



Fylkesmannen i Vestland

TILSYNSRAPPORT-Vedtak

Gjennomføring av nasjonale prøver

Stryn kommune

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	4
2. Om tilsynet med Stryn kommune	4
3. Om gjennomføringa av tilsynet	4
3.1 Tema for tilsynet - gjennomføring av nasjonale prøver	4
4. Påmelding og gjennomføring av nasjonale prøver	5
4.1. Rettslege krav	5
4.2 Fylkesmannen sine undersøkingar	7
5 Fylkesmannen sin konklusjon	10
7. Vedtak	11
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	11

Samandrag

Tema og formål

Tilsynet gjeld Stryn kommune si gjennomføring av nasjonale prøver hausten 2019, jf. forskrift til opplæringslova § 2-4. Tema for tilsynet er:

- Skulen si påmelding av elevane til prøvene.
- Gjennomføring av prøvene
- Fritakspraksis
- Skulen sin forvaltningskompetanse i avgjerder som gjeld fritak frå nasjonale prøver

Føremålet med tilsynet er å kontrollere om skulane gjennomfører nasjonale prøver i samsvar med forskrift til opplæringslova § 2-4.

Regelbrot

Tilsynet har avdekka regelbrot:

- *Skulane gjennomfører ikkje nasjonale prøver i samsvar med regelverket når det gjeld fritak frå prøvene.*

Gjennomføring

Tilsynet er gjennomført som eit skriftleg tilsyn. Fylkesmannen fekk skriftleg dokumentasjon 24. januar 2020. Fylkesmannen har på bakgrunn av denne dokumentasjonen vurdert om kommunen oppfyller lovkrava knytt til tema for tilsynet.

Aktivitestar i tilsynet:

- | | |
|-------------------|---|
| 16. desember 2019 | Opning av skriftleg tilsyn der vi bad om innsending av dokumentasjon. |
| 22. januar 2020 | Frist for innsending av dokumentasjon. |
| 27. februar 2020 | Førebels tilsynsrapport. |
| 13. mars 2020 | Frist for å kommentere rapporten |
| 13. mars 2020 | Svar frå kommunen pål førebels rapport |
| 18. mars 2020 | Endeleg rapport – vedtak om avslutning av tilsynet. |

Status på rapporten og vegen vidare

Kommunen har rett til å uttale seg før vi gjer vedtak, jf. forvaltningslova § 16. De hadde frist til 13. mars til å uttale dykk om alt i rapporten. De har sendt inn merknader knytt til førebels rapport med forklaring på eit av avvika som er omtala i rapporten. Det er også gjort greie for ny vedtaksmal som skal innførast i skulane i Stryn kommune.

Vi held fast ved vår konklusjon om at tilsynet har avdekt brot på regelverket.

Med dei innsende opplysningane om tiltak har kommunen sannsynleggjort at ein

ny praksis vert etablert og vil bli følgd vidare når det gjeld gjennomføring av nasjonale prøver. Vi avsluttar difor tilsynet med denne rapporten.

1. Innleiing

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

I tilsyn kontrollerer vi om skulane oppfyller opplæringslova med forskrifter.

Dersom kommunen ikkje følgjer regelverket, kan vi påleggje retting.

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

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

Det er kommunen som har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova blir etterlevde, jf. opplæringslova § 13-10 første ledd. Kommunen er derfor adressat for denne tilsynsrapporten.

2. Om tilsynet med Stryn kommune

Kommunen og skulane er valde ut med utgangspunkt i risikovurderingar knytt til temaet. Det er nytta data frå det prøveadministrative systemet (PAS) og Grunnskulens informasjonssystem (GSI). Stryn har høvesvis mange registreringar av fritak i PAS.

3. Om gjennomføringa av tilsynet

Fylkesmannen opna tilsyn med kommunen i brev frå 16. desember 2019. De vart pålagd å levere dokumentasjon til oss med heimel i kommunelova § 60c. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet. Fylkesmannens vurderingar og konklusjonar er baserte på skriftleg dokumentasjon.

3.1 Tema for tilsynet - gjennomføring av nasjonale prøver

Tilsynet gjeld Stryn kommune si gjennomføring av nasjonale prøver hausten 2019, jf. forskrift til opplæringslova § 2-4.

Tema for tilsynet er:

- Skulen si påmelding av elevane til prøvene
- Gjennomføring av prøvene
- Fritakspraksis
- Skulen sin forvaltningskompetanse i avgjerder som gjeld fritak frå nasjonale prøver

Følgjande av kommunen sine skular er omfatta av tilsynet:

- *Stryn ungdomsskule – 8. og 9.trinn*

- *Tonning skule – 5. trinn*
- *Rand skule – 5. trinn*

Fylkesmannen har lagt følgjande dokumentasjon til grunn i tilsynet:

- *Vedtak om fritak – knytt til registrering av fritak i PAS*
 - *Alle enkeltvedtaka om fritak for kvar av skulane*
 - *Tilhøyrande underliggjande enkeltvedtak etter opplæringslova kap. 5 § 5.1 eller kap. 2 § 2-8*
- *Informasjon om skulane melder opp alle elevane på det aktuelle trinnet – jf. innrapporterte tal i GSI pr. 1. oktober*
- *Informasjon om skulane har gjort vedtak om fritak, men der føresette likevel ynskte at eleven skulle delta*
- *Informasjon om skulane har registrerte tal under rubrikken «manglende besvarelse» i PAS - kva er evt. grunnen til dette*
- *Informasjon om korleis skuleeigar sørgjer for ein fagleg gjennomgang av resultata, og at skulane følgjer opp og brukar resultata på elev- og skulenivå*
- *Om kommunen har utarbeidd ein plan/ein rutine for gjennomføring av nasjonale prøver*

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

I denne rapporten presenterer vi våre førebelse vurderingar og konklusjonar.

4. Påmelding og gjennomføring av nasjonale prøver

4.1. Rettslege krav

Rapportering og evaluering av opplæringsverksemda er regulert av forskrift til opplæringslova kapittel 2. § 2-4 og omtaler spesifikt prøver, utvalsprøver og andre undersøkingar. Reglane i forskrifta er gitt med heimel i opplæringslova (oppl.) § 14-4.

Formålet med dei nasjonale prøvene er å vurdere i kva grad skulen lukkast med å utvikle elevane sine grunnleggjande ferdigheiter i lesing, rekning og i deler av faget engelsk. Informasjonen frå prøvene skal brukast som grunnlag for kvalitetsutvikling på skular, hos skuleeigarar og på regionalt og nasjonalt nivå. Slik inngår dei nasjonale prøvene som ein del av kvalitetsvurderingssystemet. I tillegg skal prøveresultata bidra til å styrkje skulen og lærarane sitt arbeid med undervegsvurdering.

Målsetjinga til lovgivaren er at flest mogleg elevar skal delta i nasjonale prøver. Dette går fram av ordlyden i forskrifta § 2-4, i forarbeida og i formålsvurderingane.

Påmelding av elevar

Det går fram av forskrift til oppl. § 2-4 første ledd at elevar skal delta i prøver, utvalsprøver og andre undersøkingar fastsette av departementet. Dei nasjonale prøvene er ei av desse. Det er skuleeigaren som skal syte for at prøvene blir gjennomførte.

Skulen har både ei plikt til å gjennomføre dei nasjonale prøvene og ei plikt til å syte for at elevane deltek. Denne plikta inneber at skulen gir informasjon til elevar/føresette om prøvene, melder opp alle elevane i prøveadministrasjonssystemet (PAS), handhevar ein lovleg fritakspraksis og legg til rette for at fråverande kan ta prøva seinare.

For å gi gyldig og påliteleg informasjon må skulen føre riktige registreringar i PAS innan oppgitte fristar. Registreringane i PAS knyter seg til deltakinga («påmeld», «friteken», «ikkje delteke») og til resultatata. Plikta til å føre registreringane i PAS går fram av Utdanningsdirektoratet sine retningslinjer for gjennomføring av nasjonale prøver, jf. forskrift til oppl. § 2-4 siste ledd. Skulen skal ha registrert riktig tal som «påmeld», «friteken» eller «ikkje delteke».

Som eit ledd i plikta til å gjennomføre nasjonale prøver, må skulen syte for at alle elevane på det aktuelle trinnet blir melde opp i PAS. Å la vere å melde opp elevar, fører til at ein ikkje får reelle tal over fritak frå nasjonale prøver, resultatata av nasjonale prøver blir upålitelege, og det blir vanskeleg å kontrollere om fritaka var lovlege. Vidare blir det ikkje klart kor mange elevar som skulle vore i kategorien «ikkje delteke». Dette fører til uvisse knytt til resultatata. Plikta til å melde opp riktig tal på elevar er derfor viktig for å følgje opp målsetjinga om at alle elevar skal delta i nasjonale prøver.

Vilkår for fritak

Elevane på dei aktuelle trinna har både rett og plikt til å delta i nasjonale prøver. Dersom ein elev får innvilga fritak, inneber det at eleven ikkje lenger har ei plikt til å delta. Eleven har likevel framleis rett til å delta, dersom eleven eller føresette ønskjer det, jf. forskrifta § 2-4 andre ledd. Skulen skal rettleie eleven og dei føresette om retten til å delta på prøva sjølv om det er gjort vedtak om fritak, jf. forvaltningslova § 11.

Regelverket opnar for at skulen i visse tilfelle kan gi elevar fritak frå plikta til å delta i prøva, jf. forskrifta § 2-4 andre ledd. For at ein skal oppnå formålet med nasjonale prøver, er det likevel viktig at skulen ikkje fritek fleire elevar frå deltakingsplikta enn det forskrifta § 2-4 andre ledd gir høve til. Det er derfor gitt ein særregel om at sjølv om skulen gir eleven fritak, kan eleven eller føresette likevel bestemme at eleven skal delta.

To vilkår må vere oppfylte for at skulen skal ha høve til å gi fritak frå plikta til å ta nasjonale prøver:

1. Eleven får spesialundervisning, jf. oppl. kapittel 5, eller særskild språkopplæring, jf. oppl. §§ 2-8 eller 3-12.
2. Og det er klart at prøvene ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven.

Det første vilkåret inneber at den eleven som etter ei vurdering blir friteken frå nasjonale prøver, må ha vedtak om spesialundervisning eller særskild språkopplæring. Det er likevel ikkje slik at elevar som har spesialundervisning eller særskild språkopplæring, automatisk skal få fritak. Det er derfor også eit vilkår at det skal gjerast ei vurdering av kva dei nasjonale prøvene har å seie for opplæringa til den aktuelle eleven. For at eleven skal kunne fritakast, må det vere klart at prøvene ikkje har mykje å seie for opplæringa. Dette må vurderast for kvar enkelt prøve.

Ved vurdering av om prøva «ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven», er det avgjerande om prøva er eigna til å seie noko om eleven sine ferdigheiter, slik at resultatata

kan brukast som utgangspunkt for at eleven oppnår auka ferdigheit i faget. Nasjonale prøver må ein sjå på som ein del av undervegsvurderinga for eleven, jf. forskrifta § 3-11. Vurderinga skal gi eleven tilbakemelding og rettleiing for å bidra til at eleven aukar kompetansen sin. Vurdering er ein rett for eleven, jf. forskrifta § 3-1. Den fordel eleven har av prøvene er med på å grunngi at nasjonale prøver er obligatoriske.

For nokre elevar vil ikkje prøvene vere eigna til å gi informasjon om eleven sine grunnleggjande ferdigheiter. Dette kan vere aktuelt dersom enkeltvedtaket om spesialundervisning for eleven inneheld avvik frå læreplanane i LK06. Omsynet til eleven tilseier at han/ho kan fritakast dersom dei nasjonale prøvene, etter ei konkret vurdering, ikkje har mykje å seie for vurderinga av kompetansen og tilpassinga av opplæringa til eleven.

Når dei to vilkåra er oppfylte, er det opp til skulen sitt skjønn å vurdere om skulen ønskjer å frita eleven eller ikkje.

4.2 Fylkesmannen sine undersøkingar

Fylkesmannen sette frist for innlevering av dokumentasjon til 22. januar. Dokumentasjon frå Stryn kommune vart motteken her den 24. januar.

4.3 Fylkesmannens vurderingar

Melder skulen opp alle elevane på det aktuelle trinnet i PAS?

Innsend dokumentasjon og datagrunnlag henta frå GSI og PAS viser at alle elevane er melde opp i PAS. Ved Tønning skule er det ein elev som flytta i gjennomføringsperioden og som fekk gjennomført ei prøve. Dette kjem fram i tala i PAS.

Fylkesmannen vurderer lovkravet som oppfylt.

Registrerer skulen rett tal elever som er fritekne i PAS?

Tala for fritak ved Rand skule samsvarar tala med innsend dokumentasjon.

Ved Tønning skule er det registrert sju elevar med fritak i lesing og seks i engelsk, men dokumentert med seks og fem vedtak i faga. Det er ei skriftleg forklaring på kvifor dette talet er avvikande og manglar dokumentasjon.

Ved Stryn ungdomsskule er det i PAS registrert dokumenterte vedtak om fritak, men det er i dokumentasjonen sendt inn fleire vedtak, men elevane har valt å gjennomføre. Det går ikkje fram av dokumentasjonen kva elevar som har valt å gjennomføre prøven. Kommunen har kommentert dette i sitt tilsvaret. Fylkesmannen kan sjå at vårt dokumentasjonskrav kunne vore meir presist ved å skrive at det er berre enkeltvedtak om fritak for elevar som er registrerte med fritak i PAS som skal sendast inn.

Lovkravet er oppfylt.

Fritek skulen berre elevar som har vedtak om spesialundervisning eller særskild språkopplæring

Ved Rand skule er det registrert fritak i PAS på prøvene i lesing, engelsk og rekning. Ut frå innsend dokumentasjon er vedtak om fritak dokumentert med underliggjande vedtak knytt til spesialundervisning eller særskild norskopplæring.

Ved Tønning skule er det registrert fritak i PAS på prøvene i lesing, engelsk og rekning. Ut frå innsend dokumentasjon er alle vedtaka om fritak, unna teke eitt, dokumentert med underliggjande vedtak knytt til spesialundervisning eller særskild norskopplæring.

I ei sak er det kontaktlærar som søker om fritak utan at det føreligg vedtak etter oppl. §§ 2-8 eller 3-12.

I kommentar til førebels rapport skriv kommunen at det er gjort fritak ved Tønning på feil grunnlag, og at ny mal for enkeltvedtak skal hindre at dette skjer igjen.

Ved Stryn ungdomsskule har ein registrert fritak i PAS på prøvene i lesing, rekning og engelsk på 8. trinn og lesing og rekning på 9. trinn.

Det er dokumenterte vedtak om fritak, men det er i dokumentasjonen sendt inn fleire vedtak, men elevane har valt å gjennomføre. Det går ikkje fram av dokumentasjonen kva elevar som har valt å gjennomføre prøven. Skulen må ha eit system for å dokumentere frå føresette at eleven vel å gjennomføre, sjølv om det er fatta vedtak om fritak.

Nokre underliggjande vedtak knytt til særskild språkopplæring er fatta etter gjennomføringsperioden for nasjonale prøver. Eit vedtak om fritak er gjort utan at det føreligg underliggjande vedtak om særskilt norskopplæring. Sidan elevane hadde vedtak frå førre skuleår, har skulen vurderingsgrunnlag nok til å fatta eit underliggjande vedtak før vedtak om fritak vert gjort.

I kommentar til førebels rapport skriv kommunen : «Grunnen til dette er at av ein eller anna grunn er det ikkje noko hovuddokument i vedtak om særskild språkopplæring i sikker sone. Enkeltvedtaket om fri frå nasjonale prøver vart gjort i den tru at det var gjort vedtak om særskild språkopplæring ved skulen eleven kom frå, slik det såg ut til i den digitale mappa til eleven.»

Vi vurderer at skulen på 8. trinn i det vidare systemarbeidet samarbeider med avleveringsskulane i forkant av prøvene slik at ein i starten av skuleåret kan gjere vedtak om fritak basert på tidlegare underliggjande vedtak.

Lovkravet er oppfylt.

Gjer skulen ei vurdering om kor vidt prøvene vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven?

I vedtaka er det gjort vurderingar i kva grad prøvene har noko å seie for opplæringa av eleven. Kravet om å vurdere om kor vidt prøvene vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven gjeld for kvar enkelt prøve.

Lovkravet er oppfylt.

Fritek skulen berre elevar der det er klart at prøvene vil ha mykje å seie for opplæringa?

Det er gjort ei kort, og lite opplysende vurdering av kor vidt prøvene vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven. Kravet om at ein berre skal fritta elever der det er klart at prøvene ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa, er difor ikkje oppfylt.

Lovkravet er oppfylt.

Er avgjerslene til skulen om fritak gjort skriftleg?

Alle innsende vedtak er gjort skriftleg.

Kravet er oppfylt.

Går det klart fram av vedtaket kva prøve eller kva prøver avgjersla om fritak gjeld?

Det går klart fram av vedtaka kva prøver avgjersla om fritak gjeld.

Kravet er oppfylt.

Inneheld enkeltvedtak om fritak initiert av skulen ei grunngjeving kor det vert vist til a) heimel for vedtaket b) tilhøve som er lagt til grunn c) avgjerande omsyn ved utøving av forvaltningsmessig skjønn?

I meldinga om vedtaka går det i dei fleste vedtaka fram kva lovheimel som er nytta, kva tilhøve som er lagt til grunn og kva skjønn skulen har lagt vekt på

Kravet er oppfylt.

Inneheld enkeltvedtak (eller melding om vedtaket) om avslag på fritak informasjon om a) klagerett b) klagefrist c) klageorgan d) framgangsmåte ved klage?

Det er ikkje gjort vedtak om avslag på fritak.

Inneheld enkeltvedtak informasjon om retten etter fvl. §18, jf. 19 til å sjå dokument i saka?

I sakene frå Stryn kommune går det ikkje fram kva rett føresette har til å sjå dokument i saka og rett til å krevje rettleiing.

I vedtaket frå Rand skule er klagefristen og rettsgrunnlaget i forvaltningslova feil.

I sakene frå Tonning skule og Stryn ungdomsskule er retten til å sjå dokument i saka og klagerett ikkje omtala.

Sjå Udir: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/maler-for-enkeltvedtak/fritak-fra-nasjonale-prover/?path=ceflehg>

I tilbakemelding på førebels rapport skriv kommunen: «Det er laga ny mal for enkeltvedtak om fritak frå nasjonale prøver. Malen dekker no informasjon til foreldre om klagerett, heimel og retten til å sjå dokumenta, og at ein sjølv kan velje å gjennomføre prøvene sjølv om det er gjort enkeltvedtak om fritak. Elevar som likevel

vel å gjennomføre prøva vert registrerte som «gjennomført» og såleis dokumenterte i systemet.»

Vi vurderer at ved å ta i bruk ny mal for vedtak som omhandlar lovkrava, vil få ein eins praksis på skulane i kommunen.

Kravet er oppfylt.

Informerer skulen eleven eller føresette om føresette og eleven sin rett til å bestemme at eleven skal ta prøvene sjølv om det er gitt fritak?

I innsende vedtak går det fram at føresette har rett til å krevje at eleven kan delta på prøvene om det er ynskjeleg.

Kravet er oppfylt.

Har elevar som ikkje var til stade på prøvedagen, og som ikkje har vedtak om fritak, gjennomført dei nasjonale prøvene?

Alle elevar gjennomførte prøvene på prøvedagen.

Registrerer skulen resultata for alle elevar som ikkje er fritekne eller fråverande?

Resultata til alle elevar som har gjennomført, er registrert gjennom rapportar generert i PAS.

Kravet er oppfylt.

5 Fylkesmannen sin konklusjon

I førebels rapport varsla vi regelbrot som omhandla at kommunen ikkje etterlever regelverket på alle område og pålegg dykk å rette opp følgjande:

Stryn kommune skal syte for at skulane gjennomfører nasjonale prøver i samsvar med regelverket og retningslinjer frå Utdanningsdirektoratet.

Pålegget inneber at:

- Skulane skal fatte vedtak om fritak på bakgrunn av underliggjande vedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring.
- Skulene skal informere om at føresette og eleven sjølv kan velje å gjennomføre prøvene sjølv om skulen gjer vedtak om fritak og ha system for dokumentasjon for elevar som likevel vel å gjennomføre prøvene.
- Skulane skal i vedtaka informere om heimel og retten til å sjå dokumenta i saka og retten til å klage.

Kommunen har i sin merknad til førebels rapport gjort greie for ny mal som er vedteken innført i samband med fritak frå nasjonale prøver. Malen inneheld heimel for grunnlaget for enkeltvedtaket, informasjon om retten til å sjå dokumenta i saka og informasjon om klagerett.

7. Vedtak

Vi legg derfor til grunn at kommunen sin nye vedtaksmal vil føre til ny praksis og med det vil rette regelverksbrota. Det er sannsynleggjort at ein ny praksis vert etablert og vil bli følgt vidare når det gjeld gjennomføring av nasjonale prøver slik at regelverket vert følgt.

Vi avsluttar derfor tilsynet.

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

18. mars 2020

Karstein Fardal

Tilsynsførar

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

- Rand skule sitt svar på tilsyn
- Stryn ungdomsskule sitt svar på tilsyn
- Tonning skule sitt svar på tilsyn
- Rand skule – enkeltvedtak om fritak frå nasjonale prøver
- Stryn ungdomsskule – enkeltvedtak om fritak frå nasjonale prøver
- Tonning skule – enkeltvedtak om fritak frå nasjonale prøver
- Rand skule – dokumentasjon vedtak
- Stryn ungdomsskule – tilhøyrande enkeltvedtak
- Tonning skule – tilhøyrande enkeltvedtak
- Stryn ungdomsskule – informasjon til føresette
- Stryn kommune – prosedyre påmelding
- Stryn kommune – mal for vedtak om fritak
- Stryn kommune – prosedyre fritak
- Stryn kommune – prosedyre reglar for fritak
- Stryn kommune – prosedyre fråvær
- Stryn kommune – resultathandtering
- Tilbakemelding på førebels tilsynsrapport