

Statsforvalternes tilsyn i 2020

Statsforvalterne gjennomførte 177 tilsyn med barnehager og skoler i 2020. Tilsynene skal bidra til at barn, unge og voksne får et godt og likeverdig barnehage- og opplæringstilbud.

ARTIKKEL | SIST ENDRET: 11.06.2021

Siden starten av koronapandemien i mars 2020, har Udir vært opptatt av at flest mulig barn og unge skulle kunne være tilstede i barnehagen og på skolen. Målet var at koronatiltakene skulle føre til minst mulig belastning for barn og unge. Våren 2020 ble alle bedt om å strekke seg så langt som mulig for å gi et best mulig tilbud i barnehagene og skole. Å verne om barn og unges rettigheter har vært vektlagt gjennom hele pandemien.

Oppsummering av tilsyn de siste årene

- [Funn fra fylkesmennes tilsyn 2019](#)
- [Funn fra fylkesmennes tilsyn 2018](#)

Tilsyn har vært et viktig virkemiddel i denne sammenhengen, og pandemien har forsterket nødvendigheten av treffsikre og effektive tilsyn. Tilsynene ble gjennomført ganske jevnt utover hele 2020, med en liten oppgang i november og desember. Under en pandemi, som har store konsekvenser for barnehager og skoler, er det viktig at temaene for tilsyn er relevante.

Et fellestrekk i tilsynene fra 2020, er at kommunene må bli bedre til å ivareta barnets beste og barnets rett til å bli hørt i saksbehandlingen sin. Vi ser at kommunene må bli bedre til å sørge for at enkeltvedtakene oppfyller krav til enkeltvedtak i forvaltningsloven. Mange enkeltvedtak mangler informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans, hvem klagen skal sendes til og en beskrivelse av både det rettslige og faktiske grunnlaget som er lagt til grunn for vedtaket.

Hvilke kommuner og skoler fører statsforvalterne tilsyn med?

Statsforvalterne gjennomfører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, direkte med barnehagene i særlige tilfeller og kommunen og fylkeskommunen som skoleeier. De velger kommuner og skoler der sannsynligheten for brudd på regelverket er størst. Når de oppdager forhold som ikke er i tråd med regelverket, følger de opp kommunen, barnehagen eller skolen.

Statsforvalterne gjennomførte 177 tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet i 2020

Statsforvalterne gjennomførte tilsyn i 125 kommuner og en fylkeskommune. Det ble gjennomført ett tilsyn med barnehageeier. Det er ført tilsyn med om lag 34 prosent av landets kommuner.

I denne oppsummeringen bruker vi kommunen når vi snakker om kommunen og fylkeskommunen som skoleeier eller kommunen som barnehagemyndighet.

Omfanget på tilsynene

Samlet besto tilsynene på barnehage- og opplæringsområdet i snitt av 14 kontrollspørsmål og det ble avdekket seks brudd på regelverket i snitt per tilsyn.

Statsforvalterne publiserer tilsynsrapportene sine på statsforvalteren.no. De avslutter tilsyn når kommunen har rettet bruddene. Du kan lese mer om tilsynsprosessen på [Udir.no](https://udir.no). Tilsynene har vært både digitale og stedlige. Med stedlige tilsyn menes at statsforvalterne i tillegg til å vurdere skriftlig dokumentasjon, har gjort intervjuer med personer i kommunen. I 2020 er dette i stor grad gjennomført digitalt i stedet for besøk i kommunene. Med skriftlige tilsyn menes at statsforvalterne har gjort sine vurderinger basert på skriftlig dokumentasjon fra kommunene.

Skriftlige- og stedlige tilsyn

Nivå	Antall	Uten brudd	Stedlig	Skriftlig
Barnehage	61	1	44	17
Opplæring	116	9	53	63

Det er ført omtrent like mange stedlige som skriftlige tilsyn i 2020.

Statsforvalterne følger en fast tilsynsmetode i sine tilsyn.

Nasjonale temaer for tilsyn

Statsforvalterne velger kommuner, temaer og tidspunkt for tilsyn. Utvalget er basert på en vurdering av hvor de forventer å finne brudd på regelverket. Det vil si at de vurderer både sannsynligheten for brudd på regelverket og konsekvensen av eventuelle brudd.

Noen tilsynstemaer er faste i kortere eller lengre perioder, for eksempel temaene i den nasjonale tilsynssatsingen på barnehageområdet og det felles nasjonale tilsynet på opplæringsområdet. Temaene i disse tilsynene bestemmer Udir etter en sentral risikovurdering for hele landet. Temaene for perioden 2018-2021 er:

Barnehageområdet

- Barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn
- Barnehagemyndighetens godkjenning av barnehager og familiebarnehager
- Spesialpedagogisk hjelp
- Individuell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne

Opplæringsområdet

- Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen
- Skolemiljø
- Spesialundervisning
- Voksnes rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring
- Kommunens forsvarlige system tilknyttet de øvrige temaene (kravet til forsvarlig system ble opphevet fra 1.1.2021 og temaet er dermed faset ut i 2021)

Det er statsforvalternes risikovurderinger som avgjør hvilke temaer det skal føres tilsyn med. Tilsynene kan derfor se forskjellig ut avhengig av hvilke temaer statsforvalterne velger å ta med.

Tilsyn på barnehageområdet

Når det gjelder tilsyn med spesialpedagogisk hjelp, barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn, samt godkjenning av barnehager, bruker statsforvalterne opplegg som Udir har utarbeidet. For de andre

temaene i tabellen nedenfor, har statsforvalterne selv utarbeidet opplegget for tilsyn .

Tema for tilsyn på barnehageområdet

Nasjonal/egeninitiert	Tema	Antall
Nasjonal tilsynssatsing	Spesialpedagogisk hjelp	15
	Individuell tilrettelegging	11
	Veiledning og tilsyn	10
	Godkjenning av barnehager	3
Egeninitierte tilsystema	Dispensasjon grunnbemanning	6
	Individuell tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp	4
	Politiattest	3

I tillegg har statsforvalterne ført tilsyn med:

- tilskudd til private barnehager
- sakkyndig vurdering fra PPT
- vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- et trygt og godt barnehagemiljø
- pedagogisk og administrativ ledelse
- meldeplikt til barnevernet

Ett egeninitiert tilsyn med individuell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne, ble avsluttet uten at det ble avdekket brudd på regelverket. Ett tilsyn ble gjennomført direkte med barnehageeier. Tilsynet omhandlet meldeplikten til barnevernet.

Spesialpedagogisk hjelp

Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp. Med barn under opplæringspliktig alder er barn som ikke har begynt på skolen og barn som har fått vedtak om utsatt skolestart. Statsforvalterne har sett på om barnehagemyndighetene utarbeidet sakkyndige vurderinger, fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp og om den spesialpedagogiske hjelpen ble gjennomført.

Plikten til å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp, ble undersøkt i alle 15

tilsynene. Funn fra tilsyn viste at barnehagemyndighetens vedtak manglet vurdering av barnets beste, og ofte hadde de ikke informasjon om hvordan hjelpen skulle organiseres.

Tilsynene avdekket at barnehagemyndighetens vedtak:

- ikke inneholdt informasjon om hva den spesialpedagogiske hjelpen skulle gå ut på
- ikke ga tilbud om foreldrerådgivning
- ikke hadde informasjon om at foreldrene kunne se dokumentene som vedtaket bygget på

Det er positivt at foreldrene i stor grad får gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og at de som oftest får uttale seg før vedtak treffes. Vi ser at PPT i all hovedsak utarbeidet sakkyndige vurderinger i de tilfellene barnehageloven krever det, og at det ble utarbeidet sakkyndige vurderinger så snart som mulig. PPT var som oftest gode til å redegjøre for hva slags type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring, samt redegjøre for hva slags kompetanse de som gir hjelpen bør ha.

Ansvaret for å gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen, ble undersøkt i fem tilsyn. Tilsynene viste at barn ofte ikke får den hjelpen de har rett på i samsvar med vedtaket når det gjelder innhold, varighet, omfang, organisering og kompetanse. Ellers viste tilsynene at

- barnehagemyndighetene ikke sørget for at barnet ble henvist på nytt til PPT dersom behovene endret seg
- det ikke alltid tilbud om spesialpedagogisk hjelp er satt i gang fra vedtaksdatoen

Barnehagemyndighetene fulgte som regel opp at årsrapportene blir sendt til foreldrene og de sørget for nødvendige tiltak dersom det skjedde endringer som gjorde at barnet ikke fikk den hjelpen de har krav på. Tilsynene viste også at assistenter som bidro i gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp, som oftest fikk nødvendig veiledning av kompetent personell.

Plikten til å utarbeide sakkyndig vurdering, ble undersøkt i fem tilsyn. Funn fra tilsyn viste at PPT ikke vurderte barnets beste når de utarbeidet sakkyndig vurdering. Den sakkyndige vurderingen ble heller ikke utarbeidet så snart som mulig. Videre viste tilsynene at

- PPT ikke la stor nok vekt på barnets og foreldrenes syn i tilrådingen om

spesialpedagogisk hjelp

- kommunene ba ikke om ny vurdering fra PPT med en gang de fikk informasjon om at hjelpen ikke har fungert

PPT var imidlertid relativt flinke til å redegjøre for og ta stilling til om barnets behov dekkes innenfor det ordinære barnehagetilbudet, dersom barnet går i barnehage. Videre ga PPT ofte barnet anledning til å gi uttrykk for sin mening.

Individuell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne

Kommunen som barnehagemyndighet skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud.

Barnehagemyndigheten skal fatte vedtak om tilrettelegging. Det ble gjennomført 11 tilsyn med dette temaet. Funn fra tilsyn viste at barnehagemyndighetene ofte ikke tok stilling til om barnet hadde en nedsatt funksjonsevne og om den nedsatte funksjonsevnen gjorde at barnet ikke kunne delta i barnehagen på lik linje med andre barn.

Ellers viste tilsynene at barnehagemyndighetene

- må bli bedre til å ta stilling til hvilken tilrettelegging som er egnet for at barn skal kunne nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet på lik linje med andre barn
- ikke tok stilling til hva som er barnets beste når det fattes vedtak om individuell tilrettelegging

Det er positivt at tilsynene viste at foreldrene som oftest fikk mulighet til å uttale seg i forkant av at det ble fattet enkeltvedtak. Vedtakene inneholdt de opplysningene som kreves etter forvaltningsloven.

Barnehagemyndighetenes veiledning og tilsyn

Barnehagemyndighetene skal sikre at barnehageeierne driver barnehagene i samsvar med regelverket. Barnehagemyndighetene kan bruke veiledning og tilsyn som virkemidler. For å velge riktig virkemiddel, må barnehagemyndighetene gjennomføre risikovurderinger for å skaffe seg kunnskap om den enkelte barnehageeieren. Det er frivillig for barnehageeier å motta veiledning. Men, tilsyn er pålagt og målet med tilsynet er at regelverket blir fulgt og feilene rettet.gjennomføres for å oppnå ønsket endring. Prosessen må følge

forvaltningslovens regler. Statsforvalterne ser på om kommunene gjennomfører risikovurderinger, bruker virkemidlene sine der det er nødvendig og om virkemidlene er i samsvar med loven.

Barnehagemyndighetens plikt til å gjennomføre risikovurderinger, ble undersøkt i 9 tilsyn. Funn fra tilsyn viste at nesten ingen av barnehagemyndighetene brukte kunnskap som de hentet inn om barnehagene til å gjøre risikovurderinger og vurdere behovet for veiledning og tilsyn. Ellers ser vi at barnehagemyndighetene ikke

- gjennomførte veiledning og tilsyn i tråd med risikovurderingene sine
- hadde tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven

Barnehagemyndighetenes ansvar for å gjennomføre tilsyn ble undersøkt i 7 tilsyn. Funnene viste at mange barnehagemyndigheter ikke bruker tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeier. Vi ser at relativt mange barnehagemyndigheter ikke baserer tilsyn på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

Enkelte barnehagemyndigheter hadde ikke innhentet informasjon i tilsyn som gjorde at de kunne ta stilling til om barnehageeier oppfylte barnehageloven. Barnehagemyndighetene var imidlertid relativt flinke til å formidle sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeierne.

Barnehagemyndighetenes reaksjoner og vedtak ble undersøkt i 4 tilsyn. Jevnt over ble det avdekket færre brudd på regelverket knyttet til dette temaet enn de to foregående deltemaene.

Halvparten av tilsynene viste at pålegg om retting, eller vedtak om stengning ikke inneholdt kravene til enkeltvedtak som følger av forvaltningsloven. Ellers sendte barnehagemyndighetene i stor grad forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor de vedtok pålegg om retting eller stengning. Når det gjelder reaksjoner og vedtak, ser vi at barnehagemyndighetens tilsyn stort sett er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

Kommunen som barnehagemyndighet godkjenner barnehager og familiebarnehager

Kommunene som barnehagemyndighet har ansvar for å godkjenne barnehager og familiebarnehager før de kan starte opp. Godkjenning av barnehager er et

enkeltvedtak og må følge forvaltningslovens regler. Barnehagemyndigheten må gi veiledning til den som ønsker å starte barnehage, både før en eventuell søknad og i søknadsprosessen. I tillegg må barnehagemyndigheten innhente tilstrekkelig informasjon om barnehagedriften før de kan fatte vedtak om godkjenning.

Det er få tilsyn og brudd på regelverket knyttet til godkjenning av barnehager, men vi ser at barnehagemyndighetene i mange tilfeller ikke vurderte barnehagenes egnethet etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2. Videre ser vi at kommunene

- ikke omtalte de reglene og faktiske forhold som vedtaket bygget på og de hovedhensyn som var avgjørende for utøving av forvaltningsmessig skjønn
- ikke godkjente barnehager som oppfylte kravene til godkjenning

Barnehagemyndighetenes vedtak inneholdt som regel informasjon om retten til å se sakens dokumenter og ellers den informasjonen de skal etter forvaltningsloven om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage.

Egeninitierte tilsyn på barnehageområdet

22 av tilsynene på barnehageområdet var egeninitierte og besto av 10 forskjellige temaer. Det ble avdekket brudd på regelverket i om lag 40 prosent av kontrollspørsmålene som ble undersøkt i disse tilsynene. 19 av de egeninitierte tilsynene var stedlige tilsyn.

Dispensasjon fra pedagogisk bemanning og grunnbemanning

Pedagogiske ledere i barnehagen må ha utdanning som barnehagelærer. Det kan i noen tilfeller gis dispensasjon fra utdanningskravet. Statsforvalterne kan føre tilsyn med myndighetsoppgavene som kommunen har til å innvilge dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogisk leder, dispensasjon fra pedagognormen og grunnbemanning. Statsforvalterne har vurdert om barnehagemyndigheten behandler dispensasjonssøknader i tråd med forskriften. Kravet til pedagogisk bemanning og grunnbemanning er undersøkt i til sammen seks tilsyn. Funn fra tilsyn viste at barnehagemyndighetens vedtak om midlertidig dispensasjon ikke inneholdt informasjon om

- faktiske forhold som vedtaket bygger på
- reglene vedtaket bygger på
- hovedhensynene som var avgjørende for utøving av forvaltningsmessig skjønn

- klagefrist, klageadgang, klageinstans, fremgangsmåte ved klage og retten til å se sakens dokumenter

Vi ser at barnehagemyndigheten

- ikke brukte kunnskap de hadde om barnehageeiers praksis til å gjøre risikovurderinger
- ikke gjennomførte veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger
- ikke vurderte om barnehageeier hadde gjort en reell innsats for å skaffe kvalifiserte søkere

Barnehagemyndighetene hadde heller ikke alltid oversikt over hvordan barnehageeier oppfylte pliktene sine, og det var ikke alltid at de baserte risikovurderingene sine på oppdatert regelverk.

Politiattest

Funn fra tilsyn med politiattest er i stor grad sammenfallende med funn fra tilsyn med barnehagemyndighetens ansvar for veiledning og tilsyn.

Barnehagemyndighetene som ble undersøkt i disse tilsynene hadde ikke tilstrekkelig kunnskap om hvordan barnehageeierne oppfylte sine plikter knyttet til politiattest. Vi ser at barnehagemyndigheten ikke brukte kunnskapen de hadde på dette området til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn, og de gjennomførte ikke veiledning og tilsyn i tråd med risikovurderingene.

Tilsyn på skoler

I tilsyn med spesialundervisning, skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, skolemiljø, og grunn- og videregående opplæring for voksne bruker statsforvalterne tilsynsmateriale som Udir har laget. Som tabellen viser, er det også ført tilsyn med andre temaer enn de som er en del av felles nasjonalt tilsyn. For disse temaene har statsforvalterne selv utarbeidet tilsynsopplegg. To felles nasjonale tilsyn og syv egeninitierte tilsyn ble avsluttet uten at det ble avdekket brudd på regelverket.

Totalt var 108 grunnskoler involvert i tilsyn på opplæringsområdet. I tillegg ble det gjennomført 12 tilsyn på skoleeiernivå.

Tema for tilsyn på skoleområdet

Tema	Antall tilsyn totalt
Skolemiljø	44
Spesialundervisning	22
Grunnskole for voksne**	7
Elevenes utbytte	7
Skolebasert vurdering	4
Egeninitierte tilsynsystema	
Trafikkopplæring*	7
Nasjonale prøver	6
Lærernorm	4
Tidlig innsats	3
PPTs arbeid med sakkyndige vurderinger for elever på friskoler**	2
Elevundersøkelsen	2
Gratisprinsippet (grunnskole)	2
Meldeplikt til barnevernet**	2
Gratisprinsippet i videregående opplæring**	1
Samhandling rundt barn med psykiske utfordringer**	1
Særskilt språkopplæring	1
Elevenes utbytte (ikke FNT)	1

* Kun en statsforvalter.

** Disse tilsynene ble kun gjennomført på skoleeiernivå. 2 av tilsynene med tidlig innsats var også kun på skoleeiernivå.

Skolemiljø

Tilsynene med skolens aktivitetsplikt er delt i flere deler:

1. For det første ble det undersøkt om alle som jobber på skolen, følger med, griper inn, varsler og setter inn tiltak dersom de har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dette har vært en del av undersøkelsene i 36 tilsyn. Funn fra tilsyn viste at rektorene ikke setter inn egnede tiltak dersom elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø ikke er oppfylt.

Vi ser også at rektorene

- ikke sikret at skolene undersøkte saken når rektor mottar varsel fra en som jobber ved skolen, eller en elev sier fra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt
- ikke var gode nok til å sikre at alle som jobber på skolen varslet rektor dersom de har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
- ikke sikret at elevene får uttale seg om hva som skal være innholdet i aktivitetsplanene

Det er positivt at tilsynene viste at rektorene i all hovedsak varslet skoleeier om alvorlige tilfeller, inkludert tilfeller der skolen ikke har klart å løse en sak. Vi ser også at skolene informerte elever og foreldre, som mente at skolen ikke oppfylte aktivitetsplikten, at de kan melde saken til statsforvalteren.

Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. For å sikre elevene denne retten, har skolen en aktivitetsplikt (opplæringsloven § 9 A-4.) Formålet med aktivitetsplikten er å sikre at skolene handler raskt og riktig når en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

2. For det andre er det undersøkt om skolene gjennomfører, evaluerer og tilpasser tiltak som skal gi elevene et trygt og godt skolemiljø. Dette har vært en del av undersøkelsene i 35 tilsyn. Tilsynene viste at rektorene ikke sikret at skolen innhenter tilstrekkelig informasjon om hvordan tiltak har virket, inkludert elevenes syn på hvordan tiltak har virket. Videre viste tilsynene at rektorene ikke sikret at skolene tilpasset tiltak basert på informasjon om hvordan tiltakene har virket og

elevenes syn.

Ellers viste tilsynene at

- rektorene ikke fulgte opp at skolene gjennomfører tiltak i tråd med aktivitetsplanen
- skolene ikke laget en skriftlig plan i tråd med kravene i opplæringsloven § 9A-4 sjette ledd når skolen skal sette inn tiltak i en sak
- skolene ikke informerte elever og foreldre som mener at skolen ikke oppfyller aktivitetsplikten, om at de kan melde saken til statsforvalteren

Det er positivt at tilsynene også viste at elever og foreldre som sakene gjelder som oftest fikk aktivitetsplanen fra skolen.

3. For det tredje er plikten til å straks varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever undersøkt. Dette har vært en del av undersøkelsene i 19 tilsyn. Funn fra tilsyn viste at rektorene ikke sikret at alle som jobber på skolen varsler rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en som jobber på skolen har krenket en eller flere elever, eller at de varsler direkte til skoleeier dersom mistanken gjelder en i skoleledelsen.

Tilsynene viste også at rektorene

- ikke sikret at alle som jobber på skolene varsler rektor eller eventuelt skoleledelsen straks i slike saker
- ikke sikret at skolen undersøkte sakene straks ved mistanke om eller kjennskap til at en som jobber på skolen har krenket en eller flere elever

4. For det fjerde er det forebyggende arbeidet undersøkt. Dette har vært en del av undersøkelsene i 6 tilsyn. Tilsynene viste at skolene ikke evaluerte det forebyggende arbeidet med skolemiljøet basert på blant annet synspunkter fra elevene, foreldrene og ansatte.

Videre viste tilsynene at rektorene ikke

- sikret at elevene fikk ta del i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø
- jobbet for at skolene skulle praktisere holdninger og verdier som bidrar til et trygt og godt skolemiljø
- jobbet for at lærerne skulle fremme en positiv samhandling i klassemiljøet

Skolenes plikt til å informere elever og foreldre om arbeidet med skolemiljøet ble kun undersøkt i 2 tilsyn. I ett av tilsynene ble det avdekket at rektor ikke sikret at

skolen informerte råd og utvalg om alt som er viktig for skolemiljøet, og retten til innsyn i dokumentasjon som gjelder det systematiske arbeidet for et trygt og godt skolemiljø.

Det ble heller ikke informert om at elever og foreldre har rett til å uttale seg i alle saker som er viktige for skolemiljøet. Det ble videre avdekket at skolen ikke gir elever og foreldre tilstrekkelig informasjon om

- retten til et trygt og godt skolemiljø
- skolens aktivitetsplikt
- retten til å melde saken til statsforvalteren

Spesialundervisning

Statsforvalterne har ført tilsyn med plikten kommunene har til å fatte vedtak om spesialundervisning. Videre har noen tilsyn handlet om hvordan skolene planlegger, gjennomfører og følger opp spesialundervisning. Enkelte statsforvaltere har undersøkt plikten til å utarbeide sakkyndige vurderinger.

Plikten til å fatte vedtak om spesialundervisning ble undersøkt i 16 tilsyn. Funn fra tilsyn viste at enkeltvedtakene mange ganger ikke inneholdt opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skulle ha og hvordan skolene skulle organisere undervisningen.

Tilsynene viste også at skolene ikke

- tok stilling til hva som er barnets beste når de fattet vedtak om spesialundervisning
- innhentet samtykke fra elever over 15 år og foreldre til elever under 15 år før de fattet vedtak om spesialundervisning
- ikke ga opplysninger i enkeltvedtakene om antall timer spesialundervisning elevene skulle ha i fagene, og samlet timetall for elevene

I litt over halvparten av tilsynene begrunnet skolene ikke vedtak som avvek fra den sakkyndige vurderingen, ved å vise hvorfor eleven likevel kunne få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Skolene hadde heller ikke sørget for at sakene var tilstrekkelig opplyst før det ble fattet vedtak om spesialundervisning.

Det er positivt at tilsynene viste at skolene fikk frem hvilket innhold spesialundervisningen skulle ha når de utarbeider "Individuell opplæringsplan"

(IOP). Vi ser at enkeltvedtakene ofte inneholdt informasjon om retten til å se sakens dokumenter og opplysninger om vedtakets varighet.

Planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen ble undersøkt i fem tilsyn. I alle tilsynene ble det avdekket at det ikke går frem av IOP hvordan skolene skulle organisere opplæringen, og hvor mye tid elevene skulle ha i klassen, i grupper som eneundervisning eller på en alternativ arena. I alle tilsynene ble det avdekket brudd på regelverket knyttet til at barnets beste skal ivaretas i gjennomføringen av spesialundervisningen.

Ellers viste tilsynene at

- IOP-ene ikke hadde klart definerte mål for opplæringen når elevenes opplæring skulle avvike fra kompetansemålene i de ordinære læreplanene
- skolene ikke ga spesialundervisning i tråd med IOP-ene
- elevene fikk ikke det timetallet med spesialundervisning som gikk frem av vedtakene
- rektor sikret ikke at innholdet og gjennomføringen av elevenes spesialundervisning var samordnet med den ordinære opplæringens planer
- rektor sikret ikke at spesialundervisningen og den ordinære opplæringen samlet dekket alle målene som følger av IOP-ene

De fleste skolene som det ble ført tilsyn med utarbeidet IOP-er for alle elevene som hadde vedtak om spesialundervisning. Tilsynene viste at skolene satt i gang spesialundervisning så snart som mulig, og at de ba PPT om ny sakkyndig vurdering dersom elevenes behov endret seg.

Plikten til å utarbeide sakkyndig vurdering er undersøkt i fem tilsyn. Funn fra tilsyn viste at de sakkyndige vurderingene ikke alltid ga en anbefaling om hvilke opplæringsmål som er realistiske for elevene.

Tilsynene viste at

- PPT ikke utarbeidet sakkyndige vurderinger så snart som mulig
- de sakkyndige vurderingene ikke gjorde rede for hvilket utbytte elevene hadde av den ordinære opplæringen, elevenes lærevansker og andre forhold av betydning for opplæringen
- de sakkyndige vurderingene ikke gjorde rede for hvilke muligheter elevene hadde innenfor ordinær opplæring
- det ble ikke gitt en anbefaling om elevenes muligheter i ordinær opplæring

Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen

I dette tilsynet undersøkte statsforvalterne hvordan skolen arbeider for at elevene skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Statsforvalterne så på undervisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning, undervisvurdering for å øke elevenes læringsutbytte og skolens arbeid med opplæring i fag.

Temaet treffer i kjernen av den daglige opplæringen til elevene og har betydning for et stort antall elever.

Undervisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning ble undersøkt i seks tilsyn. Tilsynene viste at rektorene ikke sørget for at lærerne hørte elevene. De sørget heller ikke for å vektlegge elevenes synspunkter ut fra elevens beste. Mange tilsyn viste at rektorene ikke fulgte opp at elevene på 1.-4. trinn får den intensive opplæringen, som eneundervisning i en kort periode, hvis det er til elevens beste. Videre viste tilsynene blant annet at rektorene

- ikke sørget for at lærerne gjennomførte tiltak som var tilpasset elevenes evner og forutsetninger
- ikke sørget for at lærerne som en integrert del av opplæringen, vurderte om det er elever på 1.-4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skrivning og regning

Tilsynene viste at rektorene var relativt flinke til å sørge for at lærerne vurderte om elevene trenger spesialundervisning, og de fulgte opp at lærere melder behov for spesialundervisning til rektor. Vi ser at skolene stort sett hadde innarbeidede fremgangsmåter for å sikre at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elevene hadde tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Underveis i opplæringen skal lærerne gi elevene forskjellige typer vurderinger for at elevene skal få økt læringsutbytte. Dette er undersøkt i fire tilsyn. I tre av de fire tilsynene ser vi at lærerne ikke sørget for å involvere elevene i vurderingen av eget læringsarbeid. Ellers viste tilsynene at

- rektor ikke alltid fulgte opp at lærerne gir elevene tilbakemelding på hva de mestret, og veiledet om hva de måtte gjøre for å øke sin kunnskap
- rektor ikke alltid fulgte opp at lærerne involverte elevene i vurderingene av eget læringsarbeid
- lærerne ikke veiledet elevene om hva de må gjøre for å øke sin kompetanse i enkelte fag

Skolens arbeid med opplæring i fag ble kun undersøkt i to tilsyn. I begge tilsynene ble det avdekket at rektorene ikke sikrer at opplæringen samlet, dekket alle kompetansemålene på hovedtrinnet i faget og individuelle opplæringsmål i IOP. Begge tilsynene viste også at rektorene ikke sikret at undervisningspersonalet ivaretok elevenes rett til å kjenne til mål for opplæringen og hva som blir vektlagt i vurdering av elevenes kompetanse.

Grunnskoleopplæring for voksne

De som er over opplæringspliktig alder og har behov for grunnskoleopplæring, har rett til særskilt organisert opplæring for voksne. Tilsynene med disse var de mest omfangsrike i 2020, og alle ble gjennomført med skriftlige undersøkelser. Til sammen ble det gjennomført syv tilsyn med grunnskoleopplæring for voksne. I alle syv tilsynene ble kommunens ansvar for å veilede og behandle søknader undersøkt.

I tilsynene fant statsforvalterne at ikke alle søkere med rett til grunnskoleopplæring, fikk nødvendig rådgivning for å se hvilket tilbud som passer for søkerens situasjon. Ingen av kommunene hadde fattet et skriftlig enkeltvedtak som inneholdt en konklusjon:

- om at søkeren har rett
- om den voksne eventuelt skulle hatt spesialundervisning
- om den voksne skulle hatt særskilt språkopplæring
- hva innholdet i opplæringen skulle vært
- hvilken organisering opplæringen skulle hatt
- hvilket omfang opplæringen skulle hatt
- eventuelt hvilken kompetanse undervisningspersonalet skulle hatt ved spesialundervisning

Alle tilsynene viste at enkeltvedtakene fra kommunen ikke inneholdt et opplæringstilbud tilpasset den voksnes behov slik at den voksne kunne fått et forsvarlig utbytte av opplæringen. Videre fant statsforvalterne at

- kommunene ikke fattet vedtak om grunnskoleopplæring uten ugrunnet opphold etter at søknad er mottatt
- voksne som har fått godkjent realkompetanse ikke fikk kompetansebevis

Statsforvalternes tilsyn viste at kommunene var gode til å få frem i enkeltvedtakene

- hvilke lovbestemmelser avgjørelsene bygget på
- i enkeltvedtak om avslag opplyste de som oftest om klageadgang, klagefrist, klageorgan og hvor klagen skal sendes

Vi ser også at grunnskoleopplæring for voksne stort sett settes i gang innen rimelig tid etter vedtak om rett til grunnskoleopplæring.

Skolebasert vurdering

Skolene skal bruke et bredt kunnskapsgrunnlag for å vurdere om elevene når målene i læreplanverket, og det skal være en bred representativ medvirkning i arbeidet med skolebasert vurdering. Dette betyr at skolene må involvere elevene i arbeidet og at de må gjennomføre skolebasert vurdering jevnlig.

Statsforvalterne gjennomførte fire tilsyn med skolebasert vurdering i 2020. Funn fra tilsyn viste at ingen av skolene hadde en bred og representativ involvering av elever i arbeid med skolebasert vurdering. Tilsynene viste også at skolene måtte bli bedre til å bruke et bredt kunnskapsgrunnlag for å vurdere om elevene når målene i læreplanverket.

Egeninitierte tilsyn på opplæringsområdet

På opplæringsområdet ble det gjennomført 32 egeninitierte tilsyn. Tilsynene besto av 12 forskjellige tema. Det ble avdekket brudd på regelverket i 27 prosent av de kontrollspørsmålene som ble undersøkt.

I det følgende gjengir vi enkelte funn fra noen av disse tilsynene. Temaer som allerede er omtalt under felles nasjonale tilsyn, gjentas ikke her.

Elevundersøkelsen

Tilsyn med gjennomføring av elevundersøkelsen, viste noen gjentakende brudd på regelverket:

- Skolene bestilte ikke Elevundersøkelsen til alle elevene på de obligatoriske trinnene
- Skolene fordelte ikke brukernavn til Elevundersøkelsen til alle elevene på de obligatoriske trinnene
- Skolene gjennomførte ikke undersøkelsen

Gjennomføring av nasjonale prøver

Tilsyn med gjennomføring av nasjonale prøver viste at

- mange skoler ikke gjennomførte de nasjonale prøvene
- mange enkeltvedtak om avslag på søknad om fritak inneholdt ikke en begrunnelse hvor det ble vist til a) hjemmelen som er lagt til grunn, b) klagefrist, c) klageorgan, d) fremgangsmåte ved klage

Tidlig innsats

Tilsyn med tidlig innsats viste at skolene ikke benyttet seg av informasjon fra kartleggingen de gjør for å iverksette tiltak for elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning. Vi finner videre at skolene ikke fulgte opp at iverksatte tiltak ga elevene økte ferdigheter i lesing, skriving og regning.

Gratisprinsippet

I tilsyn med gratisprinsippet både for grunn- og videregående opplæring, ser vi at aktiviteter og turer i skolens regi som er en del av opplæringen, ikke alltid er gratis for alle elever.

Meldeplikt til barneverntjenesten

Vi har i samarbeid med Statens helsetilsyn jobbet med å utvikle et felles tilsyn med hvordan kommunen ivaretar sitt ansvar for at personalet i barnehage, skole og helsestasjon- og skolehelse-tjenesten melder fra til barneverntjenesten når det er grunnlag for det. Statsforvalterne skal i tillegg undersøke om barneverntjenesten gir tilbakemeldinger til offentlige meldere.

I 2020 ble det gjennomført tre tilsyn med meldeplikt til barneverntjenesten. To av tilsynene var på opplæringsområdet, og det ble ikke avdekket brudd på regelverket i disse tilsynene. På barnehageområdet ble det gjennomført ett tilsyn. Funn fra dette tilsynet viste at barnehagemyndigheten ikke hadde tilstrekkelig informasjon om hvordan barnehagene oppfyller regelverket som gjelder meldeplikt til barneverntjenesten. Vi ser at barnehagemyndighetene ikke brukte den informasjonen de hadde til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn. Vi ser at barnehagemyndigheten ikke gjennomførte veiledning og tilsyn i tråd med risikovurderingene sine på dette området.

Avslutning og veien videre

Et fellestrekk i tilsynene fra 2020, er at kommunene må bli bedre til å ivareta barnets beste og barnets rett til å bli hørt i saksbehandlingen sin. Vi ser at kommunene må bli bedre til å sørge for at enkeltvedtakene oppfyller krav til enkeltvedtak i forvaltningsloven. Mange enkeltvedtak mangler informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans, hvem klagen skal sendes til og en beskrivelse av både det rettslige og faktiske grunnlaget som er lagt til grunn for vedtaket.

Både statsforvalterne og Utdanningsdirektoratet har gjort mange nyttige erfaringer fra tilsyn i 2020. Blant annet er det positive erfaringer med bruk av digitale verktøy for å gjennomføre stedlige tilsyn. Videre ser vi at når tilsynene er innrettet basert på konkrete risikovurderinger, blir tilsyn et mer treffsikkert og effektivt virkemiddel. Vi vil jobbe videre med å styrke statsforvalternes risikoarbeid og bidra til at tilsyn blir enda mer treffsikkert og effektivt.

Kort om nytt felles nasjonalt tilsyn fra 2022

Nåværende felles nasjonale tilsyn på opplæringsområde og nasjonal tilsynssatsing på barnehageområdet utløper i 2021, og vi er i gang med å pilotere nytt tilsynsopplegg på opplæringsområdet. I det nye felles nasjonale tilsynet skal vi undersøke om kommunene gjennom sin internkontroll sikrer at regelverket om skolemiljø etterleves. I første omgang er temaet skolemiljø begrenset til delpliktene varsle og undersøkelse. Senere kommer vi til å utvide tilsynet med de øvrige delpliktene slik at statsforvalterne i større grad kan velge tema ut fra en risikovurdering. Når piloteringen på opplæringsområdet er ferdig, vil vi starte arbeidet på barnehageområdet.