

Tilsyn med frittstående skoler i 2017

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

ARTIKKEL | SIST ENDRET: 19.06.2018

Oppsummering av tilsyn de siste årene

- [Tilsyn med frittstående skoler 2021](#)
- [Tilsyn med frittstående skoler 2020](#)
- [Tilsyn med frittstående skoler 2019](#)
- [Tilsyn med frittstående skoler 2018](#)
- [Tilsyn med frittstående skoler 2017](#)
- [Tilsyn med frittstående skoler 2016](#)

Tilsyn med 55 skoler i 2017

Når vi fører tilsyn, starter vi som hovedregel 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 den kan uttale seg om. Vi går gjennom tilbakemeldingene fra skolen, og de får så et vedtak med en reaksjon, vanligvis en frist for å rette bruddene på regelverket. Alle vedtakene publiseres på <https://www.udir.no/tilsyn>. Vi avslutter tilsynet når skolen har rettet bruddene.

- 351 frittstående skoler i drift i hele eller deler av året

- 23 500 av 630 000 elever gikk på frittstående grunnskoler i 2016/2017
- 15 300 av 191 000 elever gikk på frittstående videregående skoler i 2016/2017
- skolene mottok til sammen 4,6 milliarder kroner i statstilskudd

Tilsyn på friskoleområdet i 2017

Aktivitet	Antall
Tilsyn åpnet	55
Foreløpig tilsynsrapport (varsel om vedtak)	51
Tilsynsrapport (vedtak)	54
Tilsyn hvor det ikke ble avdekket brudd på regelverket	3
Avslutning av tilsyn	62
Klager oversendt til KD	1
Klagesaker avgjort av KD	4

Tilsyn de siste fem årene

Tilsynsaktiviteten i 2017 var på samme nivå som de siste årene.

Oversikt over antall tilsyn i perioden 2013–2017

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

Temaer for tilsyn i 2017

I 2017 har vi gjennomført og varslet skolene om vedtak, i omtrent samme omfang som vi har gjort de siste

årene regnet i prosent. Høsten 2017 har vi også forberedt og gjennomført blant annet to stedlige tilsyn med organiseringen av opplæringen for 1. trinn i barnehagen på Steinerskolen og to felles nasjonale tilsyn. Vi har videre brukt en del av våre ressurser på arbeid med økonomiske tilsyn for flere videregående skoler i et konsern. I 2017 har vi jobbet med å bistå Kunnskapsdepartementet i forbindelse med ankebehandlingen i disse sakene.

Temaer

Tilsystema	Antall
Gjennomføring av Elevundersøkelsen	23
Styrets ansvar	13
Skolepenger	10
Spesialkompetanse	7
Økonomiforvaltning	2
Makt og tvang mot elever	1
Spesialundervisning	1
Styring og elevenes læring og læringsmiljø	1
Fysisk skolemiljø	1
Skoleanlegg	1
Fag- og timefordeling	1

En del av tilsynene består av flere temaer. Nedenfor vil vi omtale noen av temaene vi hadde tilsyn med i 2017.

Tilsyn med årsregnskap for alle skolene

I 2017 gjennomførte vi tilsyn med årsregnskapene, årsberetningene og revisjonsberetningene til 338 skoler.

Dette tilsynet er en breddekontroll med alle frittstående skoler som mottar statstilskudd. Skolene mottok til sammen rundt 4,6 milliarder kroner i statstilskudd. I 2017 så vi blant annet særlig på skolepengesatsen til alle skolene. Ti av skolene ble bedt om å redegjøre for satsen, og alle skolene var innenfor den lovlige satsen.

I våre tilsyn med skolenes årsregnskap har vi avdekket at noen av skolene har høy risiko for brudd på regelverket på enkelte områder knyttet til skolens økonomi. På grunnlag av opplysninger fra årsregnskapstilsynet åpnet vi tilsyn med noen av skolene.

Vi ser også at det er mange skoler som har lav risiko, og som driver skole på en god og økonomisk forsvarlig måte. Mange skoler jobber godt og aktivt med å sikre at alt statstilskudd og skolepenger kommer elevene til gode. Når vi gjør økonomiske tilsyn, er bestemmelsen om at statstilskudd og skolepenger i sin helhet skal komme elevene til gode, et sentralt tema.

Økonomiforvaltning

I 2017 ble det gjennomført økonomitilsyn på to skoler for årene 2014, 2015 og 2016. Skolene ble valgt ut på bakgrunn av informasjonen som vi fant i årsregnskapstilsynet.

Begge tilsynene var stedlige og omfattet innhenting av regnskapsdokumentasjon, bilagskontroll, redegjørelser for økonomiske disposisjoner og intervjuer med ledelsen.

Begge skolene handlet med nærstående parter, og en sentral vurdering i tilsynene var derfor om denne handelen hadde foregått på markedsmessige vilkår. Skolene skal ikke betale for mye for varer og tjenester, og på den måten unndra statstilskudd og skolepenger fra elevene. Vi fant ut at den ene skolen hadde dekket kostnader som ikke regnes som skoledrift. Skolen ble pålagt å rette opp og måtte betale tilbake kr 135 000.

Vi avdekket at den andre skolen hadde lånt ut penger til en nærstående part. Skolen hadde også leid ut skolens lokaler til foretrengsel for elevene. Skolepengesatsen som skolen krevde, samsvarte heller ikke med styrets vedtak om skolepengesats. Skolen ble pålagt å rette forholdene.

I begge tilsynene fant vi at styret ikke hadde tilfredsstillende rutiner for å påse at skolepenger og statstilskudd kommer elevene til gode. Vi påla skolene å endre praksis slik at de ivaretok en forsvarlig økonomiforvaltning.

Spesialkompetanse

I 2017 undersøkte vi spesialkompetansen, montessori- eller steinerpedagogikk, på syv skoler. Vi fant brudd på regelverket ved fem av skolene. Vi har valgt å prioritere området fordi riktig kompetanse er en grunnleggende forutsetning for at skolene skal levere det tilbudet elevene har rett på.

Bruk av makt og tvang overfor elevene

I 2017 åpnet vi to tilsyn med temaet makt og tvang mot elever, etter at flere kilder viste at det var stor risiko for brudd på regelverket.

Vi har sett at regelverket er utfordrende for skolene å følge, og at kravene ikke alltid treffer utfordringene skolene står overfor i skolehverdagen. Makt og tvang skjer ofte i situasjoner der skolen vil avverge en situasjon, eller føre eleven bort for en samtale eller for å ilegge en sanksjon.

Regelverket er klart; bruk av makt og tvang er ulovlig. Dersom det oppstår en nødrett- eller en nødvergesituasjon, kan handlingen likevel være lovlig. Terskelen er høy for at en situasjon anses å være nødrett eller nødverge i straffelovens forstand.

I ett av tilsynene kontrollerte vi skolens praksis med bruk av makt og tvang. Vi så på skolens ordensreglement og praktiseringen av reglementet. Vi undersøkte også hvordan skolen jobbet med tilpasninger i opplæringen og i skolemiljøet for elever med utfordrende atferd.

Makt og tvangsbruk henger ofte sammen med skolens håndtering av elever med utfordrende atferd. I denne sammenhengen er det viktig at ordensreglementet er kjent og hvordan reglementet blir praktisert.

Skolen hadde en praksis for å bruke makt og tvang i situasjoner der elever var utagerende. Ordensreglement var ikke kjent for alle elever og foreldre. Det var heller ikke forholdsmessighet mellom brudd på ordensreglene og konsekvensene bruddet fikk. Skolen oppfylte regelverkets krav på de andre områdene.

I det andre tilsynet så vi at skolen selv hadde iverksatt tiltak og gjort endringer på de aktuelle temaene før vi kom på stedlig tilsyn. Risikobildet var dermed endret, og vi avlyste tilsynet.

Spesialundervisning

Vi åpnet og gjennomførte tilsyn med en skole hvor vi blant annet så på hvordan skolen planlegger, gjennomfører og følger opp spesialundervisning. Spesialundervisning er et dagsaktuelt tema. Nyere forskning viser at mange barn og unge ikke får den spesialundervisningen de har krav på og behov for.

I tilsynet fant vi at skolen gjennomførte færre timer med spesialundervisning enn det eleven hadde fått tildelt i enkeltvedtaket fra kommunen. Videre så vi flere eksempler på at timene til spesialundervisning ble tatt fra andre fag enn det faget eleven hadde spesialundervisning i.

I tilsyn som handler om spesialundervisning og tilpasset opplæring, har vi sett at samhandlingen mellom skolene og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) i kommunene kan være utfordrende. Vi har også sett at PPT ofte mangler kompetanse knyttet til friskolenes egenart. I 2017 utviklet vi derfor et nytt og mer omfattende tilsynsopplegg som omhandler spesialundervisning og PPT. Dette temaet er fra 2018 blitt en del av det nye felles nasjonale tilsynet 2018-2021.

Styrets ansvar

Vi har gjennom flere år sett mangler ved skolestyrene sin oppfyllelse av egne plikter. Det er viktig at styret fungerer slik det skal siden det er øverste ansvarlige organ for at friskolene blir drevet i samsvar med regelverket.

I tilsynet med temaet styrets ansvar har vi sett på seks ulike deltemaer; «styrets sammensetning» «møte- og uttalerett», «budsjett, regnskap og informasjon til revisor», «daglig leder», «tilstandsrapport» og «inntak».

Vi gjennomførte tilsammen 13 tilsyn med disse temaene i 2017. Alle skolene fikk pålegg på ett eller flere av deltemaene. I 2016 gjennomførte vi tilsyn med 21 skoler på samme temaet. Funn fra tilsynene ble grundig behandlet i oppsummeringsrapporten vår for 2016 God ledelse - bedre skole. Funnene i 2017 skiller seg ikke fra funnene i 2016.

Styring og elevenes læring og skolemiljø

Dette tilsynet omfattet tre store temaer og ble gjennomført på en Steinerskole.

I 2016 undersøkte vi organiseringen av 1. trinn på denne skolen. Funnene fra tilsynet om organiseringen av 1. trinn gjorde det nødvendig å se på styrets ansvar,

organisering og arbeid. I forlengelsen av kontrollen med styrets ansvar, undersøkte vi elevenes utbytte av opplæringen og elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø.

Skolen oppfylte en del av regelverket, men fikk også pålegg om å endre deler av praksisen sin.

Noen tilsynstemaer er faste i kortere eller lengre perioder. For eksempel gjør vi hvert år en gjennomgang av årsregnskapene til alle de frittstående skolene. Felles nasjonale tilsyn varer i fire år. Temaene i felles nasjonalt tilsyn blir bestemt etter en sentral risikovurdering. Tilsynsopplegget blir benyttet både for offentlige og frittstående skoler. Temaene i perioden 2014-2017 var *Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og virksomhetsbasert vurdering*.

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 klagebehandling. 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. Departementet kan også sende 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 2017 var det én skole som klaget på vedtaket. Denne saken ble oversendt til Kunnskapsdepartementet for behandling.

Rettsaker

Hvis en skole klager på vedtaket og heller ikke får medhold av departementet, kan saken bringes inn for de ordinære domstolene.

Fire friskoler som driver med videregående opplæring som er omtalt ovenfor, saksøkte staten ved Kunnskapsdepartementet, etter at departementet opprettholdt våre vedtak om tilbakebetaling av statstilskudd. Vi mente at statstilskudd og skolepenger ikke hadde kommet elevene til gode.

Sakene for to av skolene ble behandlet av Oslo tingrett, og staten ble frifunnet i mars 2016. De to andre sakene ble avgjort i Bergen tingrett våren 2016. Staten ble frifunnet i de sakene også. Skolene anket, og Gulating og Borgarting lagmannsretter behandlet ankesakene i henholdsvis mai og september 2017.

To av skolene anket avgjørelsen om deler av tilbakebetalingskravene på kr 6 097 954. Staten ble frifunnet av Gulating lagmannsrett. Skolene anket videre til Høyesterett. Høyesterett tok ikke saken til behandling.

De to andre skolene anket dommene om tilbakebetaling av kr 1 457 000 i statstilskudd. Borgarting lagmannsrett kjente vedtakene delvis ugyldige. De delene av vedtakene som ble omgjort, er til ny behandling i Kunnskapsdepartementet. Tilbakebetalingskravene ble i juni 2018 redusert med totalt kr 340 933 etter den nye behandlingen i Kunnskapsdepartementet.

I mai 2018 vedtok vi tilbakebetalingskrav på totalt kr 21 532 597 for to av skolene etter tilsyn for perioden 2012-2014. Skolene har klaget på vedtakene.

Hvordan velger vi ut hvilke skoler som skal få tilsyn?

Det er verken mulig eller ønskelig å føre tilsyn med alle skolene hvert år. 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. Vi vet at skolene opplever noen områder som mer utfordrende enn andre, og gjennom de opplysningene vi har, kan vi ofte se at ikke alt er i orden på skolen. Deretter ser vi på konsekvensen av eventuelle regelverksbrudd.

Noen brudd medfører større konsekvenser enn andre. Vi velger de områdene hvor følgene av brudd på regelverket er mest alvorlige. Siden vi velger skoler for tilsyn etter denne risikovurderingen, så gir tilsynene derfor ikke nødvendigvis et representativt bilde av den generelle situasjonen på alle friskolene.

Noen av tilsynene vi gjør er stedlige. Det er stort sett temaet for tilsynet, men også saken for øvrig, som avgjør om vi besøker skolen for å skaffe oss informasjonen vi trenger. I mange tilfeller er det behov for å intervju ansatte og elever for å få kunnskap om skolens praksis oppfyller kravene i regelverket. I andre tilfeller er det tilstrekkelig å gjøre tilsynet skriftlig. Vi har en velutviklet tilsynsmetode som vi følger i alle tilsyn.