



Fylkesmannen i Vestland

TILSYNSRAPPORT - 2019

Skulen sin gjennomføring av nasjonale prøver – Gloppen kommune

Tilsynet er gjennomført av Fylkesmannen i Vestland

Dato: 08.04.2019

Innhald

Samandrag	3
1 Innleiing	4
2 Om tilsynet med Gloppen kommune	4
2.1 Tema og formål	4
2.2 Om gjennomføringa av tilsynet	5
3 Påmelding og gjennomføring av nasjonale prøver	5
3.1 Rettslege krav	5
4 Fylkesmannen sine undersøkingar	8
4.1 Påmelding	8
4.2 Fritak	8
4.3 Fråvær	9
5 Fylkesmannen sine vurderingar	9
5.1 Påmelding	9
5.2 Fritak	9
5.3 Fråvær	10
6 Fylkesmannen sin konklusjon	10
7 Kommunen sin frist for retting av regelverksbrot	10

Samandrag

Tema og formål

Tilsynet gjeld Gloppen kommune si gjennomføring av nasjonale prøver hausten 2018, jf. forskrift til opplæringslova § 2-4. Tema for tilsynet er:

1. Skulen si påmelding av elevane til prøvene.
2. Skulen sin fritakspraksis sett i relasjon til lovkrava.
3. Skulen sin praksis ved fråvær frå prøvene.

Tilsynet er avgrensa til å gjelde prøvene i lesing på 5. og 8. trinn.

Føremålet med tilsynet er å medverka til at prøvene vert gjennomførde etter føresetnadene, og at eventuelle fritak er i tråd med føringane i regelverket.

Eitt lovbrøt

Tilsynet har avdekka eitt regelbrøt.

Gjennomføring

Tilsynet er gjennomført som eit skriftleg tilsyn. Fylkesmannen fekk skriftleg dokumentasjon 22. januar 2019 og ettersendt dokument 29. januar 2019. Fylkesmannen har på bakgrunn av denne dokumentasjonen vurdert om kommunen oppfyller lovkrava knytt til tema for tilsynet.

Aktivitestar i tilsynet:

12.12.2018 Varsel om tilsyn der vi bad om innsending av dokumentasjon.

25.01.2019 Frist for innsending av dokumentasjon.

13.02.2019 Førebels tilsynsrapport.

13.03.2019 Frist for retting

08.04.2019 Endeleg rapport

08.05.2019 Frist for retting av regelbrøt

Deltakarar i tilsynet:

Fylkesmannen i Vestland v/ Ingunn Landro Sandset og Karstein Fardal

Gloppen kommune v/Kommunalsjef Per Arne Strand

1 Innleiing

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som offentleg skuleeigar, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd. Fylkesmannen sitt tilsyn på opplæringsområdet er tilsyn med det lovpålagde, jf. kommunelova § 60 b.

Fylkesmannen sitt tilsyn med offentlege skular er utøving av myndigheit og skjer i samsvar med reglane for dette i forvaltningsretten.

I dei tilfella der Fylkesmannen konkluderer med at eit rettslege krav ikkje er oppfylt, blir dette sett på som regelbrot, uavhengig av om det er opplæringslova eller forskrifter fastsett i medhald av denne lova som er brotne.

2 Om tilsynet med Gloppen kommune

Fylkesmannen opna 12. desember 2018 tilsyn med gjennomføring av nasjonale prøver i Gloppen kommune. Tilsynet er avgrensa til å gjelde prøvene i lesing på 5.trinn Breim skule og 8.trinn ved Gloppen ungdomsskule.

Kommunen og skulane er valde ut med utgangspunkt i risikovurderingar knytt til temaet. Det er nytta data frå det prøveadministrative systemet (PAS) og Grunnskulens informasjonssystem (GSI).

Det er kommunen som har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova blir etterlevde, jf. opplæringslova § 13-10 første ledd. Kommunen er derfor adressat for denne tilsynsrapporten.

2.1 Tema og formål

Tilsynet gjeld Gloppen kommune si gjennomføring av nasjonale prøver hausten 2018, jf. forskrift til opplæringslova § 2-4.

Tema for tilsynet er:

- Skulen si påmelding av elevane til prøvene.
- Skulen sin fritakspraksis sett i relasjon til lovkrava.
- Skulen sin praksis ved fråvær frå prøvene.

Følgjande av kommunen sine skular er omfatta av tilsynet:

- Breim skule
- Gloppen ungdomsskule

Formålet med tilsynet er primært å sikre at lovgivar si målsetjing om at flest mogeleg elevar skal delta i nasjonale prøver, blir gjennomført i praksis ute på skulane. Det blir ikkje gjort vurderingar på kommunane si oppfyljing av forvaltningslova i dette tilsynet.

2.2 Om gjennomføringa av tilsynet

Tilsynet er gjennomført som eit skriftleg tilsyn. Tilsyn med Gloppen kommune vart opna gjennom brev 12. desember 2018. Fylkesmannen har, med heimel i kommunelova § 60 c, kravd at Gloppen kommune legg fram dokumentasjon.

Fylkesmannen har lagt følgjande dokumentasjon til grunn i tilsynet:

1) vedtak knytt til fritak frå prøvene

- Enkeltvedtaka om fritak for kvar av skulane.
- Tilhøyrande underliggjande enkeltvedtak etter opplæringslova kap. 5 eller § 2-4, andre og siste ledd.

2) skriftlege svar på spørsmål.

Fylkesmannen sine vurderingar og konklusjonar er baserte på skriftleg dokumentasjon, sjå vedlegg om dokumentgrunnlaget.

3 Påmelding og gjennomføring av nasjonale prøver

3.1 Rettslege krav

Rapportering og evaluering av opplæringsverksemda er regulert av forskrift til opplæringslova kapittel 2. § 2-4 og omtaler spesifikt *prøver, utvalsprøver og andre undersøkingar*. Reglane i forskrifta er gitt med heimel i opplæringslova (oppl.) § 14-4.

Formålet med dei nasjonale prøvene er å vurdere i kva grad skulen lukkast med å utvikle elevane sine grunnleggjande ferdigheiter i lesing, rekning og i deler av faget engelsk. Informasjonen frå prøvene skal brukast som grunnlag for kvalitetsutvikling på skular, hos skuleeigarar og på regionalt og nasjonalt nivå. Slik inngår dei nasjonale prøvene

som ein del av kvalitetsvurderingssystemet. I tillegg skal prøveresultata bidra til å styrkje skulen og lærarane sitt arbeid med undervegsvurdering.

Målsetjinga til lovgivaren er at flest mogleg elevar skal delta i nasjonale prøver. Dette går fram av ordlyden i forskrifta § 2-4, i forarbeida og i formålsvurderingane.

Påmelding av elevar

Det går fram av forskrift til oppl. § 2-4 første ledd at elevar skal delta i prøver, utvalsprøver og andre undersøkingar fastsette av departementet. Dei nasjonale prøvene er ei av desse. Det er skuleeigaren som skal syte for at prøvene blir gjennomførte.

Skulen har både ei plikt til å gjennomføre dei nasjonale prøvene og ei plikt til å syte for at elevane deltek. Denne plikta inneber at skulen gir informasjon til elevar/føresette om prøvene, melder opp alle elevane i prøveadministrasjonssystemet (PAS), handhevar ein lovleg fritakspraksis og legg til rette for at fråverande kan ta prøva seinare.

For å gi gyldig og påliteleg informasjon må skulen føre riktige registreringar i PAS innan oppgitte fristar. Registreringane i PAS knyter seg til deltakinga («påmeld», «friteken», «ikkje delteke») og til resultata. Plikta til å føre registreringane i PAS går fram av Utdanningsdirektoratet sine retningslinjer for gjennomføring av nasjonale prøver, jf. forskrift til oppl. § 2-4 siste ledd. Skulen skal ha registrert riktig tal som «påmeld», «friteken» eller «ikkje delteke».

Som eit ledd i plikta til å gjennomføre nasjonale prøver må skulen syte for at alle elevane på det aktuelle trinnet blir melde opp i PAS. Å la vere å melde opp elevar fører til at ein ikkje får reelle tal over fritak frå nasjonale prøver, resultata av nasjonale prøver blir upålitelege, og det blir vanskeleg å kontrollere om fritaka var lovlege. Vidare blir det ikkje klart kor mange elevar som skulle vore i kategorien «ikkje delteke». Dette fører til uvisse knytt til resultata. Plikta til å melde opp riktig tal på elevar er derfor viktig for å følgje opp målsetjinga om at alle elevar skal delta i nasjonale prøver.

Vilkår for fritak

Elevane på dei aktuelle trinna har både rett og plikt til å delta i nasjonale prøver. Dersom ein elev får innvilga fritak, inneber det at eleven ikkje lenger har ei *plikt* til å delta. Eleven har likevel framleis *rett* til å delta, dersom eleven eller føresette ønskjer det, jf. forskrifta § 2-4 andre ledd. Skulen skal rettleie eleven og dei føresette om retten til å delta på prøva sjølv om det er gjort vedtak om fritak, jf. forvaltningslova § 11.

Regelverket opnar for at skulen i visse tilfelle kan gi elevar fritak frå plikta til å delta i prøva, jf. forskrifta § 2-4 andre ledd. For at ein skal oppnå formålet med nasjonale prøver, er det likevel viktig at skulen ikkje frittek fleire elevar frå deltakingsplikta enn det forskrifta § 2-4 andre ledd gir høve til. Det er derfor gitt ein særregel om at sjølv om skulen gir eleven fritak, kan eleven eller føresette likevel bestemme at eleven skal delta.

To vilkår må vere oppfylte for at skulen skal ha høve til å gi fritak frå plikta til å ta nasjonale prøver:

1. Eleven får spesialundervisning, jf. oppl. kapittel 5, eller særskild språkopplæring, jf. oppl. §§ 2-8 eller 3-12.
2. Og det er klart at prøvene ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven.

Det første vilkåret inneber at den eleven som etter ei vurdering blir friteken frå nasjonale prøver, må ha vedtak om spesialundervisning eller særskild språkopplæring. Det er likevel ikkje slik at elevar som har spesialundervisning eller særskild språkopplæring, automatisk skal få fritak. Det er derfor også eit vilkår at det skal gjerast ei vurdering av kva dei nasjonale prøvene har å seie for opplæringa til den aktuelle eleven. For at eleven skal kunne fritakast, må det vere klart at prøvene ikkje har mykje å seie for opplæringa. Dette må vurderast for kvar enkelt prøve.

Ved vurdering av om prøva «ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven», er det avgjerande om prøva er eigna til å seie noko om eleven sine ferdigheiter, slik at resultatane kan brukast som utgangspunkt for at eleven oppnår auka ferdigheit i faget. Nasjonale prøver må ein sjå på som ein del av undervegsvurderinga for eleven, jf. forskrifta § 3-11. Vurderinga skal gi eleven tilbakemelding og rettleiing for å bidra til at eleven aukar kompetansen sin. Vurdering er ein rett for eleven, jf. forskrifta § 3-1. Den fordelene eleven har av prøvene er med på å grunngi at nasjonale prøver er obligatoriske.

For nokre elevar vil ikkje prøvene vere eigna til å gi informasjon om eleven sine grunnleggjande ferdigheiter. Dette kan vere aktuelt dersom enkeltvedtaket om spesialundervisning for eleven inneheld avvik frå læreplanane i LK06. Omsynet til eleven tilseier at han/ho kan fritakast dersom dei nasjonale prøvene, etter ei konkret vurdering, ikkje har mykje å seie for vurderinga av kompetansen og tilpassinga av opplæringa til eleven.

Når dei to vilkåra er oppfylte, er det opp til skulen sitt skjønn å vurdere om skulen ønskjer å fritta eleven eller ikkje.

Fråvær og høve til ny deltaking

Skulen skal syte for å handheve den plikta eleven har til å delta i nasjonale prøver, jf. forskrifta § 2-4 første ledd. Det finst likevel legitime grunnar til fråvær på prøvedagen (for eksempel sjukdom). Skulen må derfor leggje til rette for at fråverande elevar kan ta prøva igjen, for å sikre at alle elevane har hatt tilstrekkeleg moglegheit til å delta på dei nasjonale prøvene.

Elevar som er fråverande på prøvedagen, skal få høve til å gjennomføre prøva så snart dei er tilbake på skulen. Utdanningsdirektoratet legg opp til bestemte prøvedagar for dei ulike nasjonale prøvene. Dersom ein elev har vore til stades på skulen i løpet av prøveperioden, men ikkje har teke prøva, har ikkje skulen oppfylt si plikt til å gjennomføre nasjonale prøver.

4 Fylkesmannen sine undersøkingar

Fylkesmannen sette frist for innlevering av dokumentasjon til 25. januar. Dokumentasjon frå Gloppen kommune vart motteken her den 22. januar og tilleggskumentasjon er mottatt 29. januar.

4.1 Påmelding

Innsend dokumentasjon og datagrunnlag henta frå GSI og PAS viser at både Breim skule og Gloppen ungdomsskule i 2018 melde opp alle elevane på det aktuelle trinnet til nasjonale prøvar i lesing.

4.2 Fritak

Ved Gloppen ungdomsskule har ein gitt fritak for fire elevar. Skulen opplyser at vedtaka er gjort som skriftleg enkeltvedtak. Skulen opplyser at ein elev som fekk fritak, gjennomførte prøven.

Innsend dokumentasjon frå Breim skule viser at skulen har friteke tre elevar. Det føreligg skrifteleg enkeltvedtak for elevane med tilhøyrande underliggjande dokumentasjon.

Skulane opplyser at dei har fritatt elevar som har vedtak om spesialundervisning eller særskild språkoplæring. Ein elev ved Breim skule har fått fritak utan vedtak om spesialundervisning, men der det er gjort ei vurdering om at eleven ikkje har utbyte av å gjennomføre prøven pga. låg lesedugleik.

Ein elev ved Gloppen ungdomsskule har fått fritak grunna særskild norskopplæring. Det er ikkje sendt inn dokumentasjon på vedtak om særskild norskopplæring og skulen stadfestar i e-post 5. februar at det ikkje er fatta einskildvedtak om dette.

Skulane har i kvart tilfelle gjort ei vurdering av om prøvene vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven, og har berre fritatt elevar der det er vurdert at prøvene ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa.

4.3 Fråvær

Begge skulane opplyser at dei har registrert korrekt tal elevar med «ikkje delteke» i PAS. Elevar som ikkje møtte til prøven, fekk ta prøven i prøveperioden.

5 Fylkesmannen sine vurderingar

5.1 Påmelding

Begge skulane melde opp alle elevane på det aktuelle trinnet i PAS. Lovkravet er dermed oppfylt.

5.2 Fritak

Gjennomføringsstatus i PAS viser at Gloppen ungdomsskule har gitt fritak for fire elevar, og gjort vedtak om individuelle fritak skriftleg. Fylkesmannen finn det dokumentert at tre av vedtaka om fritak er gjort i samsvar med forskrift til opplæringslova § 2-4 andre og siste ledd, og at det er elevar med spesialundervisning eller elevar med særskilt språkopplæring som er fritekne. I eitt vedtak om fritak grunna særskild norskopplæring manglar det vedtak om særskild norskopplæring.

Fylkesmannen vurderer at Gloppen ungdomsskule ikkje har oppfylt regelkrava sidan det er gjort vedtak om fritak frå nasjonale prøver i lesing utan at det føreligg eit vedtak om særskild norskopplæring.

Gjennomføringsstatus i PAS viser at Breim skule har friteke tre elevar. Det er i samsvar med innsend dokumentasjon frå Breim skule. Det føreligg skrifteleg enkeltvedtak for elevane med tilhøyrande underliggjande dokumentasjon. Ein elev ved Breim skule har fått fritak utan vedtak om spesialundervisning, men der det er gjort ei vurdering om at eleven ikkje har utbyte av å gjennomføre prøven pga. låg lesedugleik.

Fylkesmannen vurderer at Breim skule ikkje har oppfylt regelkrava sidan det er gjort vedtak om fritak frå nasjonale prøver i lesing utan at det føreligg eit vedtak om spesialundervisning.

5.3 Fråvær

Opplysningane stemmer med tal i GSI og PAS. Det er gjort greie for ein praksis med å få ta prøven i prøveperioden dersom elevar har fråvær på prøvedagen.

6 Fylkesmannen sin konklusjon

- Gloppen kommune har dokumentert at dei melde opp alle elevane på det aktuelle trinnet i PAS.
- Breim skule har ikkje gjort skriftleg enkeltvedtak om fritak i samsvar med forskrift til opplæringslova § 2-4 andre ledd.
- Gloppen ungdomsskule har ikkje gjort skriftleg enkeltvedtak om fritak i samsvar med forskrift til opplæringslova § 2-4 andre ledd.
- Det går klart fram av dei aktuelle vedtaka kva prøve/prøvar avgjerda om fritak gjeld.
- Tilsynet viser at elevar som er fråverande på prøvedagen får høve til å ta prøva ein annan dag i prøveperioden.

Tilsynet avdekkjer eitt regelbrot.

Kommunen sikrar ikkje at det vart skrive korrekt enkeltvedtak for to elevar som vart fritekne for nasjonale prøver i lesing i 2018.

Kommunen hadde frist for tilbakemelding er 15.02.2019. Fylkesmannen har ikkje motteke dokument frå kommunen der dei ynskjer å kommentere funna frå tilsynet.

7 Kommunen sin frist for retting av regelverksbrot

Vi har tidlegare i rapporten vist til brot på regelverket som gjeld fritak frå gjennomføring av nasjonale prøver.

Frist for retting er 8. mai 2019. Før fristen må de sende oss ei erklæring om forholda er retta og ei utgreiing om korleis brotet er retta.

Dersom de ikkje har retta regelverksbrotet før rettefristen, vil vi vedta pålegge om retting. Eit pålegg om retting er eit vedtak som de kan klage på, jf. Forvaltningslova kapittel VI.

Følgjande pålegg er aktuelle å vedta etter rettefristen er over:

Gjennomføring av nasjonale prøver – fritak for gjennomføring:

Gloppen kommune skal syte for at skulane gjennomfører nasjonale prøver i samsvar med opplæringslova med forskrifter, og retningslinjer frå Utdanningsdirektoratet.

Gloppen kommune må i samband med dette sjå til at Gloppen ungdomsskule

- a) Gjer skriftleg enkeltvedtak om fritak frå nasjonale prøver.
- b) Vedtaket må vise kva prøve/prøvar avgjerda om fritak gjeld.

Gloppen kommune må i samband med dette sjå til at Breim skule

- a) Gjer skriftleg enkeltvedtak om fritak frå nasjonale prøver.
- b) Vedtaket må vise kva prøve/prøvar avgjerda om fritak gjeld.

Gloppen kommune har rett til innsyn i saksdokumenta, jf. forvaltningslova § 18.

08.04.2019

Karstein Fardal

tilsynsførar

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

1. Utfylt spørjeskjema frå Breim skule
2. Utfylt spørjeskjema frå Gloppen ungdomsskule
3. Sju vedtak om spesialundervisning og særskild norskopplæring skuleåret 2018-2019
4. Individuelle fritak frå nasjonale prøvar
5. E-post frå Gloppen ungdomsskule