

Høring- forslag til endringer i kapittel om klage på vurdering

Uttalelse - Norsk Lektorlag

Status	Innsendt til Utdanningsdirektoratet Innsendt og bekreftet av instansen via: wbr@norsklektorlag.no
Innsendt av	Wenche Bakkebråten Rasen
Innsenders e-post:	wbr@norsklektorlag.no
Innsendt dato	31.08.2020
Hvilken organisasjon?:	Norsk Lektorlag Organisasjon (Privat)
Stilling	Spesialrådgiver

✓ Jeg bekrefter at denne uttalelsen er på vegne av hele oppgitte organisasjon.

Høring- endringer i forskrift til opplæringsloven kap. 5 om klage på vurdering

Avsender: Avdeling for opplæringsloven

1. INNLEDNING

Utdanningsdirektoratet sender med dette på høring forslag til en rekke endringer i forskrift til opplæringsloven (forskriften) og forskrift til friskoleloven kapittel 5 om klage på vurdering.

Fristen for å uttale seg er **31.08.2020**. Våre høringer er åpne for alle, og de som ønsker det kan uttale seg.

Oppsummert foreslås det:

- endringer i strukturen i kapittelet
- felles utforming av bestemmelsene om klage på standpunktkarakterer
- at skolen kan omgjøre sitt eget vedtak til gunst for klager ved alle klager på standpunktkarakterer
- at fylkesmannen skal være klageinstans for klage på standpunktkarakterer og lokalt gitt eksamen i videregående
- en egen bestemmelse om klage på enkeltvedtak om å ikke fastsette standpunktkarakter (IV) i et fag
- avgrensning av hva klageinstansen kan vurdere ved klage på standpunktkarakter i orden eller oppførsel
- rett til begrunnelse for karakteren på fag-, svenne- og kompetanseprøver
- klagerett for kandidater som har fått karakteren bestått på fag-, svenne- og kompetanseprøver
- felles klageinstans for klager på fag-, svenne- og kompetanseprøver
- at klagenemnda ikke skal kunne oppheve prøven dersom saken ikke er godt nok opplyst
- avgrensning av hva klageinstansen kan vurdere ved klage på realkompetansevurderinger
- at klage på muntlig-praktisk og praktisk eksamen følger reglene for muntlig eksamen
- å ta bort rett til begrunnelse ved klage på skriftlig eksamen

I tillegg foreslås det å tydeliggjøre:

- forholdet mellom forvaltningsloven og forskriftens regler om klage
- informasjonsplikten ved klage på sluttvurderinger
- klageinstansens oppgave
- hva som skal med i begrunnelse fra rektor ved klager på standpunktkarakter
- skolens saksbehandling dersom vedtaket om standpunktkarakter oppheves

- at det er frivillig å gå opp til ny eksamen dersom eksamen bli annullert pga. formelle/ikke-faglige feil

2. BAKGRUNN

I og med at forslag til endringer i reglene om vurdering (i forskriften kap. 3, kap. 4 og forskrift til friskoleloven kap. 3) nå er på [høring](#) (frist 21.04), er det naturlig å se reglene om klage på vurdering i sammenheng med dette og vurdere endringer. Flere av forslagene er ment å bidra til å klargjøre reglene om klage, samt fjerne tidstyver i klagebehandlingen. Vi viser til paragrafene slik de foreslås utformet i denne høringen.

Selv om det ikke tidligere har stått eksplisitt i kap. 5, er det klart at forslag til endringer også vil gjelde voksne deltakere. I tillegg vil privatister, lærlinger, lære kandidater, praksiskandidater, kandidater for fagbrev på jobb og praksisbrevkandidater kunne omfattes. Disse nevnes eksplisitt i forslag til bestemmelser, men ikke i dette høringsnotatet.

3. GJELDENDE RETT

Klage på vurdering er regulert i forskriften kapittel 5. Paragraf 5-1 til 5-8 er generelle bestemmelser om klage, herunder hvem som har klagerett, klagefrister, formkrav og rett til begrunnelse. I forskriften § 5-1 er det fastsatt at det er sluttvurderinger det kan klages på. Sluttvurderinger er standpunktkarakterer, eksamenskarakterer, karakterer til fag-, svenne- og kompetanseprøver og realkompetansevurdering.

De nærmere reglene om klage på ulike sluttvurderinger står i forskriften §§ 5-9 til 5-15.

Det er fastsatt i forskrift til forvaltningsloven § 32 at det er spesialreglene i forskriften kapittel 5, og ikke bestemmelsene om klage i forvaltningsloven, som gjelder for sluttvurderinger i grunnskole og videregående opplæring. De alminnelige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven vil ellers gjelde for klager som behandles etter forskriften kapittel 5.

Tilsvarende bestemmelser for klager på standpunktkarakterer og eksamenskarakterer er gitt i forskrift til friskoleloven kapittel 5.



4. GENERELLE BESTEMMELSER OM KLAGE

4.1. FORVALTNINGSLOVEN OG NY STRUKTUR I KAPITLET

4.1.1. GJELDENDE RETT

I dagens bestemmelser i kapittel 5 fremgår det ikke klart hva som følger av forvaltningsloven, og hva som følger av særreglene om klage i forskriften.

4.1.2. VÅR VURDERING

Vi mener det er behov for å rydde både i struktur og innhold i de generelle bestemmelsene om klage. Spørsmål fra sektor har vist at det er behov for å tydeliggjøre forholdet mellom klagebestemmelsene i forskriften kapittel 5 og forvaltningsloven. Vi mener det bør fastsettes en

egen bestemmelse innledningsvis i forskriften som viser til hvilke bestemmelser i forvaltningsloven som gjelder.

Når det gjelder endringer i strukturen, mener vi at kapitlet bør deles i to deler, en del for de generelle bestemmelsene om klage og en del om de ulike formene for klage på sluttvurderinger.

Etter vår vurdering bør bestemmelsene i kapitlet utformes så likt som mulig bestemmelsene i forvaltningsloven. Dette vil også gjøre det lettere å sette seg inn i bestemmelsene for de som allerede kjenner forvaltningsloven. Vi mener derfor det bør være egne bestemmelser om klagefrist og klagens form, innhold og adressat, på samme måte som i forvaltningsloven.

4.1.3. VÅRT FORSLAG

Vi foreslår å fastsette en egen bestemmelse innledningsvis i forskriften (ny § 5-1) som viser hvilke bestemmelser i forvaltningsloven som gjelder. Vi foreslår å dele kapitlet i to deler; en om generelle bestemmelser og en om klage på sluttvurderinger.

? Bør det være en egen bestemmelse som viser når forvaltningsloven gjelder og ikke gjelder?

Ja

Norsk Lektorlag støtter endringer som kan bidra til bedre regelverksforståelse og -etterlevelse. Vi støtter forslaget om en bestemmelse innledningsvis i forskriften som sier noe om forholdet til forvaltningsloven. Selv om det kan leses ut ifra forskrift til forvaltningsloven, blir det enklere og mer brukervennlig at det kommer frem av vurderingsforskriften.

? Bør det gjøres endringer i strukturen i kapitlet?

Ja

Vi støtter forslag til å gjøre endringer i strukturen for å gjøre forskriften mer brukervennlig.

4.2. RETT TIL BEGRUNNELSE

4.2.1. GJELDENDE RETT

Selv om en sluttvurdering er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, gjelder ikke kravet til begrunnelse i forvaltningsloven § 24 flg. Det er fastsatt i forskrift til forvaltningsloven § 20 at «ved bedømmelse av prøve, eksamen eller andre prestasjoner ved skole eller annen undervisningsinstitusjon eller ved særlige prøveorgan kan begrunnelse bare kreves etter de særskilte forskrifter som er eller blir fastsatt».

Det er fastsatt i gjeldende § 5-7 i forskriften at den som har klagerett kan kreve begrunnelse for noen nærmere angitte sluttvurderinger. Dette gjelder ved muntlig eksamen, praktisk eksamen og standpunkt karakterer i fag og i orden og i oppførsel. Det kan i dag ikke kreves begrunnelse ved skriftlig eksamen.

Karakterer på fag-, svenne-, og kompetanseprøver nevnes ikke eksplisitt i § 5-7. Det innebærer at man heller ikke kan kreve begrunnelse for disse.

4.2.2. VÅR VURDERING

Det er viktig med en begrunnelse for karakteren når man skal bestemme om man vil klage eller ikke, slik at man vet hvorfor den aktuelle karakteren ble gitt. Det vil føre til læring, økt rettsikkerhet og trygghet for eleven. At sluttvurderinger er enkeltvedtak som det er knyttet en klagerett til, tilsier at det som hovedregel bør kunne kreves en skriftlig begrunnelse.

Vi mener at det har så store konsekvenser for den enkelte at det må være gode grunner til at vedkommende ikke kan få en begrunnelse for karakteren som er satt. Vi mener derfor at også de som har fått karakter til en fag-, svenne- eller kompetanseprøve, bør kunne kreve en begrunnelse for karakteren som er satt. At det er en ekstern prøvenemnd som vurderer prøven, kan tale i retning av at disse kandidatene allerede har en viss rettssikkerhet. En skriftliggjøring av prøvenemndas arbeid vil i utgangspunktet øke denne rettssikkerheten. Økt krav til skriftliggjøring vil imidlertid kunne bety økt belastning på prøvenemndene. Dette kan innebære en fare for at det blir vanskeligere å rekruttere til nemndene, og at tiden fra oppmelding til gjennomført prøve kan bli lengre.

Skriftlig eksamen har to eksterne sensorer som ivaretar rettssikkerheten til kandidatene. I motsetning til ved muntlig eksamen og fag- eller svenneprøve, kan en skriftlig besvarelse i sin helhet vurderes av andre i en klagesak uten videre begrunnelse eller dokumentasjon. Kandidatene har også rett til å gjøre seg kjent med sitt eget svar etter fastsettelse av karakter. I tillegg er det svært begrenset tid til sensur, og ikke tid nok til å gi en slik begrunnelse. Vi foreslår derfor å videreføre at det ikke kan kreves begrunnelse ved skriftlig eksamen.

Det følger av forskriften § 4-13 at realkompetansevurderingen skal være godkjent eller ikke godkjent, og at vurderingen skal vise at realkompetansen er likeverdig eller ikke. Vi har foreslått det inn i ny § 4-4 at godkjent eller ikke godkjent er et karakteruttrykk. Vi foreslår derfor at det tas inn i forskriften § 5-4 at man skal få begrunnelse også for om realkompetansevurderingen er godkjent eller ikke. Vi ser ikke på dette som en realitetsendring.

Vi foreslår at det står eksplisitt i bestemmelsen når man kan kreve skriftlig og muntlig begrunnelse. Skriftlig begrunnelse gjelder for standpunktkarakterer i fag, enkeltvedtak om å ikke gi standpunktkarakter i fag (IV), standpunktkarakter i orden og i oppførsel, karakterer til fag-, svenne-, kompetanse- eller praksisbrevprøve, og resultatet av realkompetansevurderingen. Muntlig begrunnelse gjelder for eksamener som ikke bare er skriftlige.

4.2.3. VÅRT FORSLAG

Vi foreslår at det tas inn en ny bestemmelse om retten til begrunnelse i § 5-4 i forskriften. Vi foreslår å videreføre dagens regler om begrunnelse for standpunktkarakterer, muntlig eksamen, muntlig-praktisk eksamen og praktisk eksamen. Vi foreslår at elev eller lærling kan kreve begrunnelse for karakteren ved fag-, svenne- og kompetanseprøver. Dette er nytt. Vi ønsker å spesifisere i forskriften når man kan kreve skriftlig og muntlig begrunnelse.

? Bør det være rett til å kreve begrunnelse ved fag-, svenne-, og kompetanseprøver?

Ja

Det fremgår eksplisitt i forskriften i dag at klager ikke kan be om begrunnelse for karakter til skriftlig eksamen. Samtidig legges det til grunn av direktoratet at fordi fag-, svenne-, og kompetanseprøver ikke nevnes i forskriften, kan man heller ikke kreve begrunnelse for disse. Vi foreslår at forskriften spesifikt nevner alle de man kan kreve begrunnelse for, og utelate de man ikke kan kreve begrunnelse for. Dette vil gi bedre brukervennlighet.

? **Bør dagens regler om begrunnelse videreføres for de øvrige sluttvurderingene?**

Ja

Ingen kommentar fra instansen

? **Bør det komme frem av bestemmelsen om begrunnelsen skal gis skriftlig eller muntlig?**

Ja

Ingen kommentar fra instansen

4.3. INFORMASJONSPLIKT VED KLAGE PÅ SLUTTVALDERINGER

4.3.1. GJELDENE RETT

Det står en generell henvisning til saksgangen ved klage i forskriften § 5-4. Der står det bl.a. at de som har klagerett, skal få informasjon om muligheten til å klage, klagefrist og hva klagen skal inneholde.

4.3.2. VÅR VALDERING

Den som klager på sluttvurderinger, kan i en del tilfeller ha feil oppfatning av hva som kan bli resultatet av klagebehandlingen. Dette er særlig tydelig ved klager på muntlig eksamen og standpunktkarakterer i fag, der et medhold i klagen ikke nødvendigvis gir bedre karakter. Det er derfor viktig at skolen gir informasjon om de ulike klageordningene, slik at den det gjelder skjønner hva det å klage betyr og hva som kan bli resultatet av klagen.

4.3.3. VÅRT FORSLAG

Vi foreslår at informasjonsplikten om klage på sluttvurderinger videreføres, og at den tas inn i ny § 5-2 tredje ledd i forskriften. Det er nytt at det står eksplisitt at den som har klagerett skal få informasjon om hva han eller hun kan klage på ved ulike sluttvurderinger, og hva som kan bli resultatet av klagebehandlingen.

? Bør det tydeliggjøres at de som har klagerett, også skal få informasjon om hva de kan klage på, og hva som kan bli resultatet av klagebehandlingen?

Ja

Dette kan også bidra til å forhindre "unødvendige" klager.

4.4. KRAV TIL BEGRUNNELSE VED KLAGEINSTANSENS VEDTAK

4.4.1. GJELDENE RETT

Paragraf 5-3 gjelder avgjørelsen i klagesaken. Der er det presisert i første ledd at klageinstansens vedtak skal «grunngivast».

4.4.2. VÅR VURDERING

Hva som ligger i kravet om at klageinstansens vedtak skal «grunngivast» har blitt tolket ulikt, noe som har ført til ulik praksis. Direktoratet mener at begrunnelsen er viktig både for å ivareta klagers rettssikkerhet, for at klager skal forstå avgjørelsen og for tilliten til forvaltningen. Vi foreslår at det tydeliggjøres hva som ligger i kravet til begrunnelse av enkeltvedtaket til klageinstansen, og at det fastsettes en egen bestemmelse hvor kravene til klageinstansens vedtak er samlet.

Vi mener kravene til klageinstansens begrunnelse bare bør gjelde vedtak der man har rett til å kreve begrunnelse ved første gangs behandling. Det følger av dagens § 5-7 tredje ledd at man ikke kan kreve begrunnelse for karakterer til skriftlig eksamen, noe som vi foreslår at videreføres i ny § 5-4 fjerde ledd. Vi foreslår derfor at det ikke lenger skal kunne kreves begrunnelse for klageinstansens vedtak ved skriftlig eksamen. Dette er et forslag til endring som vil gi en god sammenheng i loven, og vil kunne være ressursbesparende. På den annen side vil ikke kandidatene få svar på hvorfor de fikk en gitt karakter i klagebehandlingen.

Vi mener kravet til begrunnelse bør gjelde for skolens nye vedtak i de tilfellene hvor klageinstansen opphever skolens enkeltvedtak og sender saken tilbake til skolen for ny behandling. Det bør også gjelde der skolen selv velger å omgjøre sitt vedtak til gunst for klager.

4.4.3. VÅRT FORSLAG

Vi foreslår at det fastsettes en egen bestemmelse om krav til klageinstansens vedtak i ny § 5-6 i forskriften. Vi foreslår at det tydeliggjøres hva som ligger i kravene til klageinstansens begrunnelse. Vi foreslår også at kravet til skriftlig begrunnelse ikke gjelder avgjørelsen til klageinstansen på skriftlig eksamen. Dette er nytt.

? Bør kravene om begrunnelse av klageinstansens vedtak tydeliggjøres i en egen bestemmelse?

Ja

Hovedregelen i forvaltningsloven er at alle vedtak i klagesaker skal begrunnes. Poenget med dette er at en begrunnelse vil gi klager en forklaring og redegjørelse for hva vedtaket bygger på. Klager vil bedre forstå hvorfor klagen har fått et slikt utfall og dermed lettere akseptere resultatet som riktig og rettferdig.

❓ **Støtter dere at det ikke bør kreves begrunnelse for klageinstansens vedtak til skriftlig eksamen?**

Nei

Både elever, førstegangssensor, og elevens faglærer må få innsyn i begrunnelsen. Det er også en betydelig ulempe at sensor ikke får vite klageinstansens begrunnelse. Det vil være en fordel at sensor får vite hvorfor klagesensorene har satt kandidaten opp eller ned, og ikke kun få kjennskap til ny karakter. Slike begrunnelser vil være viktige tilbakemeldinger som kan bidra til å styrke vurderingsarbeidet og profesjonene.

5. GENERELT OM KLAGE PÅ STANDPUNKTKARAKTERER

5.1. FELLES UTFORMING

5.1.1. GJELDENE RETT

Bestemmelsen om klage på standpunktkarakter i fag står i forskriften § 5-12, mens bestemmelsen om klage på standpunktkarakter i orden og oppførsel står i forskriften § 5-13. Disse er ikke utformet på samme måte.

5.1.2. VÅR VURDERING

Vi mener enkeltvedtak om standpunktkarakter i fag, enkeltvedtak om standpunktkarakter i orden eller oppførsel og enkeltvedtak om å ikke sette standpunktkarakter i fag, har mange likhetstrekk og at de i så stor grad som mulig bør behandles likt. Vi mener derfor at bestemmelsene bør bygges opp på samme måte. Det blir da også tydeligere hva som ikke er likt.

5.1.3. VÅRT FORSLAG

Vi foreslår at bestemmelsene i forskriften § 5-7 om klage på standpunktkarakter i fag, § 5-8 om klage på å ikke gi standpunktkarakter og § 5-9 om klage på standpunktkarakter i orden og i oppførsel struktureres på samme måte.

Flere av forslagene som omtales under punkt 6 om klager på standpunktkarakterer i fag, gjelder derfor for alle bestemmelsene.

5.2. MULIGHET FOR SKOLEN TIL Å OMGJØRE STANDPUNKTKARAKTERER

5.2.1. GJELDENE RETT

Det er fastsatt i forskriften § 3-39 tredje ledd at standpunktkarakterer kun kan endres etter klage. I § 5-12 og § 5-13 legges det ikke opp til at skolen kan gjøre endringer i forkant av klagebehandlingen.

5.2.2. VÅR VURDERING

I dag er det bare føringsfeil skolen kan rette uten at klagen er behandlet av klageinstansen. Dette gjelder selv om skolen er enig i at vurderingen ikke er i tråd med regelverket. Et argument for et slikt system har vært at klageinstansen får en mulighet til å kontrollere skolens system og kvalitet på vurderingene.

At skolen som førsteinstans ikke kan omgjøre sitt eget vedtak ved klage, skiller seg fra normalmodellen både i forvaltningsloven og opplæringsloven. Ifølge forvaltningsloven skal førsteinstansen vurdere saken på nytt før klagen sendes til klageinstansen. Førsteinstansen kan omgjøre sitt eget enkeltvedtak til gunst for klager. Dette er blant annet begrunnet i effektivitetshensyn. I andre saker der skolen fatter vedtak, for eksempel i saker om spesialundervisning, skyss og skoleplassering, kan skolen omgjøre vedtaket.

I Utdanningsdirektoratets oppsummering av årsrapportene til fylkesmennene for 2016 står det: «Vi ser her at 43 prosent av klagen til fylkesmannen i grunnskolen gjelder standpunktkarakterer i fag. Fylkesmannen opphever i 75 prosent av disse sakene skolens vedtak og sender saken tilbake til skolen for ny behandling. Dette betyr at fylkesmannen i disse sakene konkluderer med at skolen ikke har fulgt gjeldende bestemmelser i forskrift til opplæringsloven for karakterfastsettelse.» Dersom skolen kan omgjøre sitt eget vedtak, vil det også føre til at klageinstansen får færre klagesaker, og slipper å behandle klager der skolen er enige i at de har gjort en feil. Dette er i dag en tidstyv. Vi mener at denne modellen bør gjelde både for standpunktkarakter i fag, i orden og oppførsel og enkeltvedtak om å ikke sette standpunktkarakter.

Vi mener derfor at bestemmelsen bør endres slik at skolen har mulighet til å omgjøre sitt eget enkeltvedtak til gunst for klager dersom de mener at vurderingen ikke ble gjort på rett grunnlag. Vi foreslår at det påpekes at disse avgjørelsene må begrunnes i tråd med ny § 5-6 i forskriften. Elevens rettssikkerhet er ivaretatt ved at de også kan klage på skolens nye enkeltvedtak.

5.2.3. VÅRT FORSLAG

Vi foreslår at det tydeliggjøres i ny § 5-7, ny § 5-8 og ny § 5-9 at skolen kan endre karakteren til gunst for eleven uten å sende saken til klageinstansen. Avgjørelsen skal begrunnes, jf. forslag til ny § 5-6.

? Bør skolen kunne omgjøre sitt vedtak til gunst for klager ved alle klager på standpunktkarakterer?

Nei

NL tror en slik bestemmelse kan føre til ulik praksis mellom skoler, og en svekkelse av elevenes rettssikkerhet. Når elevene vet at skoler tar ny vurdering, kan det også føre til en økning i antall klager.

Karaktergrunnlaget gjennom året må legges ved, og være en del av dokumentasjonen som sendes med klage. Vi får en del henvendelser fra medlemmer som opplever å bli satt under press av rektor når det gjelder karakterene til elevene. Vi frykter at flere vil oppleve et slikt press fra rektor om skolene gis mulighet til å omgjøre sitt vedtak til gunst for klager.

6. KLAGER PÅ STANDPUNKTKARAKTERER I FAG

6.1. KLAGEINSTANS

6.1.1. GJELDENE RETT

I dag er klageinstans for standpunktkarakterer i grunnskolen fylkesmannen, mens klageinstansen i videregående opplæring er fylkestinget eller den fylkestinget gir myndighet, jf. forskriften § 5-12 og § 5-13.

6.1.2. VÅR VURDERING

Vedlegg 1 til NOU 1995:18 om ny lovgivning om opplæring er et brev fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet til Kommunaldepartementet om klageregler på opplæringsområdet. Der står det at «Fylkeskommunene på sin side er organisasjoner med en størrelse, organisering og kompetanse som etter departementets vurderinger kan sikre ensartet, kompetent og saklig behandling av klager knyttet til den videregående opplæring. Det er bl.a. av denne grunn slik at klagebehandlingen i videregående opplæring som hovedregel foretas internt i fylkeskommunen.» Der står det også at «(s)elv om det er enkelte grunnleggende ulikheter som begrunner forskjeller mellom klagereglene for videregående opplæring og grunnskolen er det også visse likhetstrekk som kan sies å tale for eventuell samordning i klagereglene. Dette må tas med i vurderingen ved en samlet konkret gjennomgang av klagereglene slik at det f.eks. kan sikres en samordning av klageinstans der det er saklig grunn til dette.»

I NOU 2019: 23¹ foreslår Opplæringslovutvalget at reglene om klageinstans i forskrift til opplæringsloven bør gjennomgås. Utvalget mener at særregler om statlig klageinstans blant annet bør gjelde for enkeltvedtak både i grunnskolen og i videregående opplæring på områder der det er samme type rettighet, og foreslår at det innføres en egen hjemmel for departementet til å gi forskrift om hvem som skal være klageinstans for enkeltvedtak om vurdering.

I løpet av perioden 2010–2014 er det registrert en reduksjon i antall klager på standpunktkarakterer både i grunnskolen og i videregående opplæring. Det er også reduksjon i antall klager som er gitt medhold enten hos fylkesmennene eller hos fylkeskommunene.² Tilbakemeldinger, særlig fra fylkesmennene, kan tyde på bedre vurderingspraksis og økt fokus på vurdering.

Bakgrunnen for at departementet (fylkesmannen) er klageinstans ved noen enkeltvedtak i videregående opplæring er at det ved disse enkeltvedtakene har vært spesielt viktig å sikre en likeverdig rett til opplæring.³ Standpunktkarakterer har stor betydning for elevene, ikke minst i

forbindelse med opptak til høyere utdanning. Dette kan tale i retning av at fylkesmannen også bør være klageinstans ved standpunktkarakterer i videregående opplæring.

Fylkeskommunen er både skoleeier og klageinstans i videregående opplæring. En slik nærhet kan føre til at de får mindre tillit enn et organ utenfor fylkeskommunen. Behandling av klager på standpunktkarakter forutsetter heller ikke kunnskap om den enkelte skolen eller området som kunne tilsa at fylkeskommunene bør være klageinstans. Det kan også være en fordel med samme klageinstans i hele grunnopplæringen. På den annen side er det normalordningen i forvaltningsloven at fylkeskommunen (ved fylkestinget) og kommunen (ved kommunestyret) er klageinstans. Dette kommer av hensynet til det lokale selvstyret, og at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne, jf. kommuneloven § 2-2.

Gjennom klagebehandling vil fylkesmennene kunne få økt kunnskap om vurderingspraksis i videregående opplæring. Dette vil være en viktig informasjonskilde for å gi skoleeier støtte og veiledning. Det vil også være informasjon de kan bruke i sine risikovurderinger når de skal føre tilsyn. Når fylkeskommunene selv er klageinstans går fylkesmennene glipp av mye av denne informasjonen. Fylkesmannen er allerede klageinstans ved realkompetansevurdering i videregående opplæring.

Et argument mot at fylkesmennene skal være klageinstans kan være embetenes kapasitet. For å kunne behandle disse klagene er det nødvendig at embetene får økte ressurser. På den annen side vil det trolig komme færre klager dersom skolene får mulighet til å endre sitt eget vedtak, se punkt 5.2.

6.1.3. VÅRT FORSLAG

Vi foreslår at fylkesmannen også bør være klageinstans ved klage på standpunktkarakterer i videregående opplæring.

? Bør fylkesmannen overta som klageinstans for klage på standpunktkarakter i videregående opplæring?

Ja

Vi støtter forslaget om fylkesmannen som klageinstans ved klage på standpunktkarakter i videregående opplæring. Fylkeskommunen har som skoleeier egeninteresser i å få flest mulig elever til å gjennomføre videregående opplæring, og slike egeninteresser kan påvirke utfall i saken.

Vi forutsetter at klageinstans har erfaring fra og kunnskap om videregående skole.

6.2. KLAGEINSTANSENS OPPGAVE

6.2.1. GJELDENE RETT

Klageinstansen skal ved klager på standpunktkarakterer i fag «*vurdere omgjeldendeføresegneromkaraktersettingerfølgde*», jf. forskriften § 5-12 første ledd. Det innebærer om regelverket er fulgt ved selve fastsettingen av standpunktkarakteren. I dag viser dette primært til reglene om standpunktkarakter i § 3-18 og § 4-12.

6.2.2. VÅR VURDERING

Tilbakemeldinger kan tyde på at «gjeldende føresegner om karaktersetting» forstås ulikt. Direktoratet mener derfor det er behov for å tydeliggjøre at det klageinstansen skal se på, er om reglene er fulgt ved selve fastsettingen av standpunktkarakteren. Vi mener at vurderingstemaet for klageinstansen må være om karakteren er satt i samsvar med reglene for fastsettelse av standpunkt i forskriften (ny § 3-15 og § 4-10). Denne presiseringen av hva klageinstansen skal se på, innebærer etter forslagene til endringer i kapittelet om vurdering (kap. 3) at det klageinstansen skal vurdere er

- om karakteren er satt på bakgrunn av en samlet vurdering av elevens kompetanse ved avslutningen av opplæringen av faget
- om karakteren er basert på kompetansemålene i læreplanen for faget sett i lys av teksten om faget
- at eleven har fått mulighet til å vise sin kompetanse på flere og varierte måter
- om eleven er gjort kjent med hva som er vektlagt i fastsettingen av standpunktkarakteren

Det er ikke klageinstansens oppgave å vurdere om den fastsatte standpunktkarakteren er rimelig. Den skjønnsmessige vurderingen av hvilken karakter elevens kompetanse tilsvarer, er det skolen som har ansvaret for.

Selv om kompetansen eleven har vist underveis i opplæringen er en del av vurderingen ved fastsettelse av standpunktkarakteren, innebærer ikke det at en standpunktkarakter kan oppheves fordi eleven ikke har fått den underveisvurderingen han eller hun har krav på. Klageretten gjelder sluttvurderinger.

6.2.3. VÅRT FORSLAG

Vi foreslår å presisere i forskriften § 5-7 at det kan klages på hvordan en standpunktkarakter er fastsatt, og om denne er satt i samsvar med reglene om standpunktkarakter i § 3-15 og 4-10.

? Bør det presiseres at det kan klages på om en standpunktkarakter er fastsatt i tråd med reglene i § 3-15 og § 4-10?

Ja

Ingen kommentar fra instansen

6.3. UTTALELSER FRA FAGLÆRER OG REKTOR

6.3.1. GJELDENE RETT

Kravene til begrunnelse/uttalelse fra faglærer og rektor i forbindelse med klager på standpunktkarakterer i fag er fastsatt i § 5-12 i forskriften. Der står det at det skal følge med en uttalelse fra faglærer om hvordan karakteren er fastsatt, og en uttalelse fra rektor om saksbehandlingen ved skolen.

6.3.2. VÅR VURDERING

Tilbakemeldinger til direktoratet tyder på at det er usikkerhet knyttet til hva som skal med i disse uttalelsene/begrunnelsene fra faglærer og rektor.

Vi mener det er behov for å tydeliggjøre hva som skal omtales i begrunnelsen fra faglærer. En slik tydeliggjøring vil også gjøre det enklere for rektor å kvalitetssikre faglærers begrunnelse og gi faglærer informasjon om hva som må med i begrunnelsen. Vi mener derfor at det bør tas inn i forskriften en opplisting av momenter som faglærer skal omtale i sin begrunnelse. Dette er i realiteten en presisering av kravene til fastsetting av standpunktkarakterer i forskriftens kap.3, altså om kompetansen er vurdert i forhold til kompetansemålene i læreplanen, om karakteren er satt på bakgrunn av en samlet vurdering og om eleven har fått mulighet til å vise kompetansen sin på flere og varierte måter. Hensikten er at det skal bli klarere for skolene hva som er deres oppgave i klagebehandlingen.

Vi mener også at det er behov for å presisere hva rektors uttalelse skal inneholde. Vi mener derfor at det bør tas inn en tilsvarende opplisting også her. Rektors uttalelse har sammenheng med skolens saksbehandling. Rektor skal kvalitetssikre begrunnelsen fra faglæreren og sikre at kravene i bestemmelsen er oppfylt. Han eller hun skal også vise til om elev har vært kjent med hva som har vært vektlagt i vurderingen av karakteren.

6.3.3. VÅRT FORSLAG

Vi foreslår at det tas inn i forskriften § 5-7 en opplisting av momenter som faglærer skal omtale i sin begrunnelse. Vi foreslår også at det tas inn en opplisting av momenter som rektor skal ha med i sin uttalelse. Dette er en utdyping av dagens regler.

? Bør det tydeliggjøres hva faglærer og rektor skal ha med i sin begrunnelse/uttalelse?

Ja

Slike opplysninger kan også bidra til å bevisstgjøre faglærer når standpunktkarakteren skal settes når man vet at det er gitt krav om hvordan karakteren skal begrunnes ved en evt. klage. Det kan også bidra til å "verne" faglærer mot press når forskriften stiller slike konkrete krav om hva som skal med i en begrunnelse/uttalelse.

6.4. SKOLENS SAKSBEHANDLING HVIS VEDTAKET OPPHEVES

6.4.1. GJELDENDE RETT

Det står i § 5-12 at dersom bestemmelser om karakterfastsettelse ikke er fulgt, skal saken sendes tilbake til skolen. Det står også at det skal gjennomføres en ny vurdering, og at rektor har ansvar for å sette endelig karakter.

6.4.2. VÅR VURDERING

Hvis standpunktkarakteren etter klageinstansens syn ikke er fastsatt i samsvar med bestemmelsene i forskriften, skal klageinstansen oppheve skolens vedtak. Klageinstansen skal ikke gå inn i den faglige vurderingen eller treffe en ny avgjørelse. Vi mener denne regelen bør opprettholdes, men at det bør presiseres at dersom saken sendes tilbake til skolen, så skal skolen behandle saken på nytt og fastsette en ny standpunktkarakter i tråd med regelverket.

Av hensyn til klagers rettssikkerhet og tilliten til klageinstituttet, bør skolen begrunne det nye vedtaket på samme måte som klageinstansen, jf. forslag til ny § 5-6 i forskriften. At dette tas inn i forskriften underbygges også av tilbakemeldinger fra noen fylkesmenn om at mange skoler endrer enkeltvedtak uten en faglig vurdering. Av samme grunn foreslår vi å forskriftsfeste at skolen skal sende kopi av sitt nye vedtak til både skoleeier og klageinstansen slik at disse kan følge opp saken om nødvendig.

6.4.3. VÅRT FORSLAG

Vi foreslår å videreføre reglene om skolens saksbehandling hvis vedtaket oppheves i ny § 5-7. Det er nytt at vi presiserer at ny vurdering skal gjennomføres og begrunnes. Vi foreslår også å forskriftsfeste at skolen skal sende kopi av sitt nye vedtak til skoleeier og klageinstans.

? Gjør forslaget til endringer det tydeligere hvordan saksbehandlingen skal skje ved ny behandling av skolen?

Ja

I tillegg må det tydeliggjøres hvem som kan gjøre en slik ny standpunktvurdering og hvordan det skal gjøres. Det vil være utfordrende for nye faglærere som ikke har det samme vurderingsgrunnlaget gjennom året som læreren som satte standpunktkarakteren i utgangspunktet. I det samlede grunnlaget må karakterer fra hele året inngå. Det er illusorisk at en i en klageprosess skal kunne tilrettelegge for nye prøvesituasjoner slik at en elev får vist kompetansen bredt og variert.

En ny, grundig prosess vil imidlertid være bra for elevenes rettssikkerhet, og en må sikre at den nye karakteren er riktig og velbegrunnet.

Dette må ikke gjøres av rektorer, som ofte er opptatt av gode gjennomsnitts-resultater og lite stryk, og som dermed ofte har sterkere incentiver til å sette kunstig høye karakterer.

? **Støtter dere at skolen skal sende kopi av sitt nye vedtak til skoleeier og klageinstans?**

Ja

Ingen kommentar fra instansen

7. KLAGER PÅ VEDTAK OM IKKE Å SETTE STANDPUNKTKARAKTER

7.1. GJELDENDE RETT

Det er etter forskriften § 5-12 mulig å klage der skolen har fattet et enkeltvedtak om ikke å sette standpunktkarakter (IV) i et fag, jf. forskriften § 3-18 siste ledd. Dette står i samme bestemmelse som klage på standpunktkarakter i fag.

7.2. VÅR VURDERING

En klage på standpunktkarakter og en klage på vedtak om ikke å sette standpunktkarakter innebærer ulike vurderinger og ulike konsekvenser. Vi mener derfor det vil være hensiktsmessig å plassere reglene for klage på vedtak om manglende standpunktkarakter (IV) i en egen bestemmelse.

Da kap. 5 ble fastsatt var det kun mulighet til ikke å sette standpunktkarakter dersom læreren ikke hadde tilstrekkelig vurderingsgrunnlag. I 2016 ble imidlertid fraværs grensen innført. Det innebærer at det er to ulike grunnlag som nå omfattes av dagens bestemmelse, uten at bestemmelsen er tilpasset til dette.

Klageinstansens oppgave i en klagesak der en elev ikke har fått standpunktkarakter vil være om skolens enkeltvedtak følger reglene i forskriften. Det er rektor som har ansvar for å fatte enkeltvedtak og gi varsel. Der grunnlaget er at fraværs grensen er oversteget, må klageinstansen se på oversikten over fravær og om fraværet som er dokumentert opp mot grensen som er gitt. Det er eleven og ikke skolen som skal skaffe til veie dokumentasjon. Så lenge vurderingen er i samsvar med reglene i kap. 3 skal klageinstansen ikke vurdere rektors bruk av skjønn for fravær mellom 10 og 15 prosent.

Dersom det ikke foreligger grunnlag for vurdering må klageinstansen se på om skolen/faglærer har vist til hvorfor informasjonen som foreligger ikke gir han eller hun grunnlag for vurdering, og om dette følger regelverket. Både eleven og læreren har ansvar for at læreren får et slikt tilstrekkelig vurderingsgrunnlag.

7.3. VÅRT FORSLAG

Vi foreslår en ny § 5-8 som kun gjelder klage på enkeltvedtak om ikke å fastsette standpunktkarakter i fag. Vi foreslår at det tydeliggjøres at det kan være to ulike grunnlag for dette i bestemmelsen.

? **Bør det fastsettes en egen bestemmelse om klage på enkeltvedtak om ikke å sette standpunktkarakter?**

Ja

Ingen kommentar fra instansen

? **Bør klageinstansens oppgave kun være å vurdere om enkeltvedtaket om ikke å sette standpunktkarakter følger regelverket?**

Ja

Ingen kommentar fra instansen

8. KLAGER PÅ STANDPUNKTKARAKTER I ORDEN OG I OPPFØRSEL

8.1. GJELDENDE RETT

Klagereglene i orden og oppførsel er fastsatt i forskriften § 5-13. Der står det at klageinstansen avgjør om klagen skal føre til at karakteren blir endret til gunst eller ugunst.

Det er ute på [høring](#) om reglene om karakterer i orden og oppførsel skal endres. Klagereglene vil forutsette at dagens regler ikke oppheves.

8.2. VÅR VURDERING

Det er en rekke fellestrekk mellom klager på standpunktkarakterer i fag og standpunktkarakterer i orden og oppførsel. I dag er det slik at klageinstansen ved klager på standpunktkarakter i fag kun skal vurdere om gjeldende bestemmelser om vurdering er fulgt, mens klageinstansen ved klager på standpunktkarakterer i orden eller oppførsel også skal vurdere om den fastsatte karakteren er rimelig og kan sette ny karakter. Vi mener at klageinstansen neppe vil kunne få et forsvarlig grunnlag for å gjøre en ny vurdering av elevens orden eller oppførsel og fastsette en ny standpunktkarakter. Vi mener dette bør overlates til skolen, slik det er for standpunktkarakterer i fag. Skolen har bedre forutsetninger for å gjennomføre undersøkelser som gir dem et forsvarlig grunnlag å sette standpunktkarakteren på.

Vi foreslår derfor at klageinstansens oppgave blir avgrenset til om standpunktkarakteren er fastsatt i samsvar med bestemmelsene i forskriften. Det klageinstansen kan vurdere er da om karakteren er satt etter ordensreglementet, og at reglene for fastsetting av karakterer for øvrig er fulgt. Dersom klageinstansen mener at reglene ikke er fulgt vil den, som for standpunktkarakterer i fag, oppheve skolens vedtak og sende saken tilbake til skolen for ny vurdering. Skolen skal da vurdere saken på nytt og fastsette en standpunktkarakter som begrunnes. Dette forslaget innebærer at det ikke kan klages på karakteren i seg selv, noe som vil redusere elevenes klagemuligheter ved klage på standpunktkarakterer i orden og i oppførsel. Klageinstansen vil heller ikke ha kompetanse til å endre karakteren.

For å gi klageinstansen et forsvarlig grunnlag å treffe vedtak på, mener vi at det er nødvendig å justere kravene til kontaktlærers og rektors uttalelse. Se nærmere om dette under punkt 6.3.

8.3. VÅRT FORSLAG

Vi foreslår å endre hva klageinstansen kan vurdere ved klager på standpunktkarakterer i orden eller oppførsel, slik at klageinstansen kun skal vurdere om reglene er fulgt og ikke sette ny karakter.

? **Bør klageinstansen bare vurdere om reglene er fulgt ved klager på standpunktkarakter i orden eller oppførsel?**

Ja

Ingen kommentar fra instansen

9. KLAGER PÅ EKSAMEN

9.1. KLAGER PÅ ULIKE EKSAMENSFORMER

9.1.1. GJELDENDE RETT

Klager på karakter til skriftlig eksamen både i grunnskolen og i videregående opplæring er regulert i forskriften § 5-9. Ved klage på karakterer på skriftlig eksamen kan alle sider av karakterfastsettelsen prøves. Nemnda vil sette en ny karakter dersom de mener karakteren er urimelig i forhold til eksamensprestasjonen. Forskriften § 5-10 regulerer klage på karakter ved muntlig eksamen i grunnskolen og i videregående opplæring. Ved muntlig eksamen kan kandidatene bare klage på formelle feil som har hatt noe å si for resultatet. Dersom klageinstansen er enig i at det er gjort formelle feil er resultatet at eksamen annulleres og klageren har rett til å gå opp til ny eksamen. Forskriften § 5-11 har regler om klage på resultat ved andre ikke-skriftlige eksamener i videregående opplæring. Disse klagene skal behandles etter reglene for muntlig eller skriftlig eksamen avhengig av hvilken dokumentasjon som foreligger.

9.1.2. VÅR VURDERING

For eksamener som verken er skriftlige eller muntlige, må det i dag vurderes konkret om klagebehandlingen skal følge reglene for skriftlig eksamen eller muntlig eksamen. Det avgjørende er om det foreligger dokumentasjon som gjør det mulig for klageinstansen å vurdere karaktersettingen. Denne reguleringen har sammenheng med at det i Reform 94 var mange ulike eksamensformer. Med Kunnskapsløftet har det blitt færre eksamensformer. I videregående opplæring er det i dag fire eksamensformer; skriftlig eksamen, muntlig eksamen, muntlig-praktisk eksamen og praktisk eksamen. Med så få eksamensformer kan man gi uttømmende regler om hvordan klager på de ulike eksamensformene skal behandles.

I forslag til ny bestemmelse om eksamensformer, har vi åpnet for andre kombinasjoner av eksamensformer, som skriftlig-muntlig. Eksamensformen skal imidlertid fastsettes i læreplanene. Per dags dato er det ikke foreslått andre enn de fire eksamensformene inn i læreplanene. Det er

imidlertid viktig at klagereglene også åpner for utvikling av ev. nye eksamensformer. Vi mener det bør være eksamensformen, og ikke dokumentasjonen, som avgjør hvordan klager behandles. Vi ønsker av hensyn til kandidatenes rettssikkerhet, forutsigbarhet og likebehandling å gjøre det klarere hvilke regler som gjelder for klager på eksamen.

9.1.2.1. Skriftlig eksamen

Vi mener ikke det er behov for store endringer i klageordningen ved skriftlig eksamen. Vi foreslår at det videreføres at kandidaten kan klage på karakteren og om denne er rimelig (den faglige vurderinga). Klagenemnda kan endre karakteren både til gunst og ugunst for klager.

9.1.2.2. Muntlig eksamen

Det kan kun klages på formelle feil ved muntlig eksamen. En utfordring ved muntlig eksamen er at kandidater som klager, ofte tror at de klager på karakteren. Ideelt sett burde det vært mulig å klage på karakteren, men det er vanskelig å bevise hva som har skjedd på muntlig eksamen. Det er vanskelig å bruke en logg fra sensorene for å se hvilken kompetanse eleven viste muntlig. En logg vil verken gi et fullstendig eller et objektivt bilde av hva som har skjedd under muntlig eksamen. Av personvern hensyn ser vi ikke på det som aktuelt å kreve at muntlig eksamen filmes. På bakgrunn av dette foreslår vi å beholde dagens ordning om at klageinstansen bare skal vurdere om det er gjort formelle feil⁴

9.1.2.3. Muntlig-praktisk eksamen

Muntlig-praktisk eksamen skal i dag vare inntil 45 minutter per kandidat. Det er ikke krav om at kandidaten produserer noe skriftlig som leveres inn. Muntlig-praktisk eksamen har tvert imot klare fellestrekk med muntlig eksamen, og det foreligger heller ikke her noen dokumentasjon som hjelper klageinstansen med å vurdere kandidatens kompetanse. Signaler direktoratet har fått, tyder på at praksis i dag er å behandle disse klagene etter bestemmelsen om muntlig eksamen. Vi foreslår derfor at det på muntlig-praktisk eksamen bare skal kunne klages på ikke-faglige feil ved gjennomføringen av eksamen. Vi foreslår ikke at det settes ytterligere krav til dokumentasjon fra sensorene enn i dag. Økt dokumentasjon vil kunne innebære økonomiske og administrative konsekvenser for skoleeier.

9.1.2.4. Praktisk eksamen

Praktisk eksamen kan vare i inntil fem timer. Praktisk eksamen skal ta utgangspunkt i eller være knyttet til en kompleks arbeidsoppgave. Hvor mye som skal være muntlig og om det skal være noe skriftlig, kan variere fra fag til fag. Også når det gjelder praktisk eksamen er det slik at det er opp til fylkeskommunen å avgjøre om det er tilstrekkelig med dokumentasjon til å behandle saken som skriftlig eksamen eller muntlig eksamen.

Direktoratet har vurdert om det bør forskriftsfestes at fylkeskommunene skal oppbevare prøvearbeid ved praktisk eksamen, som for fag- og svenneprøve i forskriften § 3-61. Vi mener at det ikke bør forskriftsfestes et slikt krav ettersom forskjeller i fylkeskommunenes praksis med oppbevaring kan føre til forskjellsbehandling mellom kandidatene. Dette prøvearbeidet er heller ikke alltid mulig å oppbevare. Vi mener at alle praktiske eksamener bør følge de samme klagereglene, uavhengig av om prøvearbeidet er oppbevart eller ikke. Vi foreslår derfor at klager på praktisk eksamen skal behandles på samme måte som muntlig eksamen. Det betyr at kandidaten ikke kan klage på sensorenes faglig vurdering, bare på ikke-faglige feil ved gjennomføringen.

9.1.2.5. Andre kombinasjoner

Forslag til nye forskriftsbestemmelser om vurdering åpner for andre kombinasjoner av eksamensformer, slik som f.eks. skriftlig-muntlig eksamen. Også en slik kombinasjon vil ha utfordringer ved at deler av eksamenen kan dokumenteres, mens andre deler ikke kan dokumenteres. Karakteren blir satt på bakgrunn av helheten, og vil ikke kunne deles opp. I utgangspunktet foreslår vi derfor at det legges opp til at klage på slike eksamener behandles på samme måte som muntlige eksamener.

9.1.3. VÅRT FORSLAG

Vi foreslår at skriftlige eksamener behandles som i dag. Vi foreslår en ny bestemmelse der det er tydelig at alle eksamensformer som ikke er bare er skriftlige, skal behandles likt. Det innebærer at det kun kan klages på ikke-faglige feil. Dette vil per i dag være muntlige eksamener, praktiske eksamener og kombinasjoner mellom skriftlige, muntlige og praktiske eksamener.

? Bør klagereglene for skriftlig eksamen og muntlig eksamen videreføres?

Ja

Ingen kommentar fra instansen

? Bør muntlig-praktisk eksamen følge reglene for muntlig eksamen?

Ja

Etter endt utprøvningsperiode må gjennomføring og klagebehandling gjennomgås, eksempelvis for skriftlig-muntlige eksamener.

Det er viktig at systemet bygges på tilliten til at to sensorer klarer å vurdere elevens kompetanse. Spesielt kan sammensatte eksamensformer gi utfordringer for klagebehandlingen, slik direktoratet blant annet beskriver for eksamensformer hvor deler er skriftlig, og kan dokumenteres, og deler er muntlig og ikke kan dokumenteres.

? Bør ev. kombinasjoner av eksamensformer også behandles som muntlige eksamener?

Ja

Ingen kommentar fra instansen

9.2. KLAGEINSTANS

9.2.1. GJELDENE RETT

I grunnskolen er klageinstansen for skriftlig eksamen en klagenemnd på tre medlemmer oppnevnt av fylkesmannen, jf. § 5-9. For muntlige eksamener i grunnskolen er fylkesmannen klageinstans.

Klageinstans ved sentralt gitt skriftlig eksamen med sentral sensur i videregående opplæring, er en klagenemnd oppnevnt av fylkesmannen, jf. forskriften § 5-9. Klageinstans ved lokalt gitt skriftlig eksamen i videregående opplæring er en klagenemnd oppnevnt av fylkeskommunen, jf. forskriften § 5-9. Ved muntlig eksamen i videregående opplæring er fylkestinget eller den fylkestinget gir myndighet klageinstans, jf. forskriften § 5-10. Andre eksamener følger prosedyren til enten skriftlig eller muntlig eksamen, avhengig av om det foreligger dokumentasjon som kan vurderes av en klagenemnd, jf. forskriften § 5-11.

9.2.2. VÅR VURDERING

Vi har sett på om fylkesmannen bør være klageinstans ved lokalt gitt eksamen i videregående opplæring. I dette legger vi både lokalt gitt skriftlig, muntlig-praktisk og praktisk-muntlig eksamen. Vi vurderer ikke endret klageinstans i grunnskolen.

Vi mener det er gode grunner for å foreslå at fylkesmannen tar over ansvaret for gjennomføringen av klagebehandlingen av de lokalt gitte eksamenene. I praksis vil dette si at en klagenemnd oppnevnt av fylkesmannen vil være klageinstans ved alle skriftlig eksamener, mens fylkesmannen vil være klageinstans for de andre eksamensformene. Fylkesmannen eller en klagenemnd oppnevnt av fylkesmannen vil da være klageinstans for alle eksamener i hele grunnopplæringen. Dette vil samordne klagebehandlingen, og i større grad føre til likebehandling. At eksamenene i større grad ses i sammenheng er i tråd med forslaget om felles bestemmelser for alle eksamener i kap. 3. Vi viser ellers til vurderingen under punkt 6.1, der vi foreslår at fylkesmannen skal være klageinstans ved standpunkt karakter i videregående opplæring.

9.2.3. VÅRT FORSLAG

Vi foreslår at fylkesmannen blir klageinstans for klager på alle lokalt gitte eksamener i videregående opplæring.

? Bør fylkesmannen overta som klageinstans for klager på lokalt gitte eksamener i videregående opplæring?

Ja

Vi støtter forslaget, og ser det i sammenheng med punkt 6.1.3.

For elevene er det også fordelaktig om alt blir samlet hos en klageinstans. Det gir mer oversikt og gjør det lettere å orientere seg i regelverket.

9.3. FORMELLE FEIL OG ANNULLERING

9.3.1. GJELDENDE RETT

Det følger av forskriften § 5-10 at det på muntlig eksamen bare kan klages på formelle feil som kan ha noe å si for resultatet. Dersom klageren får medhold i klagen, skal karakteren annulleres, og klageren får rett til å gå opp til ny eksamen.

9.3.2. VÅR VURDERING

Direktoratet har fått mange tilbakemeldinger om at begrepet formelle feil er uklart og åpner for ulike tolkninger. At begrepet oppfattes som uklart er et problem fordi det fører til ulik praksis. Ulik praksis vil svekke kandidatenes rettssikkerhet og redusere forutberegneligheten av avgjørelsen.

En formell feil er en feil ved gjennomføringen av eksamen som ikke er en del av den faglige vurderingen av kandidaten. Dette kan f.eks. være feil ved oppgavegivingen, eksamensavviklingen eller gjennomføringen av sensuren.

Begrepet formelle feil uttrykker ikke tydelig nok hvilke feil som rammes av bestemmelsen. Vi foreslår at begrepet endres til «ikkje-faglege feil ved gjennomføringa». «Ikkje-faglege feil» viser til alle feil ved gjennomføringen som ikke er knyttet til selve vurderingen av kandidatens kompetanse. Dette innebærer kun en begrepsendring, og ikke at det er en endring i hva man kan klage på ved muntlig eksamen.

I dag har elevene en rett, men ikke en plikt, til å gå opp til eksamen dersom eksamen annulleres. Det kan argumenteres for at det bør være en plikt til å ta ny eksamen, slik at alle eksamener kan påføres vitnemålet. Samtidig er formelle/ikke-faglige feil alltid utenfor elevens kontroll. Dette taler i retning av at feilen ikke skal gå utover kandidaten. Man vil heller ikke ha besvarelsen tilgjengelig for ny sensur.

Det har vært få klager på muntlig eksamen. Dette vil trolig øke når også andre eksamensformer omfattes. Det er imidlertid vanskelig å få medhold i en klage da feilen må kunne ha hatt noe å si for karakteren. Dersom det ikke er sannsynlig at feilen har virket inn, så er det heller ingen grunn til at eksamen skal annulleres. Dersom konsekvensen av medhold er at kandidaten har plikt til å ta en ny eksamen, vil enda færre klage. Dette vil kunne redusere kandidatenes rettssikkerhet.

Vi viser for øvrig til at andre forhold rundt eksamen som f.eks. feil i trekket, sykdom hos sensor, flom e.l. vil kunne føre til annullering av eksamen etter forskriften § 3-37. Her er det ikke et krav at feilen må ha innvirket på resultatet. Utdanningsdirektoratet kan likevel velge å gi dispensasjon fra kravene til vitnemål dersom hensynet til elevene tilsier det. En slik dispensasjon innebærer en valgfrihet til å gå opp til ny eksamen. Vi kan ikke se at det foreligger grunner til at det bør være et skille mellom behandlingen av saker som har ført til annullering.

Vi understreker at det er viktig at alle kandidatene blir informert om at en klage på ikke-faglige feil, uansett resultat, ikke vil føre til at karakteren kan endres.

9.3.3. VÅRT FORSLAG

Vi foreslår at «formelle feil» erstattes av «ikkje-faglege feil», og at det presiseres i forskriften at det ikke kan klages på den faglige vurderingen. Vi foreslår at det tydeliggjøres at kandidater som

får eksamen annullert, kan velge å gå opp til ny eksamen. Dette er ikke ment som realitetsendringer.

? Bør begrepet «formelle feil» endres til «ikkje-faglege feil» ved gjennomføringen?

Vet ikke

NL tror ikke denne begrepsendringen vil bli oppfattet som klargjørende. Vi foreslår i stedet: «Ved muntlig eksamen kan det ikke klages på den faglige vurderingen. Det kan kun klages på feil knyttet til gjennomføringen av eksamen.

? Bør det fortsatt være frivillig å gå opp til ny eksamen dersom eksamen annulleres?

Ikke angitt ja/nei

Ingen kommentar fra instansen

10. KLAGER PÅ FAG- OG SVENNEPRØVER M.M.

10.1. KLAGERETT

10.1.1. GJELDENE RETT

Kandidater som har vært oppe til fag-, svenne-, kompetanse- eller praksisbrevprøve og ikke har fått bestått, kan klage på både formelle feil og på prøvenemndas faglige vurdering, jf. forskriften § 5-14. Det er bare kandidater som har fått karakteren ikke bestått, som kan klage på prøvenemndas faglige vurdering. Det betyr at kandidater som fikk karakteren bestått, men som mener at kompetansen de har vist på prøven tilsvarte bestått meget godt, ikke kan klage.

10.1.2. VÅR VURDERING

Kandidater som har vært oppe til fag- eller svenneprøven, kan ikke klage på sensorenes faglige vurdering uavhengig av karakter, i motsetning til f.eks. ved skriftlig eksamen. Karakterene til fag- eller svenneprøven utgjør bl.a. grunnlaget for opptak til Y-veien⁵, og kan ha betydning for kandidatens senere karrieremuligheter. Hvilken karakter kandidaten fikk på fag- eller svenneprøven kan også få betydning både for jobb og lønn. Dette taler i retning av at bestemmelsen bør utvides. På den annen side kan det være utfordrende å vurdere det helhetlige arbeidet under prøven i etterkant. Dette må imidlertid også gjøres når man skal ta stilling til klager på prøver som ikke er bestått. Vi foreslår derfor at kandidater som har fått karakteren bestått, også kan klage på den faglige vurderingen, se forslag til ny § 5-12 første ledd. Dette vil føre til at det også må gjøres en endring i forskriften § 3-58 (nytt forslag § 3-53) om oppbevaring av prøvearbeid.

Medhold i en klage på formelle feil vil innebære at prøven annulleres, og at kandidaten må ta prøven på nytt. I motsetning til ved muntlig eksamen, vil ikke kandidatene kunne velge om de vil ta prøven på nytt. Dette henger bl.a. sammen med at fag- eller svenneprøven er den eneste

prøvingen av lærlingenes kompetanse etter læretiden, og at fag- og svennebrevet gir dokumentasjon på bestått fag- eller svenneprøve. I slike tilfeller er det viktig at fylkeskommunen og skolen på forhånd informerer elever og lærlinger om konsekvensene ved en klage på formelle feil.

10.1.3. VÅRT FORSLAG

Vi foreslår at kandidater skal kunne klage på bestått på fag-, svenne-, kompetanse- eller praksisbrevprøven. Forslaget innebærer at det også må gjøres en endring i forskriften § 3-58 (nytt forslag § 3-53) om oppbevaring av prøvearbeid.

? Bør de som har fått karakteren bestått til fag-, svenne-, kompetanse- eller praksisbrevprøven kunne klage?

Ikke angitt ja/nei

Ingen kommentar fra instansen

10.2. FELLES KLAGEINSTANS FOR KLAGER PÅ FAG-, SVENNE- OG KOMPETANSEPRØVER

10.2.1. GJELDENDE RETT

Det er i dag ulike klageinstanser for klager på formelle feil/andre ikke-faglige forhold og klager på den faglige vurderingen. Klageinstans for formelle feil er fylkeskommunen ved fylkestinget, eller den de delegerer til. Klageinstans for den faglige vurderingen er en klagenemnd oppnevnt av Utdanningsdirektoratet med hjemmel i opplæringsloven § 12-6. For kompetanseprøver og praksisbrevprøver står det imidlertid at den fylkeskommunen gir myndighet, skal være klageinstans.

10.2.2. VÅR VURDERING

Det er svært viktig at rettsikkerheten til en kandidat som har vært oppe til en fag-, svenne- eller kompetanseprøve, er så god som mulig, og at klagebehandlingen gjennomføres så fort som mulig og på en forsvarlig måte. I dag er det en utfordring med lang saksbehandlingstid. En av årsakene til dette er mangelfull dokumentasjon fra prøven.

Det er bare for fag-, svenne- og kompetanseprøvene at klagebehandlingen for den samme sluttvurderingen er delt mellom to ulike instanser. Klagen sendes til fylkeskommunen som har ansvaret for å sende klagen videre til rett instans. Dersom det er klaget på både formelle feil/ikke-faglige forhold og den faglige vurdering vil klagen først bli behandlet av fylkestinget. Den sendes bare videre til Utdanningsdirektoratet dersom den ikke tas til følge. Konsekvensen av dette er at saksbehandlingstiden kan bli svært lang før det foreligger et vedtak fra Utdanningsdirektorats klagenemnd. Dette er problematisk for kandidaten som ikke får avklart om hun eller han faktisk har oppnådd fag- eller svennebrev, eller ikke.

En annen utfordring er at det er ulike krav til dokumentasjon knyttet til behandling av klager på formelle feil og den faglige vurderingen i gjeldende forskrift. Dette bør samkjøres slik at det er et sett med krav til dokumentasjon som klageinstansen skal ha, uavhengig av hva det klages på.

Når det skal vurderes om det er feil knyttet til ikke-faglige forhold, skal det vurderes om det er feil i oppgavegivingen, selve prøveavviklingen eller i sensureringen, eller om regelverket er fulgt. De enkle eksemplene er inhabilitet hos et av prøvenemndsmedlemmene, at det er forstyrrelser underveis i prøven eller upassende oppførsel fra medlem av prøvenemnda. På den andre siden skal klagenemnda for den faglige vurderingen se på om karakteren som er satt er rimelig i forhold til kompetansen kandidaten viste på prøven. Dette innebærer blant annet å avgjøre om prøvenemnda har vektlagt utenforliggende forhold. Praksis har vist at det er en utfordring at ulike typer feil ofte glir i hverandre, og at det er vanskelig å skille mellom det som er faglig og ikke-faglig. Eksempler på dette er om oppgaven er i samsvar med læreplanen for faget på Vg3-nivå, og om alle de fire aspektene i prøven er tatt med i vurderingen.

Å ha en klagenemnd for begge typer klager vil gi en mer smidig og effektiv klageordning hvor kandidatens rettssikkerhet ivaretas bedre enn i gjeldende ordning. Det er også i tråd med forslaget om å endre klageinstans ved lokalt gitt eksamen og standpunkt karakter, at den felles klageinstansen er statlig. Vi mener derfor at klageinstansen for begge typer klager bør være en klagenemnd oppnevnt av Utdanningsdirektoratet. Samtidig er dette ikke i tråd med normalordningen i forvaltningsloven og hensynet til det kommunale selvstyret, se punkt 6.1. Dette kan tilsa at det bør være fylkeskommunen som er felles klageinstans.

I dag behandler ikke Utdanningsdirektoratet klager på kompetanseprøver eller praksisbrevprøver. Av likebehandlingshensyn mener vi at samlingen av klageinstans også bør gjelde kompetanseprøver og praksisbrevprøver.

10.2.3. VÅRT FORSLAG

Vi foreslår at ansvaret for klager på bakgrunn av formelle feil og den faglige vurderingen skal samles hos samme instans, og foreslår at dette skal ligge til klagenemnda oppnevnt av Utdanningsdirektoratet. Dette er nytt.

? Bør dagens ordning med to klageinstanser videreføres, eller bør det være én klageinstans?

Intet svaralternativ valgt

Ingen kommentar fra instansen

? Hvis det skal være én klageinstans, hvem bør være klageinstans?

Intet svaralternativ valgt

Ingen kommentar fra instansen

? Bør forslaget om en klageinstans ev. også gjelde for kompetanseprøver og praksisbrevprøver?

Ikke angitt ja/nei

10.3. DOKUMENTASJON OG RESULTAT AV KLAGEBEHANDLINGEN

10.3.1. GJELDENDE RETT

I forskriften § 5-14 er det fastsatt at klagenemnda kan oppheve prøven dersom de ikke har grunnlag for å avgjøre om den faglige vurderingen er riktig.

10.3.2. VÅR VURDERING

Manglende dokumentasjon kan gjøre det vanskelig å avgjøre om den karakteren som prøvenemnda har satt er rimelig eller ikke. Vi mener derfor at det er behov for å presisere hvilken dokumentasjon fylkeskommunen skal sørge for at klagenemnda får. Nærmere regler om dette er fastsatt i kap. 3 del VII. Dersom det kun blir én klageinstans, vil det påvirke hvilken dokumentasjon som skal sendes til direktoratet. Klageinstansen vil ha ansvar for at saken er forsvarlig opplyst etter forvaltningsloven § 17, og at det treffes enkeltvedtak.

Vi mener at oppheving av prøven ikke bør være resultatet av at saken ikke er opplyst godt nok. Her må klagenemnda be direktoratet om å innhente ytterligere dokumentasjon. Dersom det ikke er mulig å innhente tilstrekkelig dokumentasjon, så bør dette ikke føre til at vedtaket oppheves, og kandidaten henvises til ny prøve. Oppheving kan bare brukes i de tilfeller hvor klageinstansen har en underinstans som de kan sende saken tilbake til for ny behandling, som for eksempel ved klager på standpunkt karakter i fag. I forbindelse med en klage på fag- og svenneprøve kan klageinstansen bare komme til at de vil

- avvise klagen fordi vilkårene for å klage ikke er oppfylt
- annullere prøven fordi det er gjort ikke-faglige feil som har virket inn på resultatet
- stadfeste prøvenemndas karakter eller gi kandidaten medhold i at karakteren som er satt ikke er riktig.

10.3.3. VÅRT FORSLAG

Vi foreslår å tydeliggjøre hvilke alternativer klageinstansen har, og at oppheving av prøven ikke bør være blant disse.

? Er dere enige i at klagenemnda ikke kan oppheve prøven dersom saken ikke er godt nok opplyst?

Ikke angitt ja/nei

Ingen kommentar fra instansen

11. KLAGER PÅ REALKOMPETANSEVURDERING

11.1. GJELDENE RETT

Deltakere i grunnskoleopplæring og i videregående opplæring for voksne kan bli realkompetansevurdert, jf. opplæringsloven kap 4A, jf. forskriften § 4-13.

Realkompetansevurderingen kan klages på, og fylkesmannen er klageinstans, jf. forskriften § 4-13. Samtidig står det i forskriften § 5-15 at klagereglene i forvaltningsloven gjelder, og der er det ikke presisert at fylkesmannen skal være klageinstans. Det er heller ikke presisert nærmere hva man kan klage på.

11.2. VÅR VURDERING

Vi ser behov for å tydeliggjøre at fylkesmannen er klageinstans for realkompetansevurdering også i kap. 5, slik at det ikke er uklart hvem som er klageinstans.

Vi mener også at bestemmelsen om klage bør gi klarere føringer for hvordan klager på realkompetansevurdering skal behandles og hva det kan klages på. Det er i dag få klager på realkompetansevurdering. Tilbakemeldinger fra fylkesmennene tyder imidlertid på at det har kommet noen flere klager de siste årene. Vi mener at fylkesmannen kun unntaksvis vil ha tilstrekkelig grunnlag for å kunne gå inn i den faglige vurderingen ved klagebehandlingen, og det kan være vanskelig å innhente mer informasjon uten at det gjennomføres en ny realkompetansevurdering. Vi mener derfor at det klageinstansen bør kunne vurdere, er om kommunen eller fylkeskommunen har gjennomført vurderingen i samsvar med reglene i forskriften § 4-13 (ny § 4-6 og § 4-11).

For å få mest mulig lik praksis mener vi det er viktig å tydeliggjøre hva klageinstansen skal vurdere når de skal avgjøre om realkompetansevurderingen er i samsvar med regelverket. Klageinstansen må først vurdere om vurderingen er gjort opp mot kompetansemålene, og deretter om vurderingen viser at realkompetansen er likeverdig med denne kompetansen. Resultatet skal være enten godkjent eller ikke godkjent. Fag på Vg3 på yrkesfaglige utdanningsprogram kan ikke vurderes. I tillegg skal vurderingen skje på forsvarlig grunnlag og uten ugrunnet opphold.

Det er også behov for å stille krav til informasjon som kommunen eller fylkeskommunen skal utarbeide til klageinstansen, slik at denne har et forsvarlig grunnlag for å vurdere saken. Vi mener at dette bør tydeliggjøres i bestemmelsen om klage på realkompetansevurdering. Bestemmelsen bør ha samme struktur som de øvrige bestemmelsene om klage på sluttvurderinger.

11.3. VÅRT FORSLAG

Vi foreslår å tydeliggjøre og gi klarere føringer for klager på realkompetansevurdering. Vi foreslår en avgrensning av hva klageinstansen kan vurdere. Klageinstansen skal bare kunne vurdere om realkompetansevurderingen er i tråd med regelverket. Dette er nytt.

? Bør det bare kunne klages på om realkompetansevurderingen er i tråd med regelverket?

Ikke angitt ja/nei

Ingen kommentar fra instansen

12. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Forslaget er i stor grad en tydeliggjøring og presisering av gjeldende bestemmelser som ikke medfører store økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget i punkt 5.2 om at skolen skal kunne omgjøre sitt eget enkeltvedtak om standpunktkarakter kan effektivisere klagehandlingen av disse sakene, og vil trolig føre til redusert antall klager for klageinstansene.

Dersom fylkesmannen blir klageinstans i videregående opplæring (se punkt 6.1 og 9.2), vil dette kreve at embetene får økte ressurser. Tall fra 17 av 19 fylkeskommuner viser at de hadde totalt 2095 klager på standpunktkarakterer i 2014⁶⁷ Samtidig vil en slik endring innebære mindre utgifter for fylkeskommunene.

Ved at kandidatene kan klage på også bestått karakter ved fag-, svenne-, og kompetanseprøver (punkt 10.1) må vi regne med noen flere klager. Det vil også innebære at flere prøvearbeid enn i dag vil måtte oppbevares. Forslaget i punkt 10.2 om endring av klageinstans for formell/ikke-faglig feil ved fag-, svenne- og kompetanseprøver, vil kunne ha noen økonomiske og administrative konsekvenser for direktoratet med tanke på at et økt antall saker skal behandles i klagenemnd. Samtidig vil det kunne innebære mindre utgifter for fylkeskommunene.

? Ser dere andre økonomiske eller administrative konsekvenser av forslagene?

Ikke angitt ja/nei

Ingen kommentar fra instansen

? Har dere andre kommentarer til forslag til forskrift?

Ingen kommentar fra instansen

GENERELL KOMMENTAR

Ingen kommentar fra instansen

Med hilsen

Ylva Christiansen Sundt
seniorrådgiver

Cathrine Børnes
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

FOTNOTER

1. Kap. 51.4. NOU 2019:23 er på høring med høringsfrist 1. juli 2020.
2. Ibid kap. 51.4.3
3. Ot.prp. 46 (1997-1998) s.20
4. Se punkt 9.3 der vi foreslår at formelle feil erstattes med «ikkje-faglege feil».
5. Y-veien er opptak til enkelte høgskole og universitetsstudium med fagbrev, svennebrev eller yrkeskompetanse.
6. Utdanningsdirektoratet, rapport om utvikling i klager på standpunktkarakterer 2010-2015.
7. Ibid.