

# Tilsyn med frittstående skoler i 2019

I tilsyn undersøker vi om skolene oppfyller kravene som er gitt i regelverket. Det betyr at vi undersøker om de frittstående skolene oppfyller lovpålagte plikter.

---

**ARTIKKEL** | SIST ENDRET: 04.05.2020

---

## 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](#)

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

- 365 frittstående skoler i drift i hele eller deler av året
- 27 027 av 636 250 elever gikk på frittstående grunnskoler i 2018/2019

- 15 164 av 188 482 elever gikk på frittstående videregående skoler i 2018/2019
- Skolene mottok til sammen 5.2 milliarder kroner i statstilskudd i 2019

## Våre risikovurderinger er avgjørende for hvilke skoler og temaer vi fører tilsyn med

Det er verken mulig eller ønskelig å føre tilsyn med alle skolene på alle temaene hvert år. Utvelgelsen av skoler, temaer og tidspunkt for tilsyn baserer vi derfor på risikovurderinger.

Når vi vurderer risiko ved friskolene, ser vi først på sannsynligheten for at brudd på regelverket finner sted. Deretter ser vi på konsekvensen av bruddene. Noen brudd på regelverket medfører større konsekvenser enn andre, så vi velger de områdene hvor følgene av bruddene er mest alvorlige. Samlet sett sørger risikovurderingene for at vi bruker ressursene våre der de trengs mest.

I 2019 har vi hatt som mål å gjennomføre flere og mer treffsikre tilsyn. Dette har vi gjort blant annet gjennom å føre flere mindre tilsyn basert på konkrete risikovurderinger, og vi har hatt en tilsynsaktivitet som i særlig grad har vært rettet mot utsatte barn og unge.

Vi ser at det er en udekket risiko på friskoleområdet. Hvert år registrerer vi meldinger om skoler der det er indikasjoner på at skolen ikke følger regelverket, men hvor vi likevel ikke åpner tilsyn. Noen ganger skyldes det at situasjonen blir fulgt opp på andre måter. Andre ganger vurderer vi at det er andre skoler eller temaer der risikoen er høyere, og vi velger å prioritere dem for tilsyn.

## Tilsyn med 48 skoler

Når vi fører tilsyn, starter vi med et brev til skolen om at vi har åpnet tilsyn. Vi ber vanligvis om dokumentasjon fra skolen og gjør i tillegg egne undersøkelser. Dersom vi finner brudd på regelverket, får skolen en foreløpig tilsynsrapport som de kan uttale seg om. Vi går gjennom tilbakemeldingen fra skolen før de får et vedtak med en reaksjon, vanligvis en frist for å rette bruddene på regelverket. Vi avslutter tilsynet når skolen har rettet bruddene. I 2019 førte vi 48 tilsyn, 11 stedlige og 37 skriftlige.

## Tilsyn på friskoleområdet i 2019

Hendelse	Antall
Tilsyn åpnet	43
Foreløpig tilsynsrapport	48
Endelig tilsynsrapport	39
Tilsyn hvor vi ikke avdekket brudd på regelverket	6
Avslutning av tilsyn	30
Klager oversendt til Kunnskapsdepartementet	0
Klagesaker avgjort av Kunnskapsdepartementet	3

Vi har en tilsynsmetode som vi følger i alle tilsyn.

## Tilsyn de siste årene

Vi velger skoler, temaer og tidspunkt for tilsyn basert på risikovurderinger. Tabellen under viser at vi fører tilsyn med om lag 10-15 prosent av friskolene hvert år. Det er ikke et mål å føre tilsyn med alle skolene, men vi fører tilsyn der vi tror det er høy sannsynlighet for å finne brudd på regelverket og der bruddene har store konsekvenser for elevene.

## Oversikt over antall tilsyn i perioden 2014–2019

År	Antall skoler i drift	Antall tilsyn hvor det ble utarbeidet foreløpig rapport	Andel
2019	365	48	13 %
2018	357	37	10 %
2017	351	51	15 %
2016	347	53	15 %
2015	328	45	14 %
2014	315	80	25 %

## Tilsynstemaer og overordnet om funnene

Noen tilsynstemaer er faste i kortere eller lengre perioder, for eksempel temaene i felles nasjonalt tilsyn. Noen av tilsynene vi gjør er stedlige. Det er stort sett tema for tilsyn som avgjør om vi besøker skolen for å skaffe oss informasjonen vi trenger. I mange tilfeller er det tilstrekkelig å gjøre tilsynet skriftlig.

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører dem og barn har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv<sup>1</sup>. I tilsyn med spesialundervisning, skolemiljø og elevenes utbytte av opplæringen, synes det å være gjennomgående at skolene må bli bedre til å informere og involvere elevene i saker som angår dem. Vi finner blant annet at skolene ikke gir elever og foreldre tilstrekkelig informasjon for å sette seg inn i, og følge med på skolens håndtering av saker som angår dem. Vi finner også at skolene ikke er flinke nok til å sikre at elever får uttale seg om hva som skal være innholdet i aktivitetsplanene. Enkeltvedtak mangler ofte informasjon om retten til å se sakens dokumenter og i tilsyn med elevenes utbytte ser vi at elevene ikke involveres tilstrekkelig i vurderingen av eget læringsarbeid.

For å kunne vurdere hva som er til barnets beste må skolene sørge for å informere og involvere elevene i spørsmål som angår dem. Utgangspunktet er at vi hører barn og unge direkte i tilsyn.

Vi ser gjennomgående at styret ved friskolene ikke har god nok innsikt og kjennskap til skolens praksis og den daglige etterlevelsen av regelverket. Dette øker risikoen for at barn og unge ikke får det opplæringstilbudet som de har krav på etter friskoleloven.

Temaene i felles nasjonalt tilsyn bestemmes etter en sentral risikovurdering for hele landet, og de ligger fast i fire år. Både fylkesmennene og vi bruker tilsynsoppleggene for disse temaene, slik at vi ser på de samme forholdene for offentlige og frittstående skoler der regelverket er likt.

Det felles nasjonale tilsynet i perioden 2018-2021 inneholder flere hovedtemaer som er aktuelle for de frittstående skolene:

- skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og skolebasert vurdering
- skolemiljø
- spesialundervisning
- skoleeiers forsvarlige system

Vi fører tilsyn med flere deltemaer innenfor hvert hovedtema for å sikre at de enkelte tilsynene skal bli så treffsikre som mulig. Skoleeierne, skolene og vi som tilsynsmyndighet, skal ikke bruke mer ressurser enn nødvendig ut fra den kartlagte risikoen.

Der det ble utarbeidet foreløpig rapport

Temaer i foreløpig rapporter	Antall
Gjennomføring av elevundersøkelsen	9
Økonomiforvaltning	8
Økonomi – leasing	7
Planlegge spesialundervisningen	6
Inntak	5
Skolemiljø: Aktivitetsplikt	4
Spesialkompetanse	4
Elevenes utbytte av opplæringen	2
Gjennomføre og følge opp spesialundervisning	2
Daglig leder og styrets ansvar	1

Nedenfor omtaler vi noen av funnene fra de foreløpige tilsynsrapportene i 2019

### Tilsyn med årsregnskap

Vi har årlig en gjennomgang av årsregnskapene til alle de frittstående skolene. Årsregnskapstilsynet er en breddekontroll med alle frittstående skoler som mottar statstilskudd. I 2019 mottok skolene til sammen 5.2 milliarder kroner i statstilskudd. God og ryddig regnskapsdokumentasjon er viktig for at vi skal kunne vurdere risikoen for brudd på regelverket knyttet til skolenes økonomiforvaltning. I tilsyn med friskolenes årsregnskaper fra 2018, ble det som for tidligere år registrert brudd på notekravene, men vi har ikke varslet pålegg om retting til skolene som følge av dette. Siden det var så mange som rapporterte mangelfulle noter, valgte vi i stedet å følge opp manglene med et felles informasjonsskriv til samtlige skoler. Vår gjennomgang av skolenes årsregnskaper viste at det var svært mange skoler som ikke hadde innarbeidet nye notekrav i sine rapporteringsrutiner. De nye kravene var at alle friskoler må rapportere om de har handel med nærstående og at skolene skal opplyse om disponering av årets overskudd. Effekten av felles informasjonsskriv til alle skolene vil vi kunne vurdere nærmere når vi mottar skolenes årsregnskaper for 2019.

Med bakgrunn i risiko avdekket i årsregnskapene for 2018, har vi så langt åpnet seks økonomitilsyn.

## **Økonomiforvaltning**

To av de åtte tilsynene med temaet økonomiforvaltning var stedlige med intervjuer på skolene. Fire tilsyn ble avsluttet uten brudd på regelverket. Statstilskudd og skolepenger skal bli brukt til å gi opplæring i samsvar med godkjenningen skolen har etter friskoleloven. Dette betyr for eksempel at skolen ikke kan gi utbytte eller på annen måte overføre overskudd til skolens eiere eller deres nærstående. Skolene kan ikke pådra seg kostnader som gjør at offentlige tilskudd og skolepenger ikke kommer elevene til gode.

Tilsynene avdekket at skolene brukte statstilskudd og skolepenger på å dekke underskudd i tilleggsvirksomheter. Dette er ikke tillatt siden disse kostnadene ikke er relevante for skolevirksomheten. Vi fant at styrene ved skolene ikke utarbeidet planer med tiltak som bedret skolenes økonomiske situasjon. Styrene må i større grad ha en forsvarlig økonomi- og regnskapsforvaltning slik at de sørger for en tilfredsstillende dokumentasjon av inntekter og utgifter. Vi konkluderte også med at skolene må bli bedre til å opplyse om korrekt skolepengesats i notene til årsregnskapene.

### **Økonomi - leasing**

Vi har ført tilsyn med syv friskoler med tilknytning til hverandre, og som er finansiert av statstilskudd og skolepenger. I de foreløpige rapportene krevde vi tilbake til sammen 7.8 millioner kroner. Friskoler kan kun pådra seg kostnader som er relevante for skolevirksomheten. I vurderingen av hvilke kostnader som er relevante tar vi utgangspunkt i kostnader til ordinær drift av sammenlignbare offentlige og frittstående skoler. Skolene kan heller ikke pådra seg kostnader for varer eller tjenester som er større enn varen eller tjenestens verdi. Vi legger til grunn at handel med nærstående innebærer en særlig risiko for at statstilskudd og skolepenger ikke kommer elevene til gode fordi avtaler om pris og vilkår ikke er inngått mellom to uavhengige parter.

Tilsynene avdekket at skolene betalte over markedsmessig pris ved leasing av utstyr fra nærstående selskaper. Vi avdekket også at skolene ikke fikk tilbakebetalt depositum som skolene stilte til sikkerhet for utstyret. Etter vår vurdering ivaretok ikke styrene skolenes interesser, og vi konkluderte med at dette var et alvorlig brudd

på styrets ansvar for en forsvarlig økonomi- og regnskapsforvaltning. Konklusjonen vår ble derfor at skolene måtte betale tilbake statstilskudd.

## **Spesialundervisning**

### **Planlegge spesialundervisning**

I tilsynene med planlegging av spesialundervisningen har vi kontrollert om skolene utarbeider IOP-er for elever med vedtak om spesialundervisning, om IOP-ene viser hvordan skolen skal organisere opplæringen og om IOP-ene viser hvilket innhold spesialundervisningen skal ha. Tilsynene kontrollerte også om IOP-ene var i samsvar med enkeltvedtaket. Vi fant brudd på regelverket i alle de seks tilsynene.

Alle tilsynene avdekket at skolene manglet en fast praksis for å utarbeide IOP-er med den informasjonen som kreves etter regelverket. Skolene har ikke praksis for å sikre tilstrekkelig informasjon i alle IOP-ene om skolens organisering av opplæringen, eller hvor mye tid elevene skal ha i klassen, grupper, som eneundervisning eller på en alternativ arena. Alle tilsynene avdekket også at IOP-ene ikke var i samsvar med enkeltvedtakene. Dersom IOP-ene ikke samsvarer med enkeltvedtaket som planen bygger på, er det en risiko for at eleven ikke får den undervisningen som trengs for å dekke elevens særlige behov.

### **Gjennomføre og følge opp spesialundervisning**

Det ble ført to tilsyn med dette temaet i 2019 og det ble avdekket brudd på regelverket i begge. Tilsynene var stedlige med intervjuer på skolene. Vi kontrollerte om skolene oppfylte kravene i regelverket til å gjennomføre og følge opp spesialundervisningen.

Ved begge skolene fant vi at elever med spesialundervisning ikke får samme årstimetall som andre elever i alle fag. Elevene får heller ikke det timetallet med spesialundervisning som fremgår av vedtakene, og de som gir spesialundervisning har ikke kompetansen som følger av vedtakene. Videre fant vi at skolen ikke sikrer at innholdet i og gjennomføringen av elevenes spesialundervisning er samordnet med planene for den ordinære opplæringen. Skolene sendte heller ikke rapporter om gjennomført spesialundervisning til elever over 15 år etter hvert opplæringsår, slik de er forpliktet til å gjøre for at elevene skal få muligheten til å vurdere egen utvikling av den opplæringen som er gitt.

## Inntak

Det ble avdekket brudd på regelverket i alle de fem tilsynene. Vi kontrollerte om skolene har et inntaksreglement som er fastsatt av styret, om inntaksvilkårene som hovedregel er de samme som ved offentlige skoler, om skolene har en søknadsfrist som er lik for alle, om reglementet inneholder prioriteringskriterier ved oversøking og at skolene kun ber om relevant informasjon om søkerne.

Tilsynene viser at skolene ofte setter egne krav eller vilkår for å kunne søke om eller få skoleplass. Friskolene skal være åpne for alle som fyller vilkårene for offentlig skole og skolene skal ha hele landet som inntaksområdet. Vi har også sett at begrensninger i inntak ikke er fastsatt av styret i forkant av inntaket, og at skolene ikke gjør begrensninger i inntaket tilgjengelig for potensielle søkere. I flere av tilsynene fant vi at prioriteringskriteriene som skolene har i reglementene sine ikke er saklige, klare og objektive. Alt dette kan føre til at det skjer forskjellsbehandling ved inntak av elever til skolene.

## Skolemiljø

De fire tilsynene ble gjennomført stedlig med intervjuer på skolene. Det ble avdekket brudd på regelverket i alle tilsynene. Vi kontrollerte plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Vi kontrollerte også plikten til å sette inn, gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak i de fleste tilsynene. Tilsynene omhandlet også plikten til å varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever.

Det er avdekket brudd på regelverket spredt over nesten hele aktivitetsplikten. Blant annet har vi funnet at skolen ikke sikrer at alle som jobber på skolen varsler dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Vi ser også at skolen ikke sikrer at alle som jobber på skolen varsler så raskt som saken tilsier, og at de ikke sikrer at elevene får uttale seg om hva som skal være innholdet i aktivitetsplanen. I flere av tilsynene har vi avdekket at skolen ikke sikrer at det settes inn tiltak dersom en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Tilsynene har også avdekket at skolen må bli bedre til å innhente informasjon om hvordan tiltakene har virket. I denne sammenheng må de oftere sørge for å innhente elevenes syn på hvordan tiltakene har virket og hvilke endringer elevene ønsker. Når skolene setter inn tiltak i tråd med aktivitetsplikten, avdekker tilsynene at skolene må bli bedre til å lage skriftlige planer i tråd med kravene i kapittel 9 A.



## Spesialkompetanse

Minst halvparten av undervisningspersonalet på skolene skal ha spesialkompetanse innenfor den pedagogikken skolen underviser i, enten steiner- eller montessoripedagogikk. Vi har kontrollert om de som underviser ved steiner- eller montessoriskoler har relevant faglig og pedagogisk kompetanse To av fire tilsyn ble avsluttet uten at det ble avdekket brudd på regelverket.

I de to tilsynene hvor det ble avdekket brudd på regelverket fant vi at mindre enn halvparten av undervisningspersonalet hadde spesialkompetanse innenfor den pedagogiske retningen skolen var godkjent for. Vi påla styrene ved skolene å sørge for at skolene oppfyller kravene til spesialkompetanse.

## Elevenes utbytte av opplæringen

Det ble gjennomført to stedlige tilsyn med intervjuer på skolene. I begge tilsynene ble det avdekket brudd på regelverket. Vi kontrollerte skolens arbeid med opplæring i fag, undervisvurdering for å øke elevenes læringsutbytte og undervisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Vi fant at skolen ikke sikret at undervisningspersonalet knytter opplæringen til kompetansemålene i det enkelte faget gjennom undervisningen. Skolen må ha en fremgangsmåte som gjør det mulig å følge opp at opplæringen i klasserommet er knyttet til kompetansemålene. Ved den ene skolen var det slik at daglig leder ikke sikret at undervisningspersonalet ivaretar elevenes rett til å kjenne målene for opplæringen og heller ikke at opplæringen samlet dekker alle kompetansemålene i faget. Ved begge skolene mente vi at elevene får løpende tilbakemeldinger om hva de mestrer, og veiledning i hva de må gjøre for å øke kompetansen sin. Det samme gjaldt tilbakemeldinger om hva som blir vektlagt i vurderingen av elevenes kompetanse. Dette er i tråd med regelverket. Som en del av undervisvurderingen inngår også at elevene skal bli involvert i vurderingen av eget læringsarbeid. Begge skolene fikk brudd på reglene om elevenes egenvurdering. Skolene ga lovpålagt halvårsvurdering midt i og i slutten av skoleåret. Den ene skolen hadde ikke en innarbeidet fremgangsmåte som sikret at lærerne systematisk og løpende vurderte om alle elevene hadde tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

## **Daglig leder og styrets ansvar for faglig, pedagogisk og administrativ ledelse av skolen**

Dette tilsynet ble gjennomført som et stedlig tilsyn med intervjuer på skolen. Vi kontrollerte styrets sammensetning, møte- og uttalerett i styremøter, skolemiljø, spesialundervisning og styrets forsvarlige system for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd av skolen i praksis.

Vi fant at styrets system som helhet ikke var forsvarlig. Vi konkluderte med at styret ikke skaffet seg tilstrekkelig informasjon om skolens praksis, inkludert elevens syn på skolens praksis, og at dette ga styret et mangelfullt grunnlag for å vurdere skolens praksis. Videre fant vi at styret ikke sørget for at skolen endrer praksis dersom undersøkelsene deres viser at skolens praksis ikke er i tråd med regelverket.

## **Gjennomføring av elevundersøkelsen**

Elevundersøkelsen er en viktig landsdekkende undersøkelse. Den gir elevene en mulighet til å si sin mening om læring og trivsel på skolen, og er en viktig kilde til informasjon. Svarene brukes av skolen, kommunen og staten for å gjøre skolen bedre. Elevundersøkelsen er obligatorisk for 7. trinn, 10. trinn og Vg1. Skolene skal gjennomføre undersøkelsen på høsten hvert år.

I alle tilsynene med gjennomføring av Elevundersøkelsen fant vi at styrene ved skolene ikke sørget for at den obligatoriske Elevundersøkelsen ble gjennomført. Vi fant at skolene ikke bestiller brukernavn til Elevundersøkelsen og gir det til elevene på de obligatoriske trinnene. Det at skoler ikke tilrettelegger for at elever får gjennomføre Elevundersøkelsen fører til at skolen, kommunen og staten ikke får viktig informasjon om hvordan elevene oppfatter egen læring og trivsel på skolen.

## **Klager på våre vedtak**

Hvis en skole er uenig i et vedtak fra oss, har de mulighet til å klage. Kunnskapsdepartementet er klageinstans og behandlet i 2019 tre klagesaker som vi oversendte i 2018. To av klagen omhandlet økonomi og husleie. I begge sakene vedtok Kunnskapsdepartementet tilbakebetalingskrav. Den tredje saken omhandlet organisering av elever på 1. trinn ved en steinerskole. Departementet stadfestet direktoratets vedtak om at skolen må innhente godkjenning av skolens anlegg fra fylkesmannen, og sluttet seg videre til direktoratets vurdering av hva som ligger i at elever på 1. trinn skal være i rene

seksårsgrupper en vesentlig del av tiden.

---

1) *Grunnlovens §104, Barnekonvensjonen art. 3 og 12*