



**Fylkesmannen i Nordland
Oppvekst- og utdanningsavdelingen**

Tilsynsrapport

**Tilsyn med gjennomføring av nasjonale prøver 2012 i
grunnskoler i Narvik kommune**

Bodø, 15.05.2013

INNHOOLD:

| | |
|---------------------------------------|----|
| 1. Tema for tilsynet..... | 3 |
| 2. Gjennomføring av tilsynet..... | 4 |
| 2.1 Generelt | 4 |
| 2.2 Aktivitetene i tilsynet..... | 4 |
| 2.3 Dokumentgrunnlag..... | 5 |
| 3. Tilsynsresultater | 6 |
| 3.1 Påmelding | 6 |
| 3.1.1 Rettslig krav..... | 6 |
| 3.1.2 Dokumentasjon og vurdering..... | 6 |
| 3.1.3 Konklusjon..... | 6 |
| 3.2 Fritak..... | 7 |
| 3.2.1 Rettslige krav..... | 7 |
| 3.2.2 Dokumentasjon og vurdering..... | 8 |
| 3.2.3 Konklusjon..... | 9 |
| 3.3 Fravær | 9 |
| 3.3.1 Rettslige krav..... | 9 |
| 3.3.2 Dokumentasjon og vurdering..... | 10 |
| 3.3.3 Konklusjon..... | 10 |
| 3.4 Resultatregistrering | 10 |
| 3.4.1 Rettslig krav..... | 10 |
| 3.4.2 Dokumentasjon og vurdering..... | 11 |
| 3.4.3 Konklusjon..... | 11 |
| 4. Pålegg om endring | 12 |
| 5. Oppfølging..... | 12 |
| 6. Klageadgang | 13 |

Vedlegg 1: Dokumentgrunnlag
Vedlegg 2: Skjema tilsynsresultater
Vedlegg 3: Rettsgrunnlag

1. Tema for tilsynet

Tema for dette tilsynet er gjennomføringen av nasjonale prøver på skolene.

Hovedformålet med nasjonale prøver er å vurdere i hvilken grad skolen lykkes med et viktig formål med grunnopplæringen; å utvikle elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing, regning og engelsk. Prøvene skal gi informasjon til elever, foresatte, lærere, skoleeiere, de regionale myndigheter og det nasjonale nivået som grunnlag for forbedrings- og utviklingsarbeid.

I og med disse viktige formålene plikter elevene å delta i de nasjonale prøvene. Kommunen som skoleeier plikter på sin side å legge til rette for at prøvene gjennomføres som forutsatt. Intensjonen fra sentralt hold er at flest mulig av elevene deltar.

Tilsynets primære formål er å bidra til at lovgivers målsetning om at flest mulig skal delta i nasjonale prøver gjennomføres i praksis ute på skolene.

For å oppfylle dette formålet, undersøker Fylkesmannen hvorvidt kommunen som skoleeier ser til at de nasjonale prøvene gjennomføres i tråd med de rettslige kravene, særlig med henblikk på praktiseringen av fritak fra prøvene. I tillegg omfatter tilsynet påmeldingen til prøvene, adgangen til å ta prøvene på nytt og resultatregistreringen:

| | |
|----------------------|--|
| Påmelding | • <i>Meldes elevene opp til de nasjonale prøvene?</i> |
| Fritak | • <i>Er skolens fritakspraksis i samsvar med lov?</i> |
| Fravær | • <i>Har elever med fravær på prøvedagen fått anledning til å ta prøven på nytt?</i> |
| Resultatregistrering | • <i>Er resultatene registrert for alle elevene som har tatt prøven?</i> |

De aktuelle lovreglene om temaet fremgår av forskrift til opplæringslova (forskr) § 2-4. I tillegg kommer forvaltningsloven (fvl) og ulovfestede regler om god forvaltningsskikk til anvendelse på avgjørelser om fritak fra nasjonale prøver. De forvaltningsrettslige reglene skal først og fremst sikre gode og riktige beslutninger ved at sakene blir godt forberedt og begrunnet. De forvaltningsrettslige kravene til fritaksvedtak er således sentrale for tilsynets formål.

Generelt er det opplæringslova § 14-1, 2. og 3. ledd som hjemler Fylkesmannens tilsyn på tema i opplæringslova (oppl). Vi nevner også at selv om tema som undersøkes innebærer ansvar og plikter for skolene, er det kommunen som skoleeier som har det overordnede ansvaret for at bestemmelsene etterleves, jf oppl. §§ 13-1 og 13-10, 1. ledd.

Vi presiserer at tilsynsrapporten ikke gir en helhetsvurdering av skoleeier eller skolen. Rapporten omhandler kun resultater fra tema som er gjenstand for vurdering i tilsynet. Vi tar ellers forbehold om at det kan være brudd på lovkrav relatert til de undersøkte temaene som ikke har blitt avdekket i dette tilsynet.

2. Gjennomføring av tilsynet

2.1 Generelt

I tilsynet undersøker vi gjennomføringen av de siste nasjonale prøvene, det vil si prøvene fra høsten 2012. Disse omfatter tre prøver og tre årstrinn. Tilsynet avgrenses til prøven i lesing på 5. og 8.trinn.

Ved utvalg av skoler og kommuner legges det vekt på vurderinger av risiko og vesentlighet knyttet til gjennomføringen av nasjonale prøver. Både gjennomføringstall fra det prøveadministrative systemet PAS og annen kunnskap om kommunene er lagt til grunn ved disse vurderingene. Ved valg av enheter er det også tilstrebet å legge vekt på hensynet til koordinering av samlede statlige tilsyn.

Vi har valgt ut skoler i 4 kommuner i tilsynet. I tillegg til Narvik kommune, er også Alstahaug, Gildeskål og Sortland kommune omfattet. I Narvik kommune er disse skolene undersøkt:

- Beisfjord skole
- Frydenlund skole

Tilsynet gjennomføres som et skriftlig tilsyn uten stedlige aktiviteter i form av intervjuer eller møter. Dette har lagt føringer for hva som er hensiktsmessig å undersøke i tilsynet, se nærmere i kapittel 3 og vedlegg III om hvilke konkrete rettskrav som inngår. Vi understreker at tilsynet ikke omfatter *bruk* av de nasjonale prøvene, verken bruk av prøveresultatene overfor den enkelte elev, på skole- eller kommunenivå. Kommunens og skolenes forsvarlige system, jf opplæringslova § 13-10, 2. ledd, på dette området har heller ikke blitt undersøkt direkte. Dette kravet trekkes likevel inn ved utformingen av eventuelle pålegg om endring i kapittel 4.

2.2 Aktivitetene i tilsynet

Tabellen nedenunder viser gjennomførte og planlagte aktiviteter i tilsynet:

| Tid | Tilsynsaktivitet |
|------------|---|
| 17.10.2012 | Varsel om tilsyn med pålegg om innsending av dokumentasjon |
| 06.01.2013 | Foreløpig tilsynsrapport med uttalefrist (forhåndsvarsel) |
| 28.02.2013 | Frist for eventuell uttalelse fra kommunen |
| 15.05.2013 | Endelig tilsynsrapport (med vedtak om evt. pålegg om endring) |
| 15.06.2013 | Tilbakemelding fra kommunen på pålegg om endring |

Tabellen nedenunder viser deltakere i tilsynet:

| Aktør | Navn |
|----------------|--|
| Fylkesmannen | Berit Bang, seniorrådgiver Malin Bruun, ådgiver |
| Narvik kommune | Petter Falkbu, skolefaglig rådgiver |

2.3 Dokumentgrunnlag

Dokumentgrunnlaget omfatter både statistikk, rettsgrunnlag og skriftlig dokumentasjon innsendt fra skolene.

Statistikk:

- Rapporter over antall elever på 5. trinn (GSI)
- Rapporter over antall elever som er påmeldte, fritatte, ikke-deltatte og som mangler resultatregistrering (PAS)

Rettsgrunnlag:

- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Forskrift til opplæringslova
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Dokumentasjon fra skolene/kommunene:

- Fritaksvedtak og tilhørende vedtak om spesialundervisning (oppl kap 5) eller tilhørende vedtak om særskilt språkopplæring (oppl § 2-8)
- Besvarte spørreskjema
- Evt annen dokumentasjon (rutiner osv)

For mer informasjon om innsendt skriftlig dokumentasjon viser vi til vedlegg I til denne rapporten. For flere referanser til rettskilder, se vedlegg III.

3. Tilsynsresultater

De rettslige kravene er ikke beskrevet utførlig, men er primært fremstilt gjennom konkrete kontrollpunkter. Utdypende redegjørelse for rettslige krav følger isteden som vedlegg III.

Vi presiserer at konklusjonene som trekkes nedenunder gjelder kommunen samlet sett. Så lenge én av de undersøkte skolene ikke tilfredsstillter et lovkrav, vil konklusjonen dermed bli at forholdet for kommunen totalt sett ikke er ivaretatt etter forutsetningene. En samlet oversikt over konklusjonene for skolene fremgår av vedlegg II.

Rettsgrunnlaget omhandler i første rekke § 2-4 i forskrift til opplæringslova om deltakelses- og gjennomføringsplikten og fritaksadgangen. Vi gjengir derfor bestemmelsens 1. og 2. ledd:

Elevar skal delta i prøver, utvalsprøver og andre undersøkingar fastsette av departementet. Skoleeigaren skal sørge for at dette blir gjennomført.

For elevar som får spesialundervisning etter kapittel 5 i opplæringslova, og når det dessutan er klart at prøvene ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven, kan skolen gjere vedtak om å frita eleven frå å delta i prøvene. Det same gjeld grunnskoleelevar som får særskild språkopplæring etter opplæringslova § 2-8, og elevar som går i vidaregåande opplæring, og som følgjer individuell opplæringsplan i norsk. Eleven sjølv eller foreldra eller dei føresette kan likevel bestemme at eleven skal ta prøvene.

3.1 Påmelding

Som ledd i sin plikt til å gjennomføre nasjonale prøver, jf. forskriften § 2-4, 1. ledd, må skoleeier sørge for at skolen melder opp alle elevene på det aktuelle årstrinn i PAS. Det å unnlate å melde opp elever medfører at reelle fritak fra nasjonale prøver blir skjult, at resultatene av nasjonale prøver blir upålitelige og at det blir vanskelig å kontrollere om fritakene var lovlige. Oppfyllelse av denne plikten er derfor viktig for å følge opp lovgivers målsetting om at flest mulig elever skal delta i nasjonale prøver.

3.1.1 Rettslig krav

Skolen melder opp alle elevene på det aktuelle trinn i PAS (forskr § 2-4, 1. ledd)

3.1.2 Dokumentasjon og vurdering

- *Kontrollpunkt 1 (forskr §2-4, 1.ledd)
Både Beisfjord skole (11 elever) og Frydenlund skole (48 elever) har meldt opp alle elevene på det aktuelle trinnet i PAS.*

3.1.3 Konklusjon

Narvik kommune har sikret at alle skolene melder opp alle elevene på det aktuelle trinn i PAS.

3.2 Fritak

For at formålet med nasjonale prøver skal nås, er det viktig at skolen ikke fritar flere fra deltakelsesplikten enn det forskriften § 2-4, 2. ledd gir adgang til. Følgende to vilkår må begge være oppfylt for at fritak eventuelt skal kunne gis:

- Eleven får spesialundervisning etter oppl. kap. 5 eller særskilt språkopplæring etter oppl. § 2-8, og
- Det er klart at prøvene ikke vil ha mye å si for opplæringa til eleven.

Det første vilkåret innebærer at eleven som vurderes fritatt må ha vedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring. Det andre vilkåret innebærer at det må foretas en konkret vurdering av de nasjonale prøvenes betydning for opplæringen til den aktuelle eleven, og det må altså være klart at prøvene ikke vil ha mye å si for denne. Vurderingen må gjøres for hver enkelt prøve. Det er altså hensynet til eleven og hennes/hans utbytte av prøven som er avgjørende.

Fra lovgivers side har meningen vært å inkludere flest mulig i nasjonale prøver. Dette reflekteres gjennom vilkårene ovenfor og ved at elever og foresatte har fått rett til å kreve deltakelse trass i et eventuelt fritak fra skolens side.

Skolens avgjørelse av om en elev skal fritas fra plikten til å delta i nasjonale prøver eller ikke, er et enkeltvedtak. Følgelig gjelder en rekke forvaltningsrettslige krav, eksempelvis til tydelighet, individuell vurdering og begrunnelse. For å sikre korrekt informasjon om gjennomføringen av nasjonale prøver, skal dessuten antall fritatte registreres i PAS.

3.2.1 Rettslige krav

- 2 Skolen registrerer riktig antall som fritatt i PAS (forskr § 2-4, 1. ledd)
- 3 Skolen informerer foresatte om retten til å kreve deltakelse før fritaksvedtak fattes (fvl § 11)
4. Skolen gir foresatte anledning til å uttale seg om saken før fritaksvedtak fattes (fvl § 16 og 17)
5. Skolen fatter skriftlige enkeltvedtak om fritak (fvl § 23)
6. Vedtakene viser til rett hjemmel - forskrift til oppl § 2-4 (fvl § 25)
7. Skolen fritar bare elever som har et gjeldende vedtak om spesialundervisning etter oppl kap 5 eller særskilt språkopplæring etter § 2-8 (forskr § 2-4, 2. ledd)
8. Vedtaket viser til at eleven får spesialundervisning etter oppl kap 5 eller særskilt språkopplæring etter § 2-8 (fvl § 25)
9. Vedtaket viser en individuell vurdering av at det er klart at prøven(e) ikke vil ha mye å si for opplæringa til eleven. Det skal være foretatt en vurdering for hver enkelt prøve (fvl § 25, god forvaltningsskikk, forskr § 2-4, 2. ledd)
10. Vedtaket er tilstrekkelig klart med hensyn til hvilken/hvilke prøver det fritas fra (god forvaltningsskikk)
11. Vedtaket inneholder informasjon om retten til å kreve deltakelse (fvl §§ 11, 25)

3.2.2 Dokumentasjon og vurdering

- *Kontrollpunkt 2 (forskr § 2-4, 1.ledd)*
Beisfjord skole har registrert riktig antall som fritatt i PAS. Ingen elever er fritatt. Frydenlund skole har i PAS registrert én elev som fritatt. Ved gjennomgang av dokumentene finner vi at én elev er fritatt etter oppll kap 5, to elever etter oppll § 2-8. Antall fritak er ikke rett registrert.
- *Kontrollpunkt 3 (fvl § 11)*
Begge skolene har sendt Utdanningsdirektoratets informasjonsbrosjyre om nasjonale prøver (som ranselpost) til foresatte til elever på 5.trinn. Frydenlund skole har to elever med fritak etter oppll § 2-8. Deres foresatte ble i tillegg informert muntlig via tolk. Skolene har informert foresatte om retten til å kreve deltakelse før fritaksvedtak fattes.
- *Kontrollpunkt 4 (fvl § 16 og 17)*
Frydenlund skole har gjennom skriftlig og muntlig informasjon gitt foresatte anledning til å uttale seg om saken før fritaksvedtak fattes. Tolk er benyttet for to av elevene.
- *Kontrollpunkt 5 (fvl § 23).*
Frydenlund skole har fattet skriftlige enkeltvedtak om fritak etter oppll § 2-8 for to elever. Enkeltvedtak for elev med fritak etter oppll kap.5 mangler (er ikke mottatt). Frydenlund skole fatter ikke skriftlige enkeltvedtak for alle elever som fritas
- *Kontrollpunkt 6 (fvl § 25).*
De skriftlige vedtakene viser til rett hjemmel om fritak (forskr til oppll § 2-4.)
- *Kontrollpunkt 7 (forskr § 2-4, 2.ledd).*
Frydenlund skole har ikke levert dokumenter som viser at det er gjort gjeldende vedtak om særskilt språkopplæring forut for de to fritaksvedtakene med henvisning til oppll § 2-8. Heller ikke for eleven med spesialundervisning etter oppll kap 5; her fins ingen dokumentasjon.
Vedtak om særskilt språkopplæring (oppll § 2-8) burde i det minste vært dokumentert med henvisning til dato for når vedtakene ble fattet. Dokumentasjon for fritak etter oppll kap 5 mangler helt.
Det er altså ikke dokumentert at det bare er elever med gjeldende vedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring som er fritatt. Det er kun vist til oppll § 2-8 i to fritaksvedtak.
- *Kontrollpunkt 8 (fvl § 25)*
To fritaksvedtak viser til at to elever får særskilt språkopplæring etter oppll § 2-8. Det mangler vedtak om fritak grunnet spesialundervisning etter oppll § 5. (Se punkt 7)
- *Kontrollpunkt 9 (fvl § 25, god forvaltningskikk, forskr § 2-4, 2.ledd)*
Fritaksvedtakene er gjort for hver enkelt elev. Det refereres til teksten i oppll § 2-8 og det er krysset av for hver av de prøvene som eleven ikke skal delta på, dvs alle tre prøvene. Hvert vedtak gjelder for én elev. Det mangler vedtak om fritak etter oppll kap 5. (Se punkt 7)
- *Kontrollpunkt 10 (god forvaltningskikk).*
Vedtakene gjelder *fritak fra nasjonale prøver*. I tillegg er det satt kryss for hver av de tre prøvene. Vedtakene er tilstrekkelig klare mht hvilke prøver elevene fritas fra.
- *Kontrollpunkt 11 (fvl §§ 11, 25)*
De to vedtakene som er lagt fram, inneholder ikke informasjon om retten til å kreve deltakelse. Vedtakene har som overskrift «Vedr. Søknad om fritak for nasjonale prøver høsten 2012». Da er det sannsynlig at det har foregått en korrespondanse i

forkant, og at skolen her har opplyst om retten til å kreve deltakelse. Denne korrespondansen er ikke vedlagt.

3.2.3 Konklusjon

Narvik kommune har ikke sikret at skolene praktiserer fritak fra nasjonale prøver i samsvar med lov.

De undersøkte skolene i Narvik kommune oppfyller samlet sett følgende kontrollpunkter knyttet til fritak:

- Skolene informerer foresatte om retten til å kreve deltakelse før fritaksvedtak fattes
- Skolene gir foresatte anledning til å uttale seg om saken før fritaksvedtak fattes
- Skolene fatter skriftlige enkeltvedtak om fritak (NB! Gjelder de to vedtakene som var vedlagt)
- Vedtakene viser til rett hjemmel - forskrift til oppl § 2-4 (NB!)
- Vedtakene viser til at eleven får spesialundervisning etter oppl kap 5 eller særskilt språkopplæring etter § 2-8 (NB!)
- Vedtakene er tilstrekkelig klare med hensyn til hvilke prøver det fritas fra (NB!)

De undersøkte skolene i Narvik kommune oppfyller samlet sett *ikke* følgende kontrollpunkter knyttet til fritak:

- Skolene registrerer riktig antall som fritatt i PAS
- Skolene fritar bare elever som har et gjeldende vedtak om spesialundervisning etter oppl kap 5 eller særskilt språkopplæring etter § 2-8
- Vedtakene viser en individuell vurdering av at det er klart at prøvene ikke vil ha mye å si for opplæringa til eleven. Det skal være foretatt en vurdering for hver enkelt prøve (NB! Gjelder de to vedtakene som var vedlagt)
- Vedtakene inneholder informasjon om retten til å kreve deltakelse

11.1 Fravær

Skoleeier skal sørge for at skolene håndhever elevenes plikt til å delta i nasjonale prøver, jf. forskriften § 2-4, 1. ledd. Det finnes imidlertid legitime grunner til fravær på prøvedagen, for eksempel sykdom. For å sikre at alle elever har tilstrekkelig anledning til å delta i nasjonale prøver, må derfor skolen legge til rette for at fraværende kan ta prøven igjen. Dessuten skal eventuelle ikke-deltakere registreres i PAS.

3.3.1 Rettslige krav

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">12. Skolen registrerer riktig antall som ikke deltatt i PAS (forskr § 2-4, 1. ledd)13. Skolen gir fraværende på prøvedagen anledning til å ta prøven igjen (forskr § 2-4, 1. ledd) |
|---|

3.3.2 Dokumentasjon og vurdering

- *Kontrollpunkt 12 (forskr § 2-4, 1.ledd)*

Ved Beisfjord skole deltok alle elevene. Registrert i PAS med null – 0 elever som ikke deltatt.

Frydenlund skole har registrert én elev som ikke deltatt. Denne eleven hadde 2 ukers permisjon da klassen gjennomførte leseprøven. Registrert i PAS som én – 1- elev ikke deltatt.

- *Kontrollpunkt 13 (forskr § 2-4, 1.ledd)*

Ved Frydenlund skole ble en eleven innvilget permisjon i perioden 07.-20.09,12.

Leseprøven kunne avlegges helt fram til 30.09.12. Denne muligheten ble ikke tilbydd eleven. Frydenlund skole gir ikke fraværende på prøvedagen anledning til å ta prøven

3.3.3 Konklusjon

Narvik kommune har ikke sikret at skolene håndterer fravær i samsvar med lov.

De undersøkte skolene i Narvik kommune oppfyller samlet sett følgende kontrollpunkt knyttet til fravær:

- Skolene registrerer riktig antall som ikke deltatt i PAS

De undersøkte skolene i Narvik kommune oppfyller samlet sett *ikke* følgende kontrollpunkt knyttet til fravær:

- Skolene gir fraværende på prøvedagen anledning til å ta prøven igjen

3.4 Resultatregistrering

For å gi gyldig og pålitelig informasjon til skole, kommune, regionalt og nasjonalt nivå, må skolen foreta korrekte registreringer i PAS. Dette gjelder også resultatene, i den forstand at resultater for alle elever som har deltatt i prøvene skal registreres. Registreringen skal gjøres innen angitte frister.

3.4.1 Rettslig krav

| |
|---|
| 14. Skolen registrerer resultater i lesing for alle elever som ikke er fritatt eller fraværende (forskr § 2-4, 1. ledd) |
|---|

3.4.2 Dokumentasjon og vurdering

- *Kontrollpunkt 14 (forskr § 2-4, 1.ledd)*

Beisfjord skole har ikke registrert resultatene i lesing. Læreren kom seg ikke inn i PAS med det oppgitte brukernavn og passord. Rektor logget seg inn mandag 1.oktober, men da var det allerede stengt for registrering.

Både elever og foresatte er orientert om resultatene på leseprøven, og disse brukes i den videre opplæringa

Skolen har kjøreregler for gjennomføringen av nasjonale prøver for å sikre at alt fungerer. Men denne gangen oppsto det problemer med data-utstyret. Og den nødvendige kompetansen var ikke tilgjengelig da problemene oppsto.

3.4.3 Konklusjon

Narvik kommune har ikke sikret at skolene registrerer resultater i lesing for alle elever som ikke er fritatt eller fraværende.

14. Pålegg om endring

Som nevnt i avsnitt 2.1 har kravet til forsvarlige system i opplæringslova § 13-10, 2. ledd på dette området ikke blitt undersøkt direkte i dette tilsynet. Tilsynets undersøkelse av skolenes praksis knyttet til de 14 kontrollpunktene gir imidlertid grunnlag for å vurdere om kommunen har et *fungerende* forsvarlig system etter oppl § 13-10, 2. ledd på tilsynstemaet.

Et forsvarlig system skal være egnet til å forebygge, oppdage og håndtere lovbrudd på alle kommunens skoler. På grunnlag av konklusjonene som fremgår i kapittel 3, jf avsnittene 3.1.3, 3.2.3, 3.3.3 og 3.4.3, legges det til grunn at Narvik kommune ikke har et fungerende forsvarlig system for å sikre at kravene i forskrift til oppl § 2-4 og forvaltningsloven oppfylles, jf. oppl § 13-10, 2. ledd.

Fylkesmannen gir på bakgrunn av dette følgende pålegg om endring:

Narvik kommune pålegges å etablere et fungerende forsvarlig system for å sikre at nasjonale prøver gjennomføres i samsvar med reglene i forskrift til oppl § 2-4 og forvaltningsloven, jf. oppl § 13-10, 2. ledd.

Kommunen pålegges gjennom dette systemet å sikre, jf tilsynsresultatene i kapittel 3, at skolene:

1. Praktiserer fritak fra nasjonale prøver i samsvar med lov, herunder:

- Registrerer riktig antall som fritatt i PAS
- Bare fritar elever som har vedtak om spesialundervisning etter oppl kap 5 eller vedtak om særskilt språkopplæring etter § 2-8
- Fatter enkeltvedtak om fritak som viser en individuell vurdering av om det er klart at prøven ikke vil ha mye å si for opplæringa til eleven
- Fatter enkeltvedtak som inneholder informasjon om retten til å kreve deltakelse

2. Håndterer fravær i samsvar med lov, herunder:

- Gir fraværende på prøvedagen anledning til å ta prøven igjen

3. Registrerer resultater i lesing for alle elever som ikke er fritatt eller fraværende

Kommunen plikter å rette seg etter Fylkesmannens pålegg straks, uavhengig av fristen for tilbakemelding nedenunder eller eventuell klagebehandling.

15. Oppfølging

Fylkesmannen ønsker å forvise seg om at pålegg om endring blir gjennomført.

Kommunen skal som en del av oppfølgingen av Fylkesmannens pålegg innen (dato maksimalt tre måneder etter endelig tilsynsrapport) sende en tilbakemelding om at pålegg om endring er gjennomført, og en kort beskrivelse av hvordan.

Det kan bli aktuelt å gjennomføre et nytt tilsyn for å vurdere hvorvidt endringene iverksettes som forutsatt.

16. Klageadgang

Denne tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b og kan påklages til Utdanningsdirektoratet. En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen innen tre uker fra dere mottok vedtaket, jf forvaltningsloven §§ 28 og 29. For regler om utforming av klage, viser vi til samme lovs § 32.

Malin Bruun for

Berit Bang

Guri Adelsten Iversen

VEDLEGG I. Dokumentgrunnlag for tilsynet

Nedenunder følger en oversikt over dokumentene mottatt fra skolene og eventuelt kommunen.

Narvik kommune:

- Oversendelsesbrev vedlagt besvarte spørreskjema m/vedlegg fra skolene

Beisfjord skole:

- Utfylt spørreskjema
- 2 vedlegg:
 - o 1) kjøreregler for nasjonale prøver
 - o 2) Avviksmelding vedr nasjonale prøver i lesing, 03.10.2012

Frydenlund skole:

- Utfylt spørreskjema
- 2 søknader om fritak fra nasjonale prøver
- 1 søknad om permisjon

Vedlegg II. – Tilsynsresultater

Oppsummering tilsynsresultater: Narvik kommune

| TEMA | RETTSKRAV/KONTROLLSPØRSMÅL | Beisfjord skole | Frydenlund skole | | | | |
|-----------------------------|--|-----------------|------------------|--|--|--|--|
| Påmelding | 1. Skolen melder opp alle elevene på det aktuelle trinn i PAS | ja | ja | | | | |
| Fritak | 2. Skolen registrerer riktig antall som fritatt i PAS | ja | nei | | | | |
| | 3. Skolen informerer foresatte om retten til å kreve deltakelse før vedtak fattes | ja | ja | | | | |
| | 4. Skolen gir foresatte mulighet til å uttale seg om saken før vedtak fattes | ja | ja | | | | |
| | 5. Skolen fatter skriftlige enkeltvedtak om fritak | x | ja | | | | |
| | 6. Vedtakene viser til rett hjemmel (forskrift til oppl § 2-4) | x | ja | | | | |
| | 7. Skolen fritar bare elever som har vedtak om spesialundervisning etter oppl kap 5 eller vedtak om særskilt språkopplæring etter § 2-8 | x | nei | | | | |
| | 8. Vedtaket viser til at eleven får spesialundervisning etter oppl kap 5 eller vedtak om særskilt språkopplæring etter § 2-8 | x | ja | | | | |
| | 9. Vedtaket viser en individuell vurdering av at det er klart at prøven(e) ikke vil ha mye å si for opplæringa til eleven. Det skal være foretatt en vurdering per prøve | x | nei | | | | |
| | 10. Vedtaket er tilstrekkelig klart med hensyn til hvilken/hvilke prøver det fritas fra | x | ja | | | | |
| | 11. Vedtaket inneholder informasjon om retten til å kreve deltakelse | x | nei | | | | |
| Fravær | 12. Skolen registrerer riktig antall som ikke deltatt i PAS | ja | ja | | | | |
| | 13. Skolen gir fraværende på prøvedagen anledning til å ta prøven igjen | x | nei | | | | |
| Resultatregistrering | 14. Skolen registrerer resultater i lesing for alle elever som ikke er fritatt eller fraværende | nei | ja | | | | |

VEDLEGG III. Rettsgrunnlag

Innledning

I dette vedlegget begrunner vi de rettslige krav som undersøkes i tilsynet. Målsetningen er å gi kommunen/skolen et grunnlag for videre arbeid med gjennomføring av nasjonale prøver. Vi operasjonaliserer reglene om nasjonale prøver ned til tydeligere krav til tilsynsobjektet. Til slutt gir vi en liste over de kontrollpunktene som undersøkes i tilsynet.

Fylkesmannen kan føre tilsyn med virksomheter etter opplæringslova (oppl) jf. § 14-1. Hovedfokuset er å beskrive skoleeier/skolens plikter i forbindelse med gjennomføring av nasjonale prøver. Det er imidlertid også viktig å understreke at elevene på de aktuelle trinn har både rett og plikt til å delta i nasjonale prøver. Fritak innebærer fritak fra elevens plikt til deltakelse, retten er likevel i behold.

Regler om gjennomføringen av nasjonale prøver

Forskrift til oppl § 2-4 første og andre ledd lyder;

Elevar skal delta i prøver, utvalsprøver og andre undersøkingar fastsette av departementet. Skoleeigaren skal sørge for at dette blir gjennomført.

For elevar som får spesialundervisning etter kapittel 5 i opplæringslova, og når det dessutan er klart at prøvene ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven, kan skolen gjere vedtak om å frita eleven frå å delta i prøvene. Det same gjeld grunnskoleelevar som får særskild språkopplæring etter opplæringslova § 2-8, og elevar som går i vidaregåande opplæring, og som følgjer individuell opplæringsplan i norsk. Eleven sjølv eller foreldra eller dei føresette kan likevel bestemme at eleven skal ta prøvene.

Utdanningsdirektoratets "Retningslinjer for gjennomføringen av nasjonale prøver" gir informasjon om hvordan prøvene gjennomføres på skolen.

Krav til gjennomføringen av nasjonale prøver

Nasjonale prøver er et av flere statlige virkemidler for å fremme et godt og likeverdig opplæringstilbud. Andre statlige virkemidler er råd og veiledning, tilsyn og pålegg om retting av brudd på opplæringslova. Disse virkemidlene er omhandlet i opplæringslova § 14-1. Nasjonale prøver er et eksempel på kartlegging og evaluering av opplæringsvirksomheten, jf. siste ledd i oppl § 14-1.

For å kunne evaluere opplæringsvirksomheten og sette inn kvalitetsfremmende tiltak, er sentrale myndigheter avhengig av gyldige og pålitelige data om virksomheten. Nasjonale prøver skal særlig måle resultat kvalitet. Skolene må medvirke til innsamling av data om

opplæringsvirksomheten. På denne bakgrunn er skoleeier pålagt å gjennomføre nasjonale prøver, jf. forskriften § 2-4 første ledd.

Det er som ellers på opplæringsfeltet "skoleeier" som har plikt til å sørge for gjennomføringen av nasjonale prøver. Med "skoleeier" menes den som er ansvarlig for den aktuelle skolen etter reglene i oppl. kap. 13. Etter oppl. § 13-1 har kommunen plikt til å sørge for grunnskoleopplæring i tråd med loven. Det er altså *kommunen* som har ansvaret for at nasjonale prøver gjennomføres i offentlige grunnskoler. Kommunen kan, og bør, delegerer oppgaver i forbindelse med gjennomføringen av prøvene til skolen. Kommunen beholder likevel ansvaret. Ansvaret kan ikke delegeres.

Skoleeier plikter å gjennomføre nasjonale prøver, slik at elevenes rett og plikt til deltakelse oppfylles. Dette forutsetter informasjon til elever/foresatte om prøvene, påmelding av alle elevene i prøveadministrasjonssystemet (PAS), lovmessig fritakspraksis og tilrettelegging for at fraværende kan ta prøven senere.

For å gi gyldig og pålitelig informasjon til kommune, regionalt og nasjonalt nivå, må skolen foreta riktige registreringer i PAS. Dette må gjøres innen angitte frister for at man skal kunne vite når dataene er fullstendige. Registreringene i PAS knytter seg til deltakelsen ("påmeldt", "fritatt", "ikke deltatt") og resultatene.¹ Plikten til å foreta disse registreringene i PAS fremgår av Udirs retningslinjer for gjennomføringen av nasjonale prøver. Plikten må dessuten anses å følge av en tolkning av forskriften § 2-4 første ledd, jf. forarbeidene til oppl. § 14-1 og formålsbetraktninger, slik at det kan oppstilles et rettskrav til skoleeier om riktige registreringer i PAS. Tilsynet kontrollerer at skolen har registrert riktig antall som påmeldt, fritatt og ikke deltatt. Se kontrollpunkt 1, 2 og 12. Tilsynet kontrollerer videre at skolen har registrert resultatene for alle elevene som har deltatt på prøven i lesing. Se kontrollpunkt 14.

Som ledd i plikten til å gjennomføre nasjonale prøver, jf. forskriften § 2-4 første ledd, må skoleeier altså sørge for at skolen melder på alle elevene på det aktuelle årstrinn i PAS. Unnlattelse av å melde på elever kan føre til at fritak blir skjult. Resultatene av nasjonale prøver blir dermed upålitelige og det blir vanskelig å kontrollere om fritak var lovlige. Denne plikten for skoleeier/skolen er derfor viktig for å følge opp lovgivers målsetning om at alle elever skal delta i nasjonale prøver. For å oppfylle kravet om påmelding (kontrollpunkt 1), må skolen kunne redegjøre for evt. avvik i Grunnskolenes informasjonssystem (GSI) og PAS mellom elever på det aktuelle trinn.

Skoleeier plikter som nevnt å sørge for at skolen håndhever elevenes plikt til å delta i nasjonale prøver, jf. forskriften § 2-4 første ledd. Det finnes imidlertid legitime grunner til fravær på prøvedagen (for eksempel sykdom).² Skolen må derfor legge til rette for at fraværende kan ta prøven igjen. Utdanningsdirektoratet legger opp til bestemte prøve- og reservedager. Det må anses tilstrekkelig til å oppfylle lovkravet at skolen redegjør for at den har gitt fraværende på prøvedagen reell anledning til å ta prøven igjen på minst en reservedag. Se kontrollpunkt 13.

¹ Etter oppl. § 13-10 andre ledd har skoleeier også plikt til å følge opp *resultatene* av de nasjonale prøvene og til å ha et forsvarlig system for denne oppfølgingen. Tilsynet omfatter ikke denne dimensjonen, jf. avgrensning i tilsynsrapportens avsnitt 2.1.

² Tilsynet har ikke utredet situasjonen for evt. elever som er gitt permisjon under nasjonale prøver.

Krav til lovlig fritakspraksis

Kravet om lovlig fritakspraksis er en del av plikten til å gjennomføre nasjonale prøver.

Kravene til fritakspraksis har vi valgt å strukturere etter personelle, materielle og formelle krav. Personelle krav gjelder hvem som kan fatte vedtak om fritak. Materielle krav gjelder spørsmålet om skolen hadde adgang til å fritta, altså selve innholdet i avgjørelsen, herunder om vilkårene for å fritta er oppfylt. Formelle krav gjelder hvordan vedtaket skal fattes, både krav til prosessen og form/innhold på vedtaket.

Det må presiseres at kravene lett sklir over i hverandre. Som redegjørelsen vil vise, er materielle krav ikke så godt egnet for skriftlig tilsyn som formelle krav. Vi har likevel forsøkt å få til en viss kontroll også med materielle krav, gjerne gjennom at materielle og formelle krav er kombinert. I kontrollpunktene er skillet mellom personelle, formelle og materielle krav derfor ikke opprettholdt.

A) Personelle krav

Det er som nevnt skoleeier som har det overordnede ansvaret for å gjennomføre nasjonale prøver, herunder at fritak praktiseres på lovlig måte. "Skolen" er imidlertid vedtaksmyndighet, jf. oppl. § 2-4 andre ledd. Grunnen til dette er at prøvenes betydning for eleven skal vurderes, og dette krever pedagogisk kompetanse og nærhet til eleven.

"Skolen" må, som den helt klare hovedregel, forstås som rektor, som pedagogisk, faglig og administrativ leder for skolen. Rektor kan derfor som hovedregel ikke videredelegere myndigheten til å fatte enkeltvedtak til andre ved skolen. Andre ved skolen kan imidlertid delta i forberedelsen av saken, og bør som hovedregel involveres i utredningen av prøvenes betydning for eleven, jf. også utredningsplikten i fvl § 17. Tilsynet omfatter ikke kontrollpunkter knyttet til personell kompetanse.

B) Materielle krav

Ved tolkning av fritaksbestemmelsen, er det nødvendig å kjenne formålene med reglene om nasjonale prøver. For å fremme kvalitet og likhet i grunnopplæringa er det lovgivers målsetning at flest mulig elever skal delta i nasjonale prøver. Det går frem av første setning i forskriften § 2-4 at alle elever plikter å delta i nasjonale prøver. Tilsvarende regel er gitt for elever i private skoler. Den klare hovedregel er at alle skal delta. Det er gitt adgang til unntak fra plikten til å delta i forskriften § 2-4 andre ledd, men det er gjort klart at unntaksadgangen er snever.

Dessuten er det gitt en særregel i forskriftens § 2-4 andre ledd siste punktum om at uansett om skolen gir eleven fritak, så kan eleven selv eller foreldre/foresatte likevel bestemme at eleven skal delta. De har dermed vetorett med hensyn til å kreve deltakelse selv om det er gitt fritak. Eleven har i utgangspunktet plikt til å delta i nasjonale prøver, med mindre han/hun får fritak. Eleven har samtidig en ubetinget rett til å delta, jf.

vetoretten. Det går frem av Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 18.12.2003 at bakgrunnen for vetoretten er at "Departementet mener dette vil kunne bidra til å holde antallet fritak nede." I dette høringsbrevet foreslo departementet et krav om sakkyndig vurdering fra pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) vedrørende elevens utbytte av å delta i nasjonale prøver. Det fremgår at departementet ønsket dette for å holde fritak nede, samt at "eventuelt press på foreldrene fra skoleledere vil reduseres". Kravet om sakkyndig vurdering som grunnlag for avgjørelse om fritak ble ikke vedtatt, antagelig på grunn av den tilleggsbelastningen dette ville innebære for PPT.

Forskriften § 2-4 andre ledd inneholder to vilkår som begge må være oppfylt for at fritak skal kunne gis;

1. Eleven får spesialundervisning etter oppl. kap. 5 eller særskilt språkopplæring etter oppl. § 2-8, og
2. Det er klart at prøvene ikke vil ha mye å si for opplæringa til eleven.

Det første vilkåret innebærer at eleven som vurderes fritatt må ha vedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring. Det understrekes igjen at det fra lovgivers side har vært meningen å inkludere flest mulig i nasjonale prøver, og at det ikke har vært meningen at det skal gå noen automatikk i at elever som har spesialundervisning/særskilt språkopplæring unntas. Tilsynet kontrollerer at alle de fritatte har et underliggende vedtak om spesialundervisning eller særskilt norskopplæring. Se kontrollpunkt 7.

Det andre vilkåret innebærer at det må foretas en vurdering av de nasjonale prøvenes betydning for opplæringa til den aktuelle eleven, og det må være klart at prøvene ikke vil ha mye å si. Dette må vurderes for hver enkelt prøve. Det er altså hensynet til eleven og dennes utbytte av prøven som er avgjørende.

Med "betydning for opplæringa" menes evaluering av kompetansen i den grunnleggende ferdighet som prøven gjelder. Spørsmålet er om prøven er egnet til å si noe om elevens ferdigheter, slik at resultatene kan brukes som utgangspunkt for forbedring/oppnåelse av økt ferdighet.

Begrunnelsen for adgangen til unntak er knyttet til prøvenes betydning for elevene. Prøvene gir elevene en anledning til å få vurdert sin kompetanse og få tilbakemelding på denne, og danner grunnlag for tilpasset opplæring som skal bidra til økt kompetanse. Nasjonale prøver er for eleven å anse som en underveisvurdering, jf. forskrift til oppl. § 3-11. Vurdering generelt skal gi eleven tilbakemelding og veiledning for å bidra til at eleven øker kompetansen. Vurdering er en rettighet for eleven, jf. forskrift til oppl. § 3-1.³ Elevens fordel av prøvene er med på å begrunne at nasjonale prøver er gjort obligatorisk.

I enkelttilfeller kan imidlertid begrunnelsen for å pålegge deltakelse i prøvene stå svakere, fordi det er klart at eleven ikke har noe særlig utbytte av å få denne konkrete vurderingen. Hensynet til eleven tilsier ikke at han/hun skal gjennomføre den aktuelle prøven. De nasjonale prøvene er likt utformet for alle elever på det aktuelle trinn. For noen elever vil ikke prøvene være egnet til å gi informasjon om elevens grunnleggende ferdigheter. Dette kan være aktuelt hvis eleven ikke følger ordinære kunnskapsmål etter læreplanen for de

³ Tilsynet avgrenses mot reglene om vurdering i forskrift til oppl. kap 3.

fag som er relevant for nasjonale prøver. Når de nasjonale prøvene etter en konkret vurdering ikke har mye å si for vurdering av kompetansen og tilpassing av opplæringa til eleven, tilsier hensynet til eleven at han/hun kan fritas. Vurderingen av dette vilkåret krever pedagogisk kompetanse og nærhet til eleven, noe rektor normalt må konsultere kontaktærer/spes.ped.koordinator for å sikre.

Forskriftens formulering ”mykje å seie” bygger på en forutsetning om at nasjonale prøver generelt har mye å si for opplæringa til elevene på det aktuelle trinn. Situasjonen for den eleven det er aktuelt å fritas, må dermed stille seg vesentlig annerledes enn for de fleste andre elever på trinnet (utover det faktum at vedkommende har spesialundervisning eller særskilt norskopplæring), jf. at det skal være ”klart” de nasjonale prøvene ikke har mye å si.⁴

For å kunne overprøve skolens konkrete vurdering av vilkår nr 2, måtte man erfaringsmessig innhentet flere dokumenter enn fritaksvedtaket og det underliggende vedtaket, eksempelvis sakkyndig vurdering. En slik kontroll av alle fritaksvedtakene ville blitt for omfattende. Tilsynet har derfor landet på en kontroll av om en vurdering av vilkår nr 2 er vist i vedtaket, jf. nedenfor om formelle krav. Se kontrollpunkt 9.

Når de to kumulative vilkårene er oppfylt, *kan* skolen fritas eleven fra den/de nasjonale prøven(e) som ikke vil ha mye å si for opplæringa til eleven. Dette betyr at det, når vilkårene ellers er oppfylt, er opp til skolens skjønn å vurdere om skolen ønsker å fritas eleven eller ikke. Skolens skjønn er imidlertid underlagt vesentlige begrensninger:

- Elev/foresatte kan uansett bestemme at eleven skal ta prøven(e), jf. § forskriften § 2-4 andre ledd, siste setning. Både elev og foresatte har selvstendig ”vetorett”.
- Ulovfestede, forvaltningsrettslige krav til utøvelsen av fritt skjønn innebærer forbud mot: usaklig forskjellsbehandling (like saker skal behandles likt), vilkårlighet, utenforliggende hensyn og grovt urimelig resultat.

Tilsynet er ikke egnet til å kontrollere utøvelsen av det frie skjønn.

C) Formelle krav

Fylkesmannen har ikke hjemmel til å føre tilsyn med praktiseringen av forvaltningsloven (fvl) i seg selv, men når fvl's bestemmelser gjelder for vedtak etter opplæringslova, kan tilsynet omfatte kontroll med at kravene i fvl er oppfylt. Pålegget om retting av lovstridig praksis må være knyttet til praktiseringen av opplæringslova, men kan altså også omfatte forvaltningsrettslige krav.

Forvaltningslovens regler gjelder for skolens virksomhet, jf. fvl. § 1 og oppl. § 15-1. Skolens avgjørelse av om en elev skal fritas for plikten til å delta i nasjonale prøver eller

⁴ Tilsynet har ikke utredet om hvorvidt kravet om at den prøven det er aktuelt å fritas fra ikke har mye å si for opplæringa til eleven innebærer et krav om sammenheng mellom det underliggende vedtaket om særskilt språkopplæring/spesialundervisning og den ferdighet prøven skal måle. Det kan for eksempel reises spørsmål om elever med særskilt språkopplæring kan fritas fra nasjonal prøve i regning eller om elev med spesialundervisning som fritas fra lesing på norsk må ha spesialundervisning i norskfaget. Tilsynet begrenser seg til å kontrollere om vedtaket viser en individuell vurdering av om vilkår nr 2 er oppfylt.

ikke, er et enkeltvedtak, jf. definisjonen i fvl. § 2. Det er en avgjørelse som er bestemmende for elevens plikt (deltakelsesplikten). Det følger av dette at skolen må følge de alminnelige regler om saksbehandlingen i fvl. kap III, og de spesielle reglene om saksbehandlingen av enkeltvedtak i fvl. kap. IV-VI. Det gjelder i tillegg viktige krav til vedtaket som ikke fremgår uttrykkelig av forvaltningslovens regler, men som utledes av disse reglene og av ulovfestede krav om god forvaltningsskikk.

Forvaltningslovens krav til saksbehandlingen av enkeltvedtak skal først og fremst sikre gode og riktige beslutninger ved at sakene blir godt forberedt. Når partene blir informert om reglene og får anledning til å uttale seg, legges det til rette for en godt opplyst sak. Kravene til begrunnelse av vedtaket sikrer at de nødvendige forhold er vurdert av den som skal ta beslutningen, det bidrar til partenes forståelse av vedtaket og gjør det mulig å kontrollere i ettertid at beslutningen som ble tatt var riktig.

Forvaltningslovens bestemmelser bygger på en overordnet målsetning om at partene skal settes i stand til å ivareta sine interesser. I fvl § 25 første ledd om begrunnelse står det at parten skal settes "i stand til å forstå vedtaket". Å være i stand til å ivareta sine interesser, innebærer å kunne foreta informerte valg i saker som angår dem.

Disse hensyn anses viktige for tilsynsøkonomet og er med på å begrunne valgene av rettskrav som undersøkes. Det er viktig at saksforberedelsen og vedtakets utforming setter foresatte⁵ i stand til å forstå reglene og vedtakets innhold, slik at de for eksempel kan foreta et informert valg om å kreve deltakelse eller ikke.

Krav før vedtak fattes

Skolens veiledningsplikt fremgår av forvaltningsloven § 11. Veiledningsplikten vil i de fleste tilfeller være ivaretatt når skolen distribuerer Udirs informasjonsbrosjyre om nasjonale prøver. Brosjyren har informasjon om fritaksreglene og adgangen til å kreve deltakelse. Regelen om at elev/foresatt har siste ordet med hensyn til å kreve at eleven skal delta, er en regel av sentral betydning for partenes mulighet til å ivareta sine interesser. Dersom elev/foresatt får informasjon om dette før vedtak fattes, og gir uttrykk for at man vil benytte seg av retten, vil det ikke være behov for å fatte vedtak. Når det gjelder foresatte til elever som skolen vurderer å fritta, må skolen av eget tiltak foreta en vurdering av de foresattes behov for veiledning, jf. fvl § 11 andre ledd. Denne vurderingen er konkret for de enkelte foresatte og således lite egnet for kontroll i dette skriftlige tilsynet. Tilsynet begrenser seg derfor til å kontrollere om skolen har gitt foresatte til fritatte elever informasjon om retten til å kreve deltakelse før vedtak ble fattet. Det må være tilstrekkelig til å oppfylle lovkravet i denne sammenheng at tilsynsobjektet gir uttrykk for at foresatte, før vedtak ble fattet, har fått informasjon om vetoretten og kan gjøre rede for hvordan. Se kontrollpunkt 3.

Parter skal videre ha anledning til å uttale seg før vedtak fattes, jf. fvl § 16. Det kan være aktuelt med unntak fra hovedregelen om skriftlig forhåndsvarsel i forbindelse med saker om fritak fra nasjonale prøver. Det vises i denne forbindelse til at skolen kjennetegnes av jevn muntlig kontakt mellom foresatte og skolen gjennom skoleåret. Foresatte kan dermed

⁵ Tilsynet avgrenses mot krav til prosess overfor den mindreårige.

ved søknad eller på annen måte ha uttalt seg i saken, jf. fvl § 16 første ledd. Denne vurderingen er konkret for de enkelte foresatte og således lite egnet for kontroll i dette skriftlige tilsynet. Tilsynet vil derfor begrense seg til å undersøke om foresatte på en eller annen måte har hatt anledning til å uttale seg før avgjørelsen om fritak ble tatt. Det må være tilstrekkelig til å oppfylle lovkravet i denne sammenheng at skolen gir uttrykk for at foresatte har fått anledning til å uttale seg og kan gjøre rede for hvordan. Se kontrollpunkt 4.

Plikten til utredning av saken i fvl § 17 innebærer at rektor må ha sørget for at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak om fritak fattes. Utredningsplikten anses lite egnet for kontroll i dette tilsynet.

Krav til når vedtak må være fattet

Vedtak om fritak skal være fattet før prøven avholdes. Det er forvaltningsloven § 11a som regulerer saksbehandlingstid for enkeltvedtak om fritak, og kravet er "uten ugrunnet opphold". Dette kravet er vanskelig både å konkretisere og generalisere, og således vanskelig å føre kontroll med. For å kunne konkludere, må en se på om det er forståelige grunner til at vedtak er fattet sent i den konkrete sak. Tilsynet har på denne bakgrunn ingen spesifikke kontrollpunkter knyttet til saksbehandlingstid.

Krav til avgjørelsens form og innhold

Enkeltvedtak skal gjøres skriftlig, jf. fvl § 23. Fritaksvedtak er aktuelle for et begrenset antall elever i et begrenset og forutsigbart tidsrom, og det kan ikke anses særlig byrdefullt for forvaltningsorganet å fatte skriftlige vedtak. Unntak fra skriftlighetskravet er ikke aktuelt etter Fylkesmannens vurdering. Tilsynet fører derfor kontroll med at enkeltvedtak om fritak gjøres skriftlig. Se kontrollpunkt 5.

Etter fvl § 24 skal enkeltvedtak inneholde en begrunnelse. Det finnes unntaksadgang fra hovedregelen om samtidig begrunnelse, men dette er ikke aktuelt for vedtak om fritak fra nasjonale prøver.

Krav til hva begrunnelsen skal inneholde fremgår av fvl § 25;

1. Vedtaket skal vise til de regler vedtaket bygger på og gjengi regel eller problemstilling i nødvendig grad for at parten skal forstå vedtaket.
2. Videre skal vedtaket angi de fakta vedtaket bygger på, det vil si fakta som er avgjørende for å vurdere om vilkårene er oppfylt og om fritak skal gis. Dersom fakta som legges til grunn fremgår av et annet dokument i saken, skal dette vedlegges vedtaket.

Tilsynet omfatter kontroll med at begrunnelsen inneholder henvisning til rett regel, se kontrollpunkt 6. Kontrollpunkt 8 kontrollerer angivelse av avgjørende fakta.

Prinsippet om god forvaltningsskikk innebærer;

1. Krav om at vedtaket er tilstrekkelig klart og tydelig med hensyn til hva det tar stilling til og går ut på. Nødvendige vilkår skal være vurdert.
2. Krav om at det er foretatt en individuell vurdering. Enkeltpersonen har krav på en vurdering av *sin* sak.

Vedtaket må vise hvorfor resultatet blir nettopp slik i denne saken (individuell vurdering). Det er ikke noe i veien for å benytte seg av et utvalg av standardformuleringer, så lenge de formuleringer som velges i den konkrete sak er beskrivende og gir mening i den konkrete sak.

Tilsynet omfatter kontroll med om vedtakene om fritak tilfredsstillende krav til klarhet og individuell vurdering, se kontrollpunkt 9 og 10.

Forvaltningsloven har ikke uttrykkelige regler som avklarer spørsmålet om flere avgjørelser/vedtak kan behandles i samme skriftlige dokument. Den rådende rettsoppfatning på dette er imidlertid at samme skriftlige dokument kan inneholde flere avgjørelser/enkeltvedtak. Taushetspliktreglene kan innebære at en må skille vedtak som gjelder forskjellige personer, slik at man ikke røper taushetsbelagte opplysninger til utenforstående. Derfor er hovedregelen at man skal fatte et vedtak per person. Det er etter dette ingenting i veien for at fritak fra flere forskjellige prøver for en person kan gjøres i ett og samme skriftlige dokument. Kravet til klarhet, jf. avsnittet over, innebærer imidlertid at det må komme klart frem hvilke prøver det fritas fra. Kravet til klarhet, individuell vurdering og begrunnelse med avgjørende fakta, innebærer dessuten at det må fremgå tilstrekkelig klart at vilkårene for fritak er vurdert for hver enkelt prøve. Se kontrollpunkt 8, 9 og 10.

Adgangen for elev/foresatte til å kreve deltakelse i nasjonale prøver i forskriften § 2-4 er en særregel som er av vesentlig betydning for partens adgang til å ivareta sine interesser i saken. Det vil være klart misvisende for den som leser et vedtak om fritak dersom det bare informeres om adgangen til å klage⁶ og ikke adgangen til å kreve deltakelse. Det vises i denne forbindelse til veiledningsplikten i fvl § 11, sammenholdt med fvl § 25 første ledd. Det må derfor kunne oppstilles som et rettskrav at fritaksvedtaket opplyser om adgangen til å kreve deltakelse. Se kontrollpunkt 11.

Kontrollpunkt 11 og 3 omhandler skolens plikt til å informere om retten til å kreve deltakelse. Spørsmålene gjelder imidlertid ulike tidspunkter. Spørsmål 3 gjelder forut for et eventuelt vedtak om fritak. Mens spørsmål 11 gjelder i selve vedtaksteksten. Poenget er at man kan kreve deltakelse før et vedtak fattes, slik at det ikke er nødvendig å fatte noe vedtak om fritak, men man kan også kreve deltakelse etter at vedtak er fattet.

Oppsummering - kontrollpunkter i tilsynet

⁶ Tilsynet omfatter bare kontroll med vedtak som går ut på fritak, ikke vedtak som går ut på avslag på anmodning om fritak. Det kan reises spørsmål om klagerett på vedtak om fritak har noen selvstendig betydning ved siden av retten til å kreve deltakelse. Tilsynet kontrollerer derfor ikke om fritaksvedtakene har informasjon om klageadgang.

På bakgrunn av den foregående redegjørelsen føres det i tilsynet kontroll med skoleeiers ansvar for at skolen oppfyller rettskravene/kontrollpunktene 1-14 nedenfor, jf. også vedlegg II med oppsummering av tilsynsresultatene for skolene.

Påmelding

1. Skolen melder opp alle elevene på det aktuelle trinn i PAS

Fritak

2. Skolen registrerer riktig antall som fritatt i PAS
3. Skolen informerer foresatte om retten til å kreve deltakelse før fritaksvedtak fattes
4. Skolen gir foresatte anledning til å uttale seg om saken før fritaksvedtak fattes
5. Skolen fatter skriftlige enkeltvedtak om fritak
6. Vedtakene viser til rett hjemmel (forskrift til oppll § 2-4)
7. Skolen fritar bare elever som har et gjeldende vedtak om spesialundervisning etter oppll kap 5 eller særskilt språkopplæring etter § 2-8
8. Vedtaket viser til at eleven får spesialundervisning etter oppll kap 5 eller særskilt språkopplæring etter § 2-8
9. Vedtaket viser en individuell vurdering av at det er klart at prøven(e) ikke vil ha mye å si for opplæringa til eleven. Det skal være foretatt en vurdering for hver enkelt prøve.
10. Vedtaket er tilstrekkelig klart med hensyn til hvilken/hvilke prøver det fritas fra
11. Vedtaket inneholder informasjon om retten til å kreve deltakelse

Fravær

12. Skolen registrerer riktig antall som ikke deltatt i PAS
13. Skolen gir fraværende på prøvedagen anledning til å ta prøven igjen

Resultatregistrering

14. Skolen registrerer resultatene i lesing for alle som ikke er fritatt eller fraværende

15. r resultatene i lesing for alle som ikke er fritatt eller fraværende