



Fylkesmannen i Vestland

TILSYNSRAPPORT - 2019

Skulen sin gjennomføring av nasjonale prøver 2018 –
Høyanger kommune

Tilsynet er gjennomført av Fylkesmannen i Vestland

Dato: 04.02.2019

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	4
2. Om tilsynet med Høyanger kommune	4
2.1. Fylkesmannen fører tilsyn med offentlege skular	4
2.2. Tema for tilsynet.....	4
2.3. 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	8
5. Fylkesmannen sine vurderingar	8
6. Fylkesmannen sin konklusjon.....	9
7. Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget.....	9

Samandrag

Tema og formål

Tilsynet gjeld kommunen 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.

Ingen lovbrøt

Tilsynet avdekkjer ikkje regelstridige tilhøve. Tilsynet medfører rettleiing på eitt punkt.

Gjennomføring

Tilsynet er gjennomført som eit skriftleg tilsyn. Fylkesmannen fekk skriftleg dokumentasjon 10. januar og 28. januar 2019. Fylkesmannen har på bakgrunn av denne dokumentasjonen vurdert om kommunen oppfyller lovkrava knytt til tema for tilsynet.

Aktivitetar i tilsynet:

12.12.2018 Varsel om tilsyn der vi bad om innsending av dokumentasjon.
16.01.2019 Frist for innsending av dokumentasjon.
04.02.2019 Endeleg tilsynsrapport.

Deltakarar i tilsynet:

Fylkesmannen i Vestland v/ Karstein Fardal og Ingunn Landro Sandset
Høyanger kommune v/kommunalsjef Stig Engen

1. Innleiing

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

Kommunen og skulen er vald 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. Om tilsynet med Høyanger kommune

2.1. Fylkesmannen fører tilsyn med offentlege skular

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som offentlege 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 lovbrøt, uavhengig av om det er opplæringslova eller forskrifter fastsett i medhald av denne lova som er brotne.

2.2. Tema for tilsynet

Tilsynet gjeld kommunen 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:

- Høyanger skule

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. Reglane som blir gjeldande i samband med nasjonale prøver. Det blir ikkje gjort vurderingar på kommunane si oppfylting av bestemmelsane i forvaltningslova i dette tilsynet.

Dei nasjonale prøvene skal dessutan gi informasjon til elevar, lærarar, føresette, skuleeigarar, regionale myndigheiter og det nasjonale nivået som grunnlag for kvalitetsutvikling. I og med desse viktige formåla pliktar elevane å delta i dei nasjonale prøvene. Kommunen som skuleeigar pliktar på si side å leggje til rette for at prøvene blir gjennomført slik det er bestemt. Intensjonen frå sentralt hald er at flest mogeleg av elevane deltek.

Eit av føremåla med prøvene er å vurdere i kva grad skulen lukkast med eit viktig formål med grunnopplæringa: Å utvikle eleven sine grunnleggjande ferdigheiter i lesing, rekning og engelsk. Prøvene dannar på den måten grunnlag for å realisere eleven sin rett til tilpassa opplæring, jf. oppl. § 1-3.

Nasjonale prøver er vidare ein del av undervegsvurderinga for eleven, jf. forskrift til opplæringslova § 3-11, som skal gi eleven tilbakemelding og rettleiing som kan bidra til at eleven aukar sin kompetanse. Vurdering er ein rett for eleven jf. forskrifta § 3-1.

2.3. Om gjennomføringa av tilsynet

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

Fylkesmannen lagt følgjande dokumentasjon til grunn i tilsynet:

- 1) vedtak knytt til fritak frå prøvene
 - Enkeltvedtaka om fritak frå skulen.
 - Tilhøyrande underliggjande enkeltvedtak etter opplæringslova kap. 5 eller § 2-8.

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 på prøvedagen 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.

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 gjennomføringsveker/prøveperiode 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.

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.
2. Det er vidare 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 fordel eleven har av prøvene er med på å grunngi at nasjonale prøver er obligatoriske.

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

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

4. Fylkesmannen sine undersøkingar

Fylkesmannen sette frist for innlevering av dokumentasjon til 16. januar 2019. Høyanger kommune sin dokumentasjon vart motteken her den 10. januar og tilleggskumentasjon 28. januar. Dokumentasjonen var i samsvar med det som Fylkesmannen bad om.

4.1 Påmelding

Innsend dokumentasjon og datagrunnlag henta frå GSI og PAS viser at Høyanger skule i 2018 melde opp 65 elevar på dei aktuelle trinna til nasjonale prøvar i lesing. Tala i GSI syner eit elevtal på 67 elevar på dei aktuelle trinna.

4.2 Fritak

Fylkesmannen har mottatt fem skriftlege enkeltvedtak med underliggjande dokumentasjon om fritak for nasjonal prøve i lesing.

Skulen 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.

Skulen har berre fritatt elevar som har vedtak om spesialundervisning eller særskild språkopplæring.

Vedtaka samsvarar med det som er registrert i PAS.

Skulen registrerte riktig tal på elevar som er fritakne i PAS.

4.3 Fråvær

Høyanger skule har registrert to elevar i rubrikken «ikkje delteke» i PAS. Elevar som var fråverande prøvedagen får høve til å ta prøva ein annan dag i prøveperioden.

5. Fylkesmannen sine vurderingar

Etter datagrunnlag henta frå GSI og PAS går det fram at Høyanger skule melde opp 65 elevar på 5. og 8. trinn til nasjonale prøvar i lesing i 2018. Dette samsvarar med opplysningane som er gitt i svarskjema i tilsynet.

Sidan tala i GSI og PAS ikkje var samanfallande, bad Fylkesmannen om grunngeving på dette avviket. Skulen sende inn dokumentasjon og ei fullgod forklaring på dette. Det viste seg at skulen hadde meldt opp elevar frå det skuleadministrative systemet pr. skulestart og ikkje sjekka det eksakte talet ved gjennomføringstidspunktet for nasjonale prøver.

Fylkesmannen melder tilbake om at høvet mellom GSI-tala og PAS må passast på ved neste gjennomføringsperiode.

Elles viser dokumentasjonen at kommunen har rutinar som skal sikra at gjennomføring av nasjonale prøvar er i samsvar med regelverket som omhandlar oppmelding, fritak og gjennomføring etter fråvær.

Fylkesmannen finn det dokumentert at vedtak 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 fritakne.

Tilsynet vurderer ikkje innhaldet i dei vurderingane som ligg til grunn for vedtaka.

Høyanger kommune har dokumentert i svar på spørjeskjemaet og innsendt vedlegg, at dei har gitt høve til dei som er fråverande på prøvedagen, og at dette er gjort i samsvar med interne rutinar.

I følgje forvaltningslova skal kommunen senda førehandsvarsel til føresette som ikkje sjølve har søkt fritak, eller på annan måte har uttalt seg i ei sak, før det vert fatta vedtak. Forvaltningslova er ikkje tema for dette tilsynet og det blir ikkje gjort egne vurderingar av oppfyljing av reglane i forvaltningslova i dette tilsynet.

6. Fylkesmannen sin konklusjon

- Høyanger kommune har meldt opp alle elevane på det aktuelle trinnet i PAS.
- Kommunen sikrar også at det blir skriva enkeltvedtak for dei elevane som er fritatt.
- Skulen si avgjerd om fritak er gjort skriftleg. Det går klart fram av vedtaka kva prøve/prøvar avgjerda om fritak gjeld.

Tilsynet avdekkjer ingen regelbrot.

Tilsynet vert avslutta med denne endelege tilsynsrapporten. Kommunen har rett til innsyn i saksdokumenta, jf. forvaltningslova § 18.

04.02. 2019

Karstein Fardal
tilsynsførar

7. Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgjande dokument inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

1. Utfylt spørjeskjema, Høyanger skule
2. Fire enkeltvedtak fritak for nasjonale prøvar