



Evaluering av tilsynsarbeid

Tilsyn på opplærings- og barnehageområdet i perioden 2014 til 2021

November 2022

«Evaluering av tilsynsarbeid. Tilsyn på
opplærings- og barnehageområdet i
perioden 2014 til 2021»

November 2022

Rapporten er utarbeidet for
Utdanningsdirektoratet av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no

Forord

Evalueringen av tilsynsarbeid på opplærings- og barnehageområdet er gjennomført av Deloitte AS på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Evalueringen er gjennomført i perioden november 2021 – november 2022. Line Margrete Johansen har vært prosjektleder for evalueringen, og andre sentrale medlemmer av prosjektteamet har vært Ingrid Kalsnes, Annbjørg Ryssdal, Kristina Enger og Samson Johnsen. Gunnar Husabø har bidratt som ekstern spesialistressurs og kvalitetssikrer.

Evalueringsteamet vil takke alle som har stilt opp som informanter i forbindelse med evalueringen, og som gjennom intervju har delt sine erfaringer og refleksjoner med evalueringsteamet. Dette gjelder både representanter for Utdanningsdirektoratet, statsforvalterne, kommuner, fylkeskommuner og private skoler. Vi vil også takke alle som har tatt seg tid til å svare på spørreundersøkelser i forbindelse med evalueringen.

Takk også til alle som deltok på evalueringsworkshopen høsten 2022 for gode og nyttige diskusjoner og innspill mot slutten av prosessen.

Til slutt ønsker vi å takke Utdanningsdirektoratet for oppdraget, og vår kontaktperson Hannah Kvamsdal for godt samarbeid og god dialog gjennom hele oppdragsperioden.

Bergen, 15. november 2022

A handwritten signature in blue ink, reading "Birte Bjørkelo".

Birte Bjørkelo

Ansvarlig partner

Deloitte AS

Sammendrag

Innledning, bakgrunn og metode

Tilsyn er et virkemiddel statlige myndigheter benytter for å sikre at kommunene og fylkeskommunene (heretter omtalt kun som *kommunene*) og private skoleeiere etterlever lov og regelverk på barnehage- og opplæringsområdet, og tilsynene er ment å skulle bidra til læring og utvikling av tjenestene som grunnlag for økt regeletterlevelse.

Innenfor barnehage- og opplæringsområdet er det Utdanningsdirektoratet som er delegert den overordnede nasjonale, faglige myndigheten for tilsynsarbeid. Det er statsforvalterne som fører tilsyn med offentlige skoleeiere, kommunen som barnehagemyndighet og barnehageeiere i særlige tilfeller. Utdanningsdirektoratet fører selv tilsyn med private skoler.

For å få kunnskap om hvordan statlige tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet gjennomføres og i hvilken grad tilsynene bidrar til å oppnå formålet, har Utdanningsdirektoratet gitt Deloitte i oppdrag å evaluere tilsynsarbeid på barnehage- og opplæringsområdet. Evalueringen dekker både tilsyn med offentlige grunnskoler og videregående skoler, tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet og tilsyn med private skoler. Perioden som er omfattet av evalueringen er årene fra 2014 til 2021, og i tillegg til å belyse dagens tilsynspraksis og erfaringer fra tilsyn som er gjennomført de senere årene, belyses også utviklingstrekk i perioden evalueringen omhandler.

Som del av evalueringen er det gjennomført totalt 117 intervjuer med til sammen 189 personer, i tillegg til fire spørreundersøkelser og en omfattende dokumentanalyse. Kombinasjonen av ulike metoder og datakilder har vært viktig for å sikre både bredde- og dybde, og at både tilsynsmyndighetenes og tilsynsobjektene erfaringer kommer til uttrykk.

Tilsyn som virkemiddel

For å oppnå nasjonale målsetninger på viktige samfunnsområder, har staten ulike virkemidler som kan tas i bruk for å fremme måloppnåelse. Det er vanlig å skille mellom juridiske, økonomiske, pedagogiske og organisatoriske virkemidler som de viktigste statlige virkemidlene.

Juridiske virkemidler, slik som tilsyn, er statens sterkeste virkemiddel for å styre og påvirke kommunene. Tilsyn er imidlertid ikke bare en ren kontroll av etterlevelse av gjeldende regelverk. Særlig de senere årene har det vært en tendens til å se på tilsyn også som et virkemiddel for å hjelpe og støtte kommunene og de private skoleeierne.

At tilsyn kan ha ulike funksjoner og formål, under dette kontroll av regeletterlevelse, og læring og forbedring, gjenspeiles i evalueringen der vi har spurt om både tilsynsmyndighetenes og tilsynsobjektene oppfatninger om hva som er formålet med tilsyn. Vi ser at det er til dels store variasjoner med hensyn til om man ser på virkemiddelet (kontrollen) som et mål i seg selv, om det er målet om økt regeletterlevelse det legges vekt på, eller om det er de langsiktige effektene i form av bedre tjenester til barn og unge man vektlegger som formålet med tilsyn.

Utviklingstrekk

Samlet sett gjennomføres det færre tilsyn i dag enn for noen år siden. Selv om antallet registrerte tilsyn gjennomført av statsforvalterne har gått ned over tid, handler ikke denne nedgangen bare om en reell nedgang i antall tilsyn, eksempelvis som følge av endringer i styringssignal. Ulike praksiser for registrering av gjennomførte tilsyn gjennom årene kan i relativt stor grad ha påvirket omfang av registrerte tilsyn. En faktor som ser ut til å ha påvirket antall tilsyn i betydelig grad de senere årene, er hvordan statsforvalterne har valgt å registrere skriftlige tilsyn med lærernormen. I tillegg har statsforvalter i den tidlige delen av perioden som er under evaluering ofte gjennomført to parallelle tilsyn ved samme skole. Disse er registrert som to separate tilsyn, uavhengig av om det ble utarbeidet en felles tilsynsrapport eller to separate rapporter. Praksisen med å gjennomføre to parallelle tilsyn ved samme skole, er noe man senere synes å ha gått bort fra. Tilsynene som har blitt gjennomført de senere årene omfatter dermed relativt sett flere tilsynsobjekter og kan dermed sies å nå bredere ut. Samtidig må man anta at denne utviklingen innebærer økt ressursbruk per registrerte tilsyn, da det er naturlig å se for seg at det å gjennomføre flere tilsyn ved samme skole var en effektiv praksis. I en presset ressursituasjon, som flere av statsforvalterne viser til, er det dermed ikke unaturlig at det har vært en viss reduksjon i antallet tilsyn. Dette er dermed forhold man bør ta hensyn til i en vurdering av endring over tid når det gjelder antall tilsyn som gjennomføres.

I tillegg har statsforvalterne de siste årene vært gjennom en periode med store omorganiseringer knyttet til sammenslåing av embeter, og til dels stort utskifte av ansatte som er involvert i gjennomføringen av tilsyn. Det er slik vi

ser det ikke unaturlig at dette også er faktorer som har bidratt til reduksjonen i antall tilsyn gjennomført av statsforvalterne. Vi ser også at selv om det samlet sett har vært en reduksjon i antall tilsyn gjennomført av statsforvalterne, har ulike embeter en noe ulik utvikling. Årsakene til dette kan være sammensatte, og handler både om registreringspraksis, pandemi, ressursituasjonen og utskiftning av ansatte som faktorer som kan påvirke. I tillegg prioriterer enkelte embeter tidvis bruk av andre virkemidler enn tilsyn, som for eksempel veiledning, også i tilfeller der risikoen for brudd på regelverket er vurdert som høy. Samtidig blir det også fra flere embeter vist til at de helst skulle gjennomført flere tilsyn, men at ressursituasjonen gjør at dette ikke er mulig.

Risikovurderinger og treffsikkerhet

For at tilsyn skal være et effektivt virkemiddel, og oppleves relevant, er det viktig at tilsyn gjennomføres der det antas å ha størst virkning. Treffsikkerhet er i denne sammenheng et begrep som er tillagt stor vekt fra tilsynsmyndighetenes side.

Både gjennom styringskrav (tildelingsbrevene til statsforvalteren) og i Utdanningsdirektoratets metodehåndbok er det tydeliggjort at tilsyn på barnehageområdet og opplæringsområdet skal være basert på risikovurderinger.

I Metodehåndboken er risiko definert som resultatet av *sannsynligheten* for, og *konsekvensen* av, brudd på regelverket. Både statsforvalterne og Utdanningsdirektoratet gjennomfører årlige risikovurderinger som grunnlag for sin tilsynsaktivitet, herunder både for å bestemme tilsynsobjekt, tilsynstema og innretning på tilsyn. Viktige informasjonskilder som blir lagt til grunn for risikovurderingene er tilgjengelig statistikk og informasjon på området, slik som GSI¹ og BASIL², informasjon fra elevundersøkelsen m.m., samt også mer kvalitativ informasjon slik som henvendelser, klager og medieoppslag. Både på opplæringsområdet og barnehageområdet foregår det en form for områdeovervåkning gjennom året, der meldinger, henvendelser og annet blir registrert i egne skjema som blir brukt som grunnlag i risikovurderingene. Vår evaluering indikerer at statsforvalterne opplever at de har et bedre informasjonsgrunnlag for å kunne gjøre gode risikovurderinger på opplæringsområdet enn på barnehageområdet. Slik vi oppfatter det har dette sammenheng med at det foreligger mer kvantitativ informasjon på opplæringsområdet som kan legges til grunn for risikovurderingene, og at man på barnehageområdet dermed i større grad må basere seg på statsforvalterens kjennskap til den enkelte kommune.

Gjennomgående pekes det på at risikovurderingene er viktige for å sikre treffsikre tilsyn, selv om det også pekes på at man ikke alltid treffer fullt ut. Det er også indikasjoner på at systematikk og kompetanse i gjennomføring av risikovurderinger varierer, og flere gir uttrykk for at det kunne vært hensiktsmessig med mer felles systemer for risikovurderinger, heller enn at det enkelte embete skal ha lokale systemer. Dette mener vi kan være hensiktsmessig for å sikre en systematisk og helhetlig tilnærming til risikovurderinger som er mest mulig lik på tvers av embeter.

Utdanningsdirektoratet har i hovedsak basert seg på å måle treffsikkerhet gjennom å beregne andel brudd på kontrollspørsmål som er undersøkt i tilsyn. Evalueringen viser at både statsforvalterne og direktoratet i hovedsak opplever at tilsyn er treffsikre. Det avdekkes brudd i nesten alle tilsyn som blir gjennomført. Andelen kontrollspørsmål med brudd, varierer imidlertid betydelig. Deloitte vil påpeke at vi mener det er en svakhet at direktoratets måling av treffsikkerhet ikke tar hensyn til *vesentligheten* i bruddene som blir avdekket. Dette bemerkes også av statsforvalterne, som kommenterer at det er forskjeller i alvorlighetsgraden i bruddene.

Det er også en risiko for at indikatoren for treffsikkerhet, dvs. antall/andel brudd, blir et mål i seg selv, og at statsforvalterne vektlegger å gjennomføre tilsyn på områder der det er høy sannsynlighet for å finne brudd for å tilfredsstille styringskrav satt til dem. For å sikre at tilsyn gjennomføres *både* der det er størst sannsynlighet for brudd, *og* der brudd på regelverket har mest negative konsekvenser, bør det i større grad følges opp om tilsynene er rettet mot de regler der konsekvensen av brudd på regelverk er størst.

Videre mener vi at å måle treffsikkerhet på denne måten, kan gjøre det vanskeligere å sikre *riktig virkemiddelbruk* i hvert enkelt tilfelle. Det kan stilles spørsmål ved om antall brudd avdekket i tilsyn som mål på treffsikkerhet er et insentiv for å ikke gjennomføre veiledning før tilsyn, da veiledning i forkant kan innebære at det avdekkes færre brudd i tilsynet.

Vi merker oss videre at flere har vist til at det kan være tilfeller der tilsynsobjektene er «for røde» til at tilsyn er egnet som virkemiddel, herunder om tilsynsobjektet klarer å bruke tilsyn til læring og forbedring, eller om andre virkemidler vil være mer hensiktsmessige. I denne sammenheng er det tydelig at mål og styringskrav på feltet til dels fremstår som å være i konflikt med hverandre. På den ene siden blir tilsynsmyndigheten målt på antall brudd – og da ville det være hensiktsmessig å gjennomføre tilsyn der risikoen er svært høy. På den andre siden opplever mange at formålet med tilsyn

¹ Grunnskolens Informasjonssystem

² Innrapporteringssystem for barnehager

er å sikre læring, og da kan manglende kapasitet til å ta imot og nyttiggjøre seg et tilsyn være et godt argument for å benytte andre virkemidler.

Gjennomføring av tilsyn

Metodehåndboken for tilsyn gir rammene for gjennomføringen av tilsyn, og skal bidra til at tilsyn gjennomføres etter en felles metode og på en ensartet måte. Metodehåndboken deler tilsynene inn i tre ulike faser. For hver av fasene beskrives ulike aktiviteter som enten skal, bør eller kan gjennomføres. Undersøkelsen viser at statsforvalterne i all hovedsak opplever at Metodehåndboken er nyttig, og at den gir tilstrekkelig rom for fleksibilitet i gjennomføringen av tilsyn.

Flere av informantene i evalueringen vektlegger dialog med tilsynsmyndighetene som viktig for å sikre at tilsyn bidrar til læring. Dette handler blant annet om å gjøre avklaringer og sikre felles forståelse tidlig og underveis i tilsynet, og bidra til å øke forståelsen for regelverket og sette retning for videre arbeid i den avsluttende delen av tilsynet. Vi ser imidlertid at de ulike møtearenaene (formøte, åpningsmøte og sluttmøte) som omtales i Metodehåndboken og som kan legges til rette for en slik dialog, benyttes i ulik grad i forbindelse med tilsyn. Dette gjelder både statsforvalterne, som i ulik grad tilbyr slike møter, samt også Utdanningsdirektoratet, som i sine tilsyn med private skoler ikke har praksis for å ha verken formøter eller sluttmøter. Åpningsmøter i forbindelse med stedlige tilsyn har imidlertid blitt arrangert også av Utdanningsdirektoratet.

Særlig oppleves sluttmøter som viktig. Dette skjer i avslutningsfasen av tilsynet, som av mange fremheves som aller viktigst med tanke på å oppnå læring hos tilsynsobjektet. Vektleggingen av avslutningsfasen kan henge sammen med at det er i denne fasen eventuelle brudd lukkes, og forbedringsarbeidet starter. I denne fasen er det flere som ønsker seg mer dialog med tilsynsmyndigheten, blant annet for å kunne forstå regelverket og vurderingene som er gjort. I evalueringen kommer det frem at statsforvalterembetene har svært ulik praksis når det gjelder å tilby slike sluttmøter.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen, mener Deloitte at man bør vurdere tiltak for å sikre at det avholdes viktige og læringsfremmende møter når det er behov for dette. Vi ser videre ingen grunn til at det skal være en annen praksis i Utdanningsdirektoratets tilsyn med private skoler enn i statsforvalternes tilsyn med kommunene. Også de private skolene viser i mange tilfeller til ønske om og behov for møtearenaer i tilsynsprosessen, og med mulighet for økt bruk av digitale møter mener vi at Utdanningsdirektoratet bør revurdere sin praksis med å ikke tilby formøter og sluttmøter i sine tilsyn.

Deloitte merker seg også at representanter for tilsynsmyndigheten vegrer seg for å bruke førveiledning fordi dette kan redusere antall brudd som avdekkes i tilsynet, og dermed også en reduksjon i treffsikkerheten ettersom den måles i andel avdekkede brudd på kontrollspørsmål. Dette mener vi er en uheldig konsekvens av hvordan treffsikkerhet i tilsyn måles per i dag, og sett i lys av viktigheten av møtepunkt og dialog som kommer frem, vil vi understreke at Utdanningsdirektoratet bør se nærmere på disse forholdene, og sikre at man benytter virkemidler som har effekt med tanke på å oppnå læring og varige endringer av praksis, også når dette innebærer en lavere andel kontrollspørsmål med brudd.

Tilsynsmyndighetene innhenter i liten grad systematiske tilbakemeldinger fra tilsynsobjektene om hvordan de har opplevd gjennomførte tilsyn. Evaluering av tilsynsarbeidet og det enkelte gjennomførte tilsyn vil slik vi ser det kunne være en sentral del av Utdanningsdirektoratets og statsforvalternes forbedringsarbeid når det gjelder tilsyn. Gjennom systematisk å etterspørre tilbakemeldinger fra tilsynsobjektene vil mange av tilbakemeldingene og erfaringene som fremkommer i denne rapporten kunne rettes direkte mot tilsynsmyndigheten og benyttes inn i et kontinuerlig forbedringsarbeid. Det kan gjerne tilrettelegges for like eller lignende systemer på tvers av tilsynsmyndighetene, som gjør det mulig å se erfaringer og tilbakemeldinger på tvers.

Læring og effekter av tilsyn

I oppdraget til statsforvalterne er det en uttrykt forventning om at tilsyn skal bidra til læring og forbedring. Dette fremgår av tildelingsbrevets mål for 2022, som et mål som gjelder for alle statsforvalternes tilsyn med kommunene – på alle områder. Det finnes imidlertid i liten grad informasjon om hvorvidt tilsyn fører til varige endringer i praksisen hos tilsynsobjektene, og hvorvidt man faktisk oppnår økt regeletterlevelse gjennom tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet.

I forbindelse med evalueringen har vi undersøkt hvorvidt det er mulig å se effekter av gjennomførte tilsyn innenfor temaet skolemiljø/psykososialt miljø når det gjelder andel elever som i Elevundersøkelsen opplyser at de blir mobbet. Analysene viser at det er en tendens til at skoler som har hatt tilsyn får bedre resultater på Elevundersøkelsen, men det er ikke mulig å si at det foreligger sikre sammenhenger.

Evalueringen viser likevel at det er en utbredt oppfatning at tilsyn virker, og at tilsyn er nyttig med hensyn til læring og endring av praksis. Samtidig er det en rekke ulike faktorer som kan påvirke hvor godt tilsyn virker, og hvor nyttige tilsyn oppleves å være. Det er med andre ord en rekke forutsetninger som ifølge informantene i evalueringen må være til stede for at tilsyn skal ha den ønskede virkningen. Blant disse er dialog mellom tilsynsmyndigheten og tilsynsobjektet, som blir opplevd som svært viktig for læring, forståelse og samlet utbytte av tilsyn. Veiledning i tilknytning til tilsyn oppleves å bidra til å øke læringseffekt og utbytte. Videre må det foreligge *tillit* mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt, som bidrar til at tilsynsobjektet både er villig til å vise frem sine feil, og stoler på tilsynsmyndighetens konklusjoner. Tilsynet må også oppleves som relevant for tilsynsobjektet, og «timingene» bør være slik at ikke belastningen blir større enn nødvendig. Statsforvalterens kompetanse må være god, og det vises spesielt til viktigheten av at juridisk kompetanse kombineres med skolefaglig eller barnehagefaglig kompetanse. Dette punktet er tett relatert til det som handler om tillit. Flere har også fremhevet at tilsynsobjektets innstilling til tilsyn er viktig, og da særlig tilsynsobjektets innstilling til læring og utvikling, og det å «bli sett i kortene».

På den andre siden, som mulige hindringer for læring og endring, fremheves fraværet av faktorene som er nevnt over. I den sammenheng vises det blant annet til erfaringer med «ovenfra-og-ned»-holdning fra tilsynsmyndighetens side, manglende dialog og en opplevelse av at tilsynsmyndigheten ønsker å finne flest mulig feil, og er ute etter å «ta noen».

Det å legge til rette for dialog med tilsynsobjektet, mener vi vil være et viktig grep for å styrke forutsetningene for at tilsyn skal virke. Dette handler blant annet om å sikre at arenaer for dialog i forbindelse med tilsyn er til stede. Samtidig er det tydelige indikasjoner på ulike praksis når det gjelder dialog og møtearenaer både mellom og innad hos tilsynsmyndighetene. For å få innsikt i disse utfordringene, og arbeide med kontinuerlig forbedring, mener vi det er svært viktig at det etableres systemer for evaluering av tilsyn, der tilbakemeldinger fra tilsynsobjektet innhentes på en systematisk måte.

Evalueringen viser at det er ulike praksis og ulike vurderinger når det gjelder bruk av veiledning i sammenheng med tilsyn, særlig når det gjelder om veiledning kan og bør være del av et tilsyn. Vi merker oss også at begrepet tillegges ulikt innhold, herunder blant annet om det er snakk om veiledning som rådgivning, veiledning som informasjon om regelverk eller veiledning i form av mer generell dialog. Vi mener det er viktig med høy bevissthet om hva man sikter til når man snakker om «veiledning», og at man i økt grad bør være eksplisitt på hva man sikter til og ikke ta for gitt at alle andre har samme forståelse, noe evalueringen viser at man *ikke* har. Samtidig mener vi det er indikasjoner på at ulike definisjoner av begrepet ikke forklarer hele forskjellen når det gjelder ulike vurderinger av hvorvidt veiledning kan og bør være en del av tilsyn. Veiledning som del av tilsyn er omtalt i Metodehåndboken som en mulig tilnærming, og statsforvalterne synes å ha ganske ulike forståelse av hva som ligger av muligheter og begrensninger i denne tilnærmingen. Her er det slik vi ser det svært viktig med en avklaring, og vi mener i den forbindelse at statsforvalterne bør involveres for å tydeliggjøre både hvordan de erfarer at veiledning kan brukes på en hensiktsmessig måte, og hvor grensen bør gå med tanke på hvilken veiledning som ikke kan gis.

Konklusjon og anbefalinger

Evalueringen viser at tilsyn bidrar til læring og forbedring av praksis, men at grad av læring er avhengig av en rekke forhold – både hos tilsynsmyndighetene og tilsynsobjektene. Fordi tilsyn er en kompleks intervensjon, kan en ikke forvente entydige bilder når det gjelder effekter av tilsyn. Tilsyn vil alltid til en viss grad være avhengig av hvem som er tilsynsfører, hvem som er ansvarlig hos tilsynsobjektet, og i hvilken grad en opplever at endringer er avhengig av organisasjonens kapasitet for læring. Evalueringen viser også til dels store variasjoner i gjennomføringen av tilsyn, og svært ulike erfaringer fra tilsynsobjektens side.

Basert på datagrunnlaget som presenteres i rapporten, og våre vurderinger og konklusjoner basert på dette, kommer Deloitte med flere anbefalinger som vi mener kan medvirke til at tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet i enda større grad kan bidra til læring og varige endringer som grunnlag for økt regeletterlevelse og dermed bedre tjenester til barn og unge. Våre anbefalinger er presentert i kapittel 7 *Konklusjon og anbefalinger*.

Innhold

FORORD	1
SAMMENDRAG.....	2
1. INNLEDNING.....	10
1.1. BAKGRUNN	10
1.1.1. Tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet	10
1.1.2. Om evalueringen.....	10
1.2. METODISK TILNÆRMING OG DATAGRUNNLAG.....	11
1.2.1. Dokumentanalyse	12
1.2.2. Dybdeundersøkelser	12
1.2.3. Breddeundersøkelser	14
1.2.4. Effektanalyser av utfallsmål.....	16
1.2.5. Evalueringsworkshop.....	17
1.3. LESERVEILEDNING	17
2. TILSYN SOM VIRKEMIDDEL.....	18
2.1. INNLEDNING	18
2.2. STATLIG VIRKEMIDDELBRUK	18
2.3. FORMÅL MED TILSYN PÅ BARNEHAGE- OG OPPLÆRINGSOMRÅDET.....	20
2.4. OPPSUMMERING	21
3. UTVIKLINGSTREKK	22
3.1. INNLEDNING	22
3.2. SAMLET ANTALL TILSYN GJENNOMFØRT AV STATSFORVALTERNE ER REDUSERT	23
3.2.1. Tilsyn med kommunen som skoleeier	24
3.2.2. Tilsyn med fylkeskommunen som skoleeier.....	27
3.2.3. Tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet og barnehageeier i særlige tilfeller	28
3.3. UTDANNINGSDIREKTORATETS TILSYN MED PRIVATE SKOLER ER RELATIVT STABILT	29
3.4. ANDELEN SKRIFTLIGE TILSYN HAR ØKT	31
3.5. OPPSUMMERING OG VURDERING	32
4. RISIKOVURDERINGER OG TREFFSIKKERHET.....	34
4.1. INNLEDNING.....	34
4.2. STYRINGSKRAV TIL STATSFORVALTERNE INNEBÆRER AT TILSYN I ØKT GRAD SKAL INNRETTES BASERT PÅ RISIKO	35
4.2.1. Utdanningsdirektoratets metodehåndbok gir en rekke føringer for gjennomføring av risikovurderinger	37
4.3. UTDANNINGSDIREKTORATETS RISIKOVURDERINGER ER STYRENDE FOR FNT OG TILSYN MED PRIVATE SKOLER	38
4.3.1. Risikovurderinger som grunnlag for å velge ut tema for felles nasjonale tilsyn.....	38
4.3.2. Risikovurderinger i forbindelse med tilsyn ved private skoler er systematisert i større grad enn før.....	38
4.4. STATSFORVALTERNES RISIKOVURDERINGER ER BASERT PÅ EN REKKE ULIKE KILDER	39
4.4.1. I hovedsak opplever statsforvalterne ha tilstrekkelig datagrunnlag for å gjøre risikovurderinger på opplæringsområdet.....	40
4.4.2. Datagrunnlaget oppleves til dels som usikkert når det gjelder risikovurderinger på barnehageområdet.....	42
4.5. ULIKE FORHOLD KAN PÅVIRKE VALG AV TILSYNSYSTEMA, TILSYNSOBJEKT OG INNRETNING AV TILSYN	45
4.6. TILSYNSOBJEKTENE OPPLEVER IKKE ALLTID AT DET ER FORSTÅELIG HVORFOR DE VELGES UT SOM TILSYNSOBJEKT	48
4.7. TREFFSIKKERHETEN HAR ØKT DE SENERE ÅRENE.....	49
4.7.1. Treffsikkerhet i tilsyn gjennomført av Utdanningsdirektoratet.....	50
4.7.2. Treffsikkerhet i tilsyn gjennomført av statsforvalterne	50
4.8. ANDRE VIRKEMIDLER ANSES AV OG TIL SOM MER HENSIKTSMESSIGE ENN TILSYN, OGSÅ NÅR RISIKOEN ER VURDERT SOM HØY.....	54
4.9. OPPSUMMERING OG VURDERING	55
5. GJENNOMFØRINGEN AV TILSYN	57

5.1.	INNLEDNING.....	57
5.2.	METODEHÅNDBOKEN GIR EN REKKE FØRINGER FOR GJENNOMFØRINGEN AV TILSYN	58
5.2.1.	<i>Forberedelsesfasen</i>	58
5.2.2.	<i>Undersøkellesfasen</i>	59
5.2.3.	<i>Avslutningsfasen</i>	59
5.3.	ALLE FASER I TILSYNSPROSESSEN ANSES SOM VIKTIGE, MEN AVSLUTNINGSFASEN OPPLEVES Å VÆRE SÆRLIG VIKTIG	60
5.4.	HANDLINGSROMMET I METODEHÅNDBOKEN BENYTTES I STOR GRAD	62
5.4.1.	<i>Metodehåndboken følges, og gir i hovedsak tilstrekkelig rom for fleksibilitet og tilpasning</i>	62
5.4.2.	<i>Formøter gjennomføres i varierende grad</i>	63
5.4.3.	<i>Åpningsmøter vektlegges av mange som en viktig arena for dialog</i>	65
5.4.4.	<i>Sluttmøter fremheves som viktige, men tilbys i varierende grad</i>	65
5.4.5.	<i>Det innhentes i liten grad systematiske tilbakemeldinger fra tilsynsobjektene</i>	68
5.5.	UNDERSØKELSESMETODENE	69
5.6.	AKTIVITETER OG MATERIELL SOM BRUKES I TILSYN	72
5.7.	LUKKING AV BRUDD PÅ REGELVERKET UNDERVEIS I TILSYNET	75
5.7.1.	<i>Lukking av brudd skjer på ulike tidspunkt i tilsynsprosessen</i>	75
5.7.2.	<i>Tilsyn kan på ulike måter fungere som insentiv for å se nærmere på egen regeletterlevelse</i>	78
5.8.	OPPSUMMERING OG VURDERING	79
6.	LÆRING OG EFFEKTER AV TILSYN	82
6.1.	INNLEDNING.....	82
6.2.	TILSYN OPPLEVES I STOR GRAD Å BIDRA TIL LÆRING OG FORBEDRING AV PRAKSIS	83
6.3.	ENKELTE FAKTORER FREMHEVES SOM SÆRLIG VIKTIGE FOR Å FREMME LÆRING AV TILSYN	85
6.3.1.	<i>Viktigheten av dialog mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt</i>	85
6.3.2.	<i>Veiledning er viktig for mange av tilsynsobjektene</i>	86
6.3.3.	<i>Viktigheten av tillit fremheves av mange tilsynsobjekter</i>	87
6.3.4.	<i>Tilsynsmyndighetens «fremtoning» kan i enkelte tilfeller føre til frykt og mistillit</i>	87
6.3.5.	<i>Tilsynet må oppleves som relevant</i>	88
6.3.6.	<i>Flere fremhever «timingene» som viktig</i>	88
6.3.7.	<i>Tilsynsmyndighetens kompetanse og forståelse for sektoren har ifølge tilsynsobjektene stor betydning</i> ..	89
6.3.8.	<i>Ulike rammebetingelser kan påvirke graden av læring og endring</i>	89
6.3.9.	<i>Tilsynsobjektets holdning til tilsyn kan ha stor betydning for hvordan tilsyn «virker»</i>	91
6.4.	TILSYN OG VEILEDNING – HELT ATSKILT ELLER HÅND I HÅND?	91
6.4.1.	<i>Veiledning og tilsyn kombineres i ulik grad</i>	92
6.4.2.	<i>Tilsynsobjektene etterspør i noen tilfeller bruk av andre virkemidler i forbindelse med tilsyn</i>	97
6.4.3.	<i>Veiledning oppleves å ha størst læringseffekt, men også tilsyn har stor verdi</i>	98
6.5.	TILSYN KAN SYNES Å HA EN VISS EFFEKT PÅ ANDELEN ELEVER SOM OPPGIR AT DE MOBBES	99
6.6.	OPPSUMMERING OG VURDERING	101
7.	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	103
	REFERANSER	106
	VEDLEGG 1 – FIGURER OG TABELLER.....	108

Figurer

Figur 1: Sentrale tema og problemstillinger	11
Figur 2: Pyramide for virkemiddelbruk for en tilsynsvirksomhet	19
Figur 3: Utvikling i antall tilsyn gjennomført av statsforvalterne, 2014-2021	23
Figur 4: Utviklingen i antall tilsyn med kommunen som skoleeier, per statsforvalterembete, 2014-2021	25
Figur 5: Utviklingen i antall tilsyn med fylkeskommunen som skoleeier, per embete, 2014-2021	28
Figur 6: Utviklingen i antall tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, per embete, 2014-2021	29
Figur 7: Antall private skoler og antall tilsyn ved private skoler.	30
Figur 8: Andel skriftlige og stedlige tilsyn på opplæringsområdet. 2014-2021.	31
Figur 9: Andelen skriftlige og stedlige tilsyn på barnehageområdet. 2014-2021.	32
Figur 10: Tilstrekkelige data/informasjon for å gjøre gode risikovurderinger. Ansatte hos statsforvalterne	39
Figur 11: Informasjonskilder til risikovurderinger på opplæringsområdet. Ansatte hos statsforvalterne	41
Figur 12: Informasjon ved gjennomføring av risikovurderinger på barnehageområdet. Ansatte hos statsforvalterne	42
Figur 13: Informasjonskilder til risikovurderinger på barnehageområdet. Ansatte hos statsforvalterne	43
Figur 14: Andre forhold påvirker valg av tilsynsystema, tilsynsobjekt og innretting av tilsyn. Ansatte hos statsforvalterne	45
Figur 15: Faktorer som påvirker utvalg og innretting av tilsyn. Opplæringsområdet. Ansatte hos statsforvalterne	46
Figur 16: Faktorer som påvirker utvalg og innretting av tilsyn. Barnehageområdet. Ansatte hos statsforvalterne	47
Figur 17: Bortvelging av tilsyn. Ansatte hos statsforvalterne.	48
Figur 18: Bruk av andre virkemidler enn tilsyn når risiko for brudd vurderes som høy. Ansatte hos statsforvalterne.	55
Figur 19: Oppfatning om hvor viktig de ulike fasene er. Ansatte hos statsforvalteren	61
Figur 20: Bruk av Metodehåndboken. Ansatte hos statsforvalteren som arbeider med tilsyn på opplæringsområdet	63
Figur 21: Tilbakemelding på tilsyn. Ansatte hos statsforvalterne.	68
Figur 22: Evalueringsav tilsyn. Statsforvalteren i Oslo og Viken	68
Figur 23: Undersøkellesmetoder i tilsyn. Ansatte hos statsforvalterne.	69
Figur 24: Bruk av ulike undersøkellesmetoder. Ansatte hos statsforvalterne. Opplæringsområdet.	70
Figur 25: Oppfatninger om metodebruk i tilsyn. Skoleeier og kommunal barnehagemyndighet	71
Figur 26: Nytteverdi av ulikt materiell. Ansatte hos statsforvalter	72
Figur 27: Materiell og aktiviteter i forbindelse med tilsyn på barnehageområdet. Lokal barnehagemyndighet	74
Figur 28: Oppmerksom på manglende regeletterlevelse. Skoleeiere og kommunale barnehagemyndigheter	75
Figur 29: Retting av brudd på regelverket i løpet av tilsynsprosessen	76
Figur 30: Motivasjon for å se nærmere på egen regeletterlevelse. Skoleeier og barnehagemyndighet	78
Figur 31: Nytteverdi av tilsyn. Skoleeier og kommunal barnehagemyndighet	83
Figur 32: Læring og varige endringer som følge av tilsyn. Barnehagemyndighet	84
Figur 33: Oppfatninger av om tilsyn bidrar til læring hos skoleeier og hos skolen. Skoleeier	84
Figur 34: Tilsynenes relevans for skolen. Rektor	88
Figur 35: Oppfatninger om tilsynsmyndighetens kompetanse og lovforståelse. Skoleeiere.	89
Figur 36: Forhold som kan påvirke virkningen av tilsyn. Skoleeiere og kommunal barnehagemyndighet	90
Figur 37: Veiledning kombinert med tilsyn. Ansatte hos statsforvalter	92
Figur 38: Tidspunkt for bruk av veiledning som supplerende virkemiddel. Ansatte hos statsforvalteren.	93
Figur 39: Bruk av veiledning sammen med tilsyn. Skoleeiere og kommunale barnehagemyndigheter	95
Figur 40: Veiledning kombinert med tilsyn. Skoleeiere.	96
Figur 41: Tilsynsobjekt som etterspør bruk av andre virkemidler. Ansatte hos statsforvalteren	97
Figur 42: Etterspørsel etter andre virkemidler. Skoleeier og kommunal barnehagemyndighet	97
Figur 43: Læringseffekt av ulike virkemidler. Ansatte hos statsforvalter	98
Figur 44: Predikert sannsynlighet for positiv utvikling	100
Figur 45: Bruk av ulike undersøkellesmetoder. Ansatte hos statsforvalterne. Barnehageområdet.	112
Figur 46: Rektorenes oppfatning om metodebruk i tilsyn	112
Figur 47: Materiell og aktiviteter i forbindelse med tilsyn på skoleområdet. Skoleeier	113
Figur 48: Materiell og aktiviteter i forbindelse med tilsyn på skoler. Rektor	114
Figur 49: Retting av brudd på regelverk som direkte følge av tilsynet. Skoleeier	114
Figur 50: Retting av brudd på regelverk som direkte følge av tilsynet. Barnehagemyndighet	115
Figur 51: Grad av hvorvidt statsforvalterens tilsyn bidrar til endring av praksis. Skoleeiere	115
Figur 52: Tilbakemelding på tilsyn. Ansatte hos statsforvalterne	115
Figur 53: Erfaringer med tilsyn kombinert med veiledning. Barnehagemyndighet	116
Figur 54: Varige endringer som følge av tilsyn. Skoleeier	116

Tabeller

Tabell 1: Utvalgte tilsyn til gjennomgang av dokumentasjon	12
Tabell 2: Gjennomførte intervjuer i forbindelse med evalueringen	13
Tabell 3: Svarprosent spørreundersøkelser	15
Tabell 4: Tilsyn som grunnlag for læring.	20
Tabell 5 Problemstillinger som besvares i kapittel 3 – Utviklingstrekk	23
Tabell 6 Andel private skoler det er ført tilsyn med i perioden 2014-2021	30
Tabell 7: Problemstillinger som besvares i kapittel 4 – Risikovurderinger og treffsikkerhet	34
Tabell 8: Styringskrav 2019 – 2022	35
Tabell 9: Totalt antall tilsyn gjennomført og andel tilsyn uten brudd i perioden 2018 -2020	50
Tabell 10: Omfang av brudd som avdekkes i tilsyn. Kilde: Utdanningsdirektoratet	51
Tabell 11: Problemstillinger som besvares i kapittel 5 – Gjennomføringen av tilsyn	57
Tabell 12: Problemstillinger som besvares i kapittel 6 – Læring og effekter av tilsyn	82
Tabell 13: Utvikling i andel elever som oppgir at de blir mobbet fra året før til året etter tilsyn. 7. trinn.	99
Tabell 14: Utvikling i andel elever som oppgir at de blir mobbet fra året før til året etter tilsyn. 10. trinn.	100
Tabell 15: Tilsyn valgt ut for gjennomgang av dokumentasjon	108
Tabell 16: Stedlige og skriftlige tilsyn på opplærings- og barnehageområdet fra 2014-2021	110
Tabell 17: Maler som følger vedlagt Metodehåndboken	111

1. Innledning

I dette kapittelet gjør vi kort greie for bakgrunnen for evalueringen, problemstillingene som belyses, samt metodisk tilnærming og datagrunnlag.

1.1. Bakgrunn

1.1.1. Tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet

Tilsyn er et virkemiddel statlige myndigheter benytter for å sikre at kommunene/fylkeskommunene og private skoleeiere etterlever lov og regelverk på barnehage- og opplæringsområdet. Tilsynene skal bidra til læring og utvikling av tjenestene som grunnlag for økt regeletterlevelse (Utdanningsdirektoratet, 2021c).

Statlige tilsyn med kommunene er å anse som et sterkt virkemiddel fra statens side, da det griper inn i det lovfestede kommunale selvstyret. Gjennom kommuneloven § 30-2 er derfor statsforvalterens tilsyn med kommunene avgrenset til lovlighetstilsyn med kommuneplikter nedfelt i lov. Videre må det gjennom lov være gitt hjemmel for at staten kan føre tilsyn med oppfyllelsen av kommunepliktene. Slik hjemmel for tilsyn på henholdsvis barnehage- og opplæringsområdet er gitt gjennom barnehageloven § 54 og opplæringsloven § 14-1. I tillegg er det gjennom barnehageloven § 55 gitt hjemmel for å føre tilsyn med barnehageeiere i særskilte tilfeller.³

Hjemmel for tilsyn med private skoler fremgår av privatskoleloven § 7-2 for private skoler med statstilskudd, og av opplæringsloven § 14-1 for private skoler uten statstilskudd.

Tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet skiller seg fra hverandre ved at det på barnehageområdet føres tilsyn med kommunen som lokal barnehagemyndighet, mens det er kommunene som har ansvar for å føre tilsyn med den enkelte barnehage og barnehageeier.⁴ På opplæringsområdet, derimot, har statsforvalter (eller Utdanningsdirektoratet når det gjelder private skoler) ansvar for å gjennomføre tilsyn med skoleeier, noe som ofte innebærer at praksis og etterlevelse av regelverk på enkeltskoler blir kontrollert.

Innenfor barnehage- og opplæringsområdet er det Utdanningsdirektoratet som er delegert den overordnede nasjonale, faglige myndigheten for tilsynsarbeid. Det er statsforvalterne som fører tilsyn med offentlige skoleeiere, kommunen som barnehagemyndighet og barnehageeiere i særlige tilfeller. Utdanningsdirektoratet fører selv tilsyn med private skoler.

1.1.2. Om evalueringen

Da tilsyn er et inngripende virkemiddel, er det til enhver tid viktig at tilsynene er så treffsikre som mulig, og gjennomføres på en måte som i størst mulig grad bidrar til å oppnå formålet.

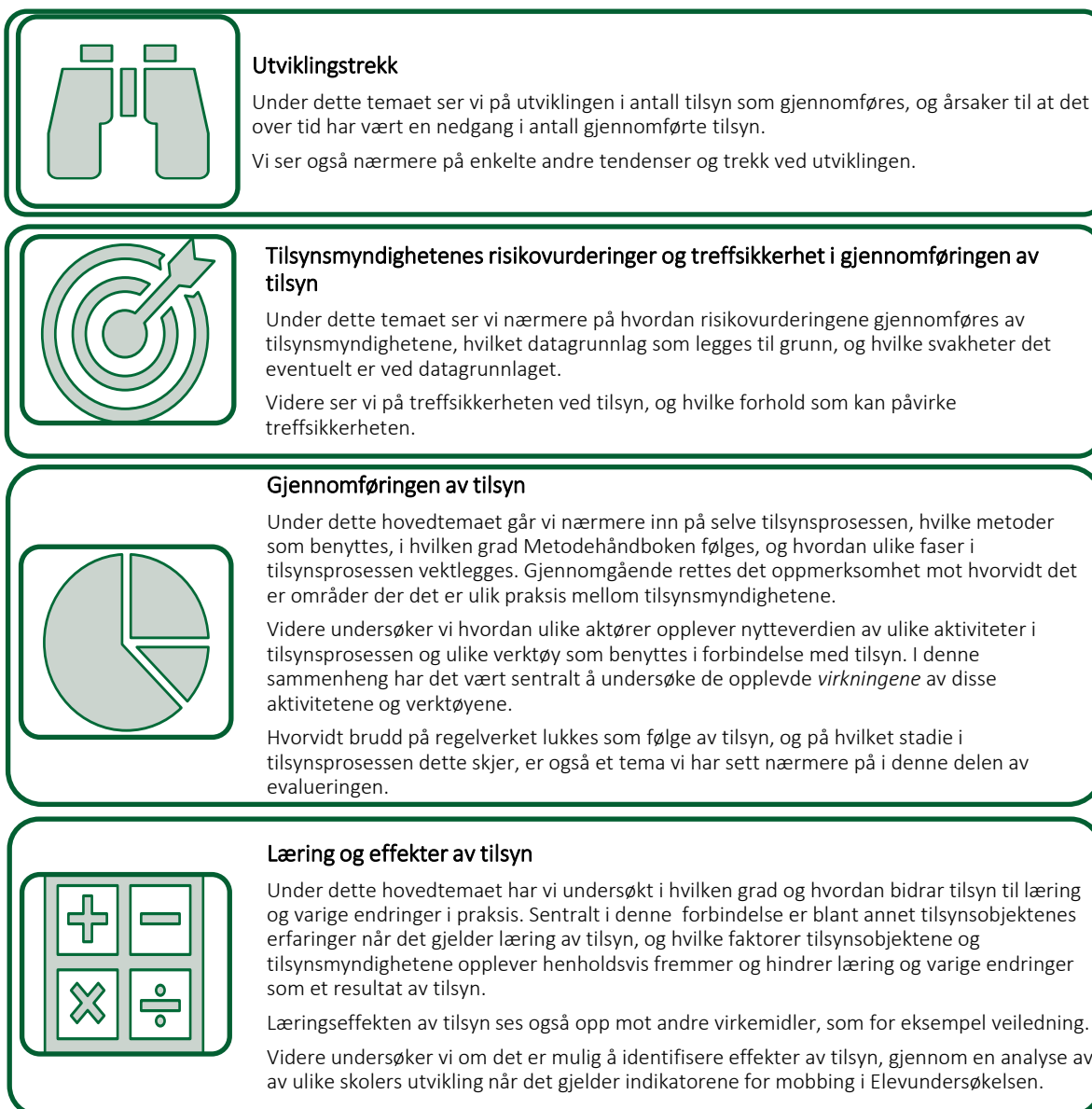
For å få kunnskap om hvordan statlige tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet gjennomføres og i hvilken grad tilsynene bidrar til å oppnå formålet, har Utdanningsdirektoratet gitt Deloitte i oppdrag å evaluere tilsynsarbeid på barnehage- og opplæringsområdet. Evalueringen dekker både tilsyn med offentlige grunnskoler og videregående skoler, tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet og tilsyn med private skoler. Perioden som er omfattet av evalueringen er årene fra 2014 til 2021, og i tillegg til å belyse dagens tilsynspraksis og erfaringer fra tilsyn som er gjennomført de senere årene, belyses også utviklingstrekk i perioden evalueringen omhandler.

I evalueringen rettes det oppmerksomhet mot i hvilken grad tilsyn oppleves å bidra til læring og utvikling av tjenestene, og hvilke forhold eller aktiviteter i forbindelse med tilsyn som bidrar til å fremme eller hemme læring og utvikling. Sentrale tema og problemstillinger som er undersøkt som en del av evalueringen, er nærmere beskrevet i figuren på neste side.

³ Av forarbeidene til barnehageloven (Prop.33 L (2015-2016) Endringer i barnehageloven (tilsyn m.m.)) går det frem at disse tilsynene vil være et unntak fra hovedregelen. Det blir vist til noen typiske tilfeller der det kan være aktuelt for statsforvalteren å åpne tilsyn med barnehager.

⁴ I tillegg har Utdanningsdirektoratet fra 1. januar 2022 overtatt ansvaret for å føre økonomisk tilsyn med private barnehager i kommunene. Dette ansvaret ble overført etter oppstart av arbeidet med evalueringen av tilsynsarbeid, og de økonomiske tilsynene er følgelig ikke omfattet av evalueringen.

Figur 1: Sentrale tema og problemstillinger



Gjennomgående i evalueringen er det fokus på å undersøke eventuelle ulikheter på tvers av statsforvalterne, mellom statsforvalterne og Utdanningsdirektoratet, og/eller mellom barnehage- og opplæringsområdet.

1.2. Metodisk tilnærming og datagrunnlag

For å belyse problemstillingene på en helhetlig og hensiktsmessig måte, er det i evalueringen valgt en metodisk tilnærming som kombinerer kvalitative og kvantitative samfunnsvitenskapelige metoder, altså bruk av metodetriangulering. Det er gjennomført fire spørreundersøkelser i forbindelse med evalueringen, i tillegg til totalt 117 intervjuer med til sammen 189 personer.

Kombinasjonen av spørreundersøkelser og intervjuer har vært viktig for å sikre både bredde- og dybdedata, og at både tilsynsmyndighetenes og tilsynsobjektene erfaringer kommer til uttrykk gjennom innsamlede data.

I tillegg er det gjennomført en dokumentanalyse der relevante sekundærdata er innhentet og gjennomgått, og det er gjort en effektanalyse av utfallsmål for å undersøke om det er mulig å identifisere effekter av tilsyn.

Nedenfor omtaler vi de ulike datakildene nærmere, og hvordan de er benyttet i evalueringen.

1.2.1. Dokumentanalyse

Innholdsanalyse av foreliggende dokumenter har vært sentralt i evalueringen, og har hatt flere formål:

- Dokumentanalyse har vært benyttet som bakgrunnsinformasjon, for eksempel med hensyn til teori som omhandler statlig tilsyn, lover som gir hjemmel for tilsyn (inkludert forarbeider til aktuelle lover), samt utredninger og rapporter som omhandler utviklingstrekk mv. i statlige tilsyn.
- Dokumentanalyse har vært sentralt som en del av informasjonsgrunnlaget som benyttes for å belyse spesifikke problemstillinger i evalueringen, blant annet med hensyn til metode og verktøy som benyttes i forbindelse med tilsyn, og eventuelle variasjoner i så måte.

Blant dokumentene som er gjennomgått er blant annet Utdanningsdirektoratets metodehåndbok for tilsyn, instruks og årlige tildelingsbrev til statsforvalterne, årsrapporter fra statsforvalterne på opplærings- og barnehageområdet, samt ulike dokumenter og rapporter fra Utdanningsdirektoratet som omtaler utviklingen av tilsyn over tid og årlige oppsummeringer av gjennomførte tilsyn.

Som del av dokumentanalysen er også korrespondansen fra tilsynsmyndighet til tilsynsobjekt i et utvalg tilsyn gjennomgått. Formålet har vært å undersøke hvorvidt og i hvilken grad det er variasjoner i praksisen når det gjelder gjennomføring av tilsyn, både på tvers av tema, tilsynsmyndighet og over tid.

Til sammen ble 64 tilsyn valgt ut for gjennomgang, og dokumentasjon ble hentet inn fra henholdsvis Utdanningsdirektoratet og det enkelte statsforvalterembete. Enkelte av de utvalgte tilsynene ble gjennomført så tidlig som i 2014, men flertallet har blitt gjennomført i enten 2020 eller 2021. For å sikre størst mulig grad av sammenlignbarhet på tvers av statsforvalterembetene, er utvalget når det gjelder tilsyn på opplæringsområdet – i den grad det har vært mulig – avgrenset til temaene psykososialt miljø/trygt og godt skolemiljø, spesialundervisning og elevenes utbytte. På barnehageområdet er tilsynene i hovedsak avgrenset til temaene spesialpedagogisk hjelp/individuell tilrettelegging og barnehagemyndighetens arbeid med tilsyn og veiledning. Utvalgte tilsyn med private skoler dekker til dels samme tema som tilsynene med de offentlige skolene, men utvalget omfatter også enkelte tilsyn med tema som er særegne for de private skolene, som styrets ansvar og spesialkompetanse.

Antallet tilsyn som er valgt ut fra det enkelte statsforvalterembete varierer mellom tre og fem. Dette har til dels sammenheng med at antall tilsyn innenfor de utvalgte temaene varierer mellom embetene. På opplæringsområdet er det hentet inn dokumentasjon fra til sammen 38 tilsyn gjennomført av statsforvalterne, fordelt på samtlige av dagens embeter. Fra Utdanningsdirektoratet er det hentet inn dokumentasjon fra 16 tilsyn med private skoler. Videre er det på barnehageområdet hentet inn dokumentasjon fra ti tilsyn – ett fra hvert statsforvalterembete. Utvalget er oppsummert i tabellen under.⁵

Tabell 1: Utvalgte tilsyn til gjennomgang av dokumentasjon

Tilsynsmyndighet	Område	Antall tilsyn	Tema
Statsforvalteren	Opplæringsområdet	38	Psykososialt miljø, trygt og godt skolemiljø, elevenes utbytte og spesialundervisning
Statsforvalteren	Barnehageområdet	10	Spesialpedagogisk hjelp, individuell tilrettelegging og barnehagemyndighetens arbeid med tilsyn og veiledning
Utdanningsdirektoratet	Opplæringsområdet	16	Trygt og godt skolemiljø, planlegging og gjennomføring av spesialundervisning, styrets ansvar og spesialkompetanse

1.2.2. Dybdeundersøkelser

Semistrukturerte intervjuer har utgjort en vesentlig del av datainnsamlingen i forbindelse med evalueringen. Det er gjennomført intervju med både tilsynsmyndigheter og tilsynsobjekter.

⁵ For fullstendig oversikt over utvalget, se Tabell 15 i Vedlegg 1 – figurer og tabeller

Når det gjelder statsforvalterne, er det gjennomført intervju i samtlige embeter. Representanter for ledelsen på barnehage- og opplæringsområdet er intervjuet i samtlige embeter. I tillegg er det i alle embetene gjennomført intervju med ansatte som arbeider med tilsyn innenfor barnehage- og opplæringsområdet.

Det er også gjennomført intervju med ledelse og et utvalg ansatte i Utdanningsdirektoratet som har ansvar for styringsdialogen med statsforvalterne og for tilsyn med private skoler.

Videre er det gjort et utvalg av tilsynsobjekter som har blitt intervjuet. Utvalget tar utgangspunkt i inndelingen av kommuner, fylker og statsforvalterembeter per 1. januar 2022, og det er lagt vekt på følgende faktorer:⁶

- Geografisk spredning slik at kommuner/grunnskoler i alle fylker er representert
- Variasjon i folketall
- Gjennomførte tilsyn i løpet av de siste årene⁷
- Tilsynsform/-tema⁸
- Ulike typer private skoler (gjelder utvalget av private skoler)

Intervjuene er dels gjennomført som individuelle intervjuer og dels som gruppeintervjuer, og et hovedformål har vært å få innsikt i konkrete erfaringer med tilsyn, og refleksjoner rundt hvordan tilsyn «virker». Totalt er det gjennomført 117 intervjuer i forbindelse med evalueringen. Mange av intervjuene er gjennomført som gruppeintervju, og til sammen har 189 personer blitt intervjuet.

Tabellen under viser hvor mange intervju som er gjennomført med ulike grupper respondenter i forbindelse med evalueringen.

Tabell 2: Gjennomførte intervjuer i forbindelse med evalueringen

Respondentgruppe	Antall intervju	Antall personer intervjuet	Kommentar
Statsforvalter	31	84	I alle embeter er det gjennomført intervju med representanter for ledelsen på opplærings- og barnehageområdet, samt rådgivere med ansvar for tilsyn innenfor henholdsvis opplærings- og barnehageområdet. De fleste intervju ble gjennomført som gruppeintervju.
Utdanningsdirektoratet	2	4	Representanter for ledelsen og øvrige relevante ansatte i direktoratets tilsynsavdeling.
Kommunen som lokal barnehagemyndighet	10	15	Fordelt på alle statsforvalterembeter. I enkelte tilfeller var det flere personer som representerte kommunens barnehagemyndighet.
Skoleeier – offentlige skoler	24	31	Inkluderer 19 kommuner og fem fylkeskommuner. I enkelte tilfeller var det flere personer som representerte skoleeier.

⁶ I noen tilfeller har vi måttet avvike fra enkelte utvalgsriterier, da skoleeiere/skoler/kommunale barnehagemyndigheter som først har blitt kontaktet har takket nei til å delta i evalueringen. Vi har da forsøkt å kontakte en erstatte med omtrent samme kjennetegn basert på utvalgsriteriene, men dette har ikke alltid latt seg gjøre.

⁷ Evalueringen omfatter tilsyn tilbake til 2014, men ved utvalg av respondenter til intervju har det vært lagt vekt på nyere erfaring fra tilsyn. Dette har vært gjort fordi det er til dels stort utskifte både i kommuneledelse og ledelsen ved enkeltskoler, og vi ser at risikoen for at aktuelle ledere ikke var med på gjennomførte tilsyn øker jo lengre tilbake i tid man går. Videre har det vært et formål å få innsikt i det som i størst mulig grad er dagens tilsynspraksis gjennom intervju. Vi har gjennom kontakt med aktuelle intervjuobjekter fått bekreftet at det i mange tilfeller er manglende kjennskap til tilsyn som ble gjennomført for noen år siden. I en del tilfeller hadde imidlertid intervjuobjektene erfaring fra flere tilsyn over en lengre tidsperiode, og kunne reflektere rundt eventuelle ulike erfaringer på ulike tidspunkt.

⁸ Primært har vi kontaktet respondenter som har erfaring med stedlig tilsyn, da disse tilsynene omfatter flere aktiviteter og mer direkte dialog mellom tilsynsobjekt og tilsynsmyndighet enn i et skriftlig tilsyn. I enkelte tilfeller har imidlertid også aktører med erfaring fra skriftlige tilsyn blitt valgt ut, for å sikre innspill også om denne tilsynsformen

Respondentgruppe	Antall intervju	Antall personer intervjuet	Kommentar
Styreleder private skoler	8	10	To styreledere valgte å inkludere et annet styremedlem i intervjuet.
Rektor – offentlige skoler	29	31	Inkluderer 23 rektorer ved kommunale grunnskoler og seks rektorer ved fylkeskommunale videregående skoler. ⁹ I ett tilfelle deltok skolesjef sammen med rektor, i et annet tilfelle valgte rektor å inkludere en mellomleder i intervjuet.
Rektor – private skoler	10	11	Én rektor valgte å inkludere en annen nøkkelperson ved skolen i intervjuet.
Barnehageeier/-styrer	3	3	I ett tilfelle ble styrer og eierrepresentant intervjuet, i et annet tilfelle kun styrer. Disse representerer barnehager som har erfaring fra tilsyn med barnehageeier i særlige tilfeller.
SUM	117	189	

1.2.3. Breddeundersøkelser

Det er gjennomført fire digitale spørreundersøkelser i forbindelse med evalueringen:

- Én spørreundersøkelse rettet mot ledere og øvrige ansatte hos statsforvalterne som er involvert i tilsynsarbeid på barnehage og/eller opplæringsområdet
- Én spørreundersøkelse rettet mot alle skoleeiere (kommunale, fylkeskommunale og private¹⁰) som har hatt tilsyn i perioden fra 2014 til 2020
- Én spørreundersøkelse rettet mot alle kommuner som lokal barnehagemyndighet som har hatt tilsyn i perioden fra 2014 til 2020
- Én spørreundersøkelse rettet mot et utvalg rektorer ved offentlige og private grunnskoler og videregående skoler som har hatt tilsyn de senere årene.

Spørreundersøkelsesverktøyet Questback er brukt til å gjennomføre undersøkelsene, og analysene er gjennomført i Excel og Power BI.

For å sikre en så høy svarprosent som mulig, ble det lagt inn en rekke automatiske påminnelser til alle som på aktuelt tidspunkt ikke hadde besvart undersøkelsen. I tillegg ble frist for å svare på undersøkelsene først utsatt med én uke for alle undersøkelsene, og deretter med ytterligere noen dager for undersøkelsene som på det tidspunktet hadde lavest svarprosent. Antall inviterte, antall gyldige svar og svarprosent for hver av undersøkelsene framgår av Tabell 3.

⁹ De senere årene har det vært gjennomført få tilsyn ved videregående skoler. Dette er en viktig årsak til at det ikke er gjennomført flere intervju med rektorer ved videregående skoler. Se kapittel 3 for nærmere informasjon om omfanget av tilsyn med henholdsvis kommuner og fylkeskommuner.

¹⁰ Når det gjelder private skoler, har målgruppen for denne spørreundersøkelsen vært styreleder.

Tabell 3: Svarprosent spørreundersøkelser

Respondentgruppe	Inviterte	Gyldige svar ¹¹	Svarprosent
Kommunen som lokal barnehagemyndighet	279	166	59 prosent
Skoleeier	548	200	36 prosent
Rektor	627	282	45 prosent
Statsforvalter	212	140	66 prosent
Sum	1666	788	47 prosent

Når det gjelder spørreundersøkelsene til skoleeiere og rektorer, ser vi forskjeller i svarprosenten mellom de offentlige og de private skolene. For skoleeierne er svarprosenten blant de offentlige skoleeierne på 44 prosent, mens svarprosenten for styrelederne ved private skoler kun er på 24 prosent. Når det gjelder rektorene, har rektorene ved de offentlige skolene en svarprosent på 47 prosent, mens svarprosenten for rektorene på private skoler er på 40 prosent. Videre er det relativt stor forskjell i svarprosenten på de to spørreundersøkelsene som ble distribuert til kommunene; henholdsvis skoleeier og lokal barnehagemyndighet. I begge tilfeller ble invitasjon til å svare på undersøkelsen sendt til kommunen ved postmottak, med forespørsel om å sende videre til henholdsvis en representant for kommunen som skoleeier og en representant for kommunen som lokal barnehagemyndighet. I begge tilfeller ble invitasjon til å svare sendt til hele befolkningen. Vi har ikke grunnlag for å si noe om årsaken til at svarprosenten er betydelig høyere for kommunen som barnehagemyndighet enn for kommunale skoleeiere, men det er mulighet at forhold som nærhet til og involvering i gjennomførte tilsyn kan ha spilt en rolle.

Spørreundersøkelsene ble distribuert til følgende utvalg:

- Undersøkelsen til kommunen som barnehagemyndighet ble distribuert til alle kommuner som har hatt tilsyn på barnehageområdet i perioden 2014-2020. Deloitte fikk oversikter over alle gjennomførte tilsyn i perioden fra Utdanningsdirektoratet.¹²
- Undersøkelsen til skoleeierne ble sendt til alle kommuner og alle fylkeskommuner som har hatt tilsyn på opplæringsområdet i perioden 2014-2020.¹³ Dette inkluderer 333 kommunale skoleeiere, og samtlige elleve fylkeskommunale skoleeiere. I tillegg ble undersøkelsen distribuert til styreleder for alle private skoler som har hatt tilsyn i samme periode, i den grad skolen fremdeles er i drift. Da det ikke foreligger lett tilgjengelig informasjon om e-postadresse til styreleder ved alle private skoler, ble invitasjon til å svare på undersøkelsen sendt til e-postadressen skolen har oppgitt i offisiell informasjon, med forespørsel om å videregående til styreleder.¹⁴ Til sammen fikk 204 styreledere invitasjon til å svare på undersøkelsen.
- Undersøkelsen til rektorene ble sendt til et utvalg rektorer som har hatt tilsyn på sin skole i perioden 2014-2020. Utvalget inneholder flest respondenter som har hatt tilsyn på sin skole de siste årene i perioden, for å redusere risikoen for frafall grunnet manglende kjennskap til gjennomførte tilsyn. Dette strategiske utvalget ble gjort med bakgrunn i kjennskap til at det er til dels stort utskifte av rektorer, noe vi ved flere tilfeller også fikk tilbakemelding om ved forespørsler om intervju i forbindelse med evalueringen. Utvalget omfatter rektorer ved kommunale grunnskoler, fylkeskommunale videregående skoler og rektorer ved private grunn- og videregående skoler
 - Utvalget av rektorer ved kommunale grunnskoler er fordelt på alle statsforvalterembeter, med 33 respondenter for hvert embete med unntak av Oslo og Viken der 47 rektorer ble invitert, Trøndelag med 35 inviterte, Møre og Romsdal med 32 inviterte og Vestland med 36 rektorer

¹¹ Når det gjelder kommunen som lokal barnehagemyndighet, skoleeier og rektor, har en del respondenter svart på et innledende spørsmål i undersøkelsen at de ikke er kjent med noen gjennomførte tilsyn i perioden fra 2014 og frem til våren 2022. Disse respondentene fikk mulighet til å skrive en fritekstkommentar i undersøkelsen, men fikk deretter ikke flere spørsmål. Dette innebærer at det på de fleste spørsmål i undersøkelsen er færre respondenter som har svart enn det tilsynelatende kan se ut som ut fra denne oversikten over antall svar.

¹² Oversikt over tilsyn i 2021 var ikke ferdigstilt når distribusjonslister ble utarbeidet, og ev. ytterligere kommuner som har hatt tilsyn i 2021 ble derfor ikke inkludert. Videre viste det seg at en del tilsyn gjennomført i 2020 ikke fremgikk av oversikten, og at enkelte kommuner som hadde tilsyn i 2020 dermed ikke ble inkludert i undersøkelsen.

¹³ Oversikt over gjennomførte tilsyn i 2021 var ikke ferdigstilt når distribusjonslisten ble utarbeidet, og ev. ytterligere kommuner som har hatt tilsyn i 2021 ble derfor ikke inkludert.

¹⁴ E-postadresser ble hentet fra henholdsvis GSI (grunnskoler) og skoleregisteret tilknyttet nasjonal vitnemålsdatabase (videregående skoler).

- o som fikk invitasjon til å svare på undersøkelsen. Til sammen utgjør dette 348 rektorer ved kommunale grunnskoler.
 - o Utvalget av rektorer ved fylkeskommunale videregående skoler er også fordelt på alle statsforvalterembeter, men antallet per embete varierer avhengig av hvor mange tilsyn som er gjennomført med videregående skoler. Det er valgt ut 20 skoler i Oslo og Viken, og 9-10 skoler i flere av de andre embetene. I andre fylker er antallet betydelig lavere, for eksempel med to skoler i Rogaland. Dette skyldes at det i perioden kun er ført tilsyn med to videregående skoler i Rogaland. Til sammen har 80 rektorer ved fylkeskommunale videregående skoler fått invitasjon til å svare på undersøkelsen.
 - o Når det gjelder private skoler, er invitasjon til å svare på spørreundersøkelsen sendt til rektor ved de samme skolene der styreleder har fått invitasjon til å svare. Det vil si at alle det foreligger tilgjengelig e-postadresse til, har fått invitasjon til å svare. Samlet utgjør dette 204 rektorer ved private skoler.¹⁵
 - o Til sammen fikk 632 rektorer invitasjon til å svare på undersøkelsen. Fem av disse tok kontakt og ba om å bli slettet fra distribusjonslisten, fordi de hadde vært ansatt så kort tid at de ikke hadde grunnlag for å svare på undersøkelsen.
- Undersøkelsen til statsforvalterne ble sendt til alle ledere og ansatte i de ti embetene som enten har et overordnet ansvar for, eller er jevnlig involvert i, tilsyn på barnehage- og/eller opplæringsområdet. Kontaktinformasjon ble innhentet fra det enkelte embete. Ett embete ba om at undersøkelsen ble sendt til alle ansatte som på nettsiden opplyses å arbeide på barnehage- og opplæringsområdet. Til sammen ble undersøkelsen sendt til 212 personer. Det er stor variasjon mellom embetene, når det gjelder hvor mange som mottok invitasjon til å svare på undersøkelsen.

I alle undersøkelsene er det en god del frafall. Vi ble kontaktet av en del personer som opplyste at de ikke hadde grunnlag for å svare på undersøkelsen, da de hadde vært kort tid i stillingen. Manglende kjennskap til gjennomførte tilsyn, synes derfor å være en årsak til frafallet i undersøkelsene. I tillegg kan det være en rekke individuelle årsaker til at man ikke svarer på en spørreundersøkelse.

Vi har ikke mulighet til å si med sikkerhet hvorvidt frafallet blant respondentene er systematisk, altså om de som har valgt å svare på undersøkelsen svarer annerledes enn de som ikke har svart ville gjort. I en drøfting av frafall i spørreundersøkelser i en rapport fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) blir det imidlertid blant annet vist til at det kan være risiko for at personer som er sterkt involvert i temaet for undersøkelsen blir overrepresenterte blant respondentene i en spørreundersøkelse (Mortensen, 2010). Dette kan selvsagt også være tilfelle i undersøkelsen vi har gjennomført, og svarene må derfor tolkes med en viss varsomhet.

Ved sammenligning av svar på tvers av statsforvalterembeter eller andre variabler er det viktig å være oppmerksom på at antall respondenter i ulike respondentgrupper varierer mye. Det innebærer at i de tilfeller der det er relativt få respondenter, vil enkeltpersoners svar få til dels store prosentvise utslag. Vi viser derfor kun i begrenset grad til svar fra enkeltembeter eller andre respondentgrupper i presentasjonen av svar på undersøkelsene.

1.2.4. Effektanalyser av utfallsmål

For å undersøke hvorvidt man kan observere effekter av tilsyn, analyserte vi resultatene av Elevundersøkelsen på sjuende og tiende trinn i grunnskolen, på spørsmålene om mobbing. Målet med analysen var å se om det var systematiske forskjeller på de skolene som hadde fått gjennomført tilsyn knyttet til psykososialt miljø og skolemiljø, og skoler som *ikke* hadde hatt tilsyn. Vi brukte indikatoren “Mobbing på skolen”, som viser andelen elever (i prosent) som svarer at de blir mobbet av medelever, mobbet digitalt (på skolen) og/eller mobbet av voksne på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere. Elevundersøkelsen omfatter over 80 % av alle elever på de to trinnene i grunnskolen, og det er derfor en god kilde for å kartlegge det psykososiale miljøet på skolene (Wendelborg og Utmo, 2022). Grunnen til at vi valgte å inkludere disse tilsynene og denne indikatoren i analysen er at mobbing er et viktig tema for tilsyn. Det blir gjennomført relativt mange tilsyn knyttet til området psykososialt miljø/skolemiljø, og disse er rettet mot områder som blant annet vil kunne påvirke omfanget av mobbing på skolen.

¹⁵ Årsaken til at vi sendte undersøkelsen til et så stort antall rektorer for private skoler, var at vi hadde tilgjengelig e-postadresse, slik at dette ikke innebar noe merarbeid. Samtidig var ikke e-postadressen alltid til rektor selv, men for eksempel til et postmottak eller eventuelt til en annen ansatt i administrasjonen ved skolen. Dermed vurderte vi at risikoen for frafall kunne være noe økt i forhold til tilfeller der rektor får forespørselen direkte til egen e-post, og vi anså det som nyttig å sende invitasjonen til et stort antall rektorer.

Informasjon om gjennomførte tilsyn og tema for tilsyn var samlet inn fra Utdanningsdirektoratet som en del av dokumentanalysen. Resultater fra Elevundersøkelsen som inneholdt alle tilgjengelige data om mobbing for skoleårene 2017/2018 til 2021/2022 ble i tillegg innhentet fra Utdanningsdirektoratet. For hvert år med tilsyn utelukket vi skoler der det manglet data om enten året før eller etter tilsynet.

Vi undersøkte utviklingen i andel elever som opplevde mobbing fra året før tilsynet ble gjennomført til året etter tilsynet ble gjennomført. For å unngå at veldig høye eller lave resultater for enkeltskoler skulle få en uforholdsmessig påvirkning på analysene, omkodet vi utviklingen i prosentpoeng til en dikotom variabel der en reduksjon i prosentandelen ble kodet som “positiv utvikling”. For hvert år med tilsyn fra 2018 til 2020 undersøkte vi gjennom en tabellanalyse hvor stor andel av skolene som hadde en positiv utvikling, fordelt på skoler som hadde hatt tilsyn og skoler som ikke hadde hatt tilsyn. Vi sammenlignet så utviklingen for de ulike årene med tilsyn. Graden av avvik ble også undersøkt gjennom en kjikvadrattest for hver tabell.

For å gjøre en felles analyse for alle år og trinn der vi hadde opplysning om tilsyn, gjennomførte vi også logistisk regresjonsanalyse. Her la vi inn hver toårige utvikling som en observasjon i datasettet, kodet enten 1 (positiv utvikling) eller 0. I tillegg hadde vi informasjon om år og trinn. Vi gjorde en binær analyse der vi så på sammenhengen mellom tilsyn og utvikling, og vi gjorde en multivariat analyse der år og trinn ble inkludert som kontrollvariabler. Resultatene er rapportert som oddsratio.¹⁶ Analysene er gjort i Stata IC 16.

1.2.5. Evalueringsworkshop

Avslutningsvis i evalueringen ble det 16. september 2022 gjennomført en workshop der en del aktører fra sektoren ble invitert til å delta. Evalueringsworkshopen ble arrangert digitalt, for å legge til rette for at aktører fra ulike deler av landet kunne delta.

Invitasjon til å delta ble sendt til fire statsforvalterembeter og et utvalg skoleeiere, rektorer og barnehagemyndigheter som allerede hadde vært involvert i evalueringen gjennom intervju. Til sammen deltok 15 representanter fra nevnte aktører.¹⁷ Deltakerne ble invitert til å diskutere utvalgte tema som det rettes oppmerksomhet mot i evalueringen. Det ble lagt til rette for diskusjoner i grupper og i plenum.

1.3. Leserveiledning

Rapporten er bygd opp av følgende hovedkapitler:

- **Kapittel 1** gir en introduksjon til evalueringen, gjennom å presentere bakgrunnen for evalueringen og problemstillinger som er undersøkt. Videre beskrives den metodiske tilnærmingen som ligger til grunn for evalueringen, og datakilder som benyttes for å belyse problemstillingene.
- I **kapittel 2** gjør vi kort greie for tilsyn som statlig virkemiddel, og presenterer ulike teoretiske perspektiver på tilsyn. I tillegg drøfter vi kort ulike perspektiver på *formålet* med tilsyn
- I **kapittel 3** ser vi på hvordan tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet har utviklet seg i perioden fra 2014 til 2021.
- **Kapittel 4** tar for seg tilsynsmyndighetenes risikovurderinger som ligger til grunn for gjennomføringen av tilsyn. Her går vi også nærmere inn på treffsikkerheten til tilsyn, og forhold som kan påvirke denne.
- **Kapittel 5** handler om selve gjennomføringen av tilsyn, og hvilke aktiviteter som er sentrale i ulike faser av et tilsyn. I dette kapitlet blir også forskjeller og likheter i gjennomføringen av tilsyn belyst, avhengig av hvem som gjennomfører tilsynene.
- **Kapittel 6** dreier seg om virkningen av tilsyn, med hensyn til læring og endringer i praksis som kan relateres til gjennomføringen av tilsyn. Her vektlegges særlig erfaringene til tilsynsobjektene, og det rettes oppmerksomhet mot hvilke faktorer som bidrar til å fremme eller hindre læring og varige endringer. Videre undersøker vi hvorvidt det er mulig å måle effekter av tilsyn, og presenterer i denne forbindelse resultatene fra en effektanalyse av utfallsmål som er gjennomført som del av evalueringen.
- I **kapittel 7** fremgår våre konklusjoner på sentrale punkt i evalueringen. Her peker vi på forbedringsområder og presenterer våre anbefalinger.

¹⁶ Før vi valgte å bruke regresjonsanalyse undersøkte vi en “mixed effect” multinivåmodell der skole ble lagt inn som en “fixed effect” på grunn av risiko for forventningsskjevne estimer ved grupperte variabler. Intra-cluster korrelasjonen i denne modellen ble imidlertid så lav at vi besluttet å i stedet bruke vanlig logistisk regresjonsanalyse.

¹⁷ Representanter for enkelte skoleeiere meldte avbud på kort varsel, grunnet andre forhold som måtte prioriteres, og det var da ikke tilstrekkelig tid til å sende invitasjon til andre aktører i stedet.

2. Tilsyn som virkemiddel

Tilsyn er et av de juridiske virkemidlene som gir staten mulighet til å følge opp hvordan nasjonalt regelverk virker i kommunene. I dette kapittelet ser vi nærmere på statlig virkemiddelbruk generelt og tilsyn spesielt, og drøfter ulike oppfatninger av hva som er formålet med tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet.

2.1. Innledning

Staten benytter ulike virkemidler for å oppnå nasjonale målsetninger på viktige samfunnsområder. Selv om det kommunale selvstyret står sterkt i Norge, bygger også den norske forvaltningsmodellen på et betydelig innslag av statlig styring, med det formål å ivareta nasjonale mål og hensyn (Lodden m.fl., 2015). Juridiske virkemidler er blant virkemidler staten har til rådighet, og tilsyn inngår blant de juridiske virkemidlene.

I dette kapittelet ser vi kort på hva som er de viktigste statlige virkemidlene, og hvordan de benyttes av staten for blant annet å påvirke kommunene slik at nasjonale målsetninger på barnehage- og opplæringsområdet skal nås. Vi omtaler i denne sammenheng spesifikt tilsyn som virkemiddel, og ser det i sammenheng med internasjonal litteratur om regulering. I forlengelsen av dette ser vi også nærmere på hvordan ulike aktører oppfatter og omtaler formålet med tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet.

2.2. Statlig virkemiddelbruk

For å oppnå nasjonale målsetninger på viktige samfunnsområder, har staten ulike virkemidler som kan tas i bruk for å fremme måloppnåelse. Det er vanlig å skille mellom juridiske, økonomiske, pedagogiske og organisatoriske virkemidler som de viktigste statlige virkemidlene (Difi, 2015). Sverdrup (2014) omtaler fysiske virkemidler eller påvirkningsmuligheter som et femte virkemiddel, i tillegg til at hun omtaler *informasjon* som et av virkemidlene, i stedet for *pedagogiske* virkemidler. I det videre vil vi imidlertid forholde oss til Difis omtale av statens virkemidler, og benevne disse som henholdsvis juridiske, økonomiske, pedagogiske og organisatoriske virkemidler.

Ved hjelp av de ulike virkemidlene kan staten påvirke og styre kommunene, til tross for at kommunene gjennom kommuneloven har et lovfestet selvstyre. Mulighet til å ivareta nasjonale mål og hensyn, som går ut over den enkelte kommune, er en sentral begrunnelse for at staten kan påvirke gjennom for eksempel bruk av juridiske virkemidler, som regnes som det sterkeste av de statlige virkemidlene. Også verdier som likhet og rettssikkerhet er viktig i denne sammenheng.

Juridiske virkemidler i form av lovfesting av rettigheter og plikter kan være et effektivt virkemiddel for å nå statlige målsettinger på viktige samfunnsområder, ved at det tvinger aktørene til å gjennomføre tiltak for å implementere og etterleve regelverket. Videre er det rimelig å anta at innføring av juridiske virkemidler for å pålegge tiltak og øvrige sanksjonsmuligheter vil medføre større grad av etterlevelse blant aktørene som omfattes av regelverket. Bruk av juridiske virkemidler regnes derfor som det «hardeste» virkemiddelet i sammenligning med de øvrige virkemidlene staten har til rådighet. Samtidig har virkningen av lovregulering vært gjenstand for diskusjon blant annet i rettsosociologisk litteratur, og Torstein Eckhoff har eksempelvis stilt spørsmål ved den store tiltroen mange har til lovregulering som virkemiddel:

Mange mennesker har overdrevne forestillinger om hva som kan oppnås ved hjelp av lovgivning. (...) Det virker nesten som folk tror at loven har magisk kraft, slik at hvis det bare blir bestemt ved lov hvordan noe skal være, så blir det slik.

(Eckhoff, 1983;35)

Også Sverdrup (2014) viser til at til tross for at man ofte har stor tro på regulering gjennom lovgivning, er det ikke noen automatikk i at en lov får tilsiktede virkninger kun gjennom at den trer i kraft. Det å formidle informasjon om loven, og implikasjonene av loven, kan for eksempel være svært viktig for at en lov skal virke som intendert. Ofte benyttes derfor flere virkemidler i kombinasjon, og virkemidlene fungerer i et samspill for å være mest mulig

effektive. De er både avhengige av hverandre og forutsetninger for hverandre, og gjennom kombinasjoner av ulike virkemidler oppnår man ofte høyest sannsynlighet for at det enkelte virkemiddelet er effektivt.

En måte å styrke reguleringen på er å peke ut organisasjoner som får et kontrollansvar som er tett involvert med de regulerte aktivitetene (Selznick, 1985). I vestlige land har slike former for regulering fått en økende betydning fra 1980-årene, noe som blant annet har blitt knyttet til en reduksjon i direkte statlig kontroll og innføring av nye styringsformer i offentlig sektor (Majone, 1995; Power, 1997).

Kontrollsystemene som blir tatt i bruk for reguleringsformål baserer seg vanligvis på tre kontrollkomponenter: informasjonsinnsamling, standard-setting og atferdsendring (Hood m.fl., 1999). Hvordan disse aktivitetene har blitt utført i praksis har imidlertid variert i svært stor grad mellom ulike reguleringsregimer. Den internasjonale litteraturen om regulering og tilsyn var tidligere særlig opptatt av hvorvidt reguleringen fulgte en hard eller myk strategi overfor de regulerte organisasjonene (Kagan & Scholz, 1984). Dette perspektivet ble senere i stor grad erstattet av teorien om responsiv regulering, hvor man ser virkemiddelapparatet som en pyramide av reguleringsstrategier hvor egenkontroll er i bunnen av pyramiden og avstraffelse er i toppen (se Figur 2). Strategiene blir gradvis «hardere» jo høyere opp i pyramiden man kommer, men man søker i utgangspunktet å unngå de hardere strategiene dersom strategiene på lavere nivåer fungerer effektivt (Ayres & Braithwaite, 1992). I tillegg har også litteraturen etter hvert lagt større vekt på viktigheten av å legge risikovurderinger til grunn for prioriteringen av reguleringsvirksomheten (Gunningham, 2010).

Figur 2: Pyramide for virkemiddelbruk for en tilsynsvirksomhet



Tilsyn er et av de juridiske virkemidlene som er forankret i lov og gir staten mulighet til å følge opp hvordan lovreguleringen virker. I tillegg er det et mål at tilsyn skal kunne føre til læring og forbedring. Blant potensielle virkningsmekanismer for hvordan tilsyn kan føre til læring er (Hovlid m.fl., 2022):

- Ekstern oppmerksomhet om et område kan skape aksept for endring og oppslutning om en forbedringsagenda
- Tilsynet kan synliggjøre at kvalitetsutvikling er avhengig av systemisk forbedring
- Tilsynet skaper en struktur for ansvarliggjøring som støtter opp under kvalitetsforbedringsprosesser.

Det har blitt påpekt at tilsyn er en "kompleks intervensjon" som skal virke på komplekse sosiale systemer. Tilsynet gjennomføres i en sosial samhandling mellom tilsynsfører og tilsynsobjekt, og effekten vil variere fra tilsyn til tilsyn avhengig av hvordan det blir gjennomført og hvilken kontekst det blir gjennomført i (Pawson m.fl., 2005).

I Norge har tilsyn som reguleringsvirkemiddel innenfor utdanningsområdet blitt et viktigere virkemiddel de siste 20 årene, ikke bare for å avdekke manglende regeletterlevelse, men også i økende grad som en måte å hjelpe og støtte skolene i sitt arbeid med kvalitetsutvikling (Hall & Sivesind, 2015; Hall, 2017).

DFØ (2020) peker samtidig på hvordan også tilsyn i økende grad har blitt kombinert med andre virkemidler, for å øke virkningen av tilsyn. DFØ viser blant annet til tilsyn etter opplæringsloven og barnehageloven, og henviser til hvordan man i økende grad har vektlagt betydningen av veiledning sammen med tilsyn:

For det nasjonale tilsynet for perioden 2014-2017 ble det satt som en sentral strategi at fylkesmennene skulle kombinere tilsyn med veiledning. Veiledningen skulle skje både før og etter tilsynet. Det felles nasjonale tilsynet skulle på denne måten være tilpasset behovene til brukerne og være forankret hos skoleeierne. Målet var å øke læringseffekten av tilsynssatsingen for å oppnå større forståelse for og bedre etterlevelse av regelverket. Utdanningsdirektoratet har videreført veiledning som en del av det felles nasjonale tilsynet for 2018-2022. «Fylkesmennene skal veilede om regelverket, spre informasjon om funnene fra tilsynene, og bidra til erfaringsdeling av praksis» (Rapport FNT 2014-2017). (DFØ, 2020;20)

Nedenfor går vi nærmere inn på hvordan ulike aktører oppfatter og omtaler tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet.

2.3. Formål med tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet

En overordnet problemstilling i forbindelse med evalueringen, er hvorvidt tilsyn virker etter formålet. For å kunne vurdere denne problemstillingen, anser vi det som viktig å se nærmere på hva som er formålet med tilsyn. I den forbindelse har vi kartlagt hvilke oppfatninger ulike aktører har om formålet ved tilsyn. Vi mener dette er en hensiktsmessig tilnærming, fordi oppfatninger om formålet naturlig nok vil ha betydning for hva man forventer å få ut av tilsyn, altså hvilke virkninger man forventer at tilsyn skal ha. Dette vil igjen kunne legge sterke føringer for hva man anser som sentrale aktiviteter og handlinger i selve tilsynsprosessen.

Utgangspunktet er at tilsynene som gjennomføres på barnehage- og opplæringsområdet er lovlig tilsyn, og at statsforvalterne gjennom tilsyn skal undersøke om kommunene oppfyller forpliktelsene de ifølge regelverket har på barnehage- og opplæringsområdet (se også avsnitt 1.1.1 og omtale av tilsyn som virkemiddel tidligere i dette kapittelet).

Tilsvarende undersøker Utdanningsdirektoratet om de private skolene har en lovlig praksis i henhold til gjeldende regelverket. Med andre ord er tilsynsmyndighetens oppgave å undersøke om praksisen er i henhold til regelverket eller ikke. Det er imidlertid en del variasjon når det gjelder hvordan ulike aktører velger å tolke og forklare formålet med tilsyn. Der enkelte henviser til at det primære formålet er å sikre at regelverket etterleves, er det andre som avgrenser formålet til å handle om å avdekke brudd på regelverket.

«Tilsyn handler om å øke regeletterlevelsen, for slik å sikre at barn og unge får det tilbudet de har krav på.»

Ansatte hos statsforvalteren

«Formålet med tilsyn er ikke primært læring. Formålet er å avdekke regelbrudd.»

Representant for Udirs tilsynsavdeling

Vi merker oss også at tilsynsobjektene, og i mange tilfeller også tilsynsmyndighetene, ikke bare fokuserer på dette umiddelbare formålet med tilsyn, men også på de ønskede *effektene* som en del av formålet. Mange henviser til at bedre tjenester er et viktig formål med tilsyn. Med andre ord rettes det da oppmerksomhet ikke bare mot de kortsiktige målene,

men også mot hvilke effekter man regner med at etterlevelse av regelverket skal gi, nemlig bedre tjenester til barn og unge. Dette perspektivet på formålet med tilsyn er nært knyttet opp mot et perspektiv der man også ser på regelverket som et virkemiddel for å sikre kvalitet i tjenestene.

I tillegg er det mange som, når de omtaler formålet med tilsyn, fokuserer på det som kan anses som *forutsetninger* for å oppnå økt regeletterlevelse, nemlig det at kommunene eller de private skolene lærer gjennom tilsyn, og dermed både forstår mer om hva regelverket krever og hvordan man kan sikre at dette etterleves. Manglende kunnskap om eller forståelse for regelverket kan i mange tilfeller være en årsak til at man ikke etterlever regelverket, og for å oppnå økt regeletterlevelse vil det da ofte være en forutsetning at man øker kunnskapen om eller forståelsen for regelverket, blant de som har ansvar for å sikre at praksisen samsvarer med kravene i regelverket. I statsforvalternes oppdrag for 2022 er det også uttrykt en forventning om at tilsyn skal bidra til læring og forbedring. Dette fremgår blant annet av tildelingsbrevets mål for 2022, som vist i tabellen under.¹⁸

Tabell 4: Tilsyn som grunnlag for læring.

3.2.1.3.3 Tilsyn som grunnlag for læring.	Alle statsforvaltere KDD Tilsyn 3.2.1.3.3.1 Tilsyn fører til læring og forbedring i kommunen. Hjelpetekst Statsforvalterens rapportering skal inneholde følgende: - Kort beskrivelse av hva som er gjort for å fremme og formidle læring hos kommunene i de tilsynene som er gjennomført.
--	--

Kilde: Tildelingsbrev til statsforvalterne 2022

¹⁸ Tildelingsbrev 2022. kapittel 3 Mål for 2022, avsnitt 3.2.1 Tverrsektorielle delmål.

En kommunal skoleeier kommenterer i intervju at tilsyn er et viktig bidrag inn i kommunens forbedringsarbeid, da det gir bedre lovforståelse og viktige innspill til justering av praksis. Fra enkelte tilsynsobjekt vises det også til at tilsyn kan ha en nyttig funksjon ved å avklare situasjoner der det har oppstått uenighet mellom kommunen/skolen og en ekstern part. Ved at det gjennomføres tilsyn får man avklart situasjonen, og kan gå videre – uavhengig av om tilsynet bekrefter at kommunen har en praksis i samsvar med regelverket eller ikke. En skoleeier kommenterer konkret at de basert på en slik situasjon, der noen eksterne stiller spørsmål ved kommunens praksis, har henvendt seg til statsforvalter og spurt om de kan åpne tilsyn med kommunen. Kommunen hadde på intervjudtidspunktet ikke fått tilbakemelding fra statsforvalter, og visste derfor ikke hva som ble utfallet av denne henvendelsen. Også ved en privat skole blir det fra styreleder vist til at de har oppfordret Utdanningsdirektoratet til å gjennomføre et oppfølgingstilsyn for å legge press på forbedringsarbeidet ved skolen. Bakgrunnen i dette tilfellet, var at det hadde vist seg utfordrende å klare å implementere nødvendige endringer i etterkant av et tidligere tilsyn som er gjennomført ved skolen.

Tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet synes med andre ord å ha et relativt komplekst mål bilde, der både det kortsiktige målet om regeletterlevelse, de intenderte effektene som handler om kvalitet i tjenestene, og forutsetningene som handler om læring og økt forståelse inngår, og der ulike aktører i ulik grad fokuserer på disse ulike elementene når de skal beskrive *formålet* med tilsyn.

I tillegg ser vi at enkelte også henviser til virkemiddelet som et mål i seg selv, nemlig at formålet med tilsyn er å gjennomføre kontroller. Denne beskrivelsen henger slik vi ser det nært sammen med oppfatningen om at formålet med tilsyn er å avdekke brudd på regelverket. Flere respondenter peker samtidig på at det å avdekke bruddene i seg selv ikke vil føre til forbedring, og henviser til viktigheten av læring for at tilsyn skal ha en reell effekt.

«Avdekking av lovbrudd står i sentrum av tilsynsarbeidet, men veiledning er en viktig forlengelse av arbeidet for å klare å sikre endring i praksis.»

Ansatte hos statsforvalteren

Undersøkelsen viser en viss forskjell mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt når det gjelder hvordan man oppfatter og omtaler formålet med tilsyn, men også til dels store forskjeller internt i disse gruppene. Statsforvalterne legger til dels stor vekt på kontrollperspektivet, men mange representanter for statsforvalterne er også opptatt av læring og effekter for målgruppen i form av bedre tjenester. Det synes å være enkelte forskjeller mellom embetene når det gjelder syn på hva som er formålet med tilsyn, og da særlig hvorvidt det spesifikt legges vekt på *kontrollen* i seg selv. Enkelte tilsynsobjekter kommenterer også spesifikt at kontrollen i seg selv ikke nødvendigvis bidrar til økt regeletterlevelse og bedre tjenester. For å oppnå dette, blir det pekt på at det er viktig at tilsynsmyndigheten også vektlegger læringsaspektet, og at dialogen i tilsynet ikke bare er rettet mot å avdekke feil og mangler, men også mot å bidra til læring og økt forståelse gjennom veiledning. Dette er tema som omtales ytterligere i kapittel fem og seks i rapporten.

2.4. Oppsummering

Tilsyn er et av statlige myndigheters virkemidler for å kontrollere kommunenes (og de private skoleeierne) etterlevelse av regelverk. Juridiske virkemidler er statens sterkeste gruppe av virkemidler, og tilsyn regnes – som et ledd i den juridiske virkemiddelbruken – også som et «hardt» virkemiddel. Samtidig ser vi at det i Norge de senere årene har vært en tendens til å se på tilsyn ikke bare som en kontroll av regeletterlevelsen, men også som et virkemiddel for å hjelpe og støtte kommunene og de private skoleeierne. Dette gjenspeiles også i de intervjuedes syn på hva som er formålet med tilsyn, der vi ser at det er til dels store variasjoner med hensyn til om man ser på virkemiddelet (kontrollen) som et mål i seg selv, eller om de langsiktige effektene i form av bedre tjenester til barn og unge, er det man vektlegger som formålet med tilsyn. I de senere kapitlene i rapporten vil vi gå nærmere inn på både gjennomføringen av tilsyn og i hvilken grad og hvordan tilsyn bidrar til læring og utvikling. Vi vil da også se nærmere på hvordan de ulike perspektivene på formålet med tilsyn kan påvirke gjennomføringen og utbyttet av tilsynene.

3. Utviklingstrekk

Samlet sett gjennomføres det færre tilsyn i dag enn for noen år siden. I dette kapittelet ser vi på ulike variabler som kan bidra til å forklare denne utviklingen. Vi ser også på noen andre utviklingstrekk når det gjelder gjennomføringen av tilsyn.

3.1. Innledning

De senere årene har det i oppdraget til statsforvalterne ikke vært fastsatt krav om antall tilsyn som skal gjennomføres på barnehage- og opplæringsområdet. I Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* ble det lagt til grunn at det statlige tilsynet med kommunene skal være målrettet og effektivt og at staten ikke skal kontrollere kommunene i større grad enn nødvendig. Det ble i den forbindelse også signalisert fra regjeringen at større og mer robuste kommuner ville kunne legge til rette for reduksjon av landsomfattende tilsyn på sikt. DFØ slår i en rapport om statlige tilsyn med kommunene fra 2020 fast at «(...) tilsynet med kommunene utvikler seg i ønsket retning, og at omfanget av det statlige tilsynet ikke har økt de siste ti årene» (DFØ 2020;7).

Samtidig er det innenfor barnehage- og opplæringsområdet lagt vekt på at tilsynsaktiviteten skal være risikobasert, og i den grad det foreligger risikomomenter som tilsier at det er behov for å gjennomføre tilsyn, skal dette gjøres. Dette er en endring i forhold til oppdraget for 2019, der det fremgikk at antallet tilsyn skulle ligge på omtrent samme nivå som tidligere.¹⁹

Fylkesmannens gjennomslagskraft overfor kommunene er avhengig av at riktig virkemiddel blir benyttet til rett tid og med riktig omfang. Kunnskap om og analyse av tilstanden i sektor skal ligge til grunn for hvilket virkemiddel som tas i bruk.

Tilsynsaktiviteten skal opprettholdes på samme nivå som tidligere år. Tilsyn skal gjennomføres dersom risikoen tilsier det.²⁰

Det er utdypet under mål for 2019 at omfang av tilsynsaktiviteten minimum skal være på samme nivå som kravet for 2018. Videre fremgår det at det med *omfang* ikke bare siktes til antall tilsyn, men også størrelsen på tilsynene (antall deltema).

Samtidig går det i tildelingsbrev til statsforvalterne for 2020 og 2021, frem at det er en forventning om at bruk av tilsyn som virkemiddel på barnehage- og opplæringsområdet skal øke dersom risikovurderingene tilsier det. Denne uttrykte forventningen er slik vi forstår det basert på en utvikling der det gjennomføres færre tilsyn per år, men uten at det foreligger tydelige begrunnelser for denne utviklingen basert på risikovurderinger og redusert behov for tilsyn. Tvert imot viser gjennomførte tilsyn at det avdekkes til dels mange brudd på regelverket gjennom tilsyn, noe som tilsier høy risiko.

I dette kapittelet går vi nærmere inn på utviklingen når det gjelder gjennomførte tilsyn, og vurderer mulige årsaker til nedgangen i antall tilsyn som gjennomføres per år. Blant annet peker vi på noen mulige feilkilder i rapporteringen, som kan påvirke statistikkene. Vi ser også på forholdet mellom skriftlige og stedlige tilsyn, og hvordan dette forholdet har utviklet seg i perioden 2014–2021.

Sentrale problemstillinger som er utgangspunkt for temaene som drøftes i dette kapittelet er oppsummert i tabellen på neste side.

¹⁹ Før 2019 var det et poengsystem der det i oppdragene til daværende fylkesmenn ble stilt krav om tilsyn tilsvarende en viss poengsum på henholdsvis opplærings- og barnehageområdet. Tilsyn etter ulike kategorier ga da ulikt utslag i form av antall poeng.

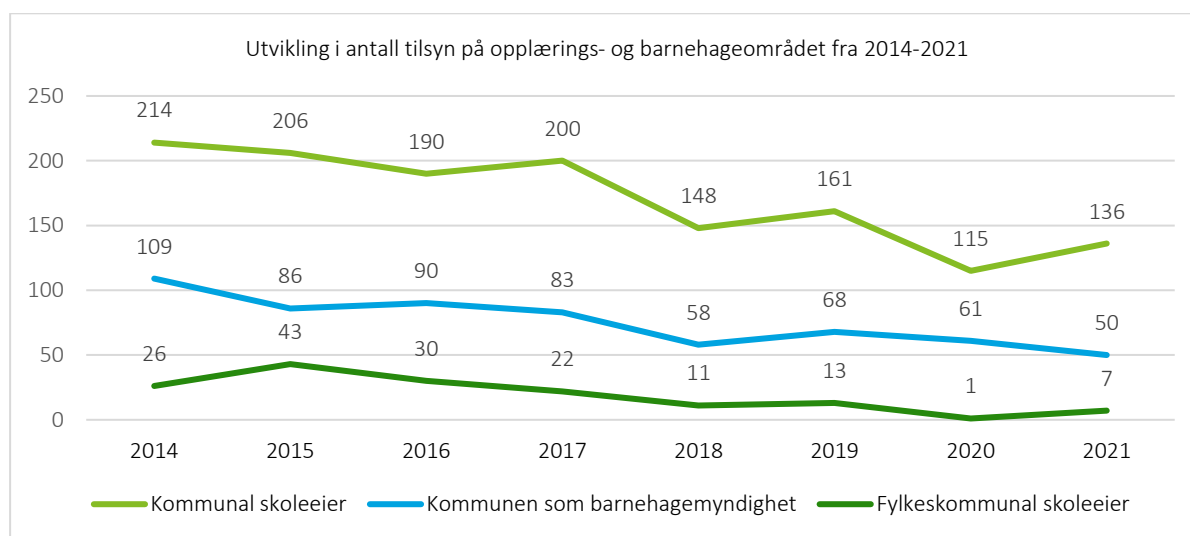
²⁰ Tildelingsbrev til fylkesmennene for 2019. Kapittel 2.8 Kunnskapsdepartementet.

Tabell 5 Problemstillinger som besvares i kapittel 3 – Utviklingstrekk

Problemstilling	Operasjonalisering
Hvordan har omfanget av gjennomførte tilsyn utviklet seg i perioden 2014-2021?	Vi har undersøkt utviklingen når det gjelder tilsyn gjennomført av statsforvalterne og av Utdanningsdirektoratet, og har også gått nærmere inn på utviklingen per embete.
Hva skyldes nedgang i antall tilsyn som gjennomføres?	I forbindelse med denne problemstillingen undersøker vi mulige årsaker og forklaringer på nedgang i antall gjennomførte tilsyn, og om nedgangen anses å være hensiktsmessig.

3.2. Samlet antall tilsyn gjennomført av statsforvalterne er redusert

Totalt i perioden fra 2014-2021 har statsforvalterne (tidligere fylkesmennene) gjennomført 1523 tilsyn på opplæringsområdet²¹ og 605 tilsyn på barnehageområdet. Trenden i perioden har vært en nedgang i antall gjennomførte tilsyn både på opplærings- og barnehageområdet. Utviklingen er illustrert i Figur 3.

 Figur 3: Utvikling i antall tilsyn gjennomført av statsforvalterne, 2014-2021²²


Av figuren over går det frem at det i 2014 ble gjennomført 214 tilsyn med kommunale skoleeiere, 26 med fylkeskommunale skoleeiere og 109 tilsyn på barnehageområdet.²³ I 2021 ble det gjennomført 136 tilsyn med kommunale skoleeiere, syv med fylkeskommunale skoleeiere og 50 tilsyn på barnehageområdet. Det har vært noe variasjon fra år til år i perioden, men samlet sett har det vært en vesentlig reduksjon i antall tilsyn fra 2014 til 2021.

I intervju vises det til flere faktorer som påvirker antall tilsyn som gjennomføres hvert år. Fra flere embeter vises det til at man gjerne skulle gjennomført flere tilsyn, og at risikovurderingene tilsier at det burde gjennomføres flere tilsyn, men at ressursituasjonen legger begrensninger på hvor mange tilsyn som kan gjennomføres hvert år. Enkelte viser til at håndhevsordningen som ble innført fra høsten 2017 må prioriteres, og krever betydelige ressurser. Dette påvirker muligheten til å gjennomføre tilsyn. I tillegg trekker enkelte frem at det de senere årene har vært mye arbeid knyttet til sammenslåingen av embeter, samt en del utskifte av ansatte hos statsforvalter. Dette er også forhold som opplyses å ha påvirket kapasiteten til å gjennomføre tilsyn. Det er videre stor forskjell på hvor mange kommuner det er innenfor hvert enkelt embete, og i embeter med færrest kommuner kommenteres det at det er grenser for hvor hyppig det er hensiktsmessig å føre tilsyn med samme kommune. Dermed velger statsforvalteren noen ganger andre virkemidler, dersom samme kommune over tid vurderes å ha høy risiko for brudd på regelverket. Noen av disse kommunene vil også ha høy risiko på flere områder, og dermed

²¹ Summen inkluderer både tilsyn med kommuner og fylkeskommuner.

²² Antall tilsyn i figur 2 er hentet fra oversikter over tilsyn i perioden 2014-2021 som Deloitte har mottatt fra Utdanningsdirektoratet. Antallet tilsyn kan i noen tilfeller avvike fra Utdanningsdirektoratet sine årlige oppsummeringer av statsforvalternes tilsyn som er tilgjengelig på nettsiden til Utdanningsdirektoratet.

²³ På barnehageområdet skiller vi ikke mellom tilsyn med kommunen som lokal barnehagemyndighet og eventuelle tilsyn med den enkelte barnehageeier i særlige tilfeller.

kan samordningskravet medføre at det ikke blir åpnet tilsyn på barnehage- eller opplæringsområdet. I kapittel 4.5 kommer vi nærmere inn på ulike forhold som kan påvirke valg av tilsynsobjekt, tilsynsystem og innretning av tilsyn, og her fremkommer det at både kapasitet og samordningskrav er sentrale faktorer som spiller inn.

Det er også en del representanter fra statsforvalterne som viser til at tilsyn ikke alltid er det mest effektive virkemiddelet, og at det kan være tilfeller der man vurderer at veiledning eller kompetansetiltak er bedre virkemidler enn tilsyn når det er vurdert at en kommune har svært høy risiko for brudd på regelverket. For eksempel trekkes det frem at enkelte av de aller minste kommunene i liten grad klarer å nyttiggjøre

«Det som er kommunisert fra Utdanningsdirektoratet nå er at embetet skal øke antall tilsyn per år, noe embetet er noe i tvil om er en fornuftig satsing. Vi stusser litt over å få en slik føring. Det er rart når tilsyn samtidig skal være risikobasert.»

Ansatte hos statsforvalteren

seg tilsyn på grunn av manglende kapasitet og kompetanse. Enkelte kommenterer at instruksene de siste årene har åpnet for at statsforvalter kan vurdere bruk av virkemiddel, og at dette oppleves som veldig positivt. I den forbindelse er det også noen som stiller spørsmål ved det de opplever er føringer fra Utdanningsdirektoratet om at det bør gjennomføres flere tilsyn.

Samtidig er det flere representanter for statsforvalterne som viser til at de mener antall tilsyn som gjennomføres er stabilt, eller til og med har økt, til tross for at rapporteringen samlet for perioden viser en reduksjon i antallet tilsyn som gjennomføres. For eksempel vises det til at det nå gjennomføres mindre og dermed flere tilsyn enn før, når det enkelte tilsyn gjerne var svært omfattende og ressurskrevende. Dermed er arbeidsmengden knyttet til tilsyn omtrent den samme som før, blir det kommentert, men antallet tilsyn har økt. I tillegg har enkelte embeter – som vi skal se under – det siste året igjen hatt en økning i antall tilsyn som gjennomføres.

Nedenfor kommenteres noen utviklingstrekk ytterligere, når det gjelder henholdsvis tilsyn med kommunen som skoleeier, fylkeskommunen som skoleeier og kommunen som lokal barnehagemyndighet. Vi peker også på noen mulige feilkilder i oversiktene over gjennomførte tilsyn.

3.2.1. Tilsyn med kommunen som skoleeier

Oversikter over tilsyn gjennomført i perioden 2014–2021²⁴ viser at det er gjennomført til sammen 1370 tilsyn med 335 av 356 kommunale skoleeiere siden 2014.²⁵ I perioden er det gjennomført flest tilsyn i embetene Oslo og Viken (18,4 prosent av det totale antallet tilsyn), Vestland (14,8 prosent) og Vestfold og Telemark (10,1 prosent). Embetene med lavest andel av det totale antallet tilsyn i perioden er Nordland (6,8 prosent) og Agder (7,3 prosent). Det er med andre ord de mest folkerike fylkene som har høyest antall tilsyn, med unntak av Vestfold og Telemark som er noe overrepresentert sett i forhold til folketallet.²⁶ I 21 kommuner er det ikke gjennomført tilsyn på opplæringsområdet i perioden fra 2014 til 2021.²⁷

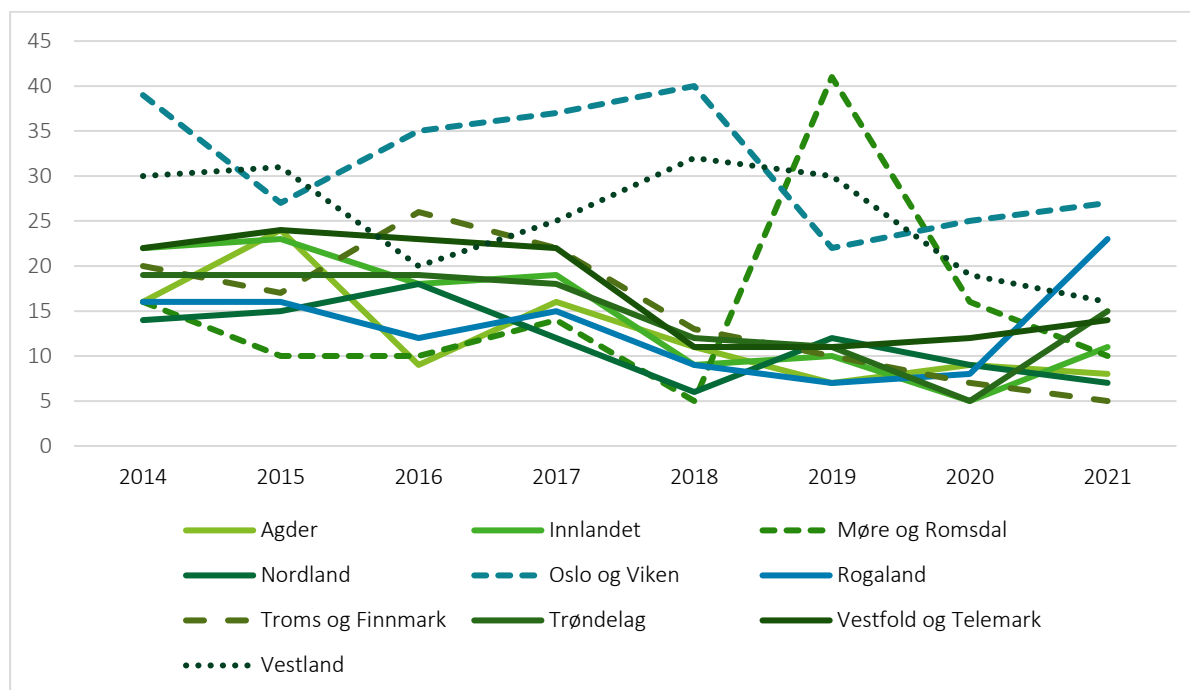
Figuren under viser utviklingen i antall tilsyn med kommunen som skoleeier gjennomført av det enkelte embete, i perioden 2014 til 2021. Antall tilsyn har variert en del for samtlige embeter, og mange har hatt en relativt lik utviklingstendens. Noen skiller seg likevel ut, blant annet Møre og Romsdal i 2019. Dette kommenteres nærmere under.

²⁴ Utdanningsdirektoratet: Alle tilsyn barnehage og opplæring 2014–2020; Utdanningsdirektoratet: Oversikt statsforvalternes tilsyn 2021

²⁵ Vi legger her til grunn antall kommunale skoleeiere per 1.1.2020. Oversikter fra Utdanningsdirektoratet viser hvilke kommuner det er ført tilsyn med det enkelte år. De senere år er det gjennomført en del kommunesammenslåinger, og tilsyn som er gjennomført i kommuner som senere er slått sammen med andre kommuner, er regnet med i summeringen av tilsyn for nåværende kommune. Kommunene Sund, Fjell og Øygarden slo seg for eksempel sammen fra 1. januar 2020 til en ny kommune ved navn Øygarden, og tilsyn gjennomført i de tre tidligere kommunene er medregnet i opptelling av tilsyn gjennomført i Øygarden. Noen av statsforvalterembetene har også blitt slått sammen i perioden, og tilsyn gjennomført i et av de tidligere embetene er medregnet i summeringen av tilsyn gjennomført av det embetet det enkelte gamle embete nå inngår i. Kommuner som har byttet fylkestilhørighet har likevel ikke blitt oppdatert til nytt fylke.

²⁶ Dersom man ser Oslo og Viken fylker under ett, slik at det samsvarer med inndelingen av statsforvalterembetene, er Vestfold og Telemark det femte mest folkerike fylket i landet, ifølge SSBs befolkningsstatistikk per 1.1.2022.

²⁷ Dette betyr at det heller ikke er ført tilsyn i tidligere kommuner som nå inngår i disse 21 kommunene etter kommunesammenslåinger.

Figur 4: Utviklingen i antall tilsyn med kommunen som skoleeier, per statsforvalterembete, 2014-2021²⁸


Det er viktig å være oppmerksomhet på at flere av embetene har vært gjennom en sammenslåingsprosess i perioden, og før 2019 bestod av to eller flere selvstendige embeter. I tillegg ble Nord- og Sør-Trøndelag slått sammen til Trøndelag fra 1. januar 2018, og Aust- og Vest-Agder ble til Agder fra 1. januar 2016.²⁹ Sammenslåingen kan til en viss grad ha påvirket antall tilsyn som gjennomføres, vi ser for eksempel at både Vestland og Oslo og Viken hadde det høyeste antallet tilsyn gjennomført i 2018, året før embetssammenslåingen, mens Trøndelag, som ble slått sammen året før, opplevde også en nedgang i antall tilsyn ett år tidligere. Dels har dette sammenheng med at sammenslåingsprosessen i seg selv har krevd betydelige ressurser, og at ressursene til gjennomføring av tilsyn dermed har vært begrenset. Dette er det enkelte som påpeker i intervju. Dels kan det også ha sammenheng med at flere kommuner har inngått i samme risikovurdering, og at det ikke har blitt vurdert som hensiktsmessig å opprettholde samme antall tilsyn som man hadde til sammen i de tidligere embetene. Samtidig viser oversikten at det i flere embeter var en økning i antall gjennomførte tilsyn fra 2020 til 2021.

Vi ser at også enkelte embeter som *ikke* har vært gjennom sammenslåingsprosesser; Møre og Romsdal, Rogaland og Nordland, til dels har hatt en utvikling som skiller seg ut fra de andre embetene. Som nevnt over skiller Møre og Romsdal seg ut i 2019, med et svært høyt antall tilsyn. Dette kommenteres nærmere under. I tillegg hadde imidlertid Møre og Romsdal i 2020 like mange tilsyn som i 2014, vel og merke med en nedgang i 2021. Rogaland har hatt en økning i antall tilsyn i perioden, med høyest antall i 2021, selv om det også har vært en periode med noe lavere antall gjennomførte tilsyn. Nordland har hatt en reduksjon i antall tilsyn i perioden.

Muligens kan også kommunesammenslåingene, som i hovedsak ble gjennomført med virkning fra 1. januar 2020, ha påvirket antallet tilsyn ved at man etter sammenslåingen har fått et lavere antall potensielle tilsynsobjekter. Fra Utdanningsdirektoratets side gis det uttrykk for at dette ikke antas å ha påvirket antall tilsyn, da tilsyn med kommunene i realiteten som oftest er rettet mot enkeltskoler. Samtidig merker vi oss at det fra et av embetene, som etter kommunesammenslåingene har relativt få kommuner, vises til at det grunnet få kommuner i embetet ikke går så lang tid mellom hvert tilsyn i enkelte kommuner. Likevel presiseres det fra statsforvalterens side at de må være obs på at tilsyn er krevende for kommunene, og at de ikke bør føre tilsyn med samme kommune for ofte.

Kommunesammenslåingen kan dermed til en viss grad ha påvirket antall gjennomførte tilsyn i embetene med færrest kommuner. Samtidig har perioden etter kommunesammenslåingene sammenfalt med covid 19-pandemien, som også til en viss grad har påvirket gjennomføringen av tilsyn. I noen tilfeller har stedlige tilsyn blitt omgjort til skriftlige tilsyn, men flere embeter henviser også til at pandemien gjorde at noen tilsyn måtte avlyses.

²⁸ Kilde: Utdanningsdirektoratet: Alle tilsyn barnehage og opplæring 2014-2020; Utdanningsdirektoratet: Oversikt statsforvalternes tilsyn 2021. Tilsyn gjennomført av tidligere embeter som er sammenslått fra 2019 er summert per år slik at de inngår i antall tilsyn gjennomført av det nye, sammenslåtte embetet.

²⁹ <https://www.statsforvalteren.no/nb/Trondelag/Om-oss/Historikk/>

Noen tilsyn opplyses også å ha blitt utsatt, og kan dermed være en medvirkende årsak til økningen vi ser i enkelte embeter fra 2020 til 2021.

Vi ser samtidig at det er noen mulige feilkilder i oversiktene over tilsyn. For eksempel fremgår det at 41 av totalt 122 tilsyn gjennomført av Statsforvalteren i Møre og Romsdal i perioden 2014-2021, ble gjennomført i 2019. Nærmere gjennomgang viser at 36 av 41 tilsyn i 2019 hadde tema *lærernorm*. Dette var skriftlige tilsyn, og mange av tilsynene var med ulike skoler i samme kommune.³⁰ Samtidig ser vi at også Statsforvalteren i Oslo og Viken har ført tilsyn med tema *lærernorm*. Dette var i 2021, og også dette er registrert som skriftlig tilsyn. Imidlertid har Statsforvalteren i Oslo og Viken registrert dette som kun ett tilsyn, men der tilsynsobjekt er opplyst å være 31 kommuner og totalt 196 skoler i Oslo og Viken. Deloitte er ukjent med hvorfor det er valgt ulike registreringsmåter for disse tilsynene, men merker oss at dersom Statsforvalteren i Oslo og Viken hadde registrert tilsynene på samme måte som Statsforvalteren i Møre og Romsdal gjorde to år tidligere, ville antallet tilsyn gjennomført av Statsforvalteren i Oslo og Viken ha økt fra 27 til 222 tilsyn. På den annen side: Dersom Statsforvalteren i Møre og Romsdal hadde registrert tilsynene med lærernormen på samme vis som man gjorde i Oslo og Viken to år senere, ville antall tilsyn gjennomført av Statsforvalteren i Møre og Romsdal i 2019 ha blitt redusert fra 41 til seks. Måten disse tilsynene registreres på, påvirker med andre ord i betydelig grad både antall tilsyn registrert som gjennomført i det enkelte embete og nasjonalt disse årene.

Vi merker oss at det fra Utdanningsdirektoratets side i intervju vises til at direktoratet har merket seg at statsforvalterne har hatt noen tilsyn med lærernormen, men uten å avdekke lovbrudd. Utdanningsdirektoratet er usikre på om det er riktig å gjennomføre denne formen for kontroll som tilsyn. Dette kunne sannsynligvis statsforvalterne ha sjekket på forhånd, blir det påpekt, uten å kategorisere det som tilsyn. Her mener Utdanningsdirektoratet at det ikke er gjort gode nok risikovurderinger.

Videre går det frem av oversikt over gjennomførte tilsyn at det – spesielt i årene 2014, 2015, 2016 og 2017 – var mange tilfeller der det ble gjennomført to tilsyn ved samme skole, samme år.³¹ Tema for de to tilsynene var henholdsvis «elevenes utbytte» og «forvaltningskompetanse» eller «elevenes utbytte» og «skolebasert vurdering».³² Vi merker oss at det ut fra det som fremgår av tilsynsrapportene var vanlig praksis at de to tilsynene ble gjennomført i én prosess, og i en del tilfeller også med kun én felles tilsynsrapport der det skilles mellom én del for hvert av de to temaene, selv om det ble rapportert som to separate tilsyn.³³ I andre tilfeller er det ført tilsyn med to tema, registrert som to tilsyn, og det er utarbeidet én rapport for hvert tema selv om tilsynene synes å ha vært gjennomført som en felles prosess.³⁴ Praksis synes å ha variert noe mellom embetene, for eksempel gjennomførte daværende Fylkesmannen i Agder flere av denne typen «parallelle tilsyn» ved skoler i 2014, og registrerte seks tilsyn ved kun tre skoler, mens daværende Fylkesmannen i Hordaland ikke hadde tilsvarende praksis i 2014. Sistnevnte hadde da registrert tilsyn med kun ett tema på hver skole. Det samme gjaldt daværende Fylkesmannen i Sogn og fjordane, som i 2014 hadde ti tilsyn på skoleområdet, fordelt på åtte ulike kommuner og ti ulike skoler.

Senere år merker vi oss at det forekommer tilfeller der det er rapportert om kun ett tilsyn selv om det i tilsynsrapporten henvises til at tilsynet har omfattet flere deltema.³⁵ For øvrig synes det de senere årene i perioden ikke lenger å være en utbredt praksis å føre to tilsyn med samme skole samme år.

³⁰ Oversikt over gjennomførte tilsyn viser at ti av tilsynene var med Ålesund kommune (Kilde: Utdanningsdirektoratet: Alle tilsyn barnehage og opplæring 2014-2020).

³¹ Utdanningsdirektoratet (2021): Alle tilsyn barnehage og opplæring 2014-2020; Utdanningsdirektoratet (2022): Oversikt statsforvalternes tilsyn 2021.

³² Dette var de tre temaene det var felles nasjonalt tilsyn med i perioden 2014 til 2017.

³³ For eksempel: Fylkesmannen i Rogaland (2015): *Endelig tilsynsrapport Karmøy kommune - Åkra ungdomsskole. A Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. B Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging*; Fylkesmannen i Rogaland (2016): *Endelig tilsynsrapport. A Skolens arbeid med elevenes utbytte av Opplæringen. B Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging*. Lund kommune – Lund ungdomsskole; Fylkesmannen i Hordaland (2017): *Tilsynsrapport. Skulen sitt arbeid med elevene sitt utbytte av opplæringa og Skulebasert vurdering*. Fedje kommune – Fedje skule.

³⁴ For eksempel: Fylkesmannen i Oppland (2015): *Tilsynsrapport. Skolebasert vurdering Gran kommune - Brandbu ungdomsskole*; Fylkesmannen i Oppland (2015): *Tilsynsrapport. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen*. Gran kommune – Brandbu ungdomsskole; Fylkesmannen i Nordland (2016): *Tilsynsrapport. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen* Røst kommune – Røst barne- og ungdomsskole; Fylkesmannen i Nordland (2016): *Tilsynsrapport. Forvaltningskompetanse avgjørelser om særskilt tilrettelegging* Røst kommune, Røst barne- og ungdomsskole; Fylkesmannen i Aust-Agder (2014): *Tilsynsrapport. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen*. Grimstad kommune - Holviga skole; Fylkesmannen i Aust-Agder (2014): *Tilsynsrapport. Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging*. Grimstad kommune - Holviga skole.

³⁵ For eksempel: Fylkesmannen i Nordland (2019): *Tilsynsrapport. Tilsyn med Bodø kommune, Bankgata ungdomsskole. Tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og spesialundervisning*; Fylkesmannen i Nordland (2020): *Foreløpig tilsynsrapport. Plikten til å arbeide forebyggende, kontinuerlig og systematisk for å fremme et trygt og godt skolemiljø, Undervisningsvurdering for å øke elevenes utbytte av opplæringen og Melde behov for spesialundervisning*. Nesna kommune - Nesna skole. 25. februar 2020.

Det fins også eksempler på at tilsyn med flere skoler i en kommune er registrert som kun ett tilsyn, selv om det ifølge rapport har vært gjennomført tilsynsbesøk ved hver av skolene. For eksempel førte Statsforvalteren i Rogaland i 2019 tilsyn med to skoler i Lund kommune. Tilsynene hadde samme tema, og selv om det ble utarbeidet én rapport per skole, er dette kun rapportert som ett tilsyn (med to skoler) i oversikt over gjennomførte tilsyn.³⁶

Det at det i de tidligere årene av perioden som evalueres synes å ha vært vanlig å føre to tilsyn med samme skole, men med koordinert gjennomføring, kan potensielt ha bidratt til effektive prosesser der det var mulig å gjennomføre flere tilsyn enn når tilsynene rettes mot ulike kommuner og ulike skoler. Sistnevnte praksis medfører flere separate prosesser og tilsynsbesøk, og dermed med stor sannsynlighet også økt ressursbruk per tilsyn. Dermed er det slik Deloitte vurderer det stor sannsynlighet for at endringene i praksis for gjennomføring og rapportering av tilsyn, kan ha bidratt til reduksjonen i antall tilsyn som man ser fra den tidlige delen av perioden (2014-2017) og til den senere delen av perioden (2018-2021). Antall tilsynsobjekter har dermed ikke nødvendigvis blitt redusert i samme grad som antall tilsyn, da det de senere årene er mindre vanlig å registrere flere tilsyn på samme skole samme år. For eksempel førte det som nå er Statsforvalteren i Agder i 2015 åtte tilsyn med fem ulike tilsynsobjekter³⁷, mens Statsforvalteren i Agder i 2020 førte ni tilsyn med ni tilsynsobjekter. Det lar seg imidlertid vanskelig gjøre å få en fullstendig oversikt over utviklingen i antall tilsynsobjekter, da det enkelte år er en rekke tilsyn der tilsynsobjekt (skole) ikke fremgår.

3.2.2. Tilsyn med fylkeskommunen som skoleeier

Det er gjennomført til sammen 153 tilsyn med fylkeskommunen som skoleeier i perioden fra 2014-2021.³⁸ 121 av tilsynene er gjennomført fra 2014 til og med 2017, mens 32 tilsyn er gjennomført fra 2018 til og med 2021. Det er gjennomført flest tilsyn i Oslo og Viken (26 prosent av det totale antallet tilsyn, Innlandet (15 prosent) og Vestland (14 prosent) og færrest i Rogaland (3 prosent), Agder (5 prosent) og Møre og Romsdal (5 prosent). Viken og Vestland er også fylkene med flest videregående skoler og høyest elevtall. Rogaland synes imidlertid å være noe underrepresentert i denne sammenheng, da Rogaland skoleåret 2020/21 var fylket med sjette høyest antall videregående skoler³⁹ og fjerde høyeste elevtall i videregående skole.⁴⁰

Figur 5 viser utviklingen i antall tilsyn med fylkeskommunen som skoleeier gjennomført av det enkelte embete, i perioden 2014 til 2021. Antall tilsyn har variert en del for samtlige embeter. Noen skiller seg likevel ut, blant annet Oslo og Viken i 2014. På dette tidspunktet var det imidlertid tre embeter som utgjorde det som i dag er Oslo og Viken, og de førte tilsyn med det som den gang var fire fylkeskommuner.

³⁶ Fylkesmannen i Rogaland (2019): Tilsynsrapport. Spesialundervisning, jf. oppl. kap.5 Lund kommune Lund ungdomsskole 20.02.2019; Fylkesmannen i Rogaland (2019): Tilsynsrapport. Spesialundervisning, jf. oppl. kap 5 Lund kommune Heskestad skole 19.02.2019.

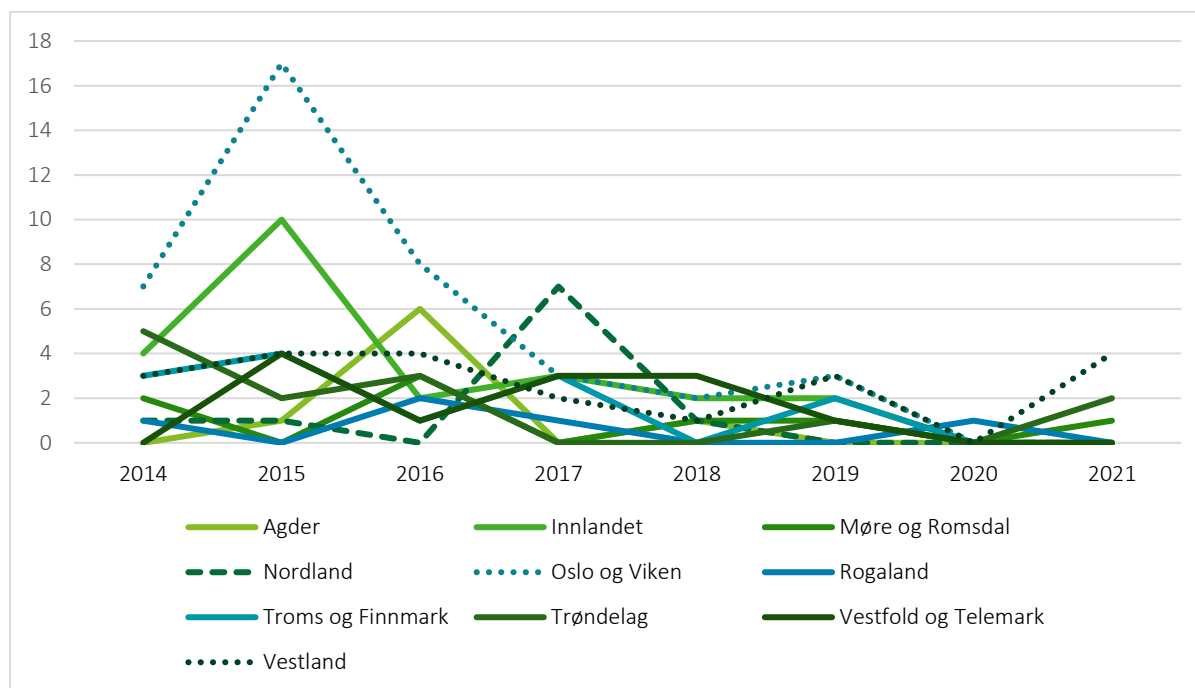
³⁷ I tillegg til noen tilsyn der tilsynsobjekt ikke fremgår.

³⁸ Utdanningsdirektoratet: Alle tilsyn barnehage og opplæring 2014-2020.

³⁹ Kun medregnet offentlige videregående skoler.

⁴⁰ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/elevtall-i-videregaende-skole/elevtall-fylker-og-skoler/>

Figur 5: Utviklingen i antall tilsyn med fylkeskommunen som skoleeier, per embete, 2014-2021



I Agder, Innlandet, Nordland, Oslo og Viken, Troms og Finnmark og Vestfold og Telemark er det ikke gjennomført tilsyn med fylkeskommunen som skoleeier/videregående skoler i verken 2020 eller 2021.

Deloitte er ikke kjent med spesifikke årsaker til at det de senere årene i svært liten grad er ført tilsyn med fylkeskommunen som skoleeier, ut over at dette kan være en konsekvens av risikovurderinger gjennomført i det enkelte embete (se kapittel 4 i rapporten). I tillegg kan covid 19-pandemien ha spilt en viss rolle i 2020 og 2021. Videre kan fylkessammenslåingen ha påvirket i noen tilfeller, da enkelte embeter har fått færre potensielle tilsynsobjekter. Dette gjelder likevel ikke alle, og det er usikkert hvorvidt dette er en faktor som har påvirket antall tilsyn.

Også når det gjelder tilsyn med fylkeskommunen, er det i perioden 2014-2017 en rekke eksempler på at det har blitt ført samtidige tilsyn med to tema på samme skole, og at dette er rapportert som to separate tilsyn.⁴¹ Fra 2018 synes ikke dette lengre å være en vanlig praksis. På samme måte som omtalt over i forbindelse med statsforvalternes tilsyn med kommunene som skoleeiere, kan denne praksisen har gjort det mulig å gjennomføre flere tilsyn i første del av perioden som evalueres, da det er sannsynlig at det er mer effektivt å gjennomføre to parallelle tilsyn med samme skole, enn to tilsyn med ulike skoler og ofte også ulike skoleeiere. Eksempelvis ble de i 2017 til sammen ført 18 tilsyn med 12 skoler.⁴² I 2019 var derimot alle tilsynene (der skolenavn fremgår), med ulike videregående skoler (ti av ti tilsyn). Også her synes det med andre ord å være en viss nedgang i antall tilsyn, men nedgangen er ikke nødvendigvis like stor dersom man ser på antall tilsynsobjekter.

3.2.3. Tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet og barnehageeier i særlige tilfeller

Det er gjennomført til sammen 605 tilsyn på barnehageområdet i perioden fra 2014-2021 (se Figur 3). Tilsynene er fordelt på 301 av 356 kommuner, og i 55 av dagens kommuner er det dermed ikke ført tilsyn på barnehageområdet i perioden 2014-2021.^{43,44}

Det varierer noe mellom embetene hvor mange kommuner det *ikke* er ført tilsyn med i perioden. I Nordland er det i den aktuelle perioden ført tilsyn med 23 av 41 kommuner, i Oslo og Viken er det ført tilsyn med 43 av 52

⁴¹ For eksempel: Fylkesmannen i Nordland (2018): Tilsynsrapport. Forvaltningskompetanse - avgjørelser om særskilt tilrettelegging. Nordland fylkeskommune, Knut Hamsun videregående skole; Fylkesmannen i Nordland (2018): Tilsynsrapport- Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Nordland fylkeskommune, Knut Hamsun videregående skole. Begge tilsynene ble i hovedsak gjennomført i 2017, og er rapportert som gjennomførte tilsyn i 2017, selv om tilsynsrapportene er datert i 2018.

⁴² I tillegg til enkelte tilsyn der navn på skolen ikke fremgår.

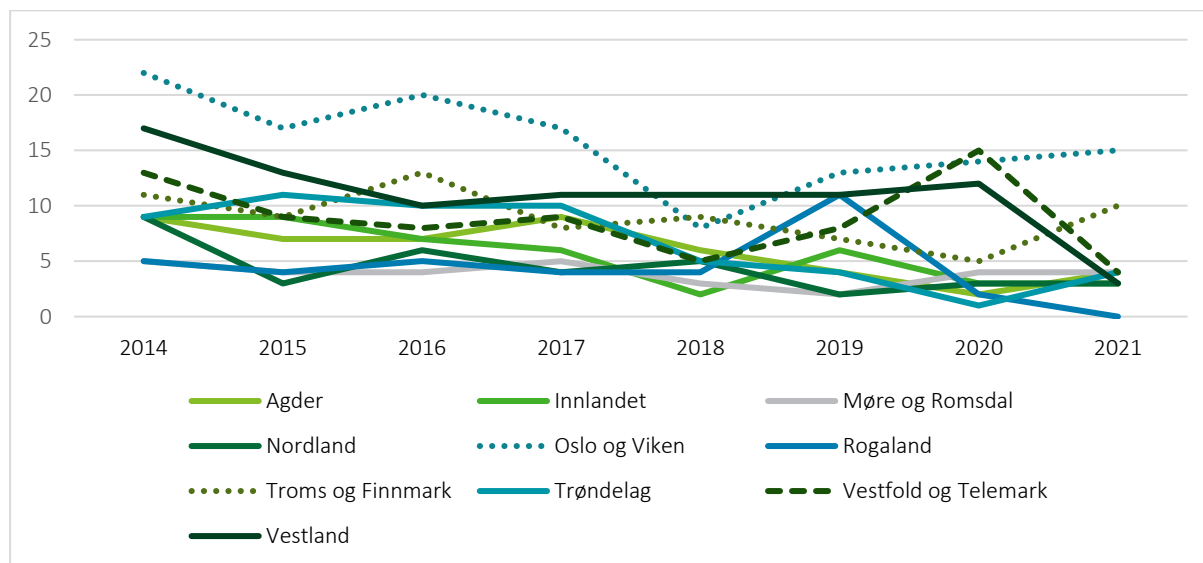
⁴³ Dette betyr at det heller ikke er ført tilsyn i tidligere kommuner som nå inngår i en av de 55 kommunene.

⁴⁴ I oversikter over gjennomførte tilsyn forekommer det at navn på kommune ikke fremgår, så antall kommuner det er ført tilsyn med kan muligens være noe høyere.

kommuner og i Innlandet er det ført tilsyn med 36 av 46 kommuner. I øvrige statsforvalterembeter er det ført tilsyn med de fleste kommunene.

Prosentvis er det gjennomført flest tilsyn i Oslo og Viken (21 prosent av totalt antall tilsyn), Vestland (13 prosent) og Troms og Finnmark (13 prosent). Statsforvalterembetene hvor det blir gjennomført færrest tilsyn med henholdsvis 5 prosent per embete er Møre og Romsdal, Nordland og Rogaland. Troms og Finnmark er dermed noe overrepresentert i forhold til folketallet, men er samtidig fylket med femte høyest antall kommuner. Sett i forhold til antall kommuner, er det dermed naturlig at Troms og Finnmark er blant embetene med flest tilsyn på barnehageområdet. Dette gjelder imidlertid også Nordland, som har to kommuner mer enn Troms og Finnmark, og ligger omtrent likt når det gjelder folketall.⁴⁵ Nordland er likevel blant embetene med færrest tilsyn i perioden totalt, mens Troms og Finnmark er blant de som har flest. Se figuren under for utviklingen i antall tilsyn per embete.

Figur 6: Utviklingen i antall tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, per embete, 2014-2021



Det pekes ikke på konkrete årsaker til utviklingen i antall tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, ut over de forholdene som det er vist til over (tilsyn med kommunen som skoleeier og tilsyn med fylkeskommunen som skoleeier). Samtidig er det mulig at kommunesammenslåingen i større grad har innvirkning på tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, enn på øvrige tilsyn. Dette fordi det her er kommunen som er tilsynsobjektet, og antall potensielle tilsynsobjekter har dermed blitt redusert i perioden. Samtidig har antallet tilsyn variert fra år til år i de fleste embeter, og det er vanskelig å identifisere tydelige sammenhenger med verken tidspunkt for kommunesammenslåinger eller sammenslåing av embeter. Videre viser figuren at antall tilsyn i noen embeter har økt under pandemien, mens antallet har gått ned i andre embeter. Både Vestfold og Telemark og Vestland har for eksempel først hatt en økning fra 2019 til 2020, men deretter en ganske markant reduksjon til 2021. I andre embeter er utviklingen motsatt.

De aller fleste tilsyn på barnehageområdet er med kommunen som lokal barnehagemyndighet. Det gjennomføres svært få tilsyn direkte med barnehageeier. Muligheten til å føre tilsyn med barnehageeier i særlige tilfeller ble innført fra høsten 2016. Året etter, i 2017, ble det gjennomført ett tilsyn direkte med barnehageeier, mens dette økte til tre i 2018.⁴⁶ I 2019 ble det gjennomført to tilsyn direkte med barnehageeier,⁴⁷ og ett i 2020.⁴⁸ I 2021 ble det ikke gjennomført noen tilsyn direkte med barnehageeier.

3.3. Utdanningsdirektoratets tilsyn med private skoler er relativt stabilt

I perioden 2014-2021 ble det gjennomført 395 tilsyn med private skoler. I samme periode har det vært en jevn økning i antall private skoler. Det har særlig vært en økning i antall private grunnskoler, men også en liten økning i videregående skoler, som man kan se av Figur 7. Skoleåret 2014/2015 var det 199 private grunnskoler og 92

⁴⁵ Troms og Finnmark og Nordland er de to fylkene i Norge med lavest folketall.

⁴⁶ Utdanningsdirektoratet (2018): Fylkesmannens tilsyn med barnehage og opplæringsområdet i 2017; Utdanningsdirektoratet (2019): Funn fra fylkesmennenes tilsyn 2018.

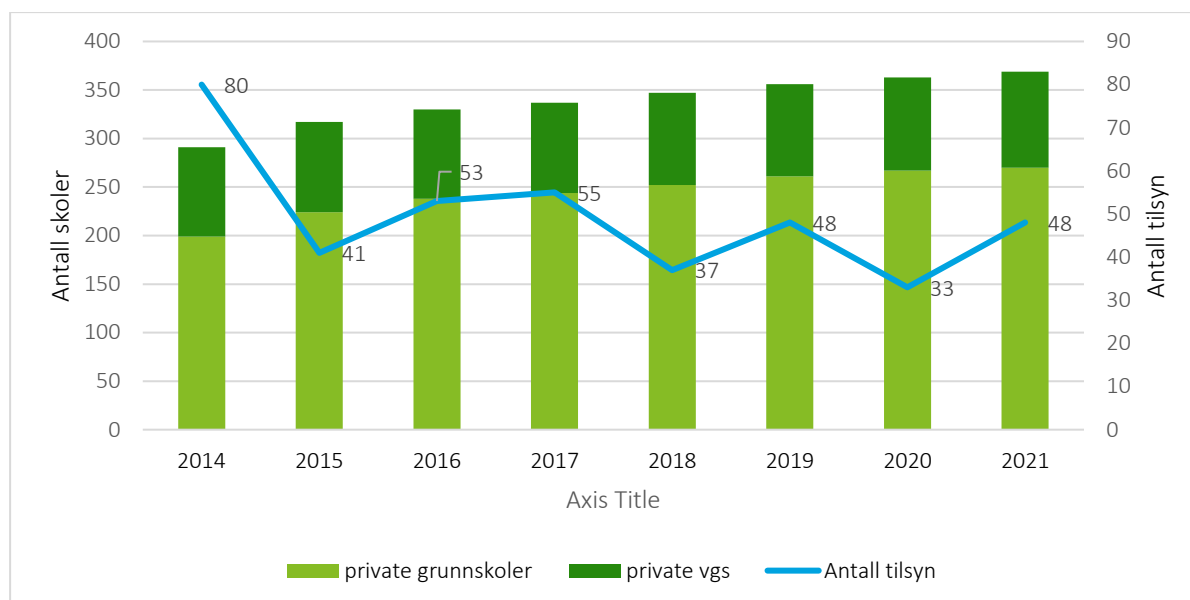
⁴⁷ Utdanningsdirektoratet (2020): Funn fra fylkesmennenes tilsyn 2019.

⁴⁸ Utdanningsdirektoratet (2021): Statsforvalternes tilsyn i 2020.

private videregående skoler, mens det skoleåret 2021/2022 var 270 private grunnskoler og 99 videregående skoler i Norge.

Figuren under viser utviklingen i antall tilsyn med private skoler hvert år i perioden 2014-2021.⁴⁹ Som det går frem av figuren, har antallet tilsyn med private skoler gått ned fra 80 i 2014 til 48 i 2021. Samtidig er det verd å merke seg at reduksjonen primært skjedde fra 2014 til 2015, og at antallet tilsyn deretter har svingt noe fra år til år, men uten at det er noen tendens over tid til verken økning eller reduksjon i antallet tilsyn.

Figur 7: Antall private skoler⁵⁰ og antall tilsyn ved private skoler.



Det bekreftes i intervju med ansatte i Utdanningsdirektoratet at antallet tilsyn har svingt en del fra år til år, og at det ikke har vært en tydelig tendens slik det har vært i antallet tilsyn gjennomført av statsforvalterne. Det pekes på at variasjonene fra år til år til dels kan henge sammen med når på året man gjennomfører tilsynene. I enkelte tilfeller åpnes et tilsyn ett år, men fullføres ikke før året etter. Det rapporteres da som gjennomført det året det fullføres. I tillegg kan antallet variere noe med tema, da enkelte tema er større og mer ressurskrevende å føre tilsyn med enn andre. Dette kan påvirke antallet tilsyn som gjennomføres.

Tabellen under viser hvor stor andel av de private skolene det er ført tilsyn med det enkelte år. Andelen var særlig høy i 2014, med mer enn en fjerdedel av skolene, og lavest i 2020 med rett under ti prosent.

Tabell 6 Andel private skoler det er ført tilsyn med i perioden 2014-2021⁵¹

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Andel skoler med tilsyn	27,5	12,9	16,1	16,3	10,7	13,5	9,1	13

I intervju med ansatte i Utdanningsdirektoratets tilsynsavdeling, pekes det på at Utdanningsdirektoratet hvert år fører tilsyn med et sted mellom ti og 15 prosent av de private skolene, noe som i all hovedsak stemmer godt med det som går frem av tabellen over. Den laveste andelen er i 2020, med rett under ti prosent, noe som kan ha sammenheng med covid 19-pandemien.

Ut over årsakene til variasjonen i antall tilsyn fra år til år som det er vist til over, vises det fra Utdanningsdirektoratets side også til at bemanningssituasjonen internt i direktoratets tilsynsavdeling påvirker

⁴⁹ Tallet inkluderer tilsyn med både private grunnskoler og private videregående skoler.

⁵⁰ <https://www.ssb.no/statbank/table/12187>; <https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/statistikk/elev-ar-i-grunnskolen>

⁵¹ Andelen er beregnet med utgangspunkt i antall skoler og antall tilsyn som fremgår av Figur 7.

antall tilsyn som gjennomføres. Det tar litt tid å fase inn nye medarbeidere, blir det påpekt, og det har de siste årene vært stor utskifting i tilsynsavdelingen.

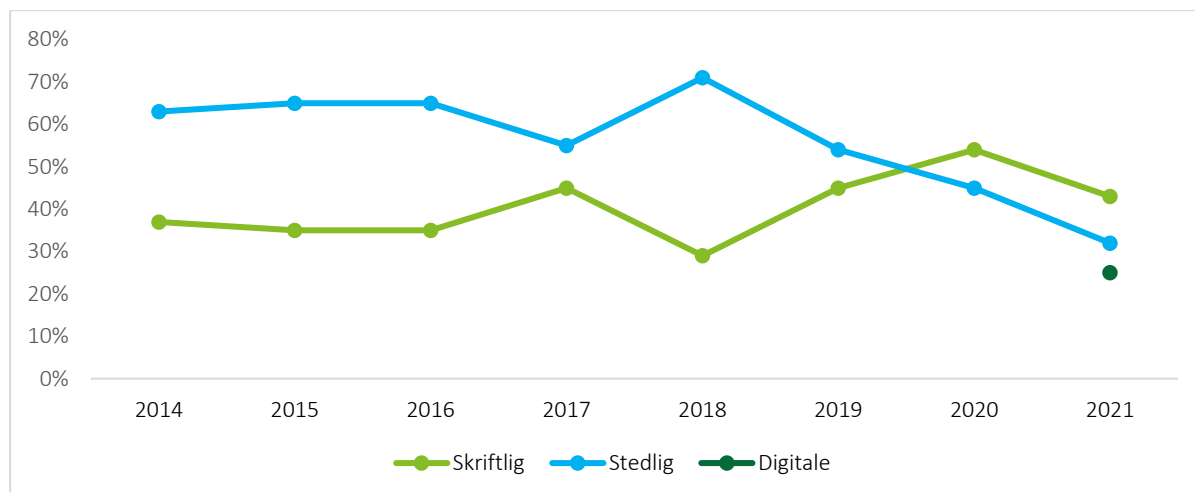
3.4. Andelen skriftlige tilsyn har økt

I Utdanningsdirektoratets årlige oppsummeringer av tilsyn gjennomført av statsforvalterne, skilles det mellom skriftlige og stedlige tilsyn som to ulike tilsynsformer.⁵² Med skriftlige tilsyn sikter man til tilsyn der tilsynsmyndigheten gjør sine vurderinger utelukkende basert på skriftlige kilder. Med stedlige tilsyn menes at statsforvalterne i tillegg til å vurdere skriftlig dokumentasjon, har gjort intervjuer med personer i kommunen.⁵³

Når det gjelder forholdet mellom disse to tilsynsformene, har det vært en viss endring i perioden fra 2014 til 2021.

Figur 8 viser at andelen skriftlige tilsyn har økt på *opplæringsområdet* fra 2018-2021, etter at det tidligere i perioden har vært en overvekt av stedlige tilsyn hvert år. Andelen skriftlige tilsyn økte fra 29 prosent i 2018 til 54 prosent i 2020, og ble deretter redusert igjen til 43 prosent i 2021. Denne utviklingen kan til dels ha sammenheng med covid 19-pandemien. I tillegg introduseres en ny tilsynsform i Utdanningsdirektoratets oppsummering for 2021; *digitale* tilsyn. Fra flere statsforvaltere presiseres det samtidig at dette egentlig ikke er å regne som en egen tilsynsform, og at man i disse tilsynene gjennomfører samme aktiviteter som i et stedlig tilsyn, men med digitale møter. I 2021 ble 25 prosent av tilsynene på opplæringsområdet gjennomført som digitale tilsyn.

Figur 8: Andel skriftlige og stedlige tilsyn på opplæringsområdet. 2014-2021.



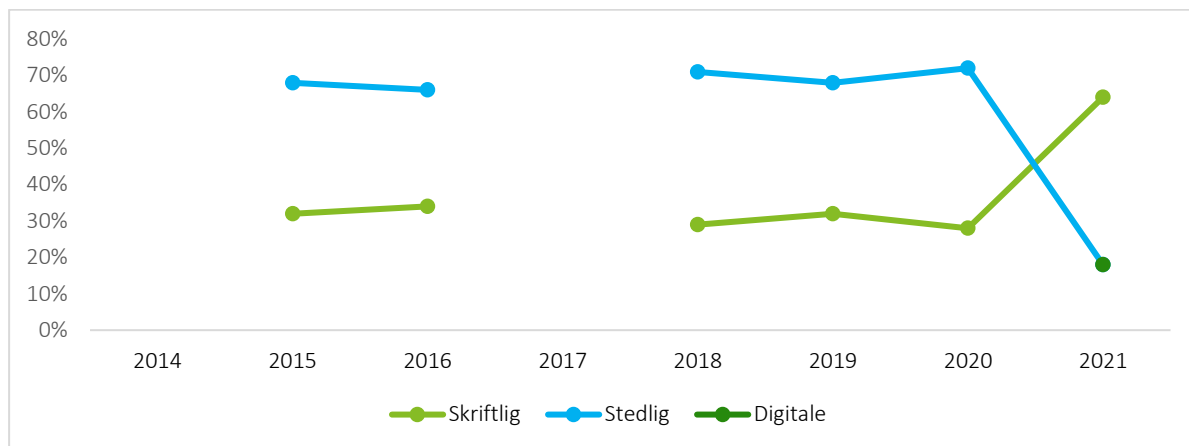
På *barnehageområdet* mangler informasjon om henholdsvis stedlige og skriftlige tilsyn for enkelte år, noe som gir brudd i linjene som illustrerer utviklingen (se Figur 9). Som Figur 9 viser har også den prosentvise fordelingen mellom skriftlige og stedlige tilsyn gått litt opp og ned i perioden, men hele tiden med en klar overvekt av stedlige tilsyn til og med 2020. Den store endringen ser vi i 2021, hvor det var 64 prosent *skriftlige* tilsyn. Også på barnehageområdet ble *digitale* tilsyn introdusert som en ny tilsynsform i Utdanningsdirektoratets oppsummering for 2021, med 18 prosent av det samlede antallet tilsyn på barnehageområdet (sammenfallende med andel stedlige tilsyn, som også var på 18 prosent i 2021).⁵⁴

⁵² Utdanningsdirektoratet (2022): Funn fra tilsyn på opplæringsområdet i 2021; Utdanningsdirektoratet (2021): Statsforvalternes tilsyn i 2020; Utdanningsdirektoratet (2020): Funn fra fylkesmennenes tilsyn 2019.

⁵³ Utdanningsdirektoratet (2022): Funn fra tilsyn på opplæringsområdet i 2021.

⁵⁴ Grunnlagsdata for både barnehage- og opplæringsområdet går frem av Tabell 16 i vedlegg 1.

Figur 9: Andelen skriftlige og stedlige tilsyn på barnehageområdet. 2014-2021.



I spørreundersøkelsene fikk skoleeiere og lokale barnehagemyndigheter spørsmål om hvilke tilsynsformer de har erfaring med. Svarene viser at det blant skoleeierne er omtrent like stor andel som har erfaring med henholdsvis skriftlige tilsyn (71 prosent) og stedlige tilsyn (69 prosent).⁵⁵ Blant lokale barnehagemyndigheter er det en noe lavere andel som svarer at de har erfaring med både skriftlige tilsyn (55 prosent) og stedlige tilsyn (64 prosent). Blant skoleeierne har videre 41 prosent av respondentene erfaring med *både* skriftlige og stedlige tilsyn, mens tilsvarende andel blant de lokale barnehagemyndighetene er betydelig lavere – 21 prosent. Dette synes ikke å være en unaturlig forskjell, da det i de fleste kommuner er flere skoler og dermed en viss mulighet for at skoleeierne har erfaring med flere tilsyn over noen år. Tilsyn på barnehageområdet derimot, er i all hovedsak rettet mot den lokale barnehagemyndigheten. Dermed er sannsynligheten mindre for at det i løpet av noen få år gjennomføres flere tilsyn med samme kommune.

I intervju kommenterer en representant for en fylkeskommunal skoleeier at det oppleves å være mer stedlige tilsyn i dag enn tidligere, noe som oppleves som positivt. Det fremheves at dialogen er viktig for læringseffekten, og at det derfor er veldig viktig at det ikke bare blir gjennomført dokumenttilsyn. Viktigheten av stedlige tilsyn og dialog mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt bekreftes av flere skoleeiere i intervju.

«Man får ikke tilstrekkelig forståelse gjennom lange brev. Det er fort gjort at det oppstår misforståelser. Bare skriftlig dialog er ikke en farbar vei.»

Fylkeskommunal skoleeier

Noen få skoleeiere og lokale barnehagemyndigheter har også svart at de har erfaring med digital gjennomføring av intervjuer og møter i forbindelse med covid 19-pandemien.

3.5. Oppsummering og vurdering

Vi merker oss at det har vært gitt ulike føringer for hva som har vært ønsket utvikling i omfang av tilsyn de siste årene. På den ene siden er det i forarbeidene til kommuneloven uttrykk en forventning om redusert behov for nasjonale tilsyn, og DFØ bekrefter senere at utviklingen går i ønsket retning. På den andre siden ser vi at det i oppdraget til statsforvalterne er uttrykt en forventning om økt bruk av tilsyn som virkemiddel, der risikobildet tilsier det.

Vi mener at det kan oppfattes å være en viss motsetning mellom denne forventningen i oppdraget, og ansvaret statsforvalteren også har fått gjennom oppdraget for å vurdere rett virkemiddelbruk basert på kjennskap til sektoren. Dette ansvaret er slik vi ser det en anerkjennelse av at det ikke alltid er tilsyn som er det beste virkemiddelet, og at dette er noe som må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Deloitte oppfatter derfor at det er en tvetydighet i oppdraget til statsforvalterne: Det uttrykkes en forventning om økt bruk av tilsyn, samtidig som det er et mål å redusere omfanget av statlige tilsyn med kommunene, og samtidig som oppdraget også gir statsforvalter ansvar for å vurdere hva som er rett virkemiddel. Hvis det skal gjennomføres flere tilsyn, er det vår vurdering at man bør basere dette på kunnskap om virkningene av de ulike virkemidlene, og en konkret vurdering av at det er tilsyn som er det beste og mest effektive virkemiddelet i en gitt situasjon. I den forbindelse er det også sentralt å gjøre en vurdering av hvordan tilsyn gjennomføres, og hvor godt egnet tilsynet dermed er til å bidra til

⁵⁵ Det var mulig å velge flere svaralternativer, da en del skoleeiere kan ha erfaring med flere tilsynsformer.

varige endringer og økt regeletterlevelse. Hvordan tilsyn virker, og under hvilke omstendigheter tilsyn virker best, er noe vi kommer nærmere inn på i senere kapitler i rapporten.

Uavhengig av dette, er situasjonen den at antall registrerte tilsyn gjennomført av statsforvalterne har gått ned over tid. Imidlertid handler ikke denne nedgangen nødvendigvis bare om en reell nedgang i antall tilsyn. Ulike praksiser for registrering av gjennomførte tilsyn gjennom årene kan i relativt stor grad ha påvirket omfanget av registrerte tilsyn. En faktor som i betydelig grad har påvirket antall tilsyn de aktuelle årene er hvordan man har valgt å registrere skriftlige tilsyn med lærernormen. I den grad det fremdeles skal gjennomføres tilsyn på dette området, bør man komme frem til en felles standard for hvordan tilsynene skal registreres. I tillegg har statsforvalter i den tidlige delen av perioden som er under evaluering ofte gjennomført to parallelle tilsyn ved samme skole. Disse er registrert som to separate tilsyn, uavhengig av om det ble utarbeidet en felles tilsynsrapport eller to separate rapporter. Dette er en praksis man senere synes å ha gått bort fra, og tilsynene som har blitt gjennomført de senere årene omfatter dermed relativt sett flere tilsynsobjekter og kan dermed sies å nå bredere ut. Samtidig må man anta at denne utviklingen innebærer økt ressursbruk per registrerte tilsyn, da det er naturlig å se for seg at det å gjennomføre flere tilsyn ved samme skole var en effektiv praksis. I en presset ressursituasjon, som flere av statsforvalterne viser til, er det dermed ikke unaturlig at det har vært en viss reduksjon i omfanget av tilsyn. Dette er dermed forhold man bør ta hensyn til i en vurdering av endring over tid når det gjelder antall tilsyn som gjennomføres. I tillegg har statsforvalterne de siste årene vært gjennom en periode med store omorganiseringer knyttet til sammenslåing av embeter, og til dels stort utskifte av ansatte som er involvert i gjennomføringen av tilsyn. Det er slik vi ser det ikke unaturlig at dette også er faktorer som har bidratt til reduksjonen i antall tilsyn gjennomført av statsforvalterne.

Vi ser i tillegg at selv om det samlet sett har vært en reduksjon i antall tilsyn gjennomført av statsforvalterne, har ulike embeter en noe ulik utvikling. I enkelte tilfeller har embeter hatt det høyeste antallet gjennomførte tilsyn i perioden ett av de siste årene, og noen embeter har de siste årene hatt en økning i antall gjennomførte tilsyn, etter tidligere i perioden å ha opplevd en reduksjon. Utviklingen varierer, og årsakene kan være sammensatte med både registreringspraksis, pandemi, ressursituasjonen og utskifte av ansatte som faktorer som kan påvirke. Fra noen embeter vises det også til at andre virkemidler tidvis vurderes som mer hensiktsmessige enn tilsyn der risikoen er vurdert som høy (se nærmere omtale i kapittel 4), mens det også er enkelte embeter som henviser til at de helst skulle gjennomført flere tilsyn, men at ressursituasjonen gjør at dette ikke er mulig.

4. Risikovurderinger og treffsikkerhet

For at tilsyn skal være et effektivt virkemiddel, og oppleves relevant, er det viktig at tilsyn gjennomføres der det antas å ha størst virkning. *Treffsikkerhet* er i denne sammenheng et begrep som er tillagt stor vekt fra tilsynsmyndighetenes side. I dette kapitlet ser vi at det til dels vises til mangelfulle data som grunnlag for statsforvalternes risikovurderinger, og at det stilles spørsmål ved måten man definerer «treffsikkerhet» på.

4.1. Innledning

For å oppnå størst mulig effekt av tilsyn, må en velge ut tilsyn hvor risikoen for manglende regeletterlevelse er høyest. Særlig de senere årene er det vektlagt at tilsynsaktiviteten til tilsynsmyndigheten skal være risikobasert, og det er per i dag ikke et fastsatt aktivitetskrav for antall tilsyn som blir gjennomført. Tilsynsaktiviteten, både tema og omfang, skal snarere være basert på risiko, og det skal ikke gjennomføres tilsyn i et større omfang enn nødvendig.

En problemstilling som tas opp i dette kapitlet, er hvorvidt det er store variasjoner i hvordan risikovurderinger foregår, og i hvilken grad risikovurderingene er treffsikre. I dette kapitlet ser vi derfor nærmere på tilsynsmyndighetenes risikovurderinger. Både risikovurderinger som gjennomføres av Utdanningsdirektoratet, og statsforvalternes risikovurderinger, er i denne sammenheng relevante. Vi ser blant annet nærmere på hvordan risikovurderinger gjennomføres, hvilken informasjon som legges til grunn for risikovurderingene, og i hvilken grad risikovurderingene bidrar til at tilsyn gjennomføres med høy grad av treffsikkerhet.

Sentrale problemstillinger som er utgangspunkt for temaene som drøftes i dette kapitlet er oppsummert i tabellen under.

Tabell 7: Problemstillinger som besvares i kapittel 4 – Risikovurderinger og treffsikkerhet

Problemstilling	Operasjonalisering
Hvordan foregår risikovurderinger hos tilsynsmyndigheten?	Sentralt i denne forbindelse er blant annet hvordan risikovurderingene gjennomføres i praksis med tanke på hvem som involveres, bruk av verktøy mv.
I hvilken grad er tilsynsmyndigheten treffsikre i sine risikovurderinger?	For å undersøke denne problemstillingen ser vi nærmere på i hvilken grad det avdekkes brudd i forbindelse med tilsyn, og hvordan omfanget av brudd korresponderer med risikovurderingene. Vi undersøker også i hvilken grad det har skjedd endringer i perioden 2014-2021 og hva som synes å ha påvirket eventuelle endringer. I tillegg kartlegger vi hvorvidt tilsynsobjektene selv opplever at det er forståelig hvorfor de velges ut som tilsynsobjekt.
Hva skyldes en eventuell lav treffsikkerhet?	Sentralt i denne problemstillingen er tilsynsmyndighetens refleksjoner rundt eventuell manglende treffsikkerhet.

4.2. Styringskrav til statsforvalterne innebærer at tilsyn i økt grad skal innrettes basert på risiko

Frem til 2018 forelå det konkrete aktivitetskrav for tilsynsaktiviteten til statsforvalterne (tidligere Fylkesmannen) gjennom et poengbasert system. I dette systemet fikk hvert statsforvalterembete fastsatt poengkrav for tilsynsaktivitet på opplæringsområdet og på barnehageområdet. Ulike typer tilsyn, i fire kategorier fra minst ressurskrevende til mest ressurskrevende, gav ulike poeng i dette systemet, fra ett til fire poeng. Statsforvalterne skulle selv planlegge for hvordan aktivitetskravene skulle dekkes, under dette hvilke typer tilsyn som måtte gjennomføres for å oppnå aktivitetskravet (den samlede poengsummen).⁵⁶ Statsforvalterne skulle i årsrapporten rapportere på om de oppfylte aktivitetskravet.

Utdanningsdirektoratet gikk bort fra dette poengsystemet i 2019. Som omtalt i kapittel 3 har det de senere årene ikke vært fastsatt krav om antall tilsyn som skal gjennomføres på barnehage- og opplæringsområdet, og det er lagt vekt på at tilsynsaktiviteten skal være risikobasert. I tildelingsbrevet fra 2019 var det en uttalt forventning om at tilsynsaktiviteten skal opprettholdes på samme nivå som tidligere.⁵⁷ Dette er senere tatt bort, og i tildelingsbrev fra 2020 og 2021 går det frem at det er en forventning om at bruk av tilsyn som virkemiddel på barnehage- og opplæringsområdet skal øke dersom risikovurderingene tilsier det.

Fra 2022 er det gjennom tildelingsbrevet til statsforvalterne, ytterligere tydeliggjort at tilsyn i økt grad skal innrettes basert på risiko, under dette at tilsynet i økt grad skal innrettes med de temaer og i det omfang som er nødvendig basert på den risikoen som er avdekket.⁵⁸ Dette er en ny formulering i tildelingsbrevet for 2022.

Tabellen under viser hvilke styringskrav som er stilt med tanke på risikobaserte og treffsikre tilsyn de senere årene, etter at Utdanningsdirektoratet gikk bort fra det poengbaserte systemet med aktivitetskrav til statsforvalterne.

Tabell 8: Styringskrav 2019 – 2022

År	Styringskrav i tildelingsbrev	Hjelpetekst i tildelingsbrevet
2019 ⁵⁹	Risikobaserte tilsyn: Omfang av tilsynsaktiviteten skal minimum være på samme nivå som tidligere (3.3.3.1.10.1)	Med omfang mener vi ikke bare antall tilsyn, men også størrelsen på tilsynene (antall deltema).
	Treffsikkerhet i tilsyn (3.3.3.1.11): Tilsyn uten avdekkede punkt skal reduseres sammenlignet med 2018.	Ett brudd på regelverket tilsvarer ett korreksjonspunkt.
	Rapportering av tilsyn etter barnehageloven og opplæringsloven, jf. VØI pkt. 5.3.2. Fylkesmannen skal redegjøre for valg av tilsynsobjekt, omfang og innretning på tilsyn. I denne sammenheng må dere redegjøre for hvordan ulike kilder er brukt i vurderingen av tilsyn som virkemiddel. Dere skal vise hvilke vurderinger som har vært avgjørende for valg av tilsynstema, tilsynsobjekt og innretningen på tilsynet. Dere skal synliggjøre hvordan risikoen for regelverksbrudd er redusert ved bruk av tilsyn som virkemiddel. (7.3.8.3)	Med innretning på tilsynet mener vi at dere må redegjøre for hvorfor dere har valgt skriftlige eller stedlige tilsyn, hvorfor dere har valgt de konkrete deltemaene og hvorfor dere har valgt omfanget på tilsynet med den ressursinnsatsen det krever. Når dere skal synliggjøre hvordan risikoen for regelverksbrudd er redusert, skal dere redegjøre for hvordan dere generelt vurderer kommunenes retting før avslutning av tilsyn.
2020 ⁶⁰	Riktig virkemiddel til riktig tid (3.3.3.1.1.2): Økt bruk av tilsyn som virkemiddel der risikovurderingene tilsier det	
	Risikobasert tilsyn (3.3.3.1.2.1): Tilsyn er prioritert på områder hvor det er høy sannsynlighet for brudd på regelverket og hvor	Risiko er definert som resultatet av sannsynligheten for, og konsekvensen av brudd på regelverket. Når dere skal anslå risiko, må

⁵⁶ Utdanningsdirektoratet (2015): Notat om aktivitetskrav 2016 på barnehage- og opplæringsområdet

⁵⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019): Tildelingsbrev til fylkesmennene 2019

⁵⁸ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022): Tildelingsbrev til statsforvalterne 2022

⁵⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019): Tildelingsbrev til fylkesmennene 2019

⁶⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020): Tildelingsbrev til statsforvalterne 2020

År	Styringskrav i tildelingsbrev	Hjelpetekst i tildelingsbrevet
	det er store konsekvenser for barn, unge, voksne og lærlinger. Tre embeter fikk også egne krav om å øke samsvar mellom risiko og kontrollerte områder, under dette: Tilsyn skal, i større grad enn i 2018 sikre økt samsvar mellom identifisert risiko og de kontrollerte områdene i regelverket. Fylkesmannen skal beskrive de vurderingene som var avgjørende for valg av: a) tilsynsystema, b) omfang, c) skriftlig eller stedlig tilsyn, d) tilsynsobjekt (7.3.8.2)	dere vurdere hvor sannsynlig det er at krav i regelverket ikke blir oppfylt, og dere må vurdere konsekvensene av det mulige bruddet for barn og unge (til 3.3.3.1.2.1) I hjelpeteksten er det vist til andel brudd i kontrollspørsmål, f.eks. står det at: I 2018 fant Oslo og Akershus samlet sett brudd i 33 % av kontrollspørsmålene i nasjonal tilsynssatsing og FNT, Buskerud fant brudd i 25 % og Østfold fant brudd i 28 %.
2021 ⁶¹	Samme styringskrav som i 2020 om riktig virkemiddelbruk til riktig tid (3.3.3.1.1.2): Økt bruk av tilsyn som virkemiddel der risikovurderingene tilsier det Samme styringskrav som i 2020 om risikobasert tilsyn (3.3.3.1.2.1): Tilsyn er prioritert på områder hvor det er høy sannsynlighet for brudd på regelverket og hvor det er store konsekvenser for barn, unge og voksne og lærlinger Statsforvalter skal beskrive vurderingene som var avgjørende for valg av: a) tilsynsystema, b) omfang, c) skriftlig eller stedlig tilsyn, d) tilsynsobjekt (7.3.8.2)	Tilsvarende som i 2020
2022 ⁶²	Når statsforvalteren vurderer at det er risiko på skolemiljøområdet, skal tilsynsopplegget for FNT 2022 benyttes (3.3.3.1.2.1) Risikobasert tilsyn (3.3.3.1.2.2): Tilsyn skal i økt grad innrettes med de temaer og i det omfang som er nødvendig basert på den risikoen som er avdekket. Statsforvalter skal beskrive vurderingene som var avgjørende for valg av: a) tilsynsystema, b) omfang, c) skriftlig eller stedlig tilsyn, d) tilsynsobjekt (7.3.8.2)	Med omfang i denne sammenheng mener vi størrelsen på det enkelte tilsyn. Egeninitierte tilsyn skal ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig for å opprette/gjenopprette lovlig praksis. I 2022 foreligger det hjelpetekst til punkt 7.3.8.2 i tildelingsbrevet. Her står det: Her ønsker vi at dere skal beskrive vurderingene som var avgjørende for valgene dere tok. Det er ikke tilstrekkelig kun å oppgi kildene som er brukt.

⁶¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021): Tildelingsbrev til statsforvalterne 2021

⁶² Kommunal- og distriktsdepartementet (2022): Tildelingsbrev til statsforvalterne 2022

4.2.1. Utdanningsdirektoratets metodehåndbok gir en rekke føringer for gjennomføring av risikovurderinger

I Utdanningsdirektoratets metodehåndbok for tilsyn (heretter omtalt som *Metodehåndboken*) er det tydeliggjort at tilsyn på barnehageområdet og opplæringsområdet skal være basert på risikovurderinger.

Metodehåndboken henviser til at det uttrykkelig er sagt i forarbeidene til barnehageloven, opplæringsloven og tilsynskapittelet i kommuneloven at risiko skal styre tilsynsmyndighetene (Utdanningsdirektoratet, 2013).

Risikovurderinger skal ifølge Metodehåndboken styre

- hvilket tema eller temaer det blir besluttet å føre tilsyn med
- hvilken barnehage, skole eller kommune det blir besluttet å føre tilsyn med
- tidspunkt for gjennomføring av tilsynet

Etter Metodehåndboken er det i egeninitierte tilsyn fra statsforvalteren det enkelte embete selv som velger ut både tilsynstema, tilsynsobjekt og tidspunkt. Ved tilsyn initiert sentralt er risikoen knyttet til tema vurdert på nasjonalt nivå av nasjonal myndighet.

I Metodehåndboken er risiko definert som resultatet av *sannsynligheten* for, og *konsekvensen* av, et brudd på regelverket. Metodehåndboken sier tydelig at tilsynsmyndigheten skal vurdere både sannsynlighet og konsekvens i sine risikovurderinger.

Hensikten med *sannsynlighetsvurdering* er å identifisere hvor sannsynligheten for brudd på regelverket er størst. Dette innebærer både vurderinger av hvilke temaer og hvilke tilsynsobjekter som gir størst sannsynlighet for brudd på regelverket.

Når det gjelder *konsekvensvurderingen*, skal denne gi grunnlag for et treffsikkert tilsyn ved at tilsynsmyndighetene velger de temaene der brudd på regelverk har mest negative konsekvenser. Det er presisert i Metodehåndboken at dette ikke er et uttrykk for at tilsynsobjektet kan unnlate å etterleve regler der konsekvensen av brudd kan være mindre alvorlig, men at tilsynene fra tilsynsmyndighetene skal være rettet mot de regler der konsekvensen av brudd på regelverk er størst.

Metodehåndboken omtaler videre kilder til informasjon om risiko. Metodehåndboken sier at tilsynsmyndighetene i størst mulig utstrekning skal basere risikovurderinger på eksisterende og tilgjengelig informasjon, og at det bare bør innhentes informasjon fra kommunene dersom det er helt nødvendig. Det gis eksempler på kilder til informasjon som kan si noe om konsekvensen av brudd på regelverket (eksempelvis forskningsresultater, politiske dokumenter, nasjonale satsninger, meldinger fra elever, foreldre og ansatte), og om informasjon som kan si noe om sannsynlighet for brudd på regelverket (meldinger, klagesaker, informasjon fra tidligere tilsyn, nyhetssaker, rapporter fra forvaltningsrevisjon, elevundersøkelsen, rapportering i BASIL og GSI, tilstandsrapporteringer, nasjonale prøver m.m.).

Videre er Metodehåndboken tydelig på at statlige tilsyn ikke skal kontrollere tilsynsobjektene i større grad enn nødvendig, og at det betyr at tilsynsmyndigheten bare bør føre tilsyn med forhold som risikovurderingene har avdekket at kan være i strid med regelverket. Dette handler både om treffsikkerhet (avdekke lovbrudd) og effektivitetshensyn (eksempelvis ikke påføre kommunene unødig stor dokumentasjonsbyrde). Metodehåndboken henviser til at det å sørge for effektive og treffsikre tilsyn, forutsetter gode risikovurderinger og at tilsynene blir innrettet etter hvor sannsynligheten for og konsekvensen av eventuelle brudd tilsier det. Det fremheves at dersom tilsynet innrettes mot risikoen, vil dette bidra til å forkorte tilsynsprosessen, tydeliggjøre budskapet og øke læringseffekten av tilsyn.

Metodehåndboken omtaler også avveininger/prioriteringer for valg av tilsynsobjekt. Metodehåndboken sier at tilsynsmyndigheten skal velge kommuner hvor sannsynligheten for manglende etterlevelse av kravene i regelverket er stor. Når situasjonen er lik mellom flere kommuner, viser Metodehåndboken til at det kan være relevant å legge vekt på størrelsen til kommunen og hvor lenge det er siden sist gjennomførte tilsyn. Dersom det ikke foreligger informasjon som gjør det mulig å skille risikoen, kan det være nødvendig å velge kommune tilfeldig.

Tidspunkt for gjennomføring av tilsyn, er også omtalt. Tidspunkt for tilsyn skal baseres på risikovurderinger og tilgjengelige ressurser. Ofte lages det en fordeling/plan for tilsyn som skal gjennomføres i løpet av året. Metodehåndboken sier likevel at risikovurderinger er en løpende prosess, og at dersom man får informasjon som viser at det er stor sannsynlighet for brudd på regelverket i en kommune, og konsekvensen i tillegg er svært

alvorlig, bør man vurdere å raskt åpne et tilsyn. Dette kan innebære prioriteringer som er annerledes enn først planlagt.

Til sist inneholder også Metodehåndboken omtale av ny vurdering av risiko når tilsynet er avsluttet. Tilsynsmyndigheten skal etter et tilsyn vurdere situasjonen i kommunen etter tilsynet, og hvilken betydning tilsynet har hatt. Under tilsynet kan man for eksempel ha vurdert at risikoen for brudd på et område er borte, eller man kan ha oppdaget andre forhold som fører til at kommunen får høyere risiko på et annet område. Vurderingene av risiko etter et tilsyn er i stor grad de samme som i forberedelsesfasen.

4.3. Utdanningsdirektoratets risikovurderinger er styrende for FNT og tilsyn med private skoler

Utdanningsdirektoratet gjennomfører risikovurderinger som grunnlag for å velge ut tema for felles nasjonale tilsyn (FNT), samt også risikovurderinger som grunnlag for tilsyn ved private skoler.

4.3.1. Risikovurderinger som grunnlag for å velge ut tema for felles nasjonale tilsyn

I intervju blir det opplyst at Utdanningsdirektoratet gjør vurderinger av risiko på nasjonalt nivå for å velge tema for det felles nasjonale tilsynet. Det blir opplyst at sentrale informasjonskilder som ligger til grunn for vurderingen, blant annet er resultater i Elevundersøkelsen, klagesaker, informasjon fra statsforvalterne, meldinger og andre sektoromspennende kilder. Endringer i regelverk blir også vurdert som mulig risiko.

I perioden 2022-2025 er tema for felles nasjonale tilsyn *skolemiljø og internkontroll*. Utdanningsdirektoratet viser til at skolemiljø er et område der det svikter over tid. Det er mange enkeltsaker som meldes inn, både hos statsforvalterne og Utdanningsdirektoratet. Tilsyn skal rettes mot der sårbare barn og unge er, og skolemiljø er et slikt område, som får store konsekvenser for enkeltelever ved svikt. I tillegg er det et poeng at det snart kommer en ny opplæringslov, og skolemiljø er et område der det ikke er foreslått store endringer. Dette bidro til at temaet pekte seg ut. Utdanningsdirektoratet ønsket også å kombinere dette med internkontroll. Utdanningsdirektoratet har fått innspill fra statsforvalterne om at skoleeier ofte er lite «på», og at det er lite systematikk i oppfølgingen fra skoleeiers side, dermed er også dette et tema det er knyttet risiko til. Utdanningsdirektoratet vil likevel vurdere om det er nye tema som skal inn i FNT-perioden, og opplyser at de har formidlet til statsforvalterne at de årlig vil vurdere om det er nye tema som skal inn. Det blir vist til at det er andre områder enn skolemiljø der det er risiko for brudd. Spesialundervisning er et mulig tema å koble med internkontroll på opplæringsområdet. Utdanningsdirektoratet opplyser at de også vurderer om det er aktuelle tema på barnehageområdet.

Når det gjelder begrunnelser og dokumentasjon for valg av tema, blir det i intervju vist til at argumentasjonen for utvalg av temaer til FNT er god, men at Utdanningsdirektoratet med fordel kunne ha dokumentert vurderingene og prioriteringene i større grad.

4.3.2. Risikovurderinger i forbindelse med tilsyn ved private skoler er systematisert i større grad enn før

Utdanningsdirektoratet gjennomfører risikovurderinger både knyttet til økonomi og etterlevelse av krav i opplæringsloven som grunnlag for å velge ut tema og tilsynsobjekt ved gjennomføring av tilsyn med private skoler.

Risikovurderinger som er knyttet til økonomi, innebærer en årlig gjennomgang av årsregnskapet til alle private skoler. I intervju blir det vist til at denne gjennomgangen gir et inntrykk av risikobildet, og gir mulighet til å se om det er risikoområder som går igjen hos flere skoler. Eksempler på områder som blir undersøkt, er handel med nærstående, da slik handel kan indikere risiko for at det er tatt ut skjult utbytte. Et annet område er avdelingsregnskap for tilleggsvirksomhet. Underskudd her kan indikere risiko ettersom tilleggsvirksomhet skal være selvfinansierende. Det kan også komme innspill fra andre avdelinger i Utdanningsdirektoratet knyttet til økonomi, blant annet meldinger angående tilskudd til skolene.

Når det gjelder risikovurderinger knyttet til etterlevelse av krav i opplæringsloven, er det en egen gruppe som arbeider med dette. Det er utarbeidet et årshjul, og Utdanningsdirektoratet har jobbet med oversikt over hvilke kilder de har. Arbeidet er systematisert i større grad enn før, og direktoratet har en rutine for risikoregistrering i Tim⁶³ som blant annet omtaler inndeling i risikokategorier, hvilke kilder som benyttes og poenggivning for risiko. Det er også utarbeidet en egen rutine for behandling og registrering av meldinger (bekymring for brudd på regelverket). I rutinen for risikoregistrering i Tim er det listet opp eksempler på kilder til informasjon om risiko knyttet til den enkelte skole. Følgende er listet opp (Utdanningsdirektoratet, 2018):

- Tidligere gjennomførte tilsyn
- Meldinger fra andre avdelinger i Udir (for eksempel AIP og TIL)
- Meldinger fra SF og andre eksterne, for eksempel privatpersoner, kommuner ol.

⁶³ Tim er tilsynsmodulen i Utdanningsdirektoratets saksbehandlingssystem.

- Meldinger og henvendelser fra KD
- Opplysninger fra Brønnøysundregistrene om selskapsform mv.
- Årsregnskapstilsynet
- Elevundersøkelsen (gjennomføring og resultater)
- Nasjonale prøver (gjennomføring og resultater)
- Fraværstall
- Grunnskolepoeng
- Medieoppslag

Det fremgår videre at kildene vil ha «(...) ulik verdi i form av sannsynlighet for regelverksbrudd (for eksempel kildens troverdighet) og konsekvens (alvorligheten av potensielt regelverksbrudd). Dette må gjenspeiles i risikopoengene» (Utdanningsdirektoratet, 2018; 2). Hver av kildene og hvordan disse skal vurderes, er nærmere kommentert i rutinen.

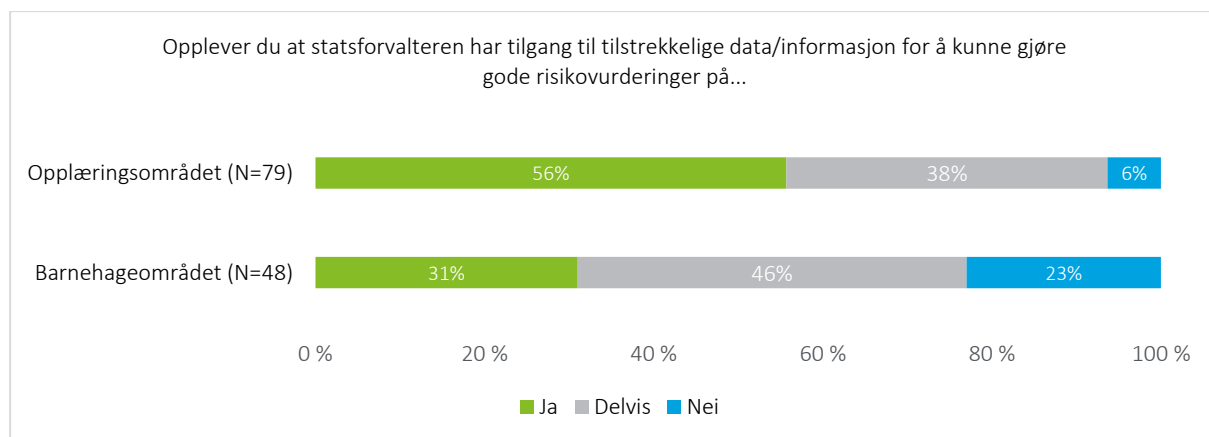
Fra Utdanningsdirektoratet blir det opplyst at de alltid analyserer elevundersøkelsen i forbindelse med risikovurderingene. Skolemiljø og utbytte av opplæringen er da viktige tema. Det blir pekt på at de på noen tema ikke har like sikre kilder som på skolemiljø, for eksempel spesialundervisning. Utdanningsdirektoratet vet derimot at det er et område det er risiko på, og ønsker derfor å ha tilsyn med temaet. Utdanningsdirektoratet har, ved tilsyn innenfor temaet spesialundervisning, ofte valgt skoler med mange vedtak, men de har også holdt antallet opp mot annen risiko knyttet til skolen, basert på for eksempel bekymringsmeldinger. De kan også få noe informasjon til risikovurderingene via klagesaker, medieoppslag osv. Videre vet de også at det er risiko på områdene som har vært tema i FNT, basert på funn i tidligere tilsyn. Det utarbeides en tilsynsplan som avdelingsdirektør skal godkjenne. Utgangspunktet for tilsynsplanen er å bestemme tema først, og deretter blir dette sett opp mot kapasitet i avdelingen, hvor mange stedlige tilsyn som kan gjennomføres og hvor mange skriftlige. Utdanningsdirektoratet ser hen til analysen av elevundersøkelsen og annen informasjon (jf. rutine for risikoregistrering) for å velge tilsynsobjektene. Tilsynsteamene er med i utvelgelsen av tilsynsobjekter, slik at det enkelte team er kjent med årsaken til at enkeltskoler velges ut.

En god del av tilsynene med de private skolene har en del spesifikke tema som er særegne for private skoler. I 2021 var mer enn halvparten av tilsynene på privatskolespesifikke tema. Utdanningsdirektoratet opplyser i intervju at det har vært høyere risiko som ligger til grunn for dette. Blant annet gjelder dette «Styrets ansvar». Det blir pekt på at det er avgjørende for skolene at styret tar ansvaret sitt, da mangler på dette området får betydning for etterlevelsen av flere av de andre kravene som er stilt mot disse skolene. Det andre gjelder kompetanse på skolene. Hvis skolen har kompetansen den skal ha, vil det være enklere å etterleve øvrige krav. Disse temaene er altså vurdert å ha høyere risiko enn de direkte elevrettede temaene.

4.4. Statsforvalternes risikovurderinger er basert på en rekke ulike kilder

Både intervjuene og spørreundersøkelsen som er gjennomført indikerer tydelig at statsforvalterne opplever at de har et bedre informasjonsgrunnlag for å kunne gjøre gode risikovurderinger på opplæringsområdet enn på barnehageområdet. Som figuren under viser, er det en betydelig høyere andel som svarer *ja* på spørsmål om statsforvalter har tilgang til tilstrekkelige data/informasjon for å kunne gjøre gode risikovurderinger på **opplæringsområdet** (56 prosent) enn på **barnehageområdet** (31 prosent).

Figur 10: Tilstrekkelige data/informasjon for å gjøre gode risikovurderinger. Ansatte hos statsforvalterne



I de påfølgende underkapitlene vil vi gjøre nærmere rede for risikovurderinger på hhv. opplæringsområdet og barnehageområdet, under dette også hvilke informasjonskilder som legges til grunn i vurderingene, og hvilket system statsforvalterne har for å vurdere risiko.

4.4.1. I hovedsak opplever statsforvalterne ha tilstrekkelig datagrunnlag for å gjøre risikovurderinger på opplæringsområdet

I intervjuene som er gjennomført ved ulike statsforvalterembeter, kommer det frem at statsforvalterne i stor grad baserer seg på felles informasjonskilder ved gjennomføringer av risikovurderinger på opplæringsområdet. Tilgjengelig statistikk og undersøkelser, slik som tall fra GSI (grunnskolen informasjonssystem), nasjonale prøver, resultater fra elevundersøkelsen, samt klager, henvendelser og medieoppslag trekkes frem som viktige kilder i denne sammenheng.

Noen trekker også frem andre informasjonskilder slik som forvaltningsrevisjonsrapporter, informasjon fra tidligere tilsyn og oppfølging av slike, data fra KOSTRA, informasjon fra oppfølgingsordningen⁶⁴, informasjon om hvorvidt kommunene deltar på kurs og samlinger i regi av statsforvalteren, informasjon relatert til håndhevingsordningen⁶⁵ samt også lokal kjennskap til kommunene.

Noen peker også på at manglende informasjon om en kommune kan vektlegges i forbindelse med risikovurderinger, for å unngå at kommunen skal kunne gå «under radaren». Flere viser til at det er en del usikkerhet knyttet til hvordan statsforvalteren skal forholde seg til kommunene de har lite informasjon om. Det at de aldri hører fra kommunen, ikke får noen henvendelser eller klager og heller ikke finner åpenbare risikoer i tallmaterialet de har tilgjengelig, kan indikere lav risiko. Samtidig viser flere til at manglende klager også kan skyldes at det ikke fattes vedtak og/eller ikke opplyses om klagerett i kommunen. I flere embeter vises det derfor til at manglende informasjon også inkluderes som et moment i risikovurderingen. Samtidig er det flere som viser til at de gjerne skulle hatt tydeligere føringer for hvordan de skal forholde seg til de «tause» kommunene.

«En usikkerhet er de tause kommunene. Hvordan skal vi forholde oss til dem? Er det en risiko, burde vi åpne tilsyn?»

Ansatte hos statsforvalteren

Som vist innledningsvis i dette kapittelet, har over halvparten av respondentene på opplæringsområdet (56 %) svart ja på spørsmål om de har tilstrekkelig data/informasjon for å kunne gjøre gode risikovurderinger på opplæringsområdet.

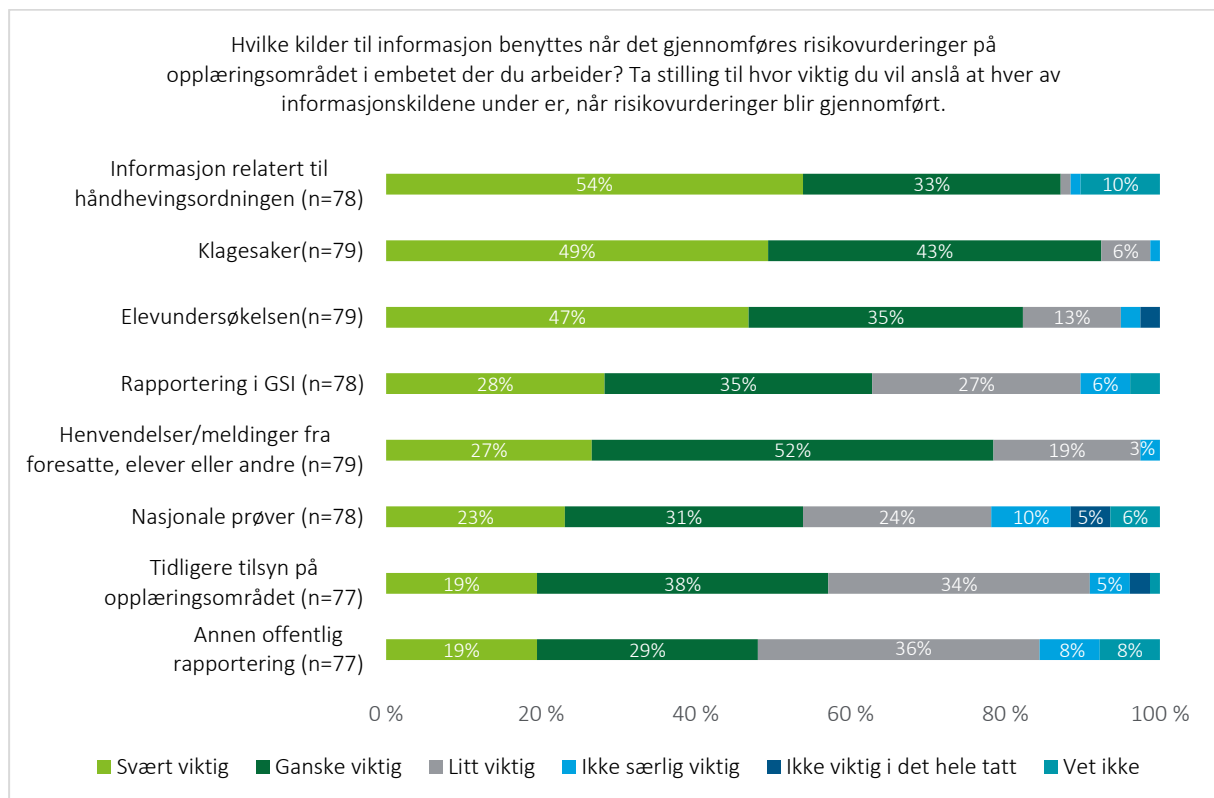
Respondentene som svarte *nei* (6 prosent) eller *delvis* (38 prosent) på spørsmålet om de har tilstrekkelig data/informasjon for å kunne gjøre gode risikovurderinger, fikk utdype hvilken informasjon som kunne vært nyttig for å gjøre gode risikovurderinger. Flere av disse nevner at de mangler statistikk fra videregående opplæring, for eksempel systemer som tilsvarer GSI for grunnskolen. Det er også flere respondenter som gir uttrykk for at de mangler data særlig om små kommuner og skoler, blant annet fordi kommuner kan være «prikket» i elevundersøkelsen. En del representanter ønsker systemer for å sammenstille data om kommuner eller samle informasjon på tvers av informasjonskilder. Enkelte peker også på at informasjonen de baserer ROS-analysen på kan bli utdatert før tidspunktet for tilsyn. Etter at statsforvalter har laget en tilsynsplan for året, kan det eksempelvis komme ny informasjon som ikke blir hensyntatt, f.eks. resultater fra en ny elevundersøkelse. Dette er det også enkelte som fremhever i intervju.

Respondentene ble videre bedt om å ta stilling til hvor viktige ulike informasjonskilder er i gjennomføringen av risikovurderinger. Se Figur 11.

⁶⁴ [Oppfølgingsordningen](#) skal bidra til at kommuner med svake resultater på sentrale områder av opplæringen over tid får hjelp til å skape bedre læringsmiljø og læringsresultater, og kommunen får tilbud om støtte og veiledning over en periode på tre år.

⁶⁵ Det er en egen [håndhevingsordning](#) for oppfølging av skolenes aktivitetsplikt etter opplæringsloven § 9A-4, jf. opplæringsloven § 9A-6.

Figur 11: Informasjonskilder til risikovurderinger på opplæringsområdet. Ansatte hos statsforvalterne



Figuren viser at det er informasjon relatert til håndhevingsordningen (54 prosent), klagesaker (49 prosent) og elevundersøkelsen (47 prosent) som er de kildene flest respondenter svarer at er *svært viktige* kilder til risikovurderinger. Det er også en rekke andre kilder som representantene har tatt stilling til, men disse oppleves ikke like viktige som kildene som er fremstilt i figuren over.⁶⁶

Foreldreundersøkelsen (til sammen 38 prosent), kommunale plandokumenter (36 prosent) og plan for forvaltningsrevisjon (29 prosent) er de kildene der flest representanter svarte at kildene er *ikke viktig i det hele tatt* og *ikke særlig viktig*.

Videre fikk de som svarte at bruk av *andre* kilder var svært, ganske eller litt viktige kilder til informasjon anledning til å utdype hvilke andre kilder de siktet til. I likhet med det som er kommet frem i intervju, viser flere respondenter til at de benytter informasjon om møter, konferanser o.l. som kilde til informasjon i forbindelse med risikovurderinger på opplæringsområdet. I tillegg er det flere som peker på egen erfaring fra sektoren som en kilde til informasjon.

I spørreundersøkelsen utdyper også enkelte respondenter at det er en helhetlig vurdering basert på data fra flere kilder som bestemmer risikobildet, og at det er krevende å vurdere viktigheten av enkeltstående kilder.

I spørreundersøkelsen til statsforvalter er det også respondenter som forklarer at desto mindre kommunen er, desto mer forsiktig må de være i tolkning av data. Enkelte peker også på at om man bruker statistiske data som Utdanningsdirektoratet bruker ved utvelgelsen av kommunene til Oppfølgingsordningen⁶⁷, havner man ofte på de samme kommunene. Dette kan skape problemer med at de kommunene som takker ja til å bli med i ordningen (ofte små kommuner), ikke har kapasitet til å ta imot tilsyn på opplæringsområdet samtidig som de skal sette av

⁶⁶ Sett bort i fra de kildene som fremgår av figuren, ble følgende informasjonskilder spurt om i spørreundersøkelsen: Kommunale plandokumenter, tilstandsrapport, politiske saker o.l. (ingen svarte at dette er *svært viktig*), Plan for forvaltningsrevisjon inkl. risiko og vesentlighetsvurderinger som ligger til grunn for planen (3 prosent svarte at dette er *svært viktig*), Informasjon om/fra gjennomførte forvaltningsrevisjon (6 prosent svarte at dette er *svært viktig*), foreldreundersøkelsen (4 prosent svarte at dette er *svært viktig*), Standpunkt- og eksamenskarakterer (10 prosent svarte at dette er *svært viktig*), Tidligere tilsyn på andre områder (3 prosent svarte at dette er *svært viktig*), Erfaringer/informasjon fra annen kontakt med (fylkes)kommunene, for eksempel i forbindelse med direkte forespørsler og spørsmål fra (fylkes)kommunene (9 prosent svarte at dette er *svært viktig*), Informasjon fra enkeltkommuner hentet inn i forbindelse med risikovurderingen (14 prosent mente at dette er *svært viktig*), medieoppslag (4 prosent svarte at dette er *svært viktig*), andre kilder (4 prosent svarte at dette er *svært viktig*).

⁶⁷ Oppfølgingsordningen skal bidra til at kommuner med svake resultater på sentrale områder av opplæringen over tid får hjelp til å skape bedre læringsmiljø og læringsresultater, og kommunen får tilbud om støtte og veiledning over en periode på tre år.

tid til Oppfølgingsordningen. Det blir videre pekt på at man uansett kan stille spørsmål ved om tilsyn er riktig virkemiddel på dette tidspunktet.

Når det gjelder **system for risikovurderinger**, er det i alle embeter vist til en form for områdeovervåking der ansatte gjennom året kan registrere informasjon slik som henvendelser, bekymringer, medieoppslag og lignende. Denne informasjonen legges til grunn som del av den helhetlige risikovurderingen som gjøres. Dette gjøres både på opplæringsområdet og på barnehageområdet i separate skjemaer (risikovurderinger på barnehageområdet er nærmere omtalt i neste delkapittel). I intervju blir det i hovedsak vist til bruk av Excel i forbindelse med risikovurderinger. Kun ett statsforvalterembete opplyser å ha et digitalt verktøy for dette. Noen fremhever at verktøy for risikovurderinger gjerne kunne blitt delt på tvers av embeter, heller enn at alle lager egne systemer for dette. Det er også enkelte som peker på at de gjerne skulle hatt tilgang til et felles analyseverktøy tilrettelagt av Utdanningsdirektoratet. Det går frem at det er noe dialog på tvers av embetene om risikovurderinger, blant annet viser noen til at de har hatt erfaringsmøter på tvers av embeter når det gjelder gjennomføring av risikovurderinger.

Flere av statsforvalterembetene viser til at de gjør en vurdering av kommunene basert på lav, middels/moderat eller høy risiko, eller ved hjelp av farger som grønn, gul og rød. I noen av intervjuene fremkommer det at praksisen og systemet for å gjennomføre risikovurderinger ikke nødvendigvis er lik innad i ett og samme embete, og at man har ulik praksis på barnehageområdet og på opplæringsområdet.

Det er gjennomgående en oppfatning at det er mange involverte i gjennomføringer av risikovurderinger. Flere viser til at alle saksbehandlere er involvert, men i varierende omfang. Noen steder er alle involvert i å registrere henvendelser og informasjon, mens det er egne grupper som gjør selve risikovurderingen. Andre steder er saksbehandlere i større grad involvert i selve vurderingen. Flere forklarer også at de har egne faggrupper eller analysegrupper som har ansvar for å vurdere statistikk og kvantitative data. Organiseringen synes å variere noe avhengig av størrelsen på embetet.

4.4.2. Datagrunnlaget oppleves til dels som usikkert når det gjelder risikovurderinger på barnehageområdet

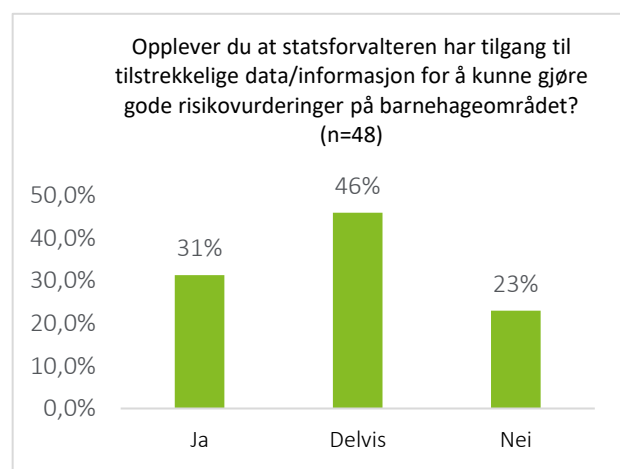
Både i intervju og i spørreundersøkelsen er det flere som trekker frem at det på barnehageområdet er mindre kvantifiserbare data å basere risikovurderinger på, sammenlignet med på opplæringsområdet.

Flere viser til at BASIL (barnehagens innrapporteringssystem) er en viktig kilde, og at det utover dette samles inn en del kvalitativ informasjon som klager, oppslag i media, resultater fra forvaltningsrevisjoner og henvendelser. I flere av intervjuene er det vist til foreldreundersøkelsen som en potensiell kilde, men at det er en utfordring at denne ikke er obligatorisk for foreldrene å svare på. Flere viser til at de også vektlegger mangel på informasjon/henvendelser i risikovurderingene, i tillegg til at en del poengterer at lokal kunnskap om kommunene er viktig for å gjøre gode risikovurderinger på barnehageområdet.

I spørreundersøkelsen svarer nærmere 25 prosent av respondentene *nei* og nærmere 50 prosent *delvis* på spørsmål om statsforvalteren har tilstrekkelig data/informasjon for å kunne gjøre gode risikovurderinger på barnehageområdet. Ved å filtrere på rollen til respondentene, er det tydelig at en høyere andel rådgivere enn ledere svarer *nei* på dette spørsmålet (13 prosent av ledere har svart *nei*, mens 28 prosent av rådgiverne svarte *nei*. Det er også variasjoner mellom statsforvalterembetene når det gjelder hvor stor andel som har svart *nei* på spørsmålet.

De som svarte *nei* eller *delvis* fikk utdype hvilken informasjon som kunne være nyttig for å gjøre gode risikovurderinger på barnehageområdet. Som i intervjuene, er det flere respondenter i spørreundersøkelsen som opplyser at de har lite informasjon om hva som er status på barnehageområdet ut over BASIL. Respondentene savner informasjon gjennom klagesaker, at det gjennomføres en årlig obligatorisk foreldreundersøkelse, informasjon om barnehagemyndighetens ansvar, organisering og praksis og generelt mer data fra både kvalitative og kvantitative kilder som kan bidra til en mer helhetlig områdeovervåking.

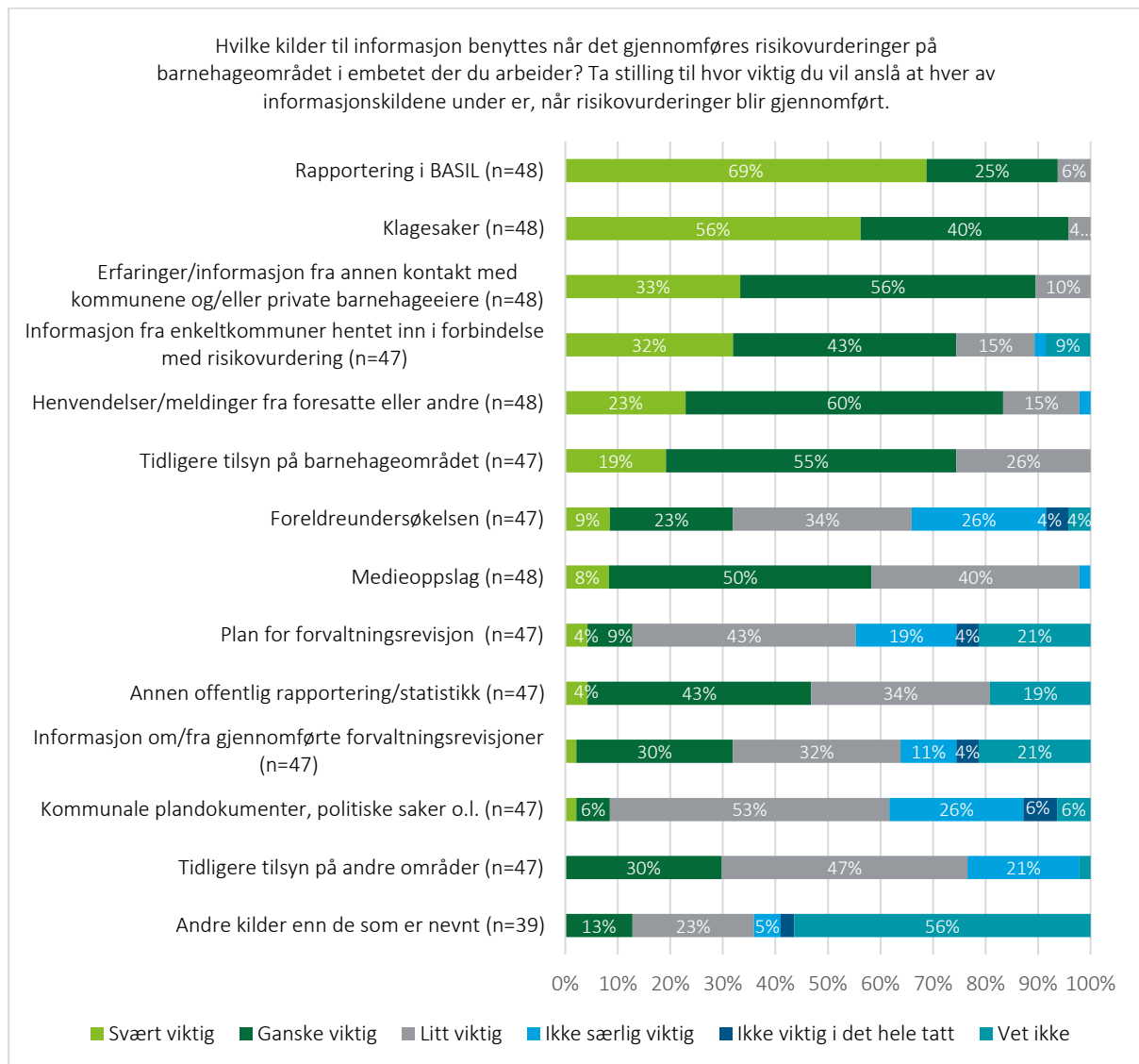
Figur 12: Informasjon ved gjennomføring av risikovurderinger på barnehageområdet. Ansatte hos statsforvalterne



En del respondenter trekker fram at de ønsker mer informasjon om barnehagemyndighetens praksis og utøvelse av myndighet, og hvordan de påser regelverksetterlevelse hos barnehageeier. Tall i BASIL er basert på opplysninger gitt av barnehageeier, og sier ikke noe direkte om barnehagemyndigheten, blir det påpekt. Også i intervju fremheves det at det mangler gode informasjonskilder om barnehagemyndigheten.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å vurdere hvor viktige ulike informasjonskilder er i risikovurderingene. Det er tydelig at rapportering i BASIL og klagesaker er de kildene som blir opplevd som viktigst. Se figuren under.

Figur 13: Informasjonskilder til risikovurderinger på barnehageområdet.⁶⁸ Ansatte hos statsforvalterne



Figuren viser at 69 prosent av respondentene mener at rapportering i BASIL er *svært viktig* som kilde til risikovurderinger og at 56 prosent mener at klagesaker er *svært viktig*. Blant ledere som svarte på spørsmålet er det enda flere (88 prosent) som svarer at rapportering i BASIL er en *svært viktig kilde*. Halvparten av lederne svarte at klagesaker er en *svært viktig kilde*. Blant rådgiverne som svarte på spørreundersøkelsen er rapportering i BASIL og klagesaker like viktig (59 prosent).

De som svarte at *andre kilder* enn de som er spesifikt nevnt blant alternativene er *svært viktig*, *ganske viktig* eller *litt viktig* fikk utdype hvilke andre kilder de benytter. Disse trekker fram at de benytter bekymringsmeldinger,

⁶⁸ Spørsmålsteksten har blitt forkortet i to av informasjonskildene i figuren. Full spørsmålstekst var: «Informasjon fra enkeltkommuner og/eller private barnehageeiere hentet inn i forbindelse med risikovurderingen (n=47)» og «Erfaringer/informasjon fra annen kontakt med kommunene og/eller private barnehageeiere, for eksempel i forbindelse med direkte forespørsler eller spørsmål til statsforvalteren (n=48)».

analysebrettet⁶⁹ og personlig erfaring og kontakt med kommuner som kilder til risikovurderinger på barnehageområdet.

De kildene som representantene regner som de *minst* viktige er kommunale plandokumenter, politiske saker o.l. (til sammen 31 prosent svarer *ikke viktig i det hele tatt* eller *ikke særlig viktig*), foreldreundersøkelsen (30 prosent) tidligere tilsyn på andre områder (21 prosent) og plan for forvaltningsrevisjon inkl. risiko og vesentlighetsvurderinger (23 prosent).

Også på barnehageområdet er det mange som i intervju trekker frem viktigheten av statsforvalterens kjennskap til kommunene, som et ledd i risikovurderingen. Det pekes på at dette er enda mer sentralt på barnehageområdet enn på opplæringsområdet, da det foreligger mindre data som kan legges til grunn for risikovurderingene på barnehageområdet. Også manglende informasjon om enkelte kommuner trekkes frem som en utfordring, og på samme vis som på opplæringsområdet stilles det fra enkelte respondenter spørsmål ved hvordan man skal forholde seg til de «tause» kommunene. Med lite objektive data tilgjengelig, fremheves det at det blir ekstra utfordrende når det er enkelte kommuner statsforvalteren aldri hører noen fra. Enkelte viser til at de tar manglende informasjon inn som en del av risikovurderingen, og at det hender at det blir åpnet tilsyn med en kommune som statsforvalteren mangler informasjon om. I andre embetet er dette en del av risikovurderingen, men likevel ikke utslagsgivende for hvilke kommuner det åpnes tilsyn med.

Fra enkelte embeter vises det til at behovet for å kjenne kommunene er utfordrende i embeter med mange kommuner, og dersom det er utskifte av ansatte hos statsforvalteren. I sistnevnte tilfelle pekes det på at man må «begynne fra start» med å opparbeide seg kunnskap om den enkelte kommune. I embeter med få kommuner og lite utskifte av personell, kommenteres det på den annen side at man opplever å ha veldig god oversikt, og at man basert på kjennskapen til kommunene vet mye om hvor risikoene ligger. Her synes det med andre ord å være en viss ulikhet mellom embetene, basert på hvor god kjennskap ansatte i embetet har til hver enkelt kommune.

Når det gjelder hvilket **system** statsforvalterne har for å gjennomføre risikovurderinger på barnehageområdet, er dette relativt likt som på opplæringsområdet. Alle viser til en form for områdeovervåking der ansatte gjennom året kan registrere informasjon slik som henvendelser, bekymringer, medieoppslag og lignende. Denne informasjonen legges til grunn som den av den helhetlige risikovurderingen som gjøres. Tilsvarende som på opplæringsområdet, er det flere som viser til bruk av Excel i forbindelse med risikovurderinger, og kun enkelte viser til at de har digitale systemer. Flere viser til at de basert på en samlet vurdering av informasjonen som blir samlet inn og registrert, graderer kommunene basert på lav, middels/moderat eller høy risiko, ev. basert på farger som grønn, gul og rød. I spørreundersøkelsen peker enkelte på at de savner å ha et system for risikovurderinger der all informasjon om kommuner og barnehager er samlet på en plass, samtidig som det er mulig å kunne legge inn informasjon som de selv samler inn i løpet av året.

Det er indikasjoner på at det er variasjoner i systematikken for gjennomføring av risikovurderinger på barnehageområdet. Mens noen viser til at de har god systematikk og i liten grad ser utfordringer knyttet til risikovurderinger, peker andre på at det er forbedringspotensial. I spørreundersøkelsen er det blant annet pekt på at statsforvalterne har forbedringspotensial når det gjelder å sette datainnsamlingen på barnehageområdet mer i system. Dette nevnes også av noen av de intervjuede, og flere trekker frem at det er en vei å gå for å sikre at risikovurderinger blir gjort på en systematisk måte. Enkelte viser som eksempel til at det er krevende å vite hva de skal basere risikovurderinger på, og at det blir litt som å «stikke fingeren i været». Dette handler om at mange opplever at det foreligger lite tilgjengelig informasjon om barnehageområdet, og at risikovurderingene dermed i stor grad blir basert på statsforvalterens kjennskap til den enkelte kommune.

Flere av statsforvalterembetene viser til at de vurderer ulik informasjon gjennom året, men noen peker på at det er ulikt hvorvidt informasjonsregistrering skjer løpende og systematisk. Enkelte kommenterer også at de skulle ønske at de hadde bedre kompetanse på å bearbeide data.

Når det gjelder hvem som er involvert i gjennomføringer av risikovurderinger, er det i likhet med opplæringsområdet gjennomgående vist til at det er flere involverte, både ledere og rådgivere. Flere viser til at det er ulike arbeidsgrupper eller team som har ansvar for å hente inn og vurdere ulike informasjonskilder som legges til grunn, samt at også flere er involvert i å gjøre utvalget av hvilke kommuner (barnehagemyndigheter) det skal gjennomføres tilsyn med på bakgrunn av det som er fremkommet i risikovurderingene.

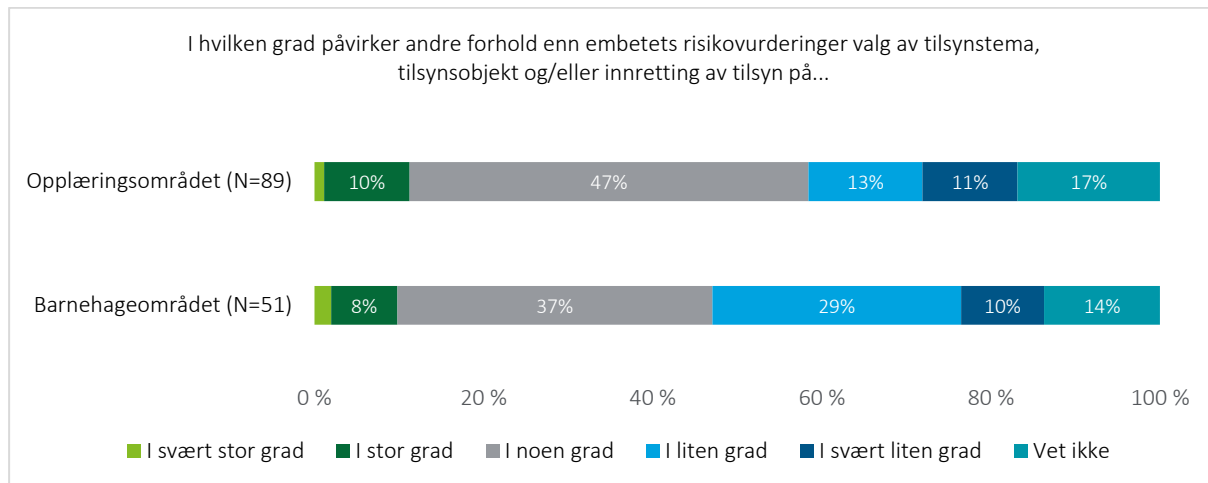
⁶⁹ [Analysebrettet](#) er et verktøy tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets nettsider som inneholder oversikt over tall som er sentrale for å vurdere kvaliteten i barnehage- og skoleområdet.

4.5. Ulike forhold kan påvirke valg av tilsynstema, tilsynsobjekt og innretting av tilsyn

Både på opplæringsområdet og på barnehageområdet svarer et mindretall av respondentene at *andre forhold* enn risikovurderinger i svært stor eller stor grad påvirker valg av tilsynstema, tilsynsobjekt og/eller innretting av tilsyn.

På **opplæringsområdet** svarer 11 prosent av respondentene at andre forhold enn risikovurderinger i *svært stor* eller i *stor grad* påvirker valg av tilsynstema, tilsynsobjekt og/eller innretting av tilsyn. Omtrent halvparten svarer i *noen grad* på dette spørsmålet. På **barnehageområdet** svarer til sammen 10 prosent enten i *svært stor grad* eller i *stor grad* på spørsmålet. Både på opplærings- og barnehageområdet svarer den største andelen av respondentene at andre forhold i *noen grad* påvirker valgene. Se figuren under.

Figur 14: Andre forhold påvirker valg av tilsynstema, tilsynsobjekt og innretting av tilsyn. Ansatte hos statsforvalterne



De som svarte at andre forhold påvirker valg av tilsynstema, tilsynsobjekt eller innretting av tilsynet, fikk mulig til å utdypene svarene sine i et fritekstsvar. I fritekstsvarene svarer respondenter på **opplæringsområdet** blant annet at samordning av tilsyn med andre deler av embetet, tilsynsobjektets belastning/ kapasitet, manglende kompetanse internt hos statsforvalter, hendelser, føringer fra Utdanningsdirektoratet og tema og områder for nasjonale tilsyn er blant faktorene som påvirker valg av tilsynstema, tilsynsobjekt og/eller innretting av tilsyn. En del av disse forholdene nevnes også i intervju, flere viser blant annet til kapasitet internt og til samordning med andre deler av embetet. Også situasjonen i kommunen kan påvirke valg av tilsynsobjekt. For eksempel kan dette handle om bemanningssituasjon og kompetanse, og det forekommer at statsforvalteren basert på slike vurderinger kommer frem til at tilsyn ikke er rett virkemiddel.

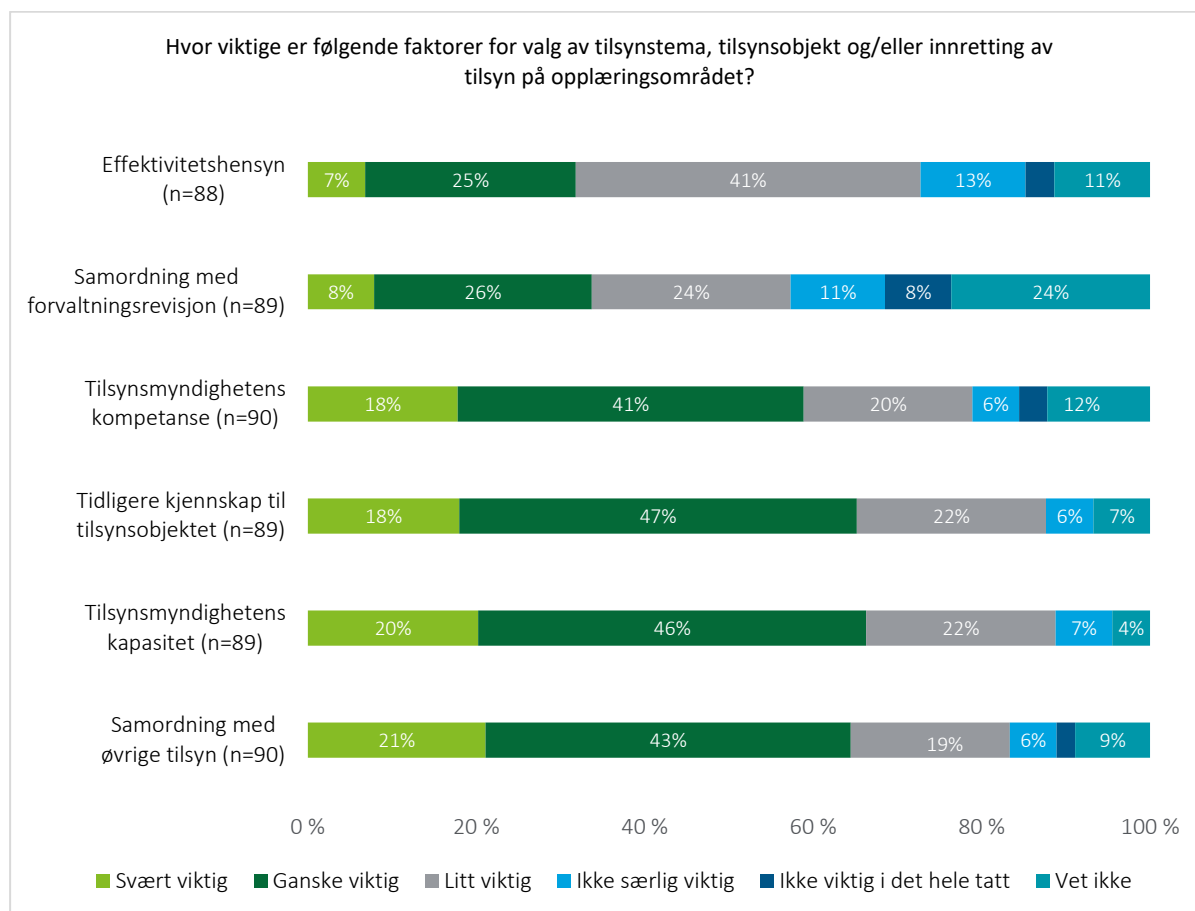
«Dersom kommunens kapasitet på et område er særlig utfordrende, kan et tilsyn gjøre vondt verre. Statsforvalteren må bruke hele virkemiddelapparatet: Tilsyn, veiledning, tilskudd osv.»

Ledergruppen på barnehage- og opplæringsområdet i et embete

I fritekstsvarene i spørreundersøkelsen peker respondenter på **barnehageområdet** på at det er både faktorer internt hos statsforvalterembetet, eksterne faktorer og faktorer hos tilsynsobjektet som kan påvirke valg av tilsynstema, tilsynsobjekt og/eller innretting av tilsyn på barnehageområdet. Internt hos statsforvalter blir manglende kapasitet, samordning av tilsyn og hvilket tilsynsmateriell statsforvalter har tilgjengelig pekt på som faktorer som kan påvirke valg av tilsynstema, tilsynsobjekt eller innrettingen av tilsyn. Eksterne hendelser, som henvendelser fra sektor eller saker som kommer fra foreldre eller media, eller manglende kapasitet hos tilsynsobjektet, kan også påvirke. Tilsvarende som på opplæringsområdet, er dette også forhold som trekkes frem i intervjuene.

Respondentene ble også bedt om å vurdere hvor viktige ulike faktorer er med hensyn til valg av tilsynstema, tilsynsobjekt og/eller innretting av tilsyn. Figur 15 viser svar som gjelder **opplæringsområdet**.

Figur 15: Faktorer som påvirker utvalg og innretting av tilsyn. Opplæringsområdet. Ansatte hos statsforvalterne



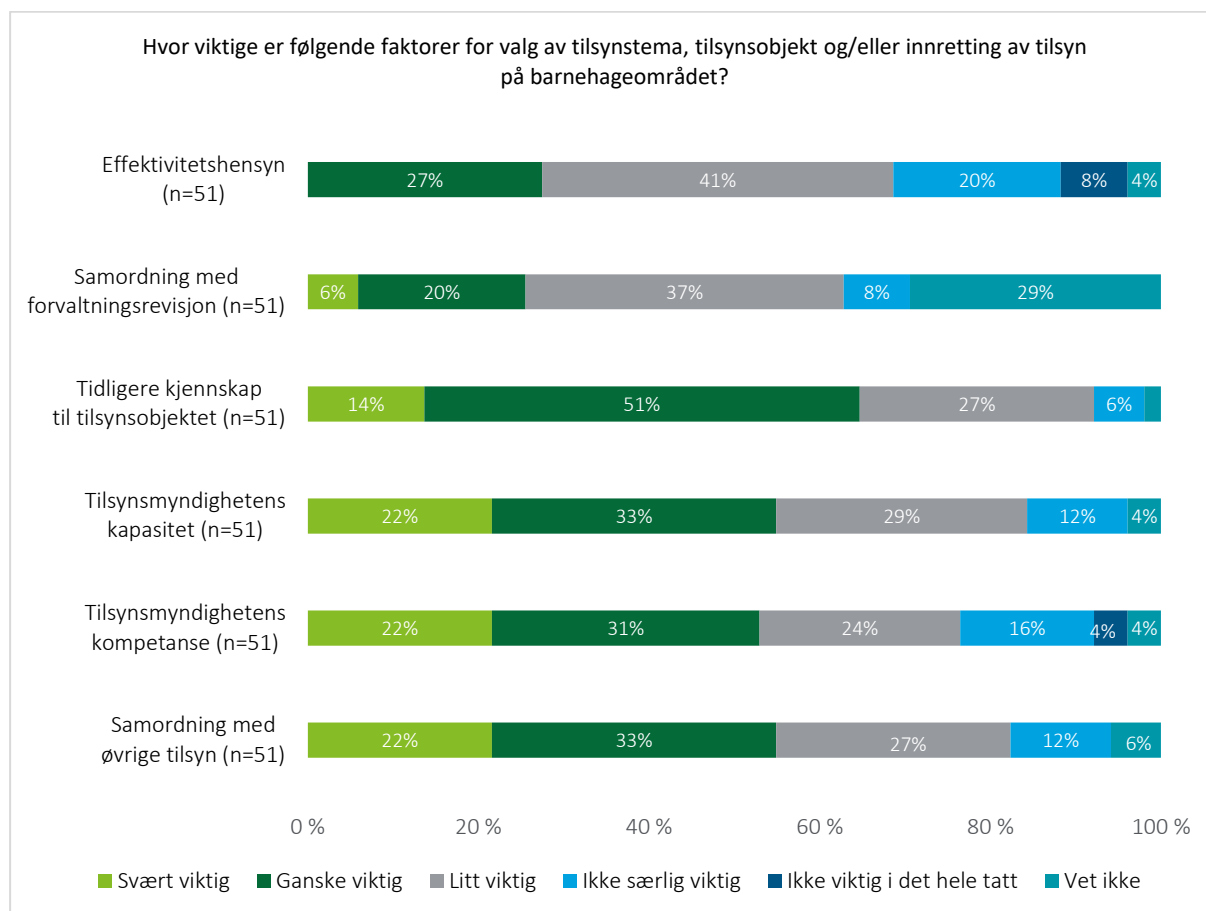
Figuren over viser at representanter fra **opplæringsområdet** mener at samordning med øvrige tilsyn, tilsynsmyndighetens kapasitet, tidligere kjennskap til tilsynsobjektet og tilsynsmyndighetens kompetanse er de viktigste faktorene for valg av tilsynstema, tilsynsobjekt og/eller innretting av tilsyn på opplæringsområdet. Over 60 prosent av respondentene regner disse faktorene som *svært viktige* eller *ganske viktige*.

Det er indikasjoner på at det er variasjoner mellom embetene når det gjelder hvilke faktorer som har betydning for valg av tilsynstema, tilsynsobjekt og/eller innretting av tilsyn på opplæringsområdet, men vi gjør oppmerksom på at det til dels er få respondenter per embete. Dette gjør at enkelt svar får store prosentvise utslag. Blant annet ser vi forskjeller mellom embetene når det gjelder tilsynsmyndighetens kapasitet. I Troms og Finnmark og Innlandet er det en høy andel av respondentene som svarer at tilsynsmyndighetenes kapasitet er en *svært* eller *ganske* viktig faktor. I andre embeter, som Møre og Romsdal og Vestfold og Telemark, er det ingen av respondentene som svarer at kapasiteten er en *svært* eller *ganske* viktig faktor.

De faktorene som blir regnet som *minst* viktige er samordning med forvaltningsrevisjon (19 prosent svarte *ikke viktige i det hele tatt* eller *ikke særlig viktig*) og effektivitetshensyn (16 prosent svarte *ikke viktig i det hele tatt* eller *ikke særlig viktig*).

Figur 16 viser hvilke faktorer som er viktige for valg av tilsynstema, tilsynsobjekt eller innretting av tilsyn på **barnehageområdet**.

Figur 16: Faktorer som påvirker utvalg og innretting av tilsyn. Barnehageområdet. Ansatte hos statsforvalterne



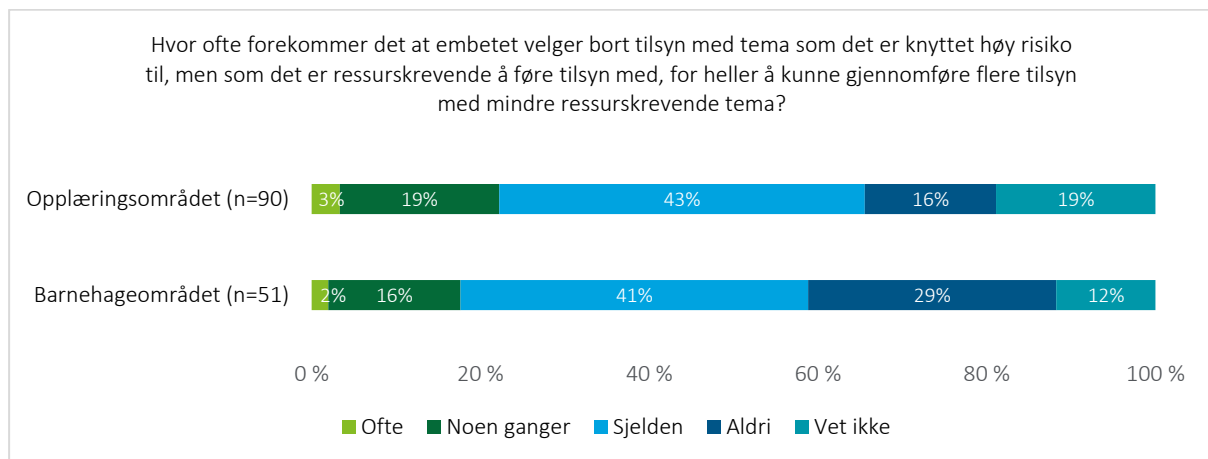
På spørsmål om hvilke faktorer som er viktige for valg av tilsynsystema, tilsynsobjekt eller innretting av tilsyn på **barnehageområdet**, svarer 65 prosent av respondentene at tidligere kjennskap til tilsynsobjekt er *svært* eller *ganske viktig*. Også samordning med øvrige tilsyn (55 prosent) og tilsynsmyndighetens kapasitet (55 prosent) og tilsynsmyndighetens kompetanse (53 prosent) er regnet som *svært* eller *ganske* viktige faktorer. Samtidig viser figuren at det også er en del som svarer at tilsynsmyndighetens kompetanse (20 prosent), kapasitet (12 prosent) og samordning (12 prosent) er *ikke særlig viktig* eller *ikke viktig i det hele tatt*. Effektivitetshensyn er den faktoren flest representanter regner som *ikke særlig viktig* eller *ikke viktig i det hele tatt* (totalt 28 prosent). Som på opplæringsområdet, er det noe variasjon mellom statsforvalterembetene når det gjelder hvordan de rangerer viktigheten av ulike faktorer.

I intervju er det flere som peker på at det ikke nødvendigvis føres tilsyn med alle kommuner som blir vurdert å ha høy risiko. Det blir pekt på flere årsaker til dette, blant annet kan kommunen ha høy risiko også på andre områder, og det er da nødvendig å samordne tilsyn på tvers av embetet slik at det ikke gjennomføres flere tilsyn med en og samme kommune parallelt. Et annet eksempel som blir trukket frem er at det kan være grunn til å avvente dersom det nylig er gjennomført tilsyn på et annet område i samme kommune, eller det er gjennomført eller planlagt forvaltningsrevisjon innenfor samme tema. Det blir også pekt på at man i en totalvurdering kan velge å avvente tilsyn dersom kommunen for eksempel er med i et oppfølgingsprogram.

I intervju med et statsforvalterembete kommenteres det også at embetet har begrensede ressurser og at dette kan ha hatt betydning for at det gjennomføres få tilsyn på barnehageområdet. Samtidig kommenteres det at dette også handler om at styringskravene er blitt endret, og at risikovurderinger og prioriteringer nå skal legges til grunn for utvalg av tilsynsobjekt og hvilke tema det føres tilsyn med, og at det i denne sammenheng derfor er prioritert andre områder.

Respondentene fra statsforvalterne ble videre bedt om å svare på hvor ofte det forekommer at embetet velger bort tilsyn med tema som det er ressurskrevende å gjennomføre tilsyn med, for å heller kunne gjennomføre flere tilsyn med mindre ressurskrevende tema. Se Figur 17.

Figur 17: Bortvelging av tilsyn. Ansatte hos statsforvalterne.



I spørreundersøkelsen svarer til sammen 22 prosent av respondentene på **opplæringsområdet** at det *ofte* eller *noen ganger* forekommer at de velger bort tilsyn med tema som det er knyttet høy risiko til, men som det er ressurskrevende å føre tilsyn med, for å heller kunne gjennomføre flere tilsyn med mindre ressurskrevende tema. 16 prosent svarer at det *aldri* skjer.

Andelen som svarer at dette *ofte* eller *noen ganger* forekommer er noe lavere (til sammen 18 prosent) på **barnehageområdet**. Andelen som svarer at dette *aldri* skjer er tilsvarende høyere; 29 prosent.

Både på opplæringsområdet og på barnehageområdet er det noe variasjon i hvordan de ulike statsforvalterembetene svarer på dette spørsmålet. I fritekstfelt i undersøkelsen blir det pekt på at det er ressurskrevende og tidkrevende for statsforvalter å føre tilsyn, og at det i noen tilfeller derfor kan være mer hensiktsmessig å veilede eller tilby regelverkskurs, som vurderes som mer ressurseffektivt.

Også i intervju gir noen uttrykk for at ressursituasjonen og kompetansen til embetet kan påvirke tema for tilsyn og hvilke tilsyn de gjennomfører. Et av embetene viser til at de får tatt unna det aller «røddeste» (områder/tilsynsobjekter med høy risiko), men at de ønsker å gjennomføre flere tilsyn, særlig på barnehageområdet. Fra dette embetet blir det vist til at de ved tilsyn på opplæringsområdet legger vekt på ansatte som har best kompetanse på det aktuelle temaet gjennomfører tilsynet, og at det derfor kan være krevende å sikre god nok kapasitet dersom det er samme tema som går igjen i flere tilsyn. Tema for tilsyn må derfor spres til en viss grad, blir det kommentert. På barnehageområdet er det en annen organisering, der alle ansatte dekker alle tema, og det er dermed ikke en tilsvarende utfordring der.

Fra flere embeter blir det også kommentert også i intervju til at det er ønskelig at Utdanningsdirektoratet utarbeider tilsynsmateriell på flere tema. Det blir vist til at det er ressurskrevende å utarbeide egne tilsynsopplegg og kontrollspørsmål, og det bemerkes også at det kan være krevende å utarbeide dette selv fordi embetet kan ha begrenset kunnskap på området.

Enkelte kommenterer endringen fra at embetene tidligere ble oppfordret til å gjennomføre brede tilsyn, mens tilbakemeldingen nå er at man skal ha så spisse og treffsikre tilsyn som mulig, og at dette gjør at man kan gjennomføre flere tilsyn enn før. Samtidig blir det vist til at det er en diskusjon om det noen ganger er bedre å ha større/bredere tema, f.eks. alle sider ved spesialundervisning heller enn kun forvaltningspraksis. Det kommenteres at det er krevende å gjennomføre tilsyn på alle sider ved spesialundervisning, men på den andre siden er det kanskje gjennomføringen av spesialundervisningen, og ikke forvaltningspraksisen, som er viktigst for elevene og foreldrene. «Foreldrene blåser i om malen er god om man ikke *gjennomfører* vedtakene» blir det kommentert. Det blir gitt uttrykk for at det er vanskelig å lande diskusjonen om hva som er best, under dette om man skal gå inn «smalt» eller «bredt». Det pekes på at man av og til prøver å gå inn mer spisset, men at man underveis ser at det er behov for å utvide tilsynene for at de skal være mest mulig nyttige.

4.6. Tilsynsobjektene opplever ikke alltid at det er forståelig hvorfor de velges ut som tilsynsobjekt

I intervju med tilsynsobjekter går det frem at det varierer hvorvidt de opplever det som forståelig hvorfor de har blitt valgt ut som tilsynsobjekt av statsforvalteren.

Flere forteller at de opplever at det er *tilfeldig* at deres skole er valgt ut for tilsyn, og viser til at statsforvalteren heller ikke har gitt nærmere informasjon om at det er andre årsaker til at de er valgt ut for tilsyn. Det er også flere

som viser til at det *ikke er tydelig* hvorfor de er valgt ut til tilsyn, og viser til at statsforvalter med fordel kunne vært mer åpne om grunnlaget for tilsyn eller hvilken informasjon de har fått som gjør det nødvendig for dem å gjennomføre tilsyn. En av de intervjuede viser som eksempel til at det hadde vært betryggende å vite hvorfor skolen ble valgt ut til tilsyn da det legger til rette for at man får en bedre forståelse for «status», og at man kan bli usikker av å ikke vite. Noen peker på at de opplever at tilbakemeldinger fra elever og foresatte blir holdt bak lukkede dører. Andre viser til at de ikke har fått begrunnelser for hvorfor de er valgt ut for tilsyn, men at de selv har gjort seg opp en formening om hva som er årsaken (blant annet klagesaker).

Det er samtidig også flere som opplever at det er tydelig hvorfor de er valgt ut, og det blir gitt eksempler på at det i åpningsbrevet har stått noe om begrunnelsen for at det åpnes tilsyn. Flere viser også til at de har fått nærmere informasjon i dialog/oppstartsmøter med statsforvalter. Noen kommenterer at temaet som tilsynet er rettet mot, omfatter godt kjente utfordringer (eks. oppslag i media o.l.) og at det dermed ikke var noen overraskelse at det ble åpnet tilsyn. Samtidig kommenterer enkelte at de reagerer litt på at medieoppslag blir gitt som begrunnelse for åpning av tilsyn, og peker på at medienes fremstilling av en sak kan være ensidig. En skoleeier viser i den forbindelse til at statsforvalteren burde ta kontakt med kommunen og sjekke slike situasjoner nærmere, før de åpner tilsyn og begrunner det med medieoppslag.

Flere av tilsynsobjektene viser til at de er kjent med at statsforvalterne gjennomfører risikovurderinger og at disse er grunnlag for utvalg av tilsynsobjekt og tema, men det kommenteres at det nok varierer hvor mye som formidles om hvorfor spesifikke kommuner eller skoler er valgt ut.

Også i tilsyn gjennomført av Utdanningsdirektoratet går det frem at det er noe variasjon mellom tilsynsobjektene når det gjelder forståelse for hvorfor de er valgt ut for tilsyn. Noen trekker frem at de opplever det som utydelig hvorfor de er valgt ut, mens andre har oppfattet at det er tilfeldig fordi «alle får tilsyn innimellom».

4.7. Treffsikkerheten har økt de senere årene

Som omtalt innledningsvis i dette kapitlet, er det de senere årene gjort endringer i styringskravene til statsforvalterne, og man har gått bort fra aktivitetskrav knyttet til poeng, og lagt mer vekt på at tilsyn skal være risikobaserte. Se Tabell 8 i kap. 4.2.

Både i 2020 og 2021 skulle statsforvalterne rapportere om treffsikkerhet under følgende punkt i årsrapporten:

Tilsyn er prioritert på områder hvor det er høy sannsynlighet for brudd på regelverket og hvor det er store konsekvenser for barn, unge, voksne og lærlinger.

I tillegg har statsforvalterne de siste årene rapportert om antall kontrollspørsmål undersøkt, og antall brudd avdekket i tabellrapportering. Utdanningsdirektoratet har deretter beregnet *andelen* kontrollspørsmål med brudd. I intervju påpekes det at rapporteringen ikke tar hensyn til vesentlighet i bruddene.

Utdanningsdirektoratet har ikke utarbeidet noen ytterligere beskrivelse eller definisjon av *treffsikkerhet* i tilsyn utover det som fremgår av tildelingsbrevene, men viser til at de for å vurdere dette har sett på antall kontrollspørsmål som er undersøkt i tilsyn, og andel kontrollspørsmål hvor det er avdekket brudd. Udir følger også med på ulike tema, og i hvilken grad det avdekkes brudd i forbindelse med tilsyn. Det vises i intervju til at Utdanningsdirektoratet har gått gjennom alle kontrollspørsmålene i forbindelse med tilsyn med elevens utbytte, både statsforvalternes tilsyn og egne tilsyn. Formålet var å sjekke om det var noen kontrollspørsmål helt uten brudd i tilsynene som var gjennomført på dette temaet, og tanken var at dersom noen kontrollspørsmål aldri hadde brudd, kunne de kutte dem fra opplegget basert på lav risiko. Gjennomgangen viste derimot at det samlet sett var brudd på alle kontrollspørsmål.

Statsforvalterne skal som del av sin rapportering også beskrive vurderingene som var avgjørende for valg av: a) tilsynstema, b) omfang, c) skriftlig eller stedlig tilsyn og d) tilsynsobjekt. Utdanningsdirektoratet kommenterer i intervju at rapporteringen ofte viser hvilke datakilder statsforvalterne legger til grunn, men ikke hvordan risikobildet ser ut. Vi merker oss at det i tildelingsbrev for 2022 er lagt inn hjelpetekst med presisering om at statsforvalterne skal beskrive vurderingene som var avgjørende for valg, og at det ikke er tilstrekkelig kun å oppgi kildene som er brukt.

Tabell 9 viser antall tilsyn gjennomført i perioden 2018 til 2020, og andel gjennomførte tilsyn uten brudd. Det er tydelig at andelen gjennomførte tilsyn uten brudd er blitt betydelig redusert i perioden 2018 til 2020.

Tabell 9: Totalt antall tilsyn gjennomført og andel tilsyn uten brudd i perioden 2018 -2020⁷⁰

År	Sektor	Antall gjennomførte tilsyn	Antall gjennomførte tilsyn uten brudd	Andel gjennomførte tilsyn uten brudd
2020	Barnehage	61	1	2%
	Opplæring	116	9	8%
2019	Barnehage	65	2	3%
	Opplæring	173	11	6%
2018	Barnehage	54	7	13%
	Opplæring	149	22	15%

I intervju med ulike aktører er det vist til at tilsynene de senere årene har blitt smalere og mer spissede, sammenlignet med tidligere. Dette er en ønsket utvikling fra Utdanningsdirektoratets side, jf. også endringer fra et poengbasert system til at tilsyn skal være basert på risiko. Utdanningsdirektoratet viser i intervju til at de har prøvd å fokusere på at tilsynet skal være treffsikkert og effektivt, og ikke være en stor kartlegging. Tabellen over gir indikasjoner på at tilsynene er blitt mer treffsikre i form av at det er en reduksjon i andel gjennomførte tilsyn uten brudd. Vi skal komme tilbake til nærmere vurderinger av treffsikkerhet under.

4.7.1. Treffsikkerhet i tilsyn gjennomført av Utdanningsdirektoratet

I intervju med representanter for Utdanningsdirektoratet blir det opplyst at de stort sett alltid finner brudd ved gjennomføring av tilsyn, men det kommenteres også at det er forskjeller i antall brudd som blir avdekket.

Fra Utdanningsdirektoratet blir det vist til at det ikke alltid avdekkes brudd i tilsyn med styrets ansvar, som er et tema som kun gjelder private skoler. I intervju blir det pekt på at dette kan henge sammen med at Utdanningsdirektoratet tidvis velger å føre tilsyn med en skole som de vet lite om. Manglende informasjon kan enkelte ganger være et kriterium for utvalg, for å sikre at ingen skoler «går under radaren».

Når det gjelder treffsikkerheten i økonomitilsyn, blir det i intervju vist til at risikovurderingene treffer godt, og at det alltid blir avdekket brudd i disse tilsynene. Tema for tilsynene varierer noe, men det gjennomføres alltid noen økonomitilsyn hvert år.

4.7.2. Treffsikkerhet i tilsyn gjennomført av statsforvalterne

I intervjuene som er gjennomført ved ulike statsforvalterembeter, kommer det frem at statsforvalterne på generell basis opplever å treffe godt med risikovurderinger og valg av tilsynsobjekt, og at det i all hovedsak avdekkes lovbrudd ved tilsyn på både opplærings- og barnehageområdet. Flere trekker frem at det har vært en positiv utvikling knyttet til det å gå bort fra det poengbaserte aktivitetskravet for gjennomføring av tilsyn, og at risikobaserte tilsyn oppleves å øke treffsikkerheten. Det er imidlertid også enkelte som mener at risikoen generelt er høy på noen tema, og at de stort sett finner brudd uansett hvem de fører tilsyn med.

«Vi kan nesten kaste en pil på kartet og treffe blink uansett. Det ville nok blitt brudd uansett hvor vi gjennomførte tilsyn.»

Ansatt hos statsforvalteren

Som det fremgår i kapittel 4.4 bruker statsforvalterne i stor grad tilgjengelig statistikk som informasjonsgrunnlag i sine risikovurderinger, deriblant resultater fra Elevundersøkelsen. Basert på tallene som ble innhentet for effektundersøkelsen som inngår i evalueringen, har Deloitte undersøkt om skoler som har fått tilsyn på skolemiljø scorer dårligere på elevundersøkelsens indikator for mobbing året før tilsyn, sammenlignet med andre skoler. Vi

⁷⁰ Antall gjennomførte tilsyn i tabellen avviker noe fra tall presentert i kapittel 3. Tallene i tabellen er hentet fra Udir sine årlige oppsummeringer av statsforvalters tilsyn og årsrapport for Udir sine egne tilsyn, mens oversikter som er presentert i kapittel 3 i rapporten er hentet fra oversikter over alle gjennomførte tilsyn mottatt fra Udir.

finner en svak tendens til at skoler som har fått gjennomført tilsyn på skolemiljø har hatt en høyere andel elever som har opplevd mobbing, sammenlignet med skoler som ikke har hatt slike tilsyn. Dette kan være en indikasjon på at utvelging av tilsynsobjekter omfatter skoler som har utfordringer knyttet til skolemiljø, og det støtter derfor opp om at tilsynene generelt sett treffer med risikovurderingene. Dette er heller ikke overraskende, da Elevundersøkelsen blir fremhevet som en sentral del av grunnlaget for risikovurderingene statsforvalterne gjennomfører.

Likevel er det også flere som i intervjuene peker på at man ikke alltid klarer å treffe fullgodt på risikovurderingene. Blant annet trekkes det frem at noen tema er vanskelige å få til gode risikovurderinger på, eksempelvis barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn. Som omtalt i kapittel 4.4. viser undersøkelsen at statsforvalterne opplever å ha bedre data/informasjonskilder på opplæringsområdet enn på barnehageområdet. Enkelte kommenterer også at selv om de finner brudd i alle tilsyn, kan man spørre seg om kontrollspørsmålene treffer situasjonen i sektoren godt. Det blir pekt på at treffsikkerhet kan variere litt da de ikke alltid har mulighet til å tilpasse tilsynene etter hvor i tematikken de opplever at det er risiko for lovbrudd. Treffsikkerhet og utvikling i treffsikkerhet påvirkes av hvordan de utvider eller avgrenser tilsyn underveis, blir det kommentert. Utdanningsdirektoratet bemerker i intervju at det fortsatt gjennomføres en del brede/store tilsyn, ofte *for* brede etter Utdanningsdirektoratets vurdering. Dette gjelder særlig på barnehageområdet.

Selv om mange representanter for statsforvalterne gir uttrykk for at tilsynene de gjennomfører er treffsikre, og det avdekkes brudd i nesten alle tilsyn (over 90 prosent, ifølge Utdanningsdirektoratet) blir det i intervju med ansatte i Utdanningsdirektoratet pekt på at det er tydelige indikasjoner på at det er store variasjoner mellom embeter på omfang av brudd som avdekkes ved tilsyn. Fra direktoratet blir det vist til at det ikke er noen forventning om antall tilsyn, men at Utdanningsdirektoratet er opptatt av at tilsynene skal dekke avdekket risiko. Det blir kommentert at Utdanningsdirektoratet ikke tror at statsforvalterne klarer å dekke all avdekket risiko med tilsyn per i dag. Dette bekreftes også av flere av statsforvalterne, som kommenterer at de helst skulle gjennomført flere tilsyn. Som vi kommer tilbake til senere i kapitlet, er det likevel ikke alltid statsforvalterne opplever at tilsyn er rett virkemiddel i tilfeller der det er avdekket høy risiko.

Også tilsynsobjektene bekrefter gjennom spørreundersøkelsene som er gjennomført at det avdekkes brudd på regelverket i de aller fleste tilsyn. Blant skoleeierne svarer 84 prosent av respondentene at det har blitt avdekket brudd på regelverket i forbindelse med tilsyn. Blant de kommunale barnehagemyndighetene svarer 76 prosent *ja* på tilsvarende spørsmål, mens andelen er noe lavere blant rektorene: 70 prosent av rektorene svarer at det har blitt avdekket brudd på regelverket i tilsyn de har erfaring med. Blant skoleeierne er det forskjell på offentlige og private skoler, ved at en langt høyere andel av de offentlige skoleeierne (89 prosent) enn av styrelederne ved private skoler (69 prosent) svarer at det har blitt avdekket brudd på regelverket. Blant rektorene er forskjellene mindre, men det er en svak motsatt tendens, ved at 75 prosent av rektorene ved private skoler, og 68 prosent av rektorene ved offentlige skoler svarer at det har blitt avdekket brudd på regelverket i forbindelse med tilsyn ved skolen.

Variasjoner i andel avdekkede brudd

Når det gjelder variasjoner i omfang av brudd som avdekkes ved tilsyn, varierer dette fra ca. 20 til 70 prosent mellom statsforvalterembetene. Som det fremgår i tabell 10, var det en variasjon fra 26 prosent i ett embete til 72 prosent i et annet i 2021. De forutgående årene varierte det mellom henholdsvis 27 prosent og 63 prosent i 2020, og mellom 28 prosent og 62 prosent i 2019.

Tabell 10: Omfang av brudd som avdekkes i tilsyn. Kilde: Utdanningsdirektoratet

Statsforvalter-embete	Antall kontrollerte kontrollspørsmål 2021	Antall brudd (i foreløpig rapport) 2021	Andel kontrollspørsmål med brudd i 2021	Andel kontrollspørsmål med brudd i 2020	Andel kontrollspørsmål med brudd i 2019
Agder	181	67	37 %	21 %	31%
Innlandet	290	147	51 %	40 %	28%

Statsforvalter- embete	Antall kontrollerte kontrollspørsmål 2021	Antall brudd (i foreløpig rapport) 2021	Andel kontrollspørsmål med brudd i 2021	Andel kontrollspørsmål med brudd i 2020	Andel kontrollspørsmål med brudd i 2019
Møre og Romsdal	329	84	26 %	27 %	37%
Nordland	161	74	46 %	50 %	51%
Oslo og Viken	887	316	36 %	45 %	35%
Rogaland	226	163	72 %	63 %	47%
Troms og Finnmark	234	132	56 %	60 %	53%
Trøndelag	139	64	46 %	36 %	40%
Vestland	319	185	58 %	61 %	35%
Vestfold og Telemark	254	115	45 %	36 %	62%
Samlet	3020	1347	45 %	45 %	43%

Det opplyses i intervju at Utdanningsdirektoratet har spurt seg om det virkelig er så stor forskjell mellom fylkene når det gjelder tilstanden i sektor/regeletterlevelse, eller om det handler om ulikheter i statsforvalternes tilnærming og vurderinger. Utdanningsdirektoratet viser til at dette er noe de tar opp med embetene i forbindelse med tilbakemelding og årsrapportering, eller i styringsmøter med ledelsen. Videre blir det vist til at dette er noe Utdanningsdirektoratet også vil ta opp med embetene i forbindelse med at Utdanningsdirektoratet ønsker å legge til rette for en mer individuell styring av det enkelte embete, basert på konkrete utfordringer i hvert embete. Som eksempel vises det til de embetene som gjennomfører store tilsyn, men finner få brudd, og hvordan man skal styre disse til å bli mer målrettede. Også i intervju med enkelte representanter for statsforvalterne vises det til at de har inntrykk av at ulike embeter til dels gjør ulike vurderinger av regeletterlevelse. Det kommenteres at noen tema er mer skjønsmessige enn andre, særlig på barnehageområdet, og at respondentene tror ulike statsforvaltere kan ha ulik terskel for å vurdere om det er lovbrudd eller ikke.

Hva er gode indikatorer på treffsikkerhet?

I intervju med statsforvalterne bekreftes det at det er andel kontrollspørsmål med brudd som er indikatoren for hvor treffsikre embetet er i forbindelse med tilsyn. Imidlertid er det ikke alle som er enige i at dette er en tilstrekkelig god indikator på treffsikkerhet.

Det er flere som opplever at samlet andel lovbrudd, eller antall lovbrudd som påpekes i foreløpig rapport, alene ikke er avgjørende for om de opplever at et tilsyn har vært treffsikkert. I intervju pekes det blant annet på at åpning av tilsyn kan sette i gang et forbedringsarbeid i kommunen, der kommunen gjennomgår egen praksis og starter forbedringsarbeidet allerede tidlig i tilsynsprosessen. Dette kan medføre at lovbrudd lukkes før foreløpig tilsynsrapport utarbeides (se kapittel 5.7 for nærmere omtale av lukking av brudd i løpet av tilsynsprosessen).

«Hvor interessant er egentlig treffsikkerheten, dersom dette bare handler om å avdekke lovbrudd i en kommune, men kommunen ikke har kapasitet til å endre praksis? Det er like viktig å legge til rette for læring og veiledning, slik at det faktisk skjer en endring. Treffsikkerhet alene sier lite om virkningen av tilsyn»

Ledergruppen på barnehage- og opplæringsområdet i et embete

Fra flere statsforvalterembeter bemerkes det at resultatet blir det samme uavhengig av om tilsynsobjektet selv setter i gang et forbedringsarbeid i løpet av tilsynsprosessen, eller om statsforvalteren påpeker et visst antall korreksjonspunkt i foreløpig rapport, og bruddene lukkes i etterkant av at rapporten er utarbeidet. Selv om dette ikke reflekteres gjennom foreløpig tilsynsrapport, kan valget av kommune og eventuelt skole ha vært veldig treffsikkert, blir det påpekt.

Det vises videre til at det strengt tatt bare er positivt dersom kommunen selv erkjenner at det er behov for å igangsette et forbedringsarbeid, basert på dialog med statsforvalteren. Fra flere statsforvalterembeter pekes det på at det særlig er i tilfeller der det er gjennomført førveiledning om regelverket at de ser at kommunene setter i gang forbedringsarbeidet på eget initiativ. Enkelte kommenterer at det er problematisk at måloppnåelsen bare knyttes opp mot antall brudd, når man samtidig er opptatt av at tilsynet skal bidra til læring.

«En av de viktigste tilbakemeldingene fra Utdanningsdirektoratet på barnehageområdet er at tilsyn skal være treffsikre. Og da forventer man avvik i rapporten. Dette gjør at man kan kvie seg litt for å veilede i forkant. Samtidig er dette utfordrende. Poenget må jo være at man ut fra statsforvalterens tilsyn skal oppnå bedring i praksis og regeletterlevelse. Dette trenger ikke komme gjennom pålegg til slutt, men kan være et resultat av hele prosessen.»

Ledergruppen på barnehage- og opplæringsområdet i et embete

Fra enkelte embeter blir det kommentert at de tror det kunne vært avdekket flere lovbrudd dersom statsforvalter ikke gjennomførte veiledning før en åpner tilsyn, ettersom dette kan bidra til at kommunen gjennomgår og justerer egen praksis og at det da ikke avdekkes like mange brudd i tilsynet. I ett tilfelle blir det fra ledelsen på barnehageområdet i et embete kommentert at statsforvalteren kvier seg for å gjennomføre førveiledning på tilsynstemaene, da de erkjenner at dette kan slå dårlig ut på treffsikkerheten. Og siden Utdanningsdirektoratet er opptatt av treffsikkerhet i form av avdekkede brudd, vet

representantene for statsforvalteren at embetet dermed vil få tilbakemeldinger fra direktoratet om at de har for lav treffsikkerhet. Samtidig vises det til at embetet selv mener det er resultatet som er viktig, og dersom førveiledningen i seg selv bidrar til økt regeletterlevelse, er dette egentlig minst like bra som dersom de avdekker mange brudd gjennom tilsynene, ifølge embetet selv.

Det at tilsynsobjektene selv setter i gang et forbedringsarbeid, indikerer også at de har fått en økt forståelse for regelverket, blir det kommentert. Respondentene er mer usikre på om man alltid oppnår denne forståelsen gjennom å påpeke brudd og gi pålegg. Dermed er det mulig at resultatet noen ganger er bedre i tilfeller der tilsynsobjektet har gjennomført et forbedringsarbeid i etterkant av veiledning/informasjon om regelverket, enn i tilfeller der det avdekkes mange brudd gjennom tilsynet. Samtidig vises det fra et av embetene til at man opplever at tilsynsobjektet kan miste noe av læringseffekten dersom de på eget initiativ setter i gang et forbedringsarbeid tidlig i prosessen, eller eventuelt allerede etter at kommunen har sett i tilsynskalenderen at de kommer til å få tilsyn. Det bemerkes at fokuset i disse prosessene tidvis kan være å unngå lovbrudd i tilsynet, heller enn reell forbedring og varige endringer i kommunens praksis. Fordi det ligger en del veiledning i selve tilsynet, mener representanter fra statsforvalteren at effekten samlet sett kan være bedre dersom kommunen ikke gjennomfører et forbedringsarbeid på eget initiativ i forkant av tilsynet.

Fra flere statsforvalterembeter blir det kommentert i intervju at de ikke alltid er helt enige i hvordan Utdanningsdirektoratet legger andel brudd til grunn for å si noe om treffsikkerheten i et tilsyn. Som nevnt over, mener enkelte representanter for statsforvalterne at et tilsyn kan ha vært vellykket og treffsikkert til tross for at det avdekkes få brudd. Det kommenteres også i intervju at både Utdanningsdirektoratet og ulike saksbehandlere kan ha ulike oppfatninger om hvor mange brudd som skal til for å «treffe» på et tilsyn.

Det påpekes også at noen brudd er mer alvorlige enn andre. Blant annet bemerker representanter for et av embetene at ett brudd i tilsyn som omhandler tema med stor sårbarhet, kan være like viktig som å avdekke 10 brudd på småting (eksempelvis feil eller mangler i maler) i et annet tilsyn. Som eksempel vises det til dokumenttilsyn av forvaltningspraksis på den ene siden, versus tilsyn rettet mot om elevene har et trygt og godt skolemiljø på den andre siden.

«Om det er sentralt og avdekker stor sårbarhet, kan ett brudd være like viktig å finne som andre tilsyn der det er 10 brudd på småting.»

Ansatte hos statsforvalteren

Er risikovurderingene tilstrekkelig oppdaterte?

Når det gjelder manglende treffsikkerhet i tilsyn, blir det vist til at dette ikke nødvendigvis skyldes dårlige risikovurderinger, men at det også kan skyldes andre forhold. Blant annet blir det vist til eksempler der informasjonsgrunnlaget i risikovurderingen tilsa at det var høy risiko, og det ble åpnet tilsyn, men utfordringene var allerede godt kjent hos tilsynsobjektet som selv hadde startet et forbedringsarbeid. Det blir pekt på at i disse tilfellene har tilsynet bare pekt på de utfordringene som allerede var kjent og som ble jobbet med, og tilsynet var dermed ikke spesielt nyttig, selv om risikovurderingen i utgangspunktet var god.

«I tilfeller der vi ikke finner brudd, kan dette skyldes at tolkningen av indikatorene på risiko var feil. Vi hadde et tilsyn med en barnehagemyndighet hvor vi ikke fant brudd. Det ble vurdert å være høy risiko fordi kommunen stadig tok kontakt og hadde spørsmål, de var usikre på mange ting. Tilsynet viste få brudd. Det viste seg at vi hadde feiltolket all kontakten/alle henvendelsene. Dette var nok heller et uttrykk for at kommunen var veldig bevisst på alle egne svakheter, og jobbet aktivt med avklaringer.»

Ledergruppen på barnehage- og skoleområdet i et embete

Et annet eksempel som blir vist til, er tilfeller der kommunene med høyest risiko er valgt bort fra tilsyn, fordi det er vurdert at det er mer hensiktsmessig med andre virkemidler. Da går man gjerne videre på listen, og fører tilsyn med kommuner som har mer moderat risiko, og der man kanskje ikke finner like mange brudd som man ville gjort i kommuner med høy risiko. Det henvises til at dette også handler om at Utdanningsdirektoratet stiller krav om et visst volum på tilsyn. Fra embetet pekes det på at tilsynene blir mindre treffsikre når de gjennomføres for å oppfylle en volumsforventning, til tross for at man ikke har flere kommuner med høy risiko som det er aktuelt å føre tilsyn med.

I intervju peker representanter for noen av statsforvalterembetene også på utfordringer med treffsikkerhet som følge av tidsaksen for risikovurderinger. Flere viser til at risikovurderinger foregår på høsten, og dersom statsforvalter ikke har kapasitet til å gjennomføre tilsynet før på våren, kan det ha skjedd endringer i risikobildet. Dette gjelder både egeninitierte tilsyn og felles nasjonale tilsyn. Det kommenteres at det på bakgrunn av dette er en risiko for at risikovurderingene ikke alltid er helt «oppdaterte». Dermed er det ingen garanti for at tilsyn nødvendigvis dekker de mest alvorlige bruddene, og det er risiko for at det gjennomføres tilsyn på et område der tilsynsobjektet har brukt det siste året på å lukke eventuelle brudd.

Når det gjelder nasjonale tilsyn spesifikt, er det også noen som viser til at det har vært slik at man må bruke hele tilsynsoppleggene i FNT, selv om ikke alle kontrollspørsmålene alltid vurderes som like relevante eller treffsikre ut ifra en risikovurdering, og at dette nok har påvirket treffsikkerheten. Flere kommenterer at dagens praksis hvor embetene har mer rom for å velge tema og dimensjonere tilsyn selv, herunder vurdere hvilke kontrollspørsmål som er relevante, gjør at treffsikkerheten oppleves bedre enn tidligere praksis hvor det var pålagte tema og omfang for tilsyn.

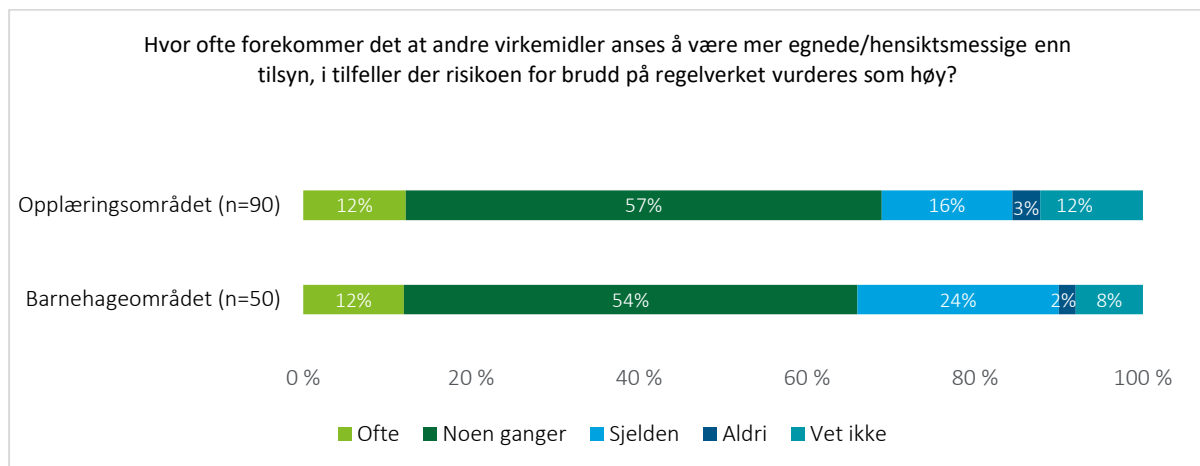
Når det gjelder FNT som er nytt med internkontroll og skolemiljø, så skal statsforvalterne derimot bruke hele deltemaene i det tilsynsopplegget som er utarbeidet. Utdanningsdirektoratet viser til at dette nok strider litt mot det som er kommunisert med hensyn til at det er ønske om at tilsynene skal være smalere og mer treffsikre. Vurderingen er imidlertid at Utdanningsdirektoratet ønsker at FNT blir gjennomført mest mulig likt, slik at man kan sammenligne resultater på tvers av landet.

4.8. Andre virkemidler anses av og til som mer hensiktsmessige enn tilsyn, også når risikoen er vurdert som høy

Ansatte hos statsforvalterne ble i spørreundersøkelsen spurt hvor ofte det forekommer at andre virkemidler enn tilsyn anses å være mer egnede i tilfeller der risikoen for brudd på regelverket er høy. Om lag én av fem av representantene på opplæringsområdet svarer *aldri* eller *sjelden* på spørsmålet om det forekommer at andre virkemidler anses å være mer hensiktsmessige der risikoen for brudd på regelverket vurderes som høy. Et klart flertall svarer imidlertid at dette *ofte* eller *noen ganger* forekommer.

Også på barnehageområdet er det et klart flertall som svarer at det *ofte* eller *noen ganger* forekommer at andre virkemidler anses å være mer egnede enn tilsyn, i tilfeller der risikoen for brudd på regelverket vurderes som høy. En fjerdedel av respondentene svarer imidlertid at dette enten *sjelden* eller *aldri* forekommer. Se Figur 18. Også på dette spørsmålet er det en viss variasjon i hvordan representanter for ulike statsforvalterembeter svarer.

Figur 18: Bruk av andre virkemidler enn tilsyn når risiko for brudd vurderes som høy. Ansatte hos statsforvalterne.



De som svarte *ofte* eller *noen ganger* på dette spørsmålet, henviser blant annet til at manglende kapasitet, manglende kompetanse eller manglende kontinuitet i ledelsen hos kommunene kan være årsaker til at andre virkemidler enn tilsyn noen ganger anses som mer hensiktsmessige, selv om risikoen vurderes som høy. Blant annet blir det kommentert at endring i ledelsen kan gjøre det mer krevende å endre praksis etter tilsyn, og at andre virkemidler som veiledning eller fagsamlinger kan bidra til mer læring og ha bedre effekt for å endre praksis. I noen tilfeller er kommunene i andre ressurskrevende prosesser eller klarer ikke å etterleve regelverket på egenhånd, og statsforvalter kan vurdere at veiledning kan være et mer egnet virkemiddel.

Det blir også pekt på at dersom statsforvalter allerede har ført tilsyn med et tilsynsobjekt og tilsynsobjektet ikke har endret praksis, kan det være mer hensiktsmessig å tilby veiledning enn å åpne et nytt tilsyn.

Også i intervju blir det vist til eksempler på at tilsyn ikke alltid blir vurdert som det mest hensiktsmessige virkemiddelet, selv om risikoen er vurdert som høy. Blant annet vises det til at i tilfeller der tilsynsobjektet er i en omorganisering- eller endringsprosess, kan det vurderes at andre virkemidler enn tilsyn er bedre, fordi det ikke alltid er gunstig å føre tilsyn på noe som er i endring. Kapasiteten og ressursene hos kommunene blir også trukket frem, og flere viser til at det særlig i små kommuner eller der belastningen er høy kan være gunstig å breie ut bruken av virkemidler, blant annet i form av veiledning eller kompetansehelevende tiltak. Flere viser også til at de har hatt diskusjoner om hvorvidt noen kommuner er «for røde» til at tilsyn er egnet, og om kommunen evner å bruke tilsyn til endring, eller om andre virkemidler vil være mer hensiktsmessige. Det blir samtidig kommentert at dette har en annen side også, fordi tilsyn er et sterkere virkemiddel, og gir statsforvalteren en annen mulighet til både å gi pålegg og følge opp avdekkede brudd enn i forbindelse med veiledning. Det kan dermed være vanskelige avveininger i noen tilfeller, blir det påpekt.

Også ved nylige endringer i regelverk, blir det pekt på at veiledning kan være mer hensiktsmessig enn tilsyn. Fra et av embetene blir det som eksempel vist til at mye av regelverket er svært komplisert, og at et tilsyn da vil kunne resultere i lange tilsyn som er vanskelige å lukke. I slike tilfeller kan veiledning være mest hensiktsmessig. Det blir også kommentert at kjennskap til kommunene er viktig for å vurdere rett virkemiddelbruk, med hensyn til blant annet kjennskap til hvilke ressurser/kompetanse kommunen har.

4.9. Oppsummering og vurdering

Det har de senere årene ikke vært fastsatt krav om antall tilsyn som skal gjennomføres på barnehage- og opplæringsområdet, og det er lagt vekt på at tilsynsaktiviteten skal være risikobasert. I tildelingsbrev fra 2020 og 2021 går det frem at det er en forventning om at bruk av tilsyn som virkemiddel på barnehage- og opplæringsområdet skal øke dersom risikovurderingene tilsier det, og i 2022 er kravet om risikobaserte tilsyn ytterligere tydeliggjort i tildelingsbrevet der det står at tilsynet i økt grad skal innrettes med de temaer og i det omfang som er nødvendig basert på den risikoen som er avdekket.

Det foreligger ingen ytterligere definisjon eller beskrivelse av *treffsikkerhet*, og Utdanningsdirektoratet har i hovedsak basert seg på å måle treffsikkerhet gjennom å beregne andel kontrollspørsmål der man i tilsyn har funnet brudd på regelverket. Vi merker oss at rapporteringen og denne målingen av treffsikkerhet ikke tar hensyn til vesentligheten i bruddene som blir avdekket. Dette bemerkes også av statsforvalterne, som kommenterer at det er forskjeller i alvorlighetsgraden i bruddene.

Det avdekkes brudd i nesten alle tilsyn som blir gjennomført – over 90 prosent. Dette indikerer at risikovurderingene som blir gjort av statsforvalterne og av Utdanningsdirektoratet selv, treffer godt på *sannsynligheten* for å finne brudd, men ikke nødvendigvis på *konsekvensen* av bruddene. Vi mener det er en klar svakhet at konsekvensen av brudd, altså vesentlighet, ikke blir tillagt vekt når treffsikkerhet i tilsyn blir vurdert.

Det er også en risiko for at indikatoren for treffsikkerhet, dvs. antall/andel brudd, blir et mål i seg selv, og at statsforvalterne vektlegger å gjennomføre tilsyn på områder der det er høy sannsynlighet for å finne brudd for å tilfredsstille styringskrav satt til dem. For å sikre at tilsyn gjennomføres *både* der det er størst sannsynlighet for brudd, *og* der brudd på regelverket har mest negative konsekvenser, bør det i større grad følges opp om tilsynene er rettet mot de regler der konsekvensen av brudd på regelverk er størst.

Videre mener vi at å måle treffsikkerhet som antall/andel brudd, kan være problematisk med hensyn til å sikre *riktig virkemiddelbruk* i hvert enkelt tilfelle. Det kan stilles spørsmål ved om antall brudd avdekket i tilsyn som mål på treffsikkerhet, er et insentiv for å ikke gjennomføre veiledning før tilsyn, da veiledning i forkant kan innebære at det avdekkes færre brudd i tilsynet. Dette kan være uheldig med tanke på læringseffekten.

Når det gjelder risikovurderingene som blir gjennomført, fremstår det også uklart hvordan *konsekvenser* skal operasjonaliseres eller prioriteres. Verken i styringskravene til statsforvalterne eller i Metodehåndboken er det sagt noe om hvilke brudd på regelverket som vil ha størst negative konsekvenser, og som følgelig bør prioriteres for tilsyn dersom det også er høy sannsynlighet for brudd. Spørsmål som reiser seg er for eksempel om og hvordan det skal prioriteres mellom ulike grupper, for eksempel elever i grunnskolen opp mot læringer, og ulike tema, for eksempel skolemiljø og spesialundervisning. Manglende prioritering eller uttalte mål for hvilke konsekvenser som skal vektlegges, kan også være intendert i form av at vurderinger av dette fordrer skjønnsutøvelse ved det enkelte embete. Det åpner likevel for risiko for at embetene vurderer konsekvenser av brudd ulikt. Vi merker oss at Utdanningsdirektoratet viser til at årsrapporteringen fra embetene ofte beskriver informasjonskilder som er brukt i risikovurderingene, men ikke hvordan risikobildet ser ut, og at det er presisert i tildelingsbrevet for 2022 at det ikke er tilstrekkelig kun å beskrive informasjonskilder. Vil tolker dette som at det er ønskelig å få mer informasjon om hvilke risikoer embetene har identifisert og som har vært styrende for valg av tilsyn.

Selv om mange viser til at risikovurderinger er styrende for valg av tema, tilsynsobjekt og innretning av tilsyn, er det også tydelige indikasjoner på at andre forhold enn risikovurderinger vektlegges. Ikke alle slike forhold trenger å være problematiske, for eksempel har statsforvalterne et samordningskrav, og det er derfor naturlig at samordning opp mot andre statlige tilsyn er en del av bildet. Men når det gjelder kapasiteten og kompetansen – både hos tilsynsmyndigheten og hos tilsynsobjektet – er det grunn til å stille spørsmål ved enkelte prioriteringer. Vi merker oss at flere har vist til at det kan være tilfeller der tilsynsobjektene er «for røde» til at tilsyn er egnet som virkemiddel, herunder om tilsynsobjektet klarer å nyttiggjøre seg tilsyn til å forbedre praksis, eller om andre virkemidler vil være mer hensiktsmessige. I denne sammenheng er det tydelig at mål og styringskrav på feltet, til dels fremstår som å være i konflikt med hverandre. På den ene siden blir tilsynsmyndigheten målt på antall brudd – og da ville det være hensiktsmessig å gjennomføre tilsyn der risikoen er svært høy. På den andre siden, opplever mange at formålet med tilsyn er å sikre læring, og da kan manglende kapasitet til å ta imot et tilsyn være et godt argument for å benytte andre virkemidler.

Videre mener vi det er indikasjoner på at det både er ulik kompetanse og systematikk knyttet til risikovurderinger, og vi merker oss at flere peker på at det kunne vært hensiktsmessig med mer felles systemer for dette, heller enn at det enkelte embete skal ha lokale systemer. Dette mener vi kan være hensiktsmessig for å sikre en systematisk og helhetlig tilnærming til risikovurderinger som er mest mulig lik på tvers av embeter.

5. Gjennomføringen av tilsyn

Det foreligger en rekke føringer for hvordan tilsyn skal gjennomføres, og hvilke aktiviteter som kan, bør eller må inngå i tilsynet. I dette kapittelet ser vi at mange fremhever møtepunkt mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt som viktig for å bidra til læring og varige endringer, men at det varierer i hvilken grad slike møter gjennomføres i praksis. Det varierer også hvorvidt tilsynsmyndighetene innhenter tilbakemeldinger fra tilsynsobjektene som grunnlag for evaluering av egen tilsynsvirksomhet.

5.1. Innledning

Et sentralt formål med tilsyn er å øke regeletterlevelsen, for derigjennom å bidra til bedre tjenester på barnehage- og opplæringsområdet. Gjennom tilsyn avdekkes eventuelle brudd på regelverket, og det gis pålegg om retting for at praksisen skal justeres slik at regelverket etterleves. Samtidig er det også et viktig formål ikke bare at praksisen der og da skal rettes opp, men at tilsyn skal bidra til *varige endringer* der det avdekkes behov for det (se kapittel 3 for drøfting av ulike forståelser av formålet med tilsyn). Hvordan tilsyn gjennomføres, og hvilke aktiviteter som prioriteres gjennomført, vil med stor sannsynlighet henge sammen med hvordan man ser på formålet med tilsyn.

Det er derfor sentralt i denne evalueringen å undersøke hvorvidt det er store variasjoner i hvordan tilsyn gjennomføres, og om slike variasjoner eventuelt kan påvirke måloppnåelsen og effektene av tilsyn.

I dette kapittelet ser vi nærmere på selve gjennomføringen av tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet, og hvordan ulike aktiviteter og ulikt materiell benyttes av tilsynsmyndighetene. Vi legger særlig vekt på hvorvidt bruken av ulike aktiviteter og materiell varierer, og eventuelle årsaker til dette. Videre retter vi oppmerksomhet mot aktørenes erfaringer med ulike sider ved tilsynsprosessen, tilsynsobjektets opplevelse av tilsynet og hvordan tilsynsobjektene vurderer utbyttet av ulike aktiviteter og ulikt materiell som inngår som en del av tilsynet.

Vi tar utgangspunkt i føringer som er gitt gjennom Utdanningsdirektoratets metodehåndbok for tilsyn (*Metodehåndboken*), og retter deretter oppmerksomhet mot den praktiske gjennomføringen av tilsyn, og ulike aktørers erfaringer. Til slutt i kapittelet ser vi nærmere på i hvilken grad tilsynsobjekter setter i gang et arbeid med lukking av lovbrudd allerede i løpet av tilsynsprosessen, og hvilke forhold som eventuelt kan fremme lukking av brudd på ulike stadier i tilsynet.

Sentrale problemstillinger som er utgangspunkt for temaene som drøftes i dette kapittelet er oppsummert i tabellen under.

Tabell 11: Problemstillinger som besvares i kapittel 5 – Gjennomføringen av tilsyn

Problemstilling	Operasjonalisering
Hva skjer på de ulike stegene i tilsynsprosessen, og hvilken virkning har de ulike stegene i tilsynsprosessen på tilsynsobjektet?	Sentralt i denne forbindelse er blant annet bruk av Metodehåndboken, vektlegging av ulike faser i gjennomføringen av tilsyn, bruk av ulike undersøkelsesmetoder, variasjoner i praksis på tvers av statsforvalterembetene og mellom Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne. Videre undersøker vi tilsynsobjektene erfaringer med ulike aktiviteter som inngår i tilsynsprosessen, og hvilken betydning og virkning de opplever at de ulike aktivitetene har.

Hvordan bidrar materiell utarbeidet som del av tilsynsopplegget til endring av praksis?	Sentralt i denne forbindelse er blant annet hvordan henholdsvis tilsynsmyndighetene og tilsynsobjektene vurderer nytteverdien av ulikt materiell som benyttes i forbindelse med tilsyn, og i hvilken grad materiellet bidrar til at det gjøres endringer i praksis hos tilsynsobjektene.
I hvilken grad rettes brudd på regelverket underveis i tilsynsprosessen, og i hvilken grad opplever tilsynsobjektene at tilsyn gir insentiver til å se nærmere på egen regeletterlevelse?	I forbindelse med denne problemstillingen undersøker vi både hvorvidt eventuelle avdekkede brudd rettes underveis i tilsynet, hva som kan bidra til retting på ulike stadier i prosessen, og hvilke typer brudd dette eventuelt dreier seg om. Videre undersøker vi om tilsynsobjektene opplever at tilsyn motiverer og inspirerer til å se nærmere på egen regeletterlevelse, og om det ev. også er forhold ved tilsyn som kan <i>hindre</i> at tilsyn bidrar til å motivere og inspirere tilsynsobjektet til å se nærmere på egen regeletterlevelse.

I neste delkapittel ser vi først nærmere på hvilke føringer Metodehåndboken gir for gjennomføringen av statlige tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet, før vi går nærmere inn på den praktiske gjennomføringen av tilsyn, og erfaringer med ulike aktiviteter og verktøy.

5.2. Metodehåndboken gir en rekke føringer for gjennomføringen av tilsyn

Utdanningsdirektoratet har utviklet en metodehåndbok for gjennomføring av tilsyn, som skal ligge til grunn for gjennomføringen av alle tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet. Metodehåndboken gir rammene for gjennomføringen, og skal bidra til at tilsyn gjennomføres etter en felles metode og på en ensartet måte. Samtidig vektlegges det at Metodehåndboken skal gi rom for fleksibilitet i gjennomføringen av tilsyn, og i beskrivelsen av ulike aktiviteter skilles det derfor mellom hvilke aktiviteter som *må* eller *skal* gjennomføres på den ene siden, og hvilke aktiviteter som *kan* eller *bør* gjennomføres på den annen side. Det fremgår at denne fleksibiliteten er viktig for å sikre at metoden inneholder «(...) et handlingsrom som gjør at vi kan tilpasse fremgangsmåten ut fra hva som er mest hensiktsmessig i det enkelte tilsynet» (Utdanningsdirektoratet 2013; 6).

Metodehåndboken skiller mellom tre hovedfaser i gjennomføringen av tilsyn:

1. Forberedelsesfasen
2. Undersøkelsesfasen
3. Avslutningsfasen

For hver av fasene beskrives ulike aktiviteter som enten skal, bør eller kan gjennomføres.

Som vedlegg til Metodehåndboken følger en del maler og en sjekklister for kvalitetssikring av tilsynsrapporter, som er obligatoriske å bruke. Hvilke maler dette dreier seg om, fremgår av Tabell 17 i vedlegg 1 til rapporten. I hovedsak foreligger det tilsvarende maler for alle de tre typene tilsyn som det skilles mellom (tilsyn etter opplæringsloven, tilsyn etter barnehageloven og tilsyn direkte med barnehagene). I tillegg er det lenket til en veileder i intervjueteknikk og en sjekklister for tilsynsrapporter som er felles for tilsyn etter barnehageloven, tilsyn etter opplæringsloven og tilsyn direkte med barnehagene.

Ifølge Metodehåndboken bruker Utdanningsdirektoratet den samme metoden i sine tilsyn med de private skolene, så langt den passer. Det er ikke utarbeidet egne maler til bruk i forbindelse med tilsyn med private skoler.

Nedenfor oppsummeres kort noen av hovedaktivitetene som i Metodehåndboken omtales under hver av hovedfasene i gjennomføringen av et tilsyn.

5.2.1. Forberedelsesfasen

I denne fasen inngår ifølge Metodehåndboken en del aktiviteter som tilsynsmyndigheten må gjennom før tilsynet åpnes. Dette dreier seg om følgende aktiviteter:

- Velge tema, tilsynsobjekt og tidspunkt for tilsynet gjennom risikovurderinger
- Klargjøring av rettslige krav
- Lage kontrollskjema

- Klargjøre egenvurderingsskjema og RefLex⁷¹

Dette er aktiviteter som må gjennomføres i alle tilsyn, men omfanget av de ulike aktivitetene kan variere mye, avhengig av blant annet tema for tilsynet som skal gjennomføres. Tilsynsmyndighetenes risikovurderinger er nærmere omtalt i kapittel 4 i rapporten.

5.2.2. Undersøkelsesfasen

Denne fasen omhandler aktivitetene som foregår fra åpning av tilsyn og frem til man har hentet inn nødvendig informasjon til at man kan vurdere faktum opp mot de rettslige kravene. Fasen omfatter dermed følgende aktiviteter, ifølge Metodehåndboken:

- *Åpning av tilsynet*, under dette kan følgende aktiviteter være aktuelle:
 - Åpningsbrev
 - Informasjon om tilsynet til elever og foreldre
 - Innhenting av opplysninger fra kommunen
 - Formøte
- *Klargjøre sakens faktiske forhold*, under dette kan følgende aktiviteter være aktuelle:
 - Innsyn i dokumentasjon
 - Egenvurderinger
 - Spørreskjemaer
 - Tilsynsbesøk
 - Åpningsmøte
 - Intervjuer
 - Ev. annen informasjonsinnhenting
- Håndtering av forhold som oppdages under tilsyn – dette kan for eksempel medføre en utviding av tilsynet
- Vurdere faktum opp mot de rettslige kravene

Flere av disse aktivitetene er omtalt som aktiviteter som *bør* eller *kan* gjennomføres. For eksempel er det vanlig å åpne tilsynet med et åpningsbrev, men dette er ikke et krav. Dersom temaet for tilsynet berører elever og foreldre direkte, *skal* det imidlertid sendes informasjon om tilsynet til elever og foreldre. Det fremgår videre hva som vanligvis vil være en rimelig frist for kommunen til å sende inn opplysninger, når statsforvalteren har bedt om å få oversendt opplysninger og dokumenter. Videre fremgår det at det *kan* være aktuelt å ha et formøte med kommunen, men bare når det er vurdert som hensiktsmessig både for kommunen og statsforvalter. Det fremgår at formøte kan være aktuelt både ved skriftlige og stedlige tilsyn, og det pekes på en del forhold man må tenke på dersom man skal ha et formøte.

Når det gjelder klargjøring av sakens faktiske forhold, er det sentralt å ta stilling til hvilke informasjonskilder som er relevante. Det fremgår at tilsynsbesøk skal gjennomføres dersom det er nødvendig for å opplyse saken. Videomøter kan vurderes som et praktisk alternativ. Egenvurdering i RefLex *skal* benyttes når det føres tilsyn med et tema som ligger i RefLex, så fremt egenvurdering som metode skal benyttes.

Ved tilsynsbesøk må det lages et program for besøket, som skal sendes til kommunen på forhånd. Videre fremgår det av Metodehåndboken at det er vanlig å holde et åpningsmøte ved oppstart av tilsynsbesøket, men at det må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle hvorvidt det er behov for et åpningsmøte. Barn har rett til å bli hørt, og skal ifølge metodehåndboken brukes som informasjonskilde i alle tilfeller der de kan bidra med informasjon.

Der det er hensiktsmessig, kan gruppeintervju brukes i stedet for individuelle intervjuer. Videre viser Metodehåndboken til at spørsmålene i intervjuene skal ta utgangspunkt i kontrollspørsmålene, men at disse vanligvis ikke kan brukes direkte som intervju spørsmål.

5.2.3. Avslutningsfasen

I avslutningsfasen av et tilsyn inngår ifølge Metodehåndboken følgende aktiviteter:

- Utforming av tilsynsrapport og påleggstekst
- Foreløpig tilsynsrapport
- Sluttmøte

⁷¹ RefLex er et egenvurderingsverktøy for alle som jobber med barnehage og skole. Verktøyet er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet, og er tilgjengelig via Utdanningsdirektoratets nettsider. RefLex benyttes i forbindelse med tilsyn, men kan også brukes av ansatte og ledere på barnehage- og opplæringsområdet, for eksempel som grunnlag for refleksjon og/eller som et ledd i internkontrollen.

- Tilsynsrapport
- Kommunens tilbakemelding om retting
- Formidling av tilsynsresultatene til andre enn kommunen
- Evaluering av gjennomførte tilsyn

Det er kommunen som skal være mottaker av tilsynsrapporten. Videre vises det til viktigheten av at tilsynsrapporten er etterprøvbar og at teksten legger til rette for at kommunen skal kunne forstå tilsynsmyndighetens vurderinger og konklusjoner. Ifølge Metodehåndboken må man i tilsynsrapporten vise at barn og unge er hørt, og både positive og negative funn skal trekkes frem i rapporten. Videre fremgår hvilke temaer tilsynsrapporten skal inneholde informasjon om, og det trekkes frem at det er nyttig å ha et sammendrag i starten av tilsynsrapporten. Korreksjonspunkter i rapporten skal beskrive *hva* kommunen må gjøre, men ikke *hvordan*. Foreløpig tilsynsrapport skal sendes til kommunen dersom det avdekkes brudd på regelverket, og er å regne som et forhåndsvarsel.

Det fremgår av Metodehåndboken hva som normalt vil være en rimelig frist for kommunen for å uttale seg om innholdet i den foreløpige rapporten. Slutt møte holdes dersom det er nyttig for kommunen, og ifølge Metodehåndboken kan man ha slutt møte både i stedlige og skriftlige tilsyn. Det går videre frem at tilsynsmyndigheten i et slutt møte kan utdype og forklare rapporten, men ikke skal komme med nye poenger eller momenter. Det presiseres at man i møtet ikke skal diskutere «(...) mulige løsninger for hvordan kommunen skal rette brudd på regelverket»⁷², men det bør være rom for at kommunen kan stille spørsmål dersom noe er uklart. Det fremgår at et naturlig tidspunkt for slutt møte vil være mellom foreløpig rapport og kommunens uttalelsesfrist.

Det fremgår videre av Metodehåndboken at tilsynsmyndigheten i de tilsyn der elever og foreldre har blitt informert om åpning av tilsyn, også skal informere elevrådet og foreldrerådet om *funnene i tilsynet*. Slik informasjon skal sendes når tilsynsrapporten sendes til kommunen. Kommunens frist for å oppfylle påleggene vil ifølge Metodehåndboken normalt være mellom tre uker og tre måneder, men må vurderes konkret. Ved en relativt lang rettefrist, bør tilsynsmyndigheten be om statusoppdateringer underveis. I tilfeller der elever og foreldre har blitt informert om åpning av tilsyn, skal de også informeres om kommunens rettetiltak når tilsynet er avsluttet. Slik informasjon skal sendes samtidig som kommunen får brev om at tilsynet er avsluttet.

Metodehåndboken peker også på at tilsynsresultater bør formidles til andre enn kommunen, og at tilsynsmyndigheten bør evaluere seg selv og hvordan de gjennomførte tilsynet. Som et ledd i en slik evaluering, kan kommunen som har vært gjenstand for tilsyn inviteres til å gi tilbakemelding på hvordan de opplevde tilsynet.

5.3. Alle faser i tilsynsprosessen anses som viktige, men avslutningsfasen oppleves å være særlig viktig

I intervju gir mange av representantene fra statsforvalterne uttrykk for at alle de ulike fasene i et tilsyn er viktige, for å oppnå formålet med tilsyn. Samtidig er det også noen som trekker frem forberedelsesfasen som særlig viktig, andre som trekker frem undersøkelsesfasen, og atter andre som peker på avslutningsfasen som den aller viktigste fasen med tanke på å fremme læring og varige endringer.

Når det gjelder forberedelsesfasen, vises det til risikovurderingene og valg av tilsynstema og tilsynsobjekt som helt sentralt for å sikre at tilsynene er treffsikre og at tilsyn brukes som virkemiddel der det har potensiale til å bidra til forbedring. Andre viser til at det viktigste med forberedelsesfasen er statsforvalterens arbeid med de rettslige kravene slik at disse er tydelige og omforente. Forberedelsesfasen legger ifølge flere av de intervjuede premissene for resten av tilsynet, og fremheves derfor av enkelte som særlig viktig.

Andre fremhever undersøkelsesfasen som særlig viktig for at tilsyn skal «virke», fordi det er i denne fasen det meste av dialogen mellom tilsynsmyndigheten og tilsynsobjektet finner sted. Det å få en god start på denne dialogen, og å klare å opprettholde god dialog gjennom denne fasen og inn i avslutningsfasen, omtales av en del representanter for statsforvalterne som vesentlig for å lykkes med tilsyn. Enkelte mener undersøkelsesfasen må brukes til å skape et godt læringsklima gjennom konstruktiv og tett dialog, og at det er her man legger premissene for hvorvidt tilsynet kommer til å virke eller ikke. I tillegg forklarer enkelte at gode spørsmål i forbindelse med intervjuene kan sette i gang viktig refleksjon og være bevisstgjørende for tilsynsobjektet. Også dette kan være viktig for at tilsynet skal få de ønskede effektene, blir det påpekt.

Andre viser til avslutningsfasen som særlig viktig, og henviser da blant annet til tilsynsrapporten og tilsynsobjektets arbeid med å rette opp lovbrudd. Det er her det faktiske endringsarbeidet skjer, ifølge noen av respondentene. Samtidig er det også enkelte som kommenterer at statsforvalteren kan slå i bordet med en rapport som viser

⁷² Utdanningsdirektoratet: Metodehåndbok for tilsyn. Side 74.

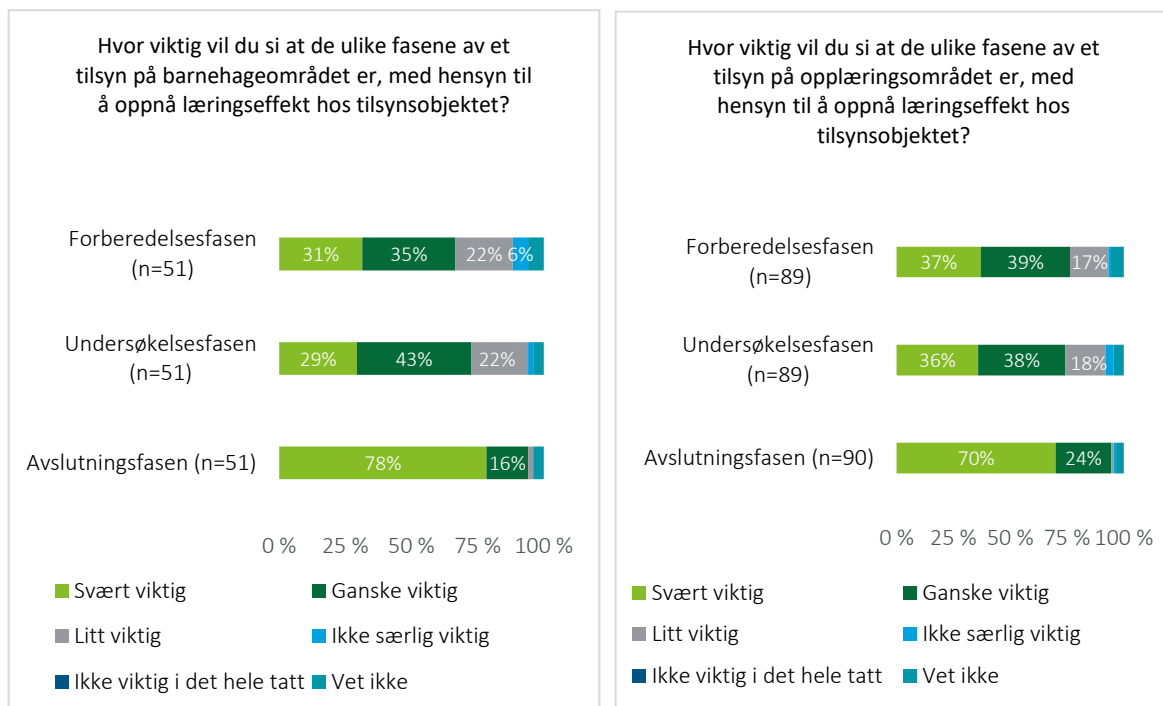
lovbrudd og der det gis pålegg om retting, men at man ikke kommer noen vei i denne fasen uten at man i undersøkelsesfasen har lagt et godt grunnlag for forbedringsarbeidet, gjennom dialogen med tilsynsobjektet. Enkelte kommenterer også at avslutningsfasen er særlig utfordrende, og kan trekke ut i tid. Blant annet vises det til at man mister mye av grunnlaget fra forrige fase dersom nøkkelpersoner i kommunen slutter i denne fasen, og dermed kan det ta lang tid å lukke tilsynet. Enkelte kommenterer også at noen kommuner trenger statsforvalteren som «krykke» gjennom en lang lukkeprosess, og at det ofte er behov for en del veiledning i denne fasen. Noen respondenter trekker frem sluttmøtet som en svært viktig aktivitet i forbindelse med avslutningsfasen, fordi rapporten presenteres og forklares i møtet, og dette er en god arena for å sikre en felles forståelse av hva kommunen må gjøre videre, og rydde opp i eventuelle misforståelser eller uklarheter.

Selv om enkelte peker på én av fasene som særlig viktig, gir de fleste representantene for statsforvalterne uttrykk for at alle de tre fasene er viktig på sin måte, og at fasene henger tett sammen og bygger på hverandre. Samtidig merker vi oss også at det ikke fullt ut er en felles forståelse av hvilke aktiviteter som skjer i hvilken fase. Blant annet omtales i flere tilfeller formøtet som en del av forberedelsesfasen, og enkelte viser til at man i liten grad forholder seg til faseinndelingen og hvilke aktiviteter som hører hjemme hvor. Det er kronologien og enkeltaktivitetene som er viktige, påpeker noen av de intervjuede.

I spørreundersøkelsen fikk representanter fra statsforvalterne spørsmål om hvor viktig de mener at de ulike fasene i et tilsyn er, med hensyn til å oppnå *læringseffekt* hos tilsynsobjektet. Som det går frem av figurene under, er det både på barnehage- og opplæringsområdet klart flest respondenter som svarer at *avslutningsfasen* er *svært viktig*, selv om mange i intervju vektla viktigheten av *alle* fasene. Andelen som mener at avslutningsfasen er særlig viktig er noe høyere på barnehageområdet enn på opplæringsområdet. Samtidig mener et flertall av respondentene at også forberedelsesfasen og undersøkelsesfasen er enten svært eller ganske viktig. Andelen som svarer at henholdsvis forberedelsesfasen og undersøkelsesfasen kun er *litt viktig* for læringseffekten, er noe høyere på barnehageområdet enn på opplæringsområdet.

Oppfattelsen av avslutningsfasen som særlig viktig for læringseffekten, synes med andre ord å være betydelig på begge områder, men likevel mest markant blant ansatte som arbeider med tilsyn på barnehageområdet.

Figur 19: oppfatning om hvor viktig de ulike fasene er. Ansatte hos statsforvalteren



Nærmere analyser av svarene viser også at det er enkelte forskjeller i svarene på tvers av statsforvalterembetene. Blant annet er det to embeter der henholdsvis 60 og 75 prosent av respondentene som arbeider med tilsyn på barnehageområdet, svarer at *forberedelsesfasen* er enten *litt viktig* eller *ikke særlig viktig*, med tanke på læringseffekten. På den annen side er det tre andre embeter der mellom 90 og 100 prosent av respondentene

svarer at forberedelsesfasen er enten *svært viktig* eller *ganske viktig*.⁷³ Dette kan muligens indikere at ulike embeter har en noe ulik praksis for hvordan man arbeider med ulike faser, og dermed hvordan man vurderer betydningen av de ulike fasene med tanke på tilsynsobjektene læring. Samtidig finner vi ikke tilsvarende forskjeller blant ansatte som arbeider med tilsyn på opplæringsområdet. Der er det på det meste rundt 25 prosent som svarer at forberedelsesfasen kun er *litt viktig* med tanke på læringseffekten. Samtidig er det to embeter der rundt 40 prosent av respondentene svarer at *undersøkelsesfasen* kun er litt viktig eller ikke særlig viktig for læringseffekten.

Hvilke aktiviteter som gjennomføres i de ulike fasene, og hvilken betydning og potensiell virkning man tillegger de ulike aktivitetene, kan ha betydning for hvordan respondentene vurderer viktigheten av de ulike fasene i et tilsyn med hensyn til læringseffekten. Det at mange av respondentene i spørreundersøkelsen peker på avslutningsfasen som særlig viktig, kan slik vi forstår det henge sammen med at det er i denne fasen det meste av endringsarbeidet skjer, og brudd på regelverket skal rettes opp. Samtidig kan dette indikere at man i mindre grad ser på aktivitetene i tidligere faser som forutsetninger for å lykkes i avslutningsfasen, slik enkelte respondenter la vekt på i intervju.

5.4. Handlingsrommet i Metodehåndboken benyttes i stor grad

Nedenfor går vi først nærmere inn på tilsynsmyndighetenes erfaringer med Metodehåndboken generelt, og refleksjoner rundt bruken av denne. Deretter ser vi mer konkret på noen utvalgte aktiviteter i tilsyn, og i hvilken grad og hvordan disse gjennomføres i praksis. Vi har i denne forbindelse valgt å legge vekt på ulike møtearenaer mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt, da mange respondenter i evalueringen fremhever dialogen mellom tilsynsobjekt og tilsynsmyndighet som særlig viktig for at tilsyn skal bidra til læring og varige endringer, og dermed også økt regeletterlevelse (se blant annet kapittel 6 for nærmere omtale av faktorer som fremmer og hindrer læring gjennom tilsyn).

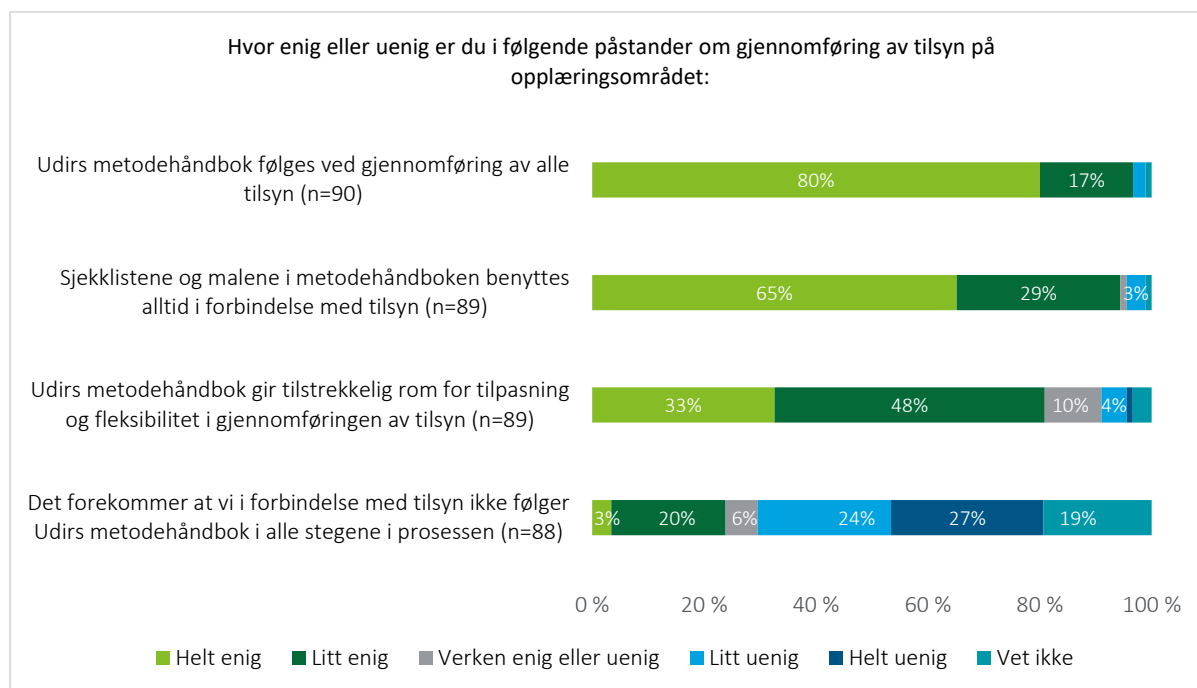
5.4.1. Metodehåndboken følges, og gir i hovedsak tilstrekkelig rom for fleksibilitet og tilpasning

I intervju viser representanter for de ulike statsforvalterembetene gjennomgående til at Metodehåndboken følges når de gjennomfører tilsyn både på barnehage- og opplæringsområdet, og at Metodehåndboken oppleves som nyttig. I intervju med representanter for tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet, presiseres det at Metodehåndboken følges også i tilsyn med private skoler, og at det ikke er vesentlige forskjeller mellom tilsynene med offentlige skoler og private skoler. Det blir i den forbindelse vist til at formuleringen i Metodehåndboken om at «Vi følger den samme metoden så langt den passer i våre tilsyn med de private skolene» kan indikere større forskjeller mellom tilsyn med private skoler og andre tilsyn, enn det som i realiteten er tilfelle. Senere i kapittelet kommer vi likevel inn på noen ulikheter mellom tilsynene med de private skolene og tilsynene som statsforvalteren gjennomfører.

I spørreundersøkelsen som var rettet mot ansatte hos statsforvalterne, ble respondentene bedt om å ta stilling til flere påstander om bruk av Metodehåndboken ved gjennomføring av tilsyn. Svarene går frem av Figur 20. Et klart flertall av respondentene er enige i at Metodehåndboken følges, og et flertall er også enige i at sjekklistene og malene alltid benyttes. Her ser vi likevel at det er en større andel som er *litt enig* sett i forhold til den første påstanden, noe som kan indikere at unntak forekommer. Det er noe varierende oppfatninger om hvorvidt Metodehåndboken gir tilstrekkelig rom for tilpasning og fleksibilitet, men et klart flertall er likevel enten helt eller *litt enig* i påstanden. Da Metodehåndboken gir stort rom for fleksibilitet i tilnærmingen, er det i spørsmålsstillingen også tatt inn en påstand om at man *ikke* følger Metodehåndboken på enkelte steg i tilsynsprosessen. Av figuren ser vi at det er relativt stor variasjon i svarene når det gjelder respondentenes erfaring med å *ikke* følge metodehåndboken på enkelte steg i tilsynsprosessen, men et flertall av respondentene er likevel enten helt eller *litt uenig* i at det forekommer at Metodehåndboken ikke følges i alle stegene.

⁷³ Det er viktig å være oppmerksom på at N til dels er lav når man ser på svar fra enkeltembeter, og at svar fra enkeltpersoner dermed i noen tilfeller har stor betydning for den prosentvise fordelingen.

Figur 20: Bruk av Metodehåndboken. Ansatte hos statsforvalteren som arbeider med tilsyn på opplæringsområdet



Svarfordelingen blant ansatte hos statsforvalterne som arbeider med tilsyn på *barnehageområdet*, er tilnærmet lik som for ansatte som arbeider med tilsyn på *opplæringsområdet*. Imidlertid er det en noe større andel av de som har erfaring med tilsyn på barnehageområdet som er *litt uenig* i at Metodehåndboken gir tilstrekkelig rom for tilpasning og fleksibilitet (12 prosent på barnehageområdet mot fire prosent på opplæringsområdet), samtidig som det også er en lavere andel som svarer at de er *helt enige* i denne påstanden (24 prosent på barnehageområdet mot 33 prosent på opplæringsområdet). Videre er det en betydelig større andel som svarer at de er *helt uenig* i at det forekommer at Metodehåndboken ikke følges i alle stegene i prosessen (39 prosent på barnehageområdet, mot 27 prosent på opplæringsområdet).

Respondenter som svarte at de er enten helt eller litt *enig* i at det forekommer at de ikke følger Metodehåndboken i alle stegene i prosessen, ble bedt om å utdype i en fritekstkommentar hvilke typer avvik det er snakk om. I svarene peker enkelte på justeringer i møtevirksomhet, endrede intervjuguider og færre kontrollspørsmål. Enkelte presiserer også at det kun er snakk om mindre justeringer og tilpasninger til lokale forhold. Det er også noen få respondenter som skriver at metodehåndboken kan være for rigid og at ikke alle detaljerte steg er nødvendige.

Gjennom intervju med representanter fra statsforvalterne kommer det blant annet frem at det varierer i hvilken grad de ulike møtene mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt som er skissert i Metodehåndboken, gjennomføres i praksis.

Nedenfor går vi nærmere inn på noen av aktivitetene i undersøkelsesfasen og avslutningsfasen av tilsyn, der undersøkelsen viser til dels ulik praksis mellom tilsynsmyndighetene.

5.4.2. Formøter gjennomføres i varierende grad

Gjennom intervju kommer det frem at det varierer i hvilken grad det er etablert en praksis der statsforvalterne arrangerer formøter i forbindelse med tilsyn. Dette gjenspeiles i gjennomgangen av dokumentasjon fra gjennomførte tilsyn. Det er ikke arrangert formøte i noen av de 16 tilsynene gjennomført av Utdanningsdirektoratet, uavhengig av tema for tilsynet. Når det gjelder tilsyn på opplæringsområdet som er gjennomført av statsforvalterne, har det ikke vært formøte i noen av de til sammen seks skriftlige tilsynene som inngår i utvalget. Statsforvalteren i Oslo og Viken har imidlertid våren 2020 invitert alle kommuner og skoler som skulle ha tilsyn til en *veiledningssamling* om regelverket og RefLex. I forbindelse med stedlige tilsyn gjennomført av statsforvalterne, er det gjennomført formøte eller førveiledning i 17 av 31 tilsyn.⁷⁴ Det er noe forskjell mellom embetene. Det har ikke vært formøte i forbindelse med noen av de gjennomgåtte tilsynene i Vestland eller Nordland. I både Agder, Troms og Finnmark og Oslo og Viken har det vært en form for formøte i forbindelse med alle de stedlige tilsynene som er gjennomgått. I andre embeter varierer det, men formøter synes å ha blitt benyttet

⁷⁴ Ett tilsyn ble åpnet som stedlig tilsyn, men ble senere i prosessen avgrenset til skriftlig tilsyn grunnet covid 19-pandemien.

oftere i de senere års tilsyn enn i tilsyn gjennomført tidlig i perioden (2014-2016). Det varierer også hvorvidt møtet som ev. avholdes omtales som *formøte* eller har en annen betegnelse. De siste årene har for eksempel Statsforvalteren i Trøndelag hatt et *førveiledningsmøte* etter at åpningsbrev ble sendt til kommunen.

På barnehageområdet er kun ett tilsyn per statsforvalterembete gjennomgått. To av disse er skriftlige, og her har det ikke vært formøte.⁷⁵ De øvrige åtte tilsynene har vært stedlige, og i forbindelse med tre av disse har det blitt arrangert formøte. I tillegg er det ett tilfelle der kommunen ble informert om at de kunne ta kontakt dersom de ønsket et formøte, men det går ikke frem av dokumentasjonen om slikt møte faktisk ble avholdt.

I intervju er det endel representanter for statsforvalterne som trekker frem formøtet som en viktig arena for veiledning om tilsynstemaet. I all hovedsak vises det imidlertid til at formøtet arrangeres før tilsynsobjektene velges ut, mens det i Metodehåndboken er henvist til at dette er en aktivitet som kommer etter åpning av tilsyn.

Fra flere embeter vises det til at formøtene har form som regionvise regelverkssamlinger, der statsforvalteren gjennomgår regelverket det skal føres tilsyn med før det åpnes tilsyn med noen av kommunene. Flere viser til gode erfaringer med denne typen møter, og at dette er en viktig arena for dialog med kommunene rundt regelverksforståelsen. Enkelte viser også til at denne typen samlinger eller formøter kan bidra til at kommunene reflekterer rundt egen regeletterlevelse, og setter i gang forbedringsarbeid enten før det åpnes tilsyn, eller uten at de er blant kommunene det åpnes tilsyn med. Fra andre embeter vises det til at det ikke er vanlig med veiledning på tilsynstemaet i forkant av tilsyn.

«Vi har gode erfaringer med formøter hvor flere kommuner i regionen deltar. Det er en god måte å starte tilsyn på, slik at alle deltakerne får samme informasjon i forkant av et tilsyn, og før tilsynsobjekt er valgt ut. Formøtet gir anledning til å forklare lov og forskrifter og hva vi forventer at de har på plass. Dette kan føre til at kommunene setter i gang en prosess med å lukke avvik før tilsynet starter. Det er noe vi ønsker mer av.»

Rådgiver som gjennomfører tilsyn på barnehageområdet

I ett embete fremheves det at tilbakemeldingen fra kommunene som barnehagemyndighet er tydelig: de ønsker mer av denne typen formøter. Statsforvalteren har ikke fått gjennomført disse møtene i samme grad som før under covid 19-pandemien, men dette er noe de nå skal i gang med igjen. Slik når de ut til mange kommuner, påpekes det. I samme embete vises det til at det på skoleområdet ofte arrangeres formøter etter at det er åpnet tilsyn, for å veilede om regelverket. Formøtet er da hos kommunen det skal føres tilsyn med, men representanter for nabokommuner inviteres ofte til å delta i møtet for å nå bredere ut. Møtet arrangeres før statsforvalteren mottar etterspurt dokumentasjon, og det henvises til at statsforvalteren på dette stadiet har anledning til å gi en del veiledning. Så snart de mottar dokumentasjonen, avgrenses muligheten til å veilede, påpekes det. I et annet embete bemerkes det at statsforvalteren tidligere ofte hadde førveiledningsmøter på tilsynstemaet i regionene, men at dette er mindre vanlig nå.

Enkelte offentlige skoleeiere viser i intervju til at de har erfaring med formøte i forbindelse med tilsyn, og at dette har vært greie møter for informasjon om tilsynstema, dokumentasjonskrav og prosessen videre. Andre har mer varierende erfaringer med nytteverdien. Det vises også til at man har erfart at oppstartsmøte den senere tid er erstattet av et formøte.

En fylkeskommunal skoleeier kommenterer at de nylig har hatt et skriftlig tilsyn, og at statsforvalteren da kalte inn til et såkalt informasjonsmøte. Samtidig presiserte statsforvalter at dette ikke var noe de var pålagt å gjøre. Skoleeier opplevde imidlertid at møtet var veldig nyttig, og var et lurt grep fra statsforvalters side. Enkelte skoleeiere bemerker at det er positivt med en del dialog i forbindelse med tilsyn, sånn at tilsyn i større grad oppleves som en del av en læringsprosess enn dersom man bare kommuniserer skriftlig. Flere skoleeiere viser også til at formøtet er en viktig arena for å gjøre avklaringer knyttet til dokumentforespørselen, slik at det er tydelig for kommunen hvilken dokumentasjon de skal oversende.

Også rektorene ved offentlige skoler viser i intervju til varierende erfaring med om det har vært holdt et formøte eller ikke. Enkelte rektorer viser til at det hadde vært nyttig med et slikt møte, for å avklare forventninger og etablere dialog på et tidlig tidspunkt, og det kommenteres at dette er relevant både i stedlige og skriftlige tilsyn.

Enkelte rektorer og styreledere ved private skoler viser til at det gjerne kunne vært mer dialog med Utdanningsdirektoratet i forbindelse med tilsyn. Noen viser spesifikt til behov for et møtepunkt tidlig i prosessen, for å avklare spørsmål og mulige misforståelser knyttet til dokumentforespørselen fra direktoratet. Flere

⁷⁵ I det ene tilfellet vises det i åpningsbrevet likevel til veiledningssamling for kommunene, og henvises til statsforvalterens nettsider.

kommenterer at de har tatt kontakt med Utdanningsdirektoratet ved konkrete spørsmål, men at det hadde vært en fordel om det var lagt opp til et møtepunkt som en del av tilsynet.

5.4.3. Åpningsmøter vektlegges av mange som en viktig arena for dialog

Flere statsforvaltere og en rekke tilsynsobjekter vektlegger at åpningsmøtene er viktige i tilsynsprosessen. Flere av statsforvalterne kommenterer at man kan ha åpningsmøter både i stedlige og skriftlige tilsyn, men blant tilsynsobjektene som er intervjuet knyttes åpningsmøtene tydelig opp mot erfaringer med stedlige tilsyn. Det bekreftes også av flere representanter fra statsforvalterne at de ikke pleier å ha åpningsmøter ved skriftlige tilsyn. Ved stedlige tilsyn, derimot, viser statsforvalterne i hovedsak til at det er vanlig å ha et åpningsmøte.

«Vi har alltid åpningsmøte ved stedlige tilsyn. Det hjelper oss å skape en lettere, mindre nervøs stemning. Det handler om å fortelle hvorfor vi er der. Vi prøver å møte folk på en litt uformell måte, over en kaffekopp. Fortelle om prosessen, litt om intervjusituasjonen, senke skuldrene litt.»

Rådgiver som gjennomfører tilsyn på opplæringsområdet

Når det gjelder Utdanningsdirektoratets tilsyn med private skoler, har det ikke vært åpningsmøte i noen av de ni skriftlige tilsynene som inngår i utvalget. I fem av syv stedlige tilsyn har det vært åpningsmøte i forbindelse med tilsynsbesøk, mens det i de to siste tilsynene er uklart utfra dokumentasjonen om det har vært holdt åpningsmøte.

I statsforvalternes tilsyn på opplæringsområdet varierer det om det har vært holdt åpningsmøte, og det synes å være noe ulik praksis mellom embetene. I de seks skriftlige tilsynene som inngår i utvalget, har det ikke blitt holdt åpningsmøte.⁷⁶ I 16 av de 30 stedlige tilsynene går det tydelig frem av dokumentasjonen at det har blitt holdt åpningsmøte i forbindelse med tilsynsbesøk. I enkelte stedlige tilsyn der det har vært formøte, har det ikke vært holdt åpningsmøte i forbindelse med tilsynsbesøk. Statsforvalteren i Troms og Finnmark har imidlertid hatt åpningsmøte i forbindelse med alle stedlige tilsyn, selv om det også har vært formøte i forbindelse med alle de aktuelle tilsynene. Også Statsforvalteren i Trøndelag har hatt åpningsmøte i forbindelse med alle stedlige tilsyn som er gjennomgått, uavhengig av om det også har vært såkalt *førveiledning* i forbindelse med tilsynet eller ikke. I andre embeter varierer dette, og i enkelte tilfeller fremgår det ikke tydelig av mottatt dokumentasjon om det har vært åpningsmøte eller ikke. Vi finner også et eksempel på at samme møte henvises til både som formøte og åpningsmøte i ulik korrespondanse.

I dokumentasjonen knyttet til fire av de åtte stedlige tilsynene på barnehageområdet, fremgår det at det ble holdt et åpningsmøte i forbindelse med tilsynsbesøk. I to av disse hadde det også vært holdt formøte eller veiledningsmøte i forkant av tilsynsbesøket. I øvrige tilsyn (skriftlige og stedlige) er det ingen omtale av åpningsmøte i mottatt dokumentasjon.

I intervju fremhever både tilsynsmyndighet og tilsynsobjekter viktigheten av åpningsmøter. Flere representanter fra statsforvalterne peker i intervju på viktigheten av at tilsynsmyndigheten i åpningsmøtet er tydelig på hvorfor de har åpnet tilsyn, og hva som skal undersøkes. Det påpekes at det er viktig å være pedagogiske og forklare godt, for å skape forutsigbarhet for kommunen.

Samtidig kommenterer enkelte representanter for statsforvalterne at det under pandemien har vært få åpningsmøter. Etter hvert har de kommet i gang med digitale møter, men enkelte presiserer at dette ikke er noen fullgod erstatning for å reise ut og være *til stede* i kommunen. Under pandemien har avstanden til kommunene blitt større, kommenteres det, og man har ikke fått den gode dialogen som egentlig oppleves som viktig for å lykkes med tilsyn. Det bemerkes også at man internt i et embete har drøftet at det er uheldig at man ved skriftlige tilsyn risikerer at alt er skriftlig og at det overhodet ikke er muntlig dialog mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt.

Fra ett embete vises det til at de alltid har åpningsmøte, selv om de også har hatt et formøte. I tillegg tilbys det alltid et sluttmøte, presiseres det, og dette takker kommunen stort sett ja til.

5.4.4. Sluttmøter fremheves som viktige, men tilbys i varierende grad

Også sluttmøter fremheves av mange representanter for både tilsynsmyndigheter og tilsynsobjekter som viktige for måloppnåelsen i tilsynet, samtidig som det er stor variasjon når det gjelder hvorvidt det i praksis gjennomføres sluttmøter.

⁷⁶ Ett av disse tilsynene ble opprinnelig åpnet som stedlig tilsyn, men ble avgrenset til skriftlig tilsyn grunnet covid 19-pandemien.

Ansatte i Utdanningsdirektoratets tilsynsavdeling viser til at Utdanningsdirektoratet ikke har hatt praksis for å tilby sluttmøter i forbindelse med tilsyn, og at mulighet for å ha et sluttmøte ikke omtales fra Utdanningsdirektoratets side ved oversendelse av foreløpig rapport. Det kommenteres samtidig at dette er en praksis som diskuteres internt i Utdanningsdirektoratet, da man erkjenner at et slikt møte kan ha verdi med hensyn til å presentere og forklare funnene i rapporten.

Flere rektorer ved private skoler viser i intervju til at det ikke har vært noe sluttmøte i forbindelse med tilsyn de har erfaring med, men at de gjerne skulle hatt et møte med Utdanningsdirektoratet i forbindelse med foreløpig tilsynsrapport. En rektor viser til at vedkommende har erfaring fra slike møter i tilsyn gjennomført av statsforvalteren, og at det er nyttig blant annet for å gjøre avklaringer og sikre en felles forståelse. Rektoren viser samtidig til at dette gjelder møter i forbindelse med tilsyn generelt, og ikke bare sluttmøter, og kommenterer at noen møtepunkt kunne vært bra for å få en god prosess.

«Det hadde vært nyttig med et slikt møte. Det var heller ikke noe møte i forbindelse med oppstart. Burde i alle fall hatt et møte ved foreløpig rapport, for å sikre rett forståelse av hva som er galt og hva som skal til.»

Rektor ved privat grunnskole

Gjennomgangen av dokumentasjon fra gjennomførte tilsyn bekrefter at sluttmøte ikke omtales fra Utdanningsdirektoratets side ved oversendelse av foreløpig tilsynsrapport til skolen (og heller ikke i annen korrespondanse i forbindelse med tilsynet), og at det ikke har vært holdt sluttmøte i noen av de 16 tilsynene som inngår i utvalget.

Når det gjelder tilsyn på opplæringsområdet gjennomført av statsforvalterne, går det i mange tilfeller ikke frem av mottatt dokumentasjon fra tilsynene om det har blitt holdt sluttmøte eller ikke. Gjennomgangen viser imidlertid at det er til dels svært ulik praksis for i hvilken grad og hvordan man omtaler sluttmøte i korrespondansen knyttet til et tilsyn. Her er noen eksempler:

- Statsforvalteren i Vestland benytter følgende setning enten i sammendraget eller under avsnitt om gjennomføringen av tilsynet i foreløpig rapport⁷⁷: «Dersom kommunen ønsker sluttmøte etter førebels rapport, kan vi avtale dette nærmere.» I ett tilfelle vises det til en mulig uke for et slikt møte.
- Statsforvalteren i Agder inkluderer sluttmøte i tidsplanen for tilsynet som presenteres i åpningsbrevet for stedlig tilsyn. Det fremgår at dato for sluttmøte skal avtales i formøtet. Tilsvarende informasjon fremgår ikke i åpningsbrev i forbindelse med skriftlig tilsyn.
- Fra Statsforvalteren i Innlandet er det eksempel på at det i oversendelsesbrev i forbindelse med foreløpig tilsynsrapport vises til allerede avtalt dato for sluttmøte.
- Statsforvalteren i Møre og Romsdal omtaler ikke sluttmøte i dokumentasjonen knyttet til et skriftlig tilsyn, men i åpningsbrev i forbindelse med åpning av stedlige tilsyn inngår sluttmøte blant punktene som listes opp for å beskrive gjennomføringen av tilsynet. I ett tilfelle fremgår det hvilken uke et eventuelt sluttmøte vil finne sted, i et annet åpningsbrev fremgår det at det vil bli gjennomført et sluttmøte, og hensikten med møtet kommenteres nærmere.
- Statsforvalteren i Rogaland omtaler sluttmøte i alle gjennomgåtte tilsyn, enten ved å foreslå dato i forbindelse med oversendelse av rapport, eller ved at det i åpningsbrevet fremgår at dato for sluttmøte vil avtales senere.

I andre embeter varierer det fra tilsyn til tilsyn om sluttmøte er omtalt i dokumentene knyttet til tilsynet.

Heller ikke i tilsyn på barnehageområdet foreligger det entydig informasjon om hvorvidt sluttmøte har blitt tilbudt i tilsynene som inngår i utvalget. Sluttmøte er i liten grad omtalt i dokumentasjonen knyttet til tilsynene, og fra ett embete opplyses det at sluttmøte avtales i dialogen med tilsynsobjektet, og derfor ikke omtales i den skriftlige korrespondansen.

Hvorvidt og hvordan sluttmøte omtales og eventuelt tilbys, synes å ha sammenheng med hvorvidt det dreier seg om et skriftlig eller et stedlig tilsyn. Vi ser at sluttmøte i hovedsak tilbys ved stedlige tilsyn. Vi ser imidlertid ingen tydelig sammenheng når det gjelder tema for tilsynet eller omfang av avdekkede brudd på regelverket, da det i flere tilfeller allerede er i åpningsbrevet at sluttmøte er omtalt. Det bekreftes i intervju at enkelte embeter alltid har sluttmøte i forbindelse med tilsyn, mens andre i hovedsak lar det være opp til tilsynsobjektet å be om et sluttmøte. I sistnevnte tilfelle varierer det om man i praksis har sluttmøte eller ikke.

⁷⁷ Gjelder tilsyn gjennomført i 2020 og 2021

Flere skoleeiere og kommunale barnehagemyndigheter trekker i intervju frem at et sluttmøte kan bidra til å øke forståelsen for tilsynet, og sette retning for videre arbeid med å rette opp brudd på regelverket. En skoleeier mener samtidig at statsforvalter aktivt bør foreslå dato for sluttmøte, og ikke la initiativet være opp til skoleeier. Det pekes på at det er en vesentlig forskjell, og at det er lite sannsynlig at skoleeier selv tar kontakt med statsforvalteren for å ta initiativ til et sluttmøte, selv om dette kunne vært veldig nyttig. Også flere andre skoleeiere viser til at kommunen savner mer dialog med statsforvalter i forbindelse med foreløpig rapport, for eksempel for å avklare uklarheter eller misforståelser. En skoleeier kommenterer at kommunen muligens kunne bedt om et møte, men at det ikke alltid oppleves å være rom for å be om dette, så lenge det ikke tilbys aktivt og statsforvalter også i flere sammenhenger viser til at de ikke har kapasitet til mer dialog med kommunen.

«Det ligger åpenbart et mye større insentiv til å gjennomføre et sluttmøte i det at statsforvalteren foreslår tidspunkt for gjennomføringen av møtet, enn dersom statsforvalter lar det være opp til skoleeier.»

Kommunal skoleeier

Samtidig trekker representanter for en av statsforvalterne frem at det ikke alltid er behov for et sluttmøte, og at det å ha et møte er ressurskrevende både for statsforvalter og skoleeier. Den aktuelle statsforvalteren lar det derfor som oftest være opp til skoleeier å ta initiativ til et møte, og viser til at dette gjøres av respekt for kommunen, som selv kan vurdere om det er behov for et møte eller ikke. Andre embeter viser til en lignende praksis, der de kan tilby sluttmøte, men lar det være opp til kommunen å be om det. Det kommenteres at det i praksis er sjelden kommunene ber om sluttmøte, og ansatte hos statsforvalteren velger å tolke det slik at tilsynsrapporten da er tilstrekkelig tydelig slik at det ikke er behov for noe møte.

Fra enkelte andre embeter vises det imidlertid til at sluttmøte alltid tilbys aktivt, og at kommunen i de fleste tilfeller takker ja til dette. Det trekkes frem at sluttmøtet er en viktig arena for å sikre felles forståelse for innholdet i rapporten, og å gi retning for det videre arbeidet med lukking av brudd. I denne forbindelse trekkes også sluttmøtet frem som en arena for veiledning. Ledelsen i et embete fremhever i intervju at sluttmøtet er viktig for regelverksetterlevelsen, da det øker kommunens kompetanse og forståelse. I embetet skal derfor alltid sluttmøte tilbys aktivt i forbindelse med foreløpig rapport. Det vises samtidig til at statsforvalteren vanligvis reiser ut til kommunen for å ha sluttmøte, men at man den senere tiden har erfart at det i en del tilfeller kan være et godt alternativ å ha et digitalt sluttmøte.

«Ved foreløpig rapport er det vanlig å ha et møte. Dette er viktig for å sikre forståelsen av rapporten. Sluttmøtet er en viktig arena for å forklare sammenhenger, og dermed også en viktig arena for veiledning.»

Ansatte hos statsforvalteren

I et gruppeintervju med rådgivere på barnehageområdet i et embete, gis det uttrykk for ulik praksis internt i embetet når det gjelder bruken av sluttmøte. En av de intervjuende fremhever at tilsynsrapporten i seg selv er veldig viktig, og skal være så tydelig at den «står på egne bein.» Rådgiveren mener at sluttmøte dermed ikke er nødvendig, og den aktuelle rådgiveren har sjelden sluttmøter. En av de andre intervjuede fremhever på den annen side sluttmøtet som spesielt viktig, fordi dette er en arena der man kan forklare rapporten og lovbruddene ytterligere. Det trekkes frem at vedkommende har erfart at et sluttmøte kan være viktig for relasjonen mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt, og at kommunene har gitt gode tilbakemeldinger på sluttmøter. Det opplyses at det er opp til det enkelte tilsynsteam om det skal gjennomføres sluttmøte eller ikke. Fra et annet embete kommenteres det at det var vanligere å ha sluttmøter før. Det påpekes samtidig at noen tilsynsobjekter trenger sluttmøte, mens andre ikke trenger det. I enkelte tilfeller er sluttmøter viktige og kan bidra til å oppklare misforståelser. Det vises også til at selve tilsynsrapporten ofte kan oppleves som veldig lite pedagogisk, og veldig direkte i formen, noe som oppleves som uheldig. Dette gjør også at et sluttmøte kan være viktig for å forklare og presentere rapporten på en mer pedagogisk måte, påpekes det. Samtidig kommenteres det at statsforvalter allerede i åpningsmøtet bør snakke om hvilken form rapporten har, slik at tilsynsobjektet er forberedt.

I ett embete presiserer ledelsen at de har anbefalt de ansatte i embetet å gjennomføre sluttmøte, og sluttmøte avholdes nå som oftest. Alle tilsynsobjekter skal tilbys sluttmøte, opplyses det, så kan de selv velge om de vil ta imot tilbudet eller ikke. Ofte oppfordrer de tilsynsobjekt tydelig til sluttmøte, noen ganger tar statsforvalter aktivt initiativ til møte, og andre ganger tilbys et møte uten at de legger ytterligere føringer på om kommunen bør ta imot tilbudet eller ikke. Dersom de ser konkrete behov for et møte, for eksempel ved manglende regelverksforståelse, er de ofte tydelige på at de mener et møte vil være nyttig. Sluttmøtet kan gjennomføres

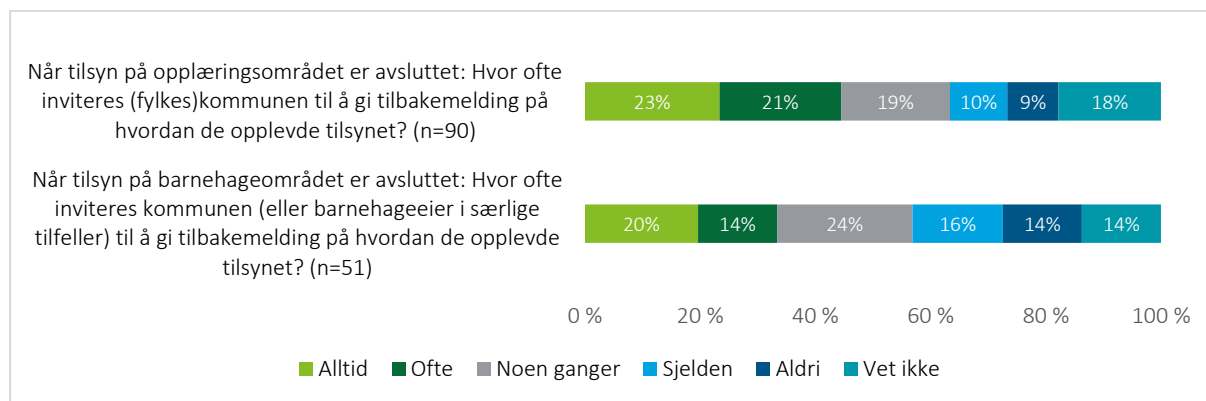
enten fysisk eller digitalt, dette må vurderes i det enkelte tilfelle. Samtidig kommenteres det at det er en fordel at det kan gjennomføres digitale møter siden dette er mer tidseffektivt.

Det er ikke noe i dokumentasjonen knyttet til noen av tilsynene som indikerer at det har blitt avholdt et eget sluttmøte med elever, slik det i Metodehåndboken fremgår at man kan. Dette til tross for at elever har blitt intervjuet i en god del av tilsynene som er gjennomgått.

5.4.5. Det innhentes i liten grad systematiske tilbakemeldinger fra tilsynsobjektene

Det varierer i hvilken grad de ulike statsforvalterembetene har etablert en fast praksis for å innhente tilbakemeldinger fra tilsynsobjektet i etterkant av tilsyn. Figur 21 viser at tilbakemeldinger i noe større grad innhentes etter tilsyn på opplæringsområdet enn etter tilsyn på barnehageområdet.

Figur 21: Tilbakemelding på tilsyn. Ansatte hos statsforvalterne.

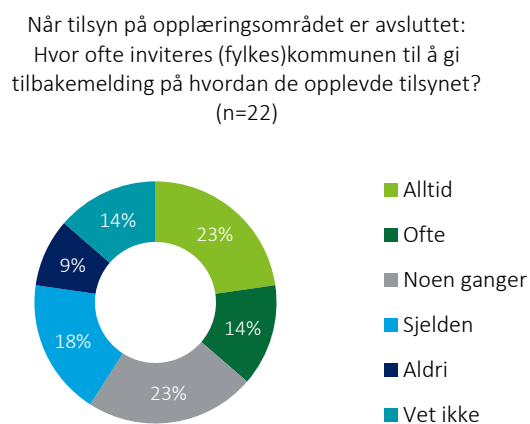


Respondenter som har en lederstilling hos statsforvalteren (øverste ledelse eller mellomleder) mener i betydelig større grad enn øvrige respondenter at tilsynsobjektet inviteres til å gi en tilbakemelding. Denne forskjellen ser vi både på barnehage- og opplæringsområdet. Det er vanskelig å si hva dette kan skyldes, men det er mulig at ledernes svar reflekterer intensjoner og/eller formelle rutiner, mens svarene til øvrige ansatte i større grad reflekterer praksisen. Internt i det enkelte embete ser vi også at det i noen tilfeller er stor grad av samsvar mellom ansattes svar, mens det i andre embeter er stor variasjon i svarene. Dette kan indikere at det dels er ulik praksis også innenfor embetene.

Gjennomgangen av tilsynsmyndighetens korrespondanse med tilsynsobjektet i forbindelse med utvalgte tilsyn, viser ingen eksempler på at det har vært skriftlig dialog for å få tilbakemeldinger fra kommunen/skolen eller kommunal barnehagemyndighet om deres erfaringer med tilsynet.

Fra flere statsforvalterembeter blir det likevel opplyst at man er opptatt av å få tilbakemeldinger fra tilsynsobjektene som et ledd i å evaluere gjennomførte tilsyn. Flere av embetene viser samtidig til at dette er noe som ikke er satt i system per i dag, selv om det er ønskelig å systematisere det bedre. Statsforvalteren i Oslo og Viken utarbeidet høsten 2021 en kort spørreundersøkelse som skal brukes til å innhente tilbakemeldinger fra tilsynsobjekter i etterkant av tilsyn. Det blir opplyst at denne ble pilotert i forbindelse med tilsyn på opplæringsområdet våren 2022. Per høsten 2022 opplyses det at alle avdelinger skal sende undersøkelsen til sine tilsynsobjekter. I svarene på spørsmålet over, om innhenting av tilbakemeldinger, var det stor variasjon i svarene fra ansatte hos Statsforvalteren i Oslo og Viken som arbeider med tilsyn på opplæringsområdet, noe som er illustrert i figuren til høyre (figuren viser svarene til representanter for statsforvalteren som arbeider med tilsyn på opplæringsområdet). Spørreundersøkelsen ble gjennomført våren 2022, altså i samme periode som embetet piloterte ordningen for innhenting av tilbakemeldinger. Dette kan være en mulig årsak til de varierende svarene fra ansatte i embetet.

Figur 22: Evalueringer av tilsyn. Statsforvalteren i Oslo og Viken



Fra Statsforvalteren i Vestland vises det i årsrapport for 2021 til følgende:

Vi får stort sett gode tilbakemeldingar etter tilsyn. Dersom verksemdene kjem med tilbakemelding om at dei ikkje er nøgde med tilsynet, vurderer vi tilbakemeldinga og brukar henne til intern læring.

(Statsforvalteren i Vestland, 2022; kap. 3.1.2.3)

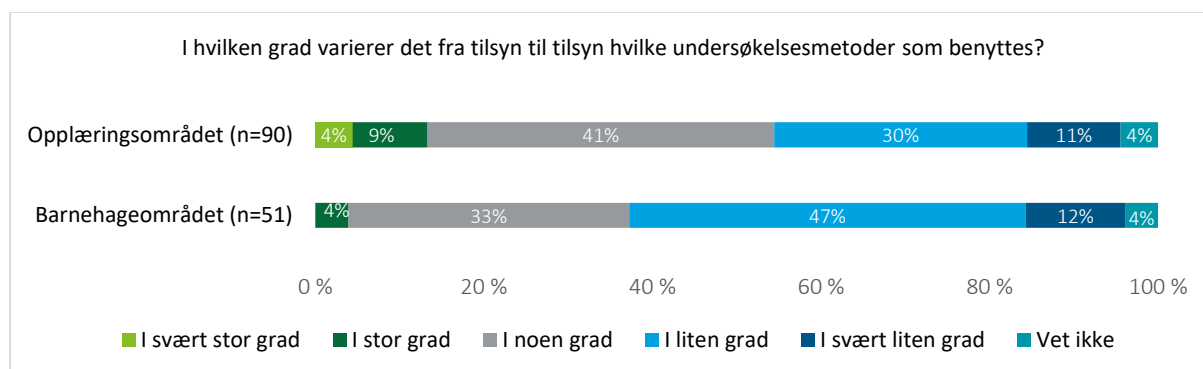
I evalueringsworkshopen som ble arrangert i forbindelse med evalueringen, ble det fra flere embeter gitt uttrykk for at statsforvalter ber om tilbakemeldinger fra tilsynsobjektene, men at det ikke er etablert noe fast system for hvordan dette gjøres. En skoleeier viser i intervju til at vedkommende på eget initiativ har gitt statsforvalter tilbakemelding om hvordan kommunen opplevde prosessen i forbindelse med et nylig gjennomført tilsyn. Statsforvalter ba ikke aktivt om noen tilbakemelding fra kommunen.

Utdanningsdirektoratet har per i dag ingen system for å innhente tilbakemeldinger fra tilsynsobjektene om hvordan de opplever tilsyn gjennomført av direktoratet.

5.5. Undersøkelsesmetodene

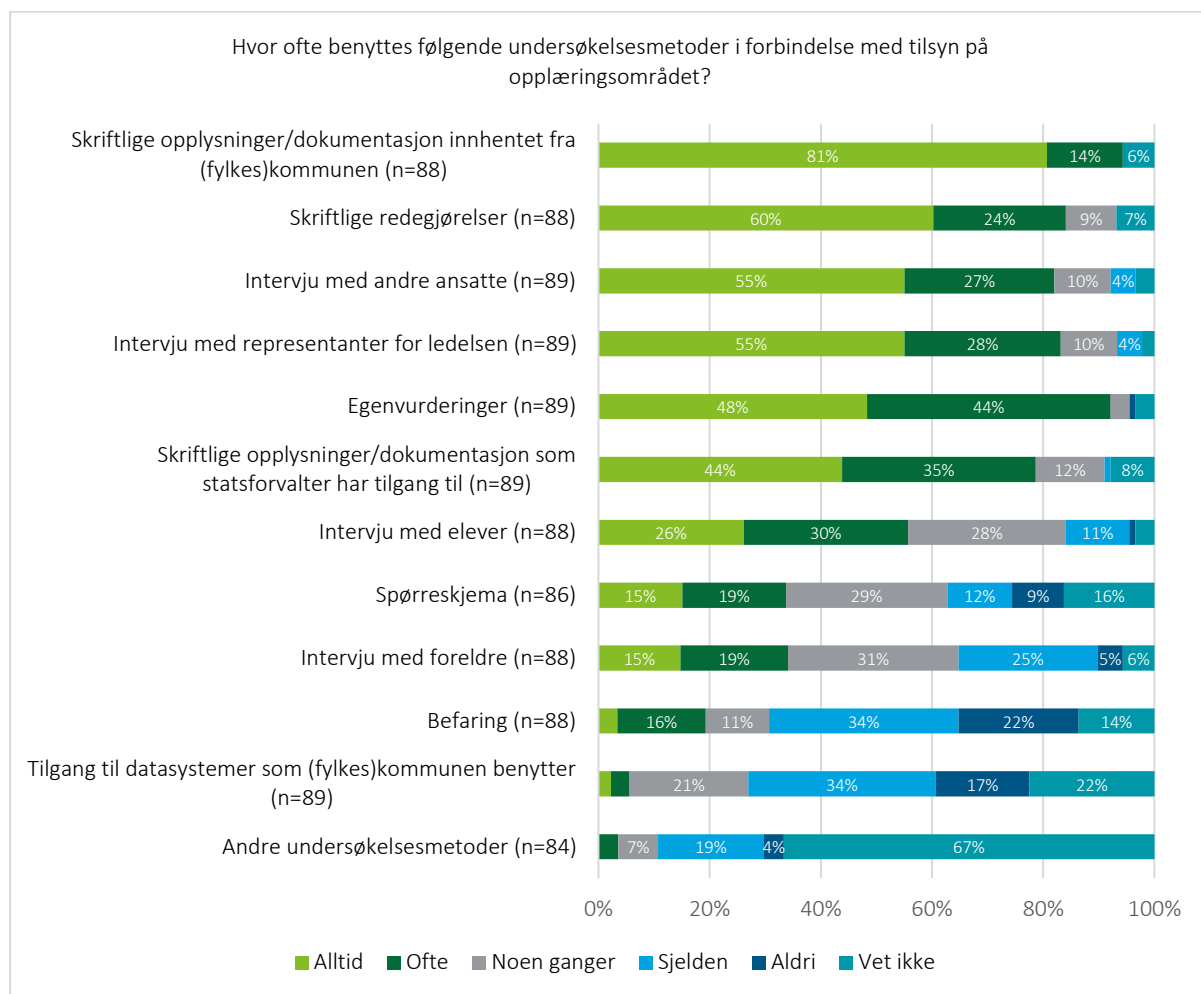
I intervju med ansatte hos statsforvalterne trekkes det frem at temaet for tilsynet har betydning for valg av undersøkelsesmetode. Særlig fremheves det at det er temaet som avgjør om det kan gjennomføres et skriftlig tilsyn, eller om det er behov for å benytte andre undersøkelsesmetoder - blant annet i form av tilsynsbesøk og intervjuer. Samtidig er det ifølge ansatte hos statsforvalterne ikke veldig store variasjoner fra tilsyn til tilsyn når det gjelder bruk av ulike undersøkelsesmetoder, noe som reflekteres i svar på spørsmål om slike variasjoner i spørreundersøkelsen som er gjennomført (Figur 23). Variasjonen er imidlertid noe større på opplæringsområdet enn på barnehageområdet. På barnehageområdet har 47 prosent av respondentene svart at det *i liten grad* varierer fra tilsyn til tilsyn hvilke metoder som benyttes. Det er enkelte forskjeller i svarene mellom de ulike embetene.

Figur 23: Undersøkelsesmetoder i tilsyn. Ansatte hos statsforvalterne.



I spørreundersøkelsen fikk ansatte hos statsforvalterne også spørsmål om *hvor ofte* ulike undersøkelsesmetoder benyttes i forbindelse med tilsyn. Figur 24 viser svarene fra ansatte hos statsforvalterne som arbeider med/har ansvar for tilsyn innenfor opplæringsområdet. Svarene viser at skriftlig dokumentasjon og skriftlige redegjørelser er de mest brukte undersøkelsesmetodene, noe som ikke er overraskende, siden dette er metoder som brukes både i skriftlige og stedlige tilsyn. Svarene viser imidlertid at også intervju og egenvurderinger er svært mye brukt.

Figur 24: Bruk av ulike undersøkelsesmetoder. Ansatte hos statsforvalterne. Opplæringsområdet.



Svarfordelingen blant ansatte hos statsforvalterne som arbeider med/har ansvar for tilsyn på *barnehageområdet* er svært lik svarfordelingen på opplæringsområdet, men med en noe høyere andel som svarer at egenvurderinger *alltid* benyttes. Videre er det en noe lavere andel på barnehageområdet som svarer at skriftlige redegjørelser *alltid* benyttes. I tillegg benyttes intervju noe sjeldnere på barnehageområdet, mens tilgjengelige skriftlige opplysninger benyttes noe mer enn på opplæringsområdet.⁷⁸

I intervju er det en del representanter for statsforvalterne som kommenterer nytten av henholdsvis skriftlige og stedlige tilsyn, og det fremheves av enkelte at stedlige tilsyn har en egenverdi som man ikke får dekket gjennom skriftlige tilsyn. Det dreier seg særlig om dialogen mellom tilsynsobjektet og tilsynsmyndigheten, og den ekstra dimensjonen man får i form av de uformelle observasjonene i et stedlig tilsyn.

«Ved skriftlig tilsyn mister man mange dimensjoner som man får naturlig gjennom stedlig tilsyn. Et stedlig tilsyn gir en helt annen innsikt og dialog! Er usikker på om det i sum er mer ressurseffektivt med skriftlige tilsyn. Skriftlige tilsyn går fortere under radaren i resten av kommunen. Stedlige tilsyn gir en annen bevissthet i kommunen.»

Representant for statsforvalter

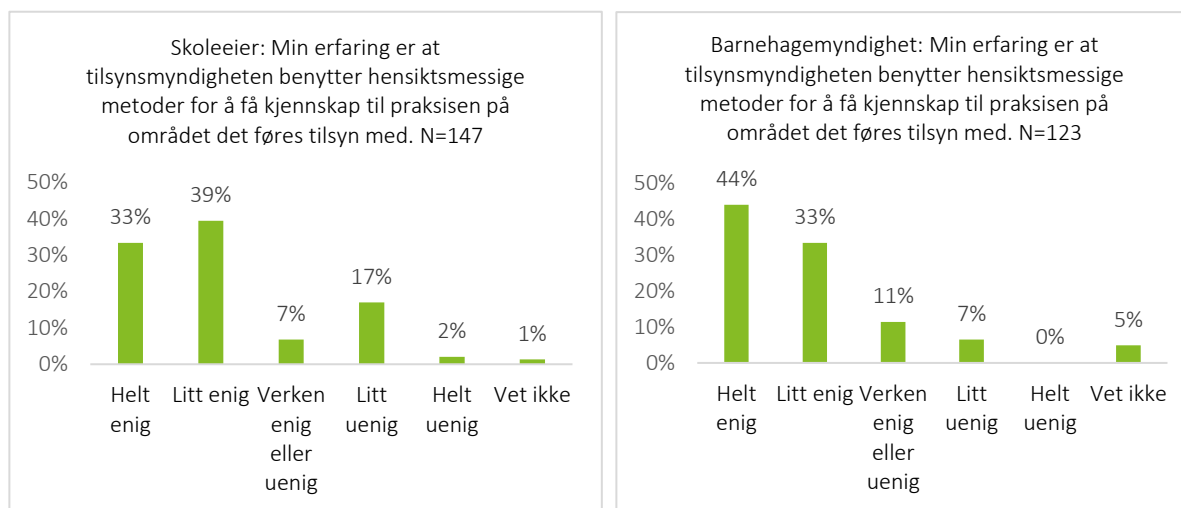
Representanter fra statsforvalterne viser i all hovedsak til at det vanligvis ikke er noen møter med tilsynsobjektet i skriftlige tilsyn, og at det ofte kun vil være skriftlig korrespondanse i forbindelse med tilsynet. Det vises i den forbindelse til en mulig større nytteverdi av stedlige tilsyn enn skriftlige tilsyn, ved at det er flere i kommunen som involveres i et stedlig tilsyn, og ved at et stedlig tilsyn gjerne får større oppmerksomhet i kommunen nettopp fordi det er flere som er aktivt involvert. Det er mye mer ressurskrevende, både for tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt, å ha et stedlig tilsyn, men samtidig

⁷⁸ Se detaljert svarfordeling i Figur 45 i vedlegg 1.

kommenteres det av enkelte representanter for statsforvalteren at sannsynligheten er større for at det settes i gang et utviklingsarbeid og at man får til varige endringer i praksis.

Tilsynsobjektene opplever i hovedsak at tilsynsmyndigheten benytter hensiktsmessige metoder for å få kjennskap til praksisen på området det føres tilsyn med. Som det går frem av figurene under, er det likevel også en del skoleeiere som er *litt uenige* i at det benyttes hensiktsmessige metoder. På barnehageområdet er respondentene i noe større grad enige i at undersøkelsesmetodene er hensiktsmessige enn på opplæringsområdet.

Figur 25: Oppfatninger om metodebruk i tilsyn. Skoleeier og kommunal barnehagemyndighet



Rektorene har blitt stilt samme spørsmål, og har en svarfordeling som er relativt lik skoleeierne, men med en noe større andel som svarer *verken enig eller uenig* og *vet ikke*.⁷⁹

Tilsynsobjektene har i spørreundersøkelsene også blitt bedt om å ta stilling til en påstand om at de har erfart at det i løpet av perioden fra 2014 og frem til i dag har vært *store endringer* når det gjelder hvordan tilsyn blir gjennomført på henholdsvis opplæringsområdet og barnehageområdet. En betydelig andel av respondentene svarer *at de ikke vet* (28 prosent av skoleeierne, 39 prosent av barnehagemyndighetene), noe som med stor sannsynlighet kan relateres til at mange ikke har erfaring med flere tilsyn over tidsperioden som etterspørres. Samtidig er det også nesten 40 prosent av skoleeierne og nesten 30 prosent av de kommunale barnehagemyndighetene som er enten helt eller litt *enige* i påstanden. Disse respondentene har blitt bedt om å utdype på hvilken måte de opplever at det har skjedd endringer. Både blant skoleeierne og kommunene som barnehagemyndighet er det store sprik i svarene. Mens noen viser til at tilsynene oppleves som mer «rigide» enn før, og at tilsynsmyndigheten i større grad enn før «jakter på avvik», opplever andre at tilsynsmyndigheten i større grad enn før veileder i forbindelse med tilsyn, og at tilsynene legger mer til rette for læring enn før. Enkelte

«Mindre dialog/samtaler og mindre fokus på læringseffekt fra statsforvalter nå enn tidligere. Større fylke og større avstand gjør at ressurser blir styrt mot rene skriftlige tilsyn.»

Skoleeier

Det siste tilsynet bar mer preg av gode dialoger og veiledning, noe som burde være en selvfølge.

Skoleeier

respondenter viser spesifikt til at de opplever at sammenslåingen av embeter har medført en endret praksis hos statsforvalteren, og da særlig i retning av mindre dialog og mindre fokus på læring, og mer fokus på å finne feil og mangler. Det er også en del respondenter som viser til at erfaringen er at ulike tilsynsteam i embetet har ulik praksis. For eksempel viser en skoleeier til en økt opplevelse av at intervjusituasjonen fremstår som et «forhør», men at dette er knyttet til noen tilsynsførere, ikke alle.

Også i intervju er det en del tilsynsobjekter som viser til at de har opplevd endringer over tid, og det fremkommer ulike og til dels motstridende erfaringer. Enkelte viser til at det har vært en dreining fra at det kun har vært fokus

⁷⁹ Se svarfordeling for rektorene i Figur 46 i vedlegg 1.

på avvik og lovbrudd, til at det i dag er mer oppmerksomhet rettet også mot forbedring og veiledning i forbindelse med tilsyn. Andre har motsatt erfaring. Flere viser til at de har opplevd en endring etter sammenslåingen av statsforvalterembeter. I de fleste tilfeller vises det da til at man har vært vant til å ha god dialog med statsforvalter, og at tilsyn har hatt et betydelig innslag av veiledning, men at dette har endret seg i det som oppleves å være en negativ retning etter sammenslåing av embetene. En kommunal barnehagemyndighet kommenterer blant annet at det i tidligere embete var betydelig mer fokus på at flere kommuner – også de som ikke selv hadde tilsyn – skulle kunne lære av de tilsynene som ble gjennomført. Det oppleves å være betydelig mindre fokus på dette i det nye, sammenslåtte embetet.

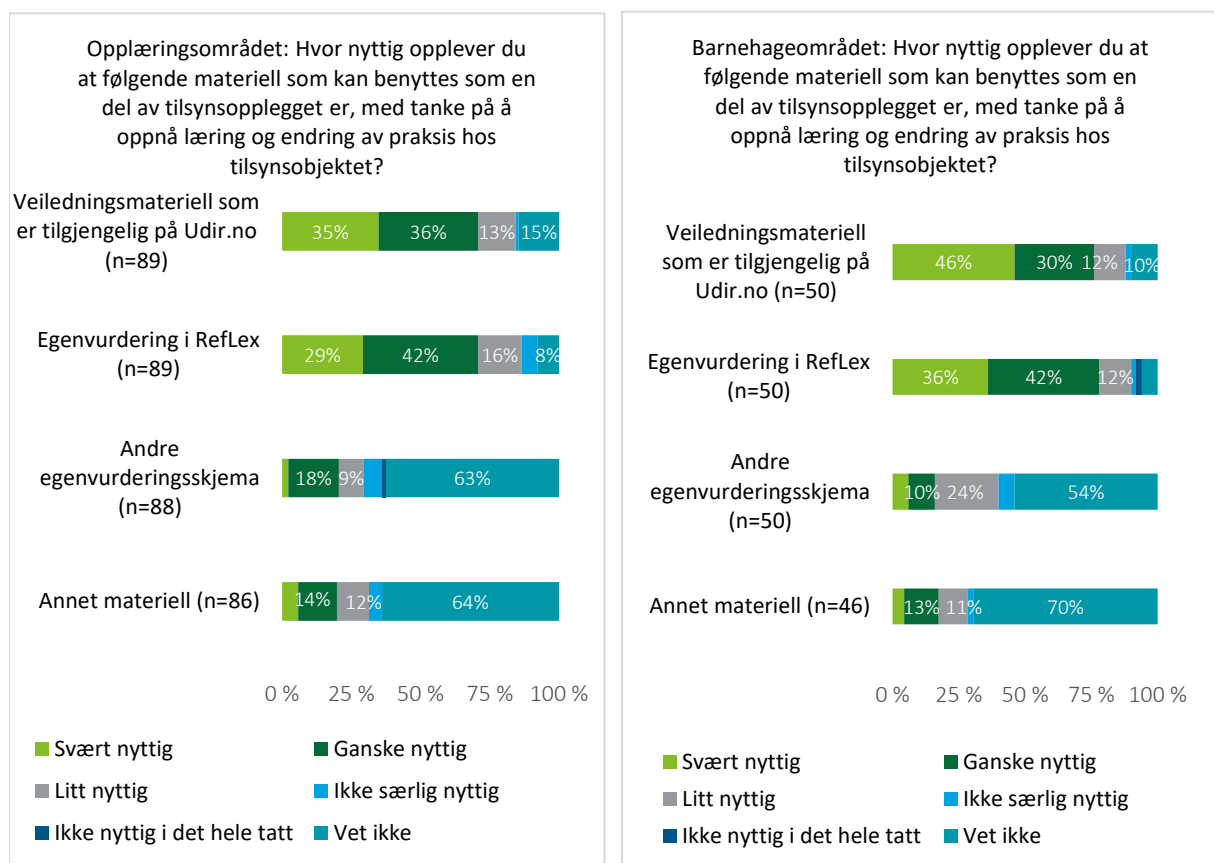
5.6. Aktiviteter og materiell som brukes i tilsyn

I spørreundersøkelsene fikk både representanter fra statsforvalterne og representanter fra tilsynsobjektene spørsmål om hvor nyttig de opplever at materiell som benyttes som del av tilsynsopplegget er, med tanke på å oppnå læring og endring av praksis.

Som det går frem av figurene under, opplever et flertall av representantene for statsforvalterne at både veiledningsmateriell på udir.no og egenvurderinger i RefLex er nyttige.⁸⁰ Nytteverdien oppleves som noe høyere på barnehageområdet enn på opplæringsområdet.

På spørsmål om *andre* egenvurderingsskjema og ev. *annet* materiell, svarer et flertall på begge områder *vet ikke*, noe som kan indikere at det i liten grad er annet materiell i bruk enn de som er nevnt i de to første delspørsmålene.

Figur 26: Nytteverdi av ulikt materiell. Ansatte hos statsforvalter



De som svarte *svært nyttig*, *ganske nyttig* eller *litt nyttig* på spørsmål om *annet* materiell, fikk anledning til å utdype hvilket materiell de sikter til. I fritekstsvarene blir rundskriv fra Udir, eget veiledningsmateriell (eksempelvis

⁸⁰ RefLex er et egenvurderingsverktøy utarbeidet av Utdanningsdirektoratet. Det er utarbeidet egenvurderinger knyttet til flere vanlige tilsynsystema på både barnehage- og opplæringsområdet. Det finnes tilpassede skjemaer avhengig av rollen til den som skal svare (for eksempel skoleeier, skoleleder eller lærer). RefLex kan også benyttes av kommunene/skolene på eget initiativ, og trenger ikke være knyttet til tilsyn

presentasjoner, intervjuguider, spørreskjema) og faglitteratur trukket fram som annet materiell som benyttes som del av tilsynsopplegget.

I intervju kommer det frem at representantene for statsforvalteren har varierende erfaringer med bruk av RefLex. Gjennomgående vises det til at verktøyet alltid benyttes i forbindelse med felles nasjonale tilsyn, men mange av representantene for statsforvalterne er kritiske til nytteverdien av svarene i RefLex. Det blir bemerkt at tilsynsobjektene ofte bare svarer *ja* eller *nei* på spørsmålene, uten å utdype nærmere, og svarene oppleves da å ha liten verdi for tilsynet. Dersom tilsynsobjektet derimot begrunner svarene og gir utfyllende forklaringer i fritekst, er nytteverdien betydelig større, presiseres det. Ofte blir likevel ikke dette gjort, og mange representanter fra statsforvalterne kommenterer at de skulle ønske fritekstfeltene i RefLex i større grad var obligatoriske å fylle ut. Enkelte påpeker derfor at pålegget om å bruke RefLex i tilsyn er en oppgave som det brukes betydelige ressurser på uten at det har særlig nytteverdi.

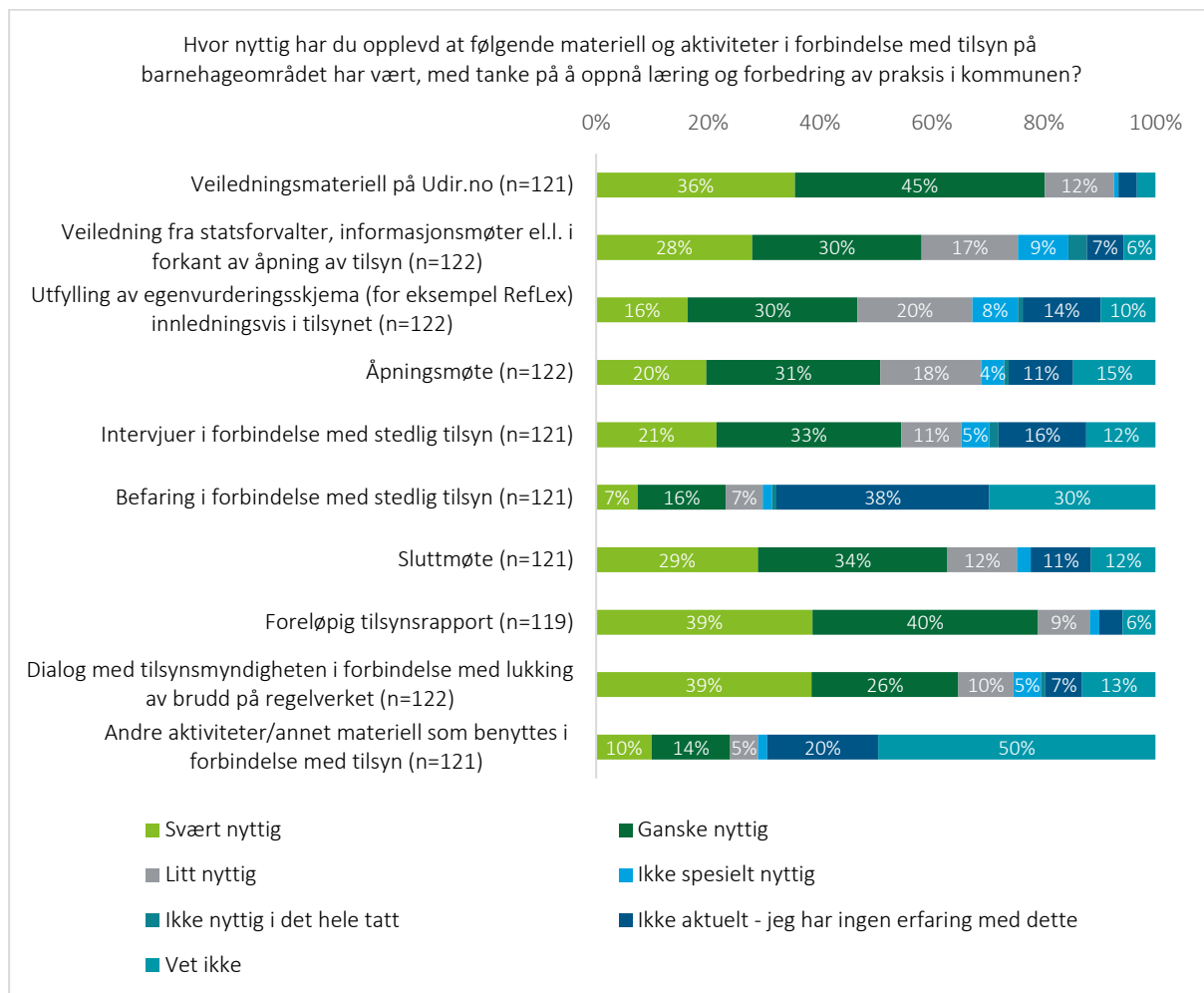
Samtidig er det også enkelte representanter for statsforvalterne som viser til at RefLex kan være bevisstgjørende for tilsynsobjektet, og at de av og til ser at skoleeiere eller skoleledere etter å ha svart på egenerklæringen erkjenner at de må sette i gang prosesser for å endre og forbedre praksisen. Enkelte representanter for statsforvalter viser også til at de hadde ønsket at det fantes egenvurderinger i RefLex for flere tema, særlig på barnehageområdet.

Både på barnehage- og opplæringsområdet er det også enkelte representanter for tilsynsobjektene som viser til at egenvurderingsverktøyet RefLex har vært nyttig for å reflektere rundt egen praksis. I tillegg trekker flere frem informasjons- og veiledningsmateriell fra Utdanningsdirektoratet som nyttig og lærerikt.

Også tilsynsobjektene fikk gjennom spørreundersøkelsene spørsmål om nytteverdien av ulikt materiell og ulike aktiviteter i forbindelse med tilsyn. Figur 27 viser at det er stor forskjell på hvor nyttig de lokale *barnehagemyndighetene* opplever at ulikt materiell og ulike aktiviteter i forbindelse med tilsyn er, men at et klart flertall er enige med statsforvalterne i at veiledningsmateriell på *udir.no* er nyttig. Mange mener også at egenvurderingsskjema, for eksempel i RefLex, er nyttig. Andelen er imidlertid betydelig lavere enn blant statsforvalterne.

Svarene viser at den foreløpige tilsynsrapporten tillegges stor vekt når det gjelder læring og forbedring, sammen med dialog med tilsynsmyndigheten i forbindelse med lukking av brudd på regelverket, sluttmøte og veiledning i forkant av tilsynet. Også selve intervjuene og åpningsmøtet anses av et flertall av respondentene som enten *svært nyttig* eller *ganske nyttig* med hensyn til læring og forbedring av praksis.

Figur 27: Materiell og aktiviteter i forbindelse med tilsyn på barnehageområdet. Lokal barnehagemyndighet



Svarfordelingen blant *skoleeierne* er ganske lik som for lokal barnehagemyndighet, men med en noe lavere andel som opplever at veiledningsmateriell på udir.no er nyttig. Blant skoleeierne er det foreløpig tilsynsrapport og dialog med tilsynsmyndigheten i forbindelse med lukking av brudd på regelverket som fremheves som særlig nyttig, men også veiledning i forkant av tilsyn, intervjuer og åpningsmøte og sluttmøte oppleves som enten *svært nyttig* eller *ganske nyttig* av mer enn halvparten av respondentene.⁸¹

Det at aktiviteter som inngår i avslutningsfasen av tilsynet fremheves som særlig viktige av mange, er slik vi ser det interessant med tanke på at også statsforvalterne fremhever avslutningsfasen som særlig viktig med hensyn til læringseffekten. Langt på vei er det med andre ord en felles oppfatning mellom tilsynsobjekt og tilsynsmyndighet om viktigheten av avslutningsfasen – og deriblant den foreløpige tilsynsrapporten. Samtidig er det viktig å presisere at også sluttmøtet og dialogen med tilsynsmyndigheten i forbindelse med lukking av brudd på regelverket fremheves som svært viktig av mange tilsynsobjekter, og når det gjelder disse aktivitetene er det – som vi har omtalt tidligere i kapittelet – til dels ulik praksis mellom tilsynsmyndighetene.

Blant rektorene er det gjennomgående en noe større andel som svarer enten at de ikke vet, eller at de ikke har erfaring med de ulike aktivitetene. Foreløpig tilsynsrapport, veiledningsmateriell på udir.no og veiledning i forkant av tilsynet er imidlertid de formene for aktivitet eller materiell som størst andel også av rektorene mener er enten *svært nyttig* eller *ganske nyttig*.⁸²

I utfyllende kommentarer i spørreundersøkelsen, samt i intervju, viser svært mange av representantene for tilsynsobjektene til at dialog gjennom hele tilsynsprosessen er viktig, da det åpner for mulighet til å stille spørsmål og rette opp misforståelser, samt at det bidrar til gode diskusjoner og refleksjoner rundt egen praksis. Sistnevnte omtales som lærerikt for tilsynsobjektet. I denne forbindelse er det mange respondenter som viser til at møter

⁸¹ Se svarfordelingen for skoleeierne i Figur 47 i vedlegg 1.

⁸² Se svarfordelingen for rektorene Figur 48 i vedlegg 1.

med tilsynsmyndigheten underveis i prosessen er viktig for å sikre denne dialogen, og at disse møtene er av stor betydning for læringseffekten. Se også kapittel 5.4 for erfaringer med ulike møtearenaer i forbindelse med tilsyn. Ulike faktorer som oppleves å være viktig for å fremme læring og varige endringer, er også nærmere drøftet i kapittel 6.

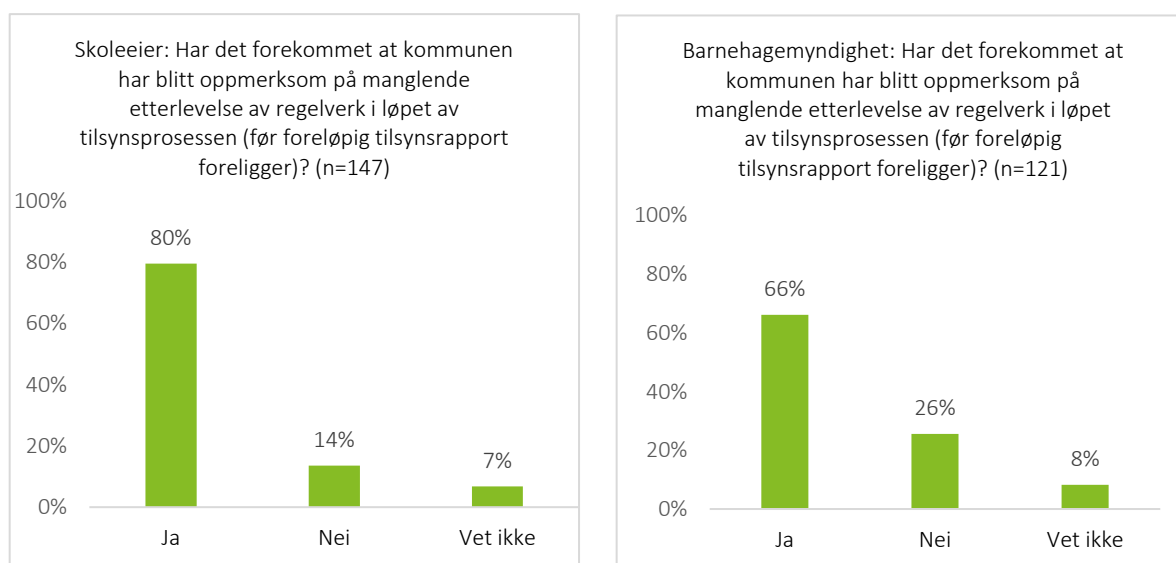
5.7. Lukking av brudd på regelverket underveis i tilsynet

Som omtalt innledningsvis i kapitlet, er det å bidra til økt regeletterlevelse, og derigjennom bedre tjenester, et hovedmål med tilsyn. Som en del av evalueringen har vi gått nærmere inn på tilsynsobjektens arbeid med å rette opp brudd på regelverket som avdekkes i forbindelse med tilsyn. I tilsyn der det avdekkes brudd på regelverket, gis det gjennom tilsynsrapporten pålegg om retting, og det fastsettes en frist for når tilsynsobjektet må ha sikret en praksis som er i samsvar med regelverket. Det forekommer imidlertid også at tilsynsobjekter setter i gang et forbedringsarbeid i løpet av tilsynsprosessen, og at brudd på regelverket rettes opp underveis i tilsynet – før tilsynsrapport utarbeides, og dermed før eventuelle lovbrudd formelt påpekes fra tilsynsmyndighetens side. I dette kapitlet går vi nærmere inn på disse prosessene, for å identifisere om det er enkelte typer brudd som i større grad enn andre rettes opp underveis i tilsynet, på hvilke tidspunkt i et tilsyn dette skjer, og hvilke faktorer det er som gjør at tilsynsobjektene setter i gang et slikt forbedringsarbeid.

5.7.1. Lukking av brudd skjer på ulike tidspunkt i tilsynsprosessen

Et klart flertall av skoleeierne svarer i undersøkelsen at det har forekommet at man har blitt oppmerksom på manglende etterlevelse av regelverket i løpet av tilsynsprosessen. Også blant kommunene som barnehagemyndighet svarer et flertall av respondentene at det har forekommet at man har blitt oppmerksom på manglende regeletterlevelse underveis i tilsynet. Imidlertid er andelen som svarer «ja» en god del lavere blant kommunene som barnehagemyndighet (66 prosent) enn blant skoleeierne (80 prosent). Se Figur 28.

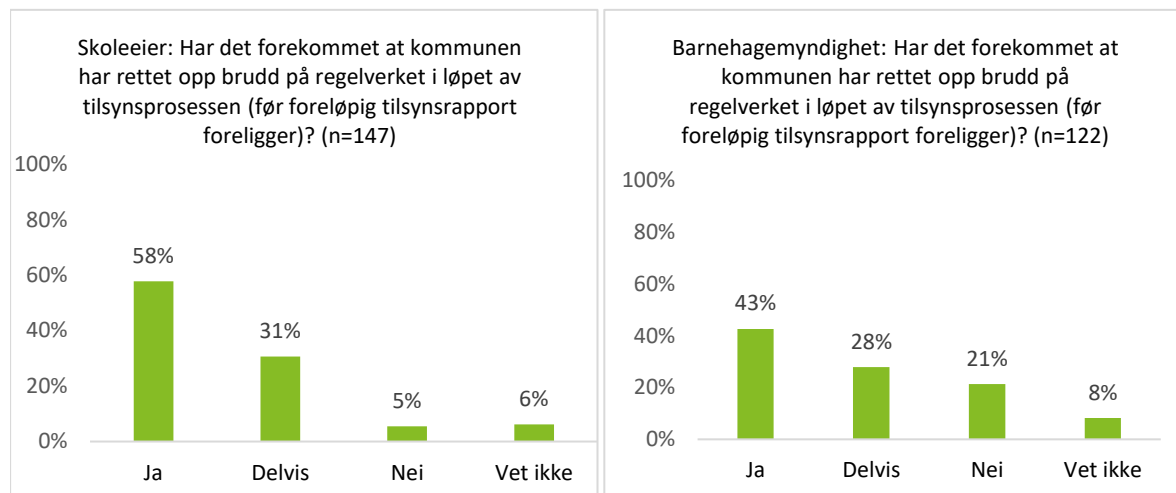
Figur 28: Oppmerksom på manglende regeletterlevelse. Skoleeiere og kommunale barnehagemyndigheter



Respondentene har også blitt spurt om det har forekommet at brudd på regelverket har blitt rettet opp i løpet av tilsynsprosessen (før foreløpig tilsynsrapport foreligger). Også på dette spørsmålet svarer et flertall av både kommunene som barnehagemyndighet og skoleeierne *ja* (Figur 29). I tillegg svarer en betydelig andel at dette *delvis* har forekommet. Sistnevnte kan sannsynligvis enten forstås som at *noen* brudd på regelverket har blitt rettet opp underveis, men ikke alle, eller som at arbeidet med å rette opp brudd på regelverket har blitt igangsatt

underveis i prosessen, men ikke ferdigstilt. Blant kommunene som barnehagemyndighet svarer en noe lavere andel *ja* enn blant skoleeierne. Det er også en noe lavere andel som svarer *delvis*.

Figur 29: Retting av brudd på regelverket i løpet av tilsynsprosessen



Nærmere analyser viser at offentlige skoleeiere (kommuner og fylkeskommuner) i noe større grad enn styreledere ved private skoler svarer at brudd på regelverket enten helt eller delvis har blitt rettet opp i løpet av tilsynsprosessen. Det er likevel ikke store forskjeller i svarfordelingen. Videre ser vi at det både blant de offentlige skoleeierne og blant kommunen som barnehagemyndighet er en viss forskjell i svarfordelingen basert på fylkestilhørighet. Det er imidlertid ikke samme tendenser for de to gruppene av tilsynsobjekter (skoleeiere og kommunen som barnehagemyndighet) når det gjelder svarfordelingen. Blant skoleeierne utmerker særlig Troms og Finnmark og Oslo og Viken seg som fylker der en høy andel av skoleeierne svarer *ja* på spørsmålet. Blant barnehagemyndighetene er det særlig Agder som har en høy andel kommuner som barnehagemyndighet som svarer *ja*. Samtidig er det blant barnehagemyndighetene også noen fylker der andelen kommuner som svarer *nei* er særlig høy, med mellom 31 og 36 prosent. Blant kommunen som barnehagemyndighet er dette Innlandet, Trøndelag og Vestland, mens det blant de offentlige skoleeierne ikke er noen fylker der mer enn 15 prosent av respondentene svarer *nei* på spørsmålet om det har forekommet at brudd på regelverk har blitt lukket i løpet av tilsynsprosessen.⁸³

Blant skoleeierne ser vi også at det er en større andel av de store kommunene (10 000 innbyggere eller mer) som svarer at det har forekommet at brudd på regelverket har blitt rettet opp i løpet av tilsynsprosessen (før foreløpig rapport), enn det er blant de små kommunene (under 10 000 innbyggere), med henholdsvis 71 og 52 prosent som svarer *ja*. Når det gjelder kommunen som barnehagemyndighet, er det ingen vesentlige forskjeller i svarfordelingen basert på kommunestørrelse.

Vi har ingen sikre opplysninger om hvorfor store kommuner i større grad enn de mindre lukker brudd underveis i prosessen. Imidlertid kan dette handle om at større kommuner oftere har en skolefaglig stab som kan bistå med fortløpende endringsarbeid. I tillegg har større kommuner oftere enn de små kommunene juridisk kompetanse i stab.

Også en stor andel av rektorene svarer at brudd på regelverket har blitt rettet opp i løpet av tilsynsprosessen (før foreløpig rapport foreligger). 48 prosent svarer at dette er tilfelle, mens 27 prosent svarer at det *delvis* er tilfelle. Svarfordelingen er nesten helt lik blant rektorer ved offentlige skoler og rektorer ved private skoler.

Respondentene opplyser i all hovedsak at retting av brudd på regelverket underveis i tilsynsprosessen har vært en direkte følge av tilsynet, selv om dette i mindre grad er tilfelle på opplæringsområdet enn på barnehageområdet. Blant skoleeierne svarer 49 prosent at rettingen av brudd enten *i svært stor grad* eller *i stor grad* har vært en følge av tilsynet, mens 68 prosent av representantene for lokal barnehagemyndighet svarer det samme. Blant skoleeierne er det hele 42 prosent som svarer at lukkingen av brudd på regelverket kun *i noen grad* var en følge av tilsynet.

⁸³ Vi gjør oppmerksom på at antall respondenter i de ulike embetene varierer. I embeter med få respondenter, vil hver enkelt respondent få store prosentvise utslag i sammenligningen. Sammenligninger på tvers av embeter må derfor tolkes med varsomhet.

En god del skoleeiere utdyper at bruddene som har blitt rettet opp, handler om ulike former for rutiner, prosedyrer og maler som ikke har inneholdt nødvendig informasjon. Det vises blant annet til ivaretagelse av eleven sin stemme i skolemiljø saker, mangler i maler for enkeltvedtak, manglende varslingsskjema i skolemiljø saker osv. Videre er det enkelte skoleeiere som kommenterer at tilsyn generelt bidrar til at kommunen selv blir mer oppmerksom på forhold som bør eller må forbedres. Eksempelene på typiske brudd som rettes opp underveis i tilsynet, bekreftes av rektorene. Også rektorene viser i stor grad til rutiner som har vært mangelfulle, innhold i enkeltvedtak og IOP, formaliteter i tilknytning til informasjon om rettigheter i henhold til opplæringsloven kapittel 9 A, dokumentasjon på ulike aktiviteter og praksis på enkelte områder mv. Samtidig peker noen respondenter på at det forekommer at skoleeier/skolen ikke er enig med tilsynsmyndigheten i enkelte av vurderingene, og hva som vurderes å være brudd på regelverket. Fra enkelte påpekes det også at endringene ofte handler om formaliteter og skriftliggjøring, og at det ikke nødvendigvis påvirker praksisen ved skolen/i kommunen.

På barnehageområdet vises det til lignende typer brudd som rettes opp underveis i tilsynet; flere viser til ordlyd og begrunnelser i enkeltvedtak, feil tolkning av regelverk, mangelfulle kommunale rutiner mv.

Selv om mange har erfaring med at man både kan bli oppmerksom på og lukke brudd på regelverket i løpet av tilsynsprosessen (før foreløpig rapport), svarer mer enn halvparten av skoleeierne, og nesten halvparten av barnehagemyndighetene, at brudd på regelverket som avdekkes i tilsyn primært lukkes *etter* endelig tilsynsrapport. En relativt høy andel (henholdsvis 44 og 38 prosent av respondentene) svarer imidlertid også at avdekkede brudd på regelverket i stor grad rettes *før* endelig tilsynsrapport. Blant rektorene er det litt under halvparten av respondentene som svarer at brudd på regelverket i hovedsak lukkes etter endelig tilsynsrapport, mens også blant rektorene er det en større andel som svarer at brudd i hovedsak lukkes *etter* endelig tilsynsrapport.

Fra et statsforvalterembete blir det vist til at man på opplæringsområdet har benyttet førveiledning aktivt, og at statsforvalteren registrerer at dette til tider fører til at tilsynsobjektet allerede er i gang med å lukke lovbrudd når undersøkelsesfasen av tilsynet starter. Dermed mener representantene for statsforvalteren at omfanget av avdekkede brudd er lavere enn det ville vært uten førveiledningen, og embetet har opplevd å få tilbakemeldinger fra Utdanningsdirektoratet med henvisning til at treffsikkerheten er for lav (se omtale av treffsikkerhet i kapittel 4.7). Det pekes samtidig på at man også på denne måten oppfyller formålet ved tilsynet, ved at det settes i gang et forbedringsarbeid som øker regeletterlevelsen og dermed bidrar til å sikre bedre tjenester til barn og unge. Likevel kommenteres det at man på barnehageområdet i samme embete har vært noe restriktiv med å tilby førveiledning, nettopp fordi man ikke ønsker at dette skal påvirke treffsikkerheten som rapporteres til Utdanningsdirektoratet (antall kontrollspørsmål sett opp mot antall brudd avdekket). Dette til tross for at ledere i embetet mener førveiledning er et effektivt virkemiddel med hensyn til læring og forståelse for regelverket, og dermed også en mulig forutsetning for at det settes i gang et hensiktsmessig endringsarbeid.

Tilsvarende erfaringer trekkes frem også av representanter for et annet embete, som arbeider med tilsyn på barnehageområdet. Det vises til at embetet begynte med regionvise regelverkssamlinger/formøter for noen år siden, i etterkant av noen tilsyn der de fant svært mange lovbrudd. Disse formøtene arrangeres før det åpnes tilsyn, og omfatter dermed flere kommuner enn de det føres tilsyn med. Også fra dette embetet vises det til en effekt i form av at forbedringsarbeid settes i gang i kommunene.

«Regionvise formøter har blitt tatt godt imot. Vi har fått mange positive tilbakemeldinger om god info, veiledning og forventningsavklaringer. Det har vært veldig stor oppslutning om formøtene, og kommunene ønsker mer av dette. Det har vært en stor suksess! Vi finner kanskje færre lovbrudd fordi forbedringsarbeidet settes i gang før vi åpner tilsyn, men læringen og kvaliteten blir god.»

Rådgiver med ansvar for tilsyn på barnehageområdet

Fra tilsynsobjektene vises det i intervju til relativt ulike erfaringer med hvorvidt forbedringsarbeid settes i gang allerede før tilsynet åpnes. Ifølge intervju settes det sjelden i gang forbedringsarbeid på et område fordi det fremgår av tilsynskalenderen at kommunen er valgt ut til tilsyn. Noen viser imidlertid til at tilsynet ofte omfatter kjente utfordringer, som kommunen gjennom sin internkontroll også har blitt oppmerksom på, og at det derfor settes igang et forbedringsarbeid før tilsynet åpnes. Andre viser til at de underveis i tilsynet ser mindre forhold som kan rettes opp umiddelbart, eller mellom foreløpig og endelig tilsynsrapport, men mange viser også til at det er etter endelig tilsynsrapport det største arbeidet med å rette opp bruddene foregår. Flere viser også til at dette handler om at det ofte er prosesser som tar tid. Rutiner og maler kan enkelt justeres, bemerkes det, men for

virkelig å oppnå endringer, må det jobbes over lengre tid med involvering av ansatte og implementering av en ny praksis.

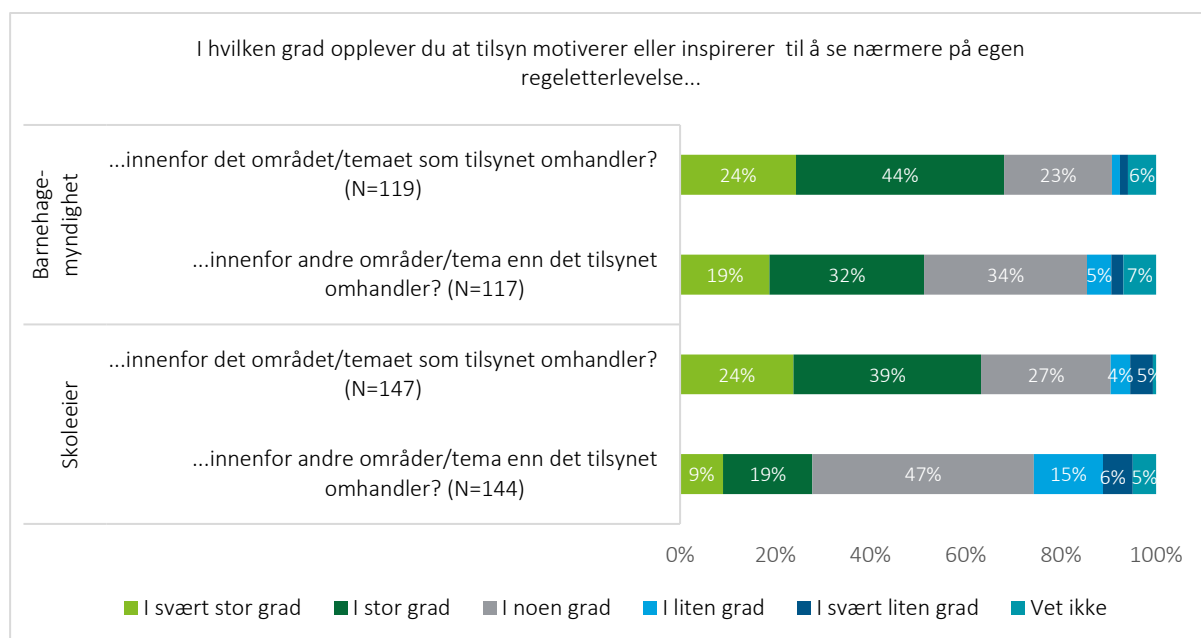
5.7.2. Tilsyn kan på ulike måter fungere som insentiv for å se nærmere på egen regeletterlevelse

I spørreundersøkelsen fikk tilsynsobjektene spørsmål om i hvilken grad de opplever at tilsyn *motiverer* eller *inspirerer* dem til å se nærmere på egen regeletterlevelse både innenfor det området/temaet som tilsynet omhandler, og innenfor andre områder/temaer enn det tilsynet omhandler. Vi ønsker med andre ord både å vite om respondentene gjør egne vurderinger av regelverket i løpet av prosessen, og om tilsyn har ringvirkninger ut over det konkrete temaet som er gjenstand for tilsyn. Her kan man også se for seg «forventningseffekter»: Det å få et varsel om tilsyn, eller ev. oppdage gjennom tilsynskalenderen at det skal komme tilsyn på et bestemt tema, kan føre til at man setter i gang prosesser for å rette opp feil og mangler og sikre en bedre praksis. Som nevnt over, er imidlertid dette en faktor det i svært liten grad vises til i intervju. Blant de intervjuede tilsynsobjektene synes det ikke å være vanlig å følge med på tilsynskalenderen for deretter å sette i gang et forbedringsarbeid i forkant av et tilsyn som kommer senere på året.

Skoleeierne og barnehagemyndighetenes svar går frem av Figur 30, og viser blant annet at mer enn 60 prosent av respondentene svarer at tilsyn enten *i svært stor grad* eller *i stor grad* inspirerer/motiverer til å se nærmere på egen regeletterlevelse innenfor det området/temaet som tilsynet omhandler. Spesielt når det gjelder skoleeierne, svarer en betydelig mindre andel (28 prosent) at dette også er tilfelle for *andre områder/tema* enn det tilsynet omhandler. Nesten like stor andel av skoleeierne (21 prosent) svarer tvert imot at de i *liten* eller *svært liten* grad opplever at tilsyn motiverer eller inspirerer til å se nærmere på egen regeletterlevelse innenfor andre tema enn det tilsynet omhandler. Det er med andre ord primært innenfor temaet det føres tilsyn med, at skoleeierne mener tilsyn motiverer eller inspirerer til å se nærmere på egen regeletterlevelse.

Kommunene som barnehagemyndighet opplever i enda større grad enn skoleeierne at tilsyn enten *i svært stor grad* eller *i stor grad* motiverer eller inspirerer til å se nærmere på egen regeletterlevelse på det området som tilsynet omhandler. Andelen som opplever at tilsyn motiverer til å se nærmere på egen regeletterlevelse også innenfor andre områder eller tema, er betydelig lavere også her, men likevel klart større enn blant skoleeierne. Andelen som svarer at tilsyn enten i *liten* eller *svært liten* grad motiverer til å se nærmere på egen regeletterlevelse, er svært lav blant kommunene som barnehagemyndighet.

Figur 30: Motivasjon for å se nærmere på egen regeletterlevelse. Skoleeier og barnehagemyndighet



Nærmere analyser viser en god del forskjeller i svarfordelingen basert på kommunenes fylkestilhørighet. Dette gjelder både for skoleeiere og kommunale barnehagemyndigheter. Videre mener styrelederne ved private skoler i langt større grad enn offentlige skoleeiere at tilsyn inspirerer eller motiverer til å se på egen regeletterlevelse også innenfor *andre områder* enn det tilsynet omhandler.

Rektorene har fått tilsvarende spørsmål, og har en svarfordeling på begge spørsmålene som er relativt lik skoleeierne. Det er likevel en litt større andel av rektorene som opplever at tilsyn inspirerer eller motiverer også

til å se nærmere på egen regeletterlevelse innenfor *andre områder* enn det tilsynet omhandler. Videre opplever rektorer ved private skoler i større grad enn rektorer ved offentlige skoler både at tilsyn motiverer til å se nærmere på egen regeletterlevelse på det området tilsynet omhandler, og på andre områder.

I fritekst utdyper mange av respondentene hva det er med tilsyn som motiverer eller inspirerer til å se nærmere på egen regeletterlevelse. Respondentene viser i hovedsak til et ønske om å etterleve regelverket, og om å yte gode tjenester, og det vises til at et viktig moment er at det i forbindelse med tilsyn settes av tid til å vurdere egen praksis. I tillegg viser mange til økt kjennskap til regelverket og de krav som følger av det, som en sentral faktor. Flere viser også til at det i seg selv er motiverende å få en vurdering fra en tredjepart, slik at forbedringsområder blir påpekt, og det er en del respondenter som viser til at de motiveres av god veiledning da dette hjelper dem å gjøre vurderinger av egen praksis. Samtidig er det også enkelte skoleeiere og rektorer som forklarer at motivasjonen til å se nærmere på egen regeletterlevelse springer ut av «frykt» heller enn inspirasjon, og at det er risikoen for kritikk som er «motiverende». Fra en av de kommunale barnehagemyndighetene pekes det også på at ovenfra-og-ned-holdningene man opplever i tilsyn, heller virker demotiverende enn motiverende på kommunens forbedringsarbeid, mens det på en annen side er en rektor som viser til at den gode dialogen med tilsynsmyndigheten, og respekten de viste for skolen, er motiverende i seg selv. Med andre ord vises det til svært ulike erfaringer, og dermed også svært ulike faktorer som kan motivere eller inspirere til å se nærmere på egen regeletterlevelse.

Tilsynsobjektene fikk også spørsmål om de opplever at det er forhold (enten knyttet til selve tilsynet, eller andre forhold) som kan bidra til å *svekke* skoleeier/skolens eller kommunen som barnehagemyndighet sin motivasjon eller inspirasjon til å se nærmere på egen regeletterlevelse. Et klart flertall av de lokale barnehagemyndighetene (60 prosent) svarer *nei* på dette spørsmålet. Denne andelen er betydelig lavere blant skoleeierne (48 prosent), og blant skoleeierne mener rundt en fjerdedel av respondentene at det *delvis* er noen slike forhold som bidrar til å *svekke* motivasjonen eller inspirasjonen. Det er imidlertid forskjell på svarene til de offentlige skoleeierne på den ene siden, og styreledere for private skoler på den andre siden. Styrelederne svarer i betydelig større grad enn de offentlige skoleeierne at det *ikke* er noe som bidrar til å *svekke* motivasjonen eller inspirasjonen til å se nærmere på egen regeletterlevelse. 64 prosent av styrelederne svarer *nei*, mot 43 prosent av de offentlige skoleeierne.

Igjen er det også forskjeller på svarfordelingen, avhengig på tilsynsobjektens fylkestilhørighet. Når det gjelder de offentlige skoleeierne er det for eksempel mellom null og 63 prosent av respondentene i de enkelte fylkene som svarer *ja* på spørsmålet om det er noe som kan bidra til å *svekke* motivasjonen til å se nærmere på egen regeletterlevelse. Tilsvarende er det mellom 33 og 100 prosent som svarer *nei* på dette spørsmålet. En del respondenter opplever at statsforvalter kun setter søkelys på å avdekke feil og mangler, og tar ikke hensyn til alt som er i orden, noe som kan virke demotiverende for tilsynsobjektet. Videre er det flere som påpeker at mangel på veiledning underveis og i etterkant av tilsynet, en opplevelse av en ovenfra-og-ned-holdning fra statsforvalters side, samt manglende dialog mellom statsforvalter og tilsynsobjektet kan virke demotiverende. Også statsforvalters kompetanse, og da særlig manglende kompetanse fra praksisfeltet, eller manglende barnehagefaglig eller skolefaglig kompetanse, fremheves som noe som kan virke demotiverende. Andre faktorer som trekkes frem som demotiverende er:

- For omfattende tilsyn
- For mange tilsyn på én gang/på kort tid
- Manglende ressurser til å følge opp tilsyn fra kommunens side
- For stort fokus på formalkrav
- Manglende forståelse for pålegg som blir gitt, fordi disse oppleves å være svakt fundert i regelverket
- For stort fokus på kontroll fremfor læring fra statsforvalters side

Mange av disse faktorene vil vi komme tilbake til i kapittel 6, der vi ser nærmere på forhold som henholdsvis fremmer eller hemmer læring og varige endringer i praksis med bakgrunn i tilsyn.

5.8. Oppsummering og vurdering

I dette kapittelet har vi sett på noen sentrale føringer for tilsynsprosessen som er gitt gjennom Metodehåndboken. Undersøkelsen viser at statsforvalterne i all hovedsak opplever at Metodehåndboken er nyttig, og at den gir tilstrekkelig rom for fleksibilitet i gjennomføringen av tilsyn. Metodehåndboken deler tilsynene inn i tre ulike faser, med tilhørende aktiviteter. I intervju gir statsforvalterne i mange tilfeller uttrykk for at alle fasene er like viktige, men spørreundersøkelsen viser likevel at det er avslutningsfasen som fremheves som aller viktigst med tanke på å oppnå læring hos tilsynsobjektet. Dette kan henge sammen med at det er i denne fasen eventuelle brudd lukkes. Samtidig er vektleggingen av *avslutningsfasen* interessant i lys av hvordan enkelte representanter for

statsforvalterne i intervju henviser til viktigheten av de tidlige møtearenaene i et tilsyn, og dialogen man har i de tidligere fasene, for å bidra til læring og endringer gjennom tilsyn.

Vektleggingen av avslutningsfasen kan indikere at det er en relativt omforent oppfatning at rapporten og dialogen rundt denne, samt selve lukkeprosessen, har en svært sentral funksjon med tanke på å bidra til læring, mens effektene av blant annet dialogen tidligere i tilsynet heller har effekt i form av å *legge til rette* for gode prosesser i avslutningsfasen.

Vi merker oss også at de ulike møtearenaene som omtales i Metodehåndboken, benyttes i ulik grad i forbindelse med tilsyn, til tross for at mange viser til disse som sentrale arenaer for å legge til rette for dialog mellom tilsynsobjekt og tilsynsmyndighet. Det kan blant annet nevnes at Utdanningsdirektoratet i sine tilsyn med private skoler ikke har praksis for å ha verken formøter eller sluttmøter. Åpningsmøter i forbindelse med stedlige tilsyn har imidlertid blitt arrangert også av Utdanningsdirektoratet.

Selv om de ulike møtene i prinsippet kan arrangeres både i skriftlige og i stedlige tilsyn, hører det til sjeldenhetene at man har møter mellom tilsynsobjekt og tilsynsmyndighet i skriftlige tilsyn. I undersøkelsen ser vi svært få eksempler på at det vises til erfaringer med skriftlige tilsyn der det har blitt holdt enten formøte, åpningsmøte eller sluttmøte. I tilfeller der dette har skjedd, har det imidlertid blitt opplevd som positivt av tilsynsobjektet, og som et element som har bidratt til å styrke tilsynet. Fra mange tilsynsobjekter gis det gjennom intervju uttrykk for at det er uheldig at tilsynsprosesser tidvis er utelukkende skriftlige, og det gis uttrykk for en oppfatning om at dette svekker både læringen av tilsyn og effektene i form av varige endringer i praksis og bedre tjenester til barn og unge. Vi merker oss også at sluttmøte ikke alltid tilbys fra statsforvalterens side, og at man til dels overlater til skoleeier/kommunal barnehagemyndighet å ta initiativ til et sluttmøte. Samtidig merker vi oss at mange tilsynsobjekter viser til sluttmøtet som svært viktig, og mener at statsforvalter bør ta initiativ til et slikt møte.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen, er det Deloitte sin vurdering at man bør se nærmere på praksisen rundt bruk av ulike møter i tilsynsprosessen, da dette av mange anses som viktige arenaer for å forankre tilsynsprosessen og formålet, formidle informasjon og gjøre avklaringer som er sentralt for læringsprosessen. Selv om det kanskje ikke alltid vil være nødvendig med et sluttmøte, synes ikke tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt å ha en felles oppfatning om når et slikt møte er nødvendig eller formålstjenlig. Vi mener derfor det bør etableres rutiner for å informere tydelig om muligheten til et slikt møte, også i tilfeller der statsforvalteren selv ikke mener det er absolutt nødvendig med sluttmøte. Dersom et møte kan bidra til å tydeliggjøre krav og forventninger, og gjøre avklaringer og gi retning til tilsynsobjektets videre arbeid, er det mulig at det er hensiktsmessig å ha et møte selv om det ikke vurderes som absolutt nødvendig. I mange tilfeller kan det også være tilstrekkelig med et digitalt møte, selv om flere peker på at dette ikke er en fullgod erstatning for fysiske møter. Vi ser videre ingen grunn til at det skal være en annen praksis i Utdanningsdirektoratets tilsyn med private skoler enn i statsforvalternes tilsyn med kommunene. Også de private skolene viser i mange tilfeller til ønske om og behov for møtearenaer i tilsynsprosessen, og med mulighet for økt bruk av digitale møter mener vi at Utdanningsdirektoratet bør revurdere sin praksis på dette området.

Vi merker oss videre at det henvises til en del ulike møtepunkt mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt i tidlig fase av tilsynet eller i forkant av åpning av tilsyn, og at ulike betegnelser brukes for å omtale disse, i tillegg til at det synes å være etablert til dels svært ulik praksis på tvers av embedene. Vi mener det bør legges til rette for erfaringsutveksling på tvers av embedene, for i størst mulig grad å etablere en beste praksis på dette området. I tillegg bør det vurderes hvorvidt det er tilstrekkelig at Metodehåndboken omtaler formøte og åpningsmøte, eller om tilsynsmyndighetene har erfaring også med andre møtepunkt som kan være nyttige å inkludere som mulige aktiviteter i forbindelse med tilsyn. For eksempel synes førveiledning å være en aktivitet som enkelte vurderer som svært nyttig med tanke på læring og endring. I denne forbindelse viser vi til vår vurdering i kapittel 4, der vi peker på at representanter for statsforvalter vegrer seg for å bruke førveiledning fordi dette kan redusere antall brudd som avdekkes i tilsynet, og dermed også medføre en reduksjon i treffsikkerheten slik den måles per i dag. Dette mener vi er en uheldig konsekvens av hvordan treffsikkerhet i tilsyn måles per i dag, og sett i lys av viktigheten av møtepunkt og dialog som kommer frem i dette kapittelet, vil vi understreke vår vurdering av at Utdanningsdirektoratet bør se nærmere på disse forholdene, og sikre at man benytter virkemidler som har effekt med tanke på å oppnå læring og varige endringer av praksis, også når dette innebærer en lavere andel kontrollspørsmål med brudd.

Som en del av Utdanningsdirektoratets og statsforvalternes forbedringsarbeid når det gjelder tilsyn, mener vi det bør etableres systemer for evaluering av tilsynsarbeidet og det enkelte gjennomførte tilsyn. Gjennom systematisk å etterspørre tilbakemeldinger fra tilsynsobjektene, vil mange av tilbakemeldingene og erfaringene som fremkommer i denne rapporten kunne rettes direkte mot tilsynsmyndigheten og benyttes inn i et kontinuerlig

forbedringsarbeid. Vi ser også eksempler på at det arbeides med å strukturere og systematisere disse prosessene, men per i dag synes likevel langt de fleste statsforvalterne, samt Utdanningsdirektoratet, å ha en lite systematisk tilnærming til evaluering av eget tilsynsarbeid. Dette mener vi er et vesentlig forbedringspunkt. Det kan med fordel også tilrettelegges for like eller lignende systemer på tvers av tilsynsmyndighetene, som kan gjøre det mulig å se erfaringer og tilbakemeldinger på tvers.

Til slutt i dette kapitlet har vi sett at tilsyn i stor grad bidrar til at tilsynsobjektene reflekterer over egen regeletterlevelse underveis i prosessen, og setter i gang forbedringsarbeid før foreløpig tilsynsrapport foreligger. I denne sammenheng mener vi det er viktig å rette oppmerksomhet mot hva som er de ønskede effektene av tilsyn, og arbeide for å styrke prosesser som legger til rette for at tilsynsobjektene får en økt bevissthet om regelverk og egen regeletterlevelse, samt setter i gang forbedringsarbeid underveis i tilsynsprosessen.

I neste kapittel knytter vi de ulike erfaringene fra gjennomføringen av tilsyn ytterligere opp mot virkningene av tilsyn, og ser blant annet på hvilke faktorer som oppleves å henholdsvis fremme eller hindre læring og varige endringer.

6. Læring og effekter av tilsyn

Hvordan virker egentlig tilsyn? Det finnes i liten grad informasjon om hvorvidt tilsyn fører til varige endringer i praksisen hos tilsynsobjektene, og hvorvidt man faktisk oppnår økt regeletterlevelse gjennom tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet. I dette kapitlet ser vi at det er en rekke faktorer som kan henholdsvis fremme eller hindre læring og varige endringer som følge av tilsyn, og at det dermed er flere forutsetninger som bør være på plass for at tilsyn skal ha ønskede effekter. Vi ser også at tilsyn kan synes å ha en viss effekt på andelen elever som oppgir i Elevundersøkelsen at de mobbes, men at det er ikke mulig å trekke sikre konklusjoner.

6.1. Innledning

I oppdraget til statsforvalterne er det en uttrykt forventning om at tilsyn skal bidra til læring og forbedring. Dette fremgår av tildelingsbrevets mål for 2022, som et mål som gjelder for alle statsforvalterens tilsyn med kommunene – på alle områder.⁸⁴ Tilsvarende mål fremgår også av oppdraget for 2021. I sin årsrapportering må statsforvalterne beskrive hva som er gjort for å fremme og formidle læring hos kommunene i tilsynene som er gjennomført.⁸⁵ Læring er dermed ansett som viktig for å bidra til en forbedret praksis, som igjen skal føre til økt regeletterlevelse og bedre tjenester.

Samtidig foreligger det i liten grad dokumentasjon på virkninger av tilsyn, ut over det umiddelbare arbeidet som igangsettes for å sørge for lukking av tilsynet. I dette kapitlet ser vi derfor nærmere på opplevde effekter av tilsyn, i form av læring og endret praksis. Videre legger vi vekt på å undersøke hvilke forhold knyttet til tilsyn det er som fremmer, og hvilke faktorer som eventuelt hindrer, læring og endringer som følge av tilsyn. I denne forbindelse undersøker vi også forholdet mellom tilsyn og andre av statsforvalterens virkemidler, og spør blant annet tilsynsobjektene hvilken merverdi de opplever at tilsyn gir, som ikke de andre virkemidlene gir.

Til slutt i dette kapitlet presenterer vi også funn fra effektanalysen av utfallsmål som er gjennomført som del av evalueringen, og drøfter hvorvidt det er mulig å identifisere tydelige effekter av tilsyn.

Sentrale problemstillinger som er utgangspunkt for temaene som drøftes i dette kapitlet, er oppsummert i tabellen under.

Tabell 12: Problemstillinger som besvares i kapittel 6 – Læring og effekter av tilsyn

Problemstilling	Operasjonalisering
I hvilken grad og hvordan bidrar tilsyn til læring og varige endringer i praksis?	Sentralt i denne forbindelse er blant annet tilsynsobjektene erfaringer når det gjelder læring av tilsyn, og hvilke aktiviteter det ev. er som bidrar til læring og varige endringer. For å belyse læring av tilsyn, går vi også nærmere inn på hvilke faktorer både tilsynsobjektene og tilsynsmyndighetene opplever henholdsvis fremmer og hindrer læring og varige endringer som et resultat av tilsyn. Læringseffekten ses også opp mot andre virkemidler, som for eksempel veiledning.

⁸⁴ Avsnitt 3.2.1.3 Tilsyn skal være samordnet, målrettet og medvirke til læring og forbedring, pkt. 3.2.1.3.3

⁸⁵ Tildelingsbrev 2022. kapittel 3 Mål for 2022, avsnitt 3.2.1 Tverrsektorielle delmål.

I hvilken grad er det mulig å identifisere sammenhenger mellom endringer i utfallsmål i etterkant av gjennomført tilsyn?

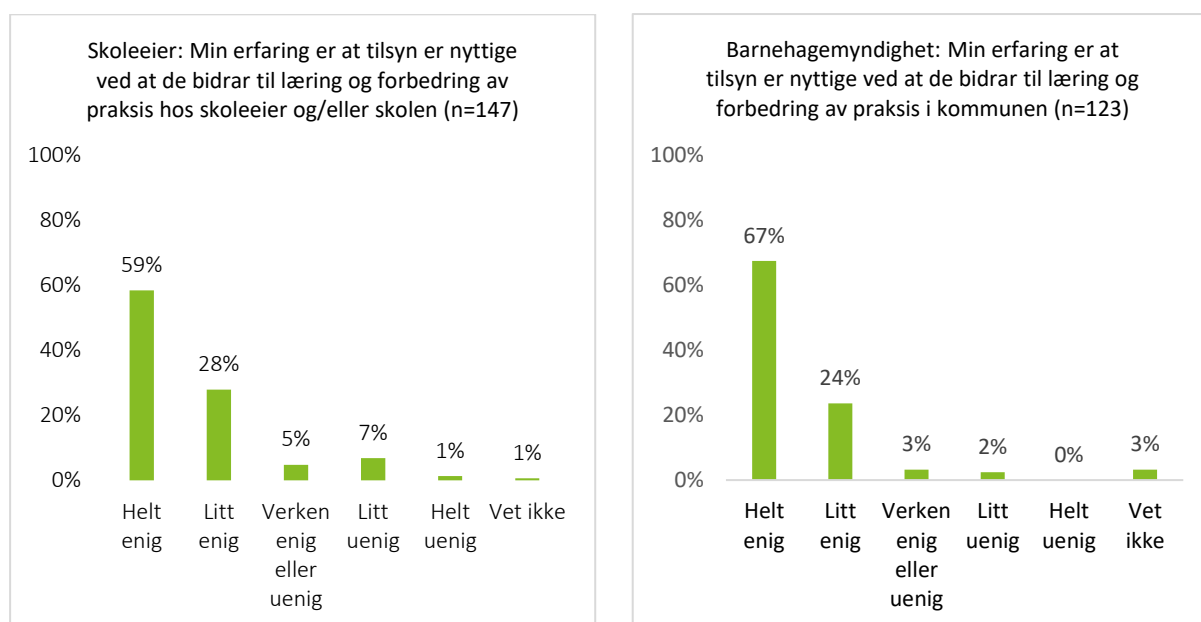
For å undersøke denne problemstillingen gjør vi analyser av resultater i elevundersøkelsen over flere år, sett i forhold til gjennomførte tilsyn innenfor tema skolemiljø. Vi undersøker om utviklingen på indikatorene for mobbing er ulik for skoler der det har vært gjennomført tilsyn, sett opp mot skoler der det ikke har vært tilsyn.

I neste delkapittel går vi først nærmere inn på tilsynsobjektene erfaringer med tilsyn, og hvorvidt og hvordan de som er gjenstand for tilsyn opplever at tilsyn virker, før vi deretter går nærmere inn på faktorer som henholdsvis fremmer og hemmer læring og varige endringer som et resultat av tilsyn.

6.2. Tilsyn oppleves i stor grad å bidra til læring og forbedring av praksis

Tilsynsobjektene opplever i stor grad tilsyn som nyttige, ved at de bidrar til læring og forbedring av praksis. I spørreundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med evalueringen, svarer hele 67 prosent av kommunene som barnehagemyndighet at de er *helt enige* i en påstand om tilsynenes nytteverdi (Figur 31). Andelen blant skoleeierne er noe lavere, men også her er et flertall *helt enig* i påstanden om at tilsyn er nyttige ved at de bidrar til læring og forbedring. Det er kun en svært liten andel respondenter som gir uttrykk for å være *u enig* i påstanden.

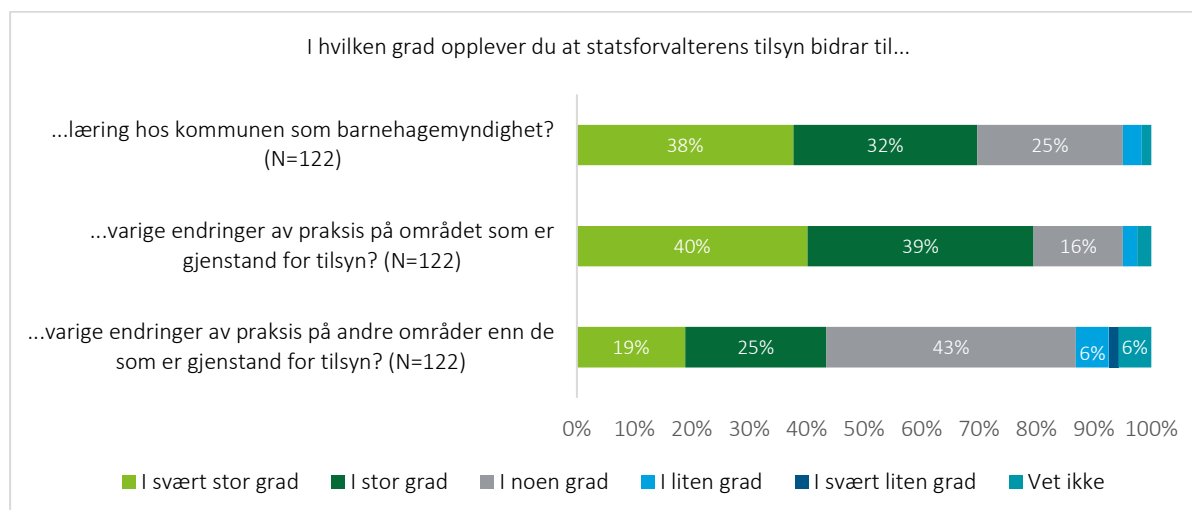
Figur 31: Nytteverdi av tilsyn. Skoleeier og kommunal barnehagemyndighet



Blant rektorene er det en noe mindre andel (45 prosent) som er *helt enige* i tilsvarende påstand, mens 38 prosent er *litt enige*. Svarfordelingen er ganske lik for rektorer ved private skoler og rektorer ved offentlige skoler, med det unntak at det er en større andel på de private skolene som svarer at de er *litt enige*, og tilsvarende færre som svarer at de er *u enig* i påstanden.

Videre har tilsynsobjektene blitt stilt noen spørsmål for å identifisere læringens rekkevidde. Spørsmålene handler om hvorvidt enheten som er gjenstand for tilsynet lærer av det, hvorvidt tilsyn bidrar til varige endringer av praksis på området som er gjenstand for tilsyn, og hvorvidt tilsyn bidrar til varige endringer av praksis på *andre* områder. Et klart flertall av de kommunale barnehagemyndighetene mener at tilsyn bidrar til læring, og en enda større andel mener tilsyn bidrar til varige endringer på området som er gjenstand for tilsyn. Når det gjelder varige endringer på *andre* områder, er det en betydelig lavere andel som mener at dette i *svært stor grad* eller i *stor grad* er tilfelle, men det er likevel mer enn 40 prosent som mener at tilsyn har effekt ut over området som er gjenstand for tilsyn. Figur 32 viser kommunal barnehagemyndighet sine svar.

Figur 32: Læring og varige endringer som følge av tilsyn. Barnehagemyndighet

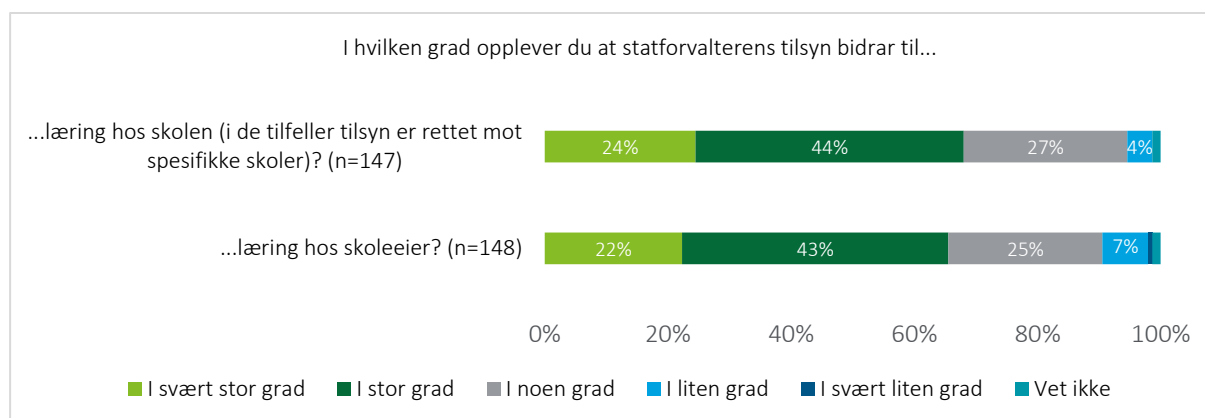


Også skoleeierne fikk spørsmål om i hvilken grad de opplever at statsforvalterens tilsyn bidrar til varige endringer av praksis på henholdsvis området som er gjenstand for tilsyn, eller på andre områder. Svarfordelingen avviker noe fra kommunale barnehagemyndigheters svarfordeling, ved at en lavere andel av skoleeierne svarer at tilsyn i *svært stor grad* bidrar til varige endringer på området som er gjenstand for tilsyn. Et klart flertall også av skoleeierne svarer likevel positivt på dette spørsmålet. I likhet med de kommunale barnehagemyndighetene, mener også skoleeierne at tilsyn i betydelig mindre grad bidrar til varige endringer på *andre* områder. Blant skoleeierne svarer hele 19 prosent at dette i *liten grad* er tilfelle.⁸⁶

Rektorene har fått tilsvarende spørsmål, og har en svarfordeling som er svært lik skoleeierne. Det er heller ikke vesentlige forskjeller i svarfordelingen til rektorer ved private skoler og rektorer ved offentlige skoler.

Skoleeierne og rektorene har i tillegg fått et litt annet spørsmål, som handler om hvorvidt tilsyn bidrar til læring hos henholdsvis skoleeier og hos skolen. Rektorene har kun fått spørsmål om læring hos skolen, mens skoleeier har blitt stilt begge spørsmålene. Svarene, som går frem av Figur 33, viser at skoleeierne i stor grad opplever at tilsyn bidrar til læring, og læringseffekten oppleves å være omtrent den samme hos skoleeier og på skolen. Sett i forhold til barnehagemyndighetenes svar, ser vi at sistnevnte i større grad enn skoleeierne opplever at tilsyn i *svært stor grad* bidrar til læring.

Figur 33: Oppfatninger av om tilsyn bidrar til læring hos skoleeier og hos skolen. Skoleeier



Både for skoleeierne og kommunene som barnehagemyndighet er det noe variasjon i svarfordelingen avhengig av fylkestilhørighet. Videre er det en større andel av de offentlige skoleeierne enn av styreledere for private skoler, som svarer at tilsyn i *svært stor grad* eller *stor grad* bidrar til læring.

⁸⁶ Se Figur 54 i vedlegg 1.

Rektorene selv mener i noe mindre grad enn skoleeierne at tilsyn bidrar til læring hos skolen (21 prosent av rektorene svarer at dette *i svært stor grad* er tilfelle, mens 34 prosent svarer at det *i stor grad* er tilfelle). Det er kun minimale forskjeller i svarfordelingen mellom rektorer ved private skoler og rektorer ved offentlige skoler.

I intervju med kommunale barnehagemyndigheter blir det gjennomgående vist til at de opplever at tilsyn bidrar til læring, selv om enkelte også kommenterer at læringseffekten beror på hva statsforvalter fører tilsyn med. Eksempelvis blir det vist til at det kan være noe begrenset utbytte i form av varige endringer dersom tilsynet dekker et smalt felt der det skjer regelverksendringer. Noen viser til at de gjerne skulle sett at statsforvalter gjennomførte flere tilsyn, da de opplever at læringsverdien er god. Det blir blant annet vist til at tilsyn øker lovforståelsen. Andre kommenterer at tilsyn er avgjørende for å komme i gang med ting, at det blir et «spark bak».

Flere rektorer ved kommunale grunnskoler gir også i intervju uttrykk for at tilsyn bidrar til læring, og gir eksempler på at det er gjort konkrete endringer både i system og rutiner etter gjennomførte tilsyn. Samtidig er det noen som opplever at tilsyn i liten grad bidrar til læring, og enkelte som gir uttrykk for til dels negative erfaringer med tilsyn. Noen kommenterer også at tilsyn ikke nødvendigvis bidrar til læring på tvers av skoler, og henviser til at dette er noe skoleeier må ta ansvar for. I intervju med noen statsforvalterembeter blir det kommentert at det varierer i hvilken grad skoleeier er koblet på i tilsynene, og at man kanskje burde stille tydeligere forventninger til involvering av skoleeiersiden for å sikre tilstrekkelig forankring og for å bidra til at tilsyn kan benyttes til læring i kommunen ut over den enkelte skole som eventuelt har hatt tilsyn. Enkelte rektorer kommenterer videre at avgrensning/smalning av tema kan være hensiktsmessig for at skolene skal klare å lære av tilsyn, og viser til konkrete erfaringer med både større og mindre tilsyn der det oppleves at det har vært enklere å få til endringer på mer avgrensede tema.

Også de fylkeskommunale rektorene er litt delt i oppfatningen av hvilken læringsverdi tilsynene har. Selv om flere viser til at tilsyn har ført til endringer, blir det også kommentert at tilsyn er ressurskrevende både for skolen og for statsforvalter, og at i noen tilfeller kan kanskje ressursene til statsforvalter benyttes mer effektivt på andre måter.

Flere av rektorene ved private skoler som er intervjuet, viser til at de opplever at tilsyn bidrar til læring, men også her er det noe ulike oppfatninger rundt læringseffekten og hva som fremmer og hindrer læring. Faktorer som oppleves viktige for å fremme læring omtales nærmere under.

Når det gjelder representanter for skoleeier, både fylkeskommunale, private og kommunale, er det også i denne gruppen noe variasjon. Flere er tydelige på at de opplever at det er mye læring i tilsyn, men det er også noen som opplever at læringsverdien er begrenset eller påvirket av forhold knyttet til blant annet gjennomføringen av tilsynet og til kompetansen hos tilsynsmyndigheten. Enkelte viser også til at de har vært uenige i konklusjonene fra tilsynet.

6.3. Enkelte faktorer fremheves som særlig viktige for å fremme læring av tilsyn

I intervju peker både tilsynsobjektene og tilsynsmyndighetene på en rekke faktorer som oppleves å være viktige for å fremme læring av tilsyn, og derigjennom også bidra til at et forbedringsarbeid settes i gang. Fravær av disse faktorene fremheves på den annen side som mulige hindringer for læring og for at tilsyn skal kunne virke i samsvar med formålet. I denne sammenheng henviser respondentene til *formålet med tilsyn* som det å sikre regeletterlevelse og gode tjenester, og ikke utelukkende som å avdekke brudd på regelverket.

Flere av de intervjuede tilsynsobjektene trekker frem at de har positive erfaringer med tilsyn og at tilsyn er viktig for læring og utvikling, samt at de har fått god veiledning gjennom hele tilsynet. Samtidig nevner endel at tilsynene oppleves som for omfattende, at de er stressende og utgjør en stor belastning, at de fører til kapasitetsutfordringer, at veiledning burde vært et alternativt til tilsyn og at statsforvalter gir kommunen knappe frister når noe skal svares ut skriftlig. Det er også enkelte som mener statsforvalter mangler kompetanse på praksisfeltet og som etterspør mer skolefaglig kompetanse hos statsforvalter for å sikre bedre kommunikasjon og mer treffsikre vurderinger. Noen trekker frem at mer informasjon om og presisering av uklart regelverk ville kunne effektivisere tilsynsarbeidet og sikre bedre regeletterlevelse. Vi kommer nærmere inn på disse ulike faktorene som oppleves å påvirke virkningen av tilsyn nedenfor.

6.3.1. Viktigheten av dialog mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt

En stor andel av tilsynsobjektene vektlegger i intervju *dialogen* med tilsynsmyndigheten som en faktor som er viktig for å bidra til læring og forbedring.

Ledergruppen på barnehage- og opplæringsområdet i et av de store statsforvalterembetene viser til at tilsyn virker best når kommunedirektøren er med i åpningsmøtet, og de klarer å få en god dialog og få kommunedirektøren «med på laget». Dersom en kommune møter statsforvalteren med «piggene ute» blir det en krevende prosess, påpekes det, så embetet sin tilnærming for å skape en god relasjon anses som veldig viktig. Dialogen innledningsvis i tilsynet fremheves i den forbindelse som særlig viktig for å lykkes med tilsyn. Samtidig er det ikke alltid kommunedirektør er med på åpningsmøtet, selv om dette opplyses å være en klar fordel for å forankre tilsynsprosessen godt.

«En viktig faktor er å gjøre tilsynene relevant for kommunen, slik at de forstår viktigheten av tilsynet. Videre er det viktig at vi klarer å presentere oss mer som en samarbeidspartner enn en kontrollør, selv om vi prøver å finne feil. Internkontroll er for eksempel krevende. Vi må da ikke være så detaljert at vi «kastes ut med badevannet». Kommunen må oppleve oss som en samarbeidspartner.»

Ledergruppen på barnehage- og opplæringsområdet i et statsforvalterembete

Også mange skoleeiere nevner viktigheten av en god og konstruktiv dialog. En kommunal skoleeier viser for eksempel til at kommunen er en lærende organisasjon, og at det er risiko for at skolene får «piggene ut» dersom det kun er fokus på avvik og det negative. Viktigheten av god dialog og en pedagogisk tilnærming fra statsforvalters side presiseres i denne forbindelse. En annen skoleeier påpeker også viktigheten av dialog for å bidra til læring hos den som blir utsatt for tilsyn. Samtidig legger vedkommende til at et vellykket tilsyn krever at det er vilje til læring og utvikling også hos *tilsynsobjektet*. Flere henviser også til at dialogen mellom partene må omhandle bakgrunnen for at det er åpnet tilsyn. For å ha fokus på læring og forbedring, er det viktig å forstå konteksten, blir det påpekt – tilsynsobjektet må blant annet forstå hvorfor det blir ført tilsyn. Dette handler blant annet om å ha en felles virkelighetsforståelse, og et utgangspunkt for det videre arbeidet. En del tilsynsobjekter peker på ulike møter i forbindelse med tilsyn som nyttige, og at både oppstartsmøte og slutt møte kan bidra til at det etableres en felles forståelse i tillegg til at det er en viktig arena for å formidle informasjon og opprette dialog mellom partene.

En av de som jobber med tilsyn på opplæringsområdet i et statsforvalterembete, viser til at vedkommende pleier å ringe rektor på skolen det føres tilsyn med, et visst antall dager etter at åpningsbrevet er sendt. Vedkommende har erfart at dette fungerer veldig godt. Det handler primært om å få en god dialog med rektor. I tillegg dreier det seg om å gi tilsynsobjektet trygghet, og skape tillitt. Det påpekes at det er viktig å signalisere at statsforvalteren ikke kommer for å «ta noen», men for å bidra til forbedring. Videre pekes det på at det blant tilsynslederne i embetet er ulikt hvorvidt man prioriterer å ta en slik telefonsamtale, og at det ikke er noen felles rutine for dette. Samtidig vises det til at det er behov for å «samle troppene litt», og få en felles tilnærming til hele prosessen. Det er i den forbindelse utarbeidet en kronologisk liste med ulike aktiviteter tilsynsleder bør ta ansvar for, som skulle tas opp blant tilsynslederne i embetet rett etter intervjuetidspunktet.

6.3.2. Veiledning er viktig for mange av tilsynsobjektene

Flere viser til viktigheten av *veiledning*, og det pekes særlig på veiledning om regelverket og forståelsen av dette. Hos statsforvalterne er det flere som gir uttrykk for at de har god erfaring med å kombinere tilsyn og veiledning, og mener at veiledning er viktig for å oppnå en god læringseffekt. I tillegg peker enkelte på at det er viktig at tilsynsobjektet blir fulgt opp etter tilsynet for å sikre at tilsynet bidrar til varig endring. Samtidig er det også representanter fra statsforvalterne som gir tydelig uttrykk for at det er begrenset rom for veiledning i forbindelse med et tilsyn. Blant annet vises det til at Utdanningsdirektoratet er veldig tydelige på at dersom det er åpnet tilsyn, skal man ikke drive veiledning.

«Tilsyn er IKKE veiledning. Da er vi kontrollør. I et eventuelt formøte kan vi veilede om selve tilsynsprosessen, men ikke om tilsynstemaet.»

Ansatte som jobber med tilsyn på opplæringsområdet

Det er en god del tilsynsobjekter som peker på frustrasjon knyttet til manglende veiledning i forbindelse med tilsyn. Mange skoleeiere trekker frem at større grad av veiledning og oppfølging gjennom hele tilsynsprosessen, og mer spesifikt veiledning til å tolke regelverket, er viktig for å sikre læring hos skole og skoleeier. Samtidig mener en rekke skoleeiere at god og åpen dialog mellom statsforvalter og skoleeier i seg selv er viktig i læringsprosessen, og noen trekker frem at et åpningsmøte med god informasjon om innholdet i tilsynet og et avslutningsmøte med oppfølging av rapporten er viktig, da det blant annet skaper en felles forståelse mellom statsforvalter, skoleeiere og andre involverte. Selv om mange er opptatt av veiledning, er det også en del skoleeiere som viser til utfordringer

med hensyn til statsforvalters kompetanse, og statsforvalters mulighet til å bidra med god veiledning. Spørsmålet om kompetanse kommer vi tilbake til nedenfor.

Blant barnehagemyndighetene pekes det også på veiledning fra statsforvalteren når det gjelder rolleforståelse, og skillet mellom det å være barnehageeier og det å være lokal barnehagemyndighet, kan bidra til å fremme læring og endring. Også fra mange av statsforvalterne henvises det til at dette er et krevende område for mange kommuner, særlig de små, og at det her kan være behov for en god del oppfølging fra statsforvalters side.

6.3.3. Viktigheten av tillit fremheves av mange tilsynsobjekter

Tillit fremheves av en rekke tilsynsobjekter som en nøkkel til god og konstruktiv dialog, og til at tilsynsobjektet kommer i det som av flere omtales som «læringsmodus». En rekke intervjuobjekter nevner *tillit* som en faktor som kan bidra til å fremme læring. De sikter da til tillit i den forstand at tilsynsobjektet opplever tilsynsmyndigheten som tillitsvekkende, og at man har tillit til de vurderinger som gjøres i tilsynet, og de innspill som eventuelt måtte komme gjennom dialogen i forbindelse med tilsynet.

«Skoleeier må ha tillit til at statsforvalteren vil ens beste, og ikke bare er ute etter å konstatere lovbrudd. Man må ha tillit til at det man tar opp blir forvaltet i beste mening, ikke for at man skal skjule noe, men for at man skal ta opp noe og være åpen og ærlig.»

Fylkeskommunal skoleeier

En del tilsynsobjekter peker i intervju på at kompetansen til representantene fra statsforvalteren er viktig for å etablere tillit. I

det ligger det blant annet at tilsynsobjektet må oppleve at tilsynsmyndigheten har den nødvendige kompetansen og forståelsen for å hjelpe tilsynsobjektet i riktig retning. I denne forbindelse er det noen som stiller seg kritisk til at de i tilsyn kun har møtt jurister uten skole- eller barnehagefaglig kompetanse. Andre har opplevd at statsforvalterens tilsynsteam har vært sammensatt av personer med ulik kompetanse, og viser til at en av faktorene som har bidratt til at de har opplevd gode og nyttige tilsyn, nettopp handler om at tilsynsteamet har bestått av personer med både juridisk og for eksempel skolefaglig kompetanse.

«Hvis vi ikke har tillit til tilsynsmyndigheten så underkjenner vi jo avvikene de påpeker. Det at man har god dialog bidrar gjerne til at man også har nødvendig tillit når man får avvik eller pålegg i rapport. Da ønsker man å endre på ekte, ikke bare endre for å tilfredsstille statsforvalteren og få lukket tilsynet.»

Kommunal skoleeier

Det fremheves at dersom man ikke har tillit til tilsynsmyndigheten, er det en risiko for at tilsynsobjektet vil forsøke å «dekke over feilene» og ikke være åpen om utfordringene. Åpenhet fordrer at man har tillit til at informasjonen blir forvaltet på en god måte av mottakeren, blir det påpekt. Da vil man også være åpen for innspill og ha respekt for de innspill man får.

6.3.4. Tilsynsmyndighetens «fremtoning» kan i enkelte tilfeller føre til frykt og mistillit

Flere respondenter kommenterer at tilsyn har for sterkt *kontrollfokus*, og at statsforvalterens representanter til dels bare synes å være opptatt av å finne feil, heller enn å bidra til en bedre praksis. Dette er faktorer som oppleves å hindre at tilsyn bidrar til læring og endring. Det blir påpekt at i en slik situasjon får man ikke den viktige tilliten mellom tilsynsobjektet og tilsynsmyndigheten, tvert imot er det risiko for at det oppstår mistillit.

I forlengelsen av refleksjoner knyttet til dialog og tillit, er det enkelte som påpeker at de har erfart at statsforvalter eller Utdanningsdirektoratet har gitt uttrykk for en påfallende ovenfra-og-ned-holdning i forbindelse med tilsyn, og at intervjusituasjoner har blitt opplevd som rene forhør og har fremskapt betydelig frykt blant ansatte som skulle intervjues. Det vises til at det i enkelte tilfeller er vanskelig å beskrive hva det er som ikke har fungert, men at det handler om manglende kommunikasjon fra tilsynsteamet, manglende respekt for personer de har møtt, og en språkbruk som skaper stor avstand.

«Hvis vi som er utsatt for tilsyn opplever at de er mest opptatt av å finne feil, så blir vi mest opptatt av å vise at vi ikke har feil, i stedet for å legge kortene på bordet og fortelle hva vi har utfordringer med.»

Fylkeskommunal skoleeier

I disse situasjonene har ikke tilsynsmyndigheten klart å skape en følelse av felles mål eller en god dialog generelt, og

representantene for skole, skoleeier eller barnehagemyndighet har fått en klar opplevelse av at tilsynsmyndigheten leter etter flest mulig feil og ønsker å «ta noen». Det fremheves at dette ikke er noen god situasjon, og at tilsynsobjektet i en slik situasjon vil miste tilliten til tilsynet, noe som kan være et betydelig hinder for læring og endring. I en slik situasjon vil det også være en risiko for at kommunen ikke fokuserer på endringsarbeidet og formålet med det, men heller har all oppmerksomhet rettet mot å bli ferdige med tilsynet så raskt som mulig.

Fra en privat skole kommenteres det at man har erfart at representanter fra Utdanningsdirektoratet har hatt en fremtoning og en væremåte som har skapt betydelig avstand, og som har gjort at representantene for skolen har følt seg mindreverdige og lite respektert. I andre tilfeller har representanter for private skoler gitt uttrykk for at det var en viss frykt for tilsynet i forkant av tilsynsbesøk, men at representantene fra Utdanningsdirektoratet brukte tid på å etablere en god relasjon, gi informasjon som roet ned skolens representanter, og generelt fremstod som hyggelige folk som egentlig ville det samme som skolen – sikre et best mulig tilbud til elevene. Tilsvarende variasjon fortelles det om også fra offentlige skoler.

Enkelte kommenterer at det ikke synes å være en felles tilnærming fra tilsynsmyndigheten, men at det derimot er stor forskjell på tilsynsteamene og hvordan de klarer å legge til rette for en god dialog og et tilsyn som kan bidra til læring og endring.

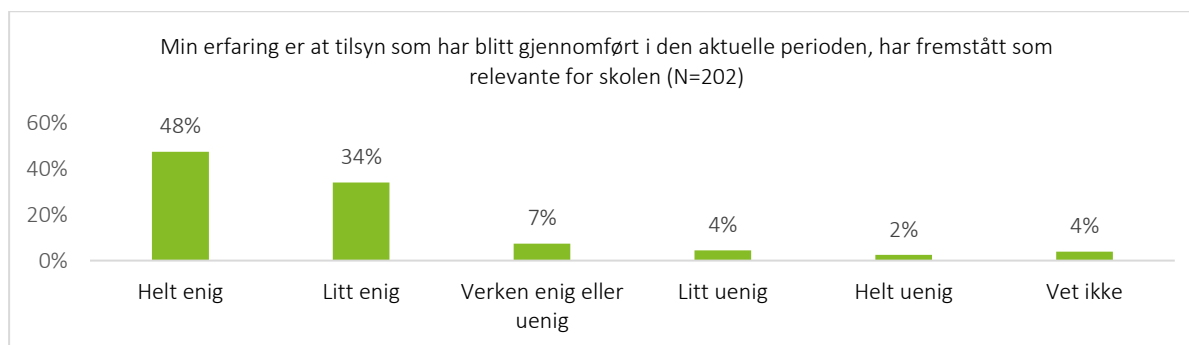
6.3.5. Tilsynet må oppleves som relevant

En annen faktor som nevnes av mange som en faktor som påvirker hvorvidt tilsyn bidrar til læring og endring, er *relevans*. Det fremheves at det for tilsynsobjektet må oppleves at tilsynet er relevant, i den forstand at det adresserer områder og tema som tilsynsobjektet opplever som viktige, og gjerne også som særlig krevende slik at man trenger innspill fra tilsynsmyndigheten. Flere henviser til at skolemiljø stort sett vil oppleves som et relevant tema, grunnet viktigheten og kompleksiteten. Samtidig er det enkelte som peker på at i tilfeller der man allerede har satt i gang en større satsing rettet mot skolemiljø, og er i ferd med å forbedre arbeidet på området, vil ikke alltid et tilsyn som gjennomføres midt i et slikt arbeid, oppleves som relevant. Tvert imot kan det da, ifølge enkelte tilsynsobjekter, være en risiko for at tilsynet legger beslag på tid og ressurser som egentlig skulle vært brukt til å jobbe med satsingen nettopp på skolemiljø.

Også fra statsforvalternes side fremheves i flere tilfeller viktigheten av relevans, og det påpekes at det nettopp er for å sikre at tilsynene er relevante, at risikovurderingene er så viktige.

Rektorene har i spørreundersøkelsen blitt bedt om å svare på en påstand om tilsynenes relevans, og som det går frem av figuren under, er det blant rektorene i all hovedsak bred enighet om at gjennomførte tilsyn har vært relevante.

Figur 34: Tilsynenes relevans for skolen. Rektor



6.3.6. Flere fremhever «timing» som viktig

Flere av tilsynsobjektene som er intervjuet trekker frem viktigheten av «*timing*». Viktigheten av god «*timing*» settes i sammenheng med det at tilsyn oppleves å innebære en belastning for skolen, skoleeieren og/eller barnehagemyndigheten. Enkelte rektorer viser til at de har hatt flere tilsyn på skolen på kort tid, og at dette medfører at de ikke rekker å jobbe godt med tiltak og etablering av ny praksis før de må flytte oppmerksomheten over til et nytt tilsyn. Det påpekes at tilsyn er arbeidskrevende, og at ved skoler og i kommuner med en relativt liten administrasjon, vil arbeidet med å svare ut forespørsler i forbindelse med tilsyn gå på bekostning av andre oppgaver og utviklingsarbeid. Dersom disse utfordringene blir for fremtredende, kan det føre til frustrasjon og mangelfullt arbeid med oppfølging av tilsyn. Viktigheten av timing blir også fremhevet av enkelte med henvisning til at det er en fordel om tilsynsmyndigheten til en viss grad tar hensyn til tidspunkt for gjennomføring av tilsynet.

Noen har opplevd åpning av tilsyn rett før sommerferien, eller rundt jul, og har opplevd at dette har påvirket ferien og vært en personlig belastning. Andre viser til at skolen har noen perioder i året som er særlig travle, og at det kan være krevende å få en god og konstruktiv prosess dersom rammebetingelsene i utgangspunktet oppleves som dårlige med hensyn til tidspunkt.

6.3.7. Tilsynsmyndighetens kompetanse og forståelse for sektoren har ifølge tilsynsobjektene stor betydning

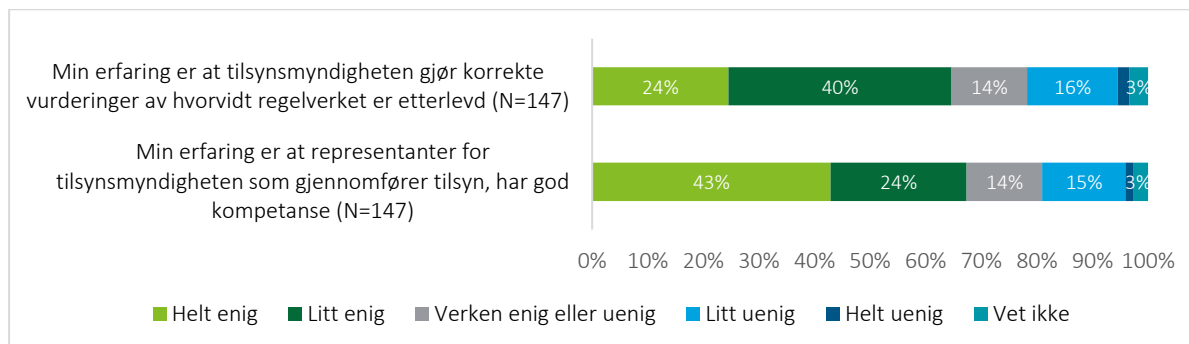
Som nevnt over, er det mange tilsynsobjekter som fremhever viktigheten av statsforvalterens *kompetanse* som en faktor som er sentral for å fremme læring av tilsyn. Hvordan man som tilsynsobjekt opplever kompetansen hos tilsynsmyndigheten, vil kunne prege dialogen mellom partene, og forståelsen for forholdet mellom lovbestemmelsene og den praktiske skolehverdagen. Mange tilsynsobjekter, både skoleeiere, rektorer og kommunale barnehagemyndigheter, peker spesifikt på at de har opplevd at representanter for statsforvalter mangler forståelse for praksisfeltet. Det kommenteres spesielt at det gjerne er jurister uten henholdsvis skolefaglig eller barnehagefaglig kompetanse som gjennomfører tilsyn. Dette opplever mange som en stor svakhet, og en betydelig barriere med tanke på å få best mulig utbytte av tilsyn. I intervju kommenterer en del tilsynsobjekter at de opplever at tilsynsmyndigheten mangler forståelse for den praktiske skolehverdagen, og at dette medfører utfordringer når det gjelder å få en felles forståelse for hvordan regelverket kan omsettes til praksis. Tilsynsmyndighetens tilnærming fremstår til dels som abstrakt og veldig juridisk, blir det påpekt.

«Statsforvalterens tilnærming blir veldig abstrakt og juridisk»

Rektor, kommunal grunnskole

I spørreundersøkelsen ble skoleeierne bedt om å svare på to påstander knyttet til henholdsvis vurderinger av regeletterlevelse og kompetansen til representantene for tilsynsmyndigheten. Et ganske klart flertall er enten helt eller litt *enig* både i at tilsynsmyndigheten gjør korrekte vurderinger av regeletterlevelse, og at tilsynsmyndigheten har god kompetanse. Det er imidlertid også et mindretall på rundt 15 prosent som er *litt uenig* i begge påstandene.

Figur 35 Oppfatninger om tilsynsmyndighetens kompetanse og lovforståelse. Skoleeiere.



Kommunene som barnehagemyndighet har blitt bedt om å ta stilling til tilsvarende påstander, og svarer mer positivt enn skoleeierne på disse. Hele 76 prosent av de kommunale barnehagemyndighetene er enten helt eller litt *enig* i påstanden om tilsynsmyndighetenes kompetanse, og nesten 70 prosent er også *enig* i påstanden om korrekte vurderinger av regeletterlevelse. På begge påstandene svarer den største andelen av kommunale barnehagemyndigheter at de er *helt enig*.

Blant både skoleeiere og kommunale barnehagemyndigheter er det til dels store forskjeller på svarfordelingen basert på fylkestilhørighet, med mellom 38 og 70 prosent av skoleeierne som er *helt enige* i at tilsynsmyndigheten har god kompetanse. I ett fylke er det også så mye som 38 prosent av skoleeierne som er *litt uenige* i at kompetansen til tilsynsmyndighetens representanter er god. Tilsvarende variasjoner i svarene ser vi også blant de lokale barnehagemyndighetene, men det er generelt en lavere andel respondenter som er *uenige* i påstandene.

6.3.8. Ulike rammebetingelser kan påvirke graden av læring og endring

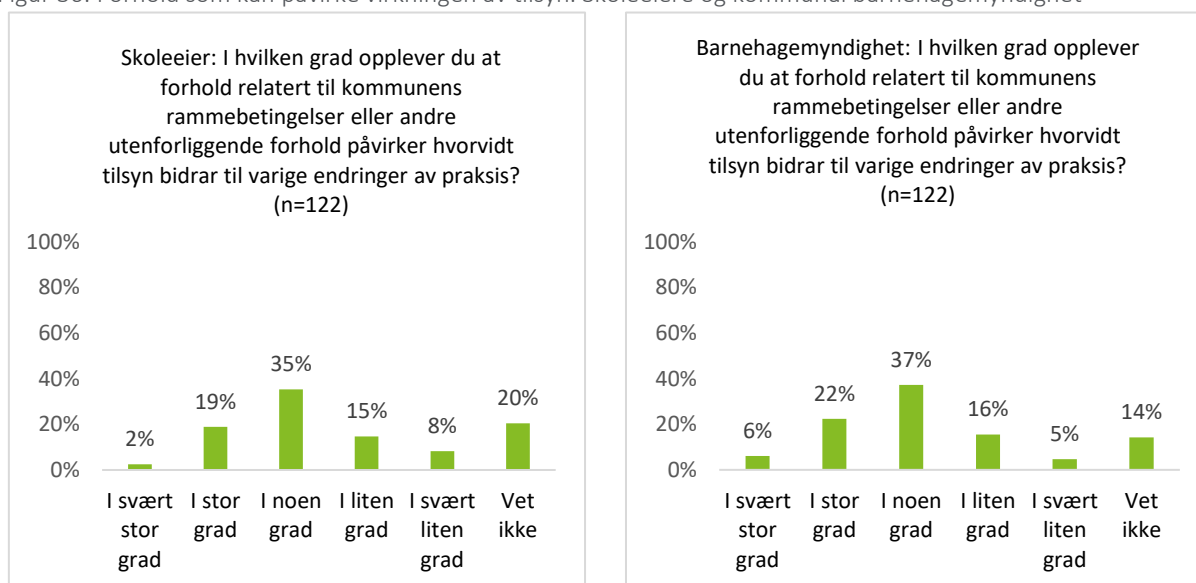
Forhold som fremmer eller hemmer muligheten til læring og varige endringer som følge av tilsyn, kan ligge hos både tilsynsmyndigheten og tilsynsobjektet. For eksempel er det en del av respondentene fra statsforvalterne som gir uttrykk for at læringen i kommunen ofte er *personavhengig*, da man ikke alltid er flink til å spre læringen og sikre at det er *organisasjonen* som lærer, ikke bare enkeltindividene som har dialog med tilsynsmyndigheten. Når en nøkkelperson, enten det er kommunalsjef eller en rektor, slutter i stillingen, forekommer det dermed at

kunnskapen og forståelsen man har fått gjennom tilsynet, forsvinner ut av organisasjonen. Dette beskrives som en til tider vesentlig faktor som hindrer varige endringer som følge av tilsyn.

Også *økonomi* pekes av enkelte på som en mulig hindring. Flere viser til at oppfølging av en del lovbrudd krever økonomiske ressurser for å rette opp brudd, og da vil en stram kommuneøkonomi kunne være en betydelig hindring.

I spørreundersøkelsen fikk tilsynsobjektene spørsmål om i hvilken grad det er forhold relatert til kommunens rammebetingelser eller andre forhold som kan påvirke om tilsyn bidrar til varige endringer av praksis. Svarfordelingen går frem av figuren under, og viser blant annet at størst andel av kommunene som barnehagemyndighet (35 prosent) har svart at dette *i noen grad* er tilfelle. Skoleeiernes svarfordeling ligner på barnehagemyndighetenes, men med en noe større andel som enten mener at dette *i svært liten grad* er tilfelle, eller som ikke vet.

Figur 36: Forhold som kan påvirke virkningen av tilsyn. Skoleeiere og kommunal barnehagemyndighet



Igjen er det til dels store variasjonen i svarfordelingen avhengig av fylkestilhørighet. Blant skoleeierne varierer blant annet andelen som svarer *i liten grad* eller *i svært liten grad* mellom åtte og 38 prosent, mens andelen som svarer *i stor grad* eller *i svært stor grad* varierer mellom ni og 51 prosent. Tilsvarende variasjoner er det også blant de kommunale barnehagemyndighetene, med variasjoner mellom henholdsvis åtte og 33 prosent og syv og 33 prosent.⁸⁷ I enkelte fylker svarer skoleeierne og de kommunale barnehagemyndighetene relativt likt, mens det i andre fylker er en del variasjoner i svarene.

Mange skoleeiere peker på at faktorene som påvirker hvorvidt tilsyn bidrar til varige endringer, handler om økonomiske rammebetingelser, mangel på ressurser, og/eller sykefravær/mangel på grunnbemanning. I tillegg er det en del som henviser til for eksempel manglende kompetanse, utfordringer knyttet til digital utvikling, uklarheter i regelverk, utskiftning av skolens ledelse, tid, kultur for organisasjonslæring, og generasjonsskifte som faktorer som påvirker hvorvidt tilsyn bidrar til varige endringer. Flere utdyper at mangel på ressurser er problematisk da skolene opplever å ha flere elever med reguleringsvansker, men uten å ha tilstrekkelig med ressurser til å håndtere dette. Vider pekes det i denne forbindelse på at det er behov for flere yrkesgrupper i skoleverket (sosionomer, helsesykepleiere, psykologer), og det blir kommentert av flere at ansatte ved skolene opplever å få stadig flere oppgaver, men ikke flere ressurser til å gjennomføre oppgavene.

Også representanter for kommunen som barnehagemyndighet henviser til mangel på økonomiske ressurser, kapasitet og kompetanse i kommunen, samt organisering, som faktorer som påvirker hvorvidt tilsyn bidrar til varige endringer av praksis. Flere respondenter peker også på at lovendringer og utvikling av praksis, samarbeid med andre barnehagemyndigheter samt kommunens interne systemer påvirker hvorvidt tilsyn fører til varige endringer.

⁸⁷ Det er til dels få respondenter som har svart i hvert fylke, noe som gjør at enkeltpersoners svar i noen tilfeller får store prosentvise utslag.

6.3.9. Tilsynsobjektets holdning til tilsyn kan ha stor betydning for hvordan tilsyn «virker»

I tillegg til alle disse faktorene som kan påvirke virkningen av tilsyn, er det flere – både fra statsforvalterne og blant tilsynsobjektene – som poengterer at det ikke bare er statsforvalternes ansvar å sørge for et velfungerende og konstruktivt tilsyn. Også skoleeier og skoleledelsen, eller kommunen som barnehagemyndighet, har et ansvar. Det henvises særlig til *holdning* til tilsyn, og ikke minst holdning til det å «bli sett i kortene». En rektor understreker for eksempel at det ligger et ansvar hos skoleledelsen i å skape forståelse og gode holdning til tilsyn som en læringsplattform, og at det er bra at noen kommer og «ser dem i kortene». Dette er viktig for å skape en god dialog og høy grad av tillit. En annen rektor bemerker at holdningen til tilsyn har endret seg. Tidligere var det en tendens til at man jobbet hardt for å ikke få noen avvik, og man presenterte gjerne ting som litt bedre enn de faktisk var. Dette opplever rektoren at det har blitt slutt på, og det blir vist til at både kommunene og statsforvalteren er med profesjonelle nå, og klarer å forholde seg som tilsyn som et ledd i forbedringsarbeidet. En kommunal skoleeier er svært tydelig på eget ansvar, og viser til at det er skoleeiers ansvar å sørge for at både rektorene og øvrige ansatte har en konstruktiv holdning til tilsyn, og bruker tilsyn til å bli bedre. Flere andre henviser også til at man må se muligheten i tilsyn. Hvis man forstår formålet, og anerkjenner at man har felles interesser med statsforvalteren – alle ønsker at barn og unge skal få så gode tjenester som mulig – så forstår man også at poenget med et tilsyn ikke er å «gå klar» og komme seg ut av det, men derimot å gripe muligheten til å lære av tilsynet og få bedre tjenester enn før.

«Det kommer an på den personen som sitter i min stol. Skoleeiers holdning er avgjørende for hva man får ut av tilsyn. Det handler om holdning til endring og innspill utenfra.»

Kommunal skoleeier

«Kommunene må skjønne at poenget ikke er å «gå klar» og komme seg ut av det; men at man griper muligheten til å lære av tilsynet.»

Kommunal skoleeier

6.4. Tilsyn og veiledning – helt atskilt eller hånd i hånd?

Som nevnt tidligere i kapittelet, er det mange tilsynsobjekter som fremhever viktigheten av veiledning i tilknytning til tilsynet, som en faktor som bidrar til å fremme læring og varige endringer. Samtidig viser både spørreundersøkelse og intervju at det blant statsforvalterne er ganske ulikt i hvilken grad og hvordan man benytter veiledning som virkemiddel sammen med tilsyn. Diskusjoner i evalueringsworkshopen som er gjennomført i forbindelse med evalueringen, viser også at det kan være til dels store forskjeller på hva man sikter til når man snakker om veiledning i forbindelse med tilsyn. Det henvises i den sammenheng til at man må skille mellom *rådgivning* og *veiledning*, og det er også enkelte som kommenterer at veiledning egentlig handler om å være i *dialog* og reflektere sammen rundt et tema.

Det blir presisert at rådgivning handler om å gi konkrete løsningsforslag, og det synes alle statsforvalterne å være enige om at de ikke kan gi. Også mange tilsynsobjekter presiserer at de har forståelse for at statsforvalter ikke kan komme med en ferdig løsning. En skoleeier kommenterer i den forbindelse at det ikke hadde vært mye læring for kommunen, dersom de bare hadde fått en ferdig løsning servert. Det handler om hva man faktisk ønsker å få ut av tilsynet og hvordan man jobber med det, blir det påpekt. På den annen side er det også en del tilsynsobjekter som gir uttrykk for at de har behov for hjelp med å finne ut hvordan de kan løse feilene statsforvalterne eller Utdanningsdirektoratet påpeker. Enkelte forteller at det kan oppleves som man står alene igjen og må finne ut av det, samtidig som noen andre egentlig vet svaret, men ikke vil si det. Enkelte gir uttrykk for en del frustrasjon i denne forbindelse. Andre tilsynsobjekter viser til at veiledningsbehovet i hovedsak handler om regelverksforståelse, i tillegg til at en god del viser til et ønske om at statsforvalter og Utdanningsdirektoratet i noe større grad kunne gitt eksempler på beste praksis og eksemplifisere litt mer uten nødvendigvis å komme med løsningsforslagene.

Nedenfor gjør vi nærmere rede for de ulike aktørenes erfaringer og oppfatninger om hvordan tilsyn kan og bør – eller ikke bør – kombineres med veiledning.

6.4.1. Veiledning og tilsyn kombineres i ulik grad

Metodehåndboken, som skal ligge til grunn for gjennomføringen av alle tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet, viser til muligheten for å bruke veiledning sammen med tilsyn for å øke læringseffekten. I Metodehåndboken fremgår det blant annet at når man har bestemt seg for å kombinere tilsynet med veiledning, så vil det som regel være nødvendig å legge opp til møter der statsforvalteren kan veilede kommunen om kravene i regelverket.

Samtidig viser evalueringen at det er til dels svært ulike oppfatninger når det gjelder hvorvidt tilsyn og veiledning kan og bør kombineres, og hvorvidt dette skjer i praksis. Blant annet heves det fra et av statsforvalterembetene til at Utdanningsdirektoratet har gitt klare føringer om at tilsyn og veiledning må holdes atskilt, og at embetet følger Metodehåndboken i denne forbindelse. Det synes dermed å være ulike fortolkninger av føringene i Metodehåndboken om å kombinere tilsyn og veiledning.

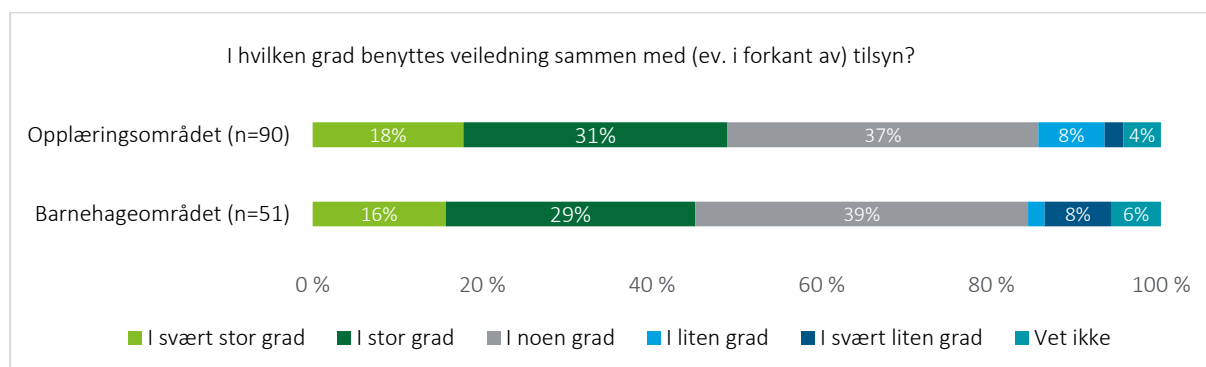
Samtidig er det, som vi har sett tidligere i kapitlet og i andre kapitler i rapporten, mange tilsynsobjekter som fremhever viktigheten av veiledning om regelverket, og viktigheten av å ha et avslutningsmøte der statsforvalteren eller Utdanningsdirektoratet kan presentere rapporten og utdype eller forklare sine vurderinger og konklusjoner. Ulike møter i forbindelse med tilsyn, og da kanskje særlig sluttmøte, fremheves av mange som en viktig arena for veiledning. Samtidig kommer det frem at det er til dels store forskjeller mellom statsforvalterembetene når det gjelder bruken av både veiledning generelt og sluttmøter som en mulig arena for veiledning.

Informasjon som fremkommer gjennom intervju indikerer at det ikke bare er ulikt hva statsforvalter og tilsynsobjekt legger i begrepet veiledning, men at det til en viss grad er ulike oppfatninger om dette også blant statsforvalterne. Blant annet viser enkelte til førveiledning og formøter med informasjon om regelverk som viktig veiledning. Samtidig viser andre til at veiledning ikke kan kombineres med tilsyn, og henviser da i større grad til rådgivning. Det er imidlertid også en «gråson» her, der statsforvalterne henviser til veiledning i form av dialog og felles refleksjon med tilsynsobjektet, samt drøfting av mulig beste praksis på enkelte områder. Her synes det å være ulike oppfatninger blant statsforvalterne om hvor langt de kan gå, og tilsvarende synes tilsynsobjekter å ha svært ulike erfaringer med statsforvalternes praksis.

Representantene for statsforvalterne ble i spørreundersøkelsen spurt i hvilken grad veiledning benyttes sammen med tilsyn, eller eventuelt i forkant av tilsyn. Figur 37 viser at den største andelen av respondentene som arbeider med tilsyn på opplæringsområdet, svarer at dette *i noen grad* er tilfelle. Samtidig svarer også til sammen ca. halvparten av respondentene at veiledning enten *i svært stor grad* eller *i stor grad* benyttes sammen med tilsyn.

Også på barnehageområdet svarer den største andelen av respondentene at veiledning *i noen grad* benyttes sammen med tilsyn, mens andelen som svarer at dette enten *i svært stor grad* eller *i stor grad* er tilfelle, er litt mindre enn på opplæringsområdet.

Figur 37: Veiledning kombinert med tilsyn. Ansatte hos statsforvalter



Tekstboks 6.4.1

«Vi kombinerer gjerne veiledning med våre tilsyn både i forkant og etterkant av tilsynet. Når vi bruker ulike virkemidler sammen, er målet at virkemidlene skal understøtte og forsterke hverandre for å øke læringseffekten av tilsynet. Vi ser at når vi kombinerer veiledning og tilsyn, bidrar det til økt regelverksforståelse og regelverksetterlevelse.»

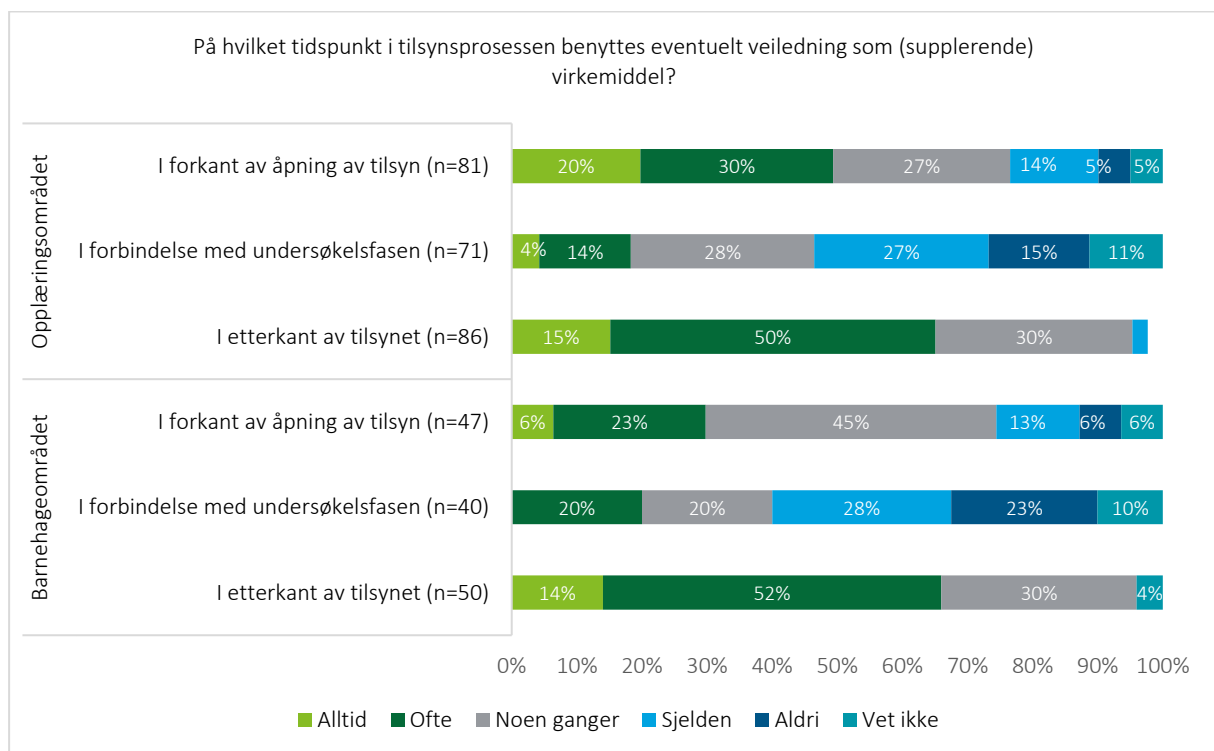
Metodehåndboken for tilsyn

Det er til dels store forskjeller mellom embetene. Når det gjelder barnehageområdet, svarer samtlige respondenter fra to av embetene at veiledning enten *i svært stor grad* eller *i stor grad* benyttes sammen med tilsyn. I et tredje embete, derimot, svarer 34 prosent av respondentene at veiledning enten *i svært liten grad* eller *i liten grad* benyttes sammen med tilsyn.⁸⁸ Også på opplæringsområdet er det store variasjoner i svarfordelingen, med mellom 17 og 90 prosent som svarer *i svært stor grad* eller *i stor grad*, og mellom null og 33 prosent som svarer at veiledning *ikke* benyttes sammen med tilsyn. Når svarene på barnehage- og opplæringsområdet ses under ett, utmerker blant annet Trøndelag seg med en stor andel som svarer at veiledning *i svært stor grad* benyttes sammen med tilsyn.

Variasjonene mellom embetene kan muligens ses i sammenheng med variasjonene vi påpeker i kapittel 5.4, når det gjelder embetenes praksis for gjennomføring av ulike møter i forbindelse med tilsyn (jf. Metodehåndbokens betraktning om at det bør legges til rette for møter der man kan veilede, dersom man vil kombinere veiledning med tilsyn). Utvalget av gjennomgåtte tilsyn, og antall respondenter, er likevel ikke tilstrekkelig stort til at det kan slås fast med sikkerhet om det er en sammenheng.

Ansatte hos statsforvalteren har også blitt spurt på hvilket tidspunkt i tilsynsprosessen veiledning benyttes som virkemiddel. I figuren under skilles det mellom tilsyn på barnehageområdet og tilsyn på opplæringsområdet. Her ser vi at et klart flertall av respondentene svarer at veiledning *alltid* eller *ofte* benyttes i etterkant av tilsynet, mens kun rundt en femtedel av respondentene svarer at veiledning *alltid* eller *ofte* benyttes i undersøkelsesfasen. En god del respondenter viser også til at veiledning *ofte* eller *alltid* benyttes i forkant av åpningen av tilsyn, men dette er ifølge svarene mye vanligere på opplæringsområdet enn på barnehageområdet.

Figur 38: Tidspunkt for bruk av veiledning som supplerende virkemiddel. Ansatte hos statsforvalteren.



⁸⁸ I en del av embetene er det så få som fire respondenter som har svart på spørsmålet. Dermed får enkeltrespondenters svar store prosentvis utslag. Vi velger derfor å ikke gjøre en detaljert analyse av variasjoner mellom embetene.

Igjen er det en del forskjeller mellom embetene, og i noen av embetene er det også stor spredning i svarene internt. Dette kan muligens indikere ulik praksis internt i embetet, eller eventuelt ulik forståelse av hva veiledning er i denne sammenheng. Vi ser imidlertid også eksempler på stor grad av konsistens internt i enkeltembeter, og stor grad av samsvar mellom barnehage- og opplæringsområdet i et embete. Trøndelag er et eksempel på dette, ved at respondentene i all hovedsak svarer at veiledning *alltid* eller *ofte* benyttes både i forkant og etterkant av tilsyn. I Vestland er det også relativt bred enighet blant respondentene, og svarene skiller seg fra Trøndelag ved at en betydelig større andel svarer at veiledning *noen ganger* benyttes. Også i Oslo og Viken er det relativt stor enighet blant respondentene om at veiledning enten *ofte* eller *noen ganger* benyttes i etterkant av tilsynet, mens det er større variasjon i svarene både når det gjelder veiledning i forkant av tilsynet og i forbindelse med undersøkelsesfasen.

«Tilsyn er som et kinderegg. Det handler om kontroll, men gir også anledning til å gå grundig inn i kommunen, og bli godt kjent. Det kan være en døråpner for mer dialog, og kan også være en inngangsport til veiledning på ulike områder.»

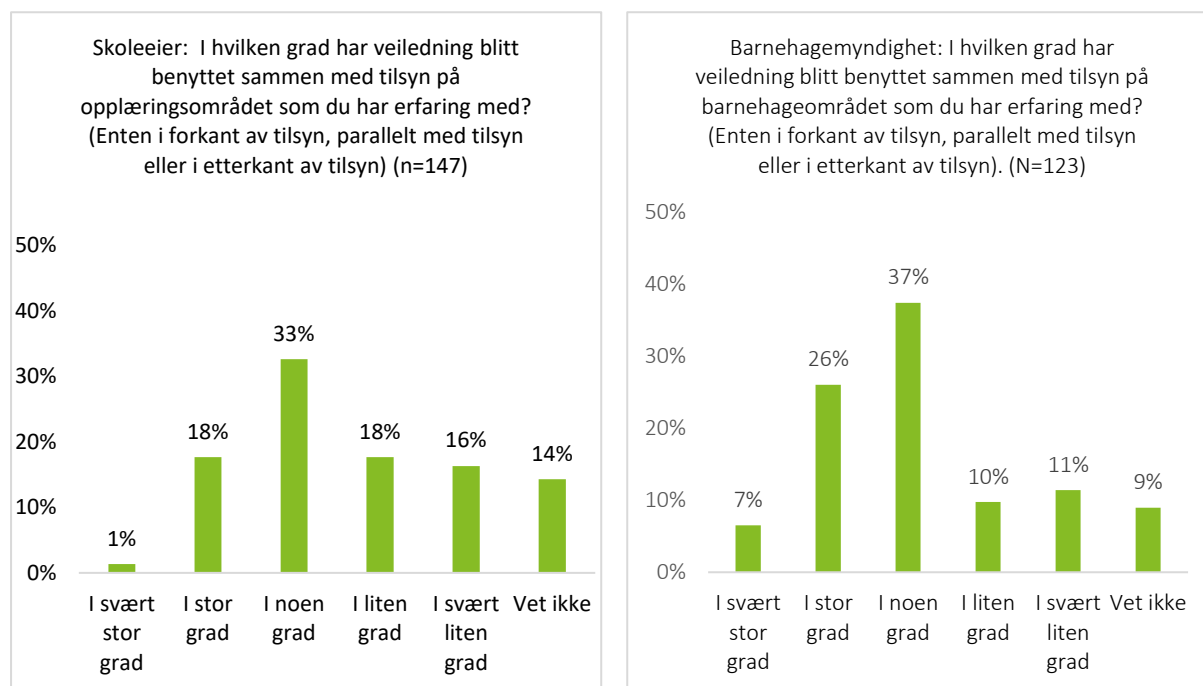
Ansatt hos statsforvalter

I intervju fremhever en del representanter for statsforvalterne viktigheten av tilsyn som en døråpner som kan legge til rette for mer veiledning. Et av embetene trekker frem i intervju at de gjerne skulle sett en tilnærming der veiledning står mer sentralt. Det blir kommentert at de opplever at det er lite rom for å kunne gi veiledning, særlig nå etter «vakuemet» som følger av pandemien. Det blir vist til at en opplever at man ville truffet flere og bedre med veiledning, og det fremheves at veiledningen gjerne kunne vært målrettet basert på risikovurderinger av hva kommunene trenger oppfølging på.

Andre fremhever i intervju at veiledning først og fremst kan skje i etterkant av tilsynet, fordi det må være tydelige avgrensede roller i gjennomføring av et tilsyn, og at man ikke bør veksle mellom hattene «kontrollør» og «veileder». Likevel kommenteres det at det også er et spørsmål om hva veiledning er – det pekes på at det for noen kan oppleves som at det er en del veiledning i tilsyn, selv om det ikke er *aktiv* veiledning.

Også tilsynsobjektene har fått spørsmål om erfaring med veiledning brukt sammen med tilsyn (enten i forkant av tilsyn, parallelt med tilsyn eller i etterkant av tilsyn). Som det går frem av Figur 39, svarer den største andelen av respondentene at dette kun *i noen grad* forekommer, og til sammen 34 prosent av skoleeierne svarer at veiledning enten *i liten grad* eller *i svært liten grad* har blitt benyttet sammen med tilsyn. De kommunale barnehagemyndighetene har imidlertid i større grad enn skoleeierne erfaring med at veiledning som virkemiddel har blitt brukt sammen med tilsyn. Samlet sett er det dermed en tendens til at tilsynsobjektene i mindre grad enn tilsynsmyndighetene, opplever at veiledning benyttes sammen med tilsyn.

Figur 39: Bruk av veiledning sammen med tilsyn. Skoleeiere og kommunale barnehagemyndigheter



Igjen finner vi at det er til dels store forskjeller i svarfordelingen avhengig av fylkestilhørighet. I enkelte fylker er det ingen av skoleeierne som har svart at veiledning i *svært stor grad* eller *stor grad* kombineres med tilsyn, mens det i andre fylker er 40 prosent av respondentene som svarer dette. Tilsvarende er det mellom 13 og 75 prosent som svarer at dette i *liten* eller *svært liten grad* forekommer. I noen tilfeller synes det å være en sammenheng med statsforvalters svar på spørsmål om veiledning, ved at blant annet Trøndelag utmerker seg som et fylke der en relativt stor andel av de offentlige skoleeierne svarer at veiledning i *stor grad* eller *svært stor grad* har blitt benyttet sammen med tilsyn. Blant de kommunale barnehagemyndighetene er det imidlertid større variasjon i svarene, også i Trøndelag.

Med unntak av Trøndelag, er det vanskelig å finne klare sammenhenger mellom hvorvidt representantene for statsforvalteren i et embete svarer at veiledning kombineres med tilsyn, og hvorvidt tilsynsobjektene i samme fylke svarer at veiledning har blitt benyttet sammen med tilsyn. Dette kan henge sammen med at det i mange tilfeller er stor variasjon i svarene også internt i det enkelte embete og fylke.

Blant skoleeierne er det imidlertid en høyere andel av styrelederne for private skoler, enn offentlige skoleeiere, som svarer at veiledning i *svært liten grad* har blitt kombinert med tilsyn. I tillegg er det mange av styrelederne som svarer *vet ikke*. Som vi så i kapittel 5.4 har Utdanningsdirektoratet ingen praksis for å gjennomføre formøter og sluttmøter, noe som medfører at noen av arenaene for veiledning i mindre grad er til stede enn i statsforvalternes tilsyn. I tillegg er ikke alltid styret og styrelederne veldig involvert i tilsyn som gjennomføres, selv om styret formelt er mottaker av korrespondanse fra Utdanningsdirektoratet og ansvarlig for å rette opp eventuelle brudd på regelverket. Dette henger sannsynligvis sammen med at styrene kan være sammensatt på ulike måter, og ikke nødvendigvis har skolefaglig kompetanse. Det kan for eksempel være foreldre eller andre fra nærmiljøet som sitter i styret til en skole.

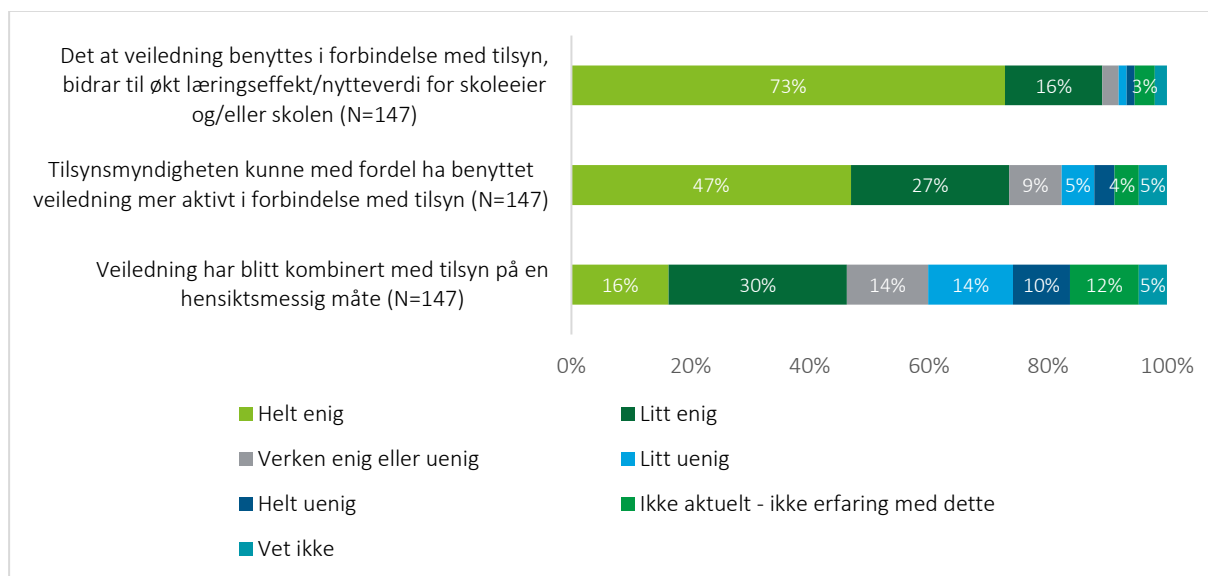
«Det har vært en dreining mot veiledning ved tilsyn. Vi opplever at det er koblet mot at man ønsker at skolene og kommunene skal lære av tilsynene. Har inntrykk av at de vi fører tilsyn med også setter pris på det, gitt at de har kapasitet til å følge opp det statsforvalter finner. Veiledningen tar sted både i åpningsmøter og avslutningsmøte, samt gjennom måten vi skriver rapportene på.»

Ansatte hos statsforvalteren som arbeider med tilsyn på opplæringsområdet

Også i intervju viser statsforvalterne til svært ulike tilnærminger til å kombinere tilsyn og veiledning. Enkelte henviser til at det er svært viktig med det veiledende elementet, og at de opplever at dette har blitt mer fremtredende den senere tiden, med bakgrunn i økt fokus på at man skal lære av tilsyn. Andre representanter for statsforvalterne er tydelige på at tilsyn og veiledning ikke kan kombineres, og at veiledningen eventuelt må gis når tilsynet er avsluttet.

I spørreundersøkelsene har tilsynsobjektene blitt bedt om å ta stilling til noen påstander om tilsyn kombinert med veiledning. Skoleeierne svar presenteres i Figur 40, og viser bred enighet om at veiledning i forbindelse med tilsyn bidrar til økt læringseffekt og nytteverdi. Videre mener også et klart flertall av skoleeierne at veiledning med fordel kunne ha blitt benyttet mer aktivt i forbindelse med tilsyn. Det er større variasjon i svarene når det gjelder erfaringer med hvorvidt veiledning faktisk har blitt kombinert med tilsyn på en hensiktsmessig måte. Totalt er imidlertid et flertall av respondentene enten helt eller litt enig i denne påstanden.

Figur 40: Veiledning kombinert med tilsyn. Skoleeiere.



Svarfordelingen blant kommunene som barnehagemyndighet er omtrent den samme, men med en noe lavere andel som er *helt enig* i at tilsynsmyndigheten med fordel kunne ha benyttet veiledning mer aktivt i forbindelse med tilsyn, og en noe høyere andel som er *helt enig* i at veiledning har blitt kombinert med tilsyn på en hensiktsmessig måte.⁸⁹ Rektorene har blitt stilt de samme spørsmålene, og svarer i til dels betydelig mindre grad enn skoleeierne at de er *helt enig* i påstandene. Dette gjelder særlig påstanden om at tilsynsmyndigheten kunne ha benyttet veiledning mer aktivt (32 prosent av rektorene er *helt enig*) og påstanden om at bruk av veiledning bidrar til økt læringseffekt (53 prosent av rektorene er *helt enig*). Igjen er svarfordelingen mellom rektorer ved offentlige skoler og rektorer ved private skoler relativt lik.

Mange av de intervjuede fremhever at veiledningen som kan inngå som en del av tilsynet, oppleves som svært viktig, for enkelte til og med *avgjørende* for læringsutbyttet de sitter igjen med. En del viser også til at de opplever å ha fått den veiledningen de trenger, og at dialogen med statsforvalter har vært svært god. Andre opplever imidlertid at dialogen er dårlig, at statsforvalter ikke gir noen form for veiledning og at statsforvalteren mangler

«Meiningslaust at statsforvaltar skal halde hemmeleg eller la alle kommunar finne ut sjølv kva som skal til. Manglande tillit frå statsforvaltar er kvelande. Tilsynsarbeidet grip inn i og krev mykje tid av kommunen på fleire frontar, fordi me ofte må prøve å gjette kva statsforvaltar ynskjer seg for å lukke avvik.»

Kommunal barnehagemyndighet

tillit til kommunene. Enkelte skoleeiere kommenterer også at veiledning er lite relevant, da statsforvalter ikke har nødvendig kompetanse for å kunne gi nyttig veiledning. Det henvises både til manglende skolefaglig kompetanse generelt, og manglende kompetanse på videregående skole mer konkret. Det påpekes også fra enkelte at den

⁸⁹ Se Figur 53 i vedlegg 1.

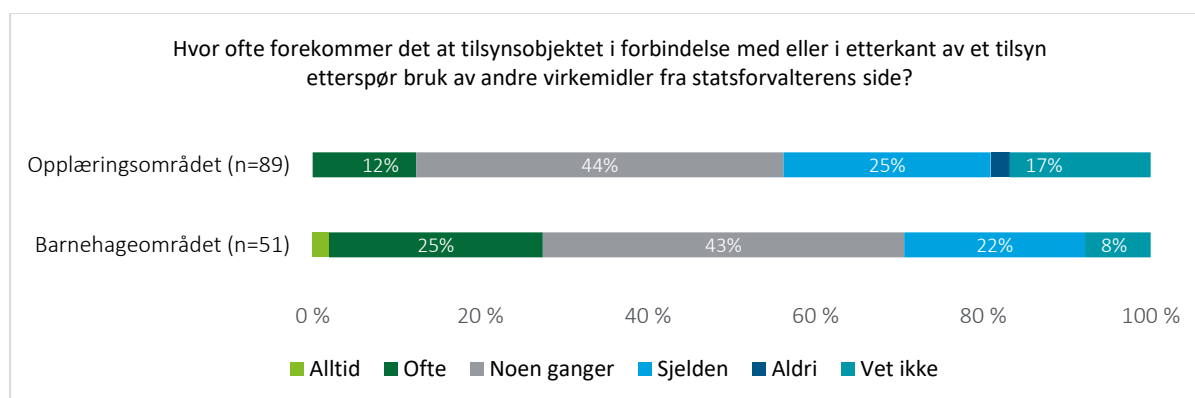
veiledningen man har erfaring med bærer preg av forelesning og detaljstyring og er lite dialog- og refleksjonspreget.

Videre er det enkelte som henviser til at de opplever den skriftlige dokumentasjonen i tilknytning til tilsynene som tilstrekkelig, og at ytterligere veiledning ikke er noe savn, mens atter andre viser til at det kunne vært behov for mer veiledning knyttet til dokumentforespørselen, utfylling av RefLex og regelverksforståelse.

6.4.2. Tilsynsobjektene etterspør i noen tilfeller bruk av andre virkemidler i forbindelse med tilsyn

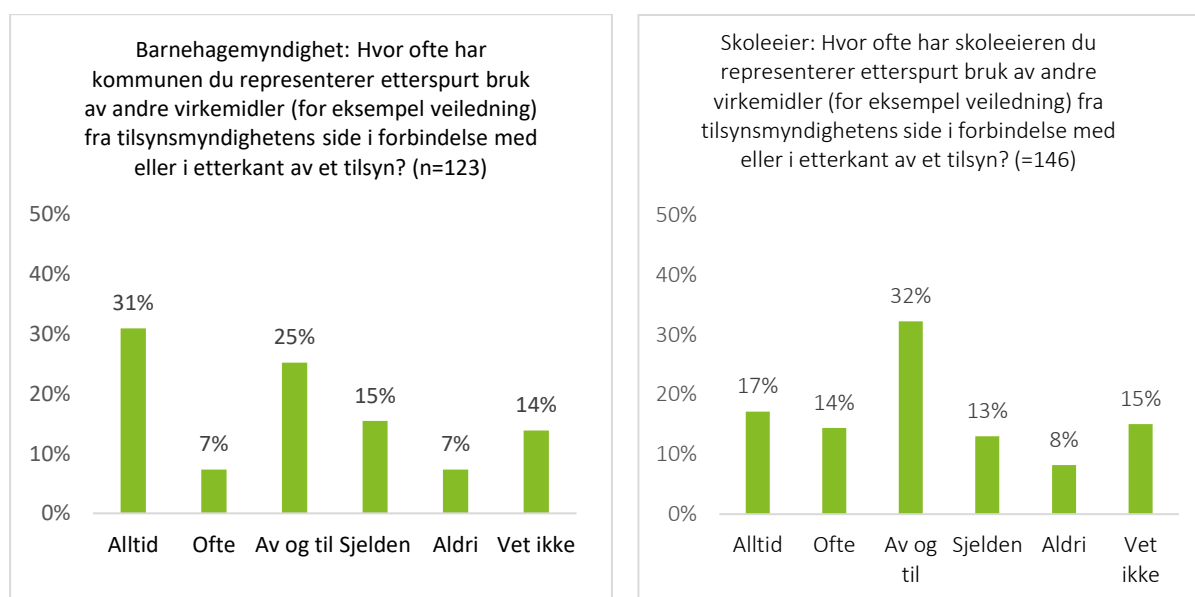
Ifølge ansatte hos statsforvalterne hender det *noen ganger* at tilsynsobjekt i forbindelse med tilsyn etterspør bruk av andre virkemidler fra statsforvalterens side, enten i forbindelse med eller i etterkant av tilsyn (se Figur 41). Dette forekommer imidlertid betydelig oftere på barnehageområdet enn på opplæringsområdet. Virkemidlene som etterspørres er primært veiledning av ulik art og knyttet til ulike tema, men også til dels kurs, andre kompetansetiltak og regelverkssamlinger.

Figur 41: Tilsynsobjekt som etterspør bruk av andre virkemidler. Ansatte hos statsforvalteren



Også tilsynsobjektene har fått spørsmål om hvor ofte de har etterspurt bruk av andre virkemidler (for eksempel veiledning) fra tilsynsmyndighetens side i forbindelse med eller i etterkant av et tilsyn. Figur 42 viser at det er ganske vanlig at kommunen som barnehagemyndighet etterspør andre virkemidler, mens dette forekommer noe sjeldnere på opplæringsområdet. Tilsynsobjektene bekrefter med andre ord statsforvalternes svar når det gjelder forskjellen mellom barnehage- og opplæringsområdet. Samtidig indikerer tilsynsobjektene svar en noe hyppigere etterspørsel etter andre virkemidler enn det som reflekteres gjennom statsforvalternes svar på tilsvarende spørsmål.

Figur 42: Etterspørsel etter andre virkemidler. Skoleeier og kommunal barnehagemyndighet

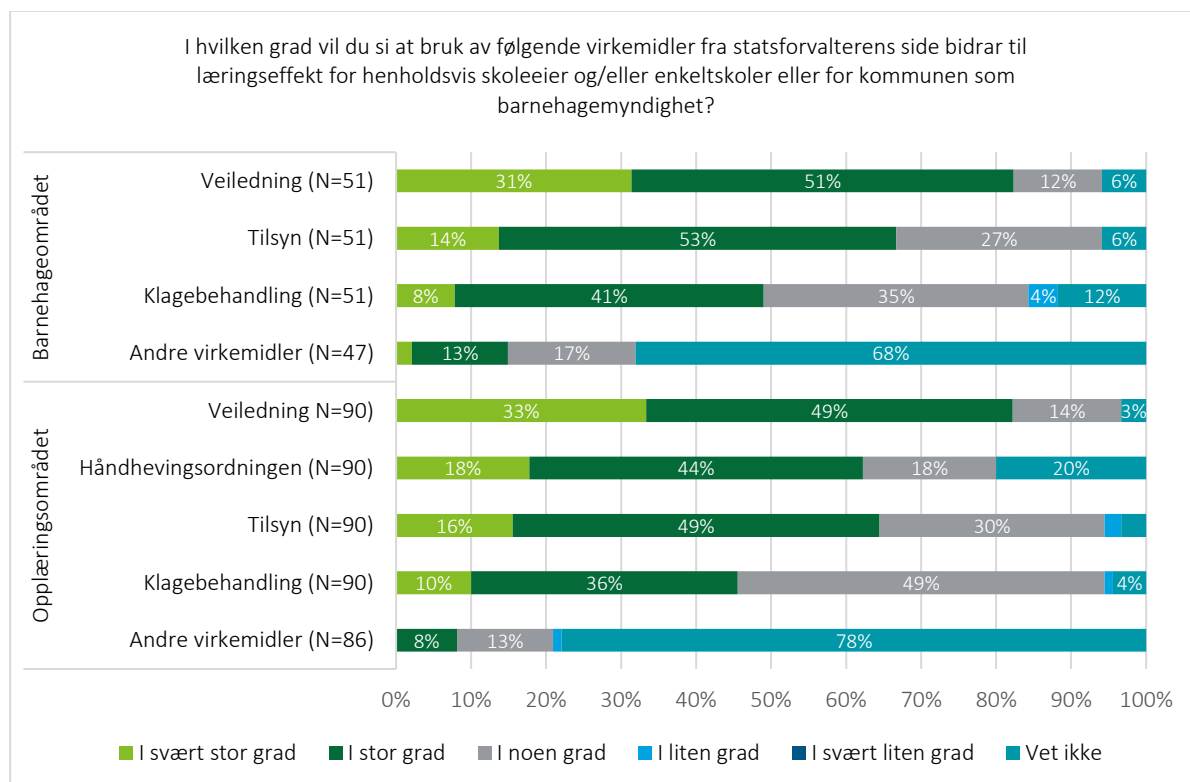


Det er en del forskjeller i svarfordelingen basert på fylkestilhørighet. I tillegg er det større variasjon i svarene fra styrelederne for private skoler, enn for offentlige skoleeiere. Blant styrelederne er det en større andel både som svarer at andre virkemidler *aldri* etterspørres, og en større andel som ikke vet, enn det er blant de offentlige skoleeierne. En god del av tilsynsobjektene peker på at de primært har etterspurt veiledning og mer dialog. Enten spesifikt knyttet til tilsynet (for eksempel om dokumentforespørselen) eller mer generelt knyttet til regelverksforståelse, fagsamlinger mv.

6.4.3. Veiledning oppleves å ha størst læringseffekt, men også tilsyn har stor verdi

Ved spørsmål om i hvilken grad statsforvalteren selv mener at statsforvalterens ulike virkemidler bidrar til *læring* for kommunen som barnehagemyndighet, skoleeier eller skolen, er det særlig *veiledning* som fra statsforvalters side trekkes frem som et virkemiddel tilsynsmyndigheten opplever at tilsynsobjektet lærer av. Av Figur 43 går det frem at rundt 80 prosent av respondentene⁹⁰ mener at dette enten *i svært stor grad* eller *stor grad* er tilfelle. Samtidig kommer det frem at et klart flertall også mener at *tilsyn* bidrar til læring. Andelen som svarer at dette *i noen grad* er tilfelle er større enn for veiledning som virkemiddel, men det er svært få respondenter som mener at tilsyn og veiledning *i liten grad* eller *i svært liten grad* bidrar til læring. Også klagebehandling har klare læringseffekter ifølge respondentene, men i litt mindre grad enn tilsyn. På opplæringsområdet har det også blitt stilt spørsmål om læring basert på håndhevingsordningen, og også her svarer mer enn halvparten av respondentene fra statsforvalterne at de mener ordningen *i svært stor grad* eller *i stor grad* har læringseffekt. Andelen som mener dette er likevel litt mindre enn for tilsyn.

Figur 43: Læringseffekt av ulike virkemidler. Ansatte hos statsforvalter



Som det går frem tidligere i kapittelet er det også relativt bred enighet blant tilsynsobjektene om at tilsyn bidrar til læring, samtidig som veiledning blir fremhevet som det viktigste virkemiddelet for å oppnå læring. Som omtalt tidligere i kapittelet er det imidlertid også en del tilsynsobjekter som ikke opplever å ha verken behov for eller nytte av veiledning, blant annet basert på en opplevelse av mangelfull kompetanse hos statsforvalter. Når det gjelder tilsyn er det, som omtalt i kapittel 5, mange som fremhever viktigheten av dialog, og som peker på at stedlige tilsyn gir betydelig mer læring enn skriftlige tilsyn.

I intervju har de fleste tilsynsobjektene fått spørsmål om hvorvidt de opplever at tilsyn har en merverdi som ikke dekkes av andre av statsforvalterens virkemidler. I all hovedsak viser svarene at tilsyn har en verdi som ikke veiledning – eller annen virkemiddelbruk – fullt ut kan erstatte. Det henvises blant annet til at det er behov for en

⁹⁰ Ansatte hos statsforvalterne som arbeider med tilsyn på henholdsvis barnehage- og opplæringsområdet.

kontrollfunksjon, noen som ser en i kortene og kan bidra til at man «skjerper seg». Det henvises i den forbindelse også til at det er mangelfull kvalitet og manglende regeletterlevelse «der ute», og dette gjør det viktig å ha en kontrollfunksjon i form av tilsyn. Det er også flere som viser til at tilsyn fremtvinger fokus på det området som det åpnes tilsyn med, og selv om det er arbeidskrevende og til tider kan oppleves som «plagsomt» har det også en betydelig merverdi, blir det presisert.

6.5. Tilsyn kan synes å ha en viss effekt på andelen elever som oppgir at de mobbes

For å vurdere i hvilken grad tilsynene fører til målbare effekter har vi sett på utviklingen i resultater på indikatoren "Mobbing på skolen" fra Elevundersøkelsen på 7. og 10. trinn. Vi har undersøkt om andelen skoler som har bedret score på indikatoren er høyere i den gruppen av skoler som har hatt tilsyn i årene 2018 - 2020 innenfor temaet skolemiljø/psykososialt skolemiljø (se kapittel 1.2.4 for en beskrivelse av framgangsmåten).

Analysene viser ingen entydig trend i forskjellene mellom skoler som har hatt tilsyn og skoler som ikke har hatt tilsyn (se Tabell 13). Blant de 12 skolene som hadde tilsyn innen dette temaet i 2018 var det 9 skoler (75 prosent) som hadde bedret score på indikatoren i 2019, sammenlignet med 2017 for 7. trinn. For alle skoler samlet var den tilsvarende andelen 45 prosent. Året etter, 2020, var endringen fra 2018 lik for de skolene som hadde tilsyn i 2019 og de som ikke hadde hatt det (39 prosent av skolene hadde forbedret resultat). For det siste året der det foreligger tall i Elevundersøkelsen ser vi at det blant de 15 skolene som hadde tilsyn var 50 prosent som hadde forbedret resultat i 2021 sammenlignet med 2019. Blant alle skoler var det 41 prosent som hadde forbedret resultat.

Av disse tre parvise sammenligningene ser vi den tydeligste forskjellen når det gjelder tilsynene i 2018.⁹¹ Vi har ikke grunnlag for å vurdere i hvilken grad det er eventuelle forskjeller mellom måten tilsynene ble gjennomført som er grunnen til forskjellen mellom de ulike årene, eller om forskjellene skyldes statistiske tilfeldigheter.

Tabell 13: Utvikling i andel elever som oppgir at de blir mobbet fra året før til året etter tilsyn. 7. trinn.

År tilsyn	Tilsyn	nøytral/negativ	positiv	Sum
2018				
	Tilsyn	3 (25 %)	9 (75 %)	12
	Ikke tilsyn	1204 (55 %)	974 (45 %)	2178
	Alle skoler	1207 (55 %)	983 (45 %)	2190
2019				
	Tilsyn	17 (61 %)	11 (39 %)	28
	Ikke tilsyn	1352 (61 %)	877 (39 %)	2229
	Alle skoler	1369	888	2257
2020				
	Tilsyn	15 (50 %)	15 (50 %)	30
	Ikke tilsyn	1308 (59 %)	891 (41 %)	2199
	Alle skoler	1323	906	2229

For 10. trinn ser vi en svak tendens til at andelen skoler hvor det har vært en positiv utvikling (færre elever oppgir at de blir mobbet) er noe høyere for skoler som har hatt tilsyn enn for skoler som ikke har hatt tilsyn (se Tabell 14). Dette gjelder alle tre årene (med en forskjell på 4, 5 og 3 prosentpoeng for hhv. 2018, 2019 og 2020).⁹²

⁹¹ En kjiqvadrattest av forskjellene mellom gruppene av skoler som har hatt tilsyn og skoler som ikke har hatt tilsyn gir følgende p-verdier: 2018: .04, 2019: .99 og 2020: .29.

⁹² Kjiqvadrattesten for disse tabellene gir en p-verdi på hhv. .87, .18 og .80, og vi kan dermed ikke slutte at denne svakt positive tendensen ikke er resultat av tilfeldigheter. (Vi vil også ta forbehold om at antall skoler med tilsyn er så lavt, spesielt i 2018, at denne testen må tolkes med forsiktighet.)

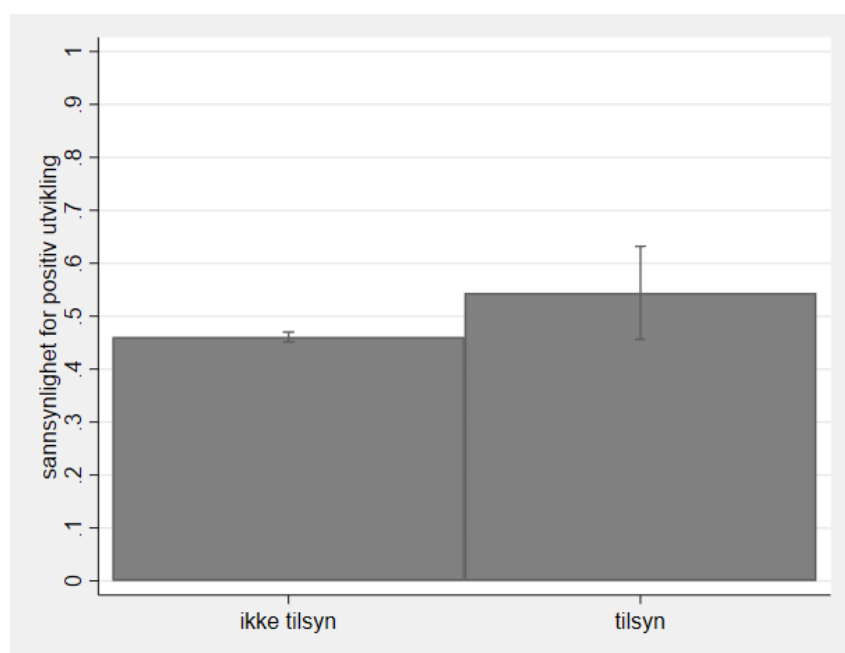
Tabell 14: Utvikling i andel elever som oppgir at de blir mobbet fra året før til året etter tilsyn. 10. trinn.

År tilsyn	Tilsyn	nøytral/negativ	positiv	Sum
2018	Tilsyn	2 (40 %)	3 (60 %)	5
	Ikke tilsyn	590 (44 %)	761 (56 %)	1351
	Alle skoler	592	764	1356
2019	Tilsyn	6 (32 %)	13 (68 %)	19
	Ikke tilsyn	627 (47 %)	711 (53 %)	1338
	Alle skoler	633	724	1357
2020	Tilsyn	13 (46 %)	15 (54 %)	28
	Ikke tilsyn	655 (49 %)	686 (51 %)	1341
	Alle skoler	668	701	1369

Vi har samlet tallene til et felles datasett og gjennomført logistiske regresjonsanalyser for å gi et samlet bilde av effekten av tilsyn. Utfallsvariabelen i analysene er positiv utvikling (lavere andel elever som oppgir å ha blitt mobbet) og forklaringsvariabelen er gjennomført tilsyn. En binær modell med disse variablene gir oddsratio (OR) på 1.38 ($p=.078$), mens en multivariat modell der det også er kontrollert for kull og årstall gir OR på 1.41 ($p=.065$). Det vil si at oddsen for positiv effekt er ca. 40 prosent høyere for skolene som har gjennomført tilsynet enn for de som ikke har gjennomført tilsynet.

Figur 44 under viser den predikerte sannsynligheten for at tilsynet vil føre til en positiv utvikling i andel elever som oppgir at de blir mobbet, basert på den multivariate modellen. De vertikale linjene over søylene angir 95 % konfidensintervall for estimatene. P-verdien tilsier at selv om vi ikke kan utelukke at tilsynene samlet sett har positiv effekt, må man være forsiktig med å trekke for bastante konklusjoner på bakgrunn av disse analysene.

Figur 44: Predikert sannsynlighet for positiv utvikling



Det er med andre ord mulig å se noen svake sammenhenger mellom tilsyn og utvikling i andel elever som opplyser at de blir mobbet, men sammenhengene er usikre og kan skyldes tilfeldigheter.

6.6. Oppsummering og vurdering

I dette kapittelet har vi gått nærmere inn på virkningen av tilsyn, i hvilken grad tilsyn bidrar til læring og endring av praksis, og hvilke faktorer som oppleves å være viktige for at tilsyn skal ha ønsket virkning. I tillegg har vi sett nærmere på forholdet mellom tilsyn og veiledning, jamfør også observasjoner i tidligere kapitler i rapporten som viser at mange av tilsynsobjektene legger stor vekt på veiledning som en del av tilsynet for at det skal bidra til læring og endring. Til slutt har vi også undersøkt hvorvidt det er mulig å se effekter av gjennomførte tilsyn innenfor temaet skolemiljø/psykososialt miljø når det gjelder andel elever som opplyser at de blir mobbet. Vi vurderte det som hensiktsmessig å se disse variablene i sammenheng, blant annet med bakgrunn i at nettopp andel elever som opplyser at de blir mobbet er en sentral faktor i statsforvalternes risikovurderinger og bakgrunn for gjennomføring av tilsyn innenfor tema skolemiljø. Det er med andre ord antatt å være en risikofaktor som tilsynet kan bidra til å redusere slik at situasjonen for elevene skal bedres. Til tross for at det er en tendens til at skoler som har hatt tilsyn får bedre resultater på Elevundersøkelsen, er det ikke mulig å si at det foreligger sikre sammenhenger.

Samtidig ser vi at det er en utbredt oppfatning at tilsyn virker, og at tilsyn er nyttig med hensyn til læring og endring av praksis. Det er en rekke ulike faktorer som kan påvirke hvor godt tilsyn virker, og hvor nyttig det oppleves å være. Det er med andre ord en rekke forutsetninger som ifølge informantene i evalueringen må være til stede for at tilsyn skal ha den ønskede virkningen. Blant disse fremheves blant annet følgende:

- Dialog mellom tilsynsmyndigheten og tilsynsobjektet er svært viktig for læring, forståelse og samlet utbytte av tilsyn
- Veiledning i tilknytning til tilsyn bidrar til å øke læringseffekt og utbytte
- Det må foreligge tillit mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt, som bidrar til at tilsynsobjektet både er villig til å vise frem sine feil, og stoler på tilsynsmyndighetens konklusjoner
- Tilsynet må oppleves som relevant for tilsynsobjektet, og «timingene» bør være slik at ikke belastningen blir større enn nødvendig
- Statsforvalterens kompetanse må være god, og det vises spesielt til viktigheten av at juridisk kompetanse kombineres med skolefaglig eller barnehagefaglig kompetanse. Dette punktet er tett relatert til det som handler om tillit
- Tilsynsobjektets innstilling til tilsyn fremheves av mange som viktig

På den andre siden, som mulige hindringer for læring og endring, fremheves fraværet av faktorene som er nevnt over. I den sammenheng vises det blant annet til erfaringer med «ovenfra-og-ned»-holdning fra tilsynsmyndighetens side, manglende dialog og en opplevelse av at tilsynsmyndigheten ønsker å finne flest mulig feil, og er ute etter å «ta noen». I tillegg pekes det på ulike faktorer knyttet til tilsynsobjektet, som for eksempel økonomi eller det at læringen i en kommune tidvis fremstår som personavhengig, og at skifte av nøkkelpersonell kan medføre at endringer ikke er varige.

Vi mener det er viktig å poengtere at man ikke kan forvente å se et entydig bilde når det gjelder effekt av tilsyn, og det er naturlig at erfaringene om effekt og læring varierer. Hvorvidt et tilsyn lykkes vil bl.a. være avhengig av hvem som inngår i tilsynsteamet, hvem som er ansvarlig hos tilsynsobjektet og hvordan samhandlingen mellom tilsyn og tilsynsobjekt fungerer. I hvilken grad man opplever læring vil også være avhengig av organisasjonen sin kapasitet for læring.

Når det gjelder dialogen, som fremheves som noe av det viktigste med tanke på læring og endring, har vi vært inne på dette også i tidligere kapitler i rapporten, særlig i tilknytning til gjennomføringen av tilsyn i kapittel 5. Basert på det som kommer frem i undersøkelsen, merker vi oss at det er svært ulike erfaringer med tilsyn både mellom embeter og internt i embeter – og når det gjelder tilsyn gjennomført av Utdanningsdirektoratet. Forskjellene handler blant annet om dialogen med tilsynsobjektet, veiledning i forbindelse med tilsyn, og tilsynsmyndighetens kompetanse. Funnene indikerer til dels store variasjoner i tilnærming mellom tilsynsteam – ikke nødvendigvis i gjennomføringen av de formelle prosessene, men i ivaretagelsen av dialogen og byggingen av tillit mellom tilsynsobjekt og tilsynsmyndighet, og vektleggingen av prosessene og aktivitetene som kan bidra og legge til rette for dialog og tillit. Disse variasjonene kan, ut fra det tilsynsobjektene uttrykker, ha stor betydning for utbyttet av tilsyn. Med utbytte sikter vi da til at tilsyn skal bidra til læring som igjen kan legge til rette for at det gjøres varige endringer i kommunenes og skolenes praksis. Der forutsetningene i liten grad er til stede, eller eventuelt hindringene er markante, er det etter vår vurdering betydelig risiko for at tilsyn ikke «virker» i samsvar med intensjonen.

Vi mener flere av utfordringene og forbedringsområdene som ble påpekt i kapittel 5, vil kunne bidra til å styrke forutsetningene for at tilsyn skal virke. Det å legge til rette for dialog med tilsynsobjektet, mener vi vil være et viktig grep. Som nevnt i kapittel 5 handler dette blant annet om å sikre at arenaer for dialog i forbindelse med tilsyn er til stede. Samtidig er det som nevnt over sterke indikasjoner på at det er individuelle forskjeller mellom tilsynsteamene, som til dels kan handle om varierende vektlegging av blant annet dialog, kompetanse og hvordan man tilnærmer seg tilsynsobjektet. For å få innsikt i disse utfordringene, og arbeide med kontinuerlig forbedring, mener vi det er svært viktig at det etableres systemer for evaluering av gjennomført tilsyn, og der tilbakemeldinger fra tilsynsobjektene innhentes på en systematisk måte (jf. kapittel 5).

Når det gjelder veiledning i forbindelse med tilsyn, viser undersøkelsen at deler av forskjellen i omtalen av veiledning kan skyldes at begrepet tillegges ulikt innhold. Her ser vi blant annet at det er viktig å skille mellom veiledning i betydning *rådgivning* og veiledning i betydning *informasjon* om regelverk eller mer generell dialog. Vi mener det er viktig med høy bevissthet om hva man sikter til når man snakker om «veiledning», og at man i økt grad bør være eksplisitt på hva man sikter til og ikke ta for gitt at alle andre har samme forståelse. Det har vi gjennom evalueringen konstatert at man *ikke* har. Samtidig er det vår vurdering at det er indikasjoner på at det at begrepet tillegges ulikt innhold, ikke forklarer hele forskjellen når det gjelder ulike vurderinger av hvorvidt veiledning kan og bør være en del av tilsyn. Veiledning som del av tilsyn er omtalt i Metodehåndboken som en mulig tilnærming, og statsforvalterne synes å ha ganske ulike forståelse av hva som ligger av muligheter og begrensninger i denne tilnærmingen. Her er det slik vi ser det svært viktig med en avklaring, og vi mener i den forbindelse at statsforvalterne bør involveres for å tydeliggjøre både hvordan de erfarer at veiledning kan brukes på en hensiktsmessig måte, og hvor grensen bør gå med tanke på hvilken veiledning som *ikke* kan gis.

7. Konklusjon og anbefalinger

Tilsyn er et sentralt virkemiddel for den statlige kontrollen innenfor skole- og barnehageområdet. Et viktig formål med tilsyn er å bidra til økt regeletterlevelse. Samtidig er det et uttrykt mål i oppdraget til statsforvalterne at tilsyn skal bidra til læring og forbedring. Det er imidlertid ingen automatikk i at tilsyn bidrar til økt regeletterlevelse og forbedring, i alle fall ikke i form av *varige* endringer. Et viktig formål med evalueringen av tilsynsarbeid på barnehage- og opplæringsområdet har vært å undersøke om tilsyn virker, hvordan tilsyn virker, og hva som skal til for at tilsyn skal virke best mulig.

Vår gjennomgang viser at det har blitt registrert **færre gjennomførte tilsyn de siste årene**. Fra flere embeter vises det til at man gjerne skulle gjennomført flere tilsyn, og at risikovurderingene tilsier at de burde gjennomføre flere tilsyn, men at ressursituasjonen legger begrensninger på hvor mange tilsyn som kan gjennomføres. Det er likevel viktig å peke på at selv om det samlet sett har vært en reduksjon i antall tilsyn gjennomført av statsforvalterne, har ulike embeter en noe ulik utvikling. Utviklingen varierer, og årsakene er sammensatte og kan knytte seg til både registreringspraksis, pandemi, ressursituasjonen og utskiftning av ansatte. I tillegg prioriterer enkelte embeter tidvis bruk av andre virkemidler enn tilsyn, som for eksempel veiledning, også i tilfeller der risikoen for brudd på regelverket er vurdert som høy. På overordnet nivå gir blant annet forarbeidene til kommuneloven føringer i retning av å redusere statlige tilsyn til fordel for kommunal egenkontroll. Samtidig er det i oppdraget til statsforvalterne på barnehage- og opplæringsområdet gitt uttrykk for at det bør gjennomføres flere tilsyn dersom risikovurderingene tilsier det. Deloitte oppfatter at det er en tvetydighet i oppdraget til statsforvalterne ved at det uttrykkes en forventning om økt bruk av tilsyn, samtidig som det er et mål å redusere omfanget av statlige tilsyn med kommunene, og samtidig som oppdraget også gir statsforvalter ansvar for å vurdere hva som er rett virkemiddel.

Utdanningsdirektoratet har de senere årene understreket forventninger om at **tilsynsaktivitet skal være risikobasert**. I dette ligger det en forventning om at prioritering av områder for tilsyn skal skje ut fra en vurdering av sannsynlighet for og konsekvenser av lovbrudd. Det er forventet at dersom en legger en risikobasert tilnærming til grunn vil også treffsikkerheten av tilsynene øke. For å følge opp hvor god treffsikkerheten til tilsynene er, har Utdanningsdirektoratet brukt antall registrerte lovbrudd sett i forhold til antall kontrollspørsmål i tilsynene som et mål. Det blir avdekket brudd i nesten alle tilsyn som gjennomføres, noe som tilsier at risikovurderingene bak tilsynene treffer godt på sannsynlighet for lovbrudd. Våre undersøkelser indikerer imidlertid at det er **varierende kompetanse og systematikk knyttet til risikovurderinger blant de ulike embetene**. Vi vurderer at det som i særlig grad mangler er tydelige styringssignaler om hvordan man skal prioritere tilsynsaktiviteten basert på vesentlighet. Videre mener vi det er **uheldig at det blir oppfattet at Utdanningsdirektoratet sin vurdering av tilsynenes treffsikkerhet utelukkende er basert på antall brudd som avdekkes**. Tilsynene kan ha en positiv effekt gjennom å rette oppmerksomhet mot bestemte temaer eller problemstillinger som tilsynsobjektene vil forbedre, og tilsynsmyndighetene kan, som en del av sitt veiledningsarbeid, hjelpe tilsynsobjektene i slike forbedringsprosesser før tilsynsbesøk. Det å telle antall lovbrudd kan i denne sammenhengen ha en uheldig incentiveeffekt ved at man unnlater å gjennomføre aktiviteter som synes å ha god effekt, og som bygger opp under forutsetningene tilsynsobjektene fremhever som viktige nettopp for læring og endring som følge av tilsyn.

I gjennomføringen av tilsyn støtter statsforvalterne seg på Metodehåndboken for tilsyn. Metodehåndboken følges i stor grad, og gir i hovedsak tilstrekkelig rom for fleksibilitet og tilpasning. Samtidig viser undersøkelsen at det er varierende praksis knyttet til sentrale aktiviteter som vi mener kan ha vesentlig betydning for hvordan tilsynene følges opp og hvilke læringseffekter disse har hos tilsynsobjektene. Dette gjelder særlig dialog mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt, og gjennomføring av møter i ulike faser av tilsynet. Håndboken skisserer en tredelt prosess med forberedelse, undersøkelse og avslutning. I undersøkelsesfasen av tilsynet legger metodeboken opp til at det kan gjennomføres et formøte og/eller et åpningsmøte, mens det i avslutningsfasen legges opp til at man kan ha et sluttmøte i forbindelse med foreløpig tilsynsrapport. Undersøkelsen viser at selv om alle tre fasene oppfattes som viktige, er det særlig avslutningsfasen, med rapportering, dialog rundt rapport og lukking av avvik, som oppfattes som viktig for å oppnå læring hos tilsynsobjektene.

Vi ser at tilsynsobjektene, og enkelte av statsforvalterne, også legger svært **stor vekt på dialogen mellom tilsynsobjekt og tilsynsmyndighet, og det å tilrettelegge for ulike møtearenaer i tilsynsprosessen**. Særlig vektlegges sluttmøtet, samtidig som vi ser at det er svært varierende praksis for bruk av både dette møtet og andre møtepunkt som er omtalt i Metodehåndboken. Basert på det som kommer frem i undersøkelsen, er det vår

vurdering at man bør se nærmere på praksisen rundt bruk av ulike møter i tilsynsprosessen, og at man i økt grad bør legge opp til å ha et sluttmøte i forbindelse med tilsyn der det avdekkes brudd på regelverket. Vi ser videre ingen grunn til at det skal være en annen praksis i Utdanningsdirektoratets tilsyn med private skoler enn i statsforvaltnes tilsyn med kommunene. Med mulighet for økt bruk av digitale møter mener vi at Utdanningsdirektoratet bør revurdere sin praksis når det gjelder sluttmøter i tilsyn.

Deloitte mener at både valget av tilsyn som virkemiddel, prioritering av tema for tilsyn og design av tilsyn bør **baseres på kunnskap om hvordan tilsyn virker**. Det vil si kunnskap om hvor godt egnet tilsyn er for å oppnå målene om regeletterlevelse, forbedring og læring, samt kunnskap om hvordan en best innretter tilsyn for å oppnå disse målene.

Per i dag synes langt de fleste statsforvalterne, samt Utdanningsdirektoratet, å ha **en lite systematisk tilnærming til evaluering av eget tilsynsarbeid**. Dette mener vi er et vesentlig forbedringspunkt, gitt de ulike erfaringene med tilsyn som kommer frem gjennom evalueringen, og indikasjonene på at det er betydelige individuelle forskjeller mellom tilsynsteam. Variasjonene i gjennomføring av tilsyn, og hvorvidt de ulike forutsetningene for læring og endring er til stede, har basert på tilsynsobjektens erfaringer stor betydning for utbyttet av tilsyn. Som en del av Utdanningsdirektoratets og statsforvaltnes forbedringsarbeid når det gjelder tilsyn, mener vi derfor at det bør etableres systemer for evaluering av tilsynsarbeidet og det enkelte gjennomførte tilsyn, der innhenting av tilbakemeldinger fra tilsynsobjektene står sentralt. Gjennom systematisk å etterspørre tilbakemeldinger fra tilsynsobjektene, vil mange av tilbakemeldingene og erfaringene som fremkommer i denne rapporten kunne rettes direkte mot tilsynsmyndigheten og benyttes inn i et kontinuerlig forbedringsarbeid. Det kan gjerne tilrettelegges for like eller lignende systemer på tvers av tilsynsmyndighetene, som gjør det mulig å se erfaringer og tilbakemeldinger på tvers.

Mange tilsynsobjekt legger **stor vekt på veiledning i forbindelse med tilsyn, for å sikre læring og dermed legge til rette for økt regeletterlevelse og varige endringer**. Tilsvarende er det også en del statsforvaltere som legger stor vekt på veiledning, samtidig som andre synes å være svært restriktive i bruken av veiledning sammen med tilsyn. Som ledd i det videre arbeidet med å legge til rette for læring og endring som følge av tilsyn, mener vi det er viktig å gjøre avklaringer når det gjelder hvorvidt veiledning kan og bør være en del av tilsyn, for å sikre en omforent tilnærming til dette temaet som er viktig for mange tilsynsobjekter. En del av bildet handler om hvilket meningsinnhold man tillegger begrepet «veiledning», og viktigheten av å være tydelig på hva man sikter til når man snakker om veiledning. I tillegg er det behov for å avklare hvilke begrensninger og muligheter som ligger i Metodehåndbokens omtale av mulighet til å kombinere veiledning med tilsyn, for å unngå at det utvikler seg ulike forståelser og fortolkninger av dette blant statsforvalterne.

Deloittes viktigste anbefalinger for å øke merverdien av tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet er oppsummert i punktene på neste side.

1

Man bør sikre en felles standard for registrering av gjennomførte tilsyn

2

Man bør sikre at både sannsynlighet og vesentlighet vektlegges i risikovurderingene, og ved valg av tilsynstema, tilsynsobjekt og innretting av tilsyn

3

Man bør vurdere hvorvidt det er mulig og hensiktsmessig å etablere økt grad av felles systemer for risikovurderinger på tvers av statsforvalterembetene

4

Man bør vurdere alternativer til dagens praksis der man måler treffsikkerhet gjennom å beregne andel kontrollspørsmål med brudd på regelverket, tilsynelatende uten hensyn til vesentlighet

5

Man bør sikre en insentivstruktur som bidrar til at tilsynsmyndighetene benytter virkemidler som oppleves å ha effekt med tanke på læring, varige endringer av praksis og økt regeletterlevelse, også når dette innebærer en lavere andel kontrollspørsmål med brudd

6

Det er behov for å se nærmere på praksisen rundt bruk av ulike møter i tilsynsprosessen, og vurdere tiltak for å sikre økt grad av dialog mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt

7

Det bør legges til rette for økt erfaringsdeling på tvers av statsforvalterembetene når det gjelder gjennomføring av tilsyn, herunder bruk av ulike arenaer for dialog mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt

8

Man bør sikre at det som del av et kontinuerlig forbedringsarbeid etableres systemer for evaluering av tilsynsarbeidet og det enkelte gjennomførte tilsyn, blant annet ved systematisk å etterspørre og bruke tilbakemeldinger fra tilsynsobjektene

9

Man bør sikre en felles forståelse av Metodehåndbokens omtale av veiledning som del av tilsyn, slik at tilsynsmyndighetene i økt grad får en omforent oppfatning om i hvilken grad og hvordan tilsyn eventuelt kan kombineres med veiledning

Referanser

Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press.

Barnehageloven: LOV-2005-06-17-64, Lov om barnehager (barnehageloven).

DFØ (2020): Statlig tilsyn med kommunene Kartlegging av omfang, samordning og nytte. DFØ-rapport 2020:9

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2015): Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015. Difi-Rapport 2015:19

Eckhoff, Thorstein (1983): *Statens Styringsmuligheter*. Oslo: Tanum-Norli.

Fylkesmannen i Rogaland (2015): Endelig tilsynsrapport Karmøy kommune - Åkra ungdomsskole. A: Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. B: Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging.

Fylkesmannen i Rogaland (2016): Endelig tilsynsrapport. A Skolens arbeid med elevenes utbytte av Opplæringen. B Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging. Lund kommune – Lund ungdomsskole

Fylkesmannen i Oppland (2015a): Tilsynsrapport. Skolebasert vurdering Gran kommune -Brandbu ungdomsskole

Fylkesmannen i Oppland (2015b): Tilsynsrapport. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Gran kommune – Brandbu ungdomsskole.

Fylkesmannen i Hordaland (2017): Tilsynsrapport. Skulen sitt arbeid med elevane sitt utbytte av opplæringa og Skulebasert vurdering. Fedje kommune – Fedje skule.

Fylkesmannen i Nordland (2016a): Tilsynsrapport. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen Røst kommune – Røst barne- og ungdomsskole;

Fylkesmannen i Nordland (2016b): Tilsynsrapport. Forvaltningskompetanseavgjørelser om særskilt tilrettelegging Røst kommune, Røst barne- og ungdomsskole

Fylkesmannen i Nordland (2019): Tilsynsrapport. Tilsyn med Bodø kommune, Bankgata ungdomsskole. Tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og spesialundervisning.

Fylkesmannen i Rogaland (2019a): Tilsynsrapport. Spesialundervisning, jf. oppl. kap.5 Lund kommune Lund ungdomsskole 20.02.2019;

Fylkesmannen i Rogaland (2019b): Tilsynsrapport. Spesialundervisning, jf. oppl. kap 5 Lund kommune Heskestad skole 19.02.2019

Fylkesmannen i Nordland (2018a): Tilsynsrapport. Forvaltningskompetanse - avgjørelser om særskilt tilrettelegging. Nordland fylkeskommune, Knut Hamsun videregående skole;

Fylkesmannen i Nordland (2018b): Tilsynsrapport- Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Nordland fylkeskommune, Knut Hamsun videregående skole

Gunningham, N. (2010). *Enforcement and Compliance Strategies*. I R. C. Baldwin, M. Cave & M. Lodge (Red.), *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford University Press.

Hall, J. B. (2017). "Governing by templates" through new modes of school inspection in Norway. *Journal of Educational Change*, 18(2), 161-182.

Hall, J. B. & Sivesind, K. (2015) State school inspection policy in Norway and Sweden (2002–2012): a reconfiguration of governing modes? *Journal of Education Policy*, 30(3), 429-458.

Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G., & Travers, T. (1999). *Regulation inside government: Waste watchers, quality police, and sleaze-busters*. Oxford University Press.

Hovlid, E., Husabø, G., Teig, I. L., Halvorsen, K., & Frich, J. C. (2022). Contextual factors of external inspections and mechanisms for improvement in healthcare organizations: A realist evaluation. *Social Science & Medicine*, 298, 114872.

- Kagan, R. A. & Scholz, J. T. (1984). "The Criminology of the Corporation" and Regulatory Enforcement Strategies. I K. Hawkins & J. M. Thomas (Red.), *Enforcing Regulation* (s. 67-95). Kluwer-Nijhoff.
- Majone, G. (1994). The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 17(3), 77-101.
- Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*
- Mortensen, Anne Katrine (2010). Undersøkelse om religion 2008. Undersøking koordinert og tilrettelagt av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS. Rapport nr. 126.).
- Kommuneloven: LOV-2018-06-22-83, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019): Tildelingsbrev til fylkesmennene 2019
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020): Tildelingsbrev til fylkesmennene 2020
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021): Tildelingsbrev til statsforvalteren 2021
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022): Tildelingsbrev til statsforvalteren for 2022
- Kunnskapsdepartementet (2015): Prop.33 L (2015-2016) Endringer i barnehageloven (tilsyn m.m.). Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 27. november 2015, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)
- Opplæringsloven: LOV-1998-07-17-61. Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Lodden P., Evensen K, Lie S (2015): Statlig tilsyn med kommunene - rammer og illustrasjoner fra Vestfold. I: Kringen J, Lindøe PH, Braut GS. Risiko og tilsyn: risikostyring og rettslig regulering. Oslo: Universitetsforlaget, 2015: 253–271.
- Pawson, R., Greenhalgh, T., Harvey, G., & Walshe, K. (2005). Realist review--a new method of systematic review designed for complex policy interventions. *Journal of health services research & policy*, 10 Suppl 1, 21–34.
- Privatskoleloven: LOV-2003-07-04-84. Lov om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova).
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press.
- Selznick, P. (1985). Focusing Organizational Research on Regulation. In R. G. Noll (Ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences* (pp. 363 - 367). University of California Press.
- Sverdrup, Sissel (2014). *Evaluering. Tilnærminger, modeller og eksempler*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- SSB: 11342: Areal og befolkning, etter region, statistikkvariabel og år.
<https://www.ssb.no/statbank/table/11342/tableViewLayout1/>
- Statsforvalteren i Vestland (2022): Årsrapport for Vestland - 2021.
- Utdanningsdirektoratet (2013): Metodehåndbok for tilsyn. Sist endret 29.6.2021
- Utdanningsdirektoratet (2015): Notat om aktivitetskrav 2016 på barnehage- og opplæringsområdet
- Utdanningsdirektoratet (2018): Rutine for risikoregistrering i Tim. Versjon 2.0. Godkjent 19. juni 2018.
- Utdanningsdirektoratet (2020): Funn fra fylkesmennenes tilsyn 2019
- Utdanningsdirektoratet (2021a): Statsforvalternes tilsyn i 2020
- Utdanningsdirektoratet (2021b): Alle tilsyn barnehage og opplæring 2014-2021
- Utdanningsdirektoratet (2021c): Konkurranses grunnlag. Konkurransen med forhandling etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser del I og III for anskaffelse av Evaluering av tilsynsarbeid. Saksnr: 2021/7612
- Utdanningsdirektoratet (2022a): Funn fra tilsyn på opplæringsområdet i 2021
- Utdanningsdirektoratet (2022b): Oversikt statsforvalternes tilsyn 2021
- Wendelborg, C. og Utmo, I. (2022). *Elevundersøkelsen 2021. Analyse av Utdanningsdirektoratets brukerundersøkelser*. NTNU Samfunnsforskning.

Vedlegg 1 – figurer og tabeller

Tabell 15: Tilsyn valgt ut for gjennomgang av dokumentasjon

Embete/tilsynsmyndighet	Årstall	Kommune	Skole	Tema
Agder	2015	Lyngdal kommune	Lyngdal ungdomsskole	elevenes utbytte og forvaltningskompetanse
Agder	2021	Sirdal kommune	Tronstad skole	Skolemiljø
Agder	2020	Bygland kommune	Byglandsfjord og Bygland oppvekstsenter	Spesialundervisning
Agder	2015	Tvedestrand kommune	Tvedestrand skole	spesialundervisning
Innlandet	2021	Sør-Odal kommune	Glommasvingen skole	Skolemiljø
Innlandet	2015	Rendalen kommune	Fagertun skole	Elevenes utbytte
Innlandet	2018	Gran kommune	Trintom skole og PPT i kommunen	Spesialundervisning
Møre og Romsdal	2020	Ulstein kommune	Hasund skule	Spesialundervisning
Møre og Romsdal	2016	Hareid kommune	Hareid ungdomsskole	spesialundervisning
Møre og Romsdal	2021	Molde kommune	Skjevik barne- og ungdomsskole	Skolemiljø
Møre og Romsdal	2021	Hustadvika kommune	Bud barne- og ungdomsskole	Elevenes utbytte
Nordland	2021	Beiarn kommune	Beiarn barne- og ungdomsskole	elevenes utbytte
Nordland	2021	Vågan kommune	Svolvær skole	skolemiljø
Nordland	2016	Vågan kommune	svolvær skole	spesialundervisning
Nordland	2020	Lødingen kommune	Lødingen barne- og ungdomsskole	spesialundervisning
Oslo og Viken	2020	Nordre Follo kommune	Ski ungdomsskole	spesialundervisning
Oslo og Viken	2020	Oslo kommune	Majorstuen skole	Skolemiljø
Oslo og Viken	2020	Drammen kommune	Aronsløkka skole	Skolemiljø
Oslo og Viken	2021	Frogn kommune	Seiersten ungdomsskole	Elevenes utbytte
Oslo og Viken	2015	Indre Østfold kommune (tidl. Eidsberg kommune)	Eidsberg ungdomsskole	Elevenes utbytte
Rogaland	2018	Stavanger kommune	Finnøy sentralskule	Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen
Rogaland	2021	Randaberg kommune	Harestad skole	skolemiljø
Rogaland	2015	Time kommune	Bryne ungdomsskole	spesialundervisning
Troms og Finnmark	2021	Senja kommune	Finnsnes barneskole	skolemiljø

Embete/tilsynsmyndighet	Årstall	Kommune	Skole	Tema
Troms og Finnmark	2021	Nesseby kommune	Nesseby oppvekstsenter	Spesialundervisning
Troms og Finnmark	2015	Karasjok kommune	Karasjok skole	Elevenes utbytte
Trøndelag	2015	Ørland kommune (daværende Bjugn)	Botngård barneskole	Elevenes utbytte
Trøndelag	2017	Namsos kommune	Vestbyen skole	elevenes utbytte
Trøndelag	2021	Melhus kommune	Gimse ungdomsskole	Skolemiljø
Trøndelag	2016	Snåsa kommune	snåsa skole	spesialundervisning
Trøndelag	2021	Stjørdal kommune	Stokkan ungdomsskole	spesialundervisning
Vestfold og Telemark	2014	Kragerø kommune	Kragerø skole	elevenes utbytte
Vestfold og Telemark	2020	Kragerø kommune	Kragerø skole	Skolemiljø
Vestfold og Telemark	2014	Sandefjord kommune	Virik skole og Varden ungdomsskole	Forvaltningskompetanse
Vestfold og Telemark	2021	Kvitseid kommune	Kvitseid skole	Spesialundervisning
Vestland	2020	Bømlo kommune	Bremnes ungdomsskole	Skolemiljø
Vestland	2020	Bremanger kommune	Svelgen oppvekst	Spesialundervisning
Vestland	2020	Lærdal kommune	Lærdalsøyri skole	Elevenes utbytte
Vestland	2015	Sunnfjord kommune (tidl. Førde kommune)	Førde ungdomsskole	Elevenes utbytte
Utdanningsdirektoratet	2014	IA	Lørenskog friskole	Forvaltningsvedtak
Utdanningsdirektoratet	2015	IA	Steinerskolen på Rotvoll	Styrets ansvar
Utdanningsdirektoratet	2015	IA	Danielsen ungdomsskole Haugesund AS	Elevenes utbytte av opplæringen
Utdanningsdirektoratet	2016	IA	Alta Kristne Grunnskole BA	Psykososialt miljø
Utdanningsdirektoratet	2017	IA	Steinsfjorden Montessoriskole	Gjennomføre Elevundersøkelsen
Utdanningsdirektoratet	2018	IA	Mokollen skole	Planlegge spesialundervisning
Utdanningsdirektoratet	2018	IA	Danielsen ungdomsskole Karmøy AS	Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen
Utdanningsdirektoratet	2019	IA	Mokollen skole	Daglig leder og styrets ansvar
Utdanningsdirektoratet	2019	IA	Nordhordland kristne grunnskole	Gjennomføre og følge opp spesialundervisning
Utdanningsdirektoratet	2019	IA	Stiftelsen Møre barne- og ungdomsskole	Planlegge spesialundervisning
Utdanningsdirektoratet	2019	IA	Lørenskog friskole	Skolens aktivitetsplikt
Utdanningsdirektoratet	2020	IA	Stiftelsen Lyngdal Kristne grunnskole	Gjennomføring Elevundersøkelsen
Utdanningsdirektoratet	2020	IA	Steinerskolen på Rotvoll	Skolemiljø - Korona
Utdanningsdirektoratet	2021	IA	Øvergård Montessoriskole	Spesialkompetanse

Embete/tilsynsmyndighet	Årstall	Kommune	Skole	Tema
Utdanningsdirektoratet	2021	IA	Steinsfjorden	Styrets ansvar
Utdanningsdirektoratet	2021	IA	Montesorriskole	Styrets arbeid med skolemiljø
Agder	2021	Kristiansand	Ørsnes privatskole	Individuell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne
Innlandet	2021	Kongsvinger	IA	Spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging
Møre og Romsdal	2020	Fjord	IA	Godkjenning av barnehager
Nordland	2020/2021	Bodø	IA	Godkjenning av barnehager
Oslo og Viken	2020	Ullensaker kommune	IA	spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne
Rogaland	2020	Gjesdal	IA	Tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne
Troms og Finnmark	2020	Nesseby kommune	IA	Kommunen som barnehagemyndighet: risikovurderinger, veiledning og tilsyn
Trøndelag	2021	Indre fosen	IA	Kommunen som barnehagemyndighet: risikovurderinger, veiledning og tilsyn
Vestfold og Telemark	2020	Bamble	IA	Kommunen som barnehagemyndighet -Veiledning og tilsyn
Vestland	2020/2021	Årdal	IA	Veiledning og tilsyn

 Tabell 16: Stedlige og skriftlige tilsyn på opplærings- og barnehageområdet fra 2014-2021⁹³

Område	Barnehageområdet				Opplæringsområdet			
År	Skriftlig	Stedlig	Digitale	Totalt antall	Skriftlig	Stedlig	Digitale	Totalt antall ⁹⁴
2014	*	*	**	109	37 %	63 %	**	240
2015	32 %	68 %	**	86	35 %	65 %	**	249
2016	34 %	66 %	**	90	35 %	65 %	**	220
2017	*	*	**	83	45 %	55 %	**	222
2018	29 %	71 %	**	58	29 %	71 %	**	149
2019	32 %	68 %	**	68	45 %	54 %	**	173
2020	28 %	72 %	**	61	54 %	45 %	**	116
2021	64 %	18 %	18 %	51	43 %	32 %	25 %	142

* Det mangler informasjon om andel tilsyn som har vært henholdsvis skriftlige og stedlige

** Ikke introdusert som egen tilsynsform på dette tidspunktet

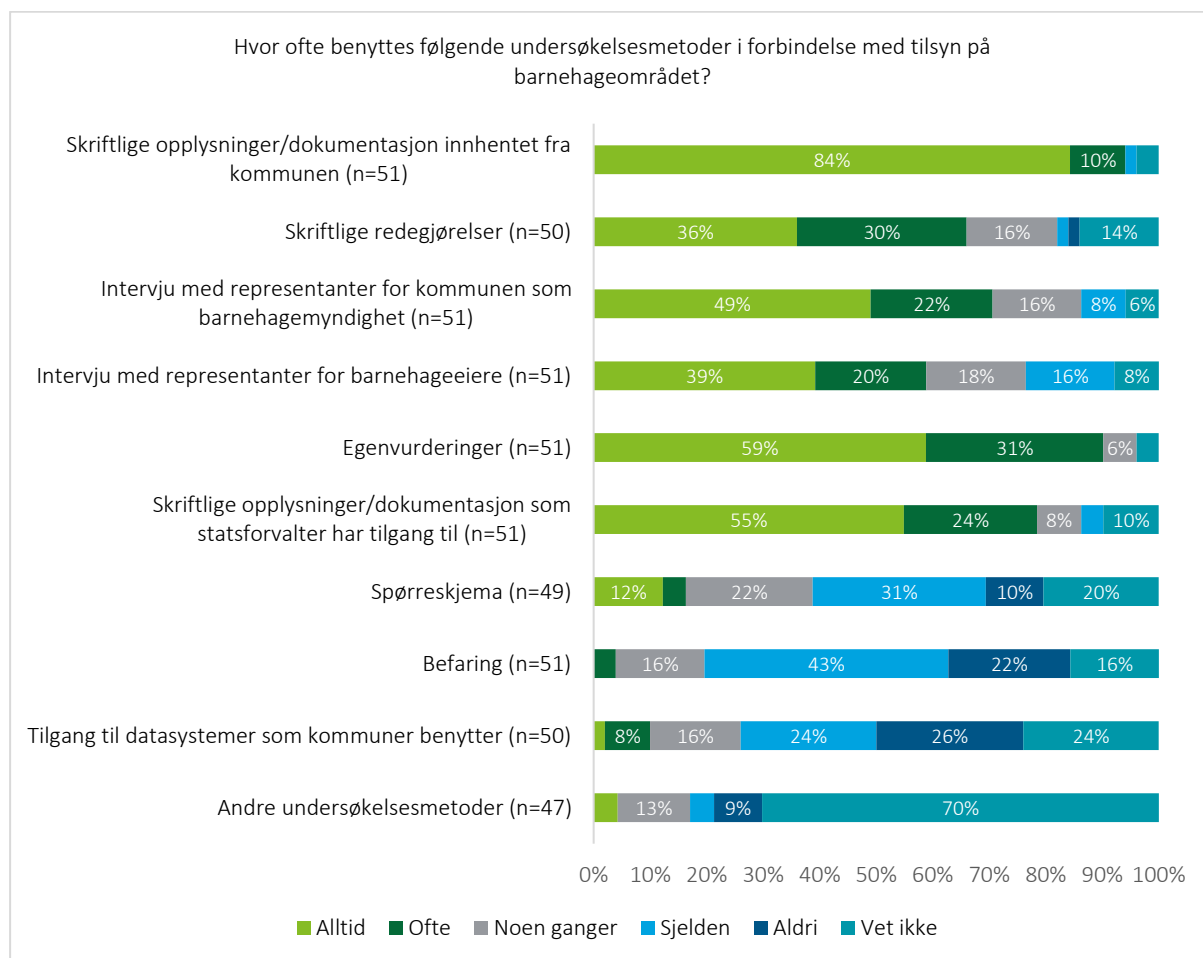
⁹³ Informasjonen i Tabell 16 er Deloitte sin sammenstilling basert på oversikter over tilsyn fra 2014-2021 samt Utdanningsdirektoratets oppsummeringer av tilsyn. I perioden 2014-2017 ble det skilt mellom fire kategorier av tilsyn (i noen tilfeller fem), hvor kategori 1 og 2 er skriftlige og 3, 4 eller høyere er stedlige. Deloitte har sammenfattet kategoriene slik at det bare skilles mellom stedlige/skriftlige tilsyn. I dokumentasjonen Deloitte har fått oversendt mangler data på 10 av tilsynene i 2015 på opplæringsområdet med hensyn til om de er skriftlige eller stedlige. Det mangler også informasjon om årene 2014 og 2017 på barnehageområdet.

⁹⁴ Merk at dersom man summerer opp antall tilsyn på opplæringsområdet i Figur 3 og sammenlikner med totale tall i Tabell 16 vil tallene vise noe avvik for 2018, 2019 og 2021. Dette er fordi tall i oversiktene Deloitte har fått oversendt og de årlige oppsummeringene til Utdanningsdirektoratet avviker noe.

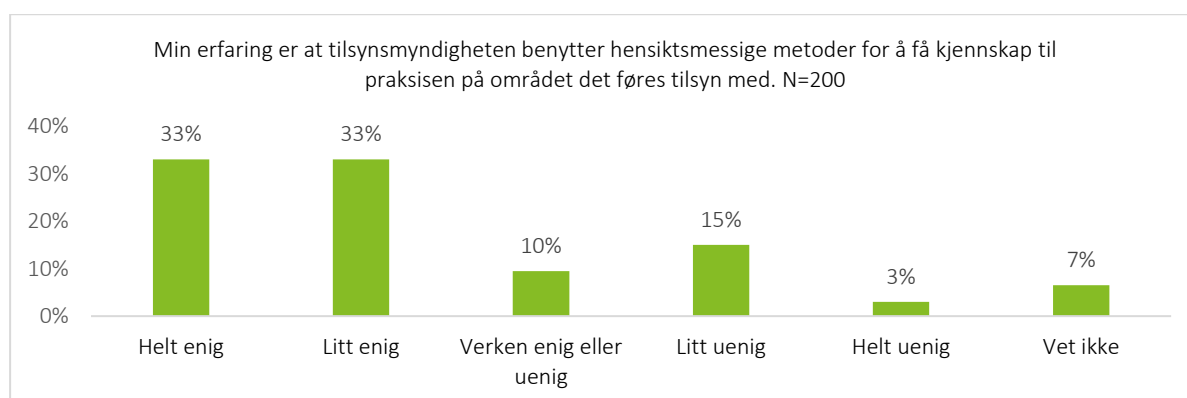
Tabell 17: Maler som følger vedlagt Metodehåndboken

Maler – tilsyn etter barnehageloven	Maler – tilsyn etter opplæringsloven	Maler for tilsyn direkte med barnehagene
Krav om å sende inn opplysninger	Krav om å sende inn opplysninger	Åpning av stedlig tilsyn
Åpning av stedlig tilsyn	Åpning av stedlig tilsyn	Åpning av skriftlig tilsyn
Åpning av skriftlig tilsyn	Åpning av skriftlig tilsyn	Oversendelsesbrev foreløpig tilsynsrapport
Oversendelsesbrev foreløpig tilsynsrapport	Oversendelsesbrev foreløpig tilsynsrapport	Oversendelsesbrev tilsynsrapport uten regelverksbrudd
Foreløpig tilsynsrapport	Foreløpig tilsynsrapport	Foreløpig tilsynsrapport
Oversendelsesbrev tilsynsrapport uten regelverksbrudd	Oversendelsesbrev tilsynsrapport uten regelverksbrudd	Oversendelsesbrev tilsynsrapport regelverksbrudd
Tilsynsrapport	Tilsynsrapport	Tilsynsrapport
Oversendelsesbrev tilsynsrapport med regelverksbrudd	Oversendelsesbrev tilsynsrapport med regelverksbrudd	Avslutning av tilsyn etter pålegg om retting
Avslutning av tilsyn etter pålegg om retting	Avslutning av tilsyn etter pålegg om retting	
Kontrollskjema	Kontrollskjema	
Veileder i intervjueteknikk (felles)		
Sjekkliste – kvalitetssikring av tilsynsrapporter (felles)		

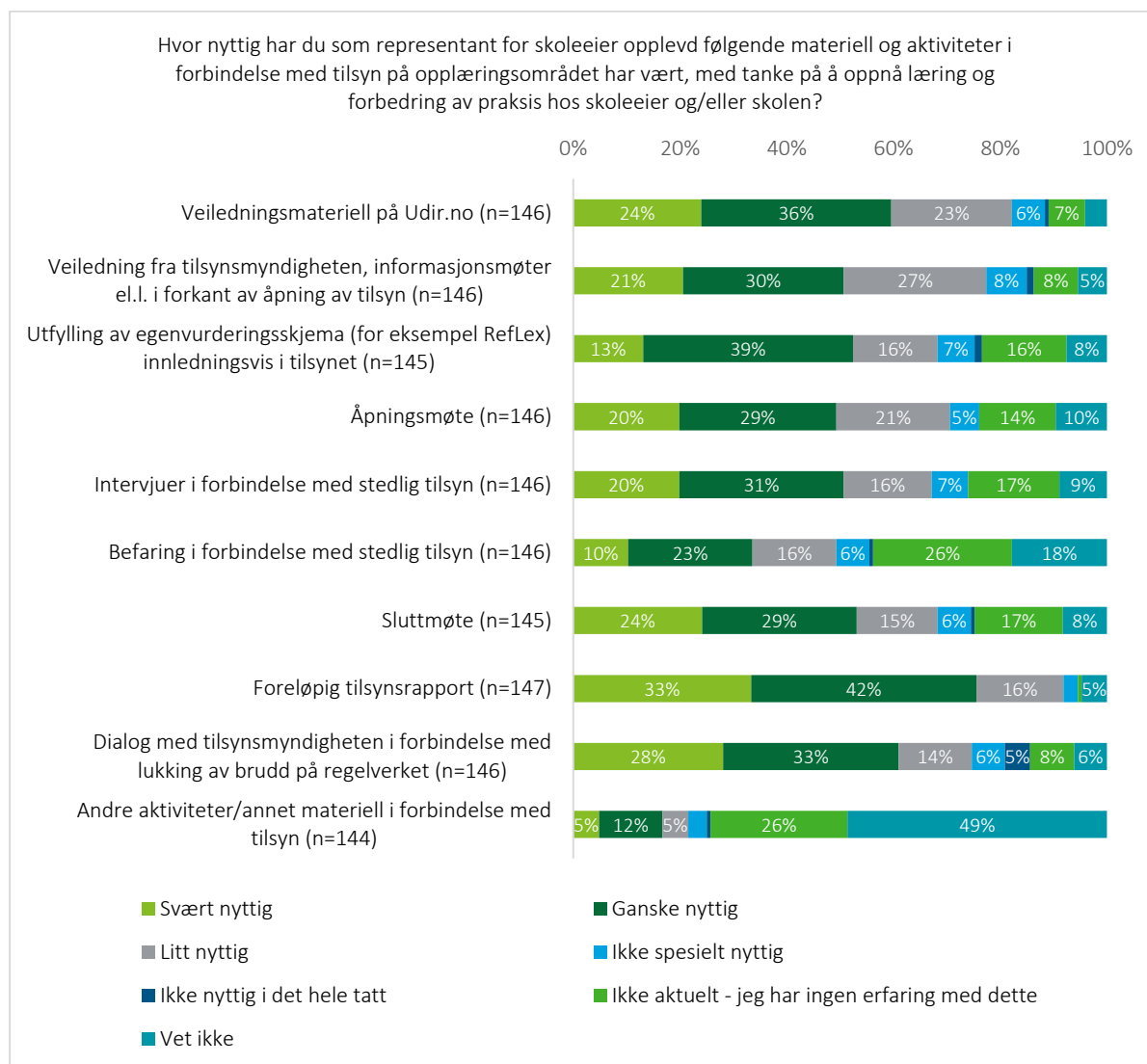
Figur 45: Bruk av ulike undersøkelsesmetoder. Ansatte hos statsforvalterne. Barnehageområdet.



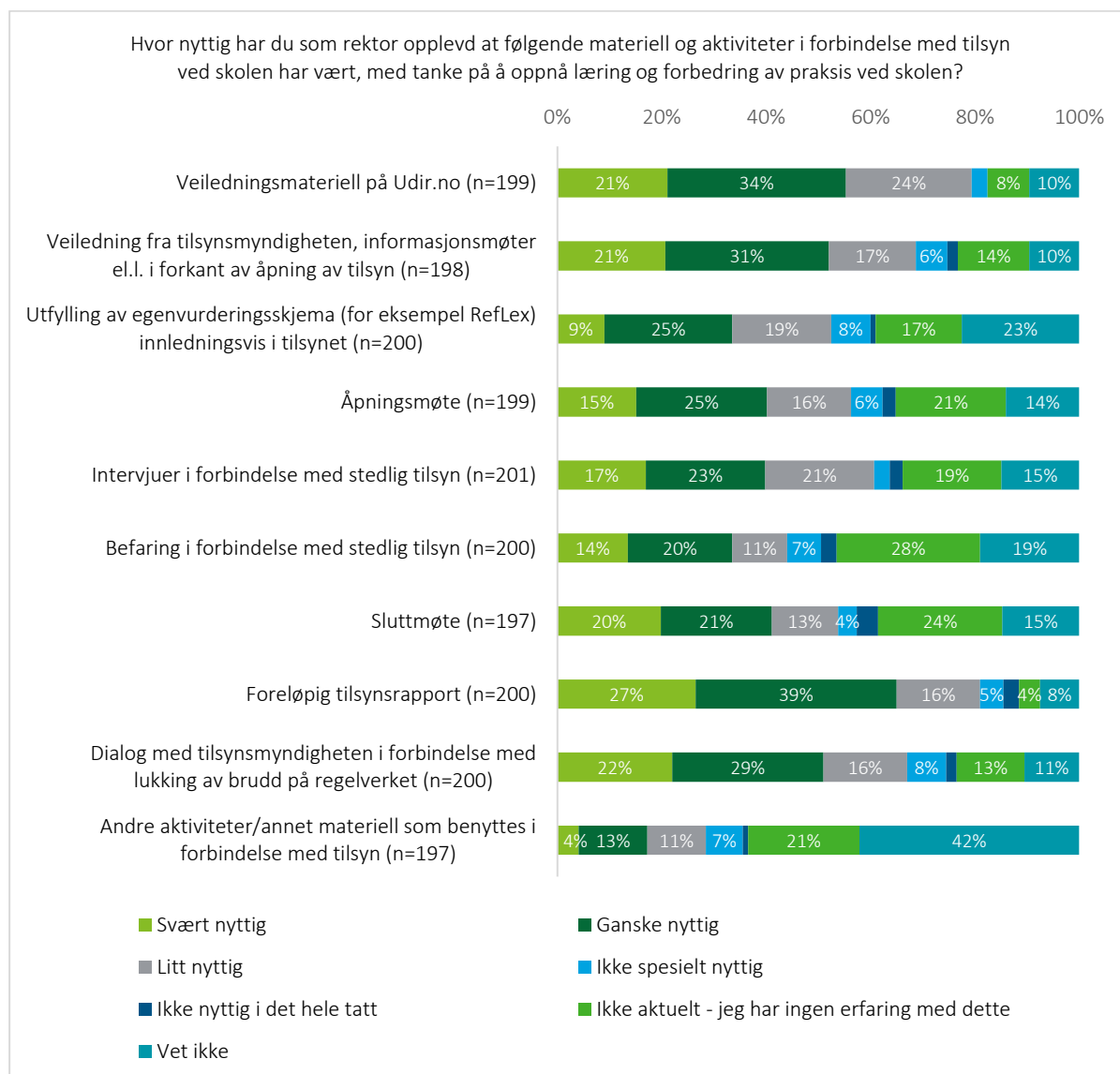
Figur 46: Rektorenes oppfatning om metodebruk i tilsyn



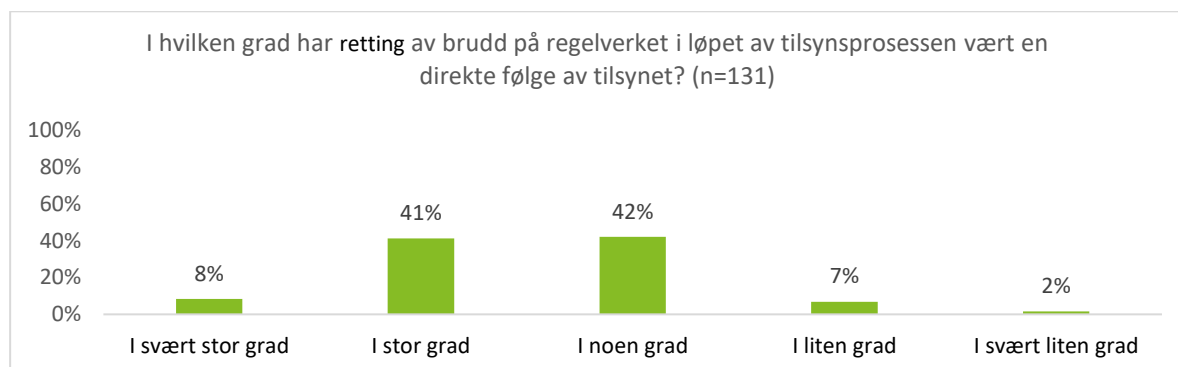
Figur 47: Materiell og aktiviteter i forbindelse med tilsyn på skoleområdet. Skoleeier



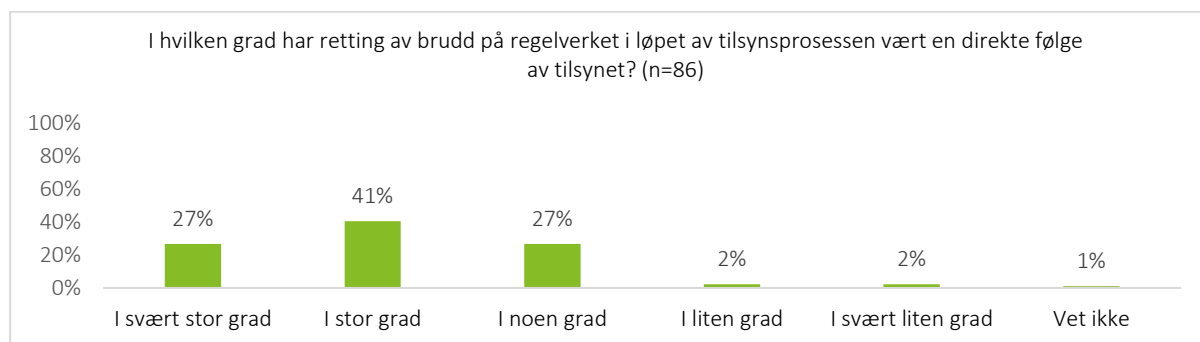
Figur 48: Materiell og aktiviteter i forbindelse med tilsyn på skoler. Rektor



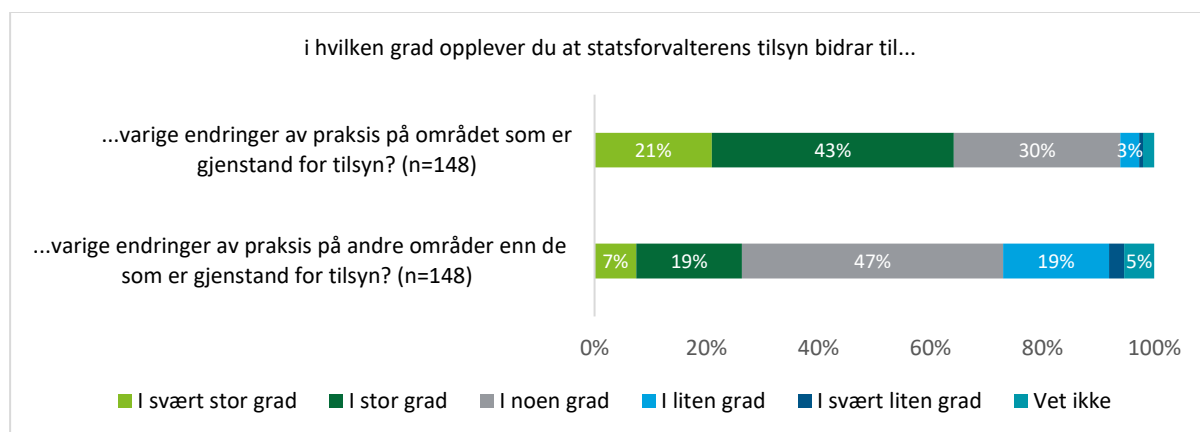
Figur 49: Retting av brudd på regelverk som direkte følge av tilsynet. Skoleeier



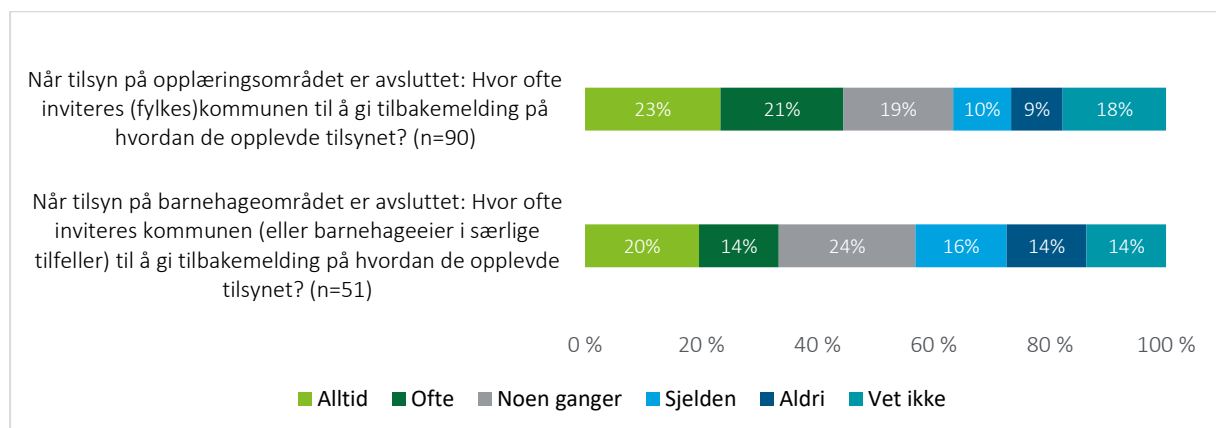
Figur 50: Retting av brudd på regelverk som direkte følge av tilsynet. Barnehagemyndighet



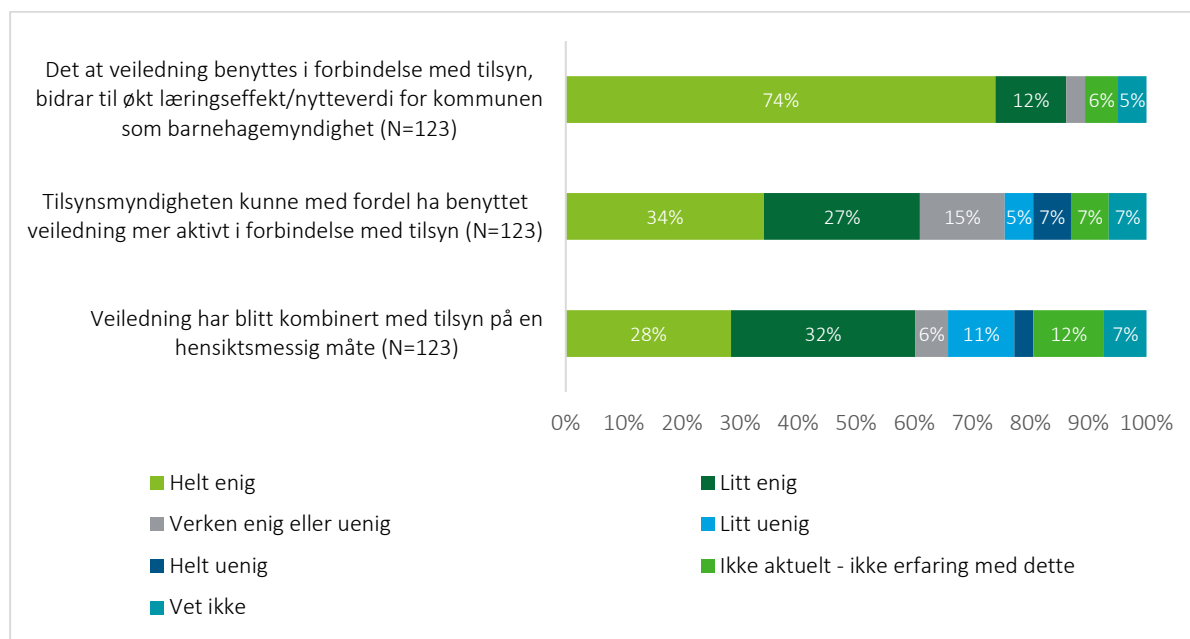
Figur 51: Grad av hvorvidt statsforvalterens tilsyn bidrar til endring av praksis. Skoleeiere



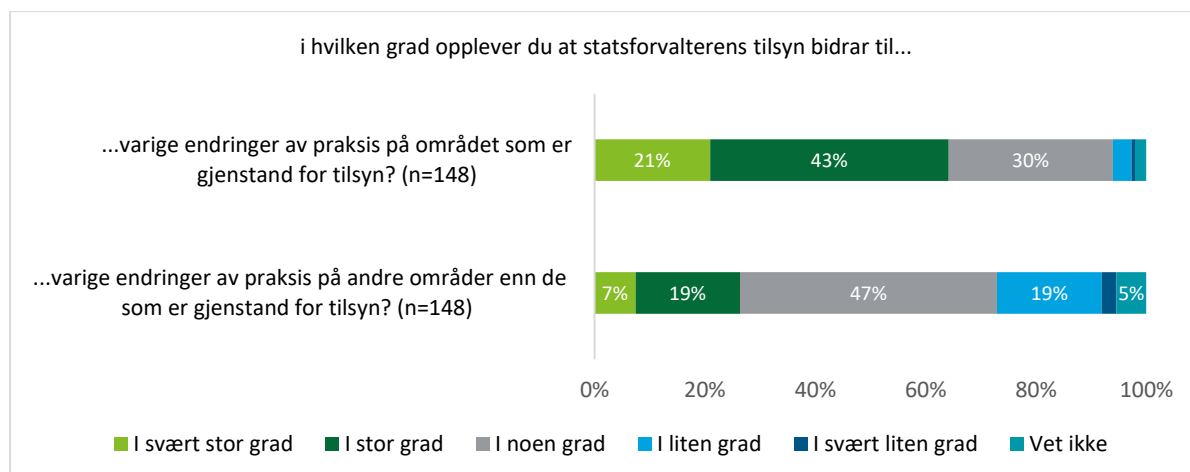
Figur 52: Tilbakemelding på tilsyn. Ansatte hos statsforvalterne



Figur 53: Erfaringer med tilsyn kombinert med veiledning. Barnehagemyndighet



Figur 54: Varige endringer som følge av tilsyn. Skoleeier





Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2022 Deloitte AS