



Fylkesmannen i Vestland

TILSYNSRAPPORT - VEDTAK

Gjennomføring av nasjonale prøver
Askvoll kommune

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	4
2. Om tilsynet med Askvoll 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
4.3 Fylkesmannens vurderingar	7
Generelt	7
5 Fylkesmannen sin konklusjon	10
6. Pålegg om retting	11
7. Oppfølging av pålegga	11
8. De har rett til å klage	11
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget.....	12

Samandrag

Tema og formål

Tilsynet gjeld Askvoll 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 avdekkja 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 20. januar 2020. Fylkesmannen har på bakgrunn av denne dokumentasjonen vurdert om kommunen oppfyller lovkrava knytt til tema for tilsynet.

Aktivitetar i tilsynet:

16. desember 2019	Opning av skriftleg tilsyn der vi bad om innsending av dokumentasjon.
22. januar 2020	Frist for innsending av dokumentasjon.
05. februar 2020	Førebels tilsynsrapport.
20. 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 6. februarar 2020 der de ikkje har merknader til dei funna som er gjorde. Vi held fast ved vår konklusjon om at tilsynet har avdekt brot på regelverket, og gjer vedtak om pålegg om 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 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 Askvoll 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). Askvoll 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 Askvoll 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 avgjelder som gjeld fritak frå nasjonale prøver

Følgjande av kommunen sine skular er omfatta av tilsynet:

- *Askvoll skule – 8. og 9. trinn*
- *Atløy 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 underliggende 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 sørger 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 ferdigheter 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 styrke 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 upålitlege, 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. forskriftera § 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. forskriftera § 2-4 andre ledd. For at ein skal oppnå formålet med nasjonale prøver, er det likevel viktig at skulen ikkje fritek fleire elevar frå deltagningsplikta enn det forskriftera § 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 ferdighet i faget. Nasjonale prøver må ein sjå på som ein del av undervegsvurderinga for eleven, jf. forskriftera § 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. forskriftera § 3-1. Den fordelen 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 Askvoll kommune vart motteken her den 20. januar.

4.3 Fylkesmannens vurderingar

Generelt

Fylkesmannen registrerer at med unnatak av eitt vedtak fatta 30. august 2019, er alle vedtak om fritak fatta etter prøveperioden 2. – 27. september 2019. Vedtaka er daterte i slutten av november og i desember. Nokre er fatta etter at tilsynet er varsle. Vedtaka er i seg sjølv i samsvar med lovkrava, men tidspunktet vedtaka blei fatta på gjer det vanskeleg for Fylkesmannen å vurdere om elev og føresatte er blitt tekne i vare etter dei lovkrava som gjeld. Dette gjelder spesielt

- Om det blei gjort ei vurdering om kor vidt prøvene ville ha mykje å sei for opplæringa
- Om skulen berre fritok elever der det var klart at prøvene ikkje ville ha mykje å sei for opplæringa
- Om elev og foreldre visste kva for prøver eleven var fritekne for
- Om elev og foreldre visste at det kunne motsette/klage på avgjersla om fritak
- Om elev og foreldre visste at det har krav på å sjå dokumenta i saka.

I rapporten vurderer vi om dei innsendte vedtak oppfyller lovkrava. Sjølv om vedtaka i seg sjølv er i tråd med lova, kan ikkje fylkesmannen vite om elev og føresatte er blitt tekne i vare etter dei krava som gjeld. Årsaka er at vedtaka er fatta etter at prøveperioden var over.

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

Innsend dokumentasjon og datagrunnlag henta frå GSI og PAS viser at Atløy skule melde opp alle elevane på 5. trinn. Askvoll skule har ifølge GSI registrert 26 elevar på 8. trinn og 27 elevar 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 Askvoll Skule er det registrert fritak i PAS på prøvene i lesing, rekning og engelsk på 8. trinn og i lesing og rekning på 9. trinn. Tal elevar i GSI samsvarar med påmelde elevar i PAS. Kravet er oppfylt.

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

Fylkesmannen registrerer at med unnatak av eitt vedtak fatta 30. august 2019, er alle vedtak om fritak fatta etter prøveperioden 2. – 27. september 2019. Vedtaka er daterte i slutten av november og i desember. Nokre er fatta etter at tilsynet er varsle. Vedtaka er i seg sjølv i samsvar med lovkrava, men tidspunktet vedtaka blei fatta på gjer det vanskeleg for Fylkesmannen å vurdere om elev og føresatte er blitt tekne i vare etter dei lovkrava som gjeld.

Da mange av vedtaka er fatta etter prøveperioden, har ikkje kommunen som praksis å berre frita elevar som har vedtak om spesialundervisning eller særskild språkopplæring.

I kommunen si tilbakemelding på førebels rapport skriv de m.a. :

Ein vil peike på at det kan vere svært utfordrande å fatte vedtak om fritak, som også tek omsyn til ein klagefrist på 3 veker, om desse skal gjeraast "i god tid før prøveperioden startar ". Prøveperioden for nasjonale prøver starta i 2019 den 2. september, berre 14. dagar etter skulestart. For elevar som startar i 8. årssteg på ny skule, må ein då i realiteten gjere vedtak om fritak frå nasjonale prøver før eleven har teke til på skulen. Det vil vere betre, både praktisk, fagleg og forvaltningsmessig (ta omsyn til klagefrist), om påleggat sa at "skulane skal fatta vedtak om fritak minimum 3 veker før prøvene vert gjennomført»

Vi ser at kravet til tre vekers klagefrist kan vere vanskeleg å oppfylle om ein startar prøvene i førstninga av prøveperioden for nye elevar, men det er forvaltningslova som pålegg skulane tre vekes klagefrist. Skulen må difor leggje til rette for gjennomføring slik at forvaltningslova vert følt når det gjeld eleven/føresette rett til å klage.

Fylkesmannen opprettheld konklusjonen og konstaterer at kommunen bryt lovkravet om å berre frita elevar som har vedtak om spesialundervisning eller særskild språkopplæring

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 próve.

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 frita elever 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.

Kravet er oppfylt.

Går det klart fram av vedtaket kva próve eller kva próver avgjersla om fritak gjeld?

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

Kravet er oppfylt.

Inneheld enkeltvedtak om avslag på søknad om fritak grunngjeving kor det vert vist til a) heimel for vedtak b) faktiske tilhøve som er lagt til grunn c) kva som evt. har vore avgjerande ved utøving av forvaltningsmessig skjønn?

Det er ikkje gjort vedtak om avslag.

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.

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?

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

Kravet er oppfylt.

Inneholder 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 ikkje fram at føresette har rett til å krevje at eleven kan delta på prøvene om det er ynskjeleg. Det vert vist til ein samtale i forkant av prøveperioden.

Kravet er ikkje oppfylt.

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

Alle skulane opplyser at dei har 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?

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

Skulane har fatta vedtak om fritak etter prøveperioden startar. Dette gjer det vanskeleg for Fylkesmannen å vurdere om elev og føresette er blitt ivaretatt etter de lovkrav som gjelder. Dette gjelder spesielt:

- Om det blei gjort ei vurdering om kor vidt prøvene ville ha mykje å sei for opplæringa
- Om skulen berre fritok elever der det var klart at prøvene ikkje ville ha mykje å sei for opplæringa
- Om elev og foreldre visste kva for prøver eleven var fritekne for
- Om elev og foreldre visste at det kunne motsette/klage på avgjersla om fritak
- Om elev og foreldre visste at det har krav på å sjå dokumenta i saka

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. Askvoll kommune skal syte for at skulane gjennomfører nasjonale prøver i samsvar med regelverket og retningslinjer frå Utdanningsdirektoratet. Pålegget inneber at Skulane skal fatte 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 etterspurd dokumentasjon frå Askvoll skule
- Enkeltvedtak fritak nasjonale prøvar - Askvoll skule
- Svar på etterspurd dokumentasjon frå Atløy skule
- Enkeltvedtak fritak nasjonale prøvar Atløy skule
- Kvalitetsvurderingssystem Askvoll kommune
- Årsrapport oppvekstetaten 2018
- Tilbakemelding på førebels rapport