

Austrheim kommune
v/ skulefagleg ansvarleg
Kommunehuset
5943 AUSTRHEIM

TILSYNSRAPPORT

Tilsyn med gjennomføring av
kartleggingsprøver 1. – 4. trinn

Austrheim kommune

Innhold

Samandrag.....	3
1. Innleiing.....	4
2. Om tilsynet med Austrheim kommune.....	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlege skular.....	4
2.2 Tema for tilsynet - gjennomføring av kartleggingsprøver 1. – 4. trinn.....	4
2.3 Om gjennomføringa av tilsynet.....	5
3. Påmelding og gjennomføring av kartleggingsprøver.....	5
3.1 Rettsleg krav.....	5
3.2 Fylkesmannens undersøkingar.....	7
4. Skulen si oppfølging av kartleggingsprøvene og tidleg innsats.....	7
4.1 Rettsleg krav.....	7
4.2 Fylkesmannens undersøkingar.....	7
4.3 Fylkesmannens vurderingar.....	8
5. Skuleeigars ansvar for gjennomføring, oppfølging og kontroll.....	8
5.1 Rettslege krav.....	8
5.2 Fylkesmannens undersøkingar.....	8
5.3 Fylkesmannens vurderingar.....	8
5.4 Kommunens tilbakemelding etter førebels rapport.....	9
6. Avslutning av tilsynet.....	10
8. Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget.....	11

Samandrag

Tema og formål

Tilsynet gjeld Austrheim kommune si gjennomføring av kartleggingsprøver i 1. – 4. trinn, med fokus på skuleeigar sitt ansvar knytt til påmelding til prøvene, fritak, gjennomføring av prøvene, skulen si oppfølging og tidleg innsats for elevar som er under bekymringsgrensa.

Formålet med tilsynet er å føre kontroll av kommunen si gjennomføring og oppfølging av dei nasjonale kartleggingsprøvene, jf. krava i forskrift til opplæringslova § 2-4 og opplæringslova § 1-4.

Gjennomføring

Tilsynet er gjennomført som eit skriftleg tilsyn. Kommunen fekk frist til 30.april 2019 til å levere skriftleg dokumentasjon. Fylkesmannen mottok denne 28. april 2019.

Fylkesmannen har på bakgrunn av denne dokumentasjonen vurdert om kommunen oppfyller lovkrava knytt til tema for tilsynet.

Avdekte regelbrot

Tilsynet har avdekka eitt regelbrot.

Status på rapporten og vegen vidare

Når vi ikkje har oppdaga brot på regelverket, er tilsynsrapporten endeleg.

Aktivitatar i tilsynet:

13. mars 2019	Varsel om tilsyn der vi bad om innsending av dokumentasjon.
30. april 2019	Frist for innsending av dokumentasjon.
25. juni 2019	Førebels tilsynsrapport.
10. august 2019	Frist for retting
04. juli 2019	Tilbakemelding frå kommunen på førebels rapport
21. august 2019	Endeleg rapport

1. Innleiing

Kartleggingsprøvene i lesing, rekning, engelsk og digitale ferdigheiter på 1.- 4. trinn, er laga for å finne elevar som treng ekstra oppfølging. Det er viktig at desse elevane blir sett tidleg i løpet slik at dei kan få tilbod om den tilrettelegginga dei har krav på.

Kartleggingsprøvene er dermed også eit verktøy for å hindre at elevar fell frå seinare i opplæringsløpet. Resultata frå prøvene gir berre informasjon om elevar som er rundt eller under ei definert bekymringsgrense.

Evalueringar av nasjonale prøver syner at det er ein samanheng mellom elevane sitt meistringsnivå på nasjonale prøver på 5. trinn og grunnleggjande ferdigheiter vist på kartleggingsprøvene på 1. – 4. trinn.

Fylkesmannen opna 13. mars 2019 tilsyn med gjennomføring av kartleggingsprøver 1.- 4. trinn i Austrheim kommune.

Austrheim kommune vart vald ut med bakgrunn i kommunen sin prosent elevar på lågaste meistringsnivå på nasjonale prøver på 5.trinn dei siste tre prøveperiodane. Det er derfor grunnlag for Fylkesmannen å føre tilsyn på kommunen si gjennomføring og oppfølging av kartleggingsprøvene på 1.- 4. trinn.

Det er kommunen som har det overordna ansvaret for at krava i forskrift til opplæringslova § 2-4 blir etterlevde, jf. opplæringslova § 13-10 første ledd. Kommunen er derfor adressat for denne tilsynsrapporten.

2. Om tilsynet med Austrheim kommune

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlege skular

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

Fylkesmannens 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 rettsleg 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.

2.2 Tema for tilsynet - gjennomføring av kartleggingsprøver 1. – 4. trinn

Tema for tilsynet er gjennomføring av kartleggingsprøver, med fokus på skuleeigar sitt ansvar knytt til påmelding til prøvene, fritak, gjennomføring av prøvene, skulen si oppfølging og tidleg innsats av elevar som er under bekymringsgrensa.

Temaet for tilsynet er delt inn i tre undertema:

- Påmelding og gjennomføring av kartleggingsprøvene, jf. forskrift til opplæringslova § 2-4.
- Skulen si oppfølging av kartleggingsprøvene og tidleg innsats, jf. opplæringslova § 1-4.
- Skuleeigars ansvar for at kartleggingsprøvene vert gjennomførde i tråd med retningslinjene, og at resultata vert følgde opp slik at elevar som hamnar under

bekymringsgrensa på prøvene, får nødvendig og tilpassa opplæring, jf. opplæringslova § 1-4.

Det er skuleeigar sitt ansvar at kartleggingsprøvene vert gjennomførde i tråd med retningslinjene. Skuleeigar skal også sjå til at resultatane vert følgde opp og at elevar som kjem under bekymringsgrensa på kartleggingsprøvene får nødvendig og tilpassa oppfølging.

Formålet med tilsynet er primært å sjå om kommunen oppfyller krava i forskrift til opplæringslova § 2-4 og opplæringslova § 1-4.

Gjennom kontroll med oppfølginga av dei rettslege krava frå skuleeigaren og skulane si side, skal eventuell regelstridig praksis avdekkjast og rettast opp.

2.3 Om gjennomføringa av tilsynet

Tilsyn med Austrheim kommune vart opna gjennom brev 13. mars 2019. Fylkesmannen har kravd at kommunen legg fram dokumentasjon med heimel i kommunelova § 60 c.

Fylkesmannens vurderingar og konklusjonar er baserte på skriftleg dokumentasjon. Sjå vedlegg.

3. Påmelding og gjennomføring av kartleggingsprøver

3.1 Rettsleg krav

Rapportering og evaluering av opplæringsverksemda er regulert av forskrift til opplæringslova kapittel 2. § 2-4 og omtaler spesifikt *prøver, utvalsprøver og andre undersøkingar*.

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

Reglane i forskrifta er gitt med heimel i opplæringslova (oppl.) § 14-4.

Kartleggingsprøvene i lesing, rekning, engelsk og digitale ferdigheiter på 1.-4. trinn, er laga for å finne elevar som treng ekstra oppfølging. Det er viktig at desse elevane blir sett tidleg i løpet slik at dei kan få tilbod om den tilrettelegginga dei har krav på. Kartleggingsprøvene er dermed også eit verktøy for å hindre at elevar fell frå seinare i opplæringsløpet.

Kartleggingsprøvene skal vere ein del av skuleeigar sitt kvalitetsvurderingssystem. I tillegg skal prøveresultatane bidra til å styrkje skulen og lærarane sitt arbeid med undervegsvurdering.

Målsetjinga til lovgivaren er at flest mogleg elevar skal delta i kartleggingsprøver. 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. Kartleggingsprøvene er ei av desse. Det er skuleeigaren som skal syte for at prøvene blir gjennomførte.

Skulen har både ei plikt til å gjennomføre prøvene og ei plikt til å syte for at elevane deltek. Denne plikta inneber også at skulen gir informasjon til elevar/føresette om prøvene.

Prøvene i lesing på 1., 2. og 3. trinn og prøven i rekning på 2. trinn er obligatoriske for alle elevane. Rekning på 1. og 3. trinn, engelsk 3. trinn og digitale ferdigheiter på 4. trinn, er frivillige. Kva eventuelle frivillige prøve skulen har valt å gjennomføre, er viktig å informere om.

Fråvær og høve til ny deltaking

Skulen skal syte for å handheve den plikta eleven har til å delta i kartleggingsprøver, 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 prøvene.

Vilkår for fritak

Elevane på dei aktuelle trinna har både rett og plikt til å delta i kartleggingsprøver. Kartleggingsprøvene i lesing på 1., 2. og 3. trinn og rekning 2. trinn er obligatoriske for alle elevar. Moglegheita til fritak er difor avgrensa. Dersom skulen har bestemt at dei skal gjennomføre frivillige kartleggingsprøver, er prøva obligatorisk for alle elevane på det aktuelle trinnet. Då gjeld dei same moglegheitene til fritak som for obligatoriske prøver

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.

Det er to grupper elevar rektor kan vurdere å fritak frå kartleggingsprøvene. Det gjeld elevar som har

- Enkeltvedtak om rett til spesialundervisning
- Enkeltvedtak om rett til særskilt språkopplæring for språklege minoritetar

Når eitt eller begge vilkåra er oppfylte, er det opp til skulens skjønn å vurdere om skulen ønskjer å fritak eleven eller ikkje. Elevar med enkeltvedtak skal ikkje automatisk få fritak frå kartleggingsprøvene. Rektor skal i samråd med læraren til eleven gjere ei særskilt og individuell vurdering av om resultatata til elevane med enkeltvedtak kan vere nyttig i læraren si tilrettelegging av opplæringa.

Avgjerda om fritak frå kartleggingsprøver er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova. Dersom føresette ber om fritak, og skulen eventuelt er usamd, så er det også eit enkeltvedtak.

3.2 Fylkesmannens undersøkingar

Fylkesmannen har bedt om oversyn over tal påmelde elevar og halde det saman med det totale elevtalet på trinnet. Dette gjeld alle trinn der det er gjennomført kartleggingsprøver. Vi har også bedt om oversyn over tal elevar som er fritekne frå prøvene.

3.3 Fylkesmannens vurderingar

I vår vurdering har vi sett på om kommunen har meldt på alle elevane og kor mange som har fått fritak etter enkeltvedtak. Austrheim kommune har gjennomført både dei obligatoriske og dei frivillige prøvene. Kommunen har rapportert på tal elevar som er påmelde og elevar som er fritekne frå prøvene. Det går fram av kommunen sitt innsende svarskjema at det er gjort enkeltvedtak for dei elevane som er fritekne.

3.4 Fylkesmannens konklusjon

Tala som er rapportert på oppmelding og gjennomføring av prøvene, samsvarar med tala som kommunen har registrert i GSI pr. 1. oktober 2019. Kommunen sin dokumentasjon syner at kommunen oppfyller krava i regelverket på elevane si deltaking i, og skulen si gjennomføring av kartleggingsprøvene.

4. Skulen si oppfølging av kartleggingsprøvene og tidleg innsats

4.1 Rettsleg krav

Opplæringslova § 1- 4 gir føringar for oppfølginga av elevane. På 1. til 4. årstrinn skal skulen sørge for at elevar som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventta progresjon blir nådd. Om omsynet til eleven sitt beste talar for det, kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervisning.

Etter gjennomføringa skal resultatata av prøvene brukast til å:

- følgje opp elevar som har resultat under, på eller nær bekymringsgrensa
- vurdere om skulen sine metodar og rutinar er gode nok for å fange opp dei svake elevane tidleg nok
- jobbe for at det er færre elevar ein er bekymra for neste år, både på same trinnet og også dei andre trinna
- informere foreldra til elevane som er under bekymringsgrensa om resultatet, og kva skulen har planlagt for at eleven skal bli betre

Skuleleiarane har det overordna ansvaret for at dette skjer.

4.2 Fylkesmannens undersøkingar

Tilsynet skal undersøke korleis kommunen gir føresette informasjon i forkant av gjennomføringa av kartleggingsprøvene, tilbakemeldingar om resultatata frå prøvene, korleis skulen nyttar resultatata frå prøvene og kva oppfølgingstiltak som vert sett i verk.

Fylkesmannen har bedt om opplysningar om korleis foreldre får tilbakemelding om resultatata frå kartleggingsprøvene og korleis skulane nyttar resultatata i form av oppfølgingstiltak og tidleg innsats.

4.3 Fylkesmannens vurderingar

Ut frå svara kommunen gir, får føresette tilbakemeldingar om resultat på utviklingssamtalar. Elevar som ligg under bekymringsgrensa får fleire oppfølgingssamtalar. Føresette får også ei kortfatta utskrift frå systemet Conexus Engage.

Skulen arbeider med systemiske og organisatoriske tiltak for å analysere i kva grad enkeltelevar meistrar i høve til kartleggingane og kva tiltak som må setjast inn.

Det er gjort greie for fleire andre tiltak retta inn mot risikoelevane som er eit resultat av bruken av kartleggingsprøvene.

Det vert m.a. sett inn intensiv opplæring og øving i grupper, eller einetimar til dei elevane som ligg under eller rett over bekymringsgrensa.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Rapporten frå kommunen syner at skulen har rutinar for informasjon og tilbakemelding til føresette. Fylkesmannen vurderer at kommunen og skulen sin informasjon til føresette er i tråd med det Utdanningsdirektoratet har gitt ut i høve informasjon om prøvene, jf. rettleiaren på Utdanningsdirektoratet sine nettsider.

Prøvene vert følgt opp i etterkant med tiltak retta mot einskildelevar, og resultat fører til konkrete tiltak for elevar under bekymringsgrensa og endringar i rutinar.

5. Skuleeigars ansvar for gjennomføring, oppfølging og kontroll

5.1 Rettslege krav

Opplæringslova § 1-4 gir føringar for skuleeigar si oppfølginga av elevane. På 1.– 4. trinn skal skulen sørgje for at elevar som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skrivning eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventna progresjon blir nådd.

Etter § 13-10 andre ledd, har kommunen og skuleeigaren ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

5.2 Fylkesmannens undersøkingar

Fylkesmannen har gjennom svarskjema bedt om informasjon om korleis skuleeigar tek ansvar for at kartleggingsprøvene vert gjennomførde i tråd med retningslinjene og korleis dei sikrar at §1-4 i opplæringslova vert følgt opp ved at elevar som står i fare for å bli hengande etter, får eigna intensiv opplæring.

5.3 Fylkesmannens vurderingar

Rapporten frå kommunen syner at skuleeigar etterspør resultat og kva system skulane har for oppfølging av resultat og at dette er rektor sitt ansvar. Oppsummeringa er ein del av den årlege tilstandsrapporten til kommunestyret.

I rapporten frå kommune går det fram at det frå hausten 2019 vert innført rutinar for arbeidet med kartleggingsprøvene i kommunen og det føreligg planar med klar ansvarsfordeling, fristar undervegs og etterarbeid i samarbeid med barnehage og PPT.

Det skal vidare innførast nye rutinar for arbeidet med kartleggingsprøvene i kommunen på bakgrunn av ekstern rettleiing og interne faglege drøftingar. Tiltak som er aktuelle:

- Skuleeigar ser til at skulen drøftar kva individuelle tiltak som må setjast inn på kort og lang sikt.
- Skuleeigar ser til at det vert gjeve intensiv opplæring og øving for dei elevane som kjem under bekymringsgrensa.
- Klar ansvarsfordeling, fristar undervegs i arbeidet frå førebuing til etterarbeid i samarbeid med barnehage og PPT. Analyse og diskusjon om resultata.

Fylkesmann vurderer at dette er formålstenlege tiltak, men kommunen har ikkje på tidspunktet for gjennomføring av tilsynet, ikkje eit godt nok forsvarleg system for oppfølging som sikrar elevane sin rettar i samsvar med føringane i opplæringslova § 1-4.

5.4 Kommunens tilbakemelding etter førebels rapport

Austrheim kommune har over tid hatt stor del elevar på meistringsnivå 1 på nasjonale prøver 5. trinn. Fylkesmannen si etterspørjinga av tal elevar under bekymringsgrensa på dei gjennomførde kartleggingsprøvene, syner at det er ein høvesvis stor del elevar som treng intensiv opplæring for at forventna progresjon blir nådd.

Rapporten frå kommunen syner at den er i arbeid med forpliktande systemiske og organisatoriske tiltak i analysearbeidet for å kunne setje inn rette tiltak. Kommunen melder også om at det frå hausten 2019 føreligg konkrete planar om korleis systemet rundt gjennomføring og oppfølginga av kartleggingsprøvene, kan bli betre.

Kommunen hadde difor ikkje dokumentert eit godt nok forsvarleg system for oppfølging som sikrar elevane sin rettar i samsvar med føringane i opplæringslova § 1-4.

I førebels rapport fekk Austrheim kommune følgjande varsel om pålegg:

Austrheim kommune skal syte for å ha eit forsvarleg system for oppfølging av resultata frå kartleggingsprøvene på 1. – 4. trinn, og som sikrar elevane sin rett til tidleg innsats i samsvar med føringane i opplæringslova § 1-4 og rutinar for oppfølging som er i tråd med retningslinjene frå Utdanningsdirektoratet.

Kommunens tilbakemelding etter førebels rapport.

I tilbakemeldinga frå kommunen av 04. juli 2019, er det gjort greie for kva systemtiltak som skal innførast hausten 2019.

Skuleeigar vil i veke 3 samle involverte for gjennomgang av regelverket for gjennomføring av kartleggingsprøver og sjå til korleis dette vert nedfelt i skulane sine planar. Vidare legg kommunen opp til gjennomgang av påmeldingar/fritak, kontakt med aktuelle føresette til elevar som er aktuelle for fritak.

Etter gjennomføring og oppsummeringar, vil rådmann og rektorane ha møte der skuleeigar etterspør resultat og kva tiltak og oppfølging skulane har planlagt.

Det er lagt opp til evaluering av dette systemtiltaket.

Etter Fylkesmannens vurdering vil dei nye rutine kunne sikre betre oppfølging av aktuelle einskildelevar. Vidare har kommunen òg dokumentert aktuelle og relevant tiltak som skulane har sett i verk.

6. Avslutning av tilsynet

Fylkesmannen finn at innsendt rutineomtale syner at Austrheim kommune vil ha eit forsvarleg system for oppfølging som sikrar elevane sine rettar i samsvar med §1-4 i opplæringslova.

På bakgrunn av kommunens tilbakemelding og dokumentasjon etter førebels rapport vert det ikkje gjeve vidare varsel om pålegg.

Tilsynet vert avslutta med denne rapporten.

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

29. august 2019

Karstein Fardal
tilsynsførar

8. Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgjande dokument inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Utfylt spørjeskjema
- Kommunen sine utfyllande svar på oppsette spørsmål