



Fylkesmannen i Vestland

TILSYNSRAPPORT - Vedtak

Gjennomføring av nasjonale prøver

Austevoll kommune

Innhold

Samandrag	3
1. Innleiing	4
2. Om tilsynet med Austevoll 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	8
5 Fylkesmannen sin konklusjon	10
6. Varsel om pålegg om retting	10
7. Kommunen sin frist til å rette	11
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	11

Samandrag

Tema og formål

Tilsynet gjeld Austevoll 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
- Fråvær
- Høve til å delta på nytt ved fråvær
- 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 har ikkje registrert rett tal elever som er fritekne i PAS.
- Skulane fritek ikkje berre elever som har vedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring.
- Skulane gjer ikkje alltid ei vurdering av om kor vidt prøvene vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven
- Skulane fritek ikkje berre elever der det er klart at prøvene ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa.

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.

Aktivitatar 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 |
| 09. mars 2020 | Endeleg rapport - vedtak |
| 03. april 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 20. februar til å uttale dykk om alt i rapporten. Det har ikkje kome merknader på førebels rapport frå kommunen.

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 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/](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 Austevoll 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). Austevoll 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 Austevoll kommune si gjennomføring av nasjonale prøver hausten 2019, jf. forskrift til opplæringslova § 2-4. Formålet med tilsynet er å kontrollere om skulane gjennomfører nasjonale prøver i samsvar med forskrift til opplæringslova.

Tema for tilsynet er:

- Skulen si påmelding av elevane til prøvene
- Gjennomføring av prøvene

- Fråvær
- Høve til å delta på nytt ved fråvær
- Fritakspraksis
- Skulen sin forvaltningskompetanse i avgjerder som gjeld fritak frå nasjonale prøver

Følgjande av kommunen sine skular er omfatta av tilsynet:

- *Austevoll ungdomsskule – 8. og 9. trinn*
- *Selbjørn skule – 5. trinn*
- *Storebø 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 resultatata, og at skulane følgjer opp og brukar resultatata 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 prøveresultatata 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 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 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 Austevoll kommune vart motteken her den 20. januar.

4.3 Fylkesmannens vurderingar

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

Innsend dokumentasjon og datagrunnlag henta frå GSI og PAS viser at Selbjørn skule og Storebø i 2019 melde opp alle elevane på 5. trinn. Austevoll ungdomsskule har ifølgje GSI registrert 60 elevar på 8. trinn og 55 elevar på 9. trinn. I PAS er det påmeldt 60 og 54 elevar på dei aktuelle trinna. Det er ikkje gjeve forklaring for kvifor det er avvik på ein elev på 9. trinn mellom GSI og PAS ved Austevoll ungdomsskule.

Fylkesmannen vurderer lovkravet som oppfylt.

Registrerer skulen rett tal elever som er fritekne i PAS?

Ved **Austevoll ungdomsskule** er det registrert fritak i PAS på prøvene i lesing , rekning og engelsk på 8. trinn og i lesing og rekning på 9. trinn (ikkje prøve i engelsk på 9. trinn).

8.trinn.

Ut frå innsend dokumentasjon manglar det eit vedtak om fritak i lesing og engelsk. I tillegg manglar det eit underliggjande vedtak knytt til spesialundervisning i lesing, to i rekning og eit i rekning.

9.trinn.

Manglar eit vedtak i rekning knytt til fritak og eit underliggjande vedtak knytt til spesialundervisning.

Ved **Selbjørn skule** har ein registrert fritak i PAS på prøvene i lesing , rekning og engelsk på 5. trinn. Ut frå innsend dokumentasjon er det fire vedtak om fritak i lesing som manglar underliggjande vedtak ut frå lovkrava. Vedtak om fritak er gjort ut frå samråd med heimen og vurdering av at prøvene er lite tenleg for eleven.

Ved **Storebø skule** har ein registrert åtte fritak i PAS på prøvene i lesing , rekning og engelsk på 5. trinn. Ut frå innsend dokumentasjon manglar det seks vedtak om fritak i lesing, rekning og engelsk.

Fylkesmannen vurderer at kravet til registrering av rett tal elever fritekne frå nasjonale prøver ikkje er oppfylt.

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

Enkelte av vedtaka om fritak er gjort i samsvar med forskrift til opplæringslova § 2-4 andre og siste ledd, og at det er elevar med spesialundervisning eller elevar med særskilt språkopplæring som er fritekne. Både Austevoll ungdomsskule, Selbjørn skule og Storebø skule har fritatt elever utan at det føreligg eit vedtak om spesialundervisning eller særskild språkopplæring.

Lovkravet er ikkje oppfylt.

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

I fleire av vedtaka er det vist til at eleven har vedtak om spesialundervisning med tilpassa opplegg og at han dermed ikkje vil ha fagleg utbyte av å gjennomføre prøven(e).

For elevar med vedtak om særskild norskopplæring er det manglande norskkunnskap og språkvanskar som er grunngevinga.

Kravet om å vurdere om kor vidt prøvene vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven gjeld for kvar enkelt prøve. *Lovkravet er ikkje oppfylt.*

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

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

Er avgjerslene til skulen om fritak gjort skriftleg?

Alle innsende vedtak er gjort skriftleg med utgangspunkt i ein felles kommunale mal. *Kravet er oppfylt.*

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

I vedtaksmalen er det høve til å krysse av kva prøve vedtaket 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 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 er det eige vedlegg som inneheld informasjon om klagerett, klagefrist, klageorgan, framgangsmåte og annan opplysende informasjon. *Kravet 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 som eige punkt, at føresette har rett til å krevje at eleven kan delta på prøvene om det er ynskjeleg. *Kravet er 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. Austevoll ungdomsskule opplyser om at ein elev var sjuk under prøven i engelsk og at han var søkt fri på oppsamlingsdagen. Difor er ein elev registrert som «ikkje delteke» i PAS. *Kravet er oppfylt.*

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 Fylkesmannen sin konklusjon

- Skulane har ikkje registrert rett tal elever som er fritekne i PAS.
- Skulane fritek ikkje berre elever som har vedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring.
- Skulane gjer ikkje alltid ei vurdering av om kor vidt prøvene vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven
- Skulane fritek ikkje berre elever der det er klart at prøvene ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa.

6. Pålegg om retting

Vi har funne at de ikkje etterlever regelverket på alle område. Vi pålegg dykk å rette opp følgjande: *Austevoll kommune skal syte for at skulane gjennomfører nasjonale prøver i samsvar med regelverket og retningslinjer frå Utdanningsdirektoratet.*

Pålegget inneber at:

- Skulen skal melde opp alle elevane på det aktuelle trinnet i PAS.
- Skulen skal berre fritta elevar som har vedtak om spesialundervisning eller særskild språkopplæring.
- Skulen skal gjere ei vurdering av om prøvene vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven.
- Skulen skal berre fritta elever der det er klart at prøvene ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa.

7. Oppfølging av pålegga

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

09.mars 2020

Karstein Fardal

Tilsynsførar

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

- Tilbakemelding på skriftleg tilsyn med nasjonale prøvar 2019 frå Austevoll ungdomsskule
- Enkeltvedtak nasjonale prøvar - Austevoll ungdomsskule
- Tilbakemelding på skriftleg tilsyn frå Selbjørn skule
- Fritak nasjonale prøvar Selbjørn skule
- Internkontroll - Selbjørn skule
- Eksempel på analyse- og oppfølging frå Selbjørn skule
- Tilbakemelding på skriftleg tilsyn med nasjonale prøver 2019 frå Storebø skule
- Enkeltvedtak nasjonale prøvar - Storebø skule

- Nasjonale prøver - oppfølging av skuleeigar
- Nasjonale prøver 2018
- Nasjonale prøver - døme på analyse og tiltak frå Selbjørn skule
- Nasjonale prøver - fritak
- Nasjonale prøver - fråvær
- Nasjonale prøver - internkontroll
- Nasjonale prøver - påmelding
- Nasjonale prøver - resultatregistrering og oppfølging
- Nasjonale prøver - sjekklister
- Oppfølging av nasjonale prøver 2018 i frukostmøte med rektorane 181018
- Presentasjon - oppfølging av nasjonale prøver 2019 i oppvekstmøte med rektorane
- Plan for gjennomføring