

# Tilsyn med alternative opplæringssteder

Kandidatnummer:

531

Leveringsfrist:

25.04.08

<http://www.jus.uio.no/studier/regelverk/utf-forskr-vedlegg-i.html>

regelverk for masteroppgave på:

<http://www.jus.uio.no/studier/regelverk/master/eksamensforskrift/kap6.html> )

Til sammen 13636\* ord

15.09.2008

# Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 Problemstillinger	2
1.2 Hva er tilsyn	2
1.2.1 Kort om forholdet mellom kommunal kontroll og statlig tilsyn	5
1.2.2 Forvaltningsrevisjon i kommunal og fylkeskommunal sektor	6
1.2.3 Hva er kommunens plikter ved intern kontroll i henhold til lovverket	6
1.2.4 Om innholdet i begrepet ”forvaltningsrevisjon”	8
1.2.5 Regler om forvaltningsrevisjon	10
1.2.6 Revisjonsforskriften	11
1.2.7 Statlig tilsyn	12
1.3 Tilsyn og internkontroll etter bestemmelsen i Opplæringsloven	16
1.3.1 Det kommunale ansvaret	17
1.3.2 Det statlige ansvaret	17
1.4 Tilsynsmetoder	17
1.4.1 Metodevalget	18
1.4.2 Systemrevisjon	18
1.4.3 Inspeksjonstilsyn	21
1.4.4 Områdeovervåkning og tilstandsvurdering	22
1.4.5 Fagmodellen	22
1.4.6 Samspillmodellen	23
1.5 Hvorfor er tilsyn nødvendig?	23
1.6 Alternative opplæringssteder	26
1.6.1 Kort historisk innledning	26
1.6.2 Definisjon av begrepet alternativt opplæringssted	27
1.6.3 Forutsetning for opprettelsen av alternative opplæringssteder	29
1.6.4 Målgruppen for alternative opplæringssteder	29
1.7 Tilsyn med alternative opplæringssteder	30
1.7.1 Kommunal internkontroll	30

1.7.2	Statlig tilsyn	30
1.7.3	Organiseringsperspektivet	31
1.7.4	Rettighetsperspektivet	31
1.7.5	Retten til spesialundervisning	35
1.7.6	Retten til å gå på skolen som eleven sogner til	39
1.7.7	Elevens rettigheter ved inndeling i grupper	40
1.7.8	Retten til et godt psykososialt miljø	41
1.7.9	Elevens rett til kompetente pedagoger	42
1.8	Konklusjoner	43
1.8.1	Metodevalg	43
1.8.2	Om alternative opplæringssteder og spesialundervisning	46
1.8.3	Avsluttende bemerkninger	48

## 1 Innledning

Jeg vil i denne oppgaven ta for meg tilsyn med alternative opplæringssteder. Oppgaven skal dermed handle om tilsyn, men innefor den avgrensningen som følger av at jeg har valgt tilsyn med alternative opplæringssteder

Målet med oppgaven er å belyse et vanskelig og uoversiktlig tilsynsfelt, og å bidra med definisjoner og forklaringer. Alternative opplæringssteder ligger i randsonen både av lovverket og av den vanlige undervisningen. Det burde derfor være relevant å opplyse området. Oppgaven vil også samle mange relevante kilder på et sted.

Det er nødvendig å avgrense en oppgave om tilsyn, og det synes mest hensiktsmessig at hovedavgrensningen skjer gjennom å velge et tilsynsområde. Gjennom belysningen av tilsyn på et relativt snevert område er det mulig å beskrive og drøfte tilsynsprosessen og tilsynsmetodene i stor detalj uten at oppgaven blir for omfattende.

Herunder synes det nødvendig å innledningsvis forklare hva som ligger i begrepet alternativt opplæringssted. Det vil senere i oppgaven vies plass til en større redegjørelse og fylligere utgreiing om dette. En kort oppsummering av begrepets innhold vil være at det dreier seg om et alternativt opplæringstilbud til elever med spesielle behov for tilpasset opplæring. Når benevnelsen er alternativt opplæringssted går det også frem at det dreier seg om opplæringstilbud som er fysisk atskilt fra det vanlige undervisningsstedet.

Undervisningen av eleven foregår altså utenfor de fysiske og ofte utenfor de vanlige pedagogiske rammene av det vanlige skoleverket.

Hva er et alternativt opplæringssted? De fungerer ofte under eller ved siden av en alminnelig skole. De kan ha lokaler utenfor den alminnelige skolens område, men ikke nødvendig vis. Et alternativt opplæringssted har ofte egne læreplaner som mer eller mindre

kan avvike fra den ordinære læreplanen. De har stort fokus på praktiske aspekter ved undervisning og er et alternativ til teoretisk undervisning.

Tilsyn med alternative skoler skal utøves på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, samtidig som tilsyn også gjennomføres på statlig nivå. Det er altså flere forvaltningsnivåer som har ansvar for tilsyn. Plikten til å gjennomføre tilsyn er nedfelt i kommuneloven, men underbygges av tilsynsansvar slik det er nedfelt i opplæringsloven med forskrift, og i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner.

### 1.1 Problemstillinger

Innenfor oppgavens avgrensning skal jeg redegjøre for følgende problemstillinger.

- Innledningsvis vil jeg definere og forklare hva et tilsyn er.
- Videre vil jeg redegjøre for statlig og kommunalt tilsynsansvar.
- Jeg vil forsøke å komme så nær en definisjon av alternative opplæringssteder som mulig.
- Og jeg vil presenter metodevalg og perspektiver ved tilsyn med alternative skoler.

### 1.2 Hva er tilsyn?

Selve ordet tilsyn gir øyeblikkelige assosiasjoner til observasjon og iakttakelse. Det går frem av ordets sammensetning at det er noe vi skal se på eller se til. Slik tilsyn brukes som begrep i kommuneloven går det også klart frem at tilsyn er et uttrykk for statens behov for kontroll med kommunal sektor. Begrepet favner former for granskning og undersøkelser. Tilsyn dreier seg om at noen etterser at alt er i samsvar med intensjonene. Kanskje kunne begrepet nettopp vært ettersyn, selv om dette ordet muligvis synes strengere og mer påtrengende enn tilsyn.

Det er vanskelig å definere hva tilsyn er, men vi finner mange kilder som nærmer seg definisjoner selv om disse aldri er helt uttømmende. I *Statlig tilsyn med kommunesektoren*, (2004) som ligger til grunn for den nye lovgivningen om statlig kontroll med kommuner og

fylkeskommuner, finner vi en del føringer. I sitt avsnitt 5.2 innledes en drøfting av tilsynsbegrepet.

*”Med de siste 20 årenes forvaltningsreformer er tilsyn en kontrollmekanisme som på mange måter er blitt revitalisert. Til tross for dette er selve begrepet tilsyn og innholdet i det lite tydelig definert og svært varierende fra sektor til sektor. Med andre ord er tilsyn et hyppig anvendt styringsmiddel, men er likevel en ganske diffus styringsform.”* (Statlig tilsyn med kommunesektoren, 2004, 5.2.2)

I henhold til *Statlig tilsyn med kommunesektoren*, (2004, 5.2.2) er tilsyn altså en styringsform som vil ha varierende innhold ut fra hvilken sektor som er gjenstand for tilsynet. I Norge har Statskonsult arbeidet med å gi definisjoner på tilsyn. I 1997 ble det utarbeidet en ganske bred definisjon, hvor det sentrale var å sikre at politiske mål for samfunnsutviklingen blir ivaretatt. Dette ble gjort ved å definere tilsyn som myndighetenes utadrettede virksomhet for å påse at lover og forskrifter overholdes. I 2002 blir begrepet mer konkret definert som myndighetsapparatets kontroll med hvordan rettslige forpliktelser knyttet til ekstern produksjon, aktivitet eller posisjon etterleves, samt eventuelle etterfølgende reaksjoner ved avvik. Denne definisjonen er smalere, men har sitt fokus på beskrivelse av aktivitet og mål; tilsyn forstås som konkret kontroll av et pliktsubjekts etterlevelse av en formell regel.

*”Tilsyn ble i St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlig tilsyn definert på en tilsvarende måte: all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Kjernen i tilsynsrollen ble ansett å være den konkrete kontrollen av pliktsubjektenes etterlevelse av en norm fastsatt i lov, og reaksjoner ved avvik. Det vil normalt være nødvendig med lovhjemmel for å kunne føre tilsyn med rettssubjekter utenfor staten, jf. legalitetsprinsippet. I tilsynsmeldingen gis det også en oversikt over oppgaver som er nær beslektet med tilsyn, og som ofte utøves sammen med tilsynsfunksjonen, for eksempel informasjon, veiledning og regelverksarbeid. Bakgrunnen for at oppgavene utføres i sammenheng kan dels*

*være historisk betingede, dels kan det skyldes at oppgavene er av en slik karakter at det gir effektivitetsgevinster å legge oppgavene til samme myndighetsorgan.”(Statlig tilsyn med kommunesektoren, 2004, 5.2.2)*

*”Rokkansenteret (2004) viser til at tilsyn også kan defineres ved å ta utgangspunkt i hva et tilsynsorgan er. Det vises i den sammenheng til at Statskonsult også har gitt slike typer definisjoner på tilsyn, blant annet i definisjonen som er gitt i forbindelse med en kartlegging av statlig tilsyn med kommunesektoren gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, der tilsyn blir definert som et statlig organ som har som formell oppgave å kontrollere (og eventuelt påpeke) kommunenes/fylkeskommunenes overholdelse av plikter som er fastsatt i en norm (lov, forskrift, planvedtak e.l.) og som er bindende for kommunesektoren (Statskonsult 2003).” (Statlig tilsyn med kommunesektoren, 2004, 5.2.2)*

I *Statlig tilsyn med kommunesektoren* (2004) viser utvalget til at begrepene kontroll og tilsyn brukes om hverandre og om samme type aktivitet ofte med felles formål.

Begrepsgjennomgangen har imidlertid vist at tilsyn er å forstå som en type kontrollordning, og tilsyn er derav en del av statens styring av kommunesektoren. Videre sier utvalget at tilsyn i utgangspunktet er et juridisk, kontrollbasert virkemiddel, og at tilsyn per definisjon er en hierarkisk form for myndighetsutøving.

På bakgrunn av dette var det utvalgets tilrådning at statlig tilsyn defineres som følger:

*”Statlig tilsyn med kommunesektoren er å kontrollere om kommunens virksomhet er i tråd med lover og forskrifter.”*

(Statlig tilsyn med kommunesektoren, 2004, 5.3)

Denne definisjonen av statlig tilsyn med kommunesektoren skiller seg ikke vesentlig fra definisjonen av statlig tilsyn generelt i tilsynsmeldingen. Formålet med tilsynet er å påse at kommunene og fylkeskommunene oppfyller de forpliktelser de er gitt i lov, forskrift og annet regelverk. Kjerneelementene er kontroll, vurdering og reaksjon. Tilsynet må være hjemlet i lov.

Statlig tilsyn med kommunesektoren defineres i *Kommuneloven* § 60 a som kontroll med om kommunens og fylkeskommunens virksomhet er i tråd med lover og forskrifter. Kjerneelementer i den statlige tilsynsvirksomheten er kontroll, vurdering og reaksjon. Tilsynet må være hjemlet i lov. (Rundskriv Nr. H-03/07, 1.2)

Læringscenteret gir i rapporten *Statlig tilsyn på opplæringsområdet*, en meget konsis definisjon av tilsyn på opplæringsområdet. I rapportens del 1.2 står det at offentlig tilsyn er Myndighetenes utadrettede virksomhet for å se til at lover og forskrifter (myndighetskrav) etterleves. Rapporten har hentet denne formuleringen fra forvaltningspolitisk redegjørelse 1994.

Ingen av disse definisjonene er fullstendige eller uttømmende, men samlet gir de en oversikt over hva begrepet favner. Det synes klart at tilsyn er en utøvelse av offentlig myndighet. Dette vil gjenspeile seg i gjennomgangen av metodene tilsynsmyndigheter benytter, og hva resultatet av ferdige tilsyn innebærer for tilsynsobjektet. Videre synes det klart at om resultatene av tilsyn kommer i form av pålegg, må disse kunne regnes som enkeltvedtak i henhold til Forvaltningsloven § 2 om definisjoner. Dette fordi reglene i Forvaltningsloven kapittel IV, V, VI samt §§ 41 og 42 gjelder tilsvarende for saker om pålegg etter Kommunelovens §60 3.ledd.

### **1.2.1. Kort om forholdet mellom kommunal internkontroll og statlig tilsyn**

Fordi lovverket deler opp tilsyn etter forvaltningsnivåer, synes det formålstjenlig å i noen grad behandle statlige tilsyn og internkontroll som separate områder. Dette til tross for at utgangspunktet og målsetningene i stor grad kan synes sammenfallende. Det som skiller områdene fra hverandre er som nevnt at kontrollen utføres av instanser på ulike forvaltningsnivåer, og at lovhjemlene som legges til grunn for kontrollvirksomheten finnes på ulike steder i lovverket. At lovgiver legger opp til et klart skille går frem av at man har funnet det nødvendig å regulere kontrollvirksomhet både for kommunal og fylkeskommunal sektor, samtidig som det finnes lovgivning og spesiallovgivning om statlig tilsyn.



### **1.2.2. Forvaltningsrevisjon og internkontroll i kommunal og fylkeskommunal sektor**

I Norge har vi lovfestet at forvaltningen på kommunalt og fylkeskommunalt nivå skal gjennomføre internkontroll. Kontrollen skal sikre at denne delen av forvaltningen driver sin virksomhet i henhold til statens forventninger, lovverket og at virksomheten er i tråd med sektorens egne planer og mål. Slik internkontroll i kommunesektoren knyttes gjerne til begreper som forvaltningsrevisjon og internt tilsyn. Disse begrepene vil bli behandlet i denne delen av oppgaven med målsetning om å definere innholdet i begrepene så nært som mulig.

For forvaltningsrevisjon finnes det en standard som er utarbeidet av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). Denne standarden for forvaltningsrevisjon (RSK 001) er gjort gjeldende som god kommunal revisjonskikk. Begrepet ”god kommunal revisjonskikk” finner vi i Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner m.v. § 7.

### **1.2.3 Hva er kommunens pliktet ved internkontroll i henhold til lovverket?**

Her må vi benytte oss av Kommuneleven, Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. og Kontrollutvalgskriften.

Jeg finner det gunstig å begynne med reglene i kommuneleven. I kapittel 12 finner vi regler om internt tilsyn, kontroll og revisjon. Kapitlets første paragraf lovfester tilsynsansvaret.

#### *§ 76. Kommunestyrets og fylkestingets tilsynsansvar*

*Kommunestyret og fylkestinget har det øverste tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, og kan forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse. De kan omgjøre vedtak av andre folkevalgte organer eller administrasjonen i samme utstrekning som disse kunne omgjøre vedtaket selv.*

*Kommunestyret og fylkestinget skal påse at de kommunale og fylkeskommunale regnskaper revideres på betryggende måte. ( Kommuneloven, § 76)*

Det fremgår av denne paragrafen at disse instansene plikter å sørge for at kommunen eller fylkeskommunen har tilstrekkelig og forsvarlig revisjon. Dette betyr at det øverste og endelige ansvar for tilsyn og revisjon ligger hos kommunens og fylkeskommunens politiske ledelse. Dette betyr imidlertid ikke at gjennomføringen eller ansvaret for gjennomføringen legges til de folkevalgte. Dette ansvaret skal den politiske ledelsen utøve gjennom et kontrollutvalg i henhold til Kommunelovens § 77. 1. ledd.

#### **§ 77. Kontrollutvalget**

*1. Kommunestyret og fylkestinget velger selv et kontrollutvalg til å forestå det løpende tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning på sine vegne. Utvalget skal ha minst tre medlemmer. Kommunestyret og fylkestinget velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder. Minst ett av utvalgets medlemmer skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Utvalgets leder har møte- og talerett i kommunestyret og fylkestinget når utvalgets saker behandles. ( Kommuneloven, § 77)*

I denne paragrafen lister loven opp regler om valg, valgbarhet, sammensetning o.s.v. gjennom 12 punkter. Det mest interessante for denne oppgaven er paragrafens punkt 4 som tar for seg en del av kontrollutvalgets oppgaver.

*4. Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon). ( Kommuneloven, §77 pkt. 4)*

Det er også her lovgiver bestemmer at det er kontrollutvalgets ansvar å påse at kommunal virksomhet gjennomgår forvaltningsrevisjon. Dette betyr ikke at det er kontrollutvalgets oppgave å gjennomføre forvaltningsrevisjonen. Oppgaven er definert slik at det er

kontrollutvalgets plikt å sørge for at kommunens virksomhet blir gjenstand for revisjon i henhold til de rammer kommunestyret setter. Kontrollutvalget skal dermed organisere gjennomføringen av kommunestyrets vedtak om intern revisjonsordning.

I følge Bråthen, Bjørn, Bernt Frydenberg og Ole Kristian Rogndokken: *Tilsyn og revisjon i kommunal sektor* (2007:36) er det kontrollutvalget som ivaretar denne plikten gjennom ansettelse av kommunal revisor, gjennom interkommunalt samarbeid eller gjennom kjøp av eksterne revisortjenester.

#### **1.2.4 Om innholdet i begrepet ”forvaltningsrevisjon”**

§ 77 om kontrollutvalget legger også gjennom sin ordlyd en del av det lovmessige grunnlaget for forvaltningsrevisjonens innhold. Gjennomgang av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger faller inn under dette begrepet. Det selvfølgelig slik at denne oppramsingen ikke er uttømmende hva gjelder begrepets innhold. En mer detaljert oversikt over forvaltningsrevisjonens innhold finner vi i Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 7.

##### *§ 7. Forvaltningsrevisjonens innhold*

*Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om*

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger,*
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,*
- c) regelverket etterleves,*
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,*
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,*

*f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.*

*Gjennomføring og rapportering av forvaltningsrevisjon skal skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, og det skal etableres revisjonskriterier for det enkelte prosjekt. ( Revisjonsforskriften § 7)*

En lignende innholds definisjon av forvaltningsrevisjon finnes i Lov om Riksrevisjonen § 9. denne definisjonen brukes tilsvarende om forvaltningsrevisjon på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Forskjellen ligger i at kontrollutvalget i sine vurderinger skal forholde seg til kommunestyret og fylkestingets vedtak og forutsetninger og ikke arbeide ut fra stortingets. (Bråthen, Bjørn, Bernt Frydenberg og Ole Kristian Rogndokken, 2007:35)

Forvaltningsrevisjonen er altså en del av verktøyet kommunal sektor bruker for å se til sin egen virksomhet. Begrepet brukes om det arbeidet som gjøres når en kommune undersøker sin egen virksomhet med det for øye at innbyggernes behov for tjenester blir ivaretatt i henhold til deres rettigheter. Det skal stadfestes at tjenestene drives på en faglig forsvarlig måte og man skal forebygge svikt i tjenesteytingen. Dertil skal kommunen forsikre seg om, at ressursene i tjenestene blir brukt på en effektiv måte.

Her synes det naturlig å nevne at

*”Valg av forvaltningsrevisjon bør gjøres i forhold til kommunelovens §1, der det går fram at formålet med kommuneloven er å legge til rette for*

- *at kommunen skal ha et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre*
- *en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale felleskap*
- *med sikte på bærekraftig utvikling.”* (Bråthen, Bjørn, Bernt Frydenberg og Ole Kristian Rogndokken, 2007:97)

Det vil derfor være naturlig at revisjonsområder velges ut fra en målsetning om å oppfylle formålet med lovgivningen på dette forvaltningsnivået.

Innenfor oppgaven vil særlig Revisjonsforskriften § 7, 1. ledd, bokstav c være interessant. Formålet med å kontrollere om man etterlever regelverket er å undersøke om de organisatoriske skottene holder vann i juridisk forstand. Kommunal sektor nyter stor frihet når det kommer til organisering, men begrensningen ligger så klart i at regelverket må følges. Denne formen for kontroll gjør det mulig for kommunen selv å identifisere og rette aspekter ved organiseringen av sine tilbud i tilfeller hvor tilbudet ikke er i tråd med lovgivers intensjoner eller de krav loven stiller. Internkontrollen skal på denne måten ivareta rettsikkerheten til de som har lovfestet rett til et tilbud, samt å sikre at tilbudet er i tråd med minstekravene for kvalitet slik disse fremgår av lov og forskriftsverk.

### **1.2.5 Regler om forvaltningsrevisjon**

Kapittel 5 i Kontrollutvalgskonferansen omhandler kontrollutvalgets oppgaver ved forvaltningsrevisjon.

#### *§ 9. Forvaltningsrevisjon*

*Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon i samsvar med bestemmelsene i dette kapittel.*

*Forvaltningsrevisjon kan utføres av andre enn den som er ansvarlig for revisjon av kommunens eller fylkeskommunens årsregnskap eller et kommunalt eller fylkeskommunalt foretaks årsregnskap. ( Kontrollutvalgskonferansen § 9 )*

Kontrollutvalgskonferansen § 9 gir her en anbefaling om at det skal avholdes forvaltningsrevisjon årlig. I en tolkningsuttalelse fra departementet (Rundskriv H-02/06 – Sak 05/2325) står det at slik revisjon bør gjennomføres årlig. Dette betyr at kravet til årlig forvaltningsrevisjon ikke er et absolutt, men en anbefaling. Det vil derfor være mulig å vedta at slik revisjon ikke skal gjennomføres hvert år, men det synes å være en stadfesting

av et minstekrav tilsvarende at forvaltningsrevisjon må forekomme minst en gang i løpet av valgperioden. (Bråthen, Bjørn, Bernt Frydenberg og Ole Kristian Rogndokken, 2007:51)

I dette ligger en forventning fra lovgivers side om at kontrollutvalget skal sørge for det er et løpende tilsyn med hele den kommunal forvaltningen. At dette er lovgivers uttalte vilje fremgår av Rundskriv fra Kommunaldepartementet (Rundskriv H- 19 / 92.)

I Kontrollutvalgsforskriftens § 9, 2. ledd er kontrollutvalgets ”bestillerrolle” gjengitt. Det gjøres her klart at det ikke nødvendigvis er gunstig at revisjon av årsregnskap og forvaltning utføres av samme instans. Dette er nok fordi det kreves ulik kompetanse i de to formene for revisjon. Det er derfor naturlig at kontrollutvalget forholder seg til flere leverandører av revisjonstjenester.

### **1.2.6 Revisjonsforskriften**

Det stilles flere krav til gjennomføring av forvaltningsrevisjon fra lovgivers side.

I Revisjonsforskriftens kapittel 3 om forvaltningsrevisjon står det følgende:

#### *§ 6. Revisjonsplikt*

*Kommunens eller fylkeskommunens virksomhet skal være gjenstand for forvaltningsrevisjon i samsvar med bestemmelsene i dette kapittel.*

*Forvaltningsrevisjon kan utføres av andre enn den som er ansvarlig for revisjon av kommunens eller fylkeskommunens årsregnskap, eller et kommunalt eller fylkeskommunalt foretaks årsregnskap. (Revisjonsforskriften § 6 )*

Denne plikten til forvaltningsrevisjon følger som tidligere nevnt av KommuneLovens § 78. Her står det at ”revisjonsarbeidet skal omfatte regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Kommunestyrets oppgaver i forbindelse med dette er i praksis at man velger revisor og bevilger penger til gjennomføringen av arbeidet som er nevnt. Kontrollutvalget skal påse at revisjonen gjennomføres. (Bråthen, Bjørn, Bernt Frydenberg og Ole Kristian Rogndokken, 2007:94)

### *§77 Kontrollutvalget*

*7. Kontrollutvalget kan hos kommunen eller fylkeskommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene*

( KommuneLOven § 77)

Det er kontrollutvalget som avgjør hvilke opplysninger de må innhente for å gjennomføre sine oppgaver. Dette innebærer en vid tilgang til informasjon og henting av ulike data. Dette gir kontrollutvalget mulighet til å undersøke og intervju i tillegg til å innhente dokumenter. Denne innsamlingen av kilder kan i henhold til LOven skje uten hensyn til taushetsplikt.

I følge *Statlig tilsyn med kommunesektoren*, 2004, 12.1.1 er det ikke vanlig at det fra myndighetenes side fastsettes en detaljert standardmal for hvordan internkontrollen i den enkelte virksomhet eller bransje skal se ut. Dette fordi kommunale virksomheter kan være svært ulike med hensyn til produksjon, organisering, ledelse, størrelse mv. Likevel bør en del grunnleggende elementer være til stede i et internkontrollsystem. Det bør stilles krav til målsettinger, utførelse, oppfølging, avviksbehandling, korrigerende tiltak, erfaringstilbakeføring, ledelse, ansattes medvirkning og dokumentasjon.

Gjennom innsamling og gjennomgang av det ovenstående materiale har vi nå en oversikt over kommunal og fylkeskommunal plikt til internkontroll. Vi har sett at LOgiver har gitt regler som klart viser ansvarsfordelingen mellom ulike kommunale organer, og som plasserer det endelige ansvaret for forsvarlig revisjon og internkontroll hos kommunestyret eller fylkestinget. Det fremgår også at LOgiver ser for seg en løpende og kontinuerlig forvaltningsrevisjon for å sikre at intensjonene i LOverket ivaretas av en kommunalsektor i stadig utvikling.

#### **1.2.7 Statlig tilsyn**

Statlig tilsyn er først og fremst hjemlet i KommuneLOvens kapittel 10 A. Kapitlet tar for seg statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. KommuneLOven § 60a tilkjenner at statlig tilsyn med kommunal eller fylkeskommunal virksomhet skjer med hjemmel i denne LOven der det ikke foreligger spesialLOgivning om tilsyn på enkeltområder.

*§ 60a. Kapitlets virkeområde*

*Statlig tilsyn med kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov skjer etter reglene i dette kapittel når ikke annet følger av lovgivningen ellers.*

*Reglene i dette kapittel er avgrenset til tilsyn med plikter som bare er pålagt kommunene eller fylkeskommunene. Bestemmelsen i § 60 e gjelder likevel for alt statlig tilsyn rettet mot en kommune eller fylkeskommune. ( Kommuneloven § 60a)*

I kommuneloven § 60b gjøres det klart at lovlighetstilsyn gjennomføres av fylkesmannen i de tilfeller hvor departementet har tilsynsmyndighet i henhold til lov. Derfor vil fylkesmennene være i besittelse av delegasjonsbrev som eksplisitt gir dem myndighet til å gjennomføre tilsyn med kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

*§ 60b. Lovlighetstilsyn*

*Fylkesmannen kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov der departementet i lov er gitt myndighet til å føre tilsyn. (Kommuneloven § 60b)*

Et lovlighets tilsyn er et tilsyn hvor målsetningen er å avklare om kommune eller fylkeskommune ivaretar sine plikter i henhold til lovgivers intensjoner. Fylkesmannen kan teoretisk sett gjennomføre lovlighetskontroll på eget initiativ, men dette regnes for å være et relativt ekstremt tiltak da innblanding i kommunalt selvstyre gjennom lovlighetskontroll i henhold til Kommuneloven § 60 b vil ved funn av misligheter eller avvik innebærer opphevelsen av et enkeltvedtak fattet på kommunalt eller fylkeskommunalt nivå i tråd med bestemmelsene i Kommuneloven § 59.

*§ 59. Lovlighetskontroll, opplysningsplikt m.v.*

*1. Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen bringe avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller*



*fylkeskommunale administrasjon inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Dette gjelder ikke avgjørelser om ansettelse, oppsigelse eller avskjed.*

*2. Krav om lovlighetskontroll framsettes for det organ som har truffet den aktuelle avgjørelse. Hvis dette opprettholder avgjørelsen, oversendes saken til departementet.*

*3. Det organ som har truffet avgjørelsen, kommunalt eller fylkeskommunalt organ overordnet dette, eller departementet, kan beslutte at avgjørelsen ikke skal iverksettes før lovlighetsklagen er avgjort.*

*4. Ved lovlighetskontroll skal det tas stilling til om avgjørelsen*

*a. er innholdsmessig lovlig,*

*b. er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, og*

*c. er blitt til på lovlig måte*

*Departementet skal oppheve avgjørelsen hvis det er gjort slike feil at den er ugyldig*

Lovlighetskontroll i henhold til denne paragrafen vil derfor som regel være et bestillingsverk fra politisk administrasjon i kommune eller fylkeskommune slik regelverket legger opptil. Formålet med å prøve lovligheten av et vedtak på denne måten er å identifisere ulovelige vedtak ved "fødselen", og dermed forhindre en serie av ulovlige enkeltvedtak over tid.

I Kommuneloven § 60c fastsettes fylkesmannens rett til innsyn. En forutsetning for tilsyn er at tilsynsmyndighetene har tilgang til data som gjør det mulig å treffe riktige konklusjoner om pliktbrudd og avvik fra lovgivers intensjoner. Det er verdt å merke seg at data kan innsamles uten at taushetsplikt ligger til hinder, og at data kan samles inn både i form av dokumenter, stedlige inspeksjoner og intervjuer med politikere og kommunalt ansatte.

### *§ 60c. Innsyn*

*Som tilsynsmyndighet etter dette kapitlet, kan fylkesmannen kreve at kommunen eller fylkeskommunen gir opplysninger om enkeltsaker eller sider av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Fylkesmannen har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter og kan kreve at kommunale eller fylkeskommunale organer, folkevalgte og ansatte uten hinder av taushetsplikt gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at fylkesmannen kan utføre tilsyn i henhold til dette kapitlet. Fylkesmannen kan også kreve adgang til alle kommunale eller fylkeskommunale institusjoner, lokaler og anlegg som er nødvendig for at fylkesmannen kan utføre tilsyn i henhold til dette kapitlet.*

*Første ledd gjelder tilsvarende overfor andre egne rettssubjekter som utfører kommunale eller fylkeskommunale oppgaver for kommuner eller fylkeskommuner.*

*(Kommuneloven § 60c)*

I Kommuneloven § 60d finner vi bestemmelsene om pålegg. Formålet med at tilsynsmyndigheten formulerer et avvik er at avviket skal rettes slik at virksomheten utføres uten at denne eller aspekter ved virksomhetens utførelse av tjenester er i strid med lov og forskriftsverk. Slik retting av avvik skjer gjennom pålegg med hjemmel i denne paragrafen eller spesiallovgivningen. Når et slikt pålegg vedtas etter lovlighetstilsyn i henhold til Kommuneloven § 60b vil resultatet av et avvik som skal rettes være at vedtaket oppheves i henhold til

Rettsvirkningen av tilsyn er altså retting i henhold til pålegg. Men tydeligheten av staten myndighetsutøvelse minskes noe av at tilsynsmyndigheten skal gi kommunen rimelig frist til retting før pålegg kan benyttes. Dette vil gi tilsynssubjektet mulighet til retting av uregelmessigheter uten at det ilegges pålegg om retting, hvilket skaper en tilsynelatende konsensus, dette gjelder særlig i de tilfeller hvor det er forhandlet frem en enighet om Formuleringene av avvik i tilsynsrapporten.

### *§ 60d. Pålegg*

*Fylkesmannen kan gi pålegg til kommunen eller fylkeskommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelser fylkesmannen fører tilsyn med etter § 60 b.*

*Før pålegg benyttes, skal kommunen eller fylkeskommunen gis en rimelig frist til å rette forholdet.*

*Før fylkesmannen eller annen statlig tilsynsetat vedtar pålegg eller andre sanksjoner mot en kommune eller en fylkeskommune skal tilsynsetaten vurdere de virkninger disse kan ha for kommunens eller fylkeskommunens øvrige virksomhet.*

*Reglene i forvaltningsloven kapittel IV, V, VI samt §§ 41 og 42 gjelder tilsvarende for saker om pålegg etter denne bestemmelsen. ( Kommuneloven § 60d)*

### **1.3 Tilsyn og internkontroll etter bestemmelsene i Opplæringsloven**

I henhold til oppgavens tittel skal vi i det vesentligste ta for oss tilsyn med alternative skoler. Dette tilsynsområdet sorterer under utdanningssektoren. Tilsynet skjer her i nær sammenheng med reglene om tilsyn og internkontroll i opplæringsloven

#### **1.3.1 Det kommunale ansvaret**

I Opplæringsloven § 13-10 Finner vi en beskrivelse av det kommunale ansvarsomfanget for internkontroll med utdanningssektoren.

##### *§ 13-10. Ansvarsomfang*

*Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllast.*

*Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd. (Opplæringslova § 13-10)*

Det fremgår her at loven stiller strenge krav til kommunens organisering av dette området. Paragrafen omfatter både kommunen som skoleeier og eventuelle private skoleeiers ansvar. I denne paragrafen oppstilles det et lovkrav om at kommune og fylkeskommune skal ha forsvarlige systemer for å vurdere om Opplæringsloven med forskrifter blir fulgt. Det kreves også at kommuner og fylkeskommuner har systemer for å følge opp resultatene av slike vurderinger.

### **1.3.2 Det statlige ansvaret**

Hjemmelen for statlig tilsyn med opplæringssektoren finnes i Opplæringslova § 14-1. ”Statleg tilsyn og kontroll”, paragrafen må her tolkes i sammenheng med den delegerte myndighet vi finner i delegasjonsbrevet fra departementet til fylkesmannen.

#### *§ 14-1. Statleg tilsyn og kontroll*

*Departementet gir råd og rettleiing i spørsmål som gjeld verksemdar etter denne lova og skal elles samarbeide med kommunar, fylkeskommunar og eigarar av private skolar for å sikre eit godt og likeverdig opplæringstilbod i samsvar med lov og forskrifter.*

*Departementet fører tilsyn med verksemdar etter denne lova og skal i den samanheng ha tilgjenge til skoleanlegg og dokumentasjon.*

*Dersom det blir oppdaga forhold som står i strid med denne lova eller med forskrifter gitt med heimel i lova, kan departementet gi pålegg om å rette på forholda.*

*Departementet kan gi forskrifter som pålegg dei ansvarlege for opplæringsverksemd etter denne lova og dei som mottar slik opplæring å gi opplysningar og delta i evalueringar og rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsverksemda som er omfatta av denne lova.*

*(Opplæringslova § 14-1)*

Rettsvirkningen av tilsyn er i begge tilfeller begrenset til utformingen av avvik og merknader som i siste instans kan formuleres som pålegg til en institusjon eller kommune og fylkeskommune.

### **1.4 Tilsynsmetoder**

Det finnes flere ulike metoder som er utarbeidet for gjennomføringen av tilsyn. Metodene er ganske generelle og skal anvendes av tilsynsmyndigheten etter en skjønnsmessig vurdering av hvilken metode som er best egnet til å frembringe avvik og merknader ved gjennomføringen av et konkret tilsyn.

### **1.4.1 Metodevalget**

Det finnes ingen lovhjemmel for metodevalg. Lovgiver har bevisst ulatt å spesifisere metode for tilsyn i lovverket. Dette fremgår av utvalgets anbefaling i *Statlig tilsyn med kommunesektoren*, 2004, 12.2, at tilrådingen simpelthen er at tilsynsmetode ikke skal lovreguleres. Hvilken metode staten velger ved gjennomføringen av et tilsyn er derfor med på å bestemme tilsynets innhold.

Det redegjøres for at det tradisjonelle tilsynet har vært et såkalt inspeksjonstilsyn. (Statlig tilsyn med kommunesektoren, 2004,12.2)

Denne tilsynsformen innebærer at en inspektør fra en tilsynsetat oppsøker en virksomhet og kontrollerer om regelverket etterleves. Eventuelle feil eller mangler som inspektøren påpeker, må så rettes opp. Denne formen for tilsyn er svært ressurskrevende, og meget detaljorientert. Den strenge tidmessige begrensningen som følger av et inspeksjonsbesøk er heller ikke en fordel om målet er en grundig gjennomgang av virksomheten. På grunn av metodens svakheter benyttes den ikke i like stor grad som tidligere. Utviklingen har gått i retning av internkontrollbaserte tilsyn. Et slikt tilsyn tar utgangspunkt i at det foreligger kontrollsystemer på kommunalt nivå. Tilsynet vil da bestå i at man undersøker hvorvidt disse systemene fungerer i forhold til målsetningen og om at virksomhetene skal drives i henhold til regelverket. Den statlige tilsynsmyndigheten fører dermed tilsyn med den kommunale organiseringen av egen internkontroll.

### **1.4.2 Systemrevisjon**

Den tilsynsformen som knyttes nærmest til tilsyn med internkontroll kalles systemrevisjonsmetoden. Internkontroll defineres som følger:

*”som systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetenes aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov.”* (Statlig tilsyn med kommunesektoren, 2004, 12.1.1.)

Tidligere i oppgaven har jeg gjennomgått de kravene loven stiller til kommunal sektor om forvaltningsrevisjon og internt tilsyn. Det er de systemer kommunen plikter å utvikle i henhold til lovverket som er gjenstand for statlig tilsyn gjennom systemrevisjonsmetoden. Fylkesmannsembetene benytter seg av systemrevisjon som tilsynsmetode overfor kommunene på flere områder. Systemrevisjon kan gjennomføres både overfor institusjoner og overfor hele sektorer i en kommune.

*Det er etter hvert utviklet standardiserte krav for systemrevisjon (ulike NS-ISO-standarder), som det meste av fylkesmannsembetenes systemrevisjon utføres i henhold til (NIBR 2004a). (Statlig tilsyn med kommunesektoren, 2004, 12.1.1.)*

Gangen i et tilsyn etter systemrevisjonen kan ha følgende progresjon. Dette eksempelet er hentet fra Helsetilsynets nettsider.

I forkant av tilsynsbesøket skal Tilsynsmyndigheten gjøre følgende:

- Varsel om tilsyn blir sendt virksomhetene 2 – 3 måneder før tilsynsbesøket
- Dokumentasjon om virksomheten blir innhentet
- Program for tilsynsbesøket blir sendt ut 2 – 3 uker før tilsynsbesøket

Under tilsynsbesøket:

- Tilsynet blir åpnet med et møte der ledelsen og alle som skal intervjues deltar - revisjonsteam og tilsynsystema presenteres
- Representanter for ledelse og ansatte blir intervjuet i det antall som trengs for å få belyst og bekreftet forholdene
- Det blir tatt stikkprøver for å sjekke at internkontrollen fungerer
- Tilsynsbesøket blir avsluttet med å presentere funn fra tilsynet

Etter tilsynet:

- Revisjonsrapporten blir utarbeidet og sendt i foreløpig versjon for kommentarer
- Rapporten blir sendt ut i endelig og godkjent versjon

([http://www.helsetilsynet.no/templates/ArticleWithLinks\\_5133.aspx#verifikasjon](http://www.helsetilsynet.no/templates/ArticleWithLinks_5133.aspx#verifikasjon))

[Lesedato 12.04.2008] )

I 2004 utga Læringscenteret en rapport om Statlig tilsyn på opplæringsområdet. Under punkt 3.1 skrives det spesifikt om systemrevisjonsmetoden som anvendt på dette feltet.

I rapporten heter det at metoden setter lys på om delene av organisasjonen gjør det de skal i følge krav i lovgivningen. Metoden krever at det skal formuleres avvik og merknader om klare forbedringspunkter i konklusjonen.

Videre står det at erfaringer tilsier at tilsynssubjektet ved konklusjonen av et tilsyn etter systemrevisjonsmetoden, også vil konkludere med at de formulerte avvikene er reelle. Dermed skapes det konsensus om konklusjonene. Det bemerkes likevel under ”kjennetegn ved modellen” at det er tilsynsmyndigheten som har det siste ordet ved formuleringen av avvik.

I Læringscenterets rapport finnes en henvisning til en veileder utarbeidet av utdanningskontoret i Hordaland vil systemrevisjonsmetoden ha dette innholdet.

- *Tilsynsplan*
- *Fremskaffelse av relevante dokumenter*
- *Forberedende møte før tilsynsdagen*
- *Åpningsmøte på tilsynsdagen*
- *Intrvjuer og verifikasjoner*
- *Formulering av konklusjoner*
- *Avsluttende møte*
- *Foreløpig rapport med muligheter for kommentarer*
- *Endelig rapport*

(Statlig tilsyn på opplæringsområdet, Læringscenteret 2003, 3.1 )

Som vi ser er det mange likheter med eksempelet hentet fra helsetilsynet. Læringscenteret knytter videre kommentarer til metoden. Det understrekes at tilsynsmyndigheten i størst mulig grad skal ha definert sine kriterier, indikatorer og spørsmål før intervjuene. Dette fordi tilsynsmetodens mål er å få verifikasjon ved å stille de samme spørsmålene til aktører på ulikt nivå i systemet. På denne måten kan det stadfestes om planer og styingsdokumenter er kjent gjennom hele kommunen. Det kan også avdekkes om planene ledelsen forholder seg til gjennomføres på lavere nivåer i forvaltningen.

Læringsenteret skriver i sin rapport at metoden kjennetegnes ved at konklusjonene formuleres som avvik fra lov. Metoden går i liten grad inn på resultater og er derfor lite egnet til å måle kvalitet faglig eller substansielt. Det er også vesentlig å merke seg at metoden sjelden inkluderer brukerne av den aktuelle tjenesten.

Som det fremgår av disse standardprogrammene er det ved et tilsyn med systemrevisjonsmetoden lagt stor vekt på at tilsynsmyndighetene forbereder seg godt. Dette i henhold til vanlige krav om opplysning av en sak i Forvaltningslovens § 17 1. ledd, men også i henhold til systemrevisjonens selvstendige metodikk. I *Statlig tilsyn med kommunesektoren*, (2004, 12.1.1.) står det at en systemrevisjon vanligvis vil konsentreres om ett eller flere på forhånd angitte områder. Tilsynsmetoden har til formål å fastslå om myndighetskravene overholdes. Metoden baseres på at det stilles spørsmål om hvorvidt revisjonsobjektet arbeider for å sikre at nærmere angitte myndighetskrav overholdes. Tilsynsmyndigheten gjør det altså klar hvilke eventuelle overtredelser som skal undersøkes i begynnelsen av prosessen.

### **1.4.3 Inspeksjonstilsyn**

Selv om inspeksjonstilsyn gjennomføres mindre hyppig enn tidligere er det fremdeles en aktuell tilsynsform. Som nevnt er metoden knyttet til inspektør virksomhet, og som regel mot et enkeltstående foretak. Det gjennomføres for å stadfeste at denne institusjonens virksomhet er i tråd med de krav som myndighetene har fastsatt. Siden metoden begrenser sine funn til virksomheten slik den foreligger på inspeksjonstidspunktet, er ikke metoden egnet til å avdekke om feil er konsekvens av systemsvikt i kommunal organisering og slik sett utenfor foretakets rammer. Det bør også nevnes at inspeksjonstilsyn kan være anmeldte eller uanmeldte.

Etter gjennomføringen av et slikt tilsyn vil inspektøren påpeke eventuelle feil eller mangler som må rettes eller utbedres innen en gitt frist.

*Inspeksjonstilsyn er i mindre grad enn systemrevisjon en standardisert metode, og det er derfor stor variasjon i gjennomføringen av slike tilsyn. (NIBR 2004a). (Statlig tilsyn med kommunesektoren, 2004, 12.1.2)*



#### **1.4.4 Områdeovervåking og tilstandsvurdering**

Tilsyn i videre forstand kan kreve oppmerksomhet og observasjon over lengre tid. Eksempler på dette kan være større områder av kommunal virksomhet, som flere skoler eller andre ansamlinger av ensartede eller sammenhengende tilbud. Dette blir aktuelt hvor tilsynsmyndigheten forventer, eller har avdekket problematikk som krever et eventuelt tilsyn. Denne typen tilsyn gir grunnlag for å vurdere behovsdekning og kvalitet.

*”Tilsynsmyndighetens egen virksomhet er en viktig kilde for kunnskap og data som kan benyttes i områdeovervåking/tilstandsvurdering. Erfaringer fra tilsyn og andre aktiviteter, for eksempel klagesaker, kan systematiseres og analyseres med det formål at det skal benyttes som grunnlag for områdeovervåking/tilstandsvurdering. I tillegg baseres denne typen tilsyn på statistikk og annet systematisert datagrunnlag innhentet gjennom kartlegginger og datakilder (for eksempel KOSTRA og GSI). Dersom dette faktagrnnlaget blir vurdert opp mot myndighetskrav, er det tilsyn. Kunnskap fra denne typen tilsyn brukes til å innrette og prioritere tilsynsvirksomheten. Denne kunnskapen kan i tillegg formidles til tilsynsobjektene, altså kommunene. Det kan skje ved offentliggjøring av rapporter eller utredninger, eller ved fylkesmannen som veileder og formidler overfor kommunene.” (Statlig tilsyn med kommunesektoren, 2004, 12.1.3)*

Læringscenteret har imidlertid satt opp enda to tilsynsmetoder i sin rapport. Disse er henholdsvis ”Fagmodellen” og ”Samspillmodellen”

#### **1.4.5 Fagmodellen**

Fagmodellen har som mål å formulere faglig baserte tilsynsmerknader. Dette krever stor faglig kompetanse i tilsynskorpset. Det burde også kreve at en relativt ufravikelig faglig standard legges til grunn for formuleringen av avviket. Metodikken skal tillate at formulerte avvik både kan handle om oppfylling av myndighets krav og om resultater eller

kvalitet. Det legges altså opp til at tilsynet skal ha en faglig og en juridisk del. Slik modellen presenteres legges det opp til å inkludere brukere i tilsynet i tillegg til administrasjon og faglig personell.

#### **1.4.6 Samspillmodellen**

Samspillmodellen som også kalles konsensusmodellen, baserer seg i stor grad på dialog og enighet om mål og fremgangsmåte. Tilsynsinstans og tilsynssubjekt bestreber seg på å komme til konklusjoner de kan være enige om. Modellen baserer seg i stor grad på utstrakt bruk av dialog mellom tilsynsmyndighet og tilsynssubjekt. Læringscenterets rapport tilsier at metoden i stor grad vil basere seg på elementer fra systemrevisjonsmetoden. Forskjellen består i at myndighetsutøvelsen er mindre påtrengende fra tilsynsmyndighetens side og at tilsynssubjektet får være med gjennom hele prosessen da også under forberedelsen av denne.

#### **1.4.7 Hendelsestilsyn**

Selv om hendelsestilsyn ikke har en særegen metodikk knyttet til seg er det verdt å nevne. Hendelsestilsyn henter sitt navn fra det konkrete tilsynets tilblivelse. Grunnlaget for et slikt tilsyn er at en konkret hendelse eller klage på enkeltvedtak gir tilsynsmyndighetene grunn til å mistenke at vedtaket eller hendelsen er et resultat av organisering eller prosesser som avviker fra eller er i strid med lovverket. Når slik mistanke er fattet igangsettes et tilsyn med et metodevalg som er egnet til å avdekke hva slags feil som ligger til grunn for hendelsen eller klagen. Ved mistanke om at hendelsen er et resultat av at loven ikke er overholdt, vil det mest naturlige være at hendelsestilsynet utføres etter systemrevisjonsmetoden og at avvikene formuleres som avvik fra lovverket.

#### **1.5 Hvorfor er tilsyn nødvendige**

Norsk forvaltningslovgivning har i senere tid vært preget av at kommunene har fått større grad av selvstyre og adgang til å treffe flere skjønnsmessige avgjørelser. Dette bruddet med detaljlovgivning har gitt kommunene større handlingsfrihet men har samtidig gjort det nødvendig med noen grad av statlig ettersyn med kommunal virksomhet.

Er tilsyn et direkte resultat av at lovgiver har gått bort fra detaljregulering til fordel for større grad av kommunal frihet? Er den kommunale friheten basert delvis på utstrakt bruk av skjønsmessige vurderinger på kommunalt plan?

Tilsyn er en av flere statlige kontrollmekanismer som brukes ovenfor kommuner og fylkeskommuner.

*De moderne forvaltningsreformene som har preget vestlige land de siste 20 årene, har gitt en økning i det totale kontrollvolumet og en endring i kontrollmekanismene i tråd med dette. (Statlig tilsyn med kommunesektoren, 2004, 5.2.2)*

Det forklares at statens kontroll har gjennomgått store endringer i løpet av disse årene. På 70-tallet benyttet staten en tillitsbasert konsensusorientert kontroll som i sin organisering og i utførelsen ble det lagt stor vekt på gjensidighet, samarbeid og veiledning. Etter 1980 har utviklingen gått mot kontroll som tar utgangspunkt i mistillit, og gjennom sine metoder skapes en mer konfronterende, lovpålagt og eksplisitt form for resultatkontroll. Denne utviklingen har gitt økende overvåking, gjennomsyn og kontroll ovenfra, gjennom større vektlegging av formelle ordninger som klagemuligheter, offentlig revisjon og tilsyn.

Det er samtidig et formål at økningen i statlig kontroll skal bidra til utvikling av internkontroll-/styringssystemer og kvalitet i kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Dette betyr at virksomheten må dokumentere at det er etablert et internkontrollsystem, og at systemet fungerer både praktisk og i henhold til de plikter som går frem av lovverket. (Statlig tilsyn med kommunesektoren, 2004, 12.1.1)

Denne utviklingen som synes å være en bevegelse fra veiledning og dialog mot mer formelt tilsyn og kontroll henger sammen med utviklingen av større kommunal frihet. I boken "Habiliteringsarbeid" (Dahl, 2003) står det at utviklingen mot desentralisering i vår tid begynner med det nye inntektssystemet for kommunene som ble vedtatt i 1985 og fulgt opp

i 1994. Endringen bestod i at kommunene fikk forhåndsfordelt midler som skulle erstatte de øremerkede midlene kommunen tidligere mottok etter søknad.

Videre står det at mange aspekter ved det gamle lovverket ble endret med tanke på å fjerne statlige bindinger av kommunesektoren. Eksempelvis ble det ikke lenger obligatorisk for kommunen å ha et skolestyre og en skolesjef. Forskriften for Pedagogisk Psykologisk tjeneste ble fjernet, og barnevernslovene gjennomgikk endringer. Målet var å gi kommunene ny frihet i forhold til hvordan de ville yte lovpålagte tjenester til sine innbyggere (Dahl, 2003: 40)

Det er naturlig at statens behov for kontroll stiger når lovverket og nøkkelen for fordeling av midler beveger seg i retning av større kommunal frihet. Kommunene får videre adgang til å fatte skjønnsmessige avgjørelser hva gjelder organiseringen av sine tilbud. Det får som konsekvens at lovgiver utvikler kontrollsystemer for å forsikre seg om at sektorens pliktbelagte oppgaver gjennomføres på lovlig og tilfredsstillende måte.

I 1992 utga kommunaldepartementet et rundskriv om Granskning Rundskriv H-19/92. Rundskrivet innledes med:

*”Det har som kjent i de senere år vært fremmet påstander om – eller på annen måte oppstått mistanke om – misligheter eller uregelmessigheter i flere kommuner. Undersøkelser som er foretatt har i enkelte tilfeller avslørt til dels alvorlige forhold.”*  
(Granskning av forhold i kommunalforvaltningen Rundskriv H-19/92 )

Dette rundskrivet, som utgis før den nye kommuneloven trer i kraft, uttaler at det primært er kommunene som gjennom sin internkontroll skal identifisere og rette eventuelle feil i sin forvaltning. Rundskrivet tar også for seg fylkesmannens særlig tilsyn og kontroll funksjon. Selv om rundskrivet ikke beskriver prosessene i detalj legges det indirekte opp til at Fylkesmannens tilsynsansvar i større grad enn tidligere vil bestå i å undersøke om

kommunenes interne systemer for tilsyn og kontroll er forsvarlige og tilstrekkelige til å avdekke misligheter og uregelmessigheter.

Et av målene med statlige tilsyn er at staten skal påse at kommunal virksomhet er i tråd med statens forventninger i henhold til lovverk planer og intensjoner. Tilsyn skal avdekke forhold ved kommunens organisering som er i strid med eller på siden av lovverket. Tilsynet er et verktøy som anvendes for å sikre brukernes rettigheter å ivareta rettsikkerheten til de som får tjenester de har krav på utført gjennom kommunal virksomhet. Det skal sikre at kommunene ivaretar sine innbyggers rettigheter på en forsvarlig måte gjennom sitt tjenestetilbud. Målet må være å bringe kommunale virksomheters tilbud innenfor rammene av lovlighet og kvalitet.

## **1.6 Alternative opplæringssteder**

### **1.6.1 Kort historisk innledning**

Det har eksistert tilbud om opplæring på utsiden av arenaer for ordiner undervisning i lang tid. Oppgaven vil ikke i detalj beskjeftige seg med historien men det synes relevant å ta med noen hovedpunkter fra senere tids utvikling. Nedenfor finnes utrag fra to kilder som sammen gir en kort innføring i visse trekk ved den historiske utviklingen.

*”De statlige spesialskolene ble bygd ned i 1992. Av 40 skoler som staten den gangen hadde ansvaret for ble Halvparten nedlagt og halvparten omgjort til statlige kompetansesentre. Siden har det skjedd ytterligere nedskjæringer i det statlige engasjementet. I 1997 startet prosessen med å flytte 300 stillinger fra statlige spesialpedagogiske kompetansesentra til pedagogisk-psykologiske tjenester i kommuner og fylkeskommuner. Denne desentraliseringen av stillinger medførte også et økt ansvar lokalt. Staten forventet at kommuner og fylkeskommuner nå i større grad skulle yte bistand til barn og unge med Lese / skrivevansker, sosiale og emosjonelle vansker og sammensatte lærevansker.”*

(Dahl, 2003:41)

Om vi ser denne teksten i sammenheng med teksten nedenfor ser vi at de alternative opplæringsstedene har vokst frem, i alle fall delvis, som et resultat av statlig omorganisering i tilbudet til elever med spesielle behov.

*”Alternative skoletiltak, tilpassa eksterne tilbud, miljøgrupper og lignende har eksistert i den norske skolefloraen i en del år. De første tiltaka ble etablert på 70-tallet for å møte behovet for en mer meningsfull skolehverdag for såkalte skoletrøtte elever i ungdomsskolealder. Det ble også nødvendig å finne alternativer til de nedlagte spesialskolene. I like stor grad var det sannsynligvis også et uttrykk for ”storskolens” behov for å kvitte seg med forstyrrende og brysomme elever. Etter hvert har det kommet flere skoler til, og pr. inngangen til et nytt årtusen er vi registrert i FAS ca. 70 tiltak.”* (Historikk. URL: <http://www.fas.as> [Lesedato 21.04.2008])

### **1.6.2 Definisjon av begrepet alternativt opplæringssted**

Alternativt opplæringssted er et begrep som brukes løst og ikke har noe klart definert innhold. Det finnes ingen referanser til begrepet i opplæringsloven med forskrifter, det er derfor et fravær av klare legaldefinisjoner. Begrepet brukes som betegnelse sammen med begreper om alternativt opplæringstiltak eller alternativ skole. Det som skiller alternativt opplæringssted fra de andre begrepene er at begrepet definerer at undervisningen skjer på et sted som geografisk ligger utenfor området til en vanlig skole. I Lillegården Kompetansesenters rapport fra 2006 skiller man mellom, interne tiltak, eksterne tiltak og selvstendige tiltak som selvstendige alternative skoler og enkelte kommunale spesialskoler (Jahnsen, 2006:13) I oppgaven skal vi konsentrere oss om eksterne og selvstendige tiltak.

Felles for slike former for opplæring er at de er et fullstendig eller delvis alternativ til vanlig skolegang. Undervisningen skjer som nevnt helt eller delvis på et eget geografisk sted, gjerne med egne lokaler og fasiliteter. Atskillelsen fra vanlig skole er både geografisk og pedagogisk. Elevene ved et alternativt opplæringssted vil ikke følge ordinær undervisning, men vil ha et eget opplegg tilpasset elevens behov for å sikre eleven utbytte

av opplæringen både i forhold til elever med vanlig undervisning og i forhold til de opplæringsmål som er realistiske for den enkelte elev i henhold til Opplæringslovens § 5-1.

Det finnes ingen egen hjemmel for opprettelse av slike opplæringstilbud, hvilket betyr at slike opprettelser, i den grad de stiftes på grunnlag av lovverket, låner juridiske legitimitet fra ulike hold. Det er en fellesnevner at opplæringslovens regler om spesialundervisning har særlig stor innflytelse. Undervisning ved slike alternative opplæringssteder vil oftest bære stekt preg av spesialundervisning, selv om ikke alle tilbudene definerer dette helt klart. Denne legitimiteten støttes av utstrakt bruk av foreldresamtykke og at slike skoler som oftest praktiserer inntak på grunnlag av søknad fra elever eller foresatte og gjerne etter sakkyndig anbefaling. (Jahnsen, 2006:81) Graden av frivillighet synes dermed meget stor. Selv om Lillegårdens rapport bemerker at en andel av elevene føler seg plassert på opplæringsstedet eller at inntaket ikke skjedde helt frivillig. (Jahnsen, 2006:87)

Disse tilbudene kan som nevnt være selvstendige tiltak eller eksterne tiltak. Et selvstendig tiltak vil typisk være en egen alternativ skole eller en kommunal spesialskole. Denne typen alternative opplæringssteder skal være organisert i henhold til lovverkets vanlige standarder for organiseringen av skole. Eksterne tiltak vil ofte ha mindre oversiktlig organisering i forhold til kravene i lovverket. Dette følger av at de gjerne er pedagogiske underbruk av en hjemskole eller moderskole. Når slike tiltak er registret i "Grunnskolen Informasjonssystem på Internett" (GSI) og har egne lokaler fremstår de ofte som selvstendige enheter trass i at de er juridisk organisert som eksternt tiltak. Om man søker i GSI vil dette komme klart frem gjennom at flere skoler står oppført uten elever. Dette skyldes at elevene juridisk sett fremdeles er elever ved sin hjemskole, altså skolen som har det alternative opplæringsstedet som eksternt tiltak. Fylkesmannen i Oslo og Akershus beskriver i en tilsynsrapport problemet på følgende måte:

*"Situasjonen som beskrives er at en rektor med administrativt ansvar driver en skole uten elever (eller svært få av elevene) mens en rektor med en elev fra sin skole i en alternativ*

*skole er pedagogisk ansvarlig uten lærere til å gjennomføre opplæringen.*” ( Alternative skoler – Asker kommune:7)

At tiltakene er organisert som underbruk av en vanlig kommunal skole eller som et oppsamlingssted for elever med spesielle behov fra flere skoler i kommunen kan altså gjøre det også vanskelig å fastslå tiltakets egentlige status.

### **1.6.3 Forutsetningene for opprettelsen av alternative opplæringssteder**

Forutsetningene for opprettelsen av alternative opplæringssteder er flerfoldige. Det ideelle utgangspunktet er at det finnes elever med behov som gjør det vanskelig for dem å få utbytte av undervisningen ved en vanlig skole. En mer dyster side av samme sak er at det finnes elever som vanlige undervisningstilbud ikke makter å gi den opplæringen de har krav på. Etableringen av et alternativt opplæringssted kan dermed både være et uttrykk for at man tilpasser undervisningen til en gruppe elever som ikke finner seg til rette i ”vanlig skole”. Dette synes å være det mest vanlige. Samtidig er det klart at om en elev plasseres i et slikt tiltak vil man slippe å tilpasse undervisningen i ”vanlig skole” slik at den gir eleven tilfredsstillende opplæring.

Det allment aksepterte grunnlaget for opprettelsen av slike opplæringssteder er altså at en liten del av elevmassen har et behov for særlig oppfølging og variert praktiskrettet undervisning. Dette er elever som ikke har godt utbytte av vanlig undervisning og som i tillegg til lærevansker ofte har sosiale eller emosjonelle problemer som taler for at stor personlig oppfølging og mye voksekontakt vil ha positiv innflytelse på læringsutbyttet.

### **1.6.4 Målgruppen for alternative opplæringssteder**

På oppdrag av Utdanningsdirektoratet har lillegården Kompetansesenter utarbeidet en rapport om smågruppetiltak kalt ”I randsonen” i kapittel 1.3 utaler rapporten seg om målgruppen for slike tiltak. Uttalelsene er basert på kartlegging, dels Ogden (1987 s3.) og dels Sørli (1991)



Her går det frem at elevene stort sett har hatt store problemer med å følge vanlig undervisningsopplegg. Elevene har stort ulovlig fravær eller omtales som ”Drop outs”. Mange av disse elevene har vært i kontakt med barnevernet.

*”Elevenes skolefaglige resultater lå under det som var forventet nivå. Over halvparten av elevene i alternative skoler hadde problemer med å opprettholde kontinuitet i skolearbeidet, i aktiviteter og i kommunikasjon med andre. Elevenes læringskompetanse ble den gang (1991) vurdert til under middels, sammenliknet med forventet nivå for alderen.”*

(Jahnsen,2006:16)

I en undersøkelse gjort av Jahnsen (2000, 2005) ble det gjort en kartlegging av sosialkompetanse, problematferd og skolefaglig fungering blant elever i alternative skoler. Denne undersøkelsen viste at slike elever hadde lavere sosialkompetanse og større grad av problematferd enn sine jevnaldrende i vanlig undervisningsopplegg. I Sørli 1991 i kapittel 5 gjøres en undersøkelse av elevmassen ved Alternative skoler I dette materiale går det frem at mange av elevene har sammensatte problemer. I tillegg til lærevansker har mange sosiale og emosjonelle problemer som kommer til uttrykk gjennom småkriminalitet eller rusmisbruk. Oppgaven vil ikke gå nærmere inn på sammensetningen av elevmassen men denne lille innføringen synes relevant i henhold til å definere alternativt opplæringssted så nært som mulig.

## **1.7 Tilsyn med alternative opplæringssteder**

### **1.7.1 Kommunal internkontroll**

Som redegjort for over er det både et kommunalt og et statlig ansvar å kontrollere at rettighetsbaserte lovpliktige kommunale tilbud er i overensstemmelse med regelverket krav.

Den interne kommunale kontrollen med alternative skoler skal dermed teoretisk sett gjennomføres gjennom forvaltningsrevisjon i henhold til kontrollutvalgets lovpålagte plikter.

Forvaltningsrevisjonen skjer som kjent i henhold til en kommunal revisjonsplan hvilket innebærer at tilsyn med konkrete sektorer velges ut fra sektorens relevans og størrelse m.v. Det finnes dermed ingen garanti for at kommuner tilstodighet driver tilsyn med alternative opplæringssteder. Etersom området er meget begrenset og at det har relativt få brukere vil det nødvendigvis tale for at midler til og organisering av revisjon prioriteres til andre områder.

Dermed legges det til grunn at behovet for statlig tilsyn med dette området er nødvendig for å sikre at elevene som får sin undervisning ved alternative opplæringssteder har sine umistelige rettigheter i behold.

### **1.7.2 Statlig tilsyn**

Ved statlige tilsyn med alternative skoler er det fylkesmannen i hvert fylke som er tilsynsmyndighet. Dette følger som før nevnt av opplæringslovens § 14-1. Loven gir fylkesmannen myndighet til å gjennomføre tilsyn men legger ingen føringer når det kommer til valg av tilsynsmetode. Det finnes altså ingen statlig anbefalt tilsynsmetode for tilsyn med alternative opplæringssteder. Det har heller ikke vært gjennomført noen nasjonale tilsyn med denne delen av utdanningssektoren. Således er det heller ikke satt noen nasjonal presidens for metodevalg. Valget vil derfor ved et eventuelt tilsyn måtte gjøres av tilsynsmyndigheten ut fra en overveining av hensiktsmessighet.

### **1.7.3 Organiseringsperspektivet**

Når det kommer til metodevalget er det viktig å ta stilling til hvilket perspektiv tilsynet skal ha. Det er mange aspekter ved alternative skoler som kunne defineres klarere om de ble gjenstand for tilsyn. På den ene siden ville det vært formålstjenlig om tilsynet hadde et organisatorisk perspektiv. Dette for å avsløre svakheter ved organiseringen av de alternative opplæringsstedene. Om dette var perspektivet ville tilsynsmyndigheten gjennom sitt metodevalg forsøke å avdekke organiseringen av det enkelte tiltaket. Dette ville vært

nødvendig for å avdekke med sikkerhet hvilken status tiltaket har. Deretter kunne det gjøres en vurdering av om tiltaket etterfulgte lovverket som selvstendig enhet eller om tiltaket var lovlig organisert som en del av hjemskolen.

Om et tilsyn gjennomføres med dette perspektivet vil det være vesentlig å avdekke om det alternative opplæringsstedet er organisert i henhold til opplæringslovens krav. I tilfeller hvor det er uklart om tiltaket er selvstendig eller ikke vil det være nødvendig å undersøke om rektorkravet er ivarett.

#### *§ 9-1. Leiing*

*Kvar skole skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing.*

*Opplæringa i skolen skal leiast av rektorar. Rektorane skal halde seg fortrulege med den daglege verksemda i skolane og arbeide for å vidareutvikle verksemda. Den som skal tilsetjast som rektor, må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige leiareigenskapar. Rektorar kan tilsetjast på åremål.*

*Departementet kan etter søknad gjere unntak frå reglane i andre ledd og gi høve til andre måtar å organisere leiinga på. (Opplæringsloven § 9-1)*

I henhold til ledelseskravet vil det være umulig for en skole å ha to rektorer. Det er åpenbart uheldig om elev og foresatte ikke med sikkerhet kan si hvem som har det juridiske og pedagogiske ansvaret for elevens opplæring. Med bakgrunn i Ot.prp. nr. 67 (2002-2003) Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa kan det hevdes at rektorkravet innebærer at den faglige, pedagogiske og administrative ledelsen ved den enkelte skolen ikke skal deles opp og fordeles på flere personer.

Om man viderefører tanken om organiseringsperspektivet vil det selvfølgelig også være nødvendig å føre tilsyn med de kontroll og vurderingsordninger som stadfestes ved lovkrav

i Opplæringslovens § 13-10. her vil det mest sannsynlig tilsynsmyndigheten vurdere at systemrevisjonsmetoden er mest egnet til å avdekke avvik fra kravene i loven.

I tillegg til å kontrollere disse aspektene ved opplæringstilbud ved alternative opplæringssteder vil tilsynsmyndighetene finne det nødvendig å gjennomgå mange av de bestemmelsene som nevnes under i avsnittet rettighetsperspektivet.

#### **1.7.4 Rettighetsperspektivet**

Det kan tenkes at det viktigste perspektivet ved et slikt tilsyn ville være om de alternative opplæringsstedene ivaretar elevenes rettigheter i henhold til lovverket.

#### **1.7.5 Elev rettigheter som bør kontrolleres ved tilsyn med alternative opplæringssteder**

Ved et tilsyn som tar utgangspunkt i elevens rettigheter vil det være nødvendig å gå nøye gjennom de rettighetene som berøres når eleven flytter fra vanlig undervisning ved hjemskolen til alternativ undervisning ved et alternativt opplæringssted.

For å finne ut hvilke rettigheter elevene har må vi ta for oss opplæringsloven.

I opplæringslovens § 1-2 5. ledd stadfestes retten til tilpasset opplæring. Den enkelt elev har etter dette rett til at opplæringen blir tilpasset elevens forutsetninger. At en elev får undervisning ved et alternativt opplæringssted vil være i samsvar med denne reglen.

Undervisning ved alternative opplæringssteder har som tidligere nevnt sitt utgangspunkt i at elever med særlige behov skal få undervisning som er tilpasset deres interesser og forutsetninger. Det er imidlertid slik at tilpasset opplæring skal skje innenfor rammene av opplæringsloven. Selv der tilpassningen kommer gjennom vedtak om spesialundervisning gir loven klare begrensninger. Det vil derfor være viktig for tilsynsmyndigheten å kontrollere at den tilpassede undervisningen foregår i faglig forsvarlige og lovlige former.

Under kapittelet om organisering av opplæringen finner vi følgende paragrafer som etablerer konkrete rettigheter.

### *§ 2-1. Rett og plikt til grunnskoleopplæring*

*Barn og unge har plikt til grunnskoleopplæring, og rett til ein offentlig grunnskoleopplæring i samsvar med denne lova og tilhøyrande forskrifter. Plikten kan ivaretaast gjennom offentlig grunnskoleopplæring eller gjennom anna, tilsvarende opplæring. (Opplæringsloven § 2-1)*

Opplæringslovens § 2-1 1. ledd gir alle barn i skolepliktig alder både plikt og rett til offentlig grunnskoleopplæring. I samme paragraf men i 4. ledd står det følgende:

*Retten og plikta til opplæring varer til eleven har fullført det tiande skoleåret. Etter sakkunnig vurdering og med skriftleg samtykkje frå foreldra kan kommunen heilt eller delvis vedta å fritta ein elev for opplæringsplikta dersom omsynet til eleven tilseier det. (Opplæringsloven § 2-1 4. ledd)*

Dette betyr at skoleplikten ikke er absolutt men at det må foreligge sterke grunner for at barnet skal fritas for undervisning. Som en sikkerhets anordning er det bestemt at slikt fritak ikke kan skje uten at barnet er utredet av en sakkyndig person. I kommentarutgaven av opplæringsloven presiseres det at et slikt fritak kun skal brukes i særlige unntakstilfeller og at et slikt fritak fra opplæringsplikten ikke fører til tap av opplæringsretten. Elever som fritas for undervisning etter denne paragrafen vil ha rett til å fullføre grunnskolen på et senere tidspunkt. (Kommentarutgave til opplæringsloven Kap 2 s19) Det kan her bemerkes at plass ved et alternativt opplæringssted ikke medfører noe fritak fra opplæringsplikten. Elevens rett og plikt til opplæring endres ikke ved inntak til alternativt opplæringssted.

I Opplæringslovens § 2-15 stadfestes elevens rettighet til fullfinansier offentlig utdanning. Loven bestemmer at alle aspekter ved undervisningen skal være gratis så lenge aktiviteten regnes inn under grunnskoleopplæringen  
(Kommentarutgave til opplæringsloven Kap 2 s39)

Jeg inkluderer dette fordi det under et tilsyn kan være interessant å undersøke om alternative opplæringssteder i kommunal regi medfører merutgifter for elev eller foresatte.

#### *§ 2-15. Rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring*

*Elevane har rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring. Kommunen kan ikkje krevje at elevane eller foreldra dekkjer utgifter i samband med grunnskoleopplæringa, til dømes utgifter til undervisningsmateriell, transport i skoletida, leirskoleopphald, ekskursjonar eller andre turar som er ein del av grunnskoleopplæringa. (Opplæringsloven § 2-15)*

### **1.7.5 Retten til spesialundervisning**

Opplæringslovens kapittel 5 gir regler om spesialundervisning. Spesialundervisning er en rettighet for elever som ikke får utbytte av vanlig undervisning. Som målgruppe undersøkelsene det er referert til tidligere i oppgaven viser, vil en overveiende del av elevene ved alternative opplæringssteder være elever som har denne rettigheten.

#### *§ 5-1. Rett til spesialundervisning*

*Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.*

*I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetalet som gjeld andre elevar, jf. § 2-2 og § 3-2. (Opplæringsloven § 5-1)*

Opplæringsloven er i denne paragrafen helt klar på at elever som mottar spesialundervisning skal ha samme antallet undervisningstimer som andre elever. Vedtak om spesialundervisning gir altså ikke anledning til å fravike antallet timer med undervisning. Ved et tilsyn med alternative opplæringssteder vil det være relevant å

undersøke om elevene får det riktige antallet timer. Her kan det også være nødvendig at en fagperson på pedagogisk område gjør en vurdering av undervisningen.

### *§ 5-3. Sakkunnig vurdering*

*Før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 eller*

*§ 5-2, eller vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast.*

*Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til*

- eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet*
- lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa*
- realistiske opplæringsmål for eleven*
- om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbodet*
- kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod.*

*Departementet kan gi nærmare forskrifter om den sakkunnige vurderinga.*

*(Opplæringsloven § 5-3)*

Loven er her spesifikk på at tildeling av spesialundervisning gjøres gjennom enkeltvedtak. Et slikt enkeltvedtak skal ikke treffes før eleven er utredet av en fagperson, for eksempel av en utreder ved pedagogisk psykologisk tjeneste. Det er kun på grunnlaget av en slik faglig vurdering som inneholder de elementer som loven setter som minimumskrav i denne paragrafen, at vedtak om spesialundervisning kan fattes på faglig forsvarlig måte i henhold til lov. Tilsynsmyndighetene bør her kartlegge om alle elevene ved den alternative skolen har blitt sakkyndig utredet. En slik stadfesting av utredning er et absolutt krav om eleven har et undervisningsopplegg som fraviker kravene i læreplanen. Videre burde det undersøkes om inntaket til det alternative opplæringsstedet skjer som enkeltvedtak om

spesialundervisning eller om slikt vedtak fattes før eller etter at eleven har fått plass ved en slik institusjon.

Om det ikke er fattet enkeltvedtak om spesialundervisning forutsetter det at eleven eller elevene det gjelder ikke fraviker kravene i læreplanen.

*Dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringsstilbod som oppfyller retten etter § 5-1, § 5-2 og § 5-7. (Opplæringsloven § 5-3, 4.ledd)*

Her åpnes det for at kommunen kan fravike fagpersonens anbefaling. Dette forutsetter at kommunen har et tilbud som oppfyller retten til opplæring for den aktuelle eleven. Her har noen kommuner et tilbud om Alternativt opplæringssted som kan brukes som erstatning for et anbefalt opplegg med spesialundervisning i vanlige former på barnets hjemskole. Det er da nødvendig at kommunen redegjør for hvordan den alternative skolen oppfyller elevenes rett etter § 5-1, § 5-2

*§ 5-4. Nærmare om saksbehandlinga i samband med vedtak om spesialundervisning*  
*Eleven eller foreldra til eleven kan krevje at skolen gjer dei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng. Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades.*

*Før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentast samtykke frå eleven eller frå foreldra til eleven. Med dei avgrensingane som følgjer av reglane om teieplikt og § 19 i forvaltningslova, har eleven eller foreldra til eleven rett til å gjere seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg før det blir gjort vedtak. Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.*

*(Opplæringsloven § 5-4)*



Foreldresamtykke står sentralt i § 5-4. Det første leddet i beslutningskjeden som ender i vedtak om spesialundervisning er at eleven eller foreldrene samtykker til utredning. Elev og foresatte har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i utredningen, og dermed hva sakkyndig har anbefalt ved anbefaling av vedtak om spesialundervisning. Om innholdet i anbefalingen er at barnet bør få plass ved et alternativt opplæringssted vil foresatte og elev ha rett til å bli informert om dette tidlig i prosessen.

*§ 5-5. Unntak frå reglane om innhaldet i opplæringa*

*Reglane om innhaldet i opplæringa i denne lova og i forskrifter etter denne lova gjeld for spesialundervisning så langt dei passar. For elev som får spesialundervisning, skal det utarbeidast individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast. Også avvikande kontraktsvilkår for lærlingar kan fastsetjast i den individuelle opplæringsplanen. Skolen skal kvart halvår utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.*

(Opplæringsloven § 5-5)

I § 5-5 fastsettes plikten til å utarbeide individuelle opplæringsplaner. Om det foreligger et vedtak om spesialundervisning skal eleven ha individuell opplæringsplan. Kravene til en sli plan er at den skal være individuell, den skal vise innholdet i opplæringen og skal inneholde tilpassede målsetninger for eleven. Skolen plikter å utarbeide en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har mottatt. Denne oversikten skal også inneholde en vurdering av elevens utvikling i henhold til målsetningene i IOPen. Denne oversikten skal sendes til foresatte og til kommunen. Slik oversikt skal sendes en gang i halvåret og betegnes ofte som halvårsrapport. Ved et tilsyn bør tilsynsmyndighetene forsikre seg om at alle elever ved et alternativt opplæringssted har individuelle opplæringsplaner. Det vil være et avvik fra lovverket viss alle elevene ved tiltaket har en felle opplæringsplan uten

individuell tilpassning. Det vil også være viktig å kontrollere at rapporteringen foregår i henhold til lovverket.

### **1.7.6 Retten til å gå på skolen eleven sogner til**

I henhold til opplæringslovens § 8-1 har alle elever rett til å gå på den skolen de sokner til.

I samme lov § 8-2 stadfestes retten til å tilhøre en gruppe.

#### *§ 8-1. Skolen*

*Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til. Kommunen kan gi forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til. Kravet i § 38 første leddet bokstav c i forvaltningslova om kunngjering i Norsk Lovtidend gjeld ikkje. (Opplæringsloven § 8-1, 1.ledd)*

*Etter søknad kan eleven takast inn på annan skole enn den eleven soknar til. (Opplæringsloven § 8-1, 2. ledd)*

Retten til å gå på den skolen man sogner til er en rettighet som kan settes til side dersom eleven søker inntak ved en annen skole og får dette innvilget. Langt de fleste alternative opplæringssteder benytter seg av slike frivillig innsøking fra foresatte eller elevens side. Innsøkingen skjer gjerne i samarbeid med rektor eller kontaktlærer og ofte i samråd med Barne og Ungdoms Psykiatrien (BUP) eller PP-tjenesten.

(Jahnsen, 2006:82)

#### *§ 8-1. Skolen 3. ledd*

*Når omsynet til dei andre elevane tilseier det, kan ein elev i særlege tilfelle flyttast til ein annan skole enn den skolen eleven har rett til å gå på etter første leddet. Før det blir gjort vedtak om å flytte ein elev, skal ein ha prøvd andre tiltak. Når det er nødvendig, kan eleven flyttast til ein skole utanfor kommunen, men ikkje slik at*

*eleven må flytte ut av heimen eller at skoleskyssen blir uforsvarleg lang.*  
(Opplæringsloven § 8-1, 3.ledd)

Selv om langt de fleste elevene ved alternative opplæringssteder er der etter frivillig søknad er det rom for at elever kan plasseres i slike tiltak i henhold til paragraf § 8-1 3.ledd. Det vil være teoretisk mulig å flytte eleven til et alternativt opplæringssted så fremt man holder seg til paragrafens begrensninger. Men kun i tilfeller hvor eleven vil få tilfredsstillende utbytte av undervisningen ved det alternative opplæringsstedet.

Tilsynsmyndigheten må være oppmerksom på at der slike tiltak er organisert som et eksternt tiltak vil ikke slik flytting medføre et reelt skolebytte. Kun i tilfeller hvor det alternative opplæringsstedet er en selvstendig enhet vil det være snakk om flytting av eleven i henhold til § 8-1 3.ledd. Om rektor skulle beslutte å flytte en elev fra vanlig skole til et selvstendig alternativt opplæringssted må dette skje i henhold til forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Og eleven vil ha full klageadgang på beslutningen

### **1.7.7 Elevens rettigheter ved inndeling i grupper**

*§ 8-2. Organisering av elevane i grupper*

*Elevane kan delast i grupper etter behov. Gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvareleg. Organiseringa skal vareta elevane sitt behov for sosialt tilhør. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør.*

*Kvar elev skal vere knytt til ein lærar (kontaktlærar) som har særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld eleven, mellom anna kontakten med heimen. (Opplæringsloven § 8-2)*

Denne muligheten til å dele elev massen opp i grupper kan synes å legitimere en del interne og eksterne smågruppetiltak. Elvegruppene ved slike tiltak er oftest meget små og vil

derfor sjeldent være større enn det som er pedagogisk eller sikkerhetmessig forsvarlig. Det er derimot viktig for tilsynsmyndigheten å kontrollere at gruppeinndeling ved interne eller eksterne tilbud ikke skjer etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Lillegården kompetansesenters rapport fastslår at det er en overvekt av gutter som får sin opplæring ved alternative opplæringssteder. (Ref s63) Tidligere i oppgaven vises det til undersøkelser som stadfester at elever ved alternative opplæringssteder har generelle lærevansker og ligger faglig under forventet nivå for alderen. Dette kan tale for at gruppeinndelingen somme tider kan gå på tvers av lovgivers intensjoner.

### **1.7.8 Rettigheten til et godt psykososialt miljø**

*§ 9a-3. Det psykososiale miljøet*

*Skolen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremje eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør.*

*Dersom nokon som er tilsett ved skolen, får kunnskap eller mistanke om at ein elev blir utsett for krenkjande ord eller handlingar som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal vedkommande snarast undersøkje saka og varsle skoleleiinga, og dersom det er nødvendig og mogleg, sjølv gripe direkte inn.*

*Dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkjande åtferd som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Om skolen ikkje innan rimeleg tid har teke stilling til saka, vil det likevel kunne klagast etter føresegnene i forvaltningslova som om det var gjort enkeltvedtak. (Opplæringsloven § 9a-3)*

Tilsynsmyndigheten kan også undersøke det psykososiale miljøet ved et alternativt opplæringssted. Formodentlig kan dette være interessant med tanke på at elevgrunnlaget er preget av ungdom med atferdsvansker og emosjonelle problemer. Retten til et godt

psykososialt miljø er lovfestet og kan derfor bli gjenstan for avviksformuleringer dersom retten ikke er ivaretatt for alle elevene ved et alternativt opplæringssted.

Min vurdering er at det i et slikt tilsyn vil være sentralt å avdekke om elevenes umistelige rettigheter er forsvarlig ivaretatt gjennom utdanning ved et alternativt opplæringssted. For å avdekke om de finnes misligheter i forhold til dette stilles det en rekke krav til valget av metode.

Rådgivning og biblioteker.

*§ 9-2. Rådgiving og skolebibliotek*

*Elevane har rett til nødvendig rådgiving om utdanning, yrkestilbod og yrkesval og om sosiale spørsmål. Departementet gir nærmare forskrifter.*

*Elevane skal ha tilgang til skolebibliotek. Departementet kan gi nærmare forskrifter. (Opplæringsloven § 9-2)*

Det kan nevnes at opplæringslove også inneholder krav om rådgivertjeneste og skolebibliotek. Grunnet tiltakenes størrelse vil det være naturlig å undersøke om slike tilbud foreligger.

### **1.7.9 Elevenes rett til kompetente pedagoger**

*§ 10-1. Kompetansekrav for undervisningspersonell*

*Den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i grunnskolen og i den vidaregåande skolen, skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse. Departementet gir nærmare forskrifter om krav til utdanning og praksis for den som skal tilsetjast i undervisningsstillingar på ulike årssteg og i ulike skoleslag. (Opplæringsloven § 10-1)*

Paragrafen sikrer elevenes rett til at pedagoger skal ha formel kompetanse når de opptrer som undervisningspersonell. Ved alternative opplæringssteder viser statistisk materiale at ikke alle de ansatte alltid har spesialpedagogisk eller pedagogisk utdanning. Det er et innslag av ansatte som defineres som praktikere eventuelt med et fagbrev og ansatte uten relevant fagbakgrunn. (Jahnsen 2006:108) Tilsynsmyndighetene kan her kontrollere om

deler av den undervisningen som regnes inn i minimumskravet for timeantall utføres av personer uten tilstrekkelig faglig kompetanse. Dett ville i tilfelle kunne formuleres som et avvik.

Enten som et avvik fra kravet om antallet undervisningstimer, dersom undervisning fra ufaglærte legges til grunn ved utregningen av det totale timeantallet. Eller et avvik fra reglene om kompetansekrav til pedagoger.

## **1.8 Konklusjoner**

### **1.8.1 Metodevalg**

Hvilken metode tilsynsmyndighetene skal legge til grunn er et sentralt spørsmål. Det finnes som sagt ingen nasjonal presidens å støtte seg til. Det er heller ikke gitt forskrift eller lov om metodevalget ved tilsyn med opplæringssektoren. Likevel må det på grunnlag av teksten over være forutsetninger for å mene at det mest fornuftige synes å være nettopp en løsning der valget av metode ikke er fastsatt. Alle tilsynsmetodene har sterke og svake sider. De egner seg til å avdekke ulike typer avvik og bør derfor velges ut fra en tanke om hvilke avvik det ber mest formålstjenlig å formulere.

Systemrevisjonsmetoden har vært mye brukt og synes å være best beskrevet. Dette taler for at metodikken vil brukes i stor utstrekning også i fremtiden. Metoden er svært godt egnet til å gjennomføre tilsyn med kommuners og fylkeskommuners egne systemer for internkontroll.

Systemrevisjonsmetoden er oversiktlig og lett å forholde seg til for tilsynsobjektet. Den er effektiv og vil kunne gi mye informasjon som kan legge grunnlag for andre former for tilsyn ved senere anledninger. Ved å påvise og rette systemfeil vil metoden kunne kontrollere flere aspekter ved kommunes virksomhet samtidig, og slike funn vil ofte ha overføringsverdi utenfor sektoren som er gjenstand for tilsyn.

Et av problemene med tilsyn etter systemrevisjonsmetoden, slik den praktiseres i dag, er at eventuelle avvik alltid oppstilles som avvik fra lovverket. Dette betyr at et avvik etter

dagens praktisering av metoden kun uttrykkes som et regelbrudd. På områder hvor lovverket er eller kan tolkes tvetydig eller synes noe ufullstendig er dette særlig uheldig. Det at alle avvik uttrykkes som et regelbrudd gjør også at tilsyn får et sterkt preg av ren legalitetskontroll som kun delvis avhjelpes ved at metoden krever at regelbruddet settes inn i tilsynets sammenheng gjennom en beskrivelse av den kommunale prosedyre som medfører at regelbruddet oppstår.

Dette fokuset på at avvik formuleres som brudd på regelverket gjør det også vanskelig å bruke tilsynsrapporter som et mål på kvalitet. Kvaliteten på et kommunalt foretaks virksomhet kan være meget høy selv om tilbudet drives slik at organiseringen ligger på siden av lovverket. Likeledes er loven ikke alene egnet som et mål på kvalitet. Dette fører til at kommunal virksomhet som drives helt etter lovens bokstav ikke nødvendigvis levere tjenester av beste kvalitet. Særlig i de tilfeller hvor kommuner har løst problemstillinger på utsiden av lovverket og hvor tilbudet er av god kvalitet blir loven og staten gjennom tilsynet ”vanskelige og påtrengende”.

I motsetning til tilsyn i helsesektoren har ikke tilsynsmyndighetene på utdanningsområdet på samme måte en uavhengig faglig standard som kan legges til grunn ved formuleringen av avvik. Fraværet av et slikt uavhengig fagmiljø som referanseramme gjør at avvikene må formuleres uten støtte av faglige standarder for kvalitet utover det som er nedfelt i lovverket som minimumskrav.

Systemrevisjonsmetoden er også relativt lukket. Den baserer seg i stor grad på godt forarbeid og planlagte forberedte intervjuer med særlig utvalgte personer. Systemrevisjonsmetoden vil derfor ofte oppfattes som klar myndighetsutøvelse fra tilsynsobjektets side. Metoden baserer seg i liten grad på dialog og tilsynsobjektet har liten mulighet for å levere premisser i prosessen.

Når det kommer til rettingen av misligheter kan det derfor synes noe uheldig at veiledningen ikke praktiseres i samtidig eller i direkte etterkant av et tilsyn. Fylkesmannen

påpeker avvik formulert som avvik fra lov eller forskrift men gir ikke kommunen noen veiledning om hvordan en omorganisering bør gjennomføres for å stille virksomheten innefor lovens rammer. Tilsynsmyndighetene stadfester dermed kun feil og mangler uten å gi råd eller veiledning om retting. Dette er i tråd med lovgivers intensjoner om at tilsynsrollen og veilederrollen ikke skal blandes slik at det går klart frem hvilken funksjon fylkesmannen har i en gitt situasjon. Det er viktig at en instans som fylkesmannen gjør det klart hvilken rolle men innehar i møtet med kommunal sektor

Når det gjelder metodevalg for tilsyn med alternative opplæringssteder er det klart at systemrevisjonsmetoden ikke i tilstrekkelig grad kan formulere avvik fra faglige standarder. Det vil derfor være nødvendig at tilsyn med mål om å formulere avvik fra faglig standard utføres med en annen tilsynsmetode. Fagmodellen med sitt fokus på å formulere nettopp faglige avvik vil være godt egnet.

Det er stor mulighet for at et tilsyn med alternative opplæringssteder vil få sin begynnelse som et hendelses tilsyn. Om elev eller foresatte for eksempel skulle klage på avslag på søknad om inntak, vil fylkesmannen vanskelig kunne behandle slik klage etter vanlige regler for klagebehandling i opplæringsloven. Om fylkesmannen skulle motta flere slike klager som ved nærmere ettersyn ga grunnlag for å tro at det var uregelmessigheter i organiseringen av et kommunalt undervisningstilbud ville det gi grunnlag for et statlig tilsyn.

Det er også mulig at tilsynsmyndigheten kan finne det nødvendig å sette et område som alternative opplæringssteder under områdeovervåking for å foreta en tilstandsvurdering. Dett synes kanskje mest hensiktsmessig om man skal favne både et organiserings og et rettighetsperspektiv gjennom tilsynet. Dette er et område hvor enkelt institusjoner og tiltak vil ha så store individuelle forskjeller i sin organisering at det vil ta lang tid å legge et godt grunnlag for et større tilsynsprosjekt.



### *1.8.2 Om Alternative opplæringssteder og spesialundervisning*

Et meget viktig aspekt ved tilsyn med alternative opplæringssteder er å etablere i hvilken utstrekning opplæringsstedet mener at undervisningen de tilbyr er spesialundervisning eller ordiner undervisning.

Den mest effektive måten å samle inn denne typen informasjon på, er ved en gjennomgang av elevmappene. Alle formelle avgjørelser skal kunne dokumenteres og slike vedtak skal finnes i elevmappene ved den skolen hvor elevene er registrerte. I slike tilfeller hvor organiseringen av det alternative opplæringsstedet levner tvil om hvor eleven hører hjemme må tilsynsmyndigheten belage seg på å gjennomgå to sett med mapper et fra hjemskolen og et fra det alternative opplæringsstedet. Om dette er tilfellet vil det være av interesse å kartlegge i hvilken grad mappene stemmer overens. Dette vil kunne brukes som indikator på graden av informasjonsflyt mellom en hjemskole og et eksternt alternativt opplæringstilbud

For å stadfeste i hvilken grad elevenne utredes før de kommer inn ved et alternativt opplæringssted er det nødvendig å intervju Medlemmer av inntakskomiteen. Det vil også være relevant å intervju leder ved det alternative opplæringsstedet og Rektor ved elevens tidligere skole eller hjemskole. En slik tilnærming gjør det mulig å avdekke systemsvakheter ved elevens overgang fra vanlig undervisning til undervisning ved et alternativt opplæringssted. Det vil også avdekke om det er regelmessighet i systemet med tanke på når i prosessen utredning og vedtak finner sted

Om en alternativ skole gjør avvik fra læreplan eller timetall utover det loven har satt som minstekrav kan dette kun skje gjennom et vedtak etter Opplæringslovens § 5-1. Slik jeg tolker loven er det ingen mulighet til å fravike timeplanen hva gjelder fag eller timeantall utenfor minimumskravet loven stiller, annet enn ved utredning etter opplæringslovens paragraf 5-3, og påfølgende vedtak om spesialundervisning etter § 5-1. Vedtaket fattes da på grunnlag av utredningen.

Jahnsen m. fl. skriver i sin rapport at dersom eleven skal være i tiltaket mer enn halvparten av sin undervisningstid, må det foreligge en sakkyndig vurdering og et enkeltvedtak. Selv om denne formuleringen er noe uklar virker det som at man ved antitetisk tolking kan utlede at elever som får mindre enn halvparten av sin undervisning ved et alternativt opplæringssted ikke behøver slik utredning eller enkeltvedtak om spesialundervisning i henhold til § 5-1.

Det synes klart at lovgivers intensjoner i dette tilfellet er at om det alternative opplæringsstedet ikke fraviker timeplanens fag og timetall behøver ikke eleven enkeltvedtak om spesialundervisning. I et slikt tilfelle vil jo eleven få opplæringen han har krav på i henhold til loven. Om det derimot er slik at det alternative opplæringsstedet avviker fra læreplanen og timeantallet må alle elever ha en utredning og et enkeltvedtak om spesialundervisning uansett hvor stor eller liten del av undervisningen de mottar der.

Innsigelser mot dette standpunktet vil muligens komme i form av en referanse til den såkalte

25 % regelen slik den står beskrevet i vedlegg 1 Rundskriv F-12/06 fra Kunnskapsdepartementet om Fag- og timefordelingen i grunnopplæringen - Kunnskapsløftet

*”1.2 Omdisponering av inntil 25 prosent av timetallet i fag*

*Skoleeier kan omdisponere inntil 25 prosent av timene som er fastsatt i det enkelte fag når det er grunn til å anta at dette vil kunne føre til bedre måloppnåelse i fagene samlet sett for den enkelte elev. Slik omdisponering av timer forutsetter at målene i læreplanene for fag ikke blir fraveket, og krever samtykke fra den enkelte elev/lærling/foresatte. Kriteriene og prosedyrene for spesialundervisning må følges dersom det er meningen å gjøre avvik fra målene i læreplanen.*

*Både i grunnskolen og i videregående opplæring må omdisponeringen innenfor 25 prosentrammen ta utgangspunkt i den enkelte elev og bygge på individuelt samtykke. Dette betyr at skoleeier ikke kan disponere disse timene for alle skoler, alle elever eller hele grupper.*

*Det er en forutsetning for omdisponeringen at det er enighet om at hensikten er bedre måloppnåelse for eleven. Omdisponering er ikke en rettighet og forutsetter en*

*administrativ beslutning, ikke et enkeltvedtak. Omdisponering avtales skriftlig, vanligvis ikke lenger enn for ett skoleår av gangen og med utgangspunktet i timetallet i fagene på hvert årstrinn.*

*I særlige tilfeller kan en i grunnskolen, på grunnlag av lokalt fastsatt fordeling av timer på årstrinn, omdisponere innenfor de nivåene det er fastsatt kompetansemål for (etter 2., 4., 7. og 10. årstrinn) for den enkelte elev.*

*Omdisponering av timer kan bare skje til fag med nasjonal læreplan (herunder læreplaner i Læreplanverket for Kunnskapsløftet - Samisk). På ungdomstrinnet kan omdisponering også skje til programfag til valg med lokalt fastlagt læreplan i henhold til nasjonale retningslinjer.” (Rundskriv F-12/06 Vedlegg 1, 1.2 )*

Her er det imidlertid ikke mye rom for tolking. Grunnlaget for muligheten til å omdisponere 25 % av timene fastsatt til det enkelte fag er at dette skal kunne føre til en bedre måloppnåelse for fagene samlet. I praksis betyr dette at en elev med meget god måloppnåelse i matematikk vil kunne bruke noe av tiden fastsatt til dette faget for å oppnå bedre måloppnåelse i engelsk.

Det spesifiseres også at reglene for spesialundervisning kommer til anvendelse om det er meningen at det skal gjøre avvik fra målene i læreplanen. Avslutningsvis må det bemerkes et det går klart frem at omdisponering av timetall kun kan skje til fordel for fag med nasjonal læreplan. Dermed kan ikke denne reglen anvendes for å omdisponere tid til praktiskrettet undervisning i fag uten nasjonal læreplan

### **Avsluttende Bemerkninger**

Organiseringen av alternative opplæringssteder variere fra kommune til kommune og fra tiltak til tiltak. Dette er et område av utdanningssektoren som med fordel kunne være gjenstand for tilsyn eller overvåking.

Organiseringen av elever i smågruppetiltak ved alternative opplæringssteder innebærer som regel en stor økonomisk satsning fra kommunal side. Elevene mottar et dyrt og forholdsvis personalintensivt tilbud med mye personlig oppfølging og ofte fasiliteter for praktiskrettet undervisning som går langt utenpå tilbudet ved en vanlig skole. Selv om et slikt tilbud kan være en fantastisk mulighet for mange elever med sammensatte problemer må forvaltningen gjennom internkontroll og statlig tilsyn sørge for at slike alternative tilbud gir faglig forsvarlig undervisning, samtidig som elevene beholder alle sine rettigheter i henhold til lovverket

## Litteraturliste

*Alternative skoler – Asker kommune. Tilsyns rapport.* (2005) Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Bråthen, Bjørn, Bernt Frydenberg og Ole Kristian Rogndokken ( 2007): *Tilsyn og revisjon i kommunal sektor.* Oslo og Gjøvik: Norges Kommunerevisorforbund.

Dahl, Rune og Harald Martinsen (2003): ”Habilitering i et organisatorisk og forvaltningsmessig perspektiv”. I: *Habiliteringsarbeid i et individuelt og samfunnsmessig perspektiv.* Jon Magne Tellevik og Magnar Storliløkken (red.). Oslo: Unipub AS

*Fag- og timefordelingen i grunnopplæringen – Kunnskapsløftet. Rundskriv nr. F-012-06, vedlegg 1, pkt 1.2*

*Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. av 15. juni 2004 nr. 904*

*Forvaltningsloven. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967*

*Granskning av forhold i kommunalforvaltningen. Rundskriv nr H-19/92*

(Historikk. URL: <http://www.fas.as> [Lesedato 21.04.2008])

Jahnsen, Hanne, Svein Nergaard og Sandra Val Flaatten (2006): *I randsonen.* Porsgrunn Lillegården kompetansesenter og Utdanningsdirektoratet.

*Kommuneloven. Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107*

*Kommuneloven og lov om interkommunal selskaper. Tolkinger fra departementet i tidsrommet*

*1. juli 2005 til 1. juli 2006. Rundskriv H-02/06 sak 05/2325*

*Kontrollutvalgskonferansen. Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner av 15.*

*juni 2004 nr 0905.*

*Nytt kapittel 10 A i kommuneloven - statlig tilsyn med kommunesektoren. Rundskriv Nr. H-03/07*

*Odelstingsproposisjon nr. 67 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om*

*grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*

*Opplæringslova. Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61*

*Om statlig tilsyn. Oslo: St.meld. nr. 17 (2002-2003)*

*Statlig tilsyn med kommunesektoren. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, 2004 (NOU 2004:17)*

*Statlig tilsyn på opplæringsområdet Leikanger/Trondheim/Kristiansand/Oslo:*

*Læringssenteret 2003*

*Systemrevisjoner. URL:*

[http://www.helsetilsynet.no/templates/ArticleWithLinks\\_5133.aspx#verifikasjon](http://www.helsetilsynet.no/templates/ArticleWithLinks_5133.aspx#verifikasjon) [Lesedato 12.04.2008]

*Sørli, Mari-Anne (1991): Alternative skoler. Oslo. Barnevernets Utviklingssenter.*

## Lister over tabeller og figurer m v

<http://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/VALSPE10/>