


Når tilsynet drar hjem

Hvordan lukker skoleeier avvik

Christian Wendelborg

 NTNU Samfunnsforskning AS

Postadresse: 7491 Trondheim
Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B, Trondheim

Telefon: 73 59 63 00
Telefaks: 73 59 62 24

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no
Web.: www.ntnusamfunnsforskning.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning AS
Avdeling for mangfold og inkludering
Februar 2011

ISBN 978-82-7570-237-9

FORORD

Denne rapporten har NTNU Samfunnsforskning skrevet på oppdrag fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO). Målet med undersøkelsen er å se i hvilken grad og hvordan skoleeier lukker avvik etter at tilsynsmyndighet har påpekt avvik. FFO har fått midler fra Utdanningsdirektoratet for å gjennomføre undersøkelsen.

Prosjektet er planlagt og gjennomført i samarbeid mellom NTNU Samfunnsforskning ved undertegnede og FFO ved Ove Helset, men NTNU samfunnsforskning er ansvarlig for gjennomføringen av undersøkelsen og innholdet i rapporten.

Jeg vil gjerne takke Ove Helset for godt samarbeid og alle informanter som tok seg tid til å snakke med oss og til å svare på spørreskjemaet.

Trondheim, februar 2011

Christian Wendelborg

INNHold

side

FORORD	v
INNHold	vii
FIGURLISTE	viii
TABELLER	ix
1. Innledning	1
1.1 Datainnsamling og gjennomføring	3
1.1.1 Nettbaserte spørreskjema til skoleeiere	4
1.1.2 Intervjuundersøkelsen	5
2. Resultater	7
2.1 Om tilsynsarbeidet	7
2.2 Skoleeiers vurdering av fylkesmannens tilsynsrolle	9
2.3 Om årsaker til avvik	14
2.3.1 Årsak til avvik – kompetanse og ressursmangel	15
2.3.2 Årsak til avvik – lovforståelse og lovfortolkning	20
2.4 Lukking av avvik	26
3. Oppsummering og diskusjon	31
Referanser	35

FIGURLISTE

Figur		side
Figur 1.1	Andel kommuner og fylkeskommuner med avvik (Utdanningsdirektoratet 2009:3)	2
Figur 1.2	Antall innbyggere i respondentkommunene (% , n=316)	5
Figur 2.1	Skoleeiers vurdering om kompetanse hos skoleeier er i stor eller i svært stor grad årsak til avvik fordelt på kommunestørrelse(prosent, signifikant forskjell på 0.01-nivået)	16
Figur 2.2	Skoleeiers vurdering om kompetanse hos skoleleder/rektor er i stor eller i svært stor grad årsak til avvik fordelt på kommunestørrelse(prosent)	17
Figur 2.3	Skoleeiers vurdering om dårlig samarbeid er i stor eller i svært stor grad årsak til avvik fordelt på kommunestørrelse (prosent).	18
Figur 2.4	Skoleeiers vurdering om ressursmangel er i stor eller i svært stor grad årsak til avvik fordelt på kommunestørrelse (prosent, signifikant forskjell på 0.01-nivået).	19
Figur 2.5	Skoleeiers vurdering om uklart regelverk er i stor eller i svært stor grad årsak til avvik fordelt på kommunestørrelse (prosent).	21
Figur 2.6	Skoleeiers vurdering om rigid og uhensiktsmessig regelverk er i stor eller i svært stor grad årsak til avvik fordelt på kommunestørrelse (prosent).	23
Figur 2.7	Skoleeiers vurdering om ulik lovforståelse er i stor eller i svært stor grad årsak til avvik fordelt på kommunestørrelse (prosent).	25

TABELLER

Tabell	side
Tabell 2.1 Skoleeiers vurdering av Fylkesmannens tilsynsrolle.	9
Tabell 2.2 Kommunenes opplevelse om at FM beskrivelse av situasjonen stemmer med kommunens forståelse (prosent, n=299)	13
Tabell 2.3 Skoleeierne svarfordeling på ulike påstander om årsaker til avvik (prosent)	15
Tabell 2.4 Skoleeierne antakelser om årsaker til avvik fordelt på kommunens organisering (t-test)	20
Tabell 2.5 Skoleeierne antakelser om årsaker til avvik fordelt på kommunens organisering (t-test)	25
Tabell 2.6 Andel kommuner med avvik (prosent, n=302)	26
Tabell 2.7 Andel kommuner som har lukket de påpekte avvik (prosent, n=291)	27
Tabell 2.8 Kommunenes oppfatning om det forekommer avvik i dag (prosent, n=293)	29

1. Innledning

Kapittel 14 i opplæringsloven omhandler tilsyn og kontroll av opplæring i grunnskolen og i videregående opplæring. Departementet skal etter opplæringsloven § 14-1 andre ledd føre tilsyn med virksomheter etter opplæringsloven. Denne tilsynsmyndigheten er delegert til utdanningsdirektoratet og videredelegert til fylkesmennene. I embetsoppdragene for fylkesmennene i perioden 2006 til 2009 er det gjennomført nasjonale tilsyn på opplæringsområdet med felles metodikk.

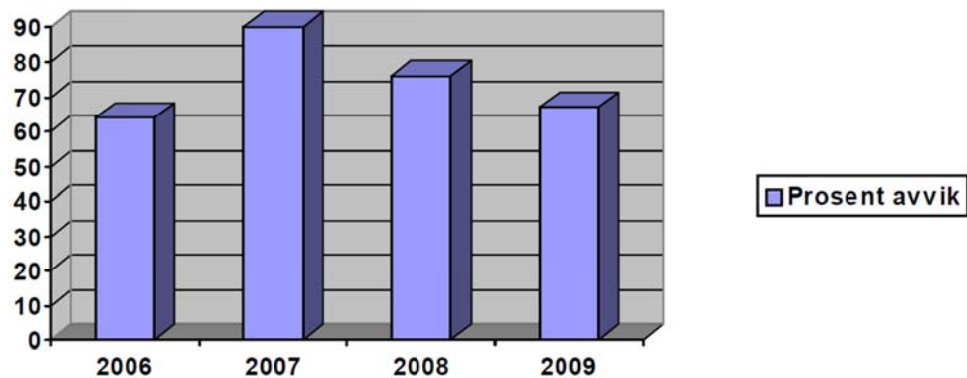
De nasjonale tilsynene på opplæringsområdet har omhandlet ulike deler av opplæringsloven og tilsynene ble gjennomført etter systemrevisjonsmetoden (Utdanningsdirektoratet 2006; 2007; 2008; 2009). I 2006 var formålet med tilsynet var å undersøke hvordan kommunene oppfyller sin plikt etter opplæringsloven § 13-10 andre ledd om å ha et forsvarlig system for vurdering og oppfølging av om krav i opplæringsloven blir oppfylt. Tema for tilsynet i 2007 var om skoleeier oppfyller lovens krav til tilpasset opplæring og spesialundervisning, samt at skoleeier har et forsvarlig system for å ivareta dette, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Temaet for tilsynet i 2008 var det samme tema som ved felles nasjonalt tilsyn i 2007. Temaet for det nasjonale tilsynet i 2009 var kommuners og private skolars oppfyllelse av kravet til å ha et forsvarlig system for vurdering og oppfølging av om krav i opplæringsloven blir oppfylt (opplæringsloven § 13-10 andre ledd og privatskoleloven § 5-2 tredje ledd), samt et system for at elevene organiseres i grupper i henhold til lovens krav (opplæringsloven § 8-2 og privatskoleloven § 3-4).

I NOU nr 17 (2004) "Statlig tilsyn med kommunesektoren" beskrives systemrevisjon som følger:

Systemrevisjon er en metode for å kontrollere internkontrollsystem. 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. Vanligvis vil en systemrevisjon konsentreres om ett eller

flere på forhånd angitte områder. Tilsynsmetoden har til formål å fastslå om myndighetskravene overholdes. Fokuset rettes inn i ansvarskjeden med spørsmål om hvordan virksomheten (en kommune, en kommunal tjeneste eller en statlig etat eller et statlig foretak) arbeider for å sikre at nærmere angitte myndighetskrav overholdes. Det er samtidig et formål at systemrevisjonen skal bidra til utvikling av internkontroll-/styringssystemer og kvalitet i virksomheten. Dette betyr at virksomheten må dokumentere at det er etablert et internkontrollsystem, og at systemet fungerer i praksis. Tanken er at tilsynet gjennom å benytte systemrevisjon som metode kan avdekke grunnleggende svakheter i systemet i stedet for enkeltstående feil og mangler. (NOU 2004, s113-15)

Resultatene fra de felles nasjonale tilsynene dokumenterer vedvarende svært høye avvik for både kommuner og fylkeskommuner uten noen klar tendens til nedgang (Utdanningsdirektoratet 2009:3).



Figur 1.1 Andel kommuner og fylkeskommuner med minst ett avvik (Utdanningsdirektoratet 2009:3)

I følge Fylkesmennenes rapporter skyldes avvikene i all hovedsak to forhold. 1) Skoleeier mangler kjennskap til regelverkets krav, som blant annet vises gjennom fravær av skriftliggjorte rutiner, samt 2) mangel på konkret oppfølging og kommunikasjon mellom skolen og skoleeier (Utdanningsdirektoratet 2009:4).

Årsakene til avvikene rapporteres fra fylkesmennene å være at regelverket er lite tilgjengelig for skoleeiere og vanskelig å forstå. Videre rapporteres at begrepsbruken i regelverket skaper forvirring i sektoren og gjør regelverket lite tydelig (Utdanningsdirektoratet 2009:4).

Denne situasjonsbeskrivelsen er bakgrunnen for denne undersøkelsen som er initiert av Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO). Målet med undersøkelsen er å fremskaffe kunnskap og informasjon om hvordan tilsynene følges opp av fylkesmannen, og på hvilken måte skoleeierne jobber med å lukke de avvik som påvises.

1.1 Datainnsamling og gjennomføring

En av forutsetningene for gjennomføringen av denne undersøkelsen er at det er gjentakende mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i lov eller i medhold av lov eller forskrift hos skoleeier. Selv om de felles nasjonale tilsynene rapporterer vedvarende og til dels svært høye avvik med uten tendenser til nedgang, er det ikke helt avklart om situasjonen er slik. Dette fordi at de nasjonale tilsynene gjennomføres bare i et utvalg av kommunene; rundt tre til fem kommuner per fylke, og det er ikke nødvendigvis de samme kommunene som følges opp i hvert av de nasjonale tilsynene. Dessuten er det foruten tilsyn om forsvarlig system (§ 13-10 andre ledd), tilsyn på ulike områder i opplæringsloven. Det vil si at det kan være forbedringer i de kommunene som har hatt tilsyn og på de områdene det har vært tilsyn på. Derfor er det viktig å få informasjon om også skoleeiers vurdering om det har skjedd endringer på de områdene det har vært gjennomført tilsyn på.

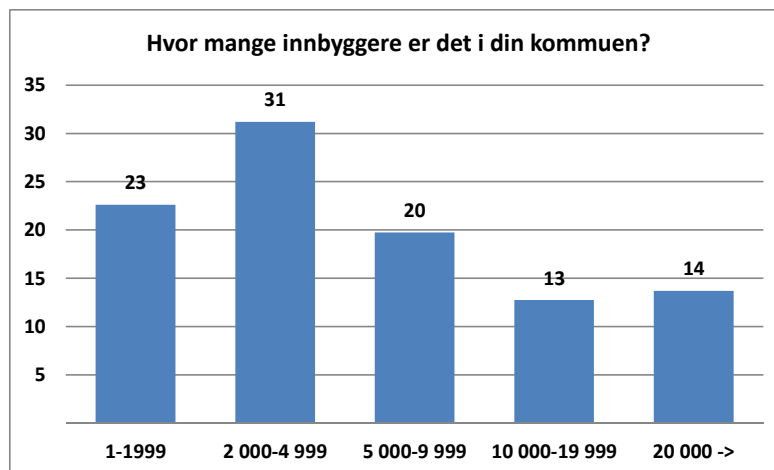
Vi har derfor gjennomført en nettbasert spørreskjemaundersøkelse til alle skoleeiere/kommuner for å få nødvendig og relevant informasjon om holdninger til Fylkesmannens tilsynsarbeid, forståelse av avvik og årsaker til dem, samt om i hvilken grad de opplever å få lukket avvikene. I tillegg til den nettbaserte undersøkelsen er det gjennomført dybdeintervju blant Fylkesmenn,

skoleeier/kommuner og skoleledere i tre ulike fylker. Det vil si til sammen ni intervju.

1.1.1 Nettbaserte spørreskjema til skoleeiere

Vi tok kontakt med Pedlex Norsk Skoleinformasjon for kjøp av elektronisk adresseregister for skoleverket. Dette adresseregisteret inneholder epostadresser til samtlige kommunale skoleeiere i Norge ved skolefaglig ansvarlig. Samtlige kommunale skoleeiere (431 kommuner) ved skolefaglig ansvarlig fikk tilsendt en epost med forespørsel om deltakelse i undersøkelsen. Undersøkelsen er utarbeidet ved hjelp av SelectSurvey.net, som er et nettbasert verktøy for å samle inn spørreskjemadata og som har prosedyre for å sikre at epostadresser ikke kan kobles mot svar. Spørreskjemaet var laget kort for å sikre at flest mulig tok seg tid til å delta i undersøkelsen.

Av 431 skoleeiere fullførte 316 undersøkelsen. Det vil si en svarprosent på 73 prosent. Dette er en svarprosent vi er meget tilfreds med og som gir oss tillit til at svarene gjenspeiler kommunale skoleeieres syn på tilsyn og Fylkesmannsembetes tilsynsarbeid.



*Figur 1.2 Antall innbyggere i respondentkommunene (%
n=316)*

Figur 2.1 viser kommunestørrelse relatert til innbyggertall for de kommunene som er med i undersøkelsen. Tall fra SSB viser at denne fordelingen er relativt lik den faktiske fordelingen av kommunestørrelse i landet. Dette indikerer at deltakerkommunene i denne undersøkelsen er representativ for alle landets kommuner når det gjelder innbyggerantall

På spørsmål om hvordan grunnskolesektoren var organisert i kommunen oppga rundt 58 prosent (n=182) at den var organisert i en to-nivåmodell, mens 39 prosent (n=123) svarte en tre-nivåmodell. Elleve respondenter svarte annet og de aller fleste spesifiserte videre at grunnskolesektoren var organisert i en to og en halv-nivåmodell.

1.1.2 Intervjuundersøkelsen

I intervjudelen av undersøkelsen valgte vi ut tre kommuner i tre ulike fylker. Kommunene ble valgt ut på bakgrunn av organisasjonsmodell i grunnskolesektoren, innbyggertall, geografisk plassering samt at de relativt nylig hadde hatt tilsynsbesøk med registrerte avvik. Disse utvalgsriteriene ble satt for å sikre en viss variasjon i kommuner uten at vi hadde ambisjoner om å kunne generalisere resultatene til samtlige kommuner. I hver kommune ble skolefaglig ansvarlig intervjuet, samt en skoleleder i kommunen. I

tillegg ble en representant for Fylkesmannsembetet i det aktuelle fylke intervjuet. Det vil si at til sammen ni personer ble intervjuet i forbindelse med denne undersøkelsen.

Kommune I er en kommune med rundt 6500 innbyggere plassert i det sentrale Østlandsområdet. Kommune II er en kommune med rett under 5000 innbyggere som ligger i Midt-Norge, mens kommune III er en bykommune med over 50 000 innbyggere.

2. Resultater

2.1 Om tilsynsarbeidet

I intervjuundersøken ba vi representantene for fylkesmannsembetet beskrive hvordan de gikk fram i tilsynsarbeidet. Disse representantene forteller at Tilsynsarbeidet er en relativt ny oppgave i embetet, hvor en først begynte å ha tilsyn da Statens utdanningskontor ble innlemmet i Fylkesmannsembetet rundt 2003. Tidligere var det mer kommunebesøk og veiledning og ikke så mye kontroll, mens oppgavene i dag har beveget seg mer mot tilsyn og kontroll.

Fylkesmennene forholder seg til tre ulike typer tilsyn. Utdanningsdirektoratet gir embetsoppdrag hvert år hvor de pålegger alle fylkesmenn å gjennomføre tilsyn på samme områder og ved bruk av samme metoder. Fram til 2010 har dette vært Systemrevisjonsmetoden. Dette er de felles nasjonale tilsynene. I tillegg opererer fylkesmennene med hendelsesbaserte tilsyn som igangsettes på bakgrunn av klagesaker, oppslag i media, bekymrede foreldre mm. Dessuten kan Fylkesmennene gjennomføre tilsyn på områder der de selv mener det er behov for det. Informantene fra Fylkesmannen vurderte at rundt 70 prosent av tilsynene var felles nasjonale tilsyn og rundt 30 prosent hendelsesbasert eller selv- initiert tilsyn.

De nasjonale tilsynene har vært gjennomført etter systemrevisjonsmetoden. Gangen i systemrevisjon ble beskrevet av informantene som at de først varsler kommunene i brev form og ber om relevante dokumenter. Deretter gjennomføres tilsynet ved granskning av dokumenter, ved intervjuer av sentrale aktører i kommunen (rådmann, skoleledere, lærere, PPT, skolefaglig ansvarlig) og ofte ved stikkprøver i skoler for å undersøke om rutiner, prosedyrer og instruksjoner blir fulgt opp i praksis. Selve tilsynet starter opp med et åpningsmøte hvor ledelsen og alle som skal intervjues deltar. Disse møtene arrangeres for å presentere representantene fra fylkesmannen og for å informere om temaet for

tilsynet. Tilsynsbesøket avsluttes med rapportering av foreløpige funn og deretter utarbeides en tilsynsrapport som kommunene kan kommentere og respondere. Endelig rapport utarbeides og sendes til kommune. Tilsynsrapporten gir en situasjonsbeskrivelse på området det er gjort tilsyn med, beskrivelse av gjennomføring av tilsynet og funn presenteres i form av avvik og merknader. (I den senere tid er det endra fra “avvik” til “pålegg om retting”).

- Avvik (pålegg om retting) er mangel på oppfyllelse av krav gitt i eller i medhold av lov eller forskrift
- Merknader er forhold som ikke omfattes av definisjonen for avvik, men der tilsynsmyndigheten på bakgrunn av krav som myndighetene har satt, avdekker et forbedringspotensial

Skoleeier får en frist for å gi Fylkesmannen en skriftlig plan på hvordan de skal rette opp eventuelle avvik eller merknader og hva som er gjort for å rette opp avvik. Fylkesmannen ser seg enten tilfreds eller ikke tilfreds med denne rapporteringen og enkelte Fylkesmannsembeter gjør oppfølgingstilsyn for å undersøke om avvikene er rettet.

2.2 Skoleeiers vurdering av fylkesmannens tilsynsrolle

Tabell 2.1 Skoleeiers vurdering av Fylkesmannens tilsynsrolle.

Om Fylkesmannens tilsynsrolle	Helt uenig	Delvis uenig	Verken/ eller	Delvis enig	Helt enig
Vår kommune har et meget bra samarbeid med Fylkesmannen på opplæringsområdet	0,3	2,0	5,0	20,1	72,5
Fylkesmannens tilsynsarbeid er viktig for kvalitetssikringen av grunnopplæringa i denne kommunen	2,3	8,4	8,7	31,9	48,7
Kvaliteten i den opplæringen som barna i denne kommunen får er blitt bedre på grunn av fylkesmannens tilsyn	8,9	9,2	33,1	36,2	12,6
Fylkesmannens forståelse av lovverket er for firkanta og stemmer ikke med hva som skjer i den daglige driften i skolen	15,4	20,5	15,7	33,1	15,4
Fylkesmannens har god kjennskap til grunnskolesektoren i min kommune	2,1	9,6	12,7	41,9	33,7
Jeg har stor tillit til Fylkesmannens utførelse av tilsyn på opplæringsområdet	1,7	5,7	13,5	25,6	53,5
Dersom Fylkesmannen påpeker avvik på opplæringsområdet vil min kommune gjøre alt for å lukke det avviket.	0,3	0,7	1,4	13,2	84,5

Tabell 2.1 viser skoleeiers vurdering av ulike påstander som omhandler Fylkesmannens tilsynsarbeid. Det er ingen store forskjeller mellom skoleeier i store og små kommuner eller sett i forhold til organisasjonsmodell når det gjelder hvordan en har vurdert påstandene i tabell 2.1. Skoleeierne synes å ha et meget bra samarbeid med fylkesmannen de aller fleste har stor tillit til Fylkesmannens utførelse av tilsyn på opplæringsområdet og at Fylkesmannen har god kjennskap til grunnskolesektoren i kommunen. Videre er det stor enighet om at fylkesmannens tilsynsarbeid er viktig for kommunens kvalitetssikring av grunnopplæringa, men ikke alle skoleeiere er like enige med at

kvaliteten i opplæringa som barna får har blitt bedre på grunn av Fylkesmannens tilsyn. I forhold til påstanden om at Fylkesmannens forståelse av lovverket er for firkanta og stemmer ikke med hva som skjer i den daglige driften i skolen, er meningene litt mer spredt enn de øvrige påstandene. Rundt 48 prosent er delvis enig eller helt enig i den påstanden, mens 39 prosent er delvis uenig eller helt uenig i den påstanden. Samtidig rapporterer så godt som samtlige at kommunen vil gjøre alt for å lukke avvik dersom Fylkesmannen påpeker slike.

De vurderingene som kommer fram i tabell 2.1 stemmer godt overens med inntrykkene i intervjuene. Både representanter fra skoleeiere, skoleledere og fylkesmannen mente det var et godt samarbeidsklima mellom fylkesmannen og kommunene når fylkesmannen gjennomførte sitt tilsynsoppdrag og at kommunene hadde tillit til tilsynsarbeidet til fylkesmannen.

Flere i intervjuene kommenterte at tilsynet har ikke bare en kontrollerende funksjon, men også en kvalitetsutviklende funksjon. I forhold til kvalitetssikring og tilsynsarbeid uttalte en rådmann følgende: *“I kommuner med lite ressurser og kompetanse på skolefeltet blir fylkesmannens tilsyn nærmest en del av kvalitetssikringsprosessen”*. Dette støttes også av fylkesmennene hvor én uttalte:

Klager på spesialundervisning har generelt sett gått ned. I de sju årene vi har hatt tilsyn har den gått ned. Og vi er så fri at vi setter det i sammenheng med at kommunene har fått mer opplæring og derigjennom mindre grunn til klager. (...) Det har gitt et godt resultat at vi nå i sju år har drevet både med tilsyn og gitt råd og veiledning på et område. Det mener vi for vi ser at på andre områder som vi ikke har hatt tilsyn på, der er klagemengden økende. (Representant fra fylkesmannen)

Denne informanten ser tilsynsarbeidet i sammenheng med nedgang i klagesaker fra foreldre og mener dette skyldes at kvaliteten på spesialundervisningsområdet har blitt bedre i kommunene. En fylkesmann mente at tilsynsarbeidet de sju siste år var noe av det mest effektive kvalitetsforbedringsverktøyet i norsk grunnskole –

mer enn andre reformer og skoleutviklingsprosjekt. Dette var det ikke alle som var helt enig i. På spørsmål om skoleeiers vurdering om tilsynet virkning på kvaliteten på opplæringsområde i kommunen svarte én:

Spør du juristene hos fylkesmannen om hva er det viktigste av det viktigste når det gjelder kvalitet så er det nettopp det at du kan dokumentere at du følger lovverket. Og da er det jo klart det at hvis det er hovedfokus så bidrar fylkesmannen med kvalitetsutvikling. Vi som pedagoger bryr oss ikke så enormt mye om papiret ser ut akkurat som det skal. Vi hadde brydd oss mye mer om gjør vi det vi skal. For vår definisjon av kvalitet i spesialundervisning er at vi gjør det på en måte som eleven har størst mulig utbytte av. (skoleeier)

Denne skoleeieren ser ikke en direkte sammenheng mellom det å kunne dokumentere det en gjør og kvaliteten i opplæringen ute i skolen. Det viktigste er det en faktisk gjør. Dessuten er det ikke alltid de som jobber i skolen til daglig ser sammenhengen mellom lovteksten og skolens daglige liv. Dette kan gjelde også i forhold til sakkyndig vurdering:

“De har jo sine paragrafer og lover å ta hensyn til og holder seg veldig strikt til det, mens vi som er ute og nær grasrota er jo nødt til å håndtere det opp mot dagliglivet og prøve å finne tilpasninger som fungerer. For det er jo ikke alltid at for eksempel en sakkyndig vurdering eller en spesialistuttalelse som er foretatt på et kontor med bare er voksne tilstede, at de uttalelsene stemmer overens med hva som fungerer for den eleven når den kommer i en hverdag med 300 andre elever. Så noen ganger føler vel vi at vi finner gode løsninger som vi mener er best for eleven, men som kanskje det ikke riktig på papiret for det er ikke det som spesialisten har uttalt seg om.”
(Skoleleder)

De to foregående sitatene viser en tendens til at fylkesmannen og skoleeiere kan ha ulike fokuspunkt når det gjelder kvalitet i skolen. Et juridisk fokus og et pedagogisk fokus. Kvalitet hos jurister blir definert (av skoleeiere) til å følge lovens bokstav, mens skolefaglige ansvarlige i kommunen og skoleledere ikke alltid ser et likhetstegn mellom å følge opplæringsloven og pedagogisk kvalitet. En

oppfatning om at å følge loven ikke er viktig for pedagogisk kvalitet kan lede til vedvarende avvik. Dette motsetningsforholdet kan springe ut ifra systemrevisjonsmetoden fylkesmannen har jobbet etter. Det er flere som påpeker at fokuset på system kan bli virkeligfjernt og henger seg opp i juridiske detaljer og spissfindigheter og derfor blir litt virkelighetsfjernt. En representant fra fylkesmannen påpeker at de ikke undersøker det som virkelig skjer i skolene.

Når vi har hatt tilsyn med spesialundervisning så har vi sjekka alt det helt formelle, sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og sånn, men vi aner ikke hvilken undervisning ungen får. Vi aner ikke om det er tilrettelagt... Så vi ønsker mer å se på hvordan opplæring barnet får, vi. (Representant fra fylkesmannen)

En skoleeier på sin side opplever at denne formen for tilsyn blir kun opptatt av systemet og ikke på om området for tilsyn fungerte godt eller dårlig.

Avvik meldes på om systemet teoretisk sett er helt etter tilsynets oppskrift, de har ingen mulighet til å kommentere om området fungerer godt som det er. Tilsynet tillot seg å bemerke at ting fungerte godt men det ble likevel skrevet en observasjon. Tilsynet er et tilsyn for tilsynets skyld - ikke et tilsyn som er opptatt av at praksisen er god. (Skoleeier)

Selv om vi ser tendenser til at skoleeier og skoleledere ikke alltid opplever tilsynsarbeidet som relevant for kvaliteten i opplæringstilbudet i skolen, er hovedinntrykket en sitter igjen med, både etter intervjuundersøkelsen og den nettbaserte kvantitative undersøkelsen er at Fylkesmannens tilsynsoppgave blir tatt godt i mot av skoleeier. Det skal ikke stikkes under en stol at tilsyn medfører ekstraarbeid og kan bli oppfattet som en til tider uhensiktsmessig merbelastning, men informantene mener det resulterer i et bedre opplæringstilbud i kommunene.

Tabell 2.2 *Kommunenes opplevelse om at FM beskrivelse av situasjonen stemmer med kommunens forståelse (prosent, n=299)*

	Ja	Ja, men bare delvis	Nei
Stemmer Fylkesmannens rapport fra tilsynet i din kommune og eventuelle påpekninger av avvik med kommunens forståelse av virkeligheten?	74,2	24,4	1,3

Tabell 2.2 gir inntrykk av at de aller fleste kommunene opplever at ved tilsynsbesøk så stemmer Fylkesmannens rapport med kommunens egen forståelse av situasjonen. Det er likevel en del kommuner som gir tilbakemeldinger i spørreskjemaet hvor de begrunner et misforhold mellom Fylkesmannens og kommunens syn på situasjonen.

Mange av disse tilbakemeldingene reflekterer at mange kommuner opplever at Fylkesmannens tilsyn fokuserer mest på lovens bokstav og detaljer og ikke helheten og den praktiske hverdagen som kommunene og skolene lever i. Typiske eksempler på slike tilbakemeldinger i spørreskjemaet er:

“Fordi tilsynet og tilsynsmyndighetene har en altfor juridisk tilnærming som ikke alltid passer inn i den praktiske situasjonen i kommunen.”

“Fylkesmannens jurister har ikke nok skoleforståelse. Skolene må bruke mer skjønn enn det som fylkesmannen legger opp til i sin forståelse av opplæringsloven”

“Fylkesmannens representant tek bare utgangspunkt i lovttekst og paragrafar. Verkeligheten ute i skulen er mykje annleis, og meir kompleks og foranderleg enn ein kan få dekkja gjennom lovreglar, vedtekter og you name it.”

“Fylkesmannens oppdrag er å påse at rett og rettigheter blir stettet i kommunene. Dette medfører et ensidig fokus på delheten. Lovens formål kommer helt i skyggen av lovens bokstav. Vi er opptatt av helheten, formålet og resultater målt i

kommuniserte (politisk og administrativt) parameter iht mestring og annerkjennning, trivsel og trygghet.”

Disse tilbakemeldingene gjenspeiler samme oppfatning som skoleeiers og rektors sitater på side 10-11. Det kan virke som om det er en kompetansemotsetning og en form for profesjonskamp mellom Fylkesmannens jurister på den ene siden og pedagoger og skolefolk på den andre siden. For mange skoleeiere og skoleledere blir tilsynet lite relevant for den hverdagen de selv lever i . Uten å konkludere med hvem som har rett så er det bekymringsfullt at enkelte gir uttrykk for at ved å følge opplæringsloven så gir de et dårligere skoletilbud enn hvis de bryter den. Hos noen oppleves det et misforhold mellom faglige hensyn og juridiske vektlegginger. Ved et syn på at det er et misforhold mellom opplæringslova og pedagogisk forsvarlig kvalitet er det naturlig at avvik oppstår gjentatte ganger.

2.3 Om årsaker til avvik

En av forutsetningene for denne undersøkelsen er at det i de fire gjennomførte nasjonale tilsynene på opplæringsområdet i kommunene er funnet mange avvik ved hvert tilsyn og situasjonen har tilsynelatende ikke bedret seg.

Utdanningsdirektoratet oppgir at årsakene til avvikene rapporteres fra fylkesmennene å være at regelverket er lite tilgjengelig for skoleeiere og vanskelig å forstå. Videre rapporteres at begrepsbruken i regelverket skaper forvirring i sektoren og gjør regelverket lite tydelig (Utdanningsdirektoratet 2009:4). I denne undersøkelsen har vi spurt hva skoleeierne mener er årsakene til avvik. Svarene konsentrerer seg rundt kompetanse, lovforståelse og lovfortolkning, samt ressursmangel.

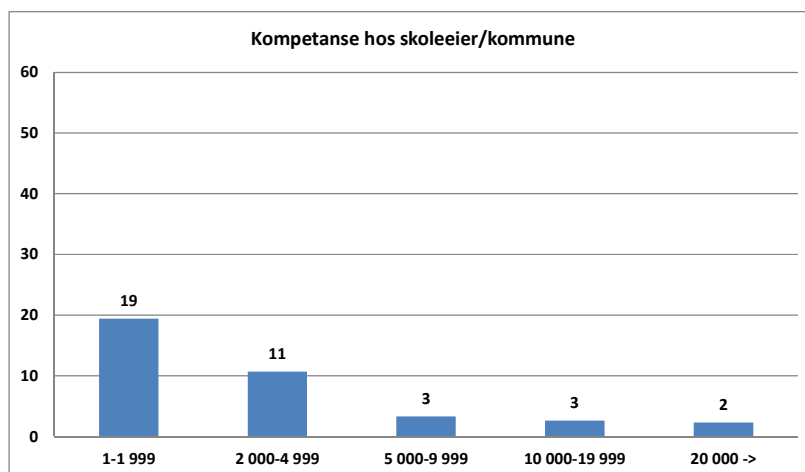
Tabell 2.3 Skoleeiernes svarfordeling på ulike påstander om årsaker til avvik (prosent)

Om årsaker til avvik	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
Uklart regelverk	5,9	26,6	55,6	8,6	3,3
Kompetanse hos skoleeier/kommune	5,9	29,8	55,4	8,2	0,7
Kompetanse hos skoleleder/rektor	4,6	29,0	56,0	9,4	1,0
Dårlig samarbeid mellom skoleeier og skolenivå	22,8	47,6	25,4	4,2	0,0
Rigid og uhensiktsmessig regelverk sett i forhold til den daglige driften i skolen	3,0	23,0	46,4	18,4	9,2
Ulik lovforståelse hos fylkesmann og kommune	8,8	36,2	45,9	7,2	2,0
Ressursmangel	5,9	20,0	30,2	24,6	19,3

Tabell 2.3 viser at skoleeierne mener at det er særlig ressursmangel som er årsak til mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i lov eller i medhold av lov eller forskrift. Nærmere 45 prosent mener at ressursmangel i stor eller i svært stor grad er årsak til avvik i kommunene. Dernest mener rundt 30 prosent av skoleeierne i stor eller svært stor grad at et rigid og uhensiktsmessig regelverk sett i forhold til den daglige driften i skolen gir avvik. Kompetanseaspekt og et uklart regelverk oppleves jevnt over i noen grad til å være årsak til avvik, mens det er få som mener at avvik skyldes et dårlig samarbeid mellom skoleeier og skoleleder.

2.3.1 Årsak til avvik – kompetanse og ressursmangel

I intervjudelen kommer det klart fram at det er store sprik i kompetanse hos skoleeiere. Ofte knyttes dette til kommunestørrelse, hvor småkommuner har større utfordringer i så henseende



Figur 2.1 Skoleeiers vurdering om kompetanse hos skoleeier er i stor eller i svært stor grad årsak til avvik fordelt på kommunestørrelse (prosent, signifikant forskjell på 0.01-nivået)

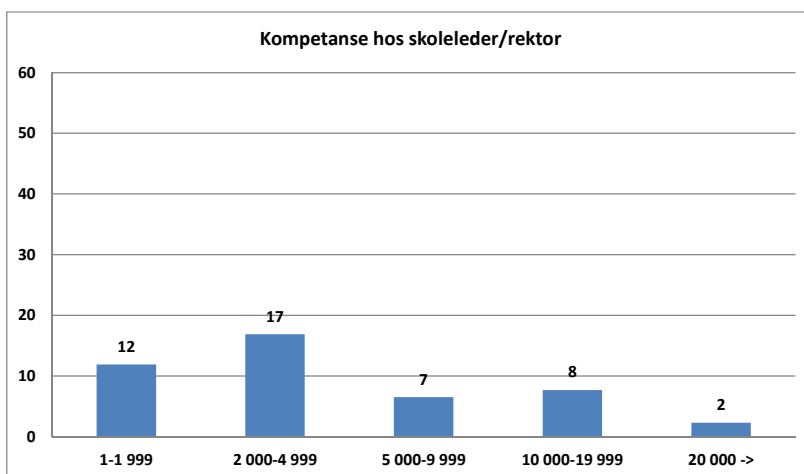
Figur 2.1 viser andel av skoleeiere som i stor eller i svært stor grad har ment at kompetanse hos skoleeier/kommune er årsak til at fylkesmannen finner avvik. Det kommer klart fram at dette oppleves mer relevant for kommuner med mindre enn 5000 innbyggere, mens det er kun 2-3 prosent av skoleeierne i kommuner med over 5000 innbyggere som mener i stor eller i svært stor grad er årsak til avvik på opplæringsområdet. En representant fra fylkesmannen beskriver det slikt:

XX kommune, har alt greit på skoleeier nivå. De gir retningslinjer, de involverer seg i skolen. Det er en stor kommune med god bemanning på rådmannsnivå. Kommuner med bare rundt tusen innbyggere har ikke mulighet til det. De gjør så godt de kan, men de er veldig avhengig av hvilke folk de har på kommune nivået. (...) Det står jo i loven at det skal være skolefaglig kompetanse på nivået over skolen, men ofte er det slik at rådmannen har alt fra vogge til grav. Fra helsesøster til sykehjem. Samme menneske som sitter med det. Og da er det klart at det er begrenset hva de greier. (Representant fra fylkesmannen).

Dette sitatet viser de utfordringene som småkommunene sliter med. De skal forvalte et mangfoldig lovverk og de kan dermed ikke være

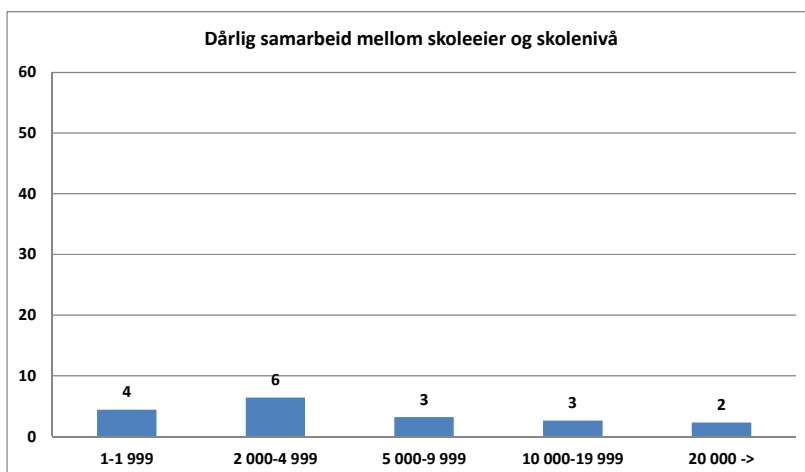
ekspert på alt. I større kommuner har de ofte større bemanning på skoleeiersiden og også lettere tilgang på kompetent personale. *Det er ikke vond vilje, det er mangel på kunnskaper og kompetanse og da må vi gi dem det* (Representant fra fylkesmannen).

Manglende kompetanse på skoleeiernivå påvirker situasjonen på skoleledernivå. En representant fra fylkesmannen påpekte at *Når kommunen har delegert til rektor så må kommunen ha forsikret seg om at rektor kan det her med enkeltvedtak. At hun kan lovverket og at hun kan forvaltningsloven.* Dersom skoleeier ikke innehar tilstrekkelig skolefaglig kompetanse, står skoleledere alene i å tolke og forvalte lovverket. En rektor i en kommune med under 5000 innbyggere fortalte: *Jeg er inne på utdanningsdirektoratets sider jevnlig for å se på om det er noe nytt. Det er ingen jeg kan ringe til her i kommunen hvis det er noe jeg lurer på.*



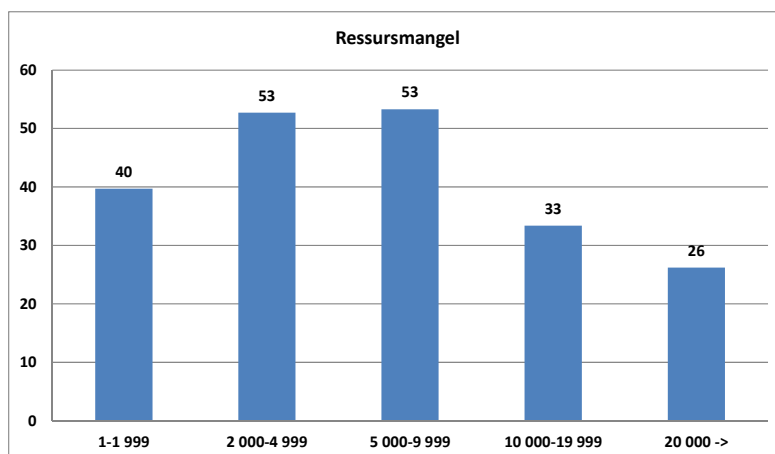
Figur 2.2 Skoleeiers vurdering om kompetanse hos skoleleder/rektor er i stor eller i svært stor grad årsak til avvik fordelt på kommunestørrelse(prosent)

Figur 2.2 viser andel av skoleeiere som i stor eller i svært stor grad har ment at kompetanse hos skoleleder/rektor er årsak til avvik. Det er en tendens (men ikke et signifikant resultat), men ikke like sterk som i forrige figur til at småkommuner opplever dette som mer relevant enn større kommuner.



Figur 2.3 Skoleeiers vurdering om dårlig samarbeid er i stor eller i svært stor grad årsak til avvik fordelt på kommunestørrelse (prosent).

Figur 2.3 viser at skoleeiere både i små og store kommuner vurderer at samarbeid mellom skoleeier og skolenivå i liten grad er årsak til avvik. Forskjellene er ikke store og det er få som mener at dette er årsak til avvik i stor eller i svært stor grad.



Figur 2.4 Skoleeiers vurdering om ressursmangel er i stor eller i svært stor grad årsak til avvik fordelt på kommunestørrelse (prosent, signifikant forskjell på 0.01-nivået).

Det vi kan lese ut fra figur 2.4 er for det første at det er en stor andel av skoleeiere generelt sett som mener at ressursmangel i stor eller i svært stor grad er årsak til avvik på opplæringsområdet. Figuren viser i at det er flere skoleeiere i kommuner med færre enn 10 000 innbyggere som mener dette i stor eller svært stor grad enn skoleeiere i kommuner med over 10 000 innbyggere.

I tillegg til kommunestørrelse kan også organisasjonsmodell gi utslag på hva skoleeiere vurderer er årsak til avvik.

Tabell 2.4 Skoleeiernes antakelser om årsaker til avvik fordelt på kommunens organisering (t-test)

	Organiseringsmodell	N	Gj.snitt	SD	t-verdi
Kompetanse hos skoleeier/kommune	To-nivå	177	2.77	.72	2,1*
	Tre-nivå	118	2.58	.73	
Kompetanse hos skoleleder/rektor	To-nivå	177	2.80	.76	1,9
	Tre-nivå	120	2.63	.70	
Dårlig samarbeid mellom skoleeier og skolenivå	To-nivå	177	2.25	.82	3,6**
	Tre-nivå	120	1.93	.72	
Ressursmangel	To-nivå	176	3.35	1.2	0,9
	Tre-nivå	119	3.23	1.2	

*Signifikante forskjeller mellom diagnosegruppene på 0,05-nivået (t-test)

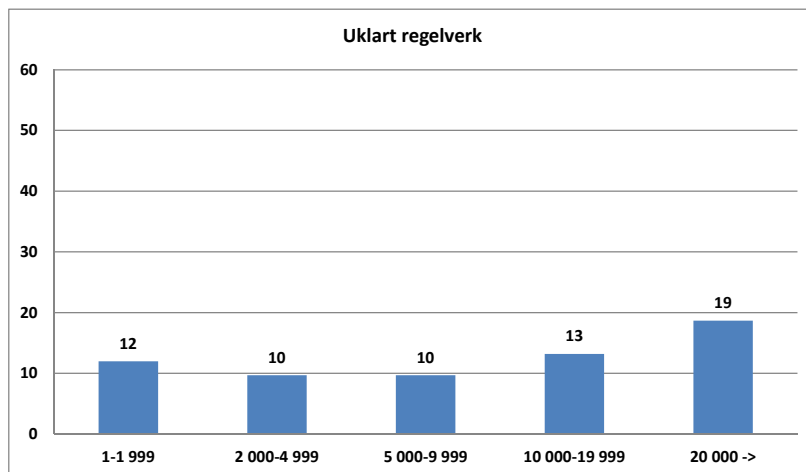
**Signifikante forskjeller mellom diagnosegruppene på 0,01-nivået (t-test)

Tabell 2.4 viser at generelt sett så vurderer skoleeiere i kommuner med to nivåmodell at kompetanse hos skoleeier, skoleleder, dårlig samarbeid og ressursmangel i større grad er årsak til avvik enn hva skoleeiere i kommuner med en trenivåmodell vurderer. Dette ser vi ved at gjennomsnittsverdiene er høyere hos skoleeiere i kommuner med tonivåmodell. Imidlertid er det bare på spørsmålene om kompetanse hos skoleeier og spørsmålet om dårlig samarbeid hvor forskjellen er så stor at den er signifikant. Det vil si at skoleeiere i kommuner som har organisert grunnskolesektoren i en tonivåmodell vurderer i større grad enn skoleeiere i kommuner med trenivåmodell at kompetansen til skoleeier er årsak til avvik. Likeledes vurderer skoleeiere i tonivå-kommuner at dårlig samarbeid mellom skoleeier og skoleleder er årsak til avvik i større grad enn skoleeiere i trenivåkommuner.

2.3.2 Årsak til avvik – lovforståelse og lovforklaring

Årsaken til avvik kan skyldes uklart regelverk som er lite tilgjengelig for skoleeiere. Dersom vi ser på skoleeiernes vurdering viser tabell 2.3 som er vist tidligere, at det bare er rundt 12 prosent som mener at dette i stor eller svært stor grad er årsak til avvik.

Figur 2.5 viser at det er noen forskjeller mellom skoleeiere i denne vurderingen sett i forhold til kommunestørrelse, men forskjellen er ikke tilstrekkelig stor nok til å si at den er signifikant.



Figur 2.5 Skoleeiers vurdering om uklart regelverk er i stor eller i svært stor grad årsak til avvik fordelt på kommunestørrelse (prosent).

Mange av avvikene som blir påpekt omhandler §13-10 i opplæringslova hvor det står at kommunene skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylt. Kommunene og fylkesmannsembetet har ikke alltid samme oppfatninger om hvordan et slikt system skal se ut og hva et slikt system innebærer. Her er noen sitater fra skoleeiere:

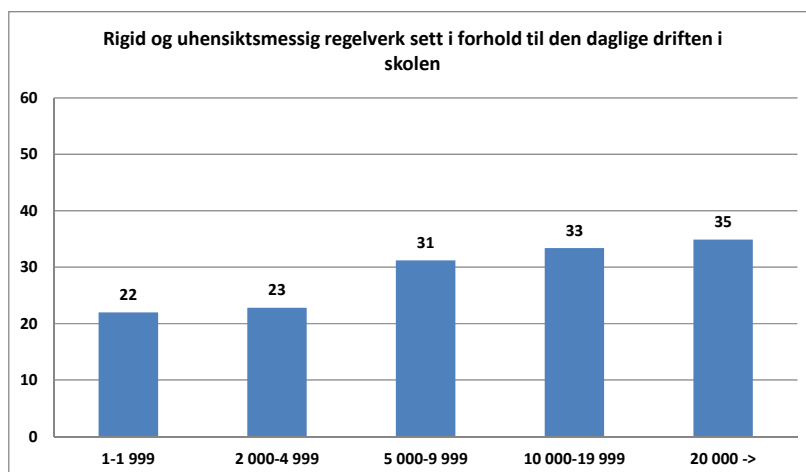
“Fylkesmannen har ei forståing av kvalitetssystemet som er slik at når ein bare får eit lite avvik på at ein elev ikkje hadde fått ny sakkunnig vurdering om at eleven ikkje hadde rett til spesialundervisning, så fekk også kommunen avvik på at ein ikkje hadde eit tilfredsstillande avvikssystem. Og i den nemnde saka, så var alle vel forente om at eleven ikkje hadde slik rett lenger, eleven, foreldra , skulen, PPT. Det blir for mykje flisespikkeri og byråkrati, og ikkje det som er føremålet med tilsyn, nemleg å avdekka vesentlege manglar og å læra.”
(Skoleeier)

“Tilsynsrapporten etterlyser skolens internkontrollsystem etter §13-10, vi opplever at vi har et internkontrollsystem som er en del av kommunens overordnet hmsk-system. I skolesektoren har system for krav-indentifisering og kontroll av krav-oppfyllelse etter fagrelaterte lover. Vi har prøvd å vise dette i tilsynet, men opplevde liten forståelse fordi vårt system ikke var 100% likt til den som blir beskrevet i veilederen til direktoratet. Det bør være rom for egenutviklede systemer som ivaretar lovkravet og som gir kommunene mulighet til å ha et samlet felles system for internkontroll på tvers av sektorer.” (Skoleeier)

Likeledes er det flere representanter i småkommuner som mener avvik relatert til skriftliggjorte rutiner (§13-10) ikke er like relevant for dem som for større kommuner. To representative eksempel er

“Fylkesmannen konkluderte med at skoleeier ikke har gode nok rutiner ifht. oppl. § 13-10. andre ledd. Krav til skriftlige systemer er antakelig mer aktuell i store kommuner. I små kommuner som vår er det bedre muligheter for å ha oversikt over forhold ved skolene på andre måter. Tror vi har hyppigere kontakt med alle skolene og er mer i løpende dialog med samtlige skoleledere.” (skoleeier)

“Kommunen er ikkje av dei største. Vi har god oversikt og kontroll i praksis. Regelverket er likt for Oslo og Røst, for så vidt ei trygghet, men på enkelte område fullstendig meiningslaust.” (Skoleeier)



Figur 2.6 Skoleeiers vurdering om rigid og uhensiktsmessig regelverk er i stor eller i svært stor grad årsak til avvik fordelt på kommunestørrelse (prosent).

Figur 2.6 gir ingen indikasjoner på at kommunestørrelse er avgjørende for skoleeiers vurdering om at et rigid og uhensiktsmessig regelverk sett i forhold til den daglige driften i skolen er årsak til avvik. Figur 2.6 gjenspeiler derimot tabell 2.3 hvor det er en stor andel av skoleeierne – mellom 22-35 prosent – som mener at et rigid og uhensiktsmessig regelverk er årsakene til avvik på opplæringsområdet.

Det er mange skoleeiere som opplever at avvikene ikke er reelle, men fordi de ikke er skriftliggjort, kommer avvikene på grunn av flisespikkeri og detaljbyråkrati fra Fylkesmannens side:

“Noen av avvikene var etter vår mening "flisespikkeri". F.eks ved vedtak om spesped timer stod det ikke spesifikt HVOR klagen skulle sendes. Dette gav avvik. Eller kommunen fikk påvist avvik, ikke fordi ting IKKE ble gjort, men fordi vi ikke hadde DOKUMENTERT hva vi hadde gjort.” (Skoleeier)

“Nokre av avvika var ikkje knytte til reelt negativ effekt for brukar, men knytt til formuleringsmessige tilhøve i skriftlege dokument” (skoleeier)

“En del av de sakene fylkesmannen påpekte var på plass, bare ikke skriftliggjort.” (skoleeier)

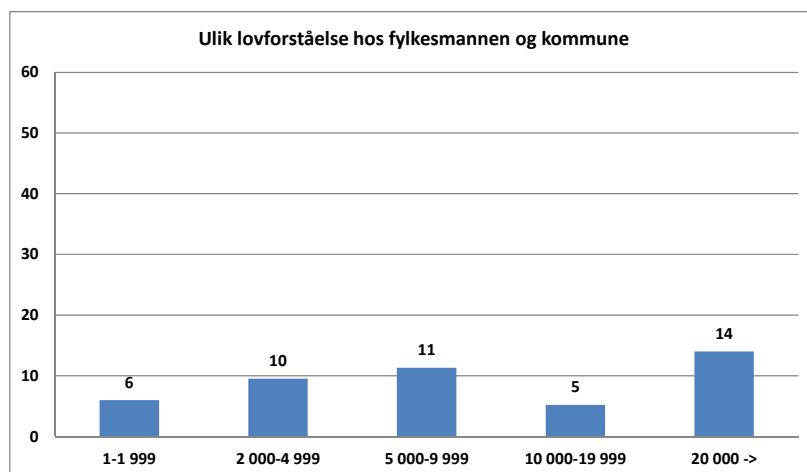
Flere kommuner mener at Fylkesmannens tilsynsrapporter er unyanserte fordi de bare er opptatt av avvik og en skiller ikke mellom vesentlige og mindre vesentlige avvik. Dette oppleves som å gi et unødvendig negativt bilde av opplærings situasjonen i grunnskolen i kommune. To skoleeiere skriver:

“Det skilles ikke mellom vesentlig og mindre vesentlig når avvik rapporteres. Fremstillingen av avvikene gir et skjevt virkelighetsbilde av situasjonen i kommunen. Det påpekte også fylkesmannen muntlig ved gjennomgangen, men det ble ikke kommentert i den skriftlige rapporten.” (skoleeier)

“Vi synes det er frustrerende at Fylkesmannen kun skal registrere og påpeke avvik og ikke ta med de positive tingene som gjøres. Det bryter ned vårt grundige arbeid med å finne gode resultater og sørge for omdømmebygging i kommunen” (skoleeier)

Det er også enkelte skoleeiere som har en annen lovforståelse enn Fylkesmannen og kan til dels oppleve en viss arroganse fra tilsynsmyndighetens side:

“Det ser for meg ut til at Fylkesmannen er på siden mht til å fortolke loven på riktig måte. Hvorfor forstås samme tekst ulikt at Fylkesmannen og politikerne på Stortinget? Fylkesmannen = arroganse! Sitat fra Fylkesmannen v/ Utdanningsdirektøren: “Det er Fylkesmannen som er delegert myndighet til å forstå loven på rett måte”. Hadde det bare vært så enkelt.... hvorfor har vi da advokater og domstoler?” (skoleeier)



Figur 2.7 Skoleeiers vurdering om ulik lovforståelse er i stor eller i svært stor grad årsak til avvik fordelt på kommunestørrelse (prosent).

I forhold til ulik lovforståelse finner vi relativt små forskjeller i skoleeiers vurderinger, sett ut i fra kommunestørrelse, om dette i stor eller i svært stor grad er årsak til avvik. Jevnt over er det rundt 10 prosent av skoleeierne som mener det i stor eller i svært stor grad.

Tabell 2.5 Skoleeiernes antakelser om årsaker til avvik fordelt på kommunens organisering (t-test)

	Organiseringsmodell	N	Gj.snitt	SD	t-verdi
Uklart regelverk	To-nivå	177	2.79	.81	0,4
	Tre-nivå	117	2.75	.85	
Rigid og uhensiktsmessig regelverk sett i forhold til den daglige driften i skolen	To-nivå	174	2.97	.89	-2,1*
	Tre-nivå	120	3.21	1.0	
Ulik lovforståelse hos fylkesmann og kommune	To-nivå	177	2.50	.78	-1,3
	Tre-nivå	120	2.63	.87	

*Signifikante forskjeller mellom diagnosegruppene på 0,05-nivået (t-test)

Dersom vi ser på skoleeiernes vurdering av at lovforståelse og lovforklaring er årsak til avvik ut fra organiseringsmodell av grunnskolesektoren i kommunen, viser tabell 2.5 at skoleeiere i en

trenivå-kommune i større grad mener at et rigid og uhensiktsmessig regelverk er årsak til avvik enn hva skoleeiere i tonivå-kommuner gjør. For de to andre forholdene i tabell 2.5 er det ingen forskjeller i vurdering mellom skoleeierne i tre- og to-nivå-kommuner.

Det er her gjengitt en del sitater som viser et misforhold mellom skoleeiers og Fylkesmannens forståelse av situasjonene i kommunene. Samtidig må vi ikke glemme at de aller fleste opplever at Fylkesmannen gir et godt bilde av situasjonen og det er bare på enkelte områder at noen skoleeier ytrer kritikk. Jevnt over uttrykker skoleeiere seg positivt til tilsyn selv om en ikke alltid er hundre prosent enig:

“Det er noe ulike tolkninger og praktiseringer av lover og forskrifter. Flere veier til samme mål. Generelt er tilsyn meget positivt ut i fra at vi for satt fokus på spesielle områder.”
(skoleeier)

2.4 Lukking av avvik

Av deltakerkommunene i denne undersøkelsen var det bare 13 som ikke hadde hatt tilsyn på opplæringsområdet de siste fem år. 94 (29,8 prosent) hadde hatt ett, mens de resterende 208 kommunene (66 prosent) hadde hatt flere tilsyn på opplæringsområdet de siste fem årene.

Tabell 2.6 *Andel kommuner med avvik (prosent, n=302)*

	Nei	Ja	Ja, men ikke ved alle tilsynene (dersom flere)
Påpekte FM avvik i din kommune dvs mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i lov eller i medhold av lov eller forskrift?	9,6	62,3	28,1

Tabell 2.6 viser at kun litt under 10 prosent av kommunene ikke har hatt avvik når Fylkesmannen har hatt tilsynsbesøk. Imidlertid oppgir nesten 30 prosent at de ikke har hatt avvik ved alle tilsynene når de har hatt flere enn ett tilsyn på opplæringsområdet de siste fem år.

Fylkesmannen har ikke noen direkte oppfølging av tilsyn utover at de etterspør dokumentasjon for utbedring av avvik. Det hender at Fylkesmannen gjennomfører oppfølgingstilsyn, men det skjer unntaksvis. En representant for fylkesmannen påpekte at i og med at de var klageinstans for blant annet spesialundervisning fikk de indikasjoner på hvordan kommunen arbeidet via dette. Det vil si at dersom det kom klager fra foreldre om brudd på opplæringsloven fikk de informasjon om eventuelle gjentatte avvik. Imidlertid opplever informantene fra Fylkesmannsembetet at kommunene arbeider seriøst med å lukke påpekte avvik og merknader og ser ikke behov for oppfølgingstilsyn eller sanksjonsmuligheter. Dette inntrykket får ytterligere feste i svargivingen til skoleeierne: Skoleeierne fikk i den nettbaserte undersøkelsen spørsmål om hvor enig de var i følgende påstand: *“Dersom Fylkesmannen påpeker avvik på opplæringsområdet vil min kommune gjøre alt for å lukke det avviket.”* Hele 85 prosent av skoleeierne var helt enig i denne påstanden og 98 prosent var delvis enig eller helt enig (jfr tabell 2.1). Dette gir et inntrykk av at kommunene arbeider seriøst med å lukke de avvik som blir påpekt.

Tabell 2.7 Andel kommuner som har lukket de påpekte avvik (prosent, n=291)

	Ja	Ja, men bare delvis	Nei
Har din kommune lukket de avvik som FM har påpekt?	79,7	17,6	2,4

Tabell 2.7 viser at nærmere 80 prosent har lukket de avvik som Fylkesmannen har påpekt. Av de som svarer at avvikene ikke er eller bare delvis er lukket så utdyper 43 av kommunene i et oppfølgingsspørsmål at dette skyldes at de ikke har fått tid til å lukke avviket, men de er på vei. Ofte var dette avviket knyttet til kommunens mangel på forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylt. En typisk tilbakemelding på dette spørsmålet er:

“Avvik om kvalitetssystem etter § 13-10 er under utarbeiding som del av større kvalitetssikringsystem i kommunen. Tilbakemelding er gitt med framdriftsplan for dette arbeidet” (skoleeier)

Enkelte kommuner oppgir at avviket skyldes en interkommunal pedagogisk-psykologisk tjeneste som er underlagt et eget styre og dermed utenfor kommunens kontroll. Lukking av avvik er derfor avhengig av flere kommuner og ikke noe kommunen kan gjøre på egenhånd. En kommune ga følgende tilbakemelding:

“Avviket gikk på for lang ventetid for elever som er oppmeldt til PP tjenesten. Vi har en interkommunal PP tjeneste og derfor må alle kommunene være enige om tiltak som skal lukke avviket. Jeg regner med at de deltagende kommuner vil kunne lukke avviket i løpet av våren 2011” (skoleeier)

Tre av kommunene koblet manglende lukking av avvik til kommunenes manglende ressurser og organisering av grunnskolesektoren i kommunen:

“Kommunen har hatt vakanse i stillingen som skolefaglig rådgiver. Rådmannen har ikke maktet å følge opp arbeidet med å lukke avvikene som gikk på om kommunenivået hadde nødvendig dokumentasjon på at undervisningen ble gjennomført i samsvar med gjeldende lover og forskrifter.”

Resultatene som kommer fram i den nettbaserte undersøkelsen gjenspeiler godt inntrykket fra intervjuundersøkelsen. Både på skoleeier og skoleledernivå er det enighet om at kommunene gjør det de kan for å lukke avvik. Både for å gi et godt tilbud og for at kommunenes innbyggere skal ha tillit til kommunens arbeid. En skoleeier utalte:

For oss er det prestisje i det her. Vi vil at det skal være orden i vårt bo. Vi vil jo ikke at det skal finnes feil. Så jeg tror nok at enhver kommune vil bestrebe seg på å lukke avvik. Det er jo en enorm energilekkasje og stjeler jo mye ressurser dersom foreldre skal ha mistillit til om vi gjør ting rett. (skoleeier)

Og likeledes forteller en rektor følgende:

Nå samarbeider jeg tett med to andre ungdomsskoler og de har hatt også tilsyn på spesialundervisning og det inntrykket jeg har fått fra de skolene også er at når de får avvik på noe, så prøver å tette igjen så fort som mulig. (Rektor)

I denne undersøkelsen er alle informanter – både i intervju- og spørreskjemaundersøkelsen samstemte i at kommunene jobber samvittighetsfullt med å lukke de avvik som fylkesmannen påpeker.

Tabell 2.8 Kommunenes oppfatning om det forekommer avvik i dag (prosent, n=293)

	Ja	Ja, men færre enn tidligere	Ja, men på andre områder	Nei
Dersom Fylkesmannen hadde kommet for å gjennomføre et oppfølgingstilsyn på opplæringsområdet i dag. Ville de ha funnet avvik?	5,8	17,6	28,0	38,9

Tabell 2.8 viser at mange skoleeiere mener at fylkesmannen vil finne mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i lov eller i medhold av lov eller forskrift dersom de hadde gjennomført et oppfølgingstilsyn. Men det er kun rundt 6 prosent som svarer ja uten forbehold på dette spørsmålet. Rundt 18 prosent mener at de i så fall ville finne færre avvik, mens 28 prosent mener Fylkesmannen ville ha funnet avvik på andre områder. Rundt 39 prosent av skoleeierne mener at det ikke lenger er avvik på opplæringsområdet. Denne tabellen gir dermed inntrykk av at skoleeierne mener at de i stor grad har lukket de avvik som tilsynsmyndigheten tidligere har avdekket.

Dette stemmer med Fylkesmennenes inntrykk. På spørsmål til representantene fra fylkesmannsembetets om skoleeier arbeidet for lukke påpekte avvik svarte en:

Jeg opplever at de gjør det. For vi har hatt kommuner vi har hatt tilsyn med på spesialundervisning som fikk avvik og ved nytt tilsyn så har de rettet det opp. Og når de nå gir oss eksempler på sakkyndig vurdering og enkeltvedtak og sånt, så er det i tråd med loven. Så jeg har ikke noen grunn til å tro noe

annet en at kommunene lukker avvik (Representant fra fylkesmannen).

Samtidig erkjenner flere av informantene at det vil også forekomme avvik i framtiden. Dette knyttes ikke til at for det første er det personer som er ansvarlig for å forvalte lovverket og en kan aldri utelukke manglende kompetanse i kommunene. For det andre mener flere at fordi systemrevisjonsmetoden fokuserer på system, dokumentasjon og detaljer vil det alltid forekomme avvik.

Om vi holder på i hundre år så vil vi finne avvik om vi ser på kommunens system. For som sagt for kommuner med tusen eller to tusen innbyggere, den bemanningen i kommunen er så liten. De tenker som så at 'det der ordner skolene det tar de seg av. Det her er sikkert bra' uten at de sjekker og kontrollerer noe som helst. (Representant fra fylkesmannen).

3. Oppsummering og diskusjon

Forutsetningen for denne undersøkelsen var at det er gjennomført fire nasjonale tilsyn på opplæringsområdet i perioden 2006 til 2009. Resultatene fra de nasjonale tilsynene har vært urovekkende i og med det ble funnet avvik i svært mange kommuner og det var ingen reduksjon i funn av avvik fra 2006 til 2009. Samtidig er det mye de samme avvik som går igjen og det er særlig avvik knyttet til kravet til å ha et forsvarlig system (opplæringsloven § 13-10 andre ledd).

Resultatene i denne undersøkelsen gir et litt annet bilde av resultatene fra de nasjonale tilsynene. Det er en unison oppfatning at skoleeier arbeider seriøst med å lukke de avvik som Fylkesmannen påpeker og denne undersøkelsen gir absolutt et inntrykk at skoleeiere og skoleledere arbeider hardt for å lukke avvik som blir påpekt av Fylkesmannen. Dette kan se ut som et paradoks i og med at ved de nasjonale tilsynene avdekkes det like mange avvik som ved tidligere tilsyn og det er ingen tydelig tendens til bedring. Da vi tok opp denne problemstillingen i intervjuene kommenterte representantene fra fylkesmannsembetet at dette kan skyldes at det ikke er de samme kommunene som det blir ført tilsyn med ved Nasjonale tilsyn. De velger ut tre til fem kommuner og det er ikke de samme hvert år.

Tidligere undersøkelser viser til at avvik skyldes i all hovedsak at skoleeier mangler kjennskap til regelverket og det viser seg i manglende skriftliggjorte rutiner samt mangel i konkret mangel på oppfølging i kommunikasjon og skoleverket. Dette får på mange måter støtte også i denne undersøkelsen, men skoleeiere påpeker at den viktigste årsaken til avvik er ikke lav kompetanse i kommunen eller uklart regelverk, men ressursmangel og et rigid og uhensiktsmessig regelverk sett i forhold til den daglige aktiviteten i skolen. Det er ikke bare et rigid regelverk, men også en rigid tolkning av regelverket fra Fylkesmannens side ved tilsynsbesøkene.

Årsakene til avvik oppleves ulikt for store og små kommuner, samt i kommuner med ulik organisering av grunnskolesektoren. I småkommuner ser man kompetanse hos skoleeier som i større grad å

være en årsak til avvik enn i større kommuner. En slik forskjell ser vi også mellom kommuner som har organisert grunnskolesektoren i en tonivå- eller trenivå-modell. Manglende kompetanse hos skoleeier oppleves i større grad å være en årsak til avvik i tonivå-kommuner enn i trenivå-kommuner. Det kan være en større avstand mellom skoleeier og skolenivå i to-nivåkommuner enn i trenivåkommuner og det er klart flere skoleeiere i tonivå-kommuner enn i trenivåkommuner som oppgir at dårlig samarbeid mellom skoleeier og skolenivå er årsak til avvik.

En del av kritikken mot tilsynet er at skoleeiere ofte opplever tilsynet som flisespikkeri, lite relevant for opplæringstilbudet til barna i kommunen og at tilsynet blir unyansert når det ikke skilles mellom grove og mindre grove mangler på oppfyllelse av krav gitt i eller i medhold av lov eller forskrift. En del av dette kan skyldes metoden for tilsynsarbeidet. Systemrevisjon fokuserer på det formelle og systemet og ikke på innholdet i skolen. Sitatene fra skoleeierne i denne undersøkelsen indikerer at det er mange som ikke direkte ser sammenhengen mellom avvik på systemnivå og den praktiske skoledagen for elevene i kommunen. Samtidig oppleves det som frustrerende for enkelte skoleeiere at det bare blir fokusert på mangler og ikke vist hva som fungerer bra og hva som er positivt på opplæringsområdet i kommunene. Det kan synes dermed at en del skoleeiere oppfatter tilsyn som mindre relevant for den pedagogiske kvaliteten i skolen. Tilsynet blir mer om det som juristene er opptatt av.

Til tross for dette er hovedinntrykket at både fylkesmenn, skoleeiere og skoleledere ser positivt på fylkesmannens tilsynsarbeid. Dette samsvarer med resultatet fra undersøkelser om kommunenes erfaring og oppfatning av Fylkesmannen (Direktoratet for forvaltning og IKT 2010). Videre er inntrykket at skoleeier arbeider seriøst med å rette opp avvik og mangler på oppfyllelse av krav gitt i eller i medhold av lov eller forskrift. Selv om kommunene får et merarbeid ved tilsynsbesøk synes det store flertallet av kommunene at det er positivt for kvaliteten på opplæringsområdet i kommunen at Fylkesmannen ser dem i korta i ny og ne. Det ser ut til at det til tross for tidligere rapporteringer (jfr Utdanningsdirektoratet 2009) at det

er en tendens til bedring på de områdene de nasjonale tilsynene har fokusert på. Det formelle synes å være mer på plass. Imidlertid er det vanskelig å si noe om kvaliteten på det opplæringstilbudet elever får i skolen har endret seg til det bedre eller til det verre.

Referanser

- Direktoratet for forvaltning og IKT (2010). *Fylkesmannen 2010. En undersøkelse av kommunenes erfaring med og oppfatning av Fylkesmannen*. Rapport 2010:11. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- NOU (2004). *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. NOU 2004:17. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.
- Utdanningsdirektoratet (2006): *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2006*. Oslo: Utdanningsdirektoratet
- Utdanningsdirektoratet (2007): *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2007*. Oslo: Utdanningsdirektoratet
- Utdanningsdirektoratet (2008): *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn med årstimetall*. Oslo: Utdanningsdirektoratet
- Utdanningsdirektoratet (2009): *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2009 og forslag til områder for nasjonale tilsyn*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.