

Tilsyn basert på risikovurderinger

Det går frem av forarbeidene til barnehageloven, opplæringsloven og kommuneloven at tilsyn skal basere seg på risiko. Risiko- og sårbarhetsvurderinger skal styre valg av tema, og tilsynsobjekt.

REGELVERK | SIST ENDRET: 16.10.2023

I Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) – Statlig tilsyn med kommunesektoren

Innanfor dei rammene som lovgivaren set for tilsynet, bør likevel tilsynet gjennom risiko- og sårbarheitsanalysar og kost-nytteanalysar velje både tilsynsobjekt og område for tilsyn. Dette vil sikre både at tilsynene blir målrettede og effektive og at «at tilsynet rettar seg mot dei områda der behovet er størst».

I Prop. 96 L (2010-2011) – Endringer i opplæringslova «slik sett vil det for kommunane sjølv eit godt stykke på veg vere mogleg å påverke kor mykje tilsyn dei faktisk vil bli utsette for, ved at dei sørgjer for at det ikkje oppstår indikasjonar på at regelverket blir brote».

I Prop. 46 L (2017-2018) – Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) «valg av tilsynstema og tilsynsobjekt baseres på vurderinger av risiko- og vesentlighet».

Statsforvalterne velger tema, tilsynsobjekt og tidspunkt for tilsyn basert på risiko. For de felles nasjonale tilsynene har Utdanningsdirektoratet valgt tema basert på en vurdering av risiko på nasjonalt nivå, og statsforvalterne velger tilsynsobjekt og tidspunkt for tilsynet.

Vi skal vurdere sannsynlighet og konsekvens

I en risiko- og sårbarhetsvurdering skal vi vurdere hvor sannsynlig det er at et brudd på regelverket vil inntreffe, og hvor alvorlige konsekvenser bruddet kan få for barn og elever. Vi kan bruke ulike grader for å vurdere sannsynlighet, for eksempel fra svært høy sannsynlighet til svært lav sannsynlighet, basert på informasjonen vi har om risiko på analysetidspunktet.

Konsekvens handler om hva som kan skje hvis bruddet inntreffer. Konsekvenstyper kan vi for eksempel inndele fra svært små til svært store konsekvenser. Når vi vurderer konsekvens, må vi i tillegg ta hensyn til hvem som kan bli rammet. Konsekvensen av at kommunen ikke oppfyller rettighetene til sårbare grupper, kan være mer alvorlig enn for andre grupper. Våre tilsyn skal rette seg mot de bruddene på regelverket hvor konsekvensen av brudd er størst.

Kilder til informasjon om risiko når vi planlegger tilsyn

Når vi planlegger tilsyn, skal vi i størst mulig grad basere risikovurderingene våre på eksisterende informasjon når vi velger tema og kommune. Det betyr at vi skal ta utgangspunkt i informasjon vi har tilgjengelig.

Informasjon fra kommunen

Vi kan innhente informasjon fra kommunen før vi har bestemt om vi skal gjennomføre tilsyn. Innhenting av informasjon må være «nødvendig», jf. kommuneloven § 30-3. Det omfatter informasjon vi trenger for å vurdere om risikoen tilsier at vi skal gjennomføre tilsyn. I vurderingen av hva som er nødvendig, må vi avveie vår egen nytte av informasjonen opp mot den belastningen kravet om informasjon kan innebære for kommunen.

Andre kilder til informasjon om risiko

Når vi skal gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser vil vi ofte ha behov for mer informasjon. Vi må planlegge hvor og hvordan vi skal innhente mest mulig relevant informasjon for å kartlegge og vurdere faren for mulige brudd på regelverket. De som skal gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalysen, bør ha nødvendig kunnskap og erfaring om barnehage- og opplæringssektoren for å kunne analysere informasjonen fra de ulike kildene.

Vi deler kildene inn i enkeltstående kilder og sektoromspennende kilder.

Enkeltstående kilder

Typiske eksempler er

- meldinger om brudd på regelverket fra elever, foreldre, ansatte eller andre tilknyttet barnehagen, skolen eller kommunen
- informasjon fra klagesaker
- informasjon vi selv har funnet i tidligere tilsyn
- informasjon vi har fått fra andre avdelinger hos statsforvalteren eller andre offentlige etater
- nyhetssaker i media
- rapporter fra forvaltningsrevisjon

Enkeltstående kilder har flere fellestrekk. De knytter seg som regel til én enkelt barnehage, skole eller kommune. Vi vet ikke når de kommer, hvilken type informasjon de vil inneholde, og kvaliteten på informasjonen er varierende.

Sektoromspennende kilder

Sektoromspennende kilder er ulike. Det de har til felles, er at de inneholder informasjon om de fleste, barnehagene, skolene eller kommunene. De kommer gjerne på faste tider og med jevne mellomrom.

Typiske eksempler er

- Elevundersøkelsen
- rapportering i BASIL og GSI
- kommunedata fra KOSTRA
- tilstandsrapport
- grunnskolepoeng
- standpunkt- og eksamenskarakterer
- nasjonale prøver

De sektoromspennende kildene er viktige fordi de gir oss informasjon om alle barnehagene, skolene og kommunene. Dette gjør blant annet at vi kan se kommunene samlet, og hvilke kommuner som har størst utfordringer på et område. Når flere av kildene er årlige hendelser, som for eksempel Elevundersøkelsen, gjør det at vi kan se en utvikling over tid.

Kildekritikk

Hvilken kunnskap vi bygger på og usikkerheten knyttet til kunnskapen, har betydning for vår vurdering av sannsynlighet og konsekvens. Når vi behandler informasjonen fra kildene, må vi kritisk vurdere verdien av informasjonen, og hva den kan fortelle oss. Vi kan stille oss følgende spørsmål:

- Er kilden aktuell?
- Hvor troverdig er informasjonen?

- Er informasjonen objektiv?
- Er det mulige feilkilder i informasjonen?
- Kjenner vi til andre forhold som svekker eller styrker informasjonen?

Svarene vil si noe om hvor relevant informasjonen er. Noen kilder er mer pålitelige enn andre, og det er viktig at vi er kritiske til informasjonen vi har.

Hvordan bruker vi informasjonen vi får fra kildene våre

Det er viktig at vi jobber systematisk med informasjonen vi får fra kildene våre. Det kan være utfordrende å veie informasjon på ulike områder opp mot hverandre. Vi må derfor ha et system for hvordan vi registrerer informasjonen og bruker den til å se risikoen samlet.

Informasjon vi får fra de enkeltstående og sektoromspennende kildene, inngår i vår risiko- og sårbarhetsanalyse. Hvis sannsynlighet bygger på usikre kilder, kan det være nødvendig å innhente mer informasjon før vi gjennomfører tilsyn. Hvis konsekvensen av et mulig lovbrudd kan bli svært alvorlige, kan det likevel være nødvendig å gjennomføre tilsyn til tross for usikre kilder.

Når vi skal avgjøre om vi skal gjennomføre tilsyn, må vi avveie hensynet til de som blir rammet av eventuelle brudd på regelverket, hensynet til effektiv ressursbruk, den samlede situasjonen på området og samordningen i fylket. Vi må vurdere om tilsyn er det beste virkemiddelet, eller om det er andre mulige tiltak, som veiledning, kan ha større effekt.

I noen tilfeller kan det være hensiktsmessig å be kommunen selv redegjøre for den aktuelle risikoen, jf. kommuneloven § 30-3. Det vil vise kommunen at vi er kjent med risikoen, og i seg selv være et insitament til å rette opp en uheldig praksis. Redegjørelsen fra kommunen kan gjøre det lettere for oss å velge hvilket virkemiddel vi skal bruke, og til å konkretisere temaet hvis vi skal planlegge og gjennomføre tilsyn, se Metodehåndboken kapittel 5 om tilsyn, tilsynsaktiviteter og veiledning.

Veilederen «Risiko- og sårbarhetsanalyse i kunnskapssektoren» utgitt av Kunnskapsdepartementet er rettet mot sikkerhets- og beredskapsarbeid i kunnskapssektoren, men kan gi nyttige tips og råd i arbeidet med ROS-analyser.

Støtte

Denne teksten er publisert som støtte til [Metodehåndbok for tilsyn](#).