

TILSYNSRAPPORT - 2018

Skulen sin gjennomføring av nasjonale prøver 2017 – Radøy
kommune

Tilsynet er gjennomført av Fylkesmannen i Hordaland

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	4
2. Om tilsynet med Radøy 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	7
3.3 Påmelding	7
3.4 Fritak	7
3.5 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 2017, 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 engelsk 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 lovstridige tilhøve.

Gjennomføring

Tilsynet er gjennomført som eit skriftleg tilsyn. Vi mottok skriftleg dokumentasjon den 24. september 2018. På grunnlag av analyse av det oversende skriftlege materialet, har vi vurdert om kommunen etterlever dei undersøkte lovkrava.

Aktivitetar i tilsynet:

03.09.2018 Varsel om tilsyn der vi ba om innsending av dokumentasjon.

25.09.2018 Frist for innsending av dokumentasjon.

07.11.2018 Endeleg tilsynsrapport.

Deltakarar i tilsynet:

Fylkesmannen i Hordaland v/ Ingunn Landro Sandset

Radøy kommune v/Olaf Michal Hella (kontaktperson)

1. Innleiing

Fylkesmannen opna 3. september 2018 tilsyn med gjennomføring av nasjonale prøver ved Hordabø skule og Radøy ungdomsskule i Radøy kommune. Tilsynet er avgrensa til å gjelde prøvene i engelsk på 5. og 8. trinn.

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. Om tilsynet med Radøy 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 2017, 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:

- Radøy ungdomsskule
- Hordabø skule

Hovudformålet 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.

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.

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 oppfyljing av bestemmelsane i forvaltningslova i dette tilsynet.

2.3. Om gjennomføringa av tilsynet

Tilsynet er gjennomført som eit skriftleg tilsyn. Tilsyn med Radøy kommune vart opna gjennom brev 3. september 2018. Fylkesmannen har, med heimel i kommunelova § 60 c, kravd at kommunen legg fram dokumentasjon.

Dokumentasjon:

For å gjennomføra tilsynet i tråd med oppdraget, har Fylkesmannen bruk for to typar dokumentasjon: 1) vedtak knytt til fritak frå prøvene og 2) skriftlege svar på spørsmål.

1. Vedtak

- Enkeltvedtaka om fritak for kvar av skulane.
- Tilhøyrande underliggjande enkeltvedtak etter opplæringslova kap. 5 eller § 2-8.

Fylkesmannen sine vurderingar og konklusjonar er baserte på skriftleg dokumentasjon, sjå vedlegg, 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 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 resultatata. Plikta til å føre registreringane i PAS går fram av Utdanningsdirektoratet sine retningslinjer for gjennomføring av nasjonale prøver, jf. forskrift til oppl. § 2-4 siste ledd. Skulen skal ha registrert riktig tal som «påmeld», «friteken» eller «ikkje delteke».

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

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 og reserveveker for dei ulike nasjonale prøvene. Dersom ein elev har vore til stades på skulen i løpet av reserveveka, 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 fritek fleire elevar frå

deltakingsplikta enn det forskrifta § 2-4 andre ledd gir høve til. Det er derfor gitt ein særregel om at sjølv om skulen gir eleven fritak, kan eleven eller føresette likevel bestemme at eleven skal delta.

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

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

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

Ved vurdering av om prøva «ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven», er det avgjerande om prøva er eigna til å seie noko om eleven sine ferdigheiter, slik at resultata 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 frita eleven eller ikkje.

4. Fylkesmannen sine undersøkingar

Fylkesmannen sette frist for innlevering av dokumentasjon til 25. september. Radøy kommune sin dokumentasjon vart motteken her den 17. september. Dokumentasjonen var i samsvar med det som Fylkesmannen ba om, med tillegg av *Sjekkliste for nasjonale prøver*.

3.3 Påmelding

Begge skulane melde opp alle på det aktuelle trinnet. To av elevane er flytta etter oppmelding. Dette stemmer med Fylkesmannen sine opplysningar i PAS og GSI for 2017.

3.4 Fritak

- Radøy ungdomsskule
Skulen opplyser at ingen elevar var fritatt. Dette samsvarar med det som er registrert i PAS.
- Hordabø skule
Fylkesmannen har mottatt to skriftlege enkeltvedtak med underliggjande dokumentasjon om fritak for nasjonal prøve i engelsk. Dette samsvarar med det som er registrert i PAS.

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

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.

Begge skulane registrerte riktig tal på elevar som er fritekne i PAS.

3.5 Fråvær

Hordabø skule og Radøy ungdomsskule opplyser begge at dei har registrert korrekt tal elevar med «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 både Hordabø skule og Radøy ungdomsskule melde opp alle elevande på 5. og 8. trinn til nasjonale prøvar i engelsk i 2017. Dette samsvarar med opplysningane som er gitt i svarskjema i tilsynet. Radøy kommune har innført som rutine at skulane skal følgje *Sjekkliste utarbeidd av Utdanningsdirektoratet*.

Dette viser 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 berre er elevar med spesialundervisning eller elevar med særskilt språkopplæring som er fritekne. Tilsynet vurderer ikkje innhaldet i den vurderinga som ligg til grunn for vedtaket.

Radøy 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 sjølv 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 oppfylting av reglane i forvaltningslova i dette tilsynet.

6. Fylkesmannen sin konklusjon

- Radøy 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.
- Skulane si avgjerd om fritak er gjort skriftleg. Det går klart fram av vedtaka kva prøve/prøvar avgjerda om fritak gjeld.
- Enkeltvedtak om avslag på søknad om fritak inneheld ei grunngjeving der det vert vist til:
 - a) heimel for enkeltvedtaket
 - b) faktiske tilhøve som er lagt til grunn
 - c) hovudomsyn som har vore avgjerande ved utøving av forvaltningssskjønn

Radøy kommunar har rutinar for å gi elevar som er fråverande på prøvedagen høve til å ta prøve ein annan dag i prøveperioden.

Tilsynet avdekkjer ingen lovbrøt.

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

07.11.2018

Ingunn Landro Sandset
tilsynsførar

7. Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgjande dokument inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

1. Utfylt spørjeskjema, Hordabø skule og Radøy ungdomsskule
2. To enkeltvedtak fritak for nasjonale prøvar
3. Rutine ved nasjonal prøve