

# Rapport

fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2006

## **Innholdsfortegnelse**

<b>1. Innledning og sammendrag .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Systemrevisjon som metode.....</b>	<b>5</b>
<b>3. Bakgrunn for undersøkelsen.....</b>	<b>6</b>
<b>4. Resultatene fra tilsynet .....</b>	<b>7</b>
<b>5. Direktoratets vurderinger i forhold til gjennomføringen .....</b>	<b>9</b>
<b>6. Tilråding.....</b>	<b>10</b>

## Rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2006

Utdanningsdirektoratet viser til tildelingsbrevet til direktoratet for 2005 og 2006 hvor direktoratet fikk i oppdrag og utvikle og systematisere innholdet i og metodikken for tilsyn, slik at tilsynet blir mer enhetlig utført i fylkene. Direktoratet viser også til brev av 28. juni 2006 til Kunnskapsdepartementet, hvor det ble gitt en foreløpig rapport fra det nasjonale tilsynet i 2006. Den endelige rapporten er nå utarbeidet og følger nedenfor.

### 1. Innledning og sammendrag

Departementet skal etter opplæringsloven § 14-1 andre ledd føre tilsyn med virksomheter etter opplæringsloven. Denne myndigheten er delegert til direktoratet, jf. Rundskriv F-016-04 fra Utdannings- og forskningsdepartementet. Myndigheten er videredelegert til fylkesmennene, jf. delegasjonsbrev av 2. mars 2005 fra Utdanningsdirektoratet til fylkesmennene.

I henhold til St.prp. nr. 1 (2005-2006) og embetsoppdraget til fylkesmennene for 2006, resultatområde 31 Tilsyn og klagebehandling, er det gjennomført et nasjonalt tilsyn med felles metodikk på opplæringsområdet våren 2006. Det er første gang det er gjennomført et felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet.

Tilsynet ble gjennomført etter systemrevisjonsmetoden. Denne metoden innebærer at man fører tilsyn med om kommunen har på plass systemer som sikrer overholdelse av plikter etter opplæringsloven og forskrifter gitt i medhold av denne.

Formålet med tilsynet var å undersøke hvordan kommunene oppfyller sin plikt etter opplæringsloven § 13-10 andre ledd om å ha et forsvarlig system for vurdering og oppfølging av om krav i opplæringsloven blir oppfylt. Kommunenes system skulle belyses gjennom kommunenes ansvar for skolebasert vurdering etter forskriftens § 2-1 og § 2-2 om systemer for rapportering.

Bakgrunnen for å undersøke etterlevelsen av § 13-10 var at dette var en relativt ny bestemmelse, og at det i de siste års reformer er lagt vekt på å tydeliggjøre skoleeiers ansvar. Et av målene for Kunnskapsløftet er lokalt ansvar og handlefrihet for utvikling av skolen som lærende organisasjon. *"Satsinga på utvida lokal handlefrihet i grunnopplæringa gjer det nødvendig å ha eit godt system for kvalitetsvurdering som óg stimulerer til utvikling, og eit velfungerande tilsynsapparat"*, jf. St.prp. nr. 1 (2005-2006).

Det ble utarbeidet en felles veileder for tilsynet hvor lovkravene ble operasjonalisert til handlingsplikter for kommunene. Formålet med veilederen var å sikre at fylkesmennene har en mest mulig lik lovforståelse og gjennomføring av tilsynet. Høsten 2005 ble det gjennomført omfattende opplæring i systemrevisjon. Opplæringen ble knyttet til tema for det nasjonale tilsynet i 2006 og gikk over fire dager. På kursene deltok to representanter fra hvert embete i tillegg til direktoratet og departementet.

Tilsynet skulle gjennomføres innen 1. mai 2006, med frist for rapportering til direktoratet 1. juni 2006. Det skulle føres tilsyn med tre kommuner i hvert fylke<sup>1</sup>. Kriteriet for fylkesmennenes utvelgelse av kommuner var at det burde være et representativt utvalg av kommunetyper for eksempel i forhold til størrelse og organisering på utdanningsområdet.

Fylkesmennene har utarbeidet rapport fra hvert tilsyn, som ble sendt den enkelte kommune<sup>2</sup>. Påpekte avvik forutsettes fulgt opp og rettet av den enkelte kommune. Kommunen skal innen en gitt tidsfrist gi en skriftlig redegjørelse til fylkesmannen om hvilke tiltak kommunen vil iverksette for å rette avvikene. Dersom avvikene ikke rettes gir fylkesmannen pålegg om retting. Et pålegg er vedtak om korrigerende tiltak som skal utføres dersom avvik ikke rettes. Kopi av fylkesmannens brev om pålegg skal sendes direktoratet.

Det ble også utarbeidet en samlerapport med oppsummering fra hvert fylkesmannsembete, basert på Utdanningsdirektoratets rapporteringsmal. Alle embetene sendte samlerapport i henhold til malen innen fristen 1. juni 2006. I samlerapportene er det redegjort kort om fakta om kommunen, eventuelle avvik eller merknader, samt hvilke observasjoner disse var basert på. I tillegg er det gitt tilbakemelding om antatt ressursbruk i forbindelse med tilsynsarbeidet, om gjennomføringen, om spesielle problemer og forslag til forbedringer.

Tilsynet viser at flesteparten av kommunene, som har vært underlagt tilsyn, ikke oppfyller kravene om å ha slikt system som kreves i § 13-10. Resultatene viser også at kommunenes ansvar i forhold til skolebasert vurdering i liten grad er ivaretatt.

Som et tiltak for å avhjelpe avikssituasjonen og for å klargjøre skoleeiers forpliktelse etter opplæringsloven § 13-10, foreslår direktoratet at det igangsettes et arbeid med en forskrift om internkontroll på opplæringsområdet.

<sup>1</sup> Ett embete har rapportert fra 4 kommuner, slik at det totale antallet kommuner som har vært gjenstand for tilsyn er 55.

<sup>2</sup> Rapportene er tilgjengelige i fullstendig versjon på hjemmesiden til hvert enkelt embete.

## 2. Systemrevisjon som metode

Tilsynet ble gjennomført som systemrevisjon. Med systemrevisjon menes en systematisk undersøkelse for å fastslå om aktiviteter og tilhørende resultater er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov. Tilsynsmetoden har til formål å fastslå om myndighetskravene overholdes.

Fokus rettes inn i ansvarskjeden med spørsmål om hvordan kommunen arbeider for å sikre at nærmere angitte myndighetskrav overholdes. Systemrevisjon retter på denne måten kontrollen mot at virksomheten kan dokumentere at den har bygget opp et internkontrollsystem, og at dette fungerer i praksis.

En systemrevisjon består av forhåndsdefinerte trinn i en prosess, og er dermed en systematisk undersøkelse. Dette gir forutsigbarhet for kommunen og er med på å sikre sammenlignbare resultater fra de ulike tilsyn, noe som vil være med å gi grunnlag for en mer generell beskrivelse av om opplæringen drives i samsvar med regelverket.

Proessen er nærmere beskrevet i veileder for fylkesmennes tilsyn, jf. Vedlegg. Veilederen inneholder også operasjonalisering av lovkravene, rapporteringsmal osv. slik at fylkesmennene skal ha samme utgangspunkt for lovforståelse, gjennomføring av tilsyn og vurdering av om avvik foreligger.

Tilsynsmyndigheten (fylkesmannen) skal sammen med kommunen avklare om kommunenes virksomhet planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav i regleverket (myndighetskravene). For å få et bilde av hvorvidt og på hvilken måte kommunen har innrettet seg for å etterleve myndighetskravene, gjennomgås skriftlig dokumentasjon og ledere og ansatte intervjues (rådmann, rektorer, lærere). Formålet er å bidra til at skoleeier korrigerer feil og mangler på området. I tillegg kan tilsynet også bidra til kvalitetsforbedring og forebygging av svikt.

### 3. Bakgrunn for undersøkelsen

Opplæringsloven § 13-10 ble endret 1. september 2004 ved at det ble vedtatt et nytt annet ledd som pålegger skoleeier å ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte.

Fra Ot.prp. 55 (2003-2004) siteres:

*"Økt lokalt handlingsrom krever et velfungerende statlig tilsyn. Forslaget til presisering i loven vil også kunne styrke tilsynsmyndighetenes mulighet til å føre tilsyn i henhold til opplæringsloven § 14-1 andre ledd og friskoleloven § 7-2 første ledd. Departementet viser til at forslaget vil muliggjøre et systemrettet tilsyn som er mer målrettet og systematisk enn i dag.."*

Begrunnelsen for å velge opplæringsloven § 13-10 annet ledd som tema for tilsynet var at dette er en relativt ny bestemmelse og at det i de siste års reformer er lagt stor vekt på å tydeliggjøre skoleeiers ansvar. Kravet er at skoleeier skal ha et forsvarlig system. Bestemmelsen har imidlertid ikke et krav om å ha et internkontrollsystem slik dette kommer til uttrykk i ulike internkontrollforskrifter. Systemkravet i bestemmelsen er likevel naturlig som utgangspunkt for systemrevisjon som metode.

Reglene i forskriften § 2-1 om skolebasert vurdering og § 2-2 om rapportering fra kommunen og fylkeskommunen ble ved dette tilsynet valgt ut for å belyse skoleeiers ansvar om å ha et forsvarlig system.

## 4. Resultatene fra tilsynet

Etter hvert tilsyn ble det utarbeidet rapporter for hver kommune. Rapporten til den enkelte kommune omhandler avvik og merknader som er avdekket under tilsynet, samt observasjonene som ligger til grunn for disse.

- *Avvik* defineres som mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i lov eller i medhold av lov eller forskrift
- *Merknad* er forhold som ikke omfattes av definisjonene for avvik, men der tilsynet med utgangspunkt i krav fra myndighetene, avdekker et forbedringspotensiale

### Avvik

Fylkesmennene fant avvik i 38 av de 55 kommunene det ble ført tilsyn med. Dette betyr at ca. 70 % av kommunene har avvik. Det er bare to fylker der fylkesmennene ikke har påpekt avvik ved tilsynet (Hedmark og Sogn og Fjordane).

I henhold til rapportene fra fylkesmennene fordeler avvikene seg slik:

- 35 kommuner med avvik i forhold til § 13-10 annet ledd om krav til *eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte*.
- 27 kommuner med avvik i forhold til forskriftens § 2-1 om kravet til *skolebasert vurdering*
- 6 kommuner med avvik i forhold til forskriftens § 2-2 om *rapportering*.

I henhold til fylkesmennenes beskrivelse av observasjonene er de typiske hovedfunnene som følger:

- Kommunene har ikke gode nok eller mangler systemer for kontroll av egen virksomhet på opplæringsområdet
- Mangler eller uklarhet vedrørende nødvendig delegasjon av ansvar og oppgaver etter opplæringsloven innad i kommunen
- Delegasjonsreglementet i kommunen er mangelfullt og ikke oppdatert
- Manglende system i kommunen for rapportering av avvik
- Ikke felles forståelse i kommunen av hva skolebasert vurdering innebærer
- Ikke gitt pålegg fra kommunen til skolene om å foreta skolebasert vurdering
- Mangler skriftlig dokumentasjon på at skolene foretar skolebasert vurdering
- Ikke forsvarlig system i kommunen for oppfølging av resultatene fra de nasjonale kvalitetsvurderingene

Disse observasjonene tyder på at kommunene ikke har forstått fullt ut hva handlingsplikten etter § 13-10 innebærer. Det synes som om verken lovens ordlyd eller forarbeidene gir tydelige nok føringer for dette. Bestemmelsen gir handlingsrom for kommunene, men funnene viser at mange kommuner ikke har systemer på plass som er egnet til å sikre at dette handlingsrommet praktiseres på en forsvarlig måte. Dette vanskeliggjør også tilsynsmyndighetens mulighet til å foreta et systemrettet tilsyn.

Mangel på systemer innebærer at kommunene i liten grad har systematiske tiltak for å sikre at aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av opplæringsloven. Det er dessuten en forutsetning for oppfyllelse av kravet om et forsvarlig system, at det går klart frem hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt. Videre er det nødvendig at man har et system som sikrer at arbeidstakerne har kunnskap og tilgang til aktuelt regelverk på opplæringsområdet.

### **Merknader**

Fylkesmennene har i tillegg til avvikene påpekt totalt 37 merknader. Merknadene er ikke oppsummert i forhold til bestemmelser, da det i mange av rapportene kan være vanskelig å relatere til aktuell bestemmelse/myndighetskrav.

Som antydnet i direktoratets foreløpige oppsummering av tilsynet i brev av 28. juni 2006, kan det synes som om det hersker en viss usikkerhet blant fylkesmennene om hva som skal klassifiseres som *avvik* og hva som skal klassifiseres som *merknader*. Dette inntrykket er forsterket etter at direktoratet nå har foretatt en mer grundig gjennomgang. Flere av fylkesmennenes observasjoner knyttet til *merknader* er etter direktoratets oppfatning beskrevet på en slik måte at det i realiteten dreier seg om *avvik* fra opplæringsloven § 13-10 eller forskriften. Dette innebærer i så fall at det reelle tallet med kommuner som ikke oppfyller kravene er enda høyere enn 70 %.

## 5. Direktoratets vurderinger i forhold til gjennomføringen

Fylkesmennene har angitt ressursbruk fra 5 til 23 ukeverk. Hovedtyngden ligger mellom 6 og 10.<sup>3</sup> Direktoratets inntrykk er at fylkesmennene har prioritert arbeidet med det felles nasjonale tilsynet. Sett i forhold til at det er første gang slikt tilsyn gjennomføres på opplæringsområdet, og første gang enkelte embeter utfører tilsyn etter systemrevisjonsmetoden, synes direktoratet at det er gjort mye godt arbeid. På bakgrunn av gjennomføringen av det første felles nasjonale tilsynet på opplæringsområdet, ser direktoratet at det fortsatt er behov for mer opplæring og veiledning på området, blant annet med særlig fokus på dette:

- Konkretisering av kravene til forsvarlig system i henhold til opplæringsloven § 13-10
- Oppnå lik forståelse av når det skal gis avvik
- Samme type avvik må formuleres mer likt
- Varierende kvalitet på rapporteringen. Synes som om noen har brukt veilederen nokså slavisk mens andre har jobbet med denne som et utgangspunkt.

Noen fylkesmenn har definert avvik i forhold til både lov- og forskriftsbestemmelsene, mens andre bare har definert avvik i forhold til § 13-10. Det synes som det er en viss usikkerhet om når det foreligger brudd på plikten til å ha et forsvarlig system etter § 13-10 eller på forskriftens §§ 2-1 og 2-2, som var konkret gjenstand for systemrevisjonen ved felles nasjonalt tilsyn i 2006. Forholdene mellom kravet i § 13-10 og det konkrete tilsynsystema må tydeliggjøres bedre med tanke på fremtidige tilsyn.

Direktoratet foreslår under punkt 6 nedenfor å utarbeide ny forskrift om internkontroll i kommunene på opplæringsområdet. Dette vil imidlertid ta noe tid. Direktoratet sa i brevet av 28. juni 2006 at også temaet for tilsynet i 2007 bør relateres klart til bruk av systemrevisjonsmetoden. Med tanke på neste års tilsyn er det viktig å bedre forståelsen av systemrevisjon. Dette kan f. eks. gjøres ved å videreutvikle veilederen og ved å sørge for ytterligere opplæring av embetene. På denne måten vil fylkesmennene også ha et bedre grunnlag for å veilede kommunene i forhold til hva som forventes av dem når det gjelder kontroll med egen virksomhet i forhold til forpliktelsene etter opplæringsloven med forskrifter. Mer opplæring er også etterspurt av flere embeter i forbindelse med rapporteringen til direktoratet.

<sup>3</sup> Direktoratet definerte ikke hva som skulle tas med, slik at noen av embetene også har tatt med tid til opplæring.

## 6. Tilråding

Direktoratet anser systemrevisjon for å være en hensiktsmessig metode for gjennomføring av tilsyn også i fremtiden. Direktoratet viser i den anledning også til NOU 2004.17 om statlig tilsyn med kommunesektoren. Her er det påpekt at det i den senere tiden er skjedd en dreining fra inspeksjonstilsyn til systemtilsyn. Det er også vist til en undersøkelse foretatt av NIBR (Norsk institutt for by- og samfunnsforskning) som viser at *"både fylkesmannsembetene og kommunene i hovedsak er positive til systemrevisjon som tilsynsmetode.*

Felles nasjonalt tilsyn i 2006 viser at det er behov både for å videreutvikle og forbedre fylkesmennenes gjennomføring av systemrevisjon, samt for å sørge for at kommunene (skoleeierne) forbedrer sine systemer for egenkontroll, jf kravet i opplæringsloven § 13-10. Utfordringen fremover blir derfor etter direktoratets oppfatning å iverksette velegnede tiltak for å føre systemtilsyn basert på § 13-10.

Utdanningsdirektoratet viser også til at kommunene generelt er pålagt å føre kontroll med egen virksomhet. Dette følger av kommunelovens bestemmelser om at kommunestyret har det øverste tilsynsansvaret for sin forvaltning. Videre fremgår ordningene med kommunal kontroll med egen virksomhet, f. eks rådmannens og kontrollutvalgets plikter, av kommuneloven §§ 23 og 77. På opplæringsområdet spesielt følger plikten av opplæringsloven § 13-10.

Til tross for de lovpålagte pliktene til å føre kontroll med egen virksomhet, viser tilsynet at system for dette i liten grad er etablert på en tilfredsstillende måte på opplæringsområdet. Dette bekreftes videre i Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen, jf. dokument nr. 3:10 (2005-2006). Her påpekes blant annet at det er mangler ved kommunenes systemer for vurderinger og oppfølging av skolene.

Direktoratet viser også til at det for å sikre kvaliteten på kommunens arbeid på flere områder er innført egne forskrifter om internkontroll, f. eks på sosial- og helsesektoren<sup>4</sup>, barnevern<sup>5</sup> og på miljøvernsektoren.

**Som et tiltak for å avhjelpe avvikssituasjonen og for å klargjøre skoleeiers forpliktelse etter opplæringsloven § 13-10, foreslår direktoratet at det igangsettes et arbeid med en forskrift om internkontroll også på opplæringsområdet.** Gjennom et slikt arbeid vil man på opplæringssektoren få en regulering som er mer i tråd med internkontrollbestemmelser innenfor andre sektorer.

<sup>4</sup> jf forskrift av 20. desember 2002 nr 1731

<sup>5</sup> jf forskrift av 14. desember 2005 nr 1584

Innholdet i plikten til internkontroll er etter direktoratets oppfatning godt beskrevet i forslaget i Ot.prp. nr. 64 (2004-2005) om å innføre *internkontroll* på barnevernområdet. Her er det blant annet uttalt at *"Innføring av internkontrollplikt for kommunen innebærer at kommunen selv må utarbeide et system som dokumenterer hvordan krav som er stilt i lover og forskrifter blir overholdt. Internkontroll innebærer at kommunen skal beskrive virksomhetens hovedoppgaver og hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt i kommunen. Internkontrollplikten forutsetter at arbeidstakerne har tilgang til aktuelle lover og forskrifter og tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet. Internkontroll vil gi kommunen oversikt og kunnskap om hvordan den etterlever regelverket. Videre vil internkontrollplikt understreke kommunens ansvar for å følge lover og forskrifter uavhengig av statlige myndigheters kontroll og tilsyn. Innføring av internkontroll innebærer således et pålegg til kommunen om en systematisk kvalitetssikring av egen virksomhet. Denne egenkontrollen kan medføre en bevisstgjøring av kommunen, og kan gi oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav"*

Direktoratet mener derfor at en slik forskrift vil være et egnet virkemiddel for å utfylle og presisere opplæringslovens krav om kontroll med egen virksomhet i § 13-10. Direktoratet mener videre at dette vil kunne sikre at hensynene omtalt i ovennevnte Ot.prp. ivaretas. Det er også viktig at det stilles krav til at internkontrollen dokumenteres.

En slik presisering av innholdet i plikten til kontroll med egen virksomhet vil kunne være et verktøy for å gjøre kommunenes systemer bedre. Dette vil igjen etter direktoratets oppfatning gjøre det lettere for fylkesmannen å føre tilsyn med at det er etablert et forsvarlig system.

I og med at internkontroll allerede er en pålagt oppgave på enkelte andre områder i kommunene, mener direktoratet at det må kunne trekkes veksler på denne kunnskapen. Direktoratet mener på denne bakgrunn at forskrift om internkontroll på opplæringsområdet ikke vil medføre vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene.

Dersom departementet er enig i forslaget om å utarbeide en internkontrollforskrift, ber direktoratet departementet samtidig om å vurdere behovet for å foreta en lovendring med tanke på forskriftshjemmel. Det vises i den anledning til lov om barneverntjenester hvor det eksplisitt er gitt hjemmel til å fastsette forskrift om internkontroll i kommunen, jf § 2-1 annet ledd: *"Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om internkontroll."*

UTDANNINGSDIREKTORATET  
Kolstadgata 1  
Postboks 2924 Tøyen  
0608 Oslo  
Tlf: 23 30 12 00  
Faks: 23 30 12 99  
[www.utdanningsdirektoratet.no](http://www.utdanningsdirektoratet.no)