



Statsforvaltaren i Vestland

TILSYNSRAPPORT

Rett og plikt til grunnskuleopplæring,
heimeopplæring, og internkontroll.

Bergen kommune

17. desember 2021

Samandrag

Statsforvaltaren i Vestland fører tilsyn med Bergen kommune. Temaet for tilsynet er rett og plikt til grunnskuleopplæring, heimeopplæring, og internkontroll etter kommunelova.

Tilsynet går ut på å kontrollere om Bergen kommune følgjer regelverket i opplæringslova med forskrifter, i tillegg til internkontrollkrava i kommunelova. For å kontrollere dette undersøker vi praksis ved [REDACTED] Bergen kommune og skulane er valde ut på bakgrunn av kor sannsynleg det er at krava i regelverket ikkje er oppfylte, og kva for konsekvensar det kan få for elevane. Denne risikovurderinga byggjer på informasjon Statsforvaltaren har frå ulike kjelder, mellom anna GSI, og saker som er meldt til oss om konkrete hendingar. Sidan tilsynet er opna delvis på bakgrunn av konkrete saker, er rapporten som eit utgangspunkt unntatt offentlegheit, jf. offl. § 13, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 1.

Vi har funne brot på reglane om internkontroll, rett og plikt til grunnskuleopplæring, og tilsyn med heimeopplæring.

Kommunen fekk ein førebels tilsynsrapport og har uttalt seg om rapporten. Kommunen hadde ingen merknader til førebels rapport. Vi gjer no vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **1. april 2022.**

Innhald

1	Innleiing.....	4
1.1	Kort om kommunen	4
1.2	Om gjennomføringa av tilsynet.....	4
2	Rett og plikt til grunnskuleopplæring.....	5
2.1	Rettslege krav	5
2.2	Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	6
3	Tilsyn med heimeopplæring	13
3.1	Rettslege krav	13
3.2	Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	13
4	Pålegg om retting	23
5	Kommunen kan klage.....	24

1 Innleiing

Vi fører tilsyn med kommunane som skuleeigar og offentlege skular, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om kommunen oppfyller opplæringslova med forskrifter. Våre tilsyn er offentlig myndigheitsutøving, noko som inneber at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglane i forvaltningsretten og offentliglova. I tilsynet behandlar vi personopplysningar. Les meir om vår behandling av personopplysningar på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

1.1 Kort om kommunen

Bergen kommune er landets nest største kommune registrert i folketal. I 2021 er det ifølge Statistisk sentralbyrå registrert 285 601 innbyggjarar i kommunen.

Kommunen har ein parlamentarisk styringsmodell. Dette medfører at byrådet er øvste leiging for administrasjonen, og det skal difor ikkje tilsettast ein kommunedirektør (tidlegare kalla rådmann). Som vi kan lese i kommunelova § 10-2 gjeld føresegner som elles er lagt til ein kommunedirektør her for byrådet, om ikkje anna er bestemt ved lov. Byrådet har eit leiaransvar for den samla kommuneadministrasjonen og er mellom anna tillagt eit kontrollansvar, heilt i samsvar med det kontrollansvaret kommunedirektøren har etter kommunelova § 25-1 i formannskapssystem.

Byrådet i Bergen er leia av byrådsleiaren, medan dei andre byråda er leiarar for kvar si byrådsavdeling. Skulesektoren i kommunen er lagt til Byrådsavdeling for barnehage, skule og idrett (BBSI).

Sektoren er delt inn i tre myndigheitsnivå, der nivå 1 har fire seksjonar, nivå 2 har fire etatar, medan du på nivå 3 mellom anna finn skuleeinigane og støttesystem¹.

Skuleåret 2020-2021 var det registrert 28 960 grunnskuleelevar i Bergen kommune. Kommunen hadde vidare 57 kommunale barneskular, 9 kombinerte barne- og ungdomsskular og 15 kommunale ungdomsskular. Dette skriv kommunen på si heimeside.

1.2 Om gjennomføringa av tilsynet

Vi opna tilsyn med Bergen kommune i brev frå 7. mai 2021. Kommunen blei pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet. Vi har og gjennomført intervju via Teams. Oversikta over dokumentasjon går fram av vedlegg.

Temaet for tilsynet er: Internkontroll i kommunen, jf. kommunelova § 25-1. Vi har kontrollert følgande undertema:

1. Rett og plikt til grunnskuleopplæring. Jf. opplæringslova § 2-1
2. Tilsyn med heimeopplæring, jf. opplæringslova § 14-3

¹ Organisasjonskart for Byrådsavdelinga for barnehage, skule og idrett, Bergen kommune, <https://www.bergen.kommune.no/styringsdokument/4869953>.

Vi har ikkje sett på korleis kommunen oppfyller andre krav i regelverket.

Formålet med tilsynet er å sikre retten til grunnskuleopplæring for elevar med heimeopplæring.

Dersom kommunen ikkje følger regelverket, kan vi påleggje retting.

Det er kommunen som har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova blir gjennomførte, jf. opplæringslova § 13-10. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolen rettar opp brot på regelverket.

Vi sendte førebels tilsynsrapport til kommunen 26. november 2021. I han presenterte vi våre førebelse vurderingar og konklusjonar. Kommunen hadde ingen merknader til førebels rapport.

2 Rett og plikt til grunnskuleopplæring

2.1 Rettslege krav

Barn og unge har plikt til grunnskuleopplæring, og rett til ei offentleg grunnskuleopplæring i samsvar med opplæringslova og tilhøyrande forskrifter. Plikta kan ivaretaast gjennom offentleg grunnskuleopplæring eller gjennom anna, tilsvarande opplæring. Slik tilsvarande opplæring kan vere privat heimeopplæring. Dette går fram av opplæringslova § 2-1, jf. oppl. § 14-3.

Om kravet til internkontroll

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonen si verksemd for å sikre at lover og forskrifter blir følgde, jf. kommunelova § 25-1 første ledd. Kravet er eit viktig element i kommunen si leiing og styring². Byrådet har ansvar for at kravet til internkontroll blir oppfylt. Sjølv om oppgåva blir delegert vidare vil byrådet framleis ha det overordna ansvaret for at kommunen har internkontroll i samsvar med kommunelova § 25-1.

Målet for god internkontroll er å gi forsvarlege tenester i samsvar med regelverket.

I tilsynet undersøker Statsforvaltaren kva tiltak kommunen har sett i verk for å sikre at reglane blir etterlevde, og om tiltaka er tilstrekkelege for å oppnå formålet om å førebyggje og hindre regelverksbrot, og sikre at regelverksbrot blir oppdaga og retta. Kommunen må kunne gjere greie for korleis dei oppfyller kravet til internkontroll.

Arbeidet med internkontroll skal vere systematisk, det vil seie repeterande og samanhengande, ikkje hendingsbasert, tilfeldig og spontant, jf. § 25-1 andre ledd.

Kommunen skal tilpasse omfanget av internkontroll basert på ei risikovurdering for å målrette arbeidet der risikoen og behovet er størst. Område med stor risiko for regelverksbrot vil ofte

² Bergen kommune har ein parlamentarisk styringsmodell. Kommunal parlamentarisme inneberer at eit politisk valt byråd (kommuneråd) overtar kommunedirektørens rolle som leiar av administrasjonen, og kommunedirektørens funksjonar fell bort.

krevje betre styring gjennom fleire tiltak, som til dømes meir standardisering og tettare oppfølging, enn på andre område der det sjeldan sviktar. Risikovurderingane skal gjennomførast både samla for kommunen og innanfor den enkelte sektor. Risikohandtering handlar om å vere i forkant av uønskte hendingar ved at kommunen set inn tiltak før det går gale.

Krava nedanfor etter tredje ledd, må sjåast i samanheng med § 25-1 andre ledd:

«Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold».

Kommunelova § 25-1 bokstav b og c:

b) Ha nødvendige rutinar og prosedyrar

Byrådet skal sjå til at kommunen har innarbeidd nødvendige prosedyrar og rutinar som skildrar korleis oppgåvene skal utførast, slik at dei tilsette gjer det som er planlagt. Kommunen vurderer konkret, mellom anna ut frå risiko for avvik, kva rutinar som må utarbeidast, og i kva grad dei skal vere skriftlege. Rutinane må gjerast kjende og vere gjort tilgjengeleg for alle som er involvert i arbeidet.

c) Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik

Byrådet må jamleg skaffe seg oversikt over område med risiko for svikt, og sette inn relevante førebyggjande og risikoreduserande tiltak for å hindre og førebygge brot på regelverket, jf. kravet i § 25-1 andre ledd.

2.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

a) Har kommunen nødvendige rutinar og prosedyrar for å registrere alle elevar i opplæringspliktig alder i kommunen?

Observasjonar

I dokumentasjonen for tilsynet skriv Bergen kommune at Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (BBSI) les inn data frå folkeregisteret med jamne mellomrom. I intervju med tilsett frå Seksjon for digitalisering og virksomhetsstyring kjem det fram at kommunen importerer informasjon frå folkeregisteret kvar veke. Det kjem og fram at dei «vaskar» informasjonen, med tanke på hemmeleg adresse og liknande. Dersom kommunen har elevar som bur i Askøy eller Øygarden, registrerer dei desse og.

Sidan det er mykje endringar i til dømes foreldreansvar, har dei vurdert at dette er ei nødvendig rutine. Det er ei kostbar rutine, men kommunen har vurdert at dette er nødvendig å bruke pengar på. Inntil nyleg innhenta kommunen denne informasjonen kvartalsvis. I intervju blir det opplyst at kommunen har skriftlege rutinar for dette, men i oversendinga av dokumentasjon til Statsforvaltaren skriv kommunen at ein ikkje har skriftlege rutinar på dette.

Kommunen har ei rutine for elevar som ikkje har norsk fødselsnummer. Men kommunen uttaler at dette er ei vanskeleg sak. Folkeregisteret har ikkje system for å fange opp desse barna, og

Bergen kommune har spilt inn at dette må på plass. Kommunen får per i dag informasjon om desse barna gjennom barnehagesøknadar, flyttemeldingar, eller at familiane sjølve tar kontakt.

Vurderingar

Statsforvaltaren vurderer at Bergen kommune har rutinar for å registrere elevar i kommunen. Sjølv om vi ikkje har fått skriftlege rutinar for dette, finn vi det sannsynleggjort at dette gjerast. Det ligg til kommunen å vurdere konkret, mellom anna ut frå risiko for avvik, kva rutinar som må utarbeidast, og i kva grad dei skal vere skriftlege. At kommunen har endra intervallane for innhenting frå folkeregisteret viser at kommunen har gjort ei risikovurdering og ei vurdering av kva som er nødvendige rutinar, jf. kommunelova § 25-1 bokstav b. Kommunen har og avdekka og følgd opp risikoen for avvik ved deira tidlegare rutinar, og sett inn tiltak, jf. koml. § 25-1 bokstav c.

Når det gjeld registrering av elevar utan norsk fødselsnummer er det ikkje klart at kommunen har gode nok rutinar for dette. Likevel ser Statsforvaltaren at dette ikkje er på grunn av manglande system i Bergen kommune, men nasjonalt for registrering av slike elevar. Vi vurderer difor at kommunen har vurdert risikoen for avvik for desse elevane, og har sett inn dei rutineane dei kan sette inn for å fange desse opp og registrere dei.

Konklusjon

Bergen kommune har nødvendige rutinar og prosedyrar for å registrere alle elevar i opplæringspliktig alder i kommunen.

b) Registrerer kommunen alle elevar i opplæringspliktig alder i kommunen?

Observasjonar

Vi viser til observasjonane i spørsmålet over. Kommunen har rutinar for registrering av elevar. Importjobben frå folkeregisteret skjer automatisk, og når det skjer feil blir det loggført. Ein ser gjennom feilloggen, og gjere eventuelle endringar.

Vurderingar

Vi finn det sannsynleggjort at dei rutineane som Bergen kommune har for registrering av alle elevar blir følgd. Rutineane blir følgd automatisk i kommunen.

Konklusjon

Bergen kommune registrerer alle elevar i opplæringspliktig alder i kommunen.

c) Følger kommunen med på om alle elevar med rett til grunnskuleopplæring blir registrert?

Observasjonar

I intervju blir det fortalt at kommunen gjer kontrolljobbar av teknisk art. Til dømes for å kontrollere at skular ikkje legg inn feil personnummer i systemet. Ein får beskjed når det oppstår

ein feil, og ein ser gjennom feilloggen og gjer endringar for å rette opp. Frekvensen i innhentinga av informasjon har som nemnt auka nyleg, men det kjem fram at dette ikkje blei gjort på grunn av risikoen for å ikkje registrere elevar med rett til grunnskuleopplæring.

Vurderingar

Statsforvaltaren vurderer at kommunen følger med på at rutinane blir følgt. Kommunen følger ikkje no i større grad med på at elevar blir registrert, men berre generelt at innbyggjarar i kommunen blir registrert. Det at kommunen ikkje direkte følger med på at elevar blir registrert, vurderer vi ikkje som eit lovbrøt. Kommunen følger generelt med på at alle i kommunen blir registrert, no med auka frekvens, og vi vurderer difor at plikta er oppfylt.

Konklusjon

Bergen kommune følger med på om alle elevar med rett til grunnskuleopplæring blir registrert.

d) Set kommunen inn tiltak for å endre praksis dersom dei avdekkjer at dei ikkje registrerer alle elevar i opplæringspliktig alder i kommunen?

Observasjonar

Viser til observasjonane i spørsmåla over. Kommunen fortel at dei har endra frekvensen for kor ofte dei innhentar og oppdaterer informasjon om innbyggjarar frå folkeregisteret. Dette blei gjort fordi kommunen såg at det skjedde mange og store endringar rundt innbyggjarinformasjonen i kommunen, og at dei difor måtte innhente oppdatert informasjon oftare.

Vurderingar

Vi vurderer at kommunen set inn tiltak for å endre praksis når der er ein risiko for at all registrering ikkje skjer. Som nemnt i førre spørsmål gjeld dette generell registrering av innbyggjarinformasjon, ikkje spesielt for elevar i opplæringspliktig alder. Vi vurderer også her at dette ikkje har betydning for vurderinga. Kommunen har sannsynleggjort at dei set inn tiltak for å endre praksis ved avvik, jf. kompl. § 25-1 bokstav c.

Konklusjon

Bergen kommune set inn tiltak for å endre praksis dersom dei avdekkjer at dei ikkje registrerer alle elevar i opplæringspliktig alder i kommunen.

e) Har kommunen nødvendige rutinar og prosedyrar for å registrere alle elevar med heimeopplæring i kommunen?

Observasjonar

I dokumentasjonen frå kommunen går det fram at Bergen kommune informerer sine innbyggjarar om moglegheita til privat heimeopplæring på sine nettsider. Når eleven sin nærskule, eller Etat for skole, får informasjon om føresette som ønsker privat heimeopplæring,

tar Etat for skole kontakt med rektor på nærskulen for å få namn på tilsynsførar. Deretter blir det sendt informasjon til eleven sine føresette, og til tilsynsførar.

I intervju med skulane kjem det fram ulik informasjon. Ein av skulane seier at der er ei skriftleg rutine for registrering, dei andre var usikre. Alle skulane sa dei tok kontakt med Etat for skole for å få informasjon om kva ein skal gjere når føresette vil ha privat heimeopplæring. Ikkje fordi dei visste at dette var rutinen, men fordi dei ikkje visste helt kva rutinen var.

I intervju med Etat for skole blir det sagt at praksisen når føresette vil ha heimeopplæring er at det blir meld til etaten. Om dette er ei skriftleggjort rutine vitast ikkje. Det ligg derimot eit hjelpedokument på intranettet til kommunen. Praksisen rundt mottaket og registreringa av meldingar om heimeopplæring er knytt til den enkeltpersonen som arbeider med dette i etaten. Det er ikkje kjent om det er gjort ei vurdering av om denne praksisen er god, eller om rutinar på dette området er nødvendig.

I intervju med Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett blei det uttalt at ein ikkje kjenner til rutinar for registrering av elevar med heimeopplæring.

Når vi bad om ytterlegare dokumentasjon på dette punktet skreiv kommunen at det ikkje finst ein skriftleg rutine på dette, men det blir vist til ei informasjonsside på kommunen sine nettsider, som seier noko om heimeopplæring generelt.

Vurderingar

På bakgrunn av dokumentasjon, og informasjon i intervju, kan vi ikkje sjå at kommunen har nødvendige rutinar. Skulane er usikre på kva dei skal gjere når dei får melding om ønske om heimeopplæring, og praksisen til Etat for skole er personavhengig. For å kunne slå fast at kommunen har nødvendige rutinar på dette punktet må ein først vurdere at det er nødvendig å ha ei rutine, og i så fall ei rutine som er kjent for dei som skal bruke den, og ein må ha tatt ei vurdering av om denne rutinen er tilstrekkeleg for å følge lova, jf. koml. § 25-1 bokstav b. Statsforvaltaren kan ikkje sjå at Bergen kommune har noko av dette på plass. Slik vi forstår det har ein tilsett i Etat for skole fått i oppgåve å arbeide med desse elevane, og har sjølv tenkt ut ein måte å gjennomføre dette arbeidet på, utan at dette er gjort til ein rutine. Det er heller ikkje sannsynleggjort at kommunen har eventuelle munnlege rutinar.

Konklusjon

Bergen kommune har ikkje nødvendige rutinar og prosedyrar for å registrere alle elevar med heimeopplæring i kommunen.

f) Registrerer kommunen alle elevar med heimeopplæring i kommunen?

Observasjonar

Kommunen har ikkje nødvendige rutinar for å registrere elevar med heimeopplæring. Kommunen har likevel sendt inn eit skjema som viser ei oversikt over alle elevar i kommunen

som har heimeopplæring. I intervju med Etat for skole kjem det fram at dette er eit skjema som er utforma av den personen som har ansvaret for elevar med heimeopplæring. Skjemaet inneheld oversikt over alle elevar med heimeopplæring, informasjon om tilsynsførar, om det er levert tilsynsrapport, kva skule dei er tilknytt ol. I intervjuet blir det sagt at den tilsette sjølv starta på dette skjemaet då ho fekk oppgåva, og at ho har utvikla det etter kvart. Det er den tilsette og leiaren hennar i Etat for skole som har tilgang til skjemaet.

I intervjuet kom det òg fram at før den tilsette laga dette skjemaet, blei det oppdaga tre elevar med heimeopplæring, som ikkje hadde blitt overført til oversikta i Etat for skole³. Desse elevane blei først oppdaga når Statsforvaltaren tok kontakt med kommunen. Den tilsette seier at det noverande systemet tar høgde for at dette ikkje skal skje igjen. Den tilsette fekk tilgang til ei mappe i BK360 (internsystem) med nokre namn, desse elevane gjekk ikkje fram i denne mappa.

I intervju med BBSI blir det sagt at ein ikkje veit korleis Etat for skole registrerer elevar med heimeopplæring, og at dei ikkje har vore involvert i utviklinga av ein eventuell rutine. Dei har heller ikkje vore med på ei vurdering av om det er ein nødvendig rutine.

Som nemnt over kom det òg fram i intervju med skulane at dei er usikre på korleis elevar med heimeopplæring skal meldast om og registrerast.

Vurderingar

Vi har konkludert med at Bergen kommune ikkje har nødvendige rutinar for registrering av elevar med heimeopplæring. Kommunen registrerer da heller ikkje elevane i tråd med rutinar. Etat for skole har likevel ei oversikt over elevar med heimeopplæring, men dette er berre gjort innanfor dei rammene den eine tilsette har laga sjølv, utan nokon overordna gjennomgang.

Det at kommunen i omorganiseringa av administrasjonen «mista» tre elevar med heimeopplæring viser at kommunen ikkje har registrert alle elevar. Det at kommunen ikkje har rutinar for denne registreringa sannsynleggjer heller ikkje at dette blir gjort.

Statsforvaltaren vurderer at komande elevar med heimeopplæring no blir registrert, og at Etat for skole har eit system for å registrere dei elevane kommunen får informasjon om. Innanfor dei rammene som den tilsette har blir det no registrert elevar med heimeopplæring. Men dette er likevel berre dei elevane som Etat for skole får melding om. Det at skulane er usikre på korleis dei både skal melde om og registrere desse elevane, sannsynleggjer ikkje at praksis i kommunen er at alle elevar som har heimeopplæring blir registrert.

Kommunen må ikkje ha rutinar på dette området, men ein må ha vurdert om det er nødvendig å ha det, jf. koml. § 25-1 bokstav b. Når verken det første eller andre er gjort, er det vanskeleg å sjå

³ Kommunen opplyser at då byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett ble omorganisert i 2019 til seksjonar (nivå 1) og etatar (nivå 2) blei ansvaret for fleire ulike prosessar flytta. Ansvar for privat heimeopplæring blei flytta frå seksjon for spesialpedagogisk tenester til etat for skole. Team forvaltning, etat for skole, mottok informasjon om organisering og avtalar som låg føre skriftleg frå seksjon for spesialpedagogiske tenester. Det blei ikkje overført skriftleg instruks for tidlegare praksis, skriv kommunen i brev per 6. oktober 2021.

korleis kommunen likevel sikrar at elevar med heimeopplæring blir registrert. Slik vi vurderer det er det ikkje tilstrekkeleg sannsynleggjort at dette blir gjort. Når praksisen med registrering er avhengig av ein enkelt tilsett og skular som ikkje er sikre på kva dei skal gjere og korleis, vurderer vi at det ikkje er sannsynleggjort at kommunen registrerer desse elevane.

Konklusjon

Bergen kommune registrerer ikkje alle elevar med heimeopplæring i kommunen.

g) Følger kommunen med på om alle elevar med heimeopplæring blir registrert?

Observasjonar

Kommunen har ikkje sendt inn dokumentasjon som viser korleis kommunen følger med på at alle elevar med heimeopplæring blir registrert. Informasjonen i oversendinga av dokumentasjon til Statsforvaltaren stemmer ikkje overeins med informasjon gitt i intervju. Vi viser i den samanheng til observasjon for spørsmålet over. Kommunen skriv òg at oversikta over elevar med heimeopplæring blir kontrollert opp mot utbetaling av vederlag for tilsyn på den enkelte skule.

I intervju med Etat for skole kjem det fram at kommunen ikkje har nokon systematikk for å følge med på om alle elevar med heimeopplæring blir registrert, så vidt ho er kjent med. BBSI har heller ikkje kunnskap om dette, men det blir vist til at Etat for skole har ein møteplan der heimeopplæring er eit tema i fastsette månader.

Tilsett i Etat for skole fortel at ho informerer sin leiar dersom det er manglar ved informasjonen knytt til elevar med heimeopplæring, og at leiar blir informert viss ho sjølv tar kontakt når hun lurar på noko. Det har hendt at kommunen har spurt om kor mange elevar som har heimeopplæring, men ho kan ikkje seie at kommunen innhentar informasjon på dette området systematisk, verken leiar for Etat for skole eller byrådsavdelinga.

Vurderingar

For å kunne avdekke avvik og risiko for avvik i ein lovleg praksis, krevst det at kommunen følger med på om dei som har blitt tildelt oppgåver, gjennomfører desse i tråd med lova. Statsforvaltaren kan ikkje sjå at dette blir gjort i Bergen kommune. Vi har ikkje fått dokumentasjon eller informasjon som sannsynleggjer at kommunen følger med i tråd med kommunelova. Kontroll av elevar opp mot utbetalingar vil ikkje fange opp dei elevane som ikkje er registrerte.

Som vist til i kontrollspørsmålet over, så er det fleire elevar som har forsvunne ut av det systemet som ein har i Etat for skole, fordi dei ikkje blei overførte frå seksjon for spesialpedagogiske tenester i 2019. Dette blei ikkje fanga opp før vi etterspurde informasjon rundt desse elevane i brev av 17. mars 2021. Vi vurderer at det at temaet heimeopplæring er oppe i møter med jamne mellomrom, og det at den tilsette gir informasjon til leiaren sin når ho finn det nødvendig, ikkje er tilstrekkeleg for å kunne seie at kommunen følger med på at alle elevar med heimeopplæring blir registrert.

Samanhengen mellom det at Bergen kommune ikkje har ein rutine på dette området, eller har vurdert om det er nødvendig, det at ein har ein uklar praksis for registrering av elevar og manglande oppfølging av området, tilseier at kommunen ikkje følger med i den grad at ein kan avdekke avvik og risiko for avvik, jf. koml. § 25-1 bokstav c.

Konklusjon

Bergen kommune følger ikkje med på om alle elevar med heimeopplæring blir registrert.

h) Set kommunen inn tiltak dersom dei avdekker at dei ikkje har registrert elevar som får heimeopplæring?

Observasjonar

I intervju med Etat for skole blir det sagt at ein ikkje har døme på at det er sett inn tiltak etter at avvik er oppdaga. Kommunen har ikkje sendt inn dokumentasjon på tiltak som er sett inn etter avvik. Etat for skole viser til systemet for elevar med heimeopplæring, som no skal sørge for at det ikkje skjer avvik igjen.

Vurderingar

Vi har ikkje fått dokumentasjon eller informasjon om kva tiltak som blei sett inn av kommunen når, til dømes, avviket som er nemnt over blei oppdaga. Den tilsette i Etat for skole som har oppgåvene rundt elevane med heimeopplæring, har oppdatert sitt system og sjølv tatt grep for å sikre at ho har kontroll på desse elevane si opplæring. Sidan ho gjer dette av eige initiativ, utan noko forankring i system eller leiing, vurderer vi at dette ikkje blir gjort i tråd med kommunelova § 25-1 bokstav c.

Konklusjon

Bergen kommune set ikkje inn tiltak dersom dei avdekker at dei ikkje har registrert elevar som får heimeopplæring.

3 Tilsyn med heimeopplæring

3.1 Rettslege krav

Privat heimeopplæring etter opplæringslova § 2-13 inneber at foreldra sjølv underviser sine egne barn. Privat heimeopplæring må avgrensast mot skuleverksemd.

Den private heimeopplæringa krev ikkje førehandsgodkjenning. Det er derfor heller ikkje nødvendig å søke kommunen på forhånd før heimeopplæringa blir starta opp. Kommunen skal føre tilsyn med heimeopplæringa. Dersom krava til heimeopplæringa i lov og forskrift ikkje blir oppfylt, skal kommunen krevje at barnet begynner i skule.

Etter opplæringslova § 14-3 har kommunen heimel til å føre tilsyn med privat heimeopplæring. Føresegna inneber at kommunen både har ein rett og ei plikt til å føre slikt tilsyn.

Føresegna om tilsyn er generelt utforma og seier ikkje noko om korleis tilsynet skal bli utført. Det er opp til den enkelte kommune å utarbeide rutinar for den nærmare gjennomføringa av tilsynet. Det einaste uttrykkelege verkemiddelet føresegna omhandlar, er heimelen for å krevje frammøte av elevar til særskilte prøver. Elles må tilsynet gjennomførast på en slik måte at kommunen ser til at barnet får tilsvarende undervisning, jf. opplæringslova § 2-13, jf. § 2-1.

Når det er tvil om heimeopplæringa er tilfredsstillande, kan kommunen kalle barnet inn til særskilte prøver. Det blir sagt uttrykkeleg i føresegna, og støttast i forarbeida til lova at kommunen har ein rett og ei plikt til å innkalle til særskilte prøver. Slike prøver må vere grunnleggjande med tilsynsansvaret til kommunen, og det behovet kommunen har for å kontrollere at den opplæringa barna får er i samsvar med læreplanverket. Det er også hensiktsmessig å sjå på framdrifta til barnet i faga, og eventuelt samanlikne det med framdrifta til andre elevar. Det er opp til kommunen å vurdere kva prøver som er eigna til å bruke med tilsynsformål. Det vil måtte vere ei konkret vurdering i kvart enkelt tilfelle. Sjølv om barna har ei plikt til å møte til særskilte prøver, betyr ikkje det at det skal gis vurdering etter forskrift til opplæringslova kapittel 3.

3.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

a) Har kommunen nødvendige rutinar og prosedyrar for å vurdere om det skal bli ført tilsyn med heimeopplæring?

Observasjonar

I rettleiaren til kommunen, og i avtalane med tilsynslærarane, går det fram at det skal førest tilsyn en til og gangar i året. Det er sett av ti klokkeimar per barn per skuleår. Det står at dette er eit moderat tilsynsomfang, som kan utvidast dersom det er nødvendig.

I intervju med Etat for skole blir det sagt at omfanget i dokumenta er noko ho «har arva», ho har ikkje vore med på vurderingane rundt omfang, og er ikkje kjent med desse. Dersom

tilsynslærerane meiner dei treng fleire timar, og dei tar kontakt med Etat for skole, så får dei det. Det er ikkje ofte kommunen må auke tilsynsomfanget.

I intervju med tilsynslærerane kjem det fram at dei er informert om omfanget som står i dokumenta. Når det gjeld terskelen for å be om fleire timar blir det sagt at denne er uklar. Ein av dei har fått beskjed om at ein kan bruke meir tid, andre håpar at det kan la seg gjere dersom det er behov for dette. Det er også uklart kven ein skal snakke med for å få fleire timar, og kva som eventuelt kan utløyse eit slikt meirbehov for tilsyn.

Vurderingar

På bakgrunn av dokumentasjonen vi har fått og det som kom fram i intervjuet, vurderer vi at Bergen kommune ikkje har nødvendige rutinar og prosedyrar for å vurdere om det skal bli ført tilsyn med heimeopplæringa.

Det går klart fram både av dokumentasjon og intervju at kommunen fører tilsyn med heimeopplæring, men det går ikkje fram korleis omfanget av tilsyn er vurdert. Det går ikkje fram korleis kommunen har kome fram til det omfanget som står i dokumenta, kvifor dei meiner dette er eit moderat nivå, eller kva som skal til for å auke dette omfanget. Kommunen har slik vi ser det ikkje vurdert kvifor omfanget er på det nivået det er, og heller ikkje vurdert kva som skal til for å auke det.

Etter vår vurdering har kommunen ikkje nødvendige rutinar og prosedyrar, da verken Etat for skole eller tilsynslærerane veit kva som skal til for å auke tilsynsomfanget, eller korleis og når ein skal gjere dette. Slik vi vurderer det er for mykje lagt på den enkelte tilsynslærer, og ikkje overordna rutinar. Vurdering av tilsynsomfanget varierer frå lærar til lærar, og mellom anna kor mykje kontakt den enkelte lærar har med Etat for skole. Vi vurderer og at kommunen ikkje har gjort ei vurdering av kva som er nødvendige rutinar og prosedyrar, jf. koml. § 25-1 bokstav b.

Konklusjon

Bergen kommune har ikkje nødvendige rutinar og prosedyrar for å vurdere om det skal bli ført tilsyn med heimeopplæring.

b) Har kommunen nødvendige rutinar og prosedyrar for gjennomføring av tilsyn med heimeopplæringa - på ein slik måte at kommunen ser at eleven får tilsvarende undervisning?

Observasjonar

Kommunen har sendt inn ein rettleiar for tilsyn med privat heimeopplæring, og det kjem fram at denne ligg tilgjengeleg for skulane i BK Kvalitet (internsystem). I denne rettleiaren, «Sveiomodellen», går det fram fire punkt som tilsynslærer «skal påse». Det går ikkje fram av desse punkta at ein skal vurdere om eleven får tilsvarende undervisning. Et av punkta er at tilsynslærer skal «påse at vilkårene for hjemmeundervisningen er til stede».

I intervju med BBSI blir det sagt at det er dei som lagar systemet for heimeopplæring, og dei går gjennom rutinar og syter for at desse er gode nok. BBSI er 99 % sikker på at det er Etat for skole som har utarbeidd rutinen, men at BBSI har sjekka innhaldet i rutinen, og deira bidrag er å sjekke at det er ei haldbar rutine. Den som har lagt inn rutinen får melding når rutinen må reviderast, for denne skjer det årleg.

I intervju med Etat for skole blir det vist til rettleiaren, og nemnt litt overordna kva som går inn i ei vurdering av om eleven får tilsvarende undervisning. Det blir sagt at denne rettleiaren/rutinen er laga det siste året, og ho tenker da at Etat for skole har gjort ei vurdering av denne.

I intervju med rektorane kjem det fram at retningslinjene frå kommunen er uklare. Ein er klar over at der er ein rettleiar, men at denne er vag, og at den ikkje gir uttrykk for kva til dømes tilsynsrapportane skal innehalde.

I intervju med tilsynslærarane kjem det fram at vilkåra for heimeopplæring er uklare, og også kva man da skal vurdere og sjå etter i tilsyn. Den eine tilsynslæraren seier at det ikkje er noko «bruksanvisning» for kva ein skal sjå etter. Ein annan tilsynslærar har hatt kontakt med Etat for skole for å høyre kva ein skal sjå etter. Det blir sagt at den enkelte lærar må gjere seg erfaringar på dette.

Vurderingar

Bergen kommune har ein rettleiar for heimeopplæring. Slik vi vurderer det er både BBSI og Etat for skole usikker på korleis rettleiaren kom til. Begge er klar over at den eksisterer, og har gått god for innhaldet, men vi kan ikkje sjå at det er gjort vurderingar av om den er tilstrekkeleg, og nødvendig, jf. koml. § 25-1 bokstav b.

Sjølv om kommunen kan vise til ein rettleiar (rutine), er det ikkje sannsynleggjort at denne rutinen er kjent, eller at den gir uttrykk for praksis i kommunen. Vi vurderer at ingen av dei intervjuja tilsynslærarane hadde klart for seg kva det inneber å ha tilsyn med heimeopplæring, og kva kommunen si rutine for dette var, eller betydde. Ingen av tilsynslærarane kunne svare på kva vilkåra for heimeopplæring er, etter punkt 4 i «Sveiomodellen». Når ein i rettleiaren ikkje gjer det klart kva ein skal vurdere for å sjå om eleven får tilsvarende undervisning, er ikkje denne god nok. Tilsynslærarane var og usikre på kva dokument dei skulle halde seg til, kva som var gjeldande, og var jamt over ikkje klar over at det fantast ein rutine. Om kommunen skal ha ein rutine, forutset det at denne er kjent for dei kommunen meiner skal bruke den, og at kommunen set dei i stand til å forstå den. Dette er ikkje sannsynleggjort her.

Det at rutinen har «veileder» som tittel betyr for Statsforvaltaren at dette er rettleiande tekst, og etter vår vurdering er dette og skulane si oppfatning. Vi vurderer difor at denne rettleiaren ikkje gir uttrykk for rutine og praksis i Bergen kommune. Praksisen på den enkelte skule kan da bli veldig ulik, og oppfølginga av rettane til elevane kan og bli veldig ulik. Da vi vurderer at kommunen ikkje har tatt ei vurdering av kva rutinar som er nødvendige, og at det kommunen kallar ein rutine ikkje er ein rutine, oppfyller ikkje kommunen lovkravet, jf. koml. § 25-1 bokstav b.

Konklusjon

Bergen kommune har ikkje nødvendige rutinar og prosedyrar for gjennomføring av tilsyn med heimeopplæringa - på ein slik måte at kommunen ser at eleven får tilsvarende undervisning.

c) Har kommunen nødvendige rutinar og prosedyrar for å sikre at vurderinga av å ta eleven inn til særskilt prøve blir tatt?

Observasjonar

I rettleiaren for tilsyn står det at kommunen har anledning til å krevje at barnet møter til «særskilde prøver». Kommunen skriv at dei ikkje har tradisjon for å gjere dette, men at skulen, i dialog med foreldre, kan ta eleven med på dei prøvene som dei andre elevane ved skulen har. Vidare står det at «[d]ersom du anser dette som aktuelt å gjøere, anbefaler vi at det i første omgang avgrensnes til et omfang som du og barnets foresatte blir enige om. Nasjonale prøver, kartleggingsprøver og lignende er ikke en del av tilsynet med mindre familien ønsker det».

Det går ikkje fram noko om særskilte prøver i avtalen med tilsynslærar.

I utgreiinga frå kommune går det fram at nokre skular anbefaler at eleven, med føresette, besøker skulen for å gjennomføre særskilte prøver. Resultata frå prøvene gir tilsynslærar utgangspunkt for tilbakemeldingar til foreldra om vidare læringsarbeid.

I intervju med Etat for skole blir det sagt at kommunen ikkje har rutine eller prosedyre for dette, men det blir gjort i nokre tilfelle. Ho seier og at det er usikkert om tilsynslærar veit om at dette kan vurderast. Det er ingen generell terskel for å vurdere dette, det er opp til kvar enkelt tilsynslærar.

I intervju med tilsynslærarane kjem det fram at dei ikkje kjenner til dette. Ein av dei les i rettleiaren under intervjuet, og ser at det står noko om det, men er ikkje kjent med dette. Det blir og sagt at dette er noko ein har lurt på.

Vurderingar

Når det er tvil om heimeopplæringa er tilfredsstillande, kan kommunen kalle eleven inn til særskilte prøver. I forlenginga av førre spørsmål vurderer vi at det ikkje er klart korleis tilsynslærarane skal vurdere dette. I førre spørsmål vurderte vi at kommunen ikkje har sett tilsynslærarane i stand til å forstå kva vilkåra for heimeopplæring er, etter kommunen sin rettleiar. Dersom tilsynslærarane ikkje veit dette, vil det vere vanskeleg å vurdere om ein skal kalle eleven inn til særskilte prøver. Vidare, når tilsynslærarane sjølv seier at dei ikkje er kjent med denne moglegheita, er det ikkje sannsynleggjort at kommunen har nødvendige rutinar og prosedyrar for å ta elevar inn til særskilt prøve.

Vi forstår det slik at det er lagt opp til at dette skal vurderast av kvar enkelt tilsynslærar i kommunen. Kommunen sin rettleiar viser til at vurderinga må bli tatt av tilsynslærar. Dette kan føre til ulik praksis på ulike skular. Vi har forståing for at vurderingane blir ulike for ulike elevar,

fordi elevar har ulike behov, men utan konkrete vurderingshaldepunkt generelt for kommunen, vil oppfølginga av elevane sine rettar variere frå skule til skule.

Når Etat for skole sjølv seier at dei ikkje har rutinar og prosedyrar for dette, og BBSI viser til etaten, er det klart for oss at dei heller ikkje har vurdert nødvendigheita av rutinar og prosedyrar på dette punktet. Etter dette oppfyller ikkje kommunen lovkrava, jf. koml. § 25-1 bokstav b.

Konklusjon

Bergen kommune har ikkje nødvendige rutinar og prosedyrar for å sikre at vurderinga av å ta eleven inn til særskilt prøve blir tatt.

d) Gjennomfører kommunen tilsyn med heimeopplæringa i tråd med rutinane?

Observasjonar

Kommunen har sendt inn sju rapportar etter tilsyn med heimeopplæring, og dei tilhøyrande avtalene med tilsynslæraren for desse rapportane.

Vurderingar

På grunn av konklusjonane i dei føregåande spørsmåla, har ein følgefeil i dette spørsmålet. Vi har vurdert at kommunen ikkje har rutinar for heimeopplæring, og at dei dokumenta dei har ikkje blir følgt eller forstått. Det er difor vanskeleg å vurdere om kommunen gjennomfører tilsyn med heimeopplæringa i tråd med rutinane dei ikkje har.

Vi ser at tilsynsrapportane som er sendt inn ber preg av det Statsforvaltaren allereie har konkludert med; korleis tilsynet blir gjennomført kjem an på den enkelte tilsynslærar. Vi ser at dei ulike rapportane tar for seg ulike vurderingar av opplæringa elevane får, og det er ulikt kor djupt den enkelte tilsynslærar går i vurderingane. Avtalene med tilsynslærarane er dei same, og punkta frå «Sveiomodellen» går fram også her. Jamt over kan vi ikkje sjå at tilsynsrapportane tar for seg korleis tilsynslærar har sett til at punkta i «Sveiomodellen» er oppfylte. Dette kan etter vår vurdering vere ein konsekvens av at tilsynslærarane ikkje er sett i stand til å forstå denne avtalen. Tilsyna vil da etter vår vurdering ikkje vere eigna til å fange opp om elevane ikkje får tilsvarande og tilstrekkeleg opplæring.

Etter dette vurderer vi at kommunen ikkje har rutinar og prosedyrar som tilsyn skal bli gjennomført i tråd med, og at den praksisen kommunen likevel har ikkje er i tråd med dei rettleiingsdokumenta kommunen har sendt inn.

Konklusjon

Bergen kommune gjennomfører ikkje tilsyn med heimeopplæringa i tråd med rutinane.

e) Følger kommunen med på om alle elevar med heimeopplæring får tilsyn i tråd med rutinane?

Observasjonar

Kommunen har sendt inn eit skjema som viser oversikta Etat for skole har over elevane med heimeopplæring. I skjemaet går mellom anna namna på elevane fram, kva skule dei høyrer til, tilsynslæraren og liknande. Det går og fram om og når etaten har mottatt tilsynsrapport for elevane. Nokre av rapportane er merka med «ok».

I intervju med tilsynslærarane kjem det fram at dei stort sett ikkje får tilbakemelding på tilsynsrapportane sine.

I intervju med Etat for skole blir det sagt at ho les gjennom dei halvårlege rapportane som kjem frå tilsynslærarane. Dersom det kjem fram at opplæringa ikkje er tilfredsstillande tar ho kontakt med tilsynslæraren for å diskutere. Dersom det ikkje er uro knytt til heimeopplæringa, blir rapporten arkivert. Den tilsette i Etat for skole seier at det ikkje er eit system for å følge opp tilsyn med heimeopplæring, men at ho informerer leiaren sin i etaten dersom ho ikkje har mottatt tilsynsrapport. Dette blir tatt med tilsynslærar, med leiar og rektor i kopi. Ifølge den tilsette i Etat for skole er det ingen som etterspør informasjonen om gjennomføringa av tilsyn på heimeopplæring. Ho kjenner ikkje til at det er ein rutine for dette.

I telefonsamtale med leiar for team forvaltning i Etat for skole blir det stilt spørsmål om kven som fører kontroll med at etaten gjennomfører oppgåvene sine. Det blir først svart at det er etatsdirektøren, før det blir sagt at dette er BBSI.

I intervju med BBSI krem det fram at det er Etat for skole som har ansvar for å følge opp og følge med på at det blir gjennomført tilsyn med heimeopplæringa. Han seier at det er etatsdirektøren som er internkontrollansvarleg for dette.

Vurderingar

Som spørsmåla over har ein følgefeil også her. Når kommunen ikkje har rutinar er det vanskeleg å vurdere om kommunen følger med på om dei blir følgt.

Når vi ser bort frå dette er det utydeleg for Statsforvaltaren kven som faktisk følger opp dette feltet. Slik vi ser det er det og intern usemje i kommunen om kven som har ansvar for internkontrollen når det gjeld heimeopplæring.

Vi vurderer og at det ikkje er sannsynleggjort at tilsynsrapportane blir gjennomgått med tanke på å vurdere om elevane får tilstrekkeleg og tilsvarande opplæring. Vi legg til grunn at kommunen følger opp at rapportane kjem inn, men det går ikkje fram at dei blir gjennomgått på ein kvalitativ måte. Som nemnt over vurderer vi at tilsynsrapportane ikkje svarar ut det kommunen har stilt opp i sin rettleiar. Vi kan ikkje sjå at dette er blitt fanga opp av kommunen, og heller ikkje at det har blitt gitt tilbakemelding på dette til tilsynslærar. Når dette ikkje blir gjort, kan heller ikkje kommunen vurdere om heimeopplæringa er i tråd med lova.

Vidare vurderer vi at det ikkje er sannsynleggjort at nokon følger med på om elevane får heimeopplæring i tråd med rutinar og lov. Når den tilsette som sit med oppgåvene knytt til heimeopplæring ikkje er kjent med at dette blir etterspurt, er det ikkje sannsynleggjort at kommunen følger med og kan avdekke avvik, jf. koml. § 25-1 bokstav c. Dette, sett i samanheng med at kommunen ikkje har oversikt over kven som har internkontrollansvaret på dette feltet, tilseier at kommunen ikkje oppfyller vilkåra i kommunelova.

Konklusjon

Bergen kommune følger ikkje med på om alle elevar med heimeopplæring får tilsyn i tråd med rutinane.

f) Set kommunen inn tiltak dersom dei avdekker at elevar som får heimeopplæring ikkje har fått tilsyn i samsvar med rutinane?

Observasjonar

Kommunen har ikkje sendt inn dokumentasjon som viser at dei set inn tiltak dersom dei avdekker at elevar ikkje får tilsyn med heimeopplæringa i tråd med rutinane.

I intervju med Etat for skole blir det sagt at ho ikkje kjenner til at det er sett inn tiltak på bakgrunn av at kommunen har avdekka at rutinane ikkje er følgt.

I intervju med BBSI går det fram at BBSI syter for at etaten *har* rutinar, men at det er etaten som lagar rutinane.

Vurderingar

Vi har over konkludert med at kommunen ikkje følger med på om rutinane for tilsyn med heimeopplæring blir følgt. I samband med dette vil det vere vanskeleg for kommunen å sette inn tiltak dersom dei avdekker avvik, da dei etter vår vurdering ikkje vil avdekke desse avvika. Vi vurderer difor at kommunen ikkje følger lova på dette punktet, jf. koml. § 25-1 bokstav c.

Konklusjon

Bergen kommune set ikkje inn tiltak dersom dei avdekker at elevar som får heimeopplæring ikkje har fått tilsyn i samsvar med rutinane.

g) Har kommunen nødvendige rutinar og prosedyrar for å krevje at elevar skal gå på skule, dersom heimeopplæringa ikkje er lovleg?

Observasjonar

Kommunen har ikkje sendt inn dokumentasjon på rutinar og prosedyrar på dette punktet. I utgreiinga frå kommunen står det at dersom tilsyn avdekker at eleven ikkje får tilstrekkeleg opplæring, må dei føresette informerast om retningslinjene for heimeopplæring. Det blir vist til informasjonsskrivet til dei føresette. Vidare står det at dersom dei særskilte prøvene viser at

eleven har manglande progresjon, vil det vere nødvendig å vurdere om barnet bør skrivast inn i skulen.

I rettleiaren frå kommune står det at dersom tilsynet konkluderer med at eleven ikkje får den opplæringa den har krav på, kan kommunen krevje at eleven tar til på skulen.

I intervju med Etat for skole blir det sagt at den tilsette ikkje har vore med på ein slik situasjon. Framgangsmåten er diskutert med næraste leiar og etatsdirektør, men ho kjenner ikkje til at det er fastsette rutinar for dette. Det som er sagt er at førehandsvarsel sendast ut frå Etat for skole, og tilsynslærar følger dette opp. Om det ikkje blir endring må kommunen melde forholda til barnevernet, og/eller gjere vedtak om tilbakeføring av eleven. I sistnemnte tilfelle er det etatsdirektøren som signerer vedtaket.

I intervju med tilsynslærarane kjem det fram at det er uklar kven dei skal diskutere det med dersom dei er urolege for ein elev, om det er rektor eller Etat for skole. Dei diskuterer dette internt på skulen, og får få tilbakemeldingar frå etaten på rapportane dei skriv.

Vurderingar

Vi finn det ikkje sannsynleggjort at kommunen har nødvendige rutinar og prosedyrar for dette, eller at dei har vurdert nødvendigheita av slike, jf. koml. § 25-1 bokstav b. Vi vurderer det slik på bakgrunn av at rettleiingsdokumenta er uklare, både for oss og for skulane, og fordi den tilsette i Etat for skole ikkje kjenner til ein slik prosess. I dokumentasjonen frå kommunen kjem det berre fram at dette er noko kommunen har høve til å gjere, men framgangsmåten er ikkje skildra.

Det er vår vurdering at kommunen ikkje har sett skulane i stand til å forvalte regelverket, eller retningslinjene frå kommunen. Om ein skal krevje at ein elev tar til på skulen når heimeopplæringa ikkje er lovleg, kjem også her an på den individuelle vurderinga til skulen/tilsynslærararen. Terskelen er ikkje lagt, og tilsynslærarane er usikre på kva som ligg i at heimeopplæringa ikkje er lovleg, og kva vilkåra for opplæringa er.

Konklusjon

Bergen kommune har ikkje nødvendige rutinar og prosedyrar for å krevje at elevar skal gå på skule dersom heimeopplæringa ikkje er lovleg.

h) Følger kommunen med på om elevar tar til på skule, dersom heimeopplæringa ikkje er lovleg?

Observasjonar

Kommunen har ikkje sendt inn dokumentasjon knytt til dette.

I intervju med BBSI blir det på dette punktet vist til rettleiaren for heimeopplæring frå kommunen. Det blir og vist til Etat for skole, men at han ikkje veit korleis dette blir meldt vidare.

I intervju med Etat for skole blir det sagt at ho ikkje er kjent med dette. Det blir diskutert med leiarane i etaten når det er aktuelt. Det er ikkje alltid dei veit kva skule eleven skal starte på, og dei må eventuelt få stadfesting på at eleven tar til på ein friskule.

Vurderingar

På bakgrunn av manglande dokumentasjon og informasjon vurderer vi at kommunen ikkje har sannsynleggjort at dei følger opp om elevane tar til på skule når heimeopplæringa ikkje er lovleg. Når kommunen ikkje følger opp dette, og det er uklart kven som skal følge opp, vurderer vi at kommunen ikkje klarar å avdekke avvik på dette punktet. Kommunen oppfyller difor ikkje krava i lova, jf. koml. § 25-1 bokstav c.

Konklusjon

Bergen kommune følger ikkje med på om elevar tar til på skule dersom heimeopplæringa ikkje er lovleg.

i) Set kommunen inn tiltak dersom dei avdekker at heimeopplæringa ikkje er i tråd med regelverket?

Observasjonar

I intervju med Etat for skole blir det vist til «bresten» dei hadde når dei «mista» dei tre elevane som er omtalt over. Den tilsette meldte vidare til sin leiar, og han tok det vidare. Ho kjenner ikkje til kva han gjorde med saka.

I den aktuelle saka til Statsforvaltaren har vi fått dokumentasjon på at denne blei tatt tak i, men vi har ikkje fått dokumentasjon på at det er sett inn tiltak for at dette ikkje skjer igjen.

I intervju med BBSI blir det sagt at han ikkje kjenner til at kommunen har avdekka avvik på dette. Han seier at avvik skal handterast på etatsnivå, og dersom dei får eit avvik og dei rettar opp, så skal det meldast vidare i avvikssystemet. Men han seier at det ikkje kan garanterast at dette alltid blir gjort. Det blir sagt at det er etaten som er ansvarleg for sin eigen internkontroll. BBSI etterspør ikkje informasjon frå etatsdirektøren, og kommunen har ikkje kome så langt at det er bestemt kva etatsdirektøren systematisk skal melde oppover når det gjeld avvik. Det blir sagt at BBSI si oppgåve er å drive opplæring kring regelverket og dei skriftlege rutine og prosedyrane, og at dei ser på dette som det beste førebyggjande tiltaket.

Vurderingar

Vi har over konkludert med at kommunen ikkje følger med på om regelverk rundt heimeopplæring blir følgt. I samband med dette vil det vere vanskeleg for kommunen å sette inn tiltak dersom dei avdekker avvik, da dei etter vår vurdering ikkje vil avdekke desse avika. Vi vurderer difor at kommunen ikkje følger lova på dette punktet, jf. koml. § 25-1 bokstav c.

Vidare er det uklart kva nivå i kommunen som har ansvar for dette, og kven som fører internkontroll. Når tilsette i Etat for skole og BBSI ikkje er kjent med eventuelle tiltak som er sett

inn, vurderer vi, i samband med førre vurdering, at kommunen ikkje har sannsynleggjort at dette blir gjort. Kommunen avdekker ikkje avvik på dette punktet, jf. koml. § 25-1 bokstav c.

Konklusjon

Bergen kommune set ikkje inn tiltak dersom dei avdekker at heimeopplæringa ikkje er i tråd med regelverket.

j) Har kommunen nødvendige rutinar og prosedyrar for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik ved heimeopplæring?

Observasjonar

Kommunen har ikkje sendt inn utgreiing eller dokumentasjon som viser kva risikovurderingar dei eventuelt har gjort på dette området.

I intervju med Etat for skole blir det sagt at den tilsette ikkje har noko klart forhold til dette. Ho går ut ifrå at det er gjort overordna vurderingar da oppgåva blei flytta til Etat for skole.

I intervju med BBSI kjem det fram at dei på sitt nivå ikkje har hatt ei klar risikovurdering på dette temaet. Han er usikker på om dette har skjedd i Etat for skole. Det blir sagt at dei i BBSI no arbeider med å sette etaten i stand til å risikovurdere, fordi dei meiner dette må på plass, og at BBSI må ha eit oversyn over etaten sine risikovurderingar. Det er andre tema som er vurdert til å ha høg risiko, og desse har blitt prioritert, men han seier at heimeopplæring også vil vere eit tema som det er knytt risiko til.

Vurderingar

Etter ei samla vurdering av dei føregåande konklusjonane i rapporten vurderer vi at kommunen ikkje har nødvendige rutinar og prosedyrar for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik ved heimeopplæring, jf. koml. § 25-1 bokstav c. På bakgrunn av uttalane i intervjuet på dette punktet er det heller ikkje sannsynleggjort at kommune har tatt ei vurdering av kva rutinar og prosedyrar som er nødvendige for Bergen kommune på dette temaet. Vi vurderer difor at kommunen ikkje driv i tråd med krava i kommunelova.

Konklusjon

Bergen kommune har ikkje nødvendige rutinar og prosedyrar for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik ved heimeopplæring.

4 Pålegg om retting

Vi har funne at kommunen ikkje etterlever regelverket på alle område. Det er kommunen som er ansvarleg for at skulen blir driven i samsvar med regelverket, jf. opplæringslova § 13-10. Vi pålegg difor Bergen kommune å rette opp følgande, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova § 30-4:

Rett og plikt til grunnskuleopplæring

Bergen kommune må:

- ha nødvendige rutinar og prosedyrar for å registrere alle elevar med heimeopplæring i kommunen
- registrere alle elevar med heimeopplæring i kommunen
- følge med på om alle elevar med heimeopplæring blir registrert
- setje inn tiltak dersom dei avdekker at dei ikkje har registrert elevar som får heimeopplæring

Tilsyn med heimeopplæring

Bergen kommune må:

- ha nødvendige rutinar og prosedyrar for å vurdere om det skal bli ført tilsyn med heimeopplæring
- ha nødvendige rutinar og prosedyrar for gjennomføring av tilsyn med heimeopplæringa - på ein slik måte at kommunen ser at eleven får tilsvarende undervisning
- ha nødvendige rutinar og prosedyrar for å sikre at vurderinga av å ta eleven inn til særskilt prøve blir tatt
- gjennomføre tilsyn med heimeopplæringa i tråd med rutinane
- følge med på om alle elevar med heimeopplæring får tilsyn i tråd med rutinane
- setje inn tiltak dersom dei avdekker at elevar som får heimeopplæring ikkje har fått tilsyn i samsvar med rutinane
- ha nødvendige rutinar og prosedyrar for å krevje at elevar skal gå på skule dersom heimeopplæringa ikkje er lovleg
- følge med på om elevar tar til på skule dersom heimeopplæringa ikkje er lovleg
- setje inn tiltak dersom dei avdekker at heimeopplæringa ikkje er i tråd med regelverket
- ha nødvendige rutinar og prosedyrar for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik ved heimeopplæring

Kommunen skal setje i verk tiltak for å rette brot på regelverket straks. Når pålegga er retta, skal kommunen erklære at rettinga er gjennomført og gjere greie for korleis ein har retta.

Fristen for retting er **1. april 2022**. Vi vil ikkje avslutte tilsynet før kommunen gjennom erklæringa og utgreiinga har vist at pålegga er retta.

5 Kommunen kan klage

Tilsynsrapporten er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 bokstav b. Kommunen kan klage på enkeltvedtaket.

Dersom kommunen klagar, må ein gjere det innan tre veker. Fristen gjeld frå beskjed om at brevet har komme fram, jf. forvaltningslova §§ 28 og 29. Kommunen sender klagen til oss. Vi har moglegheit til å endre vedtaket. Dersom vi ikkje er einige i klaga, sender vi klaga til Utdanningsdirektoratet som avgjer saka.

I forvaltningslova § 32 kan ein sjå korleis ein skal utforme klaga.

Kommunen kan be om at vi ikkje set i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klaga er endeleg avgjord av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningslova § 42.

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i saksdokumenta, jf. forvaltningslova § 18.

Line Sperre
tilsynsleiar

Lill Mona Solberg
seniorrådgjevar