



Fylkesmannen i Vestland

# TILSYNSRAPPORT - VEDTAK

Gjennomføring av nasjonale prøver  
Bergen kommune

## Innhald

<b>Samandrag</b> .....	3
<b>1. Innleiing</b> .....	4
<b>2. Om tilsynet med Bergen kommune</b> .....	4
<b>3. Om gjennomføringa av tilsynet</b> .....	4
<b>3.1 Tema for tilsynet - gjennomføring av nasjonale prøver</b> .....	4
<b>4. Påmelding og gjennomføring av nasjonale prøver</b> .....	5
<b>4.1. Rettslege krav</b> .....	5
<b>4.2 Fylkesmannen sine undersøkingar</b> .....	7
<b>6. Varsel om pålegg om retting</b> .....	10
<b>7. Oppfølging av vedtaka</b> .....	10
<b>8. De har rett til å klage</b> .....	11
<b>Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget</b> .....	11

## Samandrag

### Tema og formål

Tilsynet gjeld Bergen 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.                                |
| 18. mars 2020     | Førebels tilsynsrapport.  |
| 15. april 2020    | Frist for å kommentere rapporten                                      |
| 21. april 2020    | Endeleg rapport – vedtak  |
| 20. mai 2020      | Frist for retting av regelbrot  |

### Status på rapporten og vegen vidare

Kommunen har rett til å uttale seg før vi gjer vedtak, jf. forvaltningslova § 16. De hadde frist til 15. april til å uttale dykk om alt i rapporten. Det har frå kommunen, ikkje kome merknader på førebels rapport.

Vi held fast ved vår konklusjon om at tilsynet har avdekt brot på regelverket, og vil gjere vedtak og kommunen får frist til å rette 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 Bergen 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). Bergen 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 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 Bergen 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:

- *Damsgård skole – 5. trinn*
- *Flaktveit skole – 5. trinn*
- *Hordvik skole – 5. trinn*
- *Krohnengen skole – 5. trinn*
- *Olsvik skole – 5. trinn*

Fylkesmannen har lagt følgende 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 (oppll.) § 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 oppll. § 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 fritak 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 fritaken 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 fritak eleven eller ikkje.

#### **4.2 Fylkesmannen sine undersøkingar**

Fylkesmannen sette frist for innlevering av dokumentasjon til 22. januar. Dokumentasjon frå Bergen 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 Damsgård skole, Flaktveit skole, Hordvik skole og Krohnengen skole. Ved Olsvik skole er det avvik på to elevar mellom GSI og PAS. Skulen har gjort greie for ein elev som hadde fritak og ikkje vart meldt opp. Vi vurderer at kommunen har meldt opp alle elevane i PAS.

*Lovkravet er oppfylt.*

##### **Registrerer skulen rett tal elever som er fritakne i PAS?**

Tala for registrerte fritak i PAS samsvarar med tala med innsend dokumentasjon frå alle skulane.

*Lovkravet er oppfylt.*

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

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

Ved Flaktveit skole er det registrert fritak i PAS på prøvene i lesing, engelsk og rekning. Fire av vedtaka om fritak har ikkje underliggjande dokumentasjon i tråd med regelverket. Skulen har gjort greie for kvifor desse vedtaka manglar og kvifor skulen ikkje har kunna gjort einskildvedtak – t.d. manglande fastkontakt hjå PPT. Underliggjande vedtak er derfor gjort etter prøveperioden for nasjonale prøver er gjennomført. Tre av vedtaka er dokumentert med sakkunnig vurdering frå tidlegare skuleår.

Ved Hordvik skole har ein registrert fritak i PAS på prøvene i lesing, rekning og engelsk. Det er dokumenterte vedtak om fritak, men det manglar tre underliggjande vedtak.

Ved Krohnengen skole er det registrert fritak i PAS på prøvene i lesing, engelsk og rekning. Ut frå innsend dokumentasjon er ingen av vedtaka om fritak dokumentert med underliggjande vedtak knytt til spesialundervisning eller særskild norskopplæring. Det er lagt ved eit oversyn over fritakne elevar og årsak til fritak. I nokre tilfelle er dei grunnjevne med dysleksidiagnose og utilstrekkelege norskkunnskapar utan at det er vist til at det er gjort vedtak etter §2.8. I resten av tilfella er det vist til vedtak om §5b utan at det er sendt inn dokumenterte vedtak.

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

*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?**

I vedtaka er det gjort ei kort, men opplysende vurdering av kor vidt prøvene vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven.

*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 grunngeving 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 Flaktveit skole, Krohnengen skole, Olsvik skole og Damsgård skole går det fram kva rett føresette har til å klage, rett til å sjå dokument i saka og rett til å krevje rettleiing.

Hordvik skole manglar tilvisingane om klagerett og innsyn i dokumentasjon i sin vedtaksmal. Ved Hordvik skole er vedtaket om fritak gjort 16/9 – midt i gjennomføringsperioden. Når denne vart avslutta 27/9, er det tvilsamt om klageretten på tre veker er reell.

Ved Krohnengen skole er alle vedtak om fritak udaterte. Det er derfor umogeleg å vurdere om klagefristen er reell.

Ved Olsvik skole er også vedtaka om fritak udaterte, og oppfylting av kravet til klagefrist er vanskeleg å vurdere. Her er også nokre av dei underliggjande vedtaka gjorde i prøveperioden for nasjonale prøver. Samanhengen mellom fritaksvedtak og vedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring er vanskeleg å vurdere.

*Kravet er ikkje 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 resultatata for alle elevar som ikkje er fritakne eller fråverande?**

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

*Kravet er oppfylt.*

### **5 Fylkesmannen sin konklusjon**

- Det er fatta vedtak om fritak utan at det føreligg underliggjande vedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring.
- Kommunen må syte for at det er samsvar mellom når underliggjande vedtak vert gjort og når det vert gjort vedtak om fritak frå prøvene.
- Kommunen må syte for at skulane nyttar ein mal for enkeltvedtak som er i samsvar med lovverket. Spesielt knytt til klagerett og retten til å sjå dokument i saka.

### **6. Pålegg om retting**

Vi har funne at de ikkje etterlever regelverket på alle område. Vi pålegg dykk å rette opp følgjande:

*Bergen 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 som er i tråd med gjennomføringsperioden for prøvene. Det må gå fram av vedtaka når det vert gjort vedtak.
- Skulane skal i vedtaka informere om heimel og retten til å klage og retten til sjå dokumenta i saka.

### **7. Oppfølging av vedtaka**

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

Fristen er 20. mai 2020. Vi vil ikkje avslutte tilsynet før de gjennom erklæringa og utgreiinga har vist at pålegga 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 har rett til innsyn i saksdokumenta, jf. forvaltningslova § 18.

21. april 2020

Karstein Fardal

Tilsynsførar

### **Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget**

- Vedtak frå Flaktveit skole
- Vedtak frå Hordvik skole
- Informasjon om gjennomføringa frå Krohnengen skole
- Vedtak frå Krohnengen skole
- Informasjon om gjennomføringa frå Olsvik skole
- Vedtak frå Olsvik skole
- Informasjon om gjennomføringa frå Damsgård skole
- Vedtak frå Damsgård skole
- Dokument frå Bergen kommune om førehandsinfo knytt til prøvegjennomføringa og analysearbeid i ettertid