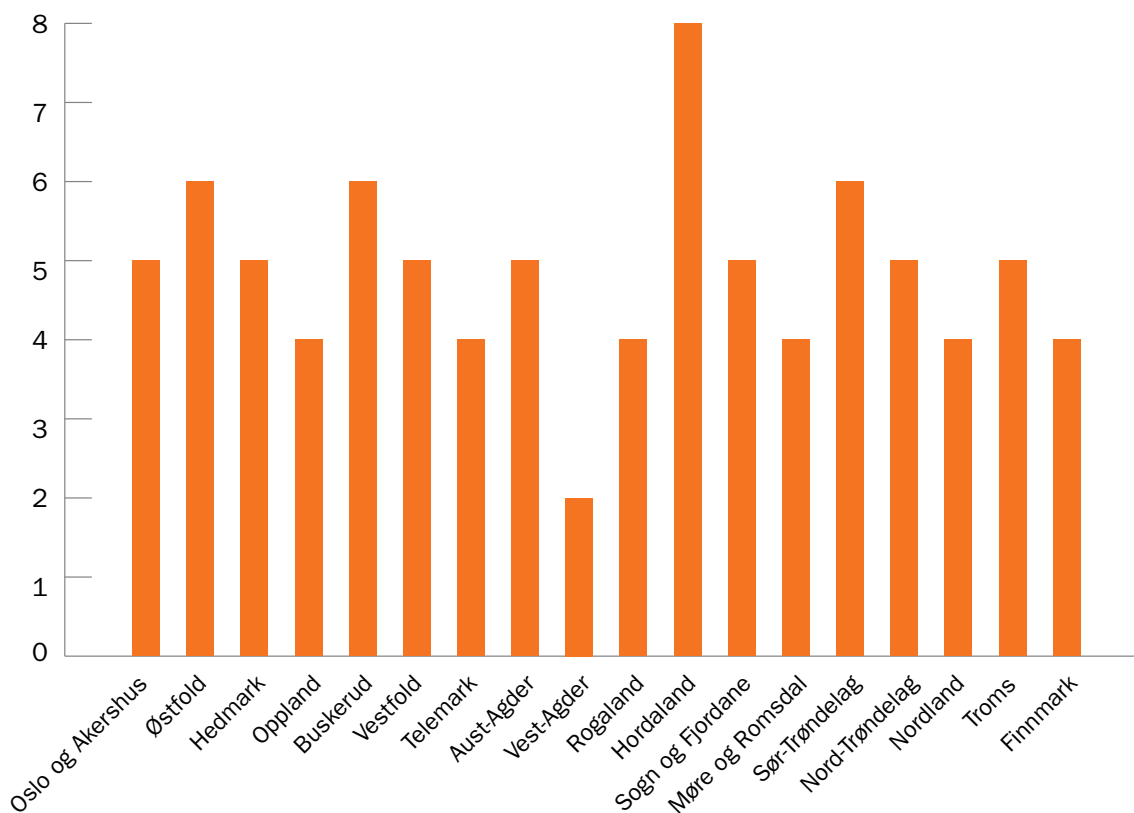
## 2. Funnet fra tilsyn på barnehageområdet i 2015

Fylkesmannens tilsyn på barnehageområdet gjelder kommunens rolle som barnehagemyndighet. Denne rollen har kommunen både ovenfor eventuelt egne og private barnehager. Når vi refererer til kommunen, er det derfor i denne sammenheng kommunen som barnehagemyndighet.

I oppsummeringen i 2014 konkluderte vi med at kommunen mangler forståelse av hvilke krav som loven stiller til kommunen i å utøve rollen som barnehagemyndighet. Antall pålegg er økt fra 1,4 pålegg i gjennomsnitt per tilsyn i 2014 til 1,7 i 2015. Denne negative utviklingen tyder på at kommunene ikke har blitt tryggere i rollen som barnehagemyndighet. I 2015 jobbet vi med å sikre en likere rettslig forståelse mellom fylkesmannsembetene. På den måten ønsker vi i neste ledd å øke kvaliteten på barnehagemyndighetens tilsyn overfor den enkelte barnehage. Etter vår vurdering har embetene i 2015 fått økt kompetanse når det gjelder tilsyn med barnehagemyndigheten, og regionsamarbeidet er styrket mellom embetene. Dette kan ha bidratt til at fylkesmennene har funnet flere brudd på regelverket i tilsyn.

### Tall og fakta

Figur 1 Antall tilsyn fordelt på de ulike fylkesmennene i 2015





I 2015 gjennomførte fylkesmennene til sammen 87 tilsyn. Det er en del færre enn i 2014 da det ble gjennomført 109 tilsyn på barnehageområdet. Denne reduksjonen i antall tilsyn skyldes at fylkesmennene i 2015 har ført flere av de mer omfattende tilsynene (kategori 4-tilsyn, se nærmere forklaring i vedlegg). Dette innebærer at samlet omfang av fylkesmannens tilsyn er opprettholdt.

De 87 tilsynene er gjennomført i 81 kommuner. Dette innebærer at noen kommuner har hatt mer enn ett tilsyn. Fylkesmennene avdekket ingen brudd på regelverket i 14 av tilsynene. 40 prosent av regelverksbruddene som fylkesmannen fant, rettet barnehagemyndigheten før endelig rapport. (I 15 tilsyn var ikke endelig rapport klar i 2015).

Oversikt over tilsynstemaene på barnehageområdet

Tema	Antall
Veiledning og tilsyn for å påse regelverksetterlevelse i barnehagene	49
Godkjenning av barnehager	8
Dispensasjon fra pedagognorm	1
Dispensasjon fra utdanningskravet	4
Finansiering av private barnehager	10
Kommunens ansvar for samiske barns rettigheter	1
Meldeplikt barnevernstjenesten	7
Styrerressurs og pedagogisk bemanning	4
Annet	3

### Kommunenes veiledning og tilsyn

Kommunen som barnehagemyndighet skal påse at barnehageeierne driver i samsvar med regelverket. Kommunen kan velge veiledning eller tilsyn for å oppfylle denne oppgaven. Fylkesmannen har ført 49 tilsyn med om kommunen har gjennomført dette i samsvar med kravene.

### Kommunen må ha tilstrekkelig kunnskap om barnehagene

Kommunen må ha tilstrekkelig kunnskap om barnehagene i kommunen til å vurdere om det er risiko for at de ikke driver i samsvar med regelverket. Tilsynene viser at kommunen mangler tilstrekkelig kunnskap om barnehagene til å vurdere slik risiko. Dette fører til at barnehagemyndigheten ikke alltid benytter riktig virkemiddel, eller ikke har et omfang på tilsyn eller veiledning som svarer til det faktiske behovet. Funnene viser at det er et fortsatt behov for tilsyn fra fylkesmannen med dette temaet.



### **Kommunene må følge opp at barnehagene korrigerer praksisen sin**

Tilsynene viser at kommunen ikke i stor nok grad følger opp at barnehagene iverksetter tiltak for å korrigere sin praksis, slik at den blir i samsvar med regelverket. Dette er helt nødvendig for at endringene skal være varige. I verste fall kan manglende korrigerende praksis gjøre at barnehagebarna ikke får ivarett sine rettigheter.

### **Veiledning og tilsyn må være basert på riktig lovforståelse**

For at barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn av barnehagene skal bidra til regelverksetterlevelse, er det helt avgjørende at barnehagemyndigheten har rett forståelse og anvender barnehageloven med forskrifter riktig. Fylkesmennenes tilsyn har avdekket at barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn ikke alltid er basert på riktig lovforståelse.

### **Svakheter i barnehagemyndighetens forvaltningskompetanse**

Når det gjelder barnehagemyndighetens bruk av pålegg om retting, har fylkesmennenes tilsyn avdekket en del svakheter i barnehagemyndighetens forvaltningsrettslige kompetanse. Vi ser flere eksempler på at barnehagemyndighetens pålegg om retting mangler informasjon om det rettslige grunnlaget for pålegget og det faktiske grunnlaget for pålegget. Mange vedtak mangler også vurdering av det faktiske forholdet i lys av de rettslige kravene, klageadgang, klagefrist, klageorgan og fremgangsmåten for å klage. Ofte er opplysninger om partenes rett til å se sakens dokumenter og adgangen til å be om utsatt iverksettelse utelatt fra barnehagemyndighetens vedtak. Fylkesmennene har videre avdekket at flere av kommunene ikke sender forhåndsvarsel om vedtak om krav om retting eller stenging av barnehagen. Dette fratrar den enkelte barnehageeier deres rett til å imøtekomme kommunens reaksjoner på en forsvarlig måte.

## Godkjenning av barnehager

Kommunen som barnehagemyndighet har ansvar for å godkjenne nye barnehager og større endringer i driften. Fylkesmannen har gjennomført 8 tilsyn på området i 2015.

### Flere barnehageeiere som starter opp driften før godkjenning foreligger

Fylkesmennes tilsyn har avdekket flere tilfeller av at barnehageeiere starter opp driften før barnehagemyndigheten har avgjort søknaden om godkjenning etter barnehageloven. Dette er i strid med regelverket. Tilsynene viser også at kommunene ikke sikrer at midlertidige lokaler er godkjent etter barnehageloven.

### Kommunene skal vurdere barnehagens egnethet

Kommunene skal ved behandlingen av søknad om godkjenning, vurdere barnehagens egnethet. Barnehagens egnethet skal vurderes ut fra kravene til formål og innhold i barnehageloven, herunder krav til lokaler, uteområder, bemanningsplan osv. Fylkesmennes tilsyn har avdekket at det er mangler ved kommunens kontroll av at barnehagenes lokaler og uteområder fremmer barnas muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfulle aktiviteter ut ifra barnas alder. Videre er det mangler ved kontroll av at barnehagenes bemanningsplaner er forsvarlige når det gjelder antall ansatte sett i sammenheng med barnehagens åpningstid, barnas alder og utvikling.

Til sist viser fylkesmennes tilsyn at det er mangler når det gjelder i hvilken grad kommunene kontrollerer om barnehagenes vedtekter samsvarer med minimumskravene som er satt i loven.

## Finansiering av private barnehager

Kommunen som barnehagemyndighet skal finansiere private barnehager i samsvar med regelverket. Fylkesmannen har i 2015 gjennomført ni tilsyn på området.

Fylkesmennes tilsyn har avdekket brudd på regelverket på flere områder når det gjelder kommunenes tildeling av kommunalt tilskudd til private barnehager. Flere vedtak har mangler ved dokumentasjonen som skal vise at tildelinger er gjort i samsvar med regelverket. Dette bidrar til å skape usikkerhet om tildelingen er basert på riktig grunnlag. Videre viser tilsynene at flere private barnehager ikke er gjort kjent med tilskuddssatsene innen gjeldende frister. Dette medfører at de private barnehagene ikke får den økonomiske forutsigbarheten som forskriften er ment å bidra til. Funnene i tilsynene viser også at flere kommuner ikke har en korrekt forståelse av at tilskuddet til private barnehager skal beregnes på nytt ved store aktivitetsendringer. Konsekvensen kan være at de private barnehagene mottar tilskudd for en større eller mindre barnegruppe enn de er berettiget til. Tilsynene viser også forvaltningsrettslige mangler i vedtak om tildeling av kommunalt tilskudd.

### Kommunen må ha tilstrekkelig kompetanse til å ivareta sine oppgaver

Fylkesmennene opplyser at de har gjennomført flere veiledningssamlinger med kommunen for at de skal bedre ivareta sin rolle som barnehagemyndighet. Fylkesmennene gir uttrykk for at det fortsatt er behov for kompetanseheving. I tillegg til at kommunene har utfordringer med å håndtere barnehageloven med forskrifter, er det et uttrykt behov fra kommunene som barnehagemyndighet om forvaltningsrettslig kompetanse. Generelt opplever kommunene at de har for lite juridiske ressurser.

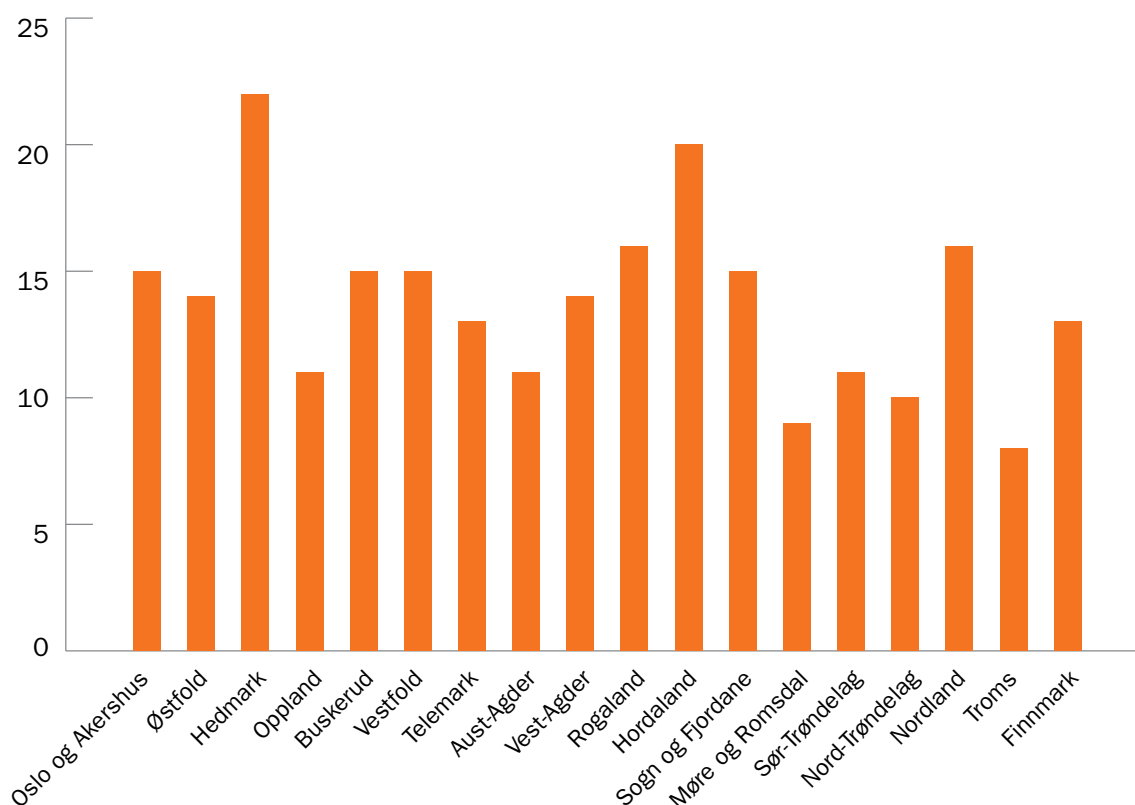
## 3. Funn fra tilsyn på opplæringsområdet i 2015

I 2014 var det svært få kommuner som ikke fikk avdekket noen brudd på regelverket gjennom tilsynene. Det samme gjelder for 2015.

Fylkesmennene gjennomførte tilsyn i 144 kommuner i 2015, og i 6 prosent av de kontrollerte kommunene var det ikke brudd på regelverket. Likevel ser vi at det totalt sett er avdekket færre brudd på regelverket enn tidligere. I de fleste tilsyn med kommunene foregår undersøkelsene på skolenivå. Noen ganger kontrolleres flere skoler i samme kommune. Ved 7 prosent av alle skolene konkluderte fylkesmannen med at det ikke forelå brudd på regelverket på det kontrollerte området.

### Tall og fakta

Figur 2 Antall tilsyn fordelt på de ulike fylkesmennene i 2015



Figur 3 Antall kommuner, fylkeskommuner og skoler der det er gjennomført tilsyn

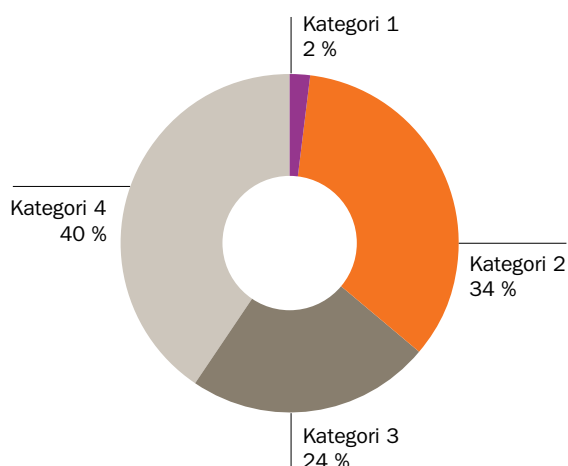
År	Kommuner	Skoler
2014	160 (inkl. 12 FK)	180 (inkl. 18 vgs.)
2015	144 (inkl. 14 FK)	213 (inkl. 37 vgs.)

### Omfanget på de gjennomførte tilsynene i 2015

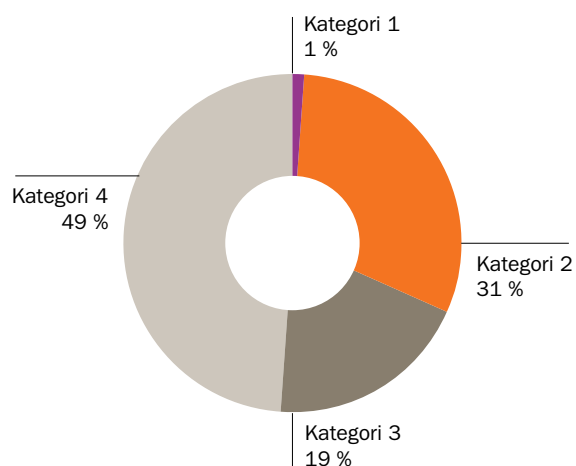
Noen tilsyn som fylkesmennene gjennomfører, er mer omfattende å gjennomføre enn andre. Vi har derfor valgt å dele inn tilsyn etter fire kategorier der kategori fire er de mest ressurskrevende tilsynene å gjennomføre og kategori én er minst ressurskrevende å gjennomføre. Se vedlegg side 30 og 32 for nærmere beskrivelse av de ulike kategoriene for tilsyn.

Figur 4: Tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet etter omfang per tilsyn

Opplæring

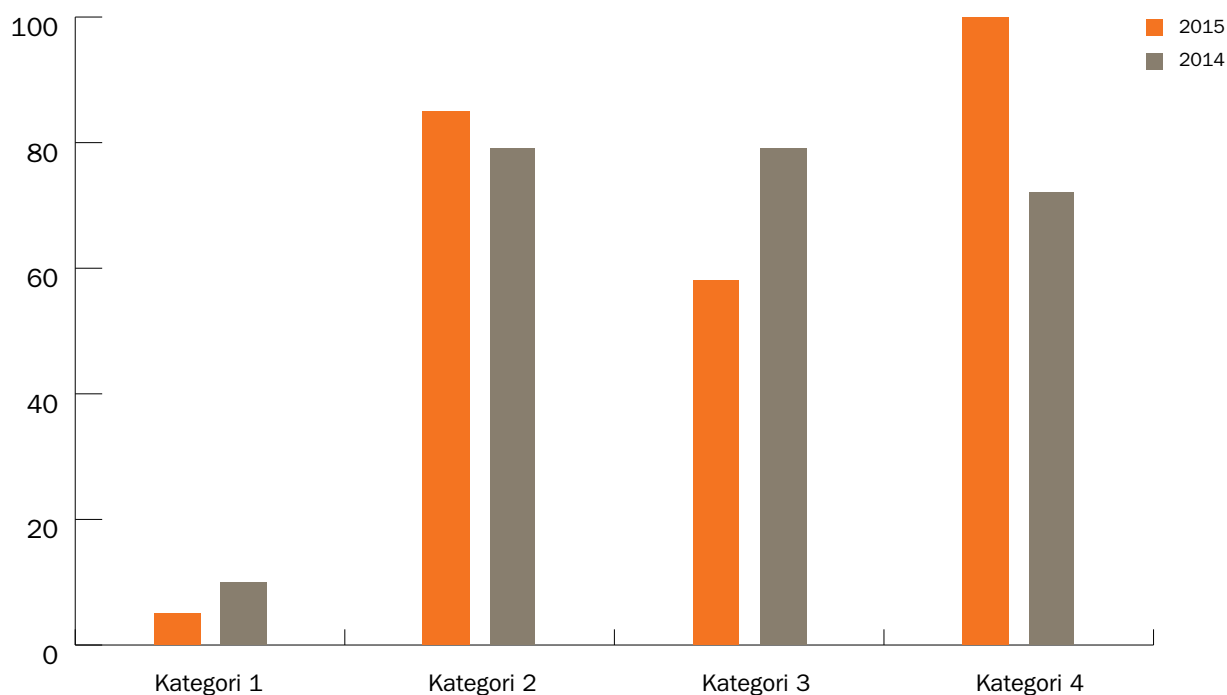


Barnehage



Som figurene viser er det gjennomført flest tilsyn etter den mest ressurskrevende kategorien. Tilsyn etter kategori fire innebærer at fylkesmannen har dokumentasjonsgjennomgang, stedlige tilsynsbesøk og veiledningsaktiviteter i forkant, underveis eller etter at tilsynene har vært gjennomført. Når det gjelder opplæringstilsynene, er det i all hovedsak tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen som har vært de mest omfattende tilsynene. Også tilsyn etter kategori tre omfatter stedlig tilsynsbesøk i tillegg til dokumentasjonsgjennomgang.

Figur 5: Sammenligning av kategorifordeling 2014 og 2015 (opplæringsområdet)



### Felles nasjonalt tilsyn

Felles nasjonalt tilsyn er gjennomført av alle fylkesmenn med samme tema. Tilsynene gjennomføres både med grunnskoler og videregående skoler. For å sikre en enhetlig kontroll er det utarbeidet et felles sett med spørsmål som Fylkesmannen skal bruke. Målet med tilsynet er å bidra til at skoler og skoleeiere jobber systematisk for at elevene når målene i læreplanen og får et godt utbytte av opplæringen. For elever med behov for særskilt tilrettelegging krever dette at skolene har en forsvarlig saksbehandling. Det krever også at skolene kontinuerlig arbeider med å forbedre opplæringen.

I perioden 2014–2017 skal det gjennomføres felles nasjonalt tilsyn med disse temaene:

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

### Skoleeier har det overordnede ansvaret

Mange av pliktene som tilsynet kontrollerer, er rettet mot skolen (rektor og undervisningspersonalet/lærerne). Det er likevel alltid skoleeier som har det overordnede ansvaret. Skoleeier må ha et forsvarlig system for å sikre at kravene i opplæringsloven og tilhørende forskrifter blir oppfylt. Dette innføres som et eget tema i tilsynet fra og med høsten 2016.



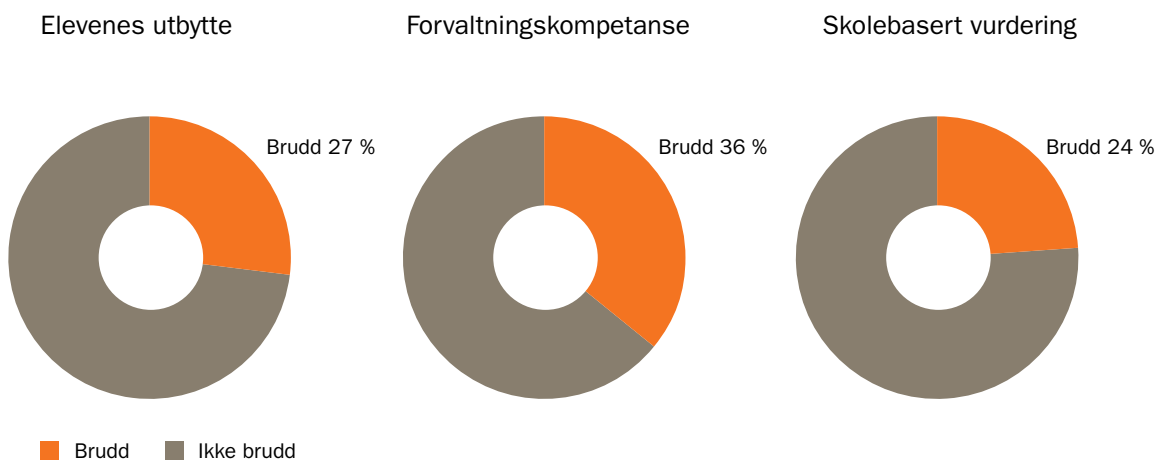
## Store deler av praksisen som ble kontrollert i felles nasjonalt tilsyn er i samsvar med regelverket

Felles nasjonalt tilsyn omfatter et stort område med mange krav i regelverket. Dette gjør at det er en stor sannsynlighet for å avdekke feil. Til sammen er det gjennomført 168 tilsyn under paraplyen felles nasjonalt tilsyn. 14 prosent av de felles nasjonale tilsynene endte uten at det ble avdekket brudd på regelverket i de foreløpige rapportene. Selv om det ble avdekket brudd på regelverket i de fleste tilsynene, var store deler (71 prosent) av praksisen i tråd med gjeldende regelverk. Dette betyr at skoleeier og skolens praksis på de kontrollerte områdene i all hovedsak er bra.

«Funnene indikerer at inspektørene fungerer som endringsagenter.»<sup>3</sup>

At det avdekkes færre brudd på regelverket i de felles nasjonale tilsynene, kan ha sammenheng med at tilsynet er kombinert med veiledning. I oppsummeringen av tilsyn for 2014, så vi at brudd på regelverket ble rettet raskere når tilsyn og veiledning ble kombinert, enn ved tilsyn uten veiledning. I 2015 ser vi at kommunene antagelig har rettet enda tidligere, nemlig før tilsynet kom på besøk. Hvis denne utviklingen fortsetter, har tilsynet hatt tilsiktet effekt. Hovedformålet med å kombinere tilsyn og veiledning er å bidra til at kommunene får mulighet til å påbegynne rettingsprosessen før tilsynet. Bevissthet om at tilsynet vil komme på besøk, kan gi kommunene et ekstra incitament til å igangsette endringsprosesser. Årets funn kan tyde på at kommunene igangsetter endringsprosesser allerede før tilsynet.

Figur 6 Andel av kravene som viser brudd på regelverk



<sup>3</sup> Jeffrey Brooks Hall (2016): Examining school inspectors and education directors within the organisation of school inspection policy: perceptions and views, Scandinavian Journal of Educational Research, DOI: 10.1080/00313831.2015.1120234

Omfang av felles nasjonalt tilsyn på skolenivå i 2014 og 2015	
Grunnskoler	8 prosent
Videregående skoler	7,7 prosent

### Omfanget av felles nasjonalt tilsyn

I 2014 og 2015 har Fylkesmannen samlet gjennomført tilsyn med minst ett av temaene i felles nasjonalt tilsyn i om lag 35,5 prosent av landets kommuner og 89 prosent av fylkeskommunene.

### Tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen

Denne delen av det felles nasjonale tilsynet omfatter skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og består av følgende deltemaer:

- skolens arbeid med opplæringen i fag
- undervisvurdering for å øke elevenes læringsutbytte
- undervisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning
- vurdering av behov for særskilt språkopplæring

Det ble gjennomført 85 tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen i 2015. Disse tilsynene ble gjennomført i 68 kommuner, inkludert 7 fylkeskommuner. I 67 av tilsynene utarbeidet Fylkesmannen endelig rapport i tillegg til foreløpig rapport. I disse tilsynene ser vi at om lag 30 prosent av de varslede påleggene i foreløpig rapport ble rettet før endelig rapport ble utarbeidet av Fylkesmannen.

### Vi ser en positiv utvikling i skolens arbeid

På de aller fleste kontrollerte områdene av skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, ser vi en positiv utvikling ved at det er avdekket færre brudd på regelverket enn i 2014.

### Nesten alle får utarbeidet IOP, men fremdeles manglende samsvar mellom enkeltvedtak og IOP

Tilsynene viser at de aller fleste elevene som har enkeltvedtak om spesialundervisning, får utarbeidet IOP-er. Dette er tilsvarende som resultatene fra 2014. Vi ser at det er bedre samsvar mellom enkeltvedtaket og IOP-ene i 2015 enn i 2014, men fortsatt er det for mange IOP-er som ikke samsvarer med enkeltvedtaket, som ligger til grunn for elevens spesialundervisning. Dette betyr at det fremdeles er for mange elever som ikke får en opplæring i samsvar med enkeltvedtaket. I tillegg viser tilsynene at det er flere IOP-er i 2015 som mangler egne mål for opplæringen når elevenes opplæring skal avvike fra ordinære læreplaner. Det er

imidlertid positivt at flere skoler oppfyller kravet til å ha en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at tilbudet om spesialundervisning sees i sammenheng med den ordinære opplæringen (klassens) planer. Dette sikrer at elever med spesialundervisning blir bedre integrert i klassens opplæring.

### **Flere av lærerne ved de kontrollerte skolene veileder elevene som del av undervisvurdering**

Vi ser videre at lærerne mer enn i 2014, veileder elevene om hvilke kompetansemål fra LK 06/ mål i IOP som opplæringen er knyttet til. Videre ser vi at lærerne i større grad gir tilbakemeldinger til elevene på hva de mestrer i fagene. Vi ser også en viss forbedring av at lærerne i større grad veileder om hvordan elevene kan øke kompetansen sin i de ulike fagene og at lærerne er blitt bedre på å involvere elevene i vurderingen av sitt eget arbeid. Dette bidrar til å øke elevenes forståelse for hva og hvordan de kan forbedre sine prestasjoner.

Det er fortsatt mange skoler som ikke har en innarbeidet framgangsmåte for å sikre at lærerne i halvårsvurderingene gir informasjon om elevenes kompetanse i fagene og gir veiledning om hvordan elevene kan øke kompetansen sin. Som i 2014 påpeker vi at dette betyr at elevene da mister en helhetlig framovermelding om hva de må gjøre for å øke sin kompetanse.

### **Mange skoler mangler en innarbeidet fremgangsmåte for å vurdere tilfredsstillende utbytte av opplæringen**

Mange skoler har ikke en innarbeidet fremgangsmåte for å vurdere om elevene har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette er bekymringsfullt fordi skolen da kanskje ikke oppdager alle elever med behov for tiltak. Tilsynet viser til gjengjeld at de aller fleste skolene gjennomfører tiltak for de elevene som de avdekker ikke har tilfredsstillende utbytte.

Færre skoler enn i 2014 har mangler ved fremgangsmåten for å vurdere om det skal fattes vedtak om særskilt språkopplæring, men det er fortsatt mange skoler som mangler en innarbeidet framgangsmåte for å vurdere behovet for morsmålsopplæring/ tospråklig fagopplæring. Manglende rutiner betyr at elever med disse behovene ikke blir fanget opp på en systematisk måte, eller at opplæringen ikke blir tilrettelagt slik at den gir et best mulig utbytte for elevene.

### **Tilsyn med skolebasert vurdering**

Skolen skal jevnlig vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i læreplanverket for Kunnskapsløftet. Skoleeier har et ansvar for å se til at vurderingen blir gjennomført etter forutsetningene.

En forsvarlig skolebasert vurdering er en nødvendig forutsetning for at skolene skal kunne se hvordan de kan forbedre seg og følge opp dette med tiltak som gir endring. Dette krever god dialog mellom lærerne og skolens ledelse. Det krever også at skolen har en systematisk tilnærming i alle faser av vurderingen.

I dette tilsynet ser vi på hvordan skolene arbeider systematisk med å vurdere og følge opp om de når målene for opplæringen. Vi ser på om skolene:

- sikrer seg gode kilder for å vurdere dette
- vurderer og følger opp med tiltak for å bedre måloppnåelsen
- har medvirkning og en god innarbeidet fremgangsmåte for arbeidet

### **Det ble gjennomført 30 tilsyn med skolebasert vurdering i 2015**

Disse tilsynene ble gjennomført i 25 kommuner inkludert 3 fylkeskommuner. I 27 av tilsynene utarbeidet Fylkesmannen endelig rapport i tillegg til foreløpig rapport. I disse tilsynene ser vi at nesten ingen pålegg ble rettet før endelig rapport fra Fylkesmannen.

### **Ved de fleste kontrollerte kravene ser vi en positiv utvikling siden 2014.**

Vi ser likevel at mange skoler fortsatt ikke sikrer en bred og representativ medvirkning i arbeidet med skolebasert vurdering, og i mange tilfeller følger ikke skolene godt nok opp de endringene de kom frem til at vil bedre måloppnåelsen.

De fleste skolene har vurdert hvilket kunnskapsgrunnlag som kreves for å vite om målene i læreplanverket nås av alle elevgruppene. Derimot er det flere skoler i 2015 enn i 2014 som ikke relaterer kunnskapsgrunnlaget til målene i læreplanverket. I slike tilfeller vil ikke vurderingene, endringene og tiltakene skolene gjennomfører være like treffsikre for å bedre denne måloppnåelsen.

### **Tilsyn med forvaltningskompetanse**

I denne delen av tilsynet har Fylkesmannen kontrollert om skolene følger saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak. Kontrollen omfatter vedtak for elever med behov for særskilt tilrettelegging i opplæringen.

I tillegg til generelle saksbehandlingsregler kontrollerer tilsynet vedtak som gjelder spesialundervisning, særskilt språkopplæring, punktskriftoplæring og tegnspråkopplæring. I mange tilfeller er ikke de to siste gruppene omfattet av tilsynet, fordi mange skoler ikke har elever med behov for dette.

### **Det ble gjennomført 53 tilsyn med forvaltningskompetanse i 2015**

Disse tilsynene ble gjennomført i 38 kommuner inkludert 7 fylkeskommuner og Longyearbyen lokalstyre. I 46 av tilsynene utarbeidet Fylkesmannen endelig rapport i tillegg til foreløpig rapport. Også i disse tilsynene ser vi at om lag 30 prosent av de varslede påleggene i foreløpig rapport er blitt rettet før endelig rapport fra Fylkesmannen.



### **Tilsynene viser at det er avdekket brudd på regelverket i 36 prosent av de kontrollerte områdene**

Saksbehandlingsreglene skal bidra til å sikre at den enkelte elev får et tjenestetilbud etter sitt behov. For å sikre elevenes rettssikkerhet, må skolen sørge for å følge saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak

I forhold til funnene fra 2014 er skolene blitt bedre til å varsle elever og foreldre før de fatter enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet. Skolene innhenter også i mye større grad samtykke fra foreldre og elever over 15 år før PPT utreder elevens behov for spesialundervisning. I denne sammenheng gir skolene i langt større grad elever og foreldre mulighet til å uttale seg om innholdet i PPT sin vurderingen før de fatter vedtak. Derimot er det bekymringsfullt at en høy og økende andel av vedtakene ikke inneholder en begrunnelse hvor det vises til lovgrunnlaget, de faktiske forholdene og hvilke hensyn skolen har vektlagt. Dette er avgjørende punkter for at elevene eller foreldrene skal forstå skolens vedtak og forklare hvorfor de eventuelt er uenige i konklusjonen. Det er også bekymringsfullt at flere vedtak enn i 2014 mangler opplysninger om antall timer, fag/områder og avvik fra LK06 i spesialundervisningen. Det samme gjelder for hvordan spesialundervisningen skal organiseres. Når dette mangler i enkeltvedtakene, kan det skape usikkerhet om hvordan enkeltvedtakene skal følges opp. Elevene står da i fare for ikke å få den opplæringen som de har krav på.

## Veiledningsaktiviteter i felles nasjonalt tilsyn

I 2015 har fylkesmennene avholdt nærmere 60 samlinger for skoler, kommuner og fylkeskommuner for å veilede om temaene i felles nasjonale tilsyn. De fleste samlingene har hatt både skoleeiere og skoleledere som målgruppe. Åtte samlinger har vært utelukkende rettet mot skoleeier. Noen embeter har gjennomført flere samlinger i løpet av året slik at noen kommuner har fått flere muligheter til veiledning.

I 2015 lanserte vi et webbasert egenvurderingsverktøy kalt RefLex. Dette er et fleksibelt verktøy hvor skolene eller skoleeier bestemmer bruken. Hensikten er at skolene og skoleeier kan vurdere seg selv i forhold til kravene i tilsynet uavhengig av om de får tilsyn. Verktøyet gir noe veiledning i kravene og har lenker til mer omfattende veiledningsmaterieell som direktoratet har laget for tilsynet. Før verktøyet ble tilgjengelig var egenvurderingsskjema tilgjengelig for temaene i felles nasjonalt tilsyn.

I Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til Skole-Norge våren 2015, stilte vi spørsmål om hvordan de nye elementene med veiledning og egenvurdering har fungert. Omtrent halvparten av skolelederne har gjennomført egenvurdering i minst et av temaene i felles nasjonalt tilsyn. Flertallet av de som har gjennomført egenvurdering, fant områder der praksis ikke var i samsvar med regelverket. Ni av ti skoler som fant områder der praksis ikke samsvarte med regelverket, svarer at de har gjennomført tiltak for å bedre på dette. Et klart flertall av både skoleledere og skoleeiere ønsker veiledning i større tilsynssatsinger.

### **Mer enn halvparten av skoleeierne har bedt skolene gjennomføre egenvurdering av praksis i temaene i felles nasjonalt tilsyn**

Majoriteten av skolelederne har bedt både lærere og ledelse/rektor om å gjennomføre egenvurderingene. 58 prosent av skoleeierne forteller at de har samlet inn skolenes egenvurdering eller fått tilbakemelding fra skolene på annen måte. Av disse svarer tre av fire at de har initiert tiltak mot områder der skolenes etterlevelse av regelverket var mangelfullt.

### **Veiledning i kombinasjon med tilsyn virker**

Om lag 30 prosent av de varslede påleggene i foreløpig tilsynsrapport rettes før endelig rapport. I de få tilsynene som det er utarbeidet endelig vedtak om pålegg, er halvparten av påleggene fra endelig rapport rettet opp. I 2014 så vi at om lag 60 prosent av påleggene som ble varslet i foreløpige rapporter, ble rettet før endelig rapport. Årsaken til at færre pålegg rettes mellom foreløpig og endelig tilsynsrapport er at det er varslet færre pålegg i de foreløpige rapportene i 2015 enn i 2014. I 2014 ble det i gjennomsnitt varslet 3 pålegg per tilsyn i de foreløpige tilsynsrapportene, mens i 2015 er det kun varslet 2,2 pålegg i gjennomsnitt per foreløpig rapport. Dette viser at veiledning i forkant av tilsyn har hatt effekt ved at fylkesmannen avdekker færre brudd på regelverket i skolenes praksis. Det er grunn til å tro at noe av årsaken også er at de påleggene som gis, tar lengre tid å korrigere. Vi viser i denne sammenheng til at en stor andel av påleggene innebærer, at kommunene og skolene må innarbeide en framgangsmåte for noe før pålegget er rettet. Videre kan det også være at fylkesmennene har brukt kortere tid mellom foreløpig og endelig rapport slik at det ikke har vært tid nok for kommunene til å gjøre store endringer i sin praksis før endelig rapport utarbeides.



## Tilsyn og veiledning gjør at skoleeiere og skoler retter opp mange brudd på regelverket tidligere

Skoleeiere og skoleledere gir gode tilbakemeldinger på veiledningsaktivitetene i forkant av tilsyn – både på det skriftlige veiledningsmateriellet og på samlingene. Også funnene fra fylkesmennenes tilsyn tilsier at veiledningsaktivitetene har vært både nyttige og nødvendige.

## Fylkesmennenes egeninitierte tilsyn i 2015

I 2015 ble det gjennomført til sammen 80 egeninitierte tilsyn. Om lag halvparten av disse omhandlet elevenes psykososiale miljø. Mange embeter har også ført tilsyn med spesialundervisning og svømmeopplæring. Tema som tidligere har vært et felles nasjonalt tilsyn, er ofte gjengangere i de egeninitierte tilsynene.

I 10 av de 80 egeninitierte tilsynene avdekket ikke Fylkesmannen lovbrudd. I de resterende tilsynene blir nesten halvparten av bruddene på regelverket rettet tidlig i prosessen og før fylkesmannens endelige tilsynsrapport.

Nedenfor omtaler vi noen av temaene for de egeninitierte tilsynene i 2015.

Figur 7: Oversikt over tema for egeninitierte tilsyn

Tema	Antall
Innhold og vurdering i den videregående opplæringa	1
Trafikkopplæring i grunnskolen	1
Skolefaglig kompetanse	1
Fag- og yrkesopplæring	3
Forvaltningskompetanse	3
Gratisprinsippet	7
Nasjonale prøver	3
Psykososialt miljø	30
Samiske elevers rettigheter	3
Spesialundervisning	7
Svømmeundervisning	6
Særskilt språkopplæring	4
Tidlig innsats	3
Meldeplikt til barnevernet	5
Annet	3
<b>Totalt</b>	<b>80</b>



### **Fylkesmannen gjennomførte 30 tilsyn med temaet psykososialt miljø i 2015**

Barn og unge har en opplæringsplikt i ti år. Vi må være sikre på at skoleeier sikrer at skolene har et system som gjør at barn, unge og foreldre har tillit til at skolen er et trygt sted å være, og at skolen følger opp tett dersom elevene opplever krenkelser og mobbing. Tilsyn med skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø skal bidra til at skoleeiere og skolers system oppfyller kravene i regelverket.

Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø har vært tema for felles nasjonalt tilsyn i perioden 2010-2013. Flere Fylkesmennene har fortsatt å føre tilsyn med temaet også i 2014 og 2015. I 2015 førte de 30 tilsynene med dette temaet. Flere embeter har som mål til slutt å ha ført tilsyn med temaet i alle kommunene i sitt fylke.

### **I 2015 fant ikke fylkesmannen brudd på regelverket i 13 % av tilsynene**

Til sammenligning endte om lag 8,5 prosent av tilsynene på dette temaet i 2014 uten brudd på regelverket. Dette kan tyde på at stadig flere skoleeiere og skoler har systemer som oppfyller opplæringslovens krav på dette området.

I tilsynene avdekket fylkesmennene mange av de samme bruddene på regelverket som tidligere år. Vi ser at flere kommuner ikke sørger for at skolene jobber aktivt, systematisk og kontinuerlig for å hindre krenkende atferd. Tilsynene viser også at skolene i større grad må sørge for å justere tiltak som de iverksetter, dersom de iverksatte tiltakene ikke oppfyller elevenes rett til et godt psykososialt miljø. Tilsynene har også avdekket at noen skoler mangler kjennskap til hvordan elevene opplever skolemiljøet, eller at de ikke følger opp det de kjenner til. Det er viktig for å etablere og beholde et godt psykososialt miljø, at skolene jobber kontinuerlig og langsiktig med å forebygge krenkende atferd (ord og handlinger).

### **Flere skoler sørger ikke for at de ansatte undersøker eller griper inn når de har mistanke eller kunnskap om krenkende atferd**

Dette betyr at enkelte skoler må bli bedre til å gjøre sine ansatte kjent med denne plikten. Det er også flere mangler ved skolenes fremgangsmåter for varsling til skoleledelsen om krenkende atferd. Når varslingsrutiner ikke er kjent for de ansatte, blir det ulik praksis innad på skolen om hvilke saker som skoleledelsen skal reagere på. Dette fører igjen til at det ikke er tilstrekkelig forutsigbart for elevene hva skolen vil reagere på.

Flere skoler mangler rutiner for å ta stilling til når de skal fatte enkeltvedtak. Tilsynene viser at mange skoler fremdeles ikke fatter enkeltvedtak for alle henstillinger skolene får vedrørende elevenes psykososiale miljø. Skolenes vedtak har også ofte mangler i forhold til forvaltningslovens krav til innhold. Flere skoler mangler også fremgangsmåter for å fatte enkeltvedtak når de iverksetter tiltak som er bestemmende for elevenes rettigheter eller plikter. Slike mangler fører til at de berørte elevene og foreldrene ikke får ivaretatt sin rett til å komme med innvendinger til skolens håndtering og tiltak.

Når det gjelder brukermedvirkning, viser tilsynene at skolene er for dårlige til å involvere og engasjere elevene og foreldrene i skolemiljøarbeidet. Mange skoler har heller ikke fremgangsmåter for å holde råd og utvalg orientert om forhold som har vesentlig betydning for skolemiljøet. Det kommer også fram at rådene og utvalgene som skolen har plikt til å opprette, ikke har nok møter og ikke blir tilstrekkelig informert om saker knyttet til skolemiljøet. Det er viktig i seg selv at elevene opplever å bli hørt. Når skolen planlegger og gjennomfører tiltak i samarbeid med elevene og de foresatte, er det større sjanse for at alle bidrar til at tiltakene lykkes. Brukermedvirkning bidrar til regeletterlevelse i praksis, og kan slik sett gi ekstra trygghet ved siden av andre kontrollordninger.

### **Har tilsyn med elevenes skolemiljø ført til endringer?**

Det har i mange år vært stor oppmerksomhet på mobbeproblemer og elevenes skolemiljø. Resultatene fra elevundersøkelsen viser likevel at elever som opplever at de blir krenket på skolen, er forholdsvis stabilt. Tilsyn er ikke et virkemiddel som alene kan redusere dette. Tilsyn skal avdekke om skoleeier og skoler har mangler i sine systemer for å forebygge og håndtere krenkende atferd når det oppstår. Formålet med tilsyn, er å sørge for at kommuner og skoler gjør endringer slik at praksisen deres blir i tråd med opplæringslovens krav. 20 prosent av regelbruddene som fylkesmannen fant i tilsynene, ble rettet opp tidlig i tilsynsprosessen og før endelige rapporter ble utarbeidet. Også etter endelig rapport kan kommunene

rette opp før de får pålegg om retting. For de to tilsynssakene som endte med enkeltvedtak med pålegg i 2015, var halvparten av lovbruddene fra endelige rapporter rettet opp før det ble fattet endelig vedtak.

Utdanningsdirektoratet har lagt ut egenvurdering i RefLex for at skolene bedre kan kjenne til sine plikter knyttet til det psykososiale miljøet, og selv rette opp eventuelle mangler i deres praksis.

#### **Tidlig innsats**

Ett fylkesmannsembete har i flere år gjennomført egeninitierte tilsyn med temaet tidlig innsats. Kommunene har en generell plikt til å sørge for en tilpasset opplæring på alle trinn, og særlig rette tidlig innsats mot elever med svake ferdigheter i regning og lesing på 1. – 4. årstrinn. Temaet er valgt etter en langsiktig risikovurdering fordi manglende innsats for elever som sliter med grunnleggende lese- og regneferdigheter, har store konsekvenser for videre læring og utdanning. Målet med tilsynet er at alle elever i norsk skole skal kunne lese og regne slik at de kan bli selvgående elever og borgere. Dette er også bakgrunnen for kravene i regelverket. Konsekvensen av svake ferdigheter i lesing og regning er at det for elevene blir vanskelig å tilegne seg kunnskap og ferdigheter i andre fag. Dette har langsiktige konsekvenser både for individ og samfunn.

Tilsynene har sett på om skolene oppfyller kravene til slik tidlig innsats. Videre har de sett på om kommunen har et forsvarlig system for å sikre at skolene gjennomfører kravene, og om kommunen følger opp skolene dersom deres praksis ikke oppfyller kravene.

Kravene i loven innbefatter at skolene må:

- Analysere resultater fra kartlegginger av elevenes ferdigheter i lesing og regning
- Gjennomføre målrettede tiltak som følge av analysen
- Evaluere iverksatte tiltak med vurdering av elevenes faglige utbytte

Mange av skolene Fylkesmannen har kontrollert, er gode på kartleggingsfasen både med tanke på kartleggingsprøver, observasjoner og dialog. Det settes ofte inn tiltak, men tiltakene er ikke alltid tilpasset godt nok til den enkelte elev.

#### **Både skolene og kommunene har for dårlige fremgangsmåter for å ta sitt ansvar fullt ut**

Fylkesmannens tilsyn viser at kommunene mangler systemer for å avdekke forhold som er i strid med regelverket og til å sette inn nødvendige tiltak dersom det er behov for det. Et av kravene er at skolen må vurdere om tiltakene til tidlig innsats har ønsket effekt. Tilsynene viser at kommunene ikke følger opp at skolen gjør slike vurderinger. Kommunene må også bli bedre til å sørge for at skolene har tydelig ansvarsavklaring for å sette inn tidlig innsats med tiltak for enkeltelevne.

#### **Spesialundervisning**

Fem fylkesmannsembeter har i 2015 ført egeninitierte tilsyn med ulike områder innenfor kravene til spesialundervisning.

Enkelte av funnene samsvarer også med funn fra de felles nasjonale tilsynene som også omhandler krav knyttet til spesialundervisning. Tilsynet viser at kommunene ikke er flinke nok til å sørge for at PPT ivaretar sine oppgaver til å utarbeide sakkyndige vurderinger i samsvar med lovens krav. De sakkyndige vurderingene skal ta standpunkt til elevene sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen, realistiske opplæringsmål for eleven, om de vanskene eleven har kan gjøres noe med innenfor det ordinære opplæringstilbudet, og hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud. Dersom den sakkyndige vurderingen mangler en eller flere av disse elementene, vil dette føre til følgefeil både i vedtaket om spesialundervisning og den eventuelle individuelle opplæringsplanen som skolen skal utarbeide på bakgrunn av vedtaket. Det er også avdekket at kommunene mangler innarbeidet fremgangsmåte for å avdekke brudd på opplæringslovens regler om spesialundervisning.

### **Rett til opplæring i og på samisk**

Ett embete har i 2015 ført 3 tilsyn med rett til opplæring i og på samisk. Disse tilsynene har ikke avdekket mange brudd på regelverket, men det er avdekket at ikke alle språkalternativene tilbys på samisk. Skoleeierens system er ikke godt nok egnet til å vurdere om kravene i lov og forskrift på området blir oppfylt. Dette betyr at elever med rett til opplæring i og på samisk ikke alltid får det tilbudet de har krav på.

Et annet embete har gjennomført tilsyn med samiske barns rettigheter etter barnehageloven. I dette tilsynet ble det ikke avdekket brudd på regelverket.

### **Opplæring i svømming**

Fire embeter har til sammen ført 6 tilsyn med svømmeundervisning i 2015. Til sammen er det ført 15 tilsyn med svømmeundervisningen i 2014 og 2015.

Fylkesmennene har kontrollert om:

- kommunene har et forsvarlig system knyttet til svømmeopplæringen
- opplæringen i svømming er i samsvar med læreplanen i kroppsøving
- opplæringen i svømming er forsvarlig

Som ved tilsyn med temaet i 2014, er hovedfunnene at skoleeierne ikke har et forsvarlig system som sikrer at elevene får svømmeopplæring. Vi ser at skoleeierne ikke i tilstrekkelig grad vurderer om ressurstildelingen er god nok til at kompetansemålene kan nås. Det er også avdekket at kommunene ikke stiller nok midler til disposisjon for dette. Kommunene vurderer heller ikke om skolene oppfyller kravene i opplæringsloven, når det gjelder plikten til å gi en forsvarlig svømmeopplæring.

I 2014 ble det i gjennomsnitt gitt 2,2 pålegg per tilsyn, mens det i 2015 kun i gjennomsnitt ble gitt 1,3 pålegg per tilsyn. Dette viser at det avdekkes færre brudd på regelverket enn i 2014. Funnene fra 2015 viser at kommunene er blitt flinkere til å sikre at kravene til svømmeopplæring etterleveres. Svømmeopplæring har likevel bare vært kontrollert i 10 av landets kommuner på to år. Dette gir ikke et tilstrekkelig grunnlag for å si noe generelt om etterlevelsen av regelverket

## 4. Tilsyn er nyttig

Formålet med tilsynet er å bidra til at barn og unge får et godt barnehage- og opplæringstilbud både med tanke på omfang og kvalitet. Barnehageloven og opplæringsloven er med på å sikre dette. Hvordan Fylkesmannen planlegger og gjennomfører tilsynene, og hvordan Utdanningsdirektoratet legger til rette for og følger opp dette, har stor betydning for resultatene vi oppnår. Tilsynene må være treffsikre for at tilsyn i størst mulig grad kan bidra til det overordnede målet. Vi er derfor opptatt av å gjøre gode analyser av hvordan tilsyn bør utformes, slik at tilsynene gir mest mulig effekt.

Tilbakemeldinger fra både fylkesmannsembeter, kommuner og skoleledere viser at det å kombinere tilsyn og veiledning som i felles nasjonalt tilsyn, oppfattes som positivt. I rapport fra Difi 2015:19 om statlig styring av kommunene går det frem at holdningen til tilsyn på grunnskoleområdet har endret seg de senere årene. Informanter på alle nivåer gir tilbakemelding om at dagens tilsynsmetodikk er bedre egnet til å nå målsetningen om gode kommunale tjenester<sup>4</sup>.

Funn fra tilsyn er en viktig kilde til informasjon om regelverksetterlevelsen. Funnene er viktige for politikkkutforming og for skoleeiere, barnehagemyndigheter og skolers utviklingsarbeid. Det er også viktig informasjon til elever og foreldre, slik at de kan være pådrivere for regeletterlevelse.

Ut fra fylkesmennenes tilsyn ser vi at skoleeiere og skoleledere retter brudd på regelverket både i forkant av tilsyn, underveis i tilsynene og etter at tilsynsmyndigheten har varslet påleggene.

---

I spørsmål til Skole-Norge<sup>5</sup> våren 2015 ble det stilt spørsmål om hvordan skoleeierne opplever fylkesmennenes virkemidler. 72 prosent av de som svarte, opplever tilsyn som et viktig virkemiddel. Kun 8 prosent har svart at tilsyn i liten grad er et viktig virkemiddel.

---

For å videreutvikle og forbedre tilsyn, er det behov for å få informasjon om kommunene og skolene selv opplever at temaene som det føres tilsyn med, treffer utfordringene de opplever med regelverket. Vi vil derfor i den nye spørreundersøkelsen til Skole-Norge våren 2016 stille spørsmål om Fylkesmannens tema for tilsyn treffer på det som oppleves som utfordrende i regelverket. Dersom tilsynstemaene oppleves som nyttige og relevante for skoleeiere og skoler, vil dette bidra til å øke effekten av tilsyn. Vi spør også om tilbakemeldinger i tilsynsrapportene fra Fylkesmannen fører til konkrete endringer på skolene. For at tilsyn skal få den ønskede effekten, er det viktig at kommunene og skolene gjør endringer etter at tilsynet har avsluttet sitt arbeid.

<sup>4</sup> Difi-notat 2015:03, Om Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene- en kartlegging

<sup>5</sup> <http://www.udir.no/Tilstand/Forskning/Rapporter/NIFU/sporsmal-til-skole-norge/>



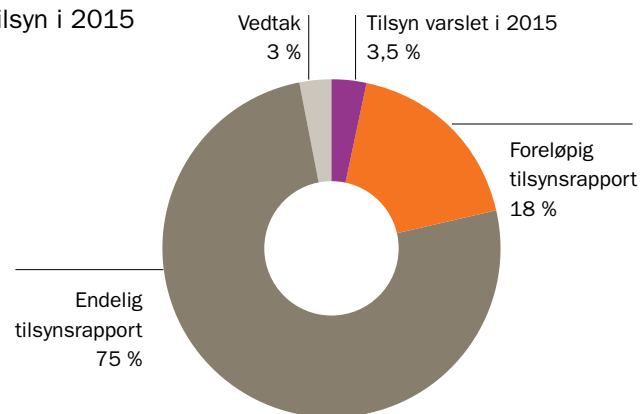


# Vedlegg

Tabeller og tall fra tilsynene på opplæringsområdet og barnehageområdet.

## Opplæringsområdet

Status på alle tilsyn i 2015

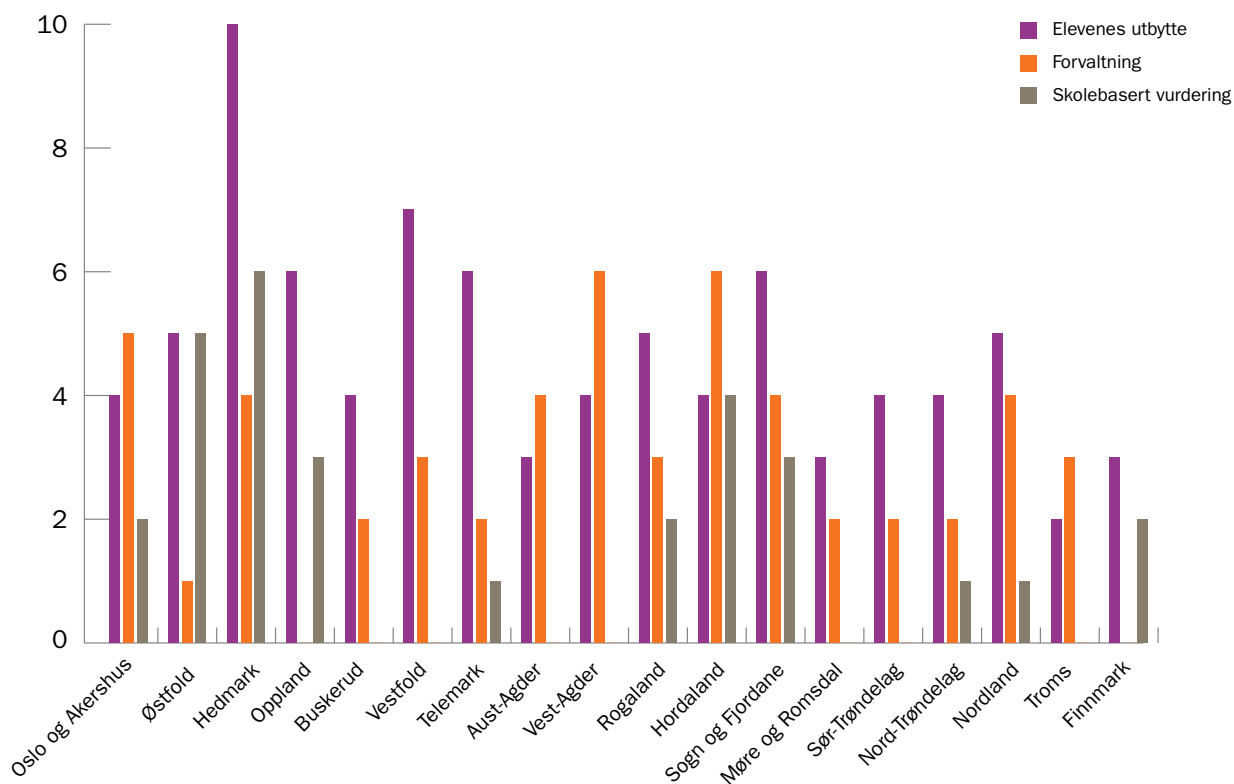


## Felles Nasjonalt tilsyn

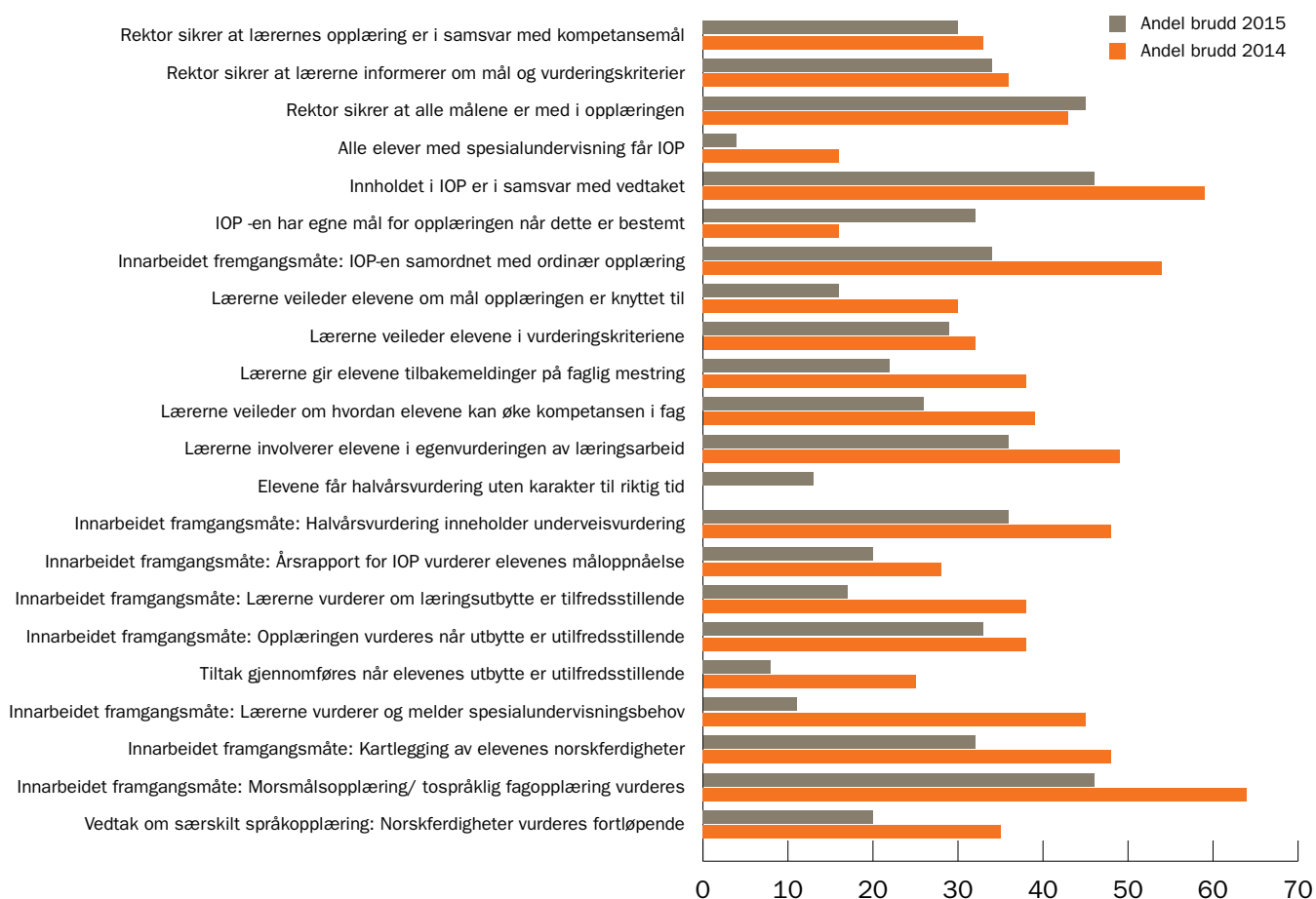
	Antall tilsyn		Antall kontrollspørsmål		Andel brudd på regelverket	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Elevenes utbytte	69	85	21	22	31 %	27 %
Forvaltningskompetanse*	42	53	21	21	50 %	36 %
Skolebasert vurdering	10	30	8	7	29 %	24 %
Sum/gjennomsnitt	121	168	50	50	37 %	28 %

\* For tilsyn med forvaltningskompetanse har vi kun tatt med i beregningen de kontrollspørsmålene som har vært inkludert i alle tilsyn. Dvs at kontrollspørsmål vedrørende punktskrift og tegnspråk ikke er med i beregningene.

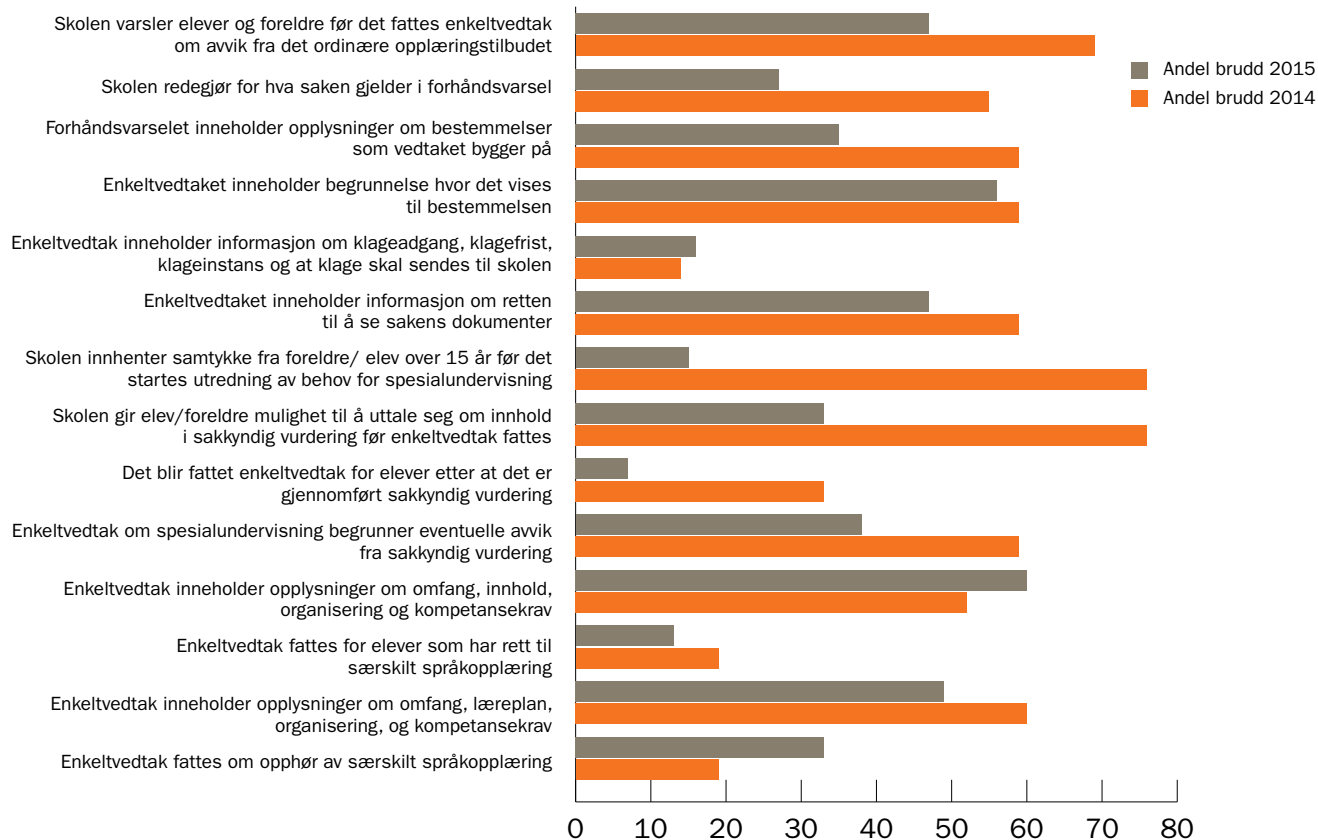
## Temaer for felles nasjonalt tilsyn fordelt på fylkesmennene



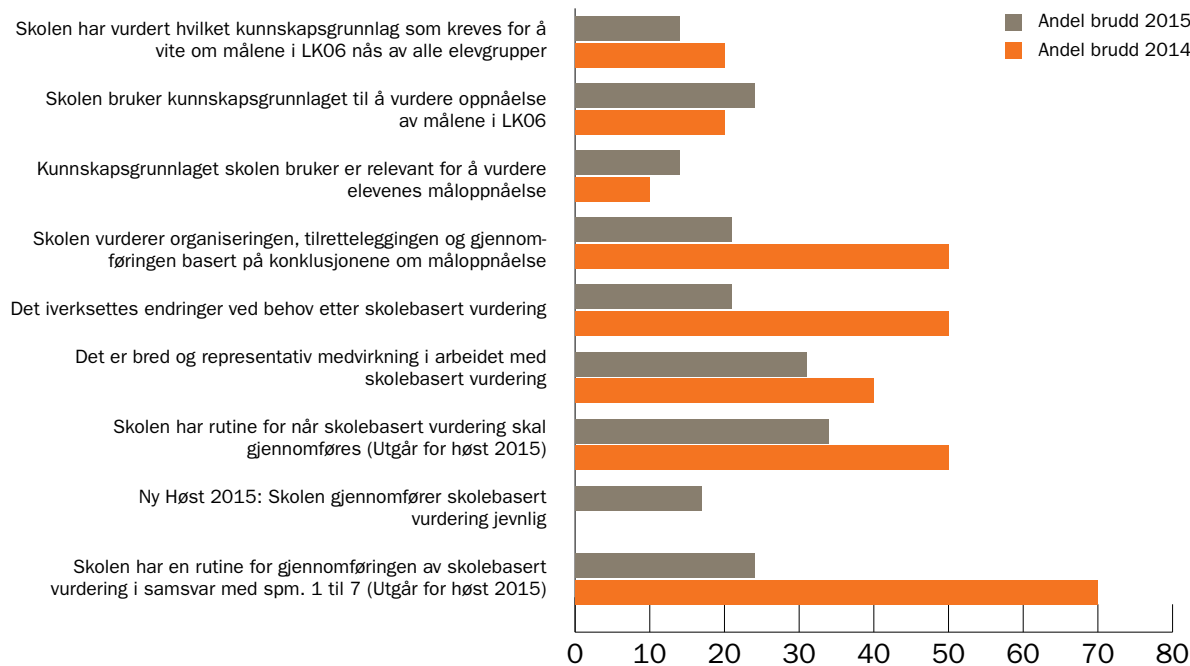
## Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen



## Forvaltningskompetanse



## Skolebasert vurdering



## Egeninitierte tilsyn

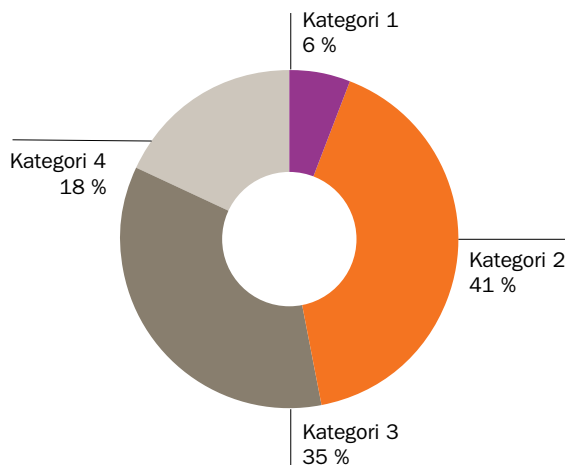
Tema	Embete
Innhold og vurdering i den videregående opplæringa	FMNO
Trafikkopplæring i grunnskolen	FMNO
Opplysningsplikt til barnevernstjenesten og forsvarlig system	FMØS
Skolefaglig kompetanse	FMMR
Fag- og yrkesopplæring	FMOP, FMNT og FMVE
Forvaltningskompetanse	FMFI
Gratisprinsippet	FMBU og FMHO
Nasjonale prøver	FMHO og FMFI
Psykososialt miljø	FMSF, FMFI, FNMO, FMTE, FMRO, FMMR, FMAA, FMOP, FMOA, FMST og FMVE
Samiske elevers rettigheter	FMFI, FMNT
Spesialundervisning	FMRO, FMHE, FMAA og FMVE, FMTR
Svømmeundervisning	FMTR, FMAA, FMBU, FMNT
Særskilt språkopplæring	FMHO og FMHE
Tidlig innsats	FMST
Meldeplikt til barnevernet	FMVE og FMHE
Annet	FMTE, FMBU

## Kategorifordeling av de egeninitierte tilsynene

Kategori	Antall
Kategori 1	5
Kategori 2	33
Kategori 3	28
Kategori 4	14

## Kategorifordeling av de egeninitierte tilsynene

---



### Beskrivelse av kategoriene:

- 1) Kontrollen krever i utgangspunktet lite ressurser ettersom vurderingene som må gjøres hovedsakelig vil være enten/eller. Tilsynene gjennomføres kun skriftlig. Tilsynene vil oftest være knyttet til enkeltbestemmelser/enkeltema i loven.
- 2) Kontrollen krever i all hovedsak litt ressurser ettersom det må foretas enkelte vurderinger av den informasjonen som innhentes. Tilsynene gjennomføres kun med skriftlig kontroll. Tilsynene vil oftest være knyttet til flere bestemmelser i loven.
- 3) Kontrollen krever i all hovedsak mer ressurser ettersom det må foretas flere vurderinger av den informasjonen som innhentes. Tilsynene må gjennomføres med stedlig kontroll. Tilsynene vil oftest omfatte flere bestemmelser i loven.
- 4) Kontrollen krever mye ressurser ettersom det må foretas omfattende vurderinger av den informasjonen som innhentes. Tilsynene kan i tillegg omfatte veiledningsaktiviteter overfor tilsynsobjektene (bestemte og/eller mulige tilsynsobjekter), flere temaer i samme tilsyn eller særskilt utfordrende temaer. Tilsynene må gjennomføres med stedlig kontroll. Tilsynene vil omfatte flere bestemmelser i loven.



## Tilsyn med barnehageområdet

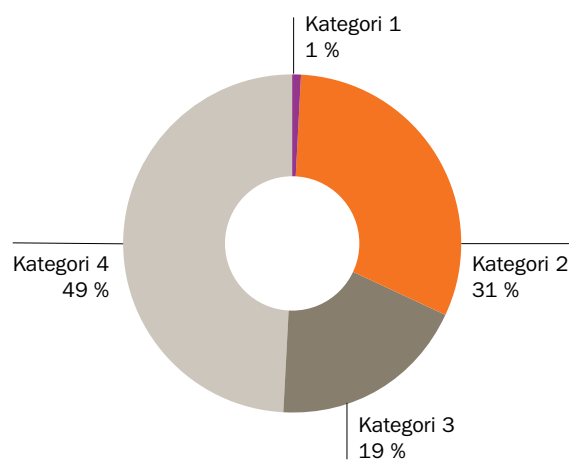
Oversikt over tilsynstemaer i de ulike embetene.

Tema	Embete
Spesialpedagogisk hjelp	FMRO
Likeverdig behandling	FMRO
Dispensasjon fra pedagognorm	FMTE
Dispensasjon fra utdanningskravet	FMOA og FMVE
Finansiering av private barnehager	FMHO, FMBU og FMVA
Meldeplikt barnevernstjenesten	FMSF, FMNO, FMVE og FMAA
Styrerressurs	FMTE
Styrerressurs og Pedagognorm samt brukerorgan	FMBU
Pedagognorm	FMBU
Opplysningsplikt og meldeplikt	FMHE
Kommunen som barnehagemyndighet og dispensasjon fra utdanningskravet	FMHO
Kommunen som godkjenningmyndighet	FMMR, FMAA og FMHO
Kommunens ansvar for samiske barns rettigheter	FMFI
Kommunens virkemiddelbruk	FMHE, FMOA, FMVA og FMNO
Kommunens virkemiddelbruk - familiebarnehager	FMNT
Kommunens virkemiddelbruk (tilsyn og veiledning)	FMSF, FMFI, FMTE, FMRO, FMMR, FMTR, FMOP, FMST og FMVE
Kommunens virkemiddelbruk og godkjenningmyndighet	FMRO
Kommunens virkemiddelbruk og godkjenningmyndighet samt pedagognorm	FMBU
Ikke spesifisert	FMOP

## Kategorifordeling av barnehagetilsynene

Kategori	Antall
Kategori 1	1
Kategori 2	26
Kategori 3	14
Kategori 4	43

## Barnehage



the 1990s, the number of people who are employed in the service sector has increased in all countries. The increase is most pronounced in the United States, where the service sector has become the dominant sector of the economy. In the Netherlands, the service sector has also become the dominant sector, but the increase is less pronounced than in the United States.

The increase in the service sector is due to a number of factors. One of the main factors is the increase in the number of people who are employed in the service sector. This is due to a number of factors, including the increase in the number of people who are employed in the service sector. This is due to a number of factors, including the increase in the number of people who are employed in the service sector.

The increase in the service sector is also due to the increase in the number of people who are employed in the service sector. This is due to a number of factors, including the increase in the number of people who are employed in the service sector. This is due to a number of factors, including the increase in the number of people who are employed in the service sector.

The increase in the service sector is also due to the increase in the number of people who are employed in the service sector. This is due to a number of factors, including the increase in the number of people who are employed in the service sector. This is due to a number of factors, including the increase in the number of people who are employed in the service sector.

The increase in the service sector is also due to the increase in the number of people who are employed in the service sector. This is due to a number of factors, including the increase in the number of people who are employed in the service sector. This is due to a number of factors, including the increase in the number of people who are employed in the service sector.

The increase in the service sector is also due to the increase in the number of people who are employed in the service sector. This is due to a number of factors, including the increase in the number of people who are employed in the service sector. This is due to a number of factors, including the increase in the number of people who are employed in the service sector.

The increase in the service sector is also due to the increase in the number of people who are employed in the service sector. This is due to a number of factors, including the increase in the number of people who are employed in the service sector. This is due to a number of factors, including the increase in the number of people who are employed in the service sector.

The increase in the service sector is also due to the increase in the number of people who are employed in the service sector. This is due to a number of factors, including the increase in the number of people who are employed in the service sector. This is due to a number of factors, including the increase in the number of people who are employed in the service sector.

The increase in the service sector is also due to the increase in the number of people who are employed in the service sector. This is due to a number of factors, including the increase in the number of people who are employed in the service sector. This is due to a number of factors, including the increase in the number of people who are employed in the service sector.

