



Fylkesmannen i Vestland

TILSYNSRAPPORT - VEDTAK

Gjennomføring av nasjonale prøver
Fedje kommune

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	4
2. Om tilsynet med Fedje 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 4.1. Rettslege krav.....	5
4.2 Fylkesmannen sine undersøkingar	7
4.3 Fylkesmannens vurderingar	7
5. Fylkesmannens konklusjon	9
6. Pålegg om retting	10
7. Oppfølging av pålegga	10
8. De har rett til å klage	10
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	10

Samandrag

Tema og formål

Tilsynet gjeld Fedje 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. Skulen har fatta nokre vedtak om fritak utan at det underliggjande vedtaket er gjeldande for inneverande skuleår. Det betyr at vedtaket om fritak er ugyldig og at skulen har friteke elever utan heimel.

Gjennomføring

Tilsynet er gjennomført som eit skriftleg tilsyn. Fylkesmannen fekk skriftleg dokumentasjon 21. januar 2020. Fylkesmannen har på bakgrunn av denne dokumentasjonen vurdert om kommunen oppfyller lovkrava knytt til tema for tilsynet.

Aktivitetar i tilsynet:

- | | |
|-------------------|---|
| 11. desember 2019 | Opning av skriftleg tilsyn der vi bad om innsending av dokumentasjon. |
| 22. januar 2020 | Frist for innsending av dokumentasjon. |
| 10. februar 2020 | Førebels tilsynsrapport. |
| 24. februar 2020 | Frist for å kommentere rapporten |
| 03. mars 2020 | Endeleg rapport - vedtak |
| 30. mars 2020 | Frist for retting av regelbrot |

Status på rapporten og vegen vidare

Kommunen hadde rett til å uttale seg før vi gjer vedtak, jf. forvaltningslova § 16. De har kome med uttale 20. februarar 2020 der de ber Fylkesmannen gjere ei vurdering om vernet av dei personane fritaka gjeld er godt nok i rapporten sidan den skal publiserast på heimesida til Fylkesmannen. Dette har vi no teke omsyn til i endeleg rapport. Vi held fast ved vår konklusjon om at tilsynet har avdekt brot på regelverket, og vi gjer vedtak om pålegg av retting av regelbrotet.

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 offentlig 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/](http://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 Fedje 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). Fedje har høvesvis mange registreringar av fritak i PAS.

3. Om gjennomføringa av tilsynet

Fylkesmannen opna tilsyn med kommunen i brev frå 11. desember 2019. De vart pålagt 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 Fedje 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:

- *Fedje skule – 5. , 8. og 9. 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 resultata. 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, resultata 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 resultata. 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 resultata 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 fordelene 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.

Fråvær og høve til ny deltaking

Skulen skal syte for å handheve den plikta eleven har til å delta i nasjonale prøver, jf. forskrifta § 2-4 første ledd. Det finst likevel legitime grunnar til fråvær på prøvedagen (for eksempel sjukdom). Skulen må derfor leggje til rette for at fråverande elevar kan ta prøva igjen, for å sikre at alle elevane har hatt tilstrekkeleg moglegheit til å delta på dei nasjonale prøvene.

Elevar som er fråverande på prøvedagen, skal få høve til å gjennomføre prøva så snart dei er tilbake på skulen. Utdanningsdirektoratet legg opp til bestemte prøvedagar for dei ulike nasjonale prøvene. Dersom ein elev har vore til stades på skulen i løpet av prøveperioden, men ikkje har teke prøva, har ikkje skulen oppfylt si plikt til å gjennomføre nasjonale prøver.

4.2 Fylkesmannen sine undersøkingar

Fylkesmannen sette frist for innlevering av dokumentasjon til 22. januar. Dokumentasjon frå Fedje kommune vart motteken her den 21. 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 Fedje skule melde opp alle elevane på 5. , 8. og 9. trinn. Fedje skule har ifølge GSI registrert fem elevar på 5. trinn, ni elevar på 8. trinn og åtte på 9. trinn. I PAS er alle elevane på begge skulane registrerte.

Fylkesmannen vurderer lovkravet som oppfylt.

Registrerer skulen rett tal elever som er fritekne i PAS?

Ved **Fedje skule** er det registrert fritak i PAS på prøvene i engelsk på 5. trinn og i lesing, engelsk og rekning på 8. trinn og lesing på 9. trinn. Tal påmelde elevar i PAS samsvarar med tal registrerte i GSI.

Fylkesmannen vurderer lovkravet som oppfylt.

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

Ved Fedje skule er det registrert fritak i PAS på prøvene i engelsk 5. trinn og i lesing, engelsk og rekning på 8. trinn og lesing på 9. trinn.

5.trinn.

Dokumenterte vedtak om fritak i engelsk er gjort med grunnlag i vedtak etter oppl. § 2-8. Skulen har dokumentert dette ved underliggjande vedtak frå skuleåret 16/17. Etter § 2-8 femte ledd, kan vedtak berre gjerast for eitt år om gongen. Skulen har også gjort merknad om dette ved innsending av dokumentasjon.

8.trinn.

Innsende vedtak om fritak dokumentert med underliggjande vedtak er dokumentert. Fritak knytt til oppl. § 2-8 har skulen dokumentert ved underliggjande vedtak frå skuleåret 16/17. Etter § 2-8 femte ledd, kan vedtak berre gjerast for eitt år om gongen. Skulen har også gjort merknad om dette ved innsending av dokumentasjon.

9.trinn.

Ut frå innsend dokumentasjon er alle vedtak om fritak dokumentert med underliggjande vedtak.

Fylkesmannen registrerer at skulen har friteke elevar med vedtak frå skuleåret 16/17. Vedtaket kan berre gjerast for eitt år om gongen. Skulen har difor friteke elevar utan gyldig vedtak.

Lovkravet er ikkje 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 ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa?

Det er gjort ei vurdering av kor vidt prøvene vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven. Kravet om at ein berre skal fritate elevar der det er klart at prøvene ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa, er difor oppfylt. *Lovkravet er oppfylt.*

Er avgjerslene til skulen om fritak gjort skriftleg?

Alle innsende vedtak er gjort skriftleg.

Lovkravet 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 fram kva lovheimel som er nytta, kva tilhøve som er lagt til grunn og kva skjønn skulen har lagt vekt på.

Lovkravet er oppfylt.

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

I alle vedtaka inneheld informasjon om klagerett, klagefrist, klageorgan, framgangsmåte og annan opplysende informasjon.

Lovkravet er oppfylt.

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

I det nemnde vedlegget over, går det klart fram kva rett føresette har til å sjå dokument i saka og rett til å krevje rettleiing. *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 vedtaka går det fram at føresette har rett til å krevje at eleven kan delta på prøvene om det er ynskjeleg. Skulen skriv at ingen av dei føresette har ytra ynskje om at eleven skulle gjennomføre nasjonale prøver til tross for vedtak om fritak.

Kravet er oppfylt.

Registrerer skulen rett tal elevar som ikkje har delteke i PAS?

Skulen opplyser at det er registrert korrekt tal elevar med «ikkje delteke» i PAS.

Kravet er oppfylt.

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

Skulen opplyser at dersom det er elevar som ikkje kan delta når klassen gjennomfører nasjonale prøver, vert det arrangert ein oppsamlingsprøve på slutten av prøveperioden.

Registrerer skulen resultatata 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. Fylkesmannens konklusjon

Skulen har fatta nokre vedtak om fritak utan at det underliggjande vedtaket er gjeldande for inneverande skuleår. Det betyr at vedtaket om fritak er ugyldig og at skulen har friteke elevar utan heimel. Underliggjande vedtak som grunnlag for fritak frå prøvene,

og vedtak om fritak, skal fattast i god tid før perioden for gjennomføring fastsett av Utdanningsdirektoratet.

6. Pålegg om retting

Vi har funne at de ikkje etterlever regelverket på alle område. Vi pålegg dykk å rette opp følgjande, jf. Kommunelova 30-4:

1. Fedje kommune skal syte for at skulane gjennomfører nasjonale prøver i samsvar med regelverket og retningslinjer frå Utdanningsdirektoratet. Pålegget inneber at skulen skal fatte vedtak med utgangspunkt i underliggjande vedtak i god tid før prøveperioden startar.

7. Oppfølging av pålegga

De skal setje i verk tiltak for å rette brot på regelverket straks. Når pålegget er retta, skal de erklære at rettinga er gjennomført og gjere greie for korleis de har retta.

Fristen er 30. mars 2020. Vi vil ikkje avslutte tilsynet før de gjennom erklæringa og utgreiinga har vist at pålegget er retta.

8. De har rett til å klage

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

Dersom de klagar, må de gjere det innan tre veker. Fristen gjeld frå beskjed om at brevet har komme fram til dykk, jf. forvaltningslova §§ 28 og 29. De sender klagen til oss. Vi har moglegheit til å omgjere vedtaket. Dersom vi ikkje er einige med dykk, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjer saka.

I forvaltningslova § 32 kan de sjå korleis de skal utforme klagen.

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

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

4. mars 2020

Karstein Fardal

Tilsynsførar

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

- Svar på skriftleg tilsyn med gjennomføring av nasjonale prøver
- Enkeltvedtak fritak frå nasjonale prøver 2019
- Svar på førebels rapport