

Rapport fra

Arbeidsgruppen
om offentliggjøring av resultater
fra nasjonale prøver

19. juni 2009

Forord

I møte med organisasjonene 4. desember 2008, ble det besluttet å sette ned en hurtigarbeidende arbeidsgruppe til å se på forhold rundt offentliggjøringen og oppfølgingen i skolen av nasjonale prøver. Arbeidsgruppen hadde sitt første møte 26. februar og har hatt fem møter. Arbeidsgruppen avleverer med dette sin rapport 19. juni 2009.

Medlemmer i arbeidsgruppen

Lisbet Rugtvedt – statssekretær i Kunnskapsdepartementet – leder for arbeidsgruppen
Loveleen R. Brenna – Foreldreutvalget i grunnskolen
Håvard Vederhus - Elevorganisasjonen
Arne Rekdal Olsen – KS
Ingunn Alver - Utdanningsforbundet

Utdanningsdirektoratet har vært sekretariat for arbeidsgruppen.

Mandat for arbeidsgruppen

Hensikten med de nasjonale prøvene er å gi informasjon om elevens grunnleggende ferdigheter, for at skolen, kommunen og de nasjonale myndighetene skal kunne bruke denne informasjonen i arbeidet med å utvikle opplæringen. Dette er grunnlaget for arbeidsgruppa.

Arbeidsgruppens hovedoppgave skal være å vurdere gjennomføringen av de nasjonale prøvene med særlig henblikk på de informasjonsmessige sidene, og blant annet foreslå tiltak for å hindre rangering av skoler basert på resultater fra nasjonale prøver.

Følgende mulige tiltak skal vurderes:

- Gjennomføre en evaluering av innføring av gjennomsnitt:
 - Vurdere nytteeffekten av at det i 2008 ble presentert gjennomsnitt og vurdere om det fortsatt skal publiseres gjennomsnitt på henholdsvis skole- og kommunenivå.
 - Vurdere om reglene for elevenes personvern kan tolkes strengere.
- Vurdere om presentasjonen av resultatene kan gjøres annerledes:
 - Vurdere effekten av evt innføring av skolebidragsindikatorer
 - Presentere resultatene etter hvert, dvs ingen pressekonferanse
 - Større oppmerksomhet om innholdet av prøvene
 - Hvordan få raskere tilgjengelighet av resultatene fra prøvene
- Oppfølging av prøvene på skolene og i kommunene
 - Hvordan sikre at prøvene blir fulgt opp på skolene og i kommunene?
 - Hvordan forhindre for stort fritak?
 - Andre mulige tiltak

Gruppen vurderer også andre tiltak som kan bidra til en bedre informasjonshåndtering.

Avholdte møter i arbeidsgruppen

24. februar 2009
26. mars 2009
30. april 2009
02. juni 2009
15. juni 2009

1. Innledning

Det siste tiåret er det lagt sterk vekt på å dokumentere resultatene i norsk skole. Dette har ført til deltakelse i en rekke internasjonale undersøkelser (PISA i 2000, 2003 2006 og 2009, PIRLS i 2001 og 2006 og TIMSS i 1995, 2003 og 2007) og til utviklingen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem med nasjonale prøver og ulike kartleggingsprøver.

De nasjonale prøvene skiller seg fra internasjonale tester og kartleggingsprøver på flere vesentlige punkter. De internasjonale testene gir resultater på nasjonalt nivå, og grunnlag for å sammenlikne norske elevresultater med resultatene til elever fra andre land. Kartleggingsprøvene er utarbeidet for å avdekke problemer med lesing eller regning hos enkeltelever, og skal gi lærerne kunnskap om hvilken oppfølging den enkelte elev trenger.

Arbeidsgruppen legger til grunn at det primære formålet med nasjonale prøver er å vurdere i hvilken grad skolen lykkes med å utvikle elevenes grunnleggende ferdigheter. Nasjonale prøver skal gi kunnskap om elevenes prestasjoner slik at ikke bare resultatene til den enkelte elev kan følges opp av lærerne og foreldrene, men også slik at de gir informasjon om resultater på skolenivå og kommunenivå for oppfølging på systemnivå.

Ulikheter i elevgrunnlag har stor betydning for resultatene. Kvaliteten på skolens innsats kan ikke måles gjennom resultatene fra nasjonale prøver alene.

Det har vært et mål for begge de regjeringene som har stått bak gjennomføringen av nasjonale prøver å unngå rangering av skoler gjennom nasjonale prøver, både av faglige grunner og fordi det skaper reaksjoner hos elever, foreldre og lærere. Derfor har enkeltskoleresultater i 2007 og 2008 bare vært tilgjengelig på den delen av Skoleporten hvor det kreves passord for å komme inn, og er ikke publisert åpent. Alle har imidlertid mulighet til å be om å få enkeltresultater utlevert. Enkelte kommuner har valgt å publiserte skoleresultater på egne nettsider åpent for alle.

Etter gjennomføringen av nasjonale prøver i 2008 reagerte både foreldre, elever og lærere på flere forhold knyttet til offentliggjøring av prøveresultater, i første rekke på grunn av medieoppslag omkring enkeltskoler og rangering. Kunnskapsministeren besluttet at en arbeidsgruppe skulle se på hvordan informasjonen rundt prøvene kunne bedres, slik at negative utslag kunne reduseres i påfølgende prøvegjennomføringer.

Arbeidsgruppen som står bak denne rapporten har vurdert hvordan informasjonen om resultatene fra nasjonale prøver kan formidles best mulig, slik at formålet med prøvene kan realiseres og slik at det er oppslutning og tillit til prøvene blant elever, foreldre og lærere. Arbeidsgruppen ser det som viktig å få en god offentlig debatt omkring resultater og kvalitet i skolen, og bidra til å redusere omfanget av mistolkinger av prøvene, samt belastende eksponering av elever og lærere som følge av prøvene.

Ulike prøver og ulikt formål

I rammeverket for nasjonale prøver, fastsatt av Kunnskapsdepartementet 12. september 2006, heter det at prøvene skal kartlegge i hvilken grad elevenes ferdigheter er i samsvar med læreplanens mål for de grunnleggende ferdighetene regning og lesing på norsk og engelsk, slik de er integrert i kompetansemål forfag i LK06 etter 4. og 7. årstrinn. Prøvene skal gi informasjon til elever, lærere, skoleledere, foresatte, skoleeiere, de regionale myndigheter og det nasjonale nivået som grunnlag for forbedrings- og utviklingsarbeid.

Ulike prøver måler ulike ting og har ulike formål. Selv om nasjonale prøver primært skal gi styringsinformasjon til skolen og skoleeier, er det også forutsatt at prøvene skal

komme til nytte for den enkelte elevs pedagogiske utvikling i samarbeid mellom lærer, elev og foresatte. Informasjonen fra disse prøvene vil også gi lærer oversikt over hvilke elever som har behov for særskilt oppfølging og tilrettelegging av opplæringen.

Kartleggingsprøver har et rent pedagogisk formål og skal i hovedsak være et verktøy for lærer til bruk i klasserommet. I motsetning til nasjonale prøver, utvikles det ikke nye oppgaver i kartleggingsprøvene hvert år. Prøvene har en holdbarhet på ca 5 år før oppgavene revideres. Mens nasjonale prøver består av både lette og vanskelige oppgaver og på denne måte gir informasjon om hele elevgruppen, inneholder kartleggingsprøvene bare enkle oppgaver for å gi mest mulig informasjon om elever med svake ferdigheter, hvilken kompetanse disse elevene har og hva de ikke behersker like godt.

I motsetning til resultatene fra nasjonale prøver er kartleggingsprøvene ikke egnet for publisering av skolerresultater. Samme prøve skal brukes om igjen flere ganger (fem år) og det betyr at hvis det blir viktig for skolen å få gode resultater, kan dette føre til at lærerne kan bli fristet til å trene elevene på oppgavene, i stedet for å bruke prøvene til å fange opp elever som trenger hjelp. Når det gjelder kartleggingsprøver i videregående opplæring, så skal disse gjennomføres de første to ukene i Vg1. Det betyr at det blir lite rom før å øve, men også at resultatene ikke sier noe om kvaliteten i de videregående skolene, bare om hva elevene har med seg av grunnleggende ferdigheter fra grunnskolen.

Arbeidsgruppen er opptatt av at informasjonen fra ulike prøvetyper brukes på forskjellige måter. Arbeidsgruppen understreker samtidig at det er behov for økt kunnskap om hvordan resultater og vurderinger kan følges opp for å videreutvikle praksis og tilrettelegge for videre læring.

2. Erfaringer

Nasjonale prøver er en viktig del av kvalitetsvurderingssystemet, og ble første gang satt i verk i 2004. Så lenge prøvene har vært gjennomført, har det pågått en offentlig debatt om hvordan informasjon om resultatene fra prøvene skal gjøres tilgjengelige. Prøvene i 2004 og 2005 ble også til dels sterkt kritiserte, og det ble konkludert med at den faglige kvaliteten måtte forbedres, formålet klargjøres og informasjonsarbeidet styrkes. I 2005 satte Elevorganisasjonen i verk boikottaksjon mot prøvene, og svært mange elever fulgte oppfordringen om boikott.

Universitetet i Oslo v/ Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling (ILS), som hadde ansvar for å evaluere prøvenes kvalitet og pålitelighet i 2004 og 2005, anbefalte i den siste evalueringen en pause i de nasjonale prøvene for å gi tid til en "gjennomgripende utredning og debatt". De foreslo også at det skulle utvikles et rammeverk for prøvene. Det ble også gjennomført spørreundersøkelser blant lærere, rektorer og elever om deres erfaringer med arbeidet i forbindelse med de nasjonale prøvene. Undersøkelsene viste at lærerne og rektorene ikke var fornøyd med informasjonen som ble gitt i forkant av de nasjonale prøvene. Omfanget av informasjon var stort og mange mente at informasjonen kom for sent. En stor andel av elevene sa at de ikke hadde fått noen tilbakemelding på de nasjonale prøvene. 2 av 3 elever hadde ikke hatt en egen vurdering av resultatene sammen med læreren. Her viser arbeidsgruppen til notat skrevet av FUG 31.03.05 der de påpeker at informasjonen om elevens resultater er av stor viktighet for de foresatte, slik at de kan bidra i egne barns faglige utvikling.

Arbeidsgruppen har ikke gjort noen nærmere gjennomgang av informasjonsarbeidet ved prøvegjennomføringene i 2004 og 2005, men har hatt som bakteppe for sitt arbeid at det vil være viktig å forebygge den graden av uro omkring prøvene som preget prøvegjennomføringen fra starten av.

På bakgrunn av den lave tilliten hos elever og lærere ved gjennomføringen i 2004 og 2005, og den faglige kritikken gjennom evalueringen som forelå høsten 2005, besluttet

regjeringen (jf Soria Moria-erklæringen) at det i skulle tas en pause i prøvegjennomføringen fram til 2007. I arbeidet med å gjeninnføre prøvene ble det bl.a. lagt vekt på følgende

- redusere omfang, dvs. færre fag og færre trinn
- styrke kvalitet på prøvene
- mer brukervennlig gjennomføring ute på skolene
- mer målretting av informasjon og veiledningsmateriell
- foreldre og elever skal få tilbakemelding om elevens resultater

I 2007 ble nye prøver gjennomført. Det var lite negativ oppmerksomhet omkring prøvene. Analyser av resultatene viste at prøvene fungerte godt. Prøvene hadde høy pålitelighet/reliabilitet, og vanskegraden var rimelig godt spredt og tilpasset elevene. Det ble også gjennomført en spørreundersøkelse blant skoleledere, lærere, elever og foresatte om deres erfaringer med nasjonale prøver høsten 2007. Undersøkelsen viste bl.a. at informasjonen om nasjonale prøver nådde fram til alle brukergruppene og tre av fire elever hadde fått tilbakemelding om egne resultater på prøvene på det tidspunktet undersøkelsen ble gjennomført.

3. Samarbeid og tillit

Erfaringene så langt med nasjonale prøver i Norge, tilsier at en god gjennomføring og et robust og varig prøveopplegg, forutsetter tillit hos de som skal gjennomføre prøvene i praksis – både elever og lærere, og hos foreldrene. Negative holdninger og boikottaksjoner hos elevene som i 2005 vil kunne redusere informasjonsverdien av prøvene. Et godt samarbeid om oppfølgingen av prøvene og realiseringen av formålet med prøvene – kvalitetsutvikling - betinger at lærerne ser på prøvene som et nyttig verktøy og har tillitt til måten prøvene gjennomføres på.

Det er derfor fra departementets side lagt sterk vekt på tett samarbeid mellom alle berørte parter i både videreutviklingen og gjennomføringen av prøvesystemet. Referansegruppa for de nasjonale prøvene har spilt en sentral rolle både i utviklingsarbeidet og ved gjennomføringen. Arbeidsgruppa understreker at det er viktig å videreføre dialogen med partene.

En god informasjonsmessig håndtering av prøveresultatene er viktig for å beholde tilliten hos alle parter, og for at prøvene kan gjennomføres i tråd med formålet. For å lykkes med dette er det nødvendig å finne gode balansepunkter i forholdet mellom ønsket om og plikten til størst mulig grad av åpenhet om prøveresultatene på den ene siden, og hensynet til at enkeltskoler, enkeltelever og enkeltlærere ikke skal oppleve en unødvendig eksponering i media som følge av prøvene.

Når det avdekkes kvalitetssvikt i skolen, er det lederansvar å svare for resultater og lede an i arbeidet med å skape forbedring. Enkeltlærere og enkelelever skal ikke måtte stå til ansvar over for offentligheten. Arbeidsgruppen mener det er viktig at prøveresultater fra nasjonale prøver forvaltes slik at den enkelte elev, foreldre eller lærere ikke påføres belastninger.

4. Rangering

Det er i første rekke offentlig rangering av skoler som vekker negativ oppmerksomhet, samt medieoppslag hvor enkeltelever eller enkeltlærere føler seg uthengt på vegne av skoler som har skåret lavt.

Både den forrige regjeringen som innførte prøvene, og den sittende regjeringen har vært opptatt av å unngå offentlig rangering av skolene.

I St.prp. nr 1 (2005-2006) skriver daværende regjering: *"Departementet vil og vurdere om det er mogeleg å offentliggjere resultat på ein slik måte at rangering blir enda vanskelegare enn no."*

Dette ble fulgt opp etter regjeringsskiftet i 2005 og det ble bestemt at prøveresultatene for 2005 ikke skulle publiseres åpent på skolenivå. Denne praksisen ble videreført da de nye prøvene kom i 2007 og i 2008.

I Soria Moria-erklæringen fra den sittende regjeringen heter det at "Prøveresultatene er offentlige, men det skal ikke legges til rette for rangering."

I rapporten "No more failures. Ten steps to Equity in Education" (OECD 2007), peker OECD på at det er viktige argumenter både for og imot publisering av resultater på skolenivå:

"In favour of publication, it can be argued that pupils, parents and other citizens have a legitimate interest in school performance and in the necessary dialogue on school improvement. Well-informed and open debate on school quality may drive innovation and improvement. Conversely, secrecy can hide weaknesses and remove the pressure on poorly performing schools to improve."

Conversely, publication can damage equity if the media transforms even a sophisticated range of data about schools into crude league tables of so-called "good schools" and "bad schools". Public labelling as a bad school can damage morale among teachers, and sap the confidence of pupils and parents, making bad schools worse. In addition, some good schools will have weak results simply because their pupils are disadvantaged."

OECD trekker ingen endelig konklusjon, men påpeker at når dataene finnes, kan det være vanskelig å unngå offentliggjøring. De understreker også at det er viktig å være godt forberedt på hvordan debatten som følger offentliggjøring skal håndteres. I sine anbefalinger skriver de, (step 10):

"Education systems need to plan carefully how to manage and respond to the public debate which follows publication of school-level test results and give strong *support to those schools with weak results* – using the data to bring all schools up to a level, rather than allowing the pressures of league tables to polarise school quality."

Arbeidsgruppens medlemmer er enige om at legitimiteten til prøvene kan svekkes om omfanget av rangering øker, og at rangeringer av skoler ikke er et egnet virkemiddel for å fremme kvalitetsutvikling.

5. Media og offentlighetens innsyn

Skolen er en av våre viktigste samfunnsarenaer. Både for den enkelte og for samfunnet er det viktig at kvaliteten i skolen er høy og at elevene lærer det de skal. Offentligheten må sikres godt innsyn i skolen, og mediene spiller en viktig rolle i så måte.

Media har rett til innsyn i resultater for nasjonale prøver, så lenge personvern hensyn ikke er til hinder for dette. Media må selv velge hvordan de vil omtale de nasjonale prøvene. En gjennomgang av medieomtalen av prøvene i 2008 viste at de aller fleste ga en saklig og god framstilling av prøvene, men at det også fantes unntak fra dette. Videre viser analysene at

- det er selve resultatene som har skapt mest medieomtale av nasjonale prøver, men også debatten om offentliggjøring av skolerresultater og fritak har fått mye spalteplass
- nasjonale prøver er hyppig omtalt på leder- og kommentarplass i avisene. Denne omtalen er balansert
- resultater fra nasjonale prøver brukes mye som argument i protester mot nedleggelse av skoler og kutt i lærerstillinger
- i en stor del av artiklene nevnes tiltak som kan settes i verk for å forbedre resultatene

Arbeidsgruppen ser det som positivt at det oppstår lokale debatter om årsakene til fylkers, kommuners og skolars resultater, og at også flere grupper, som for eksempel foreldrene, blir mobilisert i debatten.

Arbeidsgruppen ønsker at departementet og direktoratet skal bidra til at mediene har best mulig bakgrunnsinformasjon om formålet med de nasjonale prøvene og hvordan resultatene kan og ikke kan tolkes. Dette innebærer bl.a. redegjørelse av muligheter og begrensninger i forhold til sammenlikning av skoler og kommuner samt veiledning i hvordan resultatene kan tolkes i forhold til elevenes sosioøkonomisk bakgrunn. Som ledd i informasjonsopplegg kan det også utarbeides relevante spørsmål som pressen kan bruke i sin kontakt med skoleeiere og skoler. Ut over dette, må mediene selv håndtere de etiske problemstillingene omkring eksponering av enkeltskolerresultater, rangering osv.

For å realisere formålet med prøvene, er det viktig og nyttig med medieomtale, men sensasjonspregete og krisemaksimerende oppslag vil kunne virke mot sin hensikt.

Arbeidsgruppen har merket seg at regjeringen ikke vil gå inn for å gjøre endringer i offentlighetsloven, og at økt grad av hemmelighet rundt prøvene ikke er aktuelt. På den annen side vil arbeidsgruppen anbefale en informasjonsstrategi rundt prøvene som legger til rette for en nøktern, korrekt og saklig omtale av de nasjonale prøvene. Se vedlegg 4, utdrag fra offentlighetsloven.

6. Hvilke resultater skal presenteres?

Kunnskapsdepartementet besluttet at det i 2008 skulle beregnes og publiseres tall for gjennomsnitt og spredning, i tillegg til fordeling på skala. Bakgrunnen for beslutningen var henvendelse fra Sogn og Fjordane om at bare fem av 23 kommuner hadde fått offentliggjort resultater fra nasjonale prøver i 2007.

Pga hensynet til personvern blir ikke resultater publisert på skala hvis det er færre enn fem elever på et av nivåene på skalaen på nasjonale prøver. Spesielt på 8. trinn der det er fem nivåer på skalaen, er det ofte så få elever på nivå 1 og 5 at resultatene ikke kan publiseres, selv i forholdsvis store kommuner. Med gjennomsnitt har en ikke dette problemet. Her praktiserer Utdanningsdirektoratet samme prinsipp som SSB, dvs. publisering dersom det er minst ti elever som grunnlag for beregning av gjennomsnitt.

Det er fattet en politisk beslutning om ikke å publisere resultater fra kommuner med bare en skole. Dette er hovedårsaken til det store omfanget av prikking på kommunenivå, jf omtale i vedlagt notat fra Utdanningsdirektoratet.

Arbeidsgruppen ser argumenter både for og mot beregning av gjennomsnittlig resultat fra nasjonale prøver. Gjennomsnitt og spredning gir alene mindre informasjon enn fordeling på skala. For alle kommuner og skoler gjelder imidlertid at de selv vil ha tilgang til både fordeling på skala og gjennomsnitt og spredning.

For de kommunene som ellers ville få resultatene prikket er alternativet at det ikke publiseres noen informasjon. Også for gjennomsnitt er imidlertid fortsatt ca 45 % av kommunenes resultater på 8 trinn prikket, mot vel 50 % med skala. For 5. trinn er de tilsvarende tallene hhv ca 15 % og i underkant av 30 %. For mange av disse kommunene er årsaken til prikkingen at de bare har en skole.

Gjennomsnitt kan bidra til rangering av skoler. Det er imidlertid også mulig å rangere kommuner og skoler etter for eksempel andel elever på nivå 1. Den viktigste hindringen mot rangering er egentlig omfanget av prikking, både på kommune og skolenivå. Så lenge mange kommuner er prikket, blir rangering mindre interessant.

Arbeidsgruppen ber departementet vurdere behovet for publisering av gjennomsnittlig resultat fra nasjonale prøver, og om det er mulig å bare beregne gjennomsnitt på kommunenivå.

Arbeidsgruppen mener for øvrig prinsipielt at det bør presenteres mest mulig fullstendig informasjon om resultatene fra nasjonale prøver, slik at brukerne kan sette sammen informasjon og danne seg et bilde av situasjonen i egen kommune og på egen skole. Arbeidsgruppen er informert om at departementet vil foreta en nærmere utredning av hva som vil være best mulige modeller for skolebidragsmålinger.

Arbeidsgruppen anbefaler skoleeier å bidra til at aktørene i kommunen kjenner loven og reglene for publisering av resultater, og kommer til en omforent holdning til dette i kommunen.

7. Fritak

Resultatene fra nasjonale prøver 2008 viste stor variasjon mellom fylker, skoleeiere og skoler når det gjaldt anvendelse av regelverket for fritak. I tillegg er det avdekket avvik hos enkelte skoleeiere og skoler når det gjelder registrering av elevene i prøveadministrasjonssystemet.

Arbeidsgruppen understreker at kvaliteten på resultatene og grunnlaget for sammenlikning av resultater på tvers av skoler og kommuner, er avhengig av at alle skoler etterlever regelverket for fritak i forskrift til opplæringsloven og retningslinjene for registrering av elevresultater. Arbeidsgruppen anbefaler videre at informasjons- og veiledningsmateriellet til skolene bør bygges ut for å sikre lik forståelse av regelverket for fritak. Det som bl.a. må understrekes er at fritak kun gjelder for elever med rett til spesialundervisning (enkeltvedtak) eller opplæring etter § 2-8 (særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter), **og** der det er klart at prøvene ikke vil ha mye å si for elevens opplæring. Det er altså ikke meningen at alle elever med enkeltvedtak automatisk skal kunne få fritak, men det skal gjøres en særskilt vurdering av om elever med enkeltvedtak har nytte av prøven i sin opplæring eller ikke. Her vil det nødvendigvis være stor forskjell mellom elevene.

Arbeidsgruppen understreker at alle elever på de aktuelle trinnene skal registreres i Prøveadministrasjonssystemet (PAS) før det gjøres en vurdering av hvilke elever som skal fritas fra prøvene iht. regelverket ovenfor. Arbeidsgruppen forutsetter videre at skoleeiere og skoler som ikke følger retningslinjer for registrering i prøveadministrasjonssystemet, blir fulgt opp. Arbeidsgruppen er opptatt av at elevtallene i PAS må korrespondere med det faktiske elevtallet på 5. og 8. trinn (jf. GSI).

Arbeidsgruppen oppfordrer departementet til å vurdere om regelverket om fritak i forskrift til opplæringsloven bør tydeliggjøres. Arbeidsgruppen foreslår også at det vurderes om tidsperioden for gjennomføring av prøvene kan utvides noe, slik at flere elever med fravær på prøvetidspunktet kan få tatt prøven.

8. Oppfølging av prøveresultatene

Arbeidsgruppen er opptatt av at resultater fra ulike prøvetyper brukes på forskjellige måter, og understreker at det er behov for informasjon om hvordan resultater og vurderinger kan følges opp for å videreutvikle praksis og tilrettelegge for videre læring. Spesielt må det vektlegges at skoleeiere og skoler har analysekompetanse til å nyttiggjøre seg resultatene. Kunnskap om bruk av prøver og analyse av resultater bør inngå i den nye rektorutdanningen.

Fra prøvene ble gjeninnført i 2007 har det blitt lagt stor vekt på å utvikle veiledningsmateriell om oppfølging av resultatene. Det er utviklet et omfattende veiledningsmateriell til lærer om hvordan resultatene kan brukes videre i opplæringen.

I 2008 ble det utviklet en egen veiledning til skoleeier om hvordan forstå og følge opp resultatene fra nasjonale prøver på systemnivå. Dette omfatter hjelp til å sammenlikne resultater fra år til år og mellom skoler og kommuner, ofte stilte spørsmål og redegjørelse av vanlige målefeil i statistiske undersøkelser. Videre blir det gjort rede for pedagogisk oppfølging av resultatene der det bl.a. legges vekt på at alle elever og foresatte skal få tilbakemelding om elevens egne resultater. Det gis også nyttige råd til det videre analysearbeidet.

Et godt samarbeid om oppfølgingen av prøvene og realiseringen av formålet med prøvene – kvalitetsutvikling - betinger at lærerne ser på prøvene som et nyttig verktøy og har tillitt til måten prøvene gjennomføres på.

En analyse som er gjennomført av det danske Clearinghouse slår fast at det er det arbeidet som blir gjort lokalt i etterkant av prøver, som har størst effekt for læringen til elevene. Det er også viktig at lærere forstår hvordan resultatene fra prøver kan brukes konstruktivt i den daglige opplæringen.

Arbeidsgruppen ønsker at det tas flere initiativ til systematiske undersøkelser og forskning knyttet bruk av resultatene fra kartleggingsprøver og nasjonale prøver.

9. Oppsummering av arbeidsgruppens anbefalinger

Arbeidsgruppen anbefaler en informasjonsstrategi rundt prøvene som legger til rette for en nøktern, korrekt og saklig omtale av de nasjonale prøveresultatene. Arbeidsgruppen ønsker at departementet og direktoratet skal bidra til at mediene har best mulig bakgrunnsinformasjon om formålet med de nasjonale prøvene og hvordan resultatene kan og ikke kan tolkes.

Videre anbefales følgende:

- Arbeidsgruppen anbefaler at det legges opp til fortløpende publisering etter hvert som resultatene fra de ulike prøvene foreligger.
- Arbeidsgruppen mener det bør presenteres mest mulig fullstendig informasjon om resultatene fra nasjonale prøver til brukerne, slik at de kan sette sammen og danne seg et bilde av situasjonen i egen kommune og på egen skole.
- Arbeidsgruppen ber departementet vurdere behovet for publisering av gjennomsnittlig resultatet fra nasjonale prøver og om det er mulig å bare beregne gjennomsnitt på kommunenivå.
- Arbeidsgruppen anbefaler at informasjons- og veiledningsmateriellet til skolene og foreldrene bør bygges ut for å sikre lik forståelse av regelverket for fritak.
- Som ledd i informasjonsopplegg kan det også utarbeides relevante spørsmål som pressen kan bruke i sin kontakt med skoleeiere og skoler.
- Arbeidsgruppen forutsetter videre at skoleeiere og skoler som ikke følger retningslinjer for registrering i prøveadministrasjonssystemet, blir fulgt opp.
- Arbeidsgruppen mener det bør tilstrebes at elevtallene i PAS må korrespondere med det faktiske elevtallet på 5. og 8. trinn (Jf. GSI)
- Arbeidsgruppen ber departementet vurdere om forskrift til opplæringsloven bør tydeliggjøres når det gjelder regelverket for fritak.
- Arbeidsgruppen anbefaler departementet og direktoratet å vurdere tiltak rettet mot skoleeiere og skoler for å styrke analysekompetanse til å nyttiggjøre seg resultatene.
- Arbeidsgruppen ønsker at det tas flere initiativ til systematiske undersøkelser og forskning knyttet til bruk av resultatene fra kartleggingsprøver og nasjonale prøver.

Vedlegg

- 1) Publisering av nasjonale prøver 2008 på kommunenivå
- 2) Nasjonale prøver i Sverige, Danmark og Finland
- 3) Regelverket om fritak fra nasjonale prøver
- 4) Utdrag fra forvaltningsloven, offentleglova og personopplysningsloven
- 5) Skolebidragsindikatorer. En oppsummering av OECD-rapporten.
- 6) Medieanalyse – presentasjon fra Retriever
- 7) Medieanalyse – utvidet versjon om rangering
- 8) Utdrag fra veileder for skoleeiere og skoleledere – om personvern

Referanser

Foreldreutvalget for grunnskolen (2005.31.03.) Notat til departementet om erfaringer fra nasjonale prøver.

Nordenbo et al (2009): *Pedagogisk bruk av test – et systematisk review*. Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag & Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning 2009

OECD (2007): *No More Failures: Ten steps to Equity on Education*.

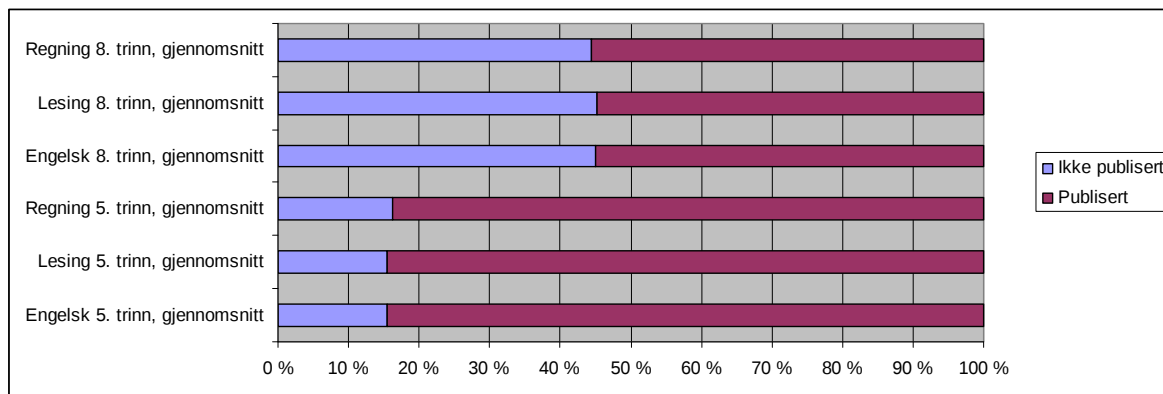
Utdanningsdirektoratet (2008): *Veileder for skoleeiere og skoleledere*
http://udir.no/Artikler/_Nasjonale-prover/Veileder-for-skoleeiere-og-skoleledere/

Vedlegg 1

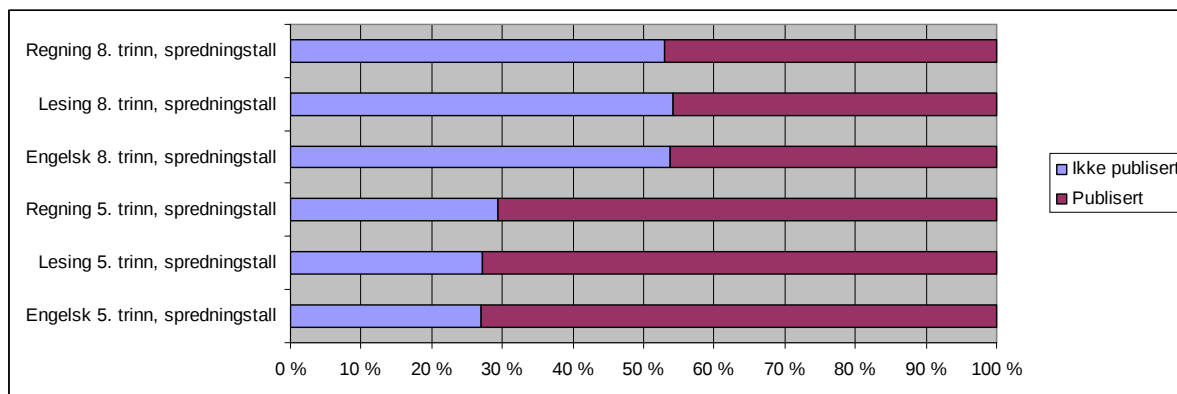
Publisering av nasjonale prøver 2008 på kommunenivå

Diagrammene nedenfor viser hvor stor andel av resultatene på kommunenivå som er publisert på Skoleporten i henhold til gjeldende publiseringsregler:

Visning av gjennomsnitt:



Visning av spredning per mestringsnivå:



Antall kommuner

Diagrammene er basert på tabellen nedenfor. Her oppgis er antall kommuner hvor data er henholdsvis publisert eller ikke publisert:

Spredningstall	Ikke publisert	Publisert
Engelsk 5. trinn, spredningstall	116	315
Lesing 5. trinn, spredningstall	116	310
Regning 5. trinn, spredningstall	126	303
Engelsk 8. trinn, spredningstall	231	198
Lesing 8. trinn, spredningstall	228	193
Regning 8. trinn, spredningstall	225	199

Gjennomsnitt	Ikke publisert	Publisert
Engelsk 5. trinn, gjennomsnitt	67	364
Lesing 5. trinn, gjennomsnitt	66	360
Regning 5. trinn, gjennomsnitt	70	359
Engelsk 8. trinn, gjennomsnitt	193	236
Lesing 8. trinn, gjennomsnitt	190	231
Regning 8. trinn, gjennomsnitt	188	236

Grunnen til at andelen publiserte resultater er lavere på 8. trinn enn på 5. trinn, er at publiseringsregel 6 kommer hyppigere til anvendelse på kommunenivå for ungdomsskoler enn for barneskoler.

Gjeldende publiseringsregler for nasjonale prøver:

1. Dersom verdien for ett eller flere mestringsnivåer er basert på resultater for 1 – 4 elever og total antall elever i utvalget er mindre enn 30, skal verdiene på samtlige mestringsnivåer unntas offentlighet.
2. Dersom 100 % av elevene er plassert på samme mestringsnivå, skal verdiene på samtlige mestringsnivåer unntas offentlighet.
3. Dersom regel 1 eller regel 2 kommer til anvendelse for ett av kjønnene, skal også tilsvarende tall for det andre kjønnnet unntas offentlighet. Tallene for begge kjønn samlet skal likevel ikke unntas offentlighet dersom ikke regel 1 kommer til direkte anvendelse for dette tallet.
4. Verdien for gjennomsnitt skal unntas offentlighet dersom gjennomsnittet er basert på færre enn 10 elever.
5. Verdien for standardavvik skal ikke publiseres dersom tilhørende gjennomsnittsverdi er unntatt offentlighet.
6. Alle verdier (mestringsnivå, gjennomsnitt og standardavvik) for et utvalg som er basert på elever fra én enkelt skole, vil heller ikke bli publisert i Skoleporten. Dette vil alltid gjelde data på skolenivå, og i mange tilfeller gjelder det også kommunenivå dersom kun en skole i kommunen har elever på det aktuelle trinnet.

Nasjonale prøver i Sverige, Danmark og Finland

Sverige

Det nasjonale prøvesystemet omfatter dels nasjonale prøver i engelsk, matematikk samt svensk som andrespråk og dels prøvematerial i Skolverkets provbank.

Formålet med det nasjonale prøvesystemet skal være å

- bidra till økt måloppnåelse for elevene
- tydeliggjøre målene og vise elevenes sterke og svake sider
- konkretisere fagmål og karakterkriterier
- understøtte en likeverdig og rettferdig vurdering og karaktersetting
- gi grunnlag for en analyse av i hvilken utstrekning kunnskapsmålene når på skolenivå, på kommune/fylkesnivå og nasjonalt

Obligatoriske nasjonale prøver for 3. (piloteres denne våren), 5. og 9. trinn, og på videregående i fagene engelsk, matematikk, svensk, svensk som andrespråk. Biologi, fysikk og kjemi blir prøvet for første gang våren 2009. Resultatene på svenske nasjonale prøver er karakterstøttende, og er en del av deres summative vurdering.

Informasjon hentet fra: <http://www.skolverket.se/sb/d/261/a/1165>

Danmark

Forrige gang det ble brukt nasjonale tester i Danmark var i 2007. En evaluering høsten 2007 viste at testsystemet virket, men at oppgavene som var utviklet til den første utgave af testene, ikke var gode nok. 2008 har derfor fungert som et øve- og prøveår, hvor det er blitt utviklet nye oppgaver. Oppgavene har gjennomgått en kvalitetssikring og holder på å bli utprøvet på et stort antall av landets skoler. Planen er at de ti nye testene er klare til våren 2009. Samme fritaksregler som i Norge. Resultatene offentliggøres ikke.

De nasjonale prøvene vil bli lansert i en pilotfase fra mars til til mai 2009. Formålet er å sikre at testene virker som pedagogisk verktøy for lærerne og høste erfaringer med testene, før alle skoler skal anvende dem som obligatoriske tester. Hvis alt går bra, vil de obligatoriske testene bli gjennomført fra 2010.

De nasjonale testene er et verktøy til den løpende evaluering. Testene skal gi lærerne et overblikk over elevenes faglige nivå, så undervisningen bedre kan målrettes den enkelte elev. Et verktøy hovedsaklig til lærerne. Det utvikles følgende obligatoriske tester for 2.-8. trinn: Dansk/lesning, matematikk, engelsk, biologi, fysikk, kjemi.

Informasjon hentet fra:

http://www.evaluering.uvm.dk/templates/velkomst_layout.jsf;jsessionid=JDvbj44KLpLMQ2Z9Qm9NLNLv9nQWlnLJ1QtpsGWP8ZTylwYv99b7!-1682861590

Finland

I Finland finnes det ikke nasjonale prøver i grunnskolen, om man med nasjonale prøver mener noe som tilsvarende våre. Det finske systemet for grunnskolen bygger på at de gjør utvalgsbaserte evalueringer av elevenes kunnskaper i noen fag på prosjektbasis. De har alltså utvalgsprøver, og ikke prøver for hele årskullet. I disse prøvene deltar ca 6000 elever hver gang de arrangeres (høgst 10 % av pensum). Det er alltså ikke snakk om prøver som holdes i et spesielt fag hvert år, men innimellom når Utbildningsstyrelsen og Undervisningsministeriet anser at det finns behov for det.

NOTAT

Regelverket om fritak fra nasjonale prøver

Nedenfor følger et kort notat med presentasjon av det rettslige grunnlaget for skoleeiers og elevenes deltakelse i nasjonale prøver, herunder særlig regelverket knyttet til fritak fra deltakelse i nasjonale prøver. Videre blir det gjort en overordnet redegjørelse av det nærmere innholdet av fritaksreglene.

1) Det rettslige grunnlaget

Deltakelse og evt fritak fra deltakelse i nasjonale prøver er vedtatt i opplæringsloven og nærmere utdypet i lovens forskrifter.

Det følger av opplæringsloven § 14-1 fjerde ledd:

Departementet kan gi forskrifter som pålegg dei ansvarlege for opplæringsverksemd etter denne lova og dei som mottar slik opplæring å gi opplysningar og delta i evalueringar og rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsverksemda som er omfatta av denne lova.

Opplæringsloven § 14-1 er det lovgrunnlaget både for gjennomføring av nasjonale prøver, samt hjemmel for å regulere gjennomføringen mer detaljert i forskrifts form.

Forskrift til opplæringsloven: § 2-4. *Prøver, utvalsprøver og andre undersøkingar*

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

For elevar som får spesialundervisning etter kapittel 5 i opplæringslova, og når det dessutan er klart at prøvene ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven, kan skolen gjere vedtak om å frita eleven frå å delta i prøvene. Det same gjeld grunnskoleelevar som får særskild språkopplæring etter opplæringslova § 2-8, og elevar som går i vidaregåande opplæring, og som følgjer individuell opplæringsplan i norsk. Eleven sjølv eller foreldra eller dei føresette kan likevel bestemme at eleven skal ta prøvene.

Skolar som gir opplæring etter alternative læreplanar i faga, skal kunne søkje om å leggje prøvene til eit anna trinn enn det som er fastsett, eller søkje fritak frå å delta i prøvene. Slike søknader må grunngivast ut frå læreplanane til skolen. Søknaden skal sendast til Utdanningsdirektoratet.

Internasjonale skolar og utanlandske skolar kan etter søknad til Utdanningsdirektoratet få fritak dersom det verkar openbert urimeleg at elevane skal delta i prøvene.

Departementet fastsett nærmare reglar for gjennomføringa av prøvene.

Se også forskrift til privatskoleloven § 2-4 tredje ledd:

Skolar som er godkjende på grunnlag av ei anerkjend pedagogisk retning, skal kunne søkje om å leggje prøvene til eit anna trinn enn det som er fastsett, eller søkje fritak frå å delta i prøvene. Slike søknader må grunngivast ut frå læreplanane til skolen. Søknaden skal sendast til Utdanningsdirektoratet.

2) Hovedprinsipper i regelverket

Følgende hovedprinsipper kan utledes av det overnevnte regelverket:

- Skoleeier er med hjemmel i lov vedtatt av Stortinget forpliktet til å delta i gjennomføringen av nasjonale prøver.
- Det er obligatorisk deltakelse for elevene.
- Forskriftsfestet og uttømmende fritaksregulering, som oppstiller rammer for skoleeiers praksis for å gi fritak.

3) Nærmere om regelverket om adgangen til fritak fra deltakelse i nasjonale prøver

3.1 Forskrift til opplæringsloven § 2-4 andre ledd (individuelt fritak):

Det **kan** gis fritak for:

- elever som får spesialundervisning (enkeltvedtak), **og**
- det er klart at prøvene ikke vil ha mye å si for opplæringen (for eksempel følger et undervisningsopplegg i faget som er så avvikende fra det eleven blir prøvd i de nasjonale prøvene at evt resultat ikke vil ha nytte ved utforming av opplæringen)

Dersom **begge** vilkårene i **kan skolen** fatte vedtak om fritak. Skolen kan fatte vedtak om fritak uten formell søknad fra eleven/foresatte, men det forutsettes selvsagt at dette gjøres etter at disse har fått uttalt seg. Eleven/foresatte kan uansett bestemme at eleven likevel skal ta prøven. Kan overprøve skolen.

Ordlyden "kan" innebærer et vidt handlingsrom der de alminnelige forvaltningsrettslige prinsippene for utøvelsen av det frie skjønnet vil slå inn. Dette stiller krav til **likebehandling, saklige hensyn og rimelighet**.

I tillegg kan det gis fritak for grunnskoleelever med opplæring etter § 2-8, samt elever i videregående med individuell opplæringsplan i norsk.

Avgjørelsen er lagt på skolenivå og forutsetter ikke delegering fra kommunenivå.

Avgjørelsen krever at formkravene til **enkeltvedtak** følges. Dette innebærer blant annet skriftlighet, begrunnelse og klageadgang. Til sistnevnte må det bemerkes at det ikke skal være nødvendig å benytte klageadgangen, ettersom eleven foresatte kan bestemme at eleven skal gjennomføre nasjonale prøver. Skolen kan selvsagt ikke klage på elevens/de foresattes avgjørelse om å delta.

3.2 Forskrift til opplæringsloven § 2-4 tredje ledd, jf forskrift til privatskoleloven 2-4 tredje ledd:

Skoler som gir opplæring i alternative læreplaner, jf opplæringsloven § 2-12, kan søke fritak. Det samme gjelder skoler som er godkjent på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning.

Ordlyden **"skal kunne søkje"** gir ingen rett til fritak. Se over imidlertid over mht skjønnsutøvelsen for det frie skjønn, der det blant annet blir stilt krav til likebehandling, saklige hensyn og rimelighet.

Skolene kan søke om å legge prøvene på annet trinn enn nasjonalt fastsatt, evt helt fritak.

Pålegget til skolen om å grunngi søknaden ut fra læreplanene, angir også fritaksvilkåret; der vurderingstema vil være om det er en slik forskjell på kompetansemålene i den aktuelle læreplanen og de nasjonale prøvene at prøvene vil være formålsløse?

Utdanningsdirektoratet fatter enkeltvedtak om å legge nasjonale prøver på denne type skoller på annet trinn, evt helt fritak. Kunnskapsdepartementet er klageinstans ift Utdanningsdirektoratets vedtak.

Fra praksis på dette området kan det nevnes at Steinerskolene har fått fritak tidligere. I år er det ikke gitt fritak. Utdanningsdirektoratets vedtak er påklaget og er til behandling i Kunnskapsdepartementet.

3.3 Forskrift til opplæringsloven § 2-4 fjerde ledd (Internasjonale og utenlandske skoler)

Overnevnte forskriftshjemmel gjelder Internasjonale skoler og utenlandske skoler – for eksempel IB-skoler og Den Tyske skolen

Vilkåret for å gi fritak er at **"...det verkar openbert urimeleg at elevane skal delta i prøvene."** Dette angir langt på vei samme vurderingstema som øvrige fritaksregler i § 2-4; der vurderingstema er om prøvene ha et formål for de aktuelle elevene? Det vil ikke være et relevant formål å avdekke kunnskap i fag/kompetansemål det er klart at aktuelle elevene ikke har fått opplæring i, ettersom læreplanene er godkjent at statlige utdanningsmyndigheter.

Når det gjelder skjønnsutøvelsen, vedtaksformen, og klageadgang, blir det vist til det som det er redegjort for over.

NOTAT

Utdrag fra lov 19. mai 2006 nr 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

§ 1. Formål

Formålet med lova er å leggje til rette for at offentlig verksemd er open og gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentlig informasjon.

§ 2. Verkeområdet til lova (utdrag)

Lova gjeld for

a) staten, fylkeskommunane og kommunane

...

§ 3. Hovudregel

Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.

§ 13. Opplysningar som er underlagde teieplikt

Opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unnatekne frå innsyn.

Føresegnene i forvaltningsloven om teieplikt gir sjølvstendige rettssubjekt som er nemnde i § 2 første ledd bokstav c eller d i lova her, høve til å gjere unntak for dokument og opplysningar i same omfang som dei gir forvaltningsorganet det.

Gjeld innsynskravet eit dokument som inneheld opplysningar som er underlagde teieplikt, og denne plikta fell bort dersom den som har krav på tystnad samtykkjer, skal innsynskravet saman med ei eventuell grunngiving på oppmoding leggjast fram for vedkommande med ein høveleg frist til å svare. Svarar vedkommande ikkje, skal dette reknast som nekting av samtykke.

Utdrag fra lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

§ 13. (taushetsplikt).

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

- 1) noens personlige forhold, eller
- 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår. Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige. Kongen kan ellers gi nærmere forskrifter om hvilke opplysninger som skal reknes som personlige, om hvilke organer som kan gi privatpersoner opplysninger som nevnt i punktumet foran og opplysninger om den enkeltes personlige status for øvrig, samt om vilkårene for å gi slike opplysninger.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i denne paragraf i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

Utdrag fra lov 14. april 2000 nr 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)

§ 6. Forholdet til lovbestemt innsynsrett etter andre lover

Loven her begrenser ikke innsynsrett etter offentliglova, forvaltningsloven eller annen lovbestemt rett til innsyn i personopplysninger.

Dersom annen lovbestemt rett til innsyn gir tilgang til flere opplysninger enn loven her, skal den behandlingsansvarlige av eget tiltak veilede om retten til å be om slikt innsyn.

Vedlegg 5

En oppsummering av og leseveiledning til OECD-rapporten:

Torbjørn Hægeland

Oktober 2008

Bakgrunn

Arbeidet med denne rapporten ble igangsatt på et møte i Education Committee i OECDs Directorate of Education i april 2005, etter et initiativ fra Norge om å få utarbeidet rapport som undersøkte bruken av såkalte value-added indikatorer på skolenivå i OECD-landene. Dette førte til at det ble utarbeidet et mandat for en ekspertgruppe, og OECD-landene ble invitert til å delta.

I alt 13 land deltok i ekspertgruppen: Australia, Belgia (Flandern), Danmark, Frankrike, Nederland, Norge, Polen, Portugal, Slovenia, Spania, Storbritannia, Sverige og Tsjekkia. I tillegg var Henry Braun (USA) representert som invitert ekspert. Arbeidet i gruppen ble ledet av Ben Jensen, OECD. Ekspertgruppen hadde i alt fire todagers møter i perioden fra november 2006 til september 2007. I perioden mellom siste møte og publisering har det foregått et betydelig skrive- og redigeringsarbeid, hvor medlemmene av ekspertgruppen har deltatt i ulik grad.

Formålet med rapporten

I de fleste OECD-land har det i de senere år blitt lagt mer vekt på resultat kvalitet i skolen, og dokumentasjon av dette. Verdien av et slikt økt fokus avhenger imidlertid kritisk av at de måleinstrumentene man faktisk benytter kan si noe om skolens kvalitet. Det er etter hvert vel kjent at rene resultatgjennomsnitt på skolenivå ikke nødvendigvis er et tilstrekkelig godt mål på skolekvalitet eller skolens bidrag til elevenes læring, fordi det er influert av andre faktorer som i stor grad er utenfor skolens kontroll, som for eksempel sammensetningen av elevmassen. Såkalte value-added-resultatmål (som er tema for denne rapporten), er resultatmål som er mer nøyaktige enn andre resultatmål i forhold til å være indikatorer for skolens kvalitet eller bidrag til elevenes læring, i det de korrigerer for viktige forskjeller mellom skoler (mht. elevsammensetning) som er utenfor deres kontroll, og således ikke bør influere på indikatorer for skolens bidrag. Gode indikatorer for skolens bidrag til elevenes resultater (i tillegg til kunnskap om på hvilken måte skolene eventuelt kommer til kort) er fundamentalt for nytten av og tilliten til et kvalitetsvurderingssystem og de vurderinger som gjøres og beslutninger som fattes med dette som en del av faktagrunnlaget.

Value-added-indikatorer er et viktig verktøy for å identifisere god praksis i skolen. Det er imidlertid få OECD-land som har veletablerte systemer for å frembringe slik informasjon på skolenivå. Det er mange utfordringer knyttet til å etablere slike systemer. Disse utfordringene relaterer seg til bl.a. datatilgang, valg av statistisk modell, hvordan indikatorene skal presenteres og publiseres, og hvordan indikatorene skal brukes i skoleutvikling og kvalitetsovervåkning.

Rapportens formål er å gi råd om hvordan man kan utvikle systemer for value-added-indikatorer på skolenivå som en del av et kvalitetsvurderingssystem for utdanningssektoren, og drøfte hvordan slike indikatorer kan brukes. Målgruppen favner relativt vidt: Sentrale myndigheter, skoleeiere, skoleledere, lærere og andre med interesse for skoleutvikling og (måling av) kvalitet i skolen.

Rapporten er delt i tre hoveddeler:

- Del I fokuserer på bruken av value-added indikatorer, særlig i forhold til skoleutvikling, integrering i kvalitetsvurderingssystemer og som informasjon til foreldre og elever.
- Del II omhandler design av value-added-modeller. Denne delen er betraktelig mer teknisk i fremstillingsformen enn de andre delene, og inneholder en diskusjon av ulike statistiske value-added modeller og mer tekniske aspekter ved disse.
- Del III diskuterer ulike aspekter knyttet til implementering av et system for value-added-indikatorer. Denne delen er også oppsummert i avsnittet "Implementation of a system of value-added modelling: Key steps in the implementation phase", som er plassert etter del I i rapporten.

Rapporten er relativt omfangsrik. Dette gjør at et fullstendig sammendrag av rapporten ville blitt ganske langt, uten å yte full rettferdighet til rapportens innhold. De mer tekniske delene er trolig også mindre interessante å gjengi i et sammendrag. I dette notatet har jeg derfor valgt å gi noen overordnede kommentarer, samt å gjengi avsnittet "Implementation of a system of value-added modelling: Key steps in the implementation phase", som på mange måter oppsummerer rapporten gjennom å peke på en del valg og utfordringer man står overfor ved etablering av et system for value-added indikatorer.

For en leser som først og fremst er opptatt av bruken av value-added indikatorer, og ikke så opptatt av tekniske og statistiske detaljer i seg selv, er innledningskapitlet og del I anbefalt lesning.

Rapportens hovedbudskap – kort oppsummert

Value-added-indikatorer kan – korrekt konstruert og brukt sammen med annen relevant informasjon - bidra til:

- Læring på systemnivå gjennom en mer nøyaktig måling av hvilke deler av utdanningssystemet som fungerer godt og mindre godt
- Skoleutvikling gjennom at indikatorene gjør det lettere å identifisere god praksis
- Mer transparente og "rettferdige" kvalitetsvurderings- og informasjonssystemer gjennom at indikatorene bedre reflekterer skolens eget bidrag til elevenes læring. Dette gjør det også lettere å benytte slike systemer som verktøy til å forbedre skolens egen praksis

Hva er value-added modeller?

Rapporten fokuserer strengt på value-added modeller, og gir følgende definisjon av *the value-added contribution of a school* (skolens bidrag til elevens læring)

the contribution of a school to students' progress towards stated or prescribed education objectives (e.g. cognitive achievement). The contribution is net of other factors that contribute to students' educational progress.

Ut fra denne definisjonen gis så følgende definisjon av value-added modeller:

a class of statistical models that estimate the contributions of schools to student progress in stated or prescribed education objectives (e.g. cognitive achievement) measured at at least two points in time.

Det er viktig å merke seg presiseringen av at value-added modeller omfatter modeller som benytter seg av resultatmål som skriver seg fra minst to ulike tidspunkter. Dette innebærer at såkalte skolebidragsindikatorer, slik de så langt har vært beregnet og publisert i Norge, ikke faller inn under denne definisjonen. Slike typer modeller, hvor man estimerer skolens bidrag til elevers læring ved hjelp av tverrsnittsdata for elevprestasjoner, skoletilhørighet og sosioøkonomisk bakgrunn, kalles i rapporten for *contextualized attainment models*. Slike modeller har mange av de samme egenskapene og bruksområdene som value-added modeller, men det er også en del forskjeller, som diskuteres i rapporten. Blant annet er det slik at mål på tidligere elevprestasjoner kan bidra til å fange opp uobserverbare faktorer som ikke nødvendigvis reflekteres i mål på sosioøkonomisk bakgrunn. Samtidig er det slik at value-added indikatorer kan tolkes som skolens bidrag i den perioden som ligger *mellom* de ulike målene på elevprestasjoner, noe som gjør dem mer hensiktsmessige til bruk for eksempel skoleutvikling. Dette er ikke tilfelle med den typen av skolebidragsindikatorer som hittil har vært beregnet for Norge.

Det bør nevnes at valg av type modell ofte styres av hva slags data som er tilgjengelig. For Norges del har det hittil stort sett vært mulig å beregne indikatorer på bakgrunn av tverrsnittsinformasjon, og mangelen på informasjon om elevprestasjoner over tid har i stor grad blitt kompensert med å benytte et rikt sett av variable for elevenes sosioøkonomiske bakgrunn. Etter hvert som data fra nasjonale prøver for flere år blir tilgjengelig i tillegg til avgangskarakterer, er det også mulig å beregne value-added-indikatorer på norske data.

Kommentarer til del I: Målsettinger for og bruk av value-added modeller

En value-added modell har som formål å evaluere skoler på grunnlag av hva elevene har lært mens de har vært ved den aktuelle skolen. Dette gjøres gjennom å skille skolens bidrag fra andre faktorer som er med på å påvirke elevresultatene.

Value-added modeller kan brukes som et ledd i resultatoppfølging i et kvalitetsovervåkingssystem (tradisjonell "accountability"). De kan også brukes av ulike aktører i utdanningssektoren til å identifisere god og mindre god praksis som bør studeres nærmere, og dermed bidra til skoleutvikling.

Denne delen av rapporten, kanskje særlig kapitlene 2 og 3, er kanskje den som er av størst interesse for skoleadministratorer (vidt definert). Den inneholder en rekke eksempler av hvordan value-added informasjon kan presenteres og brukes på en måte som gjør at den kan være et verktøy for forbedring, både på system- og skolenivå.

Kommentarer til del II: Design av value-added modeller

Selv om value-added indikatorer har åpenbare fordeler knyttet til andre typer resultatmål, er det fremdeles knyttet utfordringer til det å måle skolens bidrag til elevenes læring. Value-added indikatorer må også tolkes med en viss varsomhet, og tolkningen er ikke uavhengig av hva slags statistisk modell som ligger til grunn for indikatorene. Ulike modeller har sine fordeler og ulemper, og disse må vurderes i forhold til den kontekst man ønsker å bruke de beregnede indikatorene og

de data man har til rådighet. Det er ikke mulig å definere en modell som den universelt beste modellen.

Dette er relativt detaljert behandlet i rapportens del II, som gir en oversikt over ulike typer modeller og deres statistiske egenskaper, og ut fra dette diskuterer ulike momenter som bør være med i en diskusjon av modellvalg i ulike sammenhenger.

Implementation of a system of value-added modelling: Key steps in the implementation phase

Dette avsnittet – som nedenfor gjengis i sin helhet - er plassert etter del I i rapporten. Det er en oppsummering av rapportens del III, men fungerer på mange måter som en oppsummering av hele rapporten. Den gir en oversikt over ulike "faser" i en etablering av et system for value-added indikatorer, og peker på de vurderinger som må gjøres og valg som må foretas i de ulike fasene. Hvert av punktene i avsnittet er drøftet relativt detaljert i rapporten, og denne kan derfor konsulteres nærmere ved behov.

Phase 1: *Setting policy objectives and school performance measures*

- Explicitly identify the policy objectives for the implementation of a system of value-added modelling. This includes a specification of the intended users of the value-added information and how schools' value-added scores can be interpreted to achieve policy objectives. This should encompass:
- Whether schools' value-added scores will be classified into performance categories. If value-added scores will be used to classify schools as either high- or low-performing, it is necessary to determine how this classification will be determined, that is, how they relate to specific pre-determined statistical and/or valid conceptual criteria. It is necessary to identify the objectives of making these classifications including the actions that will be undertaken once a school is classified in a particular category. It is then necessary to identify how that classification will be communicated to the school and if it will be communicated to the public.
- If value-added information is to be extensively used internally as a tool for developing school improvement initiatives, this will influence other decisions (such as data and model choice) and there are benefits to early planning, resourcing and designing the pilot programme to evaluate such objectives.
- If value-added information will be published, the form in which it will be published can be further developed in the pilot stage but the parameters for publication should be established so they can be reviewed during the pilot process.
- How value-added information will be used in the existing evaluative structures and mechanisms through which schools are already evaluated (e.g. school inspectorates or equivalent institutions).
- In determining the value-added measure upon which school performance is based, consideration should be given to the categorisation of the performance measure and whether a continuous, categorical, or dichotomous variable will be used in the value-

added modelling. This should be linked to the actions stemming from schools' value-added scores and the incentives created within schools.

- A review of the existing structure of student assessments should be undertaken to determine whether further assessments need to be developed or the existing structure needs to be altered to fit the objectives of the value-added modelling.
- A framework should be established to clearly identify the particular student assessments upon which school performance is to be measured. The framework should enable:
 - The identification of appropriate student assessments for value-added modelling within the existing structure of student assessments.
 - The identification of the subjects and the Grade/Year levels in which the assessments should take place.
 - The identification of the focus of the student assessments (e.g. minimum literacy standards or continuous performance measure of all standards).
 - Consideration to be given to how such decisions about the choice of assessments could affect school performance and the incentives within schools. For example, is a focus upon numeracy too narrow to measure the performance of entire schools and would broader assessments more evenly distribute incentives to increase performance within school education?
 - Reviews and potentially further development of the assessments instruments to ensure that they can be used for value-added modelling. It is of particular importance that the scaling of the assessments allows for meaningful interpretation of performance and temporal shifts in performance measures with the longitudinal data.

Phase 2: *Presentation and use of value-added information*

- Given the policy objectives and the structure of student assessments supporting the system of value-added modelling, it is necessary to decide on the most appropriate method for presenting value-added information. This should be informed by a stakeholder engagement policy and through feedback from pilot schools on the most effective presentation and use of results.
- If schools' value-added results are to be published, it must be determined which particular value-added measure(s) will be used and how it will be presented (e.g. stand-alone or alongside other information).
- Guidelines for interpreting value-added information should be developed and these should include the categorisation of schools' scores with links established between such classifications and related policies and programmes. This might include, for example,

identifying which school scores would be classified as low- or high-performing and the actions stemming from such classifications. If specific actions are to be enacted as a result of value-added results then such 'trigger points' should be identified and articulated to stakeholders.

- For specific school accountability and school choice purposes, the specific measure(s) to be used needs to be determined. For school accountability purposes, there are advantages to using a single performance measure and analysis should be conducted of the implications of these choices. For example, a measure that focuses solely on minimum literacy levels will focus the attention of schools, in both a positive and negative manner, on specific subjects and students of specific performance abilities. A focus upon specific subjects provides similar incentives. On the other hand, a value-added measure that averages value-added scores for all subjects can hide performance discrepancies across subjects.
- Given the benefits of using a three-year moving average of schools' value-added results, strategies need to be developed for the use of the interim data. This would focus on the actions stemming from the value-added results, how these actions are supported with interim data and how the interim results are published (if that is the intention). The use of interim data should ensure that issues of low school or student performance are addressed so as to lessen the impact of the delays inherent in using a three-year moving average.

Phase 3: Data quality

- There should be a review of data systems in schools and of the wider infrastructure for collecting and disseminating data to assess existing capabilities for the requirements of a fully implemented system of value-added modelling. Such a review could include an assessment of the capabilities for the use of value-added information at the school level and by other institutions (e.g. school inspectorates or equivalent institutions).
- Following a review of existing information systems and the structure of student assessments, a more comprehensive database might need to be established to meet the requirements for value-added modelling. The data requirements for a system of value-added modelling need to be determined and the commensurate data collection and information system designed (if necessary). This system can then be further assessed during the pilot programme.
- The sample of students to be included in the value-added modelling needs to be determined. This largely focuses on identifying the schools and students that need to be identified and, if necessary, excluded from the main sample. For example, in a number of systems, schools and students with special needs are excluded from the main sample (although much can still be learned by calculating their value-added). A further issue is

ensuring that there is sufficient tracking of students to be able to identify mobility between schools between the prior and current assessment periods. In education systems with explicit tracking of students (e.g. between academic and vocational educational tracks) it also needs to be recorded if students move between these educational tracks as this might affect the calculation of value-added and is often related to problems of missing. These issues should be reviewed and further developed during the pilot stage of the implementation process. Such a review would include value-added analysis of the performance of specific sub-groups of the population in order to assess if they should be included with the main sample in estimating schools' value-added scores.

- Analysis should be conducted of the use of specific socio-economic contextual characteristics in the value-added modelling. This will depend upon the overall objectives of the system and the model employed, which will also be influenced by the number and frequency of student assessments and the overall performance distribution of schools.
- It should be established whether the data requirements and information system will support only the value-added modelling or also the institutions (mainly schools) that will use the information to enact the specified policies and programmes. A more comprehensive database and information system might be needed to support additional users and programme development.

Phase 4: Choosing an appropriate value-added model

- The pilot programme can be used to assess the validity of distinct value-added models. A number of value-added models will need to be estimated from the data obtained in the pilot phase (using data from pre-existing student assessments where possible). The pilot phase can then be used to assess the advantages and disadvantages of distinct value-added models and therefore inform the choice of the most appropriate model.
- In choosing a model, it is important to identify how the policy objectives and proposed use of schools' value-added scores will guide model choice. Certain policy objectives can benefit from specific modelling and these objectives need to be articulated before an analysis of different models is undertaken. This includes identifying the form of the dependent variable, how value-added information will be used, and whether school performance categories will be generated.
- It is necessary to identify the statistical and methodological criteria under which distinct value-added models will be analysed. The analysis undertaken with the pilot data during the implementation phase would concentrate on:
 - The variance in each value-added model. This should be analysed to evaluate the suitability of particular models. Specific models might be preferred if they can identify a greater number of schools statistically different from the average or some pre-determined criteria.

- The use of socio-economic contextual data and the roles that different data components play in a value-added analysis. Analyses should be conducted to assess the impact of the inclusion and exclusion of specific characteristics upon schools' value-added scores and the value-added estimation.
- The potential bias in the model that needs to be analysed (as well as the potential for how it can be reduced) during the pilot phase of implementation. The importance of missing data can be analysed and comparisons with existing data and analyses might prove beneficial.
- Assumptions concerning missing data. These can be assessed against the results found in the pilot data collection. Procedures should then be developed to reduce the frequency of missing data.
- Estimates of value-added for small schools. These can be tested and recommendations made for both the analysis and presentation of school results.
- Stability of schools' value-added scores and how this is affected by the classification of school performance and the choice of the specific value-added model. In such analyses, it is important to consider not only the overall level of stability but changes in individual school scores. Analysis can then be conducted of the causes of such instability and to identify whether particular schools are more susceptible to instability their school results.
- It is important to analyse the impact of different models under the prescribed policy objectives and intended use of the data. That is, it is important to analyse the impact of model choice upon different schools given the intended use of those scores. Such analysis should not just focus on the overall model (e.g. goodness of fit) but also the impact for individual schools. This would form the basis of the recommendation of a preferred value-added model in a pilot report.

Phase 5: *Communication and stakeholder engagement strategies*

- A stakeholder communication and engagement strategy should be developed that includes stakeholders in the development of the system of value-added modelling. A communication strategy can be developed that clearly articulates the objectives and rationale of the system, the value-added modelling being undertaken, and the use and interpretation of schools' value-added results.
- The focus of the communication strategy should be aligned with policy objectives. The measures on which school performance will be judged should be clearly described and the consequences for various levels of school performance articulated.

- For analysis at the school level, the appropriate infrastructure needs to be developed and guidelines and information packages should be developed for school principals and teachers concerning how to interpret value-added information and how it can be used for school improvement purposes. Similar information could be prepared for parents and the media.

Phase 6: *Training*

- Training programmes should be developed that target specific users. Training for school principals and teachers could focus on how value-added results are derived and how they can be used within schools for school improvement purposes. This might include training in statistical analysis and in using the required information system. Feedback from stakeholders during the pilot programme should facilitate further refinement of training programmes and highlight areas of importance to teachers and school principals.
- Training for parents and families should target the interpretation of the value-added scores presented to the general public to facilitate school choice. The publication of school results might induce a form of accountability from parents. Training and information packages can be made available to describe how the results are calculated and what they mean in terms of school performance and the education received by students. Such training can also be made available to the media and education experts.

Phase 7: *Pilot programme*

- The pilot programme should be structured so as to allow policy makers to assess and further develop all aspects of the system of value-added modelling and the commensurate policies and programmes surrounding the use of value-added information. This includes:
 - Operation and implementation issues ranging from the implementation of student assessments to the collection, analysis and dissemination of data and other value-added information. While a pilot programme is often conducted with a sample of schools, some education systems will have access to comprehensive student assessment data. If possible, it is beneficial to run the system on the comprehensive dataset to assess the required infrastructure, particularly if it is designed and built during the pilot phase. Estimating value-added on the comprehensive dataset would also facilitate analysis of model choice.
 - While not the focus of this report, the pilot programme should be used to further analyse the appropriateness of the student assessments used.

- Estimations run on the pilot data that can provide the required analysis for choosing the most appropriate value-added model specification by assessing different models against pre-determined criteria.
- If it is decided that value-added scores will be converted into specific performance categories, then the applicability of the classification scheme can be assessed. If specific categories are to be chosen (e.g. low-performing schools) based upon specific criteria then the number of schools falling under each performance category can be estimated with the value-added modelling under consideration.
- The development of stakeholder communication and engagement strategies that can be informed through a review of existing strategies within schools. Input from school principals, teachers and other stakeholders should be included in such a review to elaborate on the effectiveness of various initiatives and to further develop communication and engagement strategies. Input from these groups would also assist policy makers in determining the key issues for stakeholders to be included in a system of quality control monitoring in the live implementation.
- In conducting the pilot programme, the decisions about the size and characteristics of the sample of schools should be aligned with the policy objectives of the implementation of the overall system of value-added modelling. This requires priority areas, such as schools in disadvantaged communities, to be identified and the appropriate sampling frame to be constructed.
- The pilot programme should be used to assess the actions linked to the results of the value-added modelling. Actions include the classification of schools into performance categories, the provision of rewards and sanctions, the development of specific initiatives and additional evaluations to be conducted. It should be identified how such actions will be implemented, with 'trigger points' (i.e. specific value-added scores) identified (if applicable) and commensurate actions outlined.
- The pilot programme should include a report or a series of recommendations based on the findings and experience of conducting the pilot programme. This would highlight the issues that need to be addressed prior to the live implementation. Such a report could also include the results of the analysis of the most appropriate value-added model and an assessment of the impact upon key stakeholders. It should also inform the key areas that should be the focus of a system of quality control monitoring utilised during the live implementation of the system of value-added modelling.

Phase 8: *Ongoing development*

- A properly resourced, quality control monitoring system needs to be established that focuses on the data collected, the capabilities of the information system utilised, the value-added modelling undertaken, the policies and programmes that it is supposed to foster, and the impact upon stakeholders.
- Such a quality control monitoring system would analyse not just the overall results of the value-added modelling but also the results of individual schools to ensure the model is still advancing the desired policy objectives. Such a system would highlight specific school's scores (e.g. those with less stability across years) and analyse various sampling and data issues. It might also highlight assessment issues that need to be addressed.
- Analyses should be undertaken to continually develop the value-added model(s) that is being used. This would aim to improve the 'fit' of the specification and adjust to any changes in data or policy objectives. If changes are made to the underlying value-added model, then the impact upon schools should then be analysed.

Vedlegg 6



Medieanalyse: Nasjonale prøver i mediene



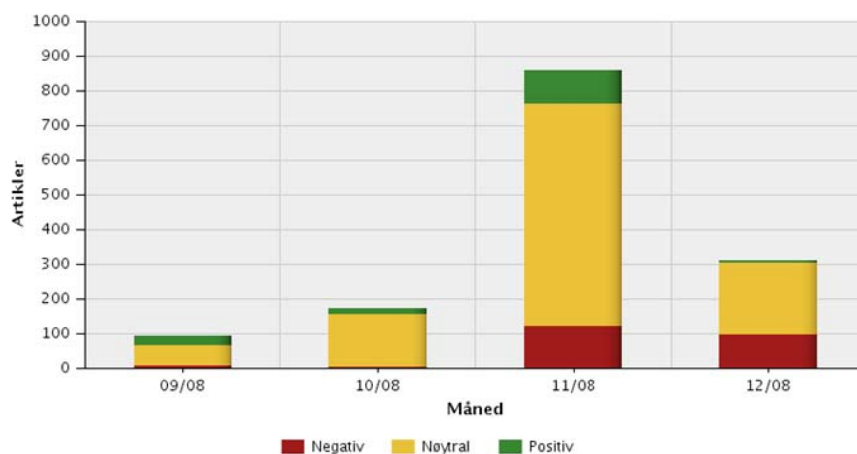
VIKTIGSTE FUNN

- Det er selve resultatene som har skapt mest medieomtale av nasjonale prøver, men også debatten etterpå har fått mye spalteplass.
- Elevorganisasjonen og Utdanningsforbundet er de aktørene som reiser mest kritikk mot nasjonale prøver som ordning.
- Offentliggjøringen har skapt mye debatt, fordi en del medier har rangert de beste og dårligste enkeltskolene.
- Nasjonale prøver er hyppig omtalt på leder- og kommentarplass i avisene. Denne omtalen er balansert, med flere positive enn negative artikler.
- Resultater fra nasjonale prøver brukes mye som argument i protester mot nedleggelser av skoler og kutt i lærerstillinger.
- I flere fylker er det sammenheng mellom dårlige resultater og mye medieomtale og debatt.
- I en stor del av artiklene nevnes tiltak som kan settes i verk for å forbedre resultatene.





ANTALL ARTIKLER OG TENDENS

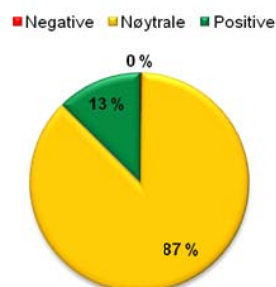


- Fra 1. september til 31. desember 2008 ble nasjonale prøver omtalt i 1.435 medieoppslag.
- Blant disse var det 151 positive oppslag, 1.061 nøytrale og 223 negative oppslag.

Retriever



RESULTATER



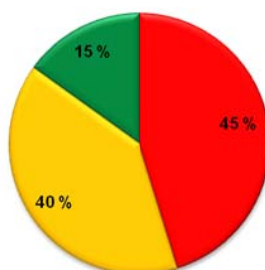
- Resultatene av nasjonale prøver ble omtalt i 681 medieoppslag.
- Mange artikler består av tall fra skoleporten uten videre redaksjonell behandling.
- En rekke oppslag er mer journalistisk bearbeidet, med fokus på bestemte skoler eller kommuner.
- Her er det gjerne hentet inn kommentarer fra rektor eller skoleeier.
- Det er stor forskjell på medienes vinklinger: Mange rangerer enkeltskoler og klasser, mens andre har valgt å ikke gjøre det.

Retriever



NASJONALE PRØVER SOM ORDNING

■ Negative ■ Nøytrale ■ Positive



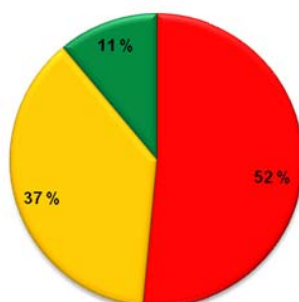
- 123 medieoppslag er negative innenfor denne kategorien. De aller fleste handler om "juks" i Aust-Agder.
- I denne omtalen krever Elevorganisasjonen at prøvene må stoppes, mens Utdanningsforbundet uttaler at prøvene har mistet sin legitimitet.
- Ellers er det mye nøytral omtale av ordningen i sammenheng med større reportasjer.
- De 15 prosentene positiv omtale er leserinnlegg av politikere og lederartikler der redaksjoner er positive til nasjonale prøver.

Retriever



OFFENTLIGGJØRING

■ Negative ■ Nøytrale ■ Positive



- Det er mye kritikk mot medienes rangering av enkeltskoler og klasser.
- Der kritikken rettes mot mediene, er oppslagene vektet nøytrale.
- Når det hevdes at det er myndighetenes opplegg for offentliggjøring som fører til slik rangering, er omtalen vektet negativ.

Retriever



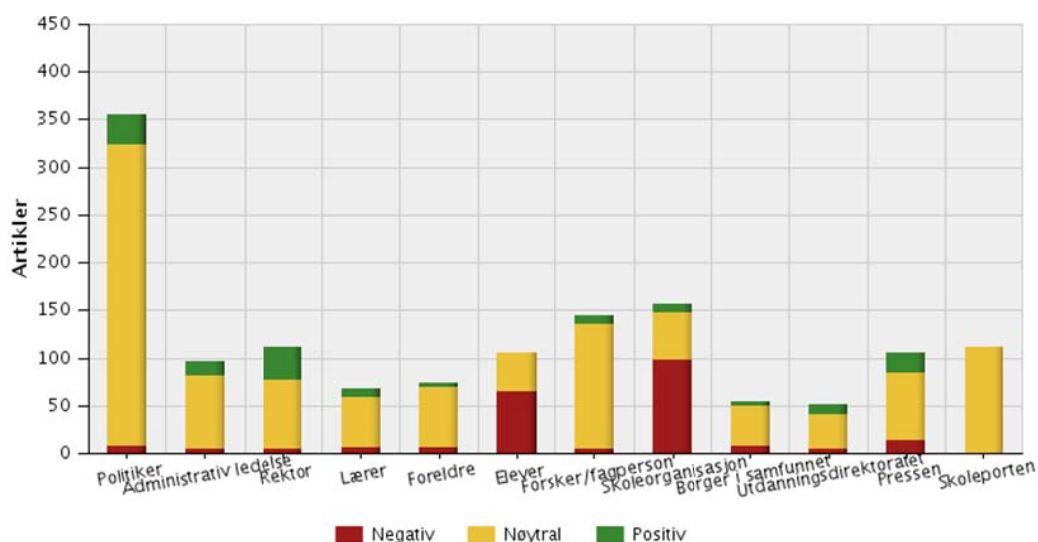
ØKONOMI / SKOLEKUTT

- 143 medieoppslag der nasjonale prøver er nevnt, handler om økonomi og skolekutt.
- Alle er nøytrale, fordi de ikke sier noe om nasjonale prøver som ordning.
- Her finnes en rekke medieoppslag der foreldre f.eks. protesterer mot nedleggelser av skoler eller kutt i lærerstaben.
- De protesterer blant annet ved å vise til resultatene på nasjonale prøver.
- Administrasjonen i kommunene svarer sjelden direkte på slike argumenter.
- Temaet er gjennomgående i hele den analyserte perioden. Det tyder på at nasjonale prøver har befestet seg om et viktig måleverktøy.

Retriever



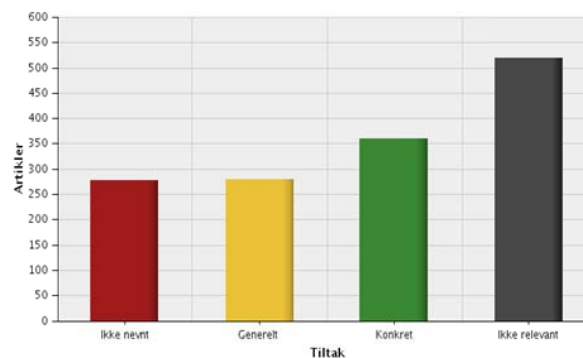
ULIKE AKTØRERS ROLLE



Retriever



MEDIEOMTALE AV TILTAK



- I 280 medieoppslag er generelle tiltak nevnt.
- Her er alle økonomi-, og skolekutt-sakene plassert.
- 360 oppslag nevner konkrete tiltak.
- Tiltakene spiller en viktig rolle i årsaksforklaringen av resultatene.
- En rekke konkrete tiltak nevnes, f.eks. etterutdanning for lærere, leksehjelp osv.

 Retriever



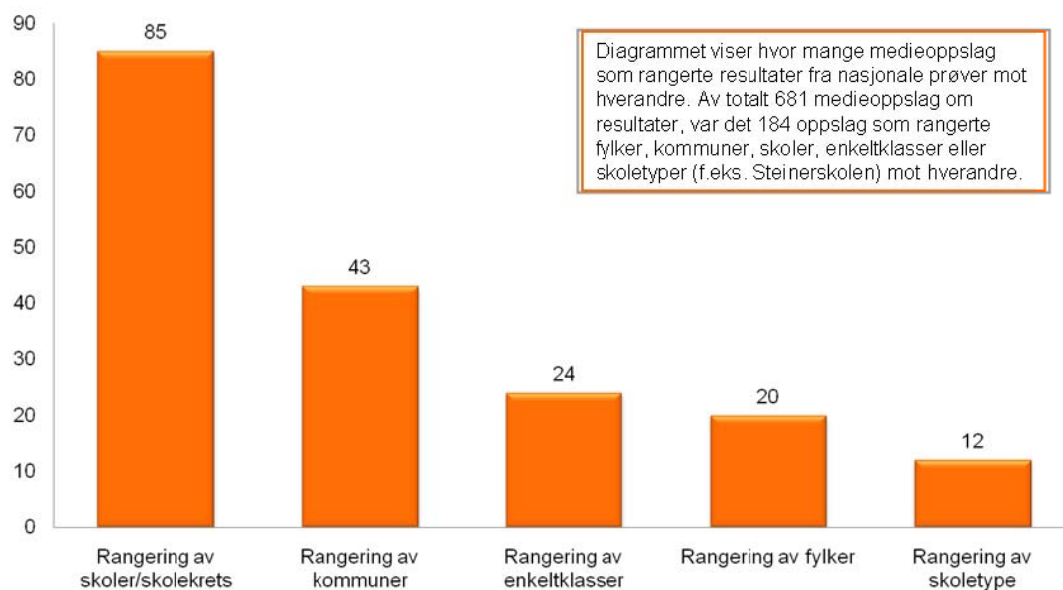
Retriever februar 2009
Medieanalytiker: Kristina Nilsen

 Retriever

Vedlegg 7



MEDIERS RANGERING AV RESULTATER



N = 184



MEDIERS RANGERING AV RESULTATER

Diagrammet på forrige side gir et overblikk over antall medieoppslag der mediene rangerte resultater mot hverandre. Alle medieoppslag i Retrievers kildegrunnlag som omhandlet eller nevnte nasjonale prøver i løpet av perioden 01.09.2008 – 31.12.2008 er gjennomgått. Det var totalt 1.435 medieoppslag som omhandlet eller nevnte nasjonale prøver i perioden, og av disse var det 681 medieoppslag som omhandlet resultatene. Disse 681 medieoppslagene handler konkret om hvordan ulike fylker, kommuner eller skoler har gjort det på prøvene.

Blant disse 681 medieoppslagene finnes det altså 184 oppslag som rangerer resultatene mot hverandre, f.eks. gjennom lister over "beste" og "dårligste" skoler, eller f.eks. ved at det kommer fram i omtalen at én skole eller kommune har gjort det dårligere enn en annen. Omtale som presenterer resultater, men som ikke bærer preg av rangering, er altså ikke inkludert i de 184 oppslagene. Dette er f.eks. artikler som melder at ett fylke kom dårlig ut, uten å si noe om hvilke andre fylker som gjorde det godt, eller omtale av at én bestemt skole var best i landet, uten å si noe om andre skoler.

De 184 medieoppslagene der redaksjonene har foretatt en rangering, er også fordelt på nivået som er rangert, slik det framgår i diagrammet på forrige side. Av de oppslagene som inneholder rangeringer, er det altså flest oppslag som rangerer skoler mot hverandre. Dette skyldes i stor grad at de lokalavisene og regionavisene som har valgt å rangere resultatene, konsentrerer seg om de ulike skolene i sine nedslagsfelt.

I 24 oppslag kommer det fram at resultatene som rangeres handler om en enkeltklasse, f.eks. ved at journalisten bruker formuleringen "8. klasse på Lassa skole". Det kan også tenkes at det også er mulig å identifisere enkeltklasser i rangeringene innenfor kategorien "skoler/skolekrets", for selv om det står "8. trinn på Alta kristne grunnskole" kan det for lokalkjente være klart at det kun finnes én klasse på det trinnet. De artiklene som er kategorisert innenfor "enkeltklasser", er imidlertid tilfeller der det kommer tydelig fram at det er snakk om en enkelt klasse.

Medieoppslag i kategorien "skoletype" er oppslag som rangerer privatskoler mot offentlige skoler på et eller annet vis, f.eks. ved at Montessoriskolen rangeres mot offentlige skoler, og det gjøres et poeng ut av dette.



KONKRETE MEDIERS RANGERING

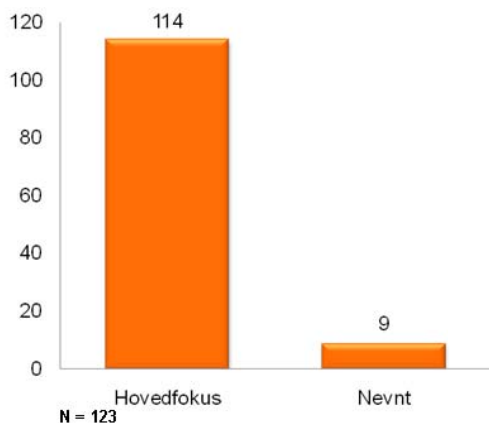
Medietyper	Kilde	Fylkesvis	Kommunenivå	Skoler/skolekrets	Enkeltklasser	Skoletype	Total
Papir	Romerikes Blad		3	4			7
Papir	Stavanger Aftenblad		1	1	2	1	5
Papir	Nordlys	1	1	2			4
Web	Aftenposten			1	2	1	4
Web	Drammens Tidende			4			4
Web	Varden		3		1		4
Papir	Lillesands-Posten		3	1			4
Papir	Østlendingen		3				3
Papir	Ullern Avis			3			3
Papir	Telen		2		1		3
Papir	Romsdals Budstikke			2	1		3
Papir	Glåmdalen			3			3
Papir	Agderposten			3			3
Papir	Fredriksstad Blad			1		2	3
Papir	Drammens Tidende		2	1			3
Papir	Dagbladet			2		1	3
Papir	Adresseavisen	1			2		3
Web	VG Nett	2				1	3
Papir	Vesteraalens Avis	1		2			3
Web	Fredriksstad Blad		1	1	1		3

Diagrammet gir et overblikk over hvilke 20 medier som publiserte flest oppslag med rangeringer. Noen av dem har hatt flere oppslag med ulike vinklinger, der rangeringslister er blitt gjentatt, og noen har hatt flere ulike oppslag med ulik type rangering. I tillegg til mediene på denne lista, har en rekke andre medier publisert ett eller to oppslag med rangering.





MEDIEOMTALE AV FRITAK



Diagrammet viser hvor mange medieoppslag i datamaterialet som omhandlet eller nevnte fritak fra nasjonale prøver. I de 114 medieoppslagene der dette temaet er hovedfokus, dreier omtalen seg om at enkelte skoler skal ha fritatt svake elever fra prøvene, og det reises kritikk mot dette. Skoler i Aust-Agder står sentralt i kritikken, fordi elever i følge mediene skal ha blitt fritatt i stor grad nettopp i dette fylket. En stor del av disse 114 medieoppslagene er publisert i lokalaviser rundt i landet etter å ha blitt distribuert gjennom nyhetsbyråene ANB og NTB. Det er altså samme artikkel, publisert i mange ulike medier.

De medieoppslagene der temaet bare er nevnt, er enten leserinnlegg der dette blir nevnt som ett av flere argumenter mot nasjonale prøver som ordning, eller faktabokser eller såkalte B-saker som er publisert i sammenheng med større reportasjer. I disse faktaboksene forklares det hva nasjonale prøver er, og det nevnes at prøvene får kritikk for blant annet prøveform.

Retriever



EKSEMPLER PÅ MEDIEOMTALE AV FRITAK



ØNSKER OPPFYLLING! Håvard Vederhus, leder av Elevorganisasjonen, vil ha kutt på juka. Foto: John Terje Hødenes

- KUTT UT PRØVE

Eleveorganisasjonen krever nå at de nasjonale prøvene blir fjernet, etter mistanke om juk i Aust-Agder.

NASJONALE PRØVER
Først i Ragnhild Austen

Kommisjonen som nå har fått oppdraget med å se på prøvene, har sagt at de vil se på prøvene fra 2011 til 2013. Det betyr at de vil se på prøvene som ble gitt i 2011, 2012 og 2013. Det betyr at de vil se på prøvene som ble gitt i 2011, 2012 og 2013.

Mistanke om skolejuks

Skoler i Aust-Agder kan ha pyntet på de nasjonale prøvene ved å gi for mange fritak for å bedre resultatene.

OSLO: I fjor gjorde elevene i Agderfylkene det klart dårligst i lesing på de nasjonale prøvene. I år ligger de på landsgjennomsnittet, skriver Vårt Land.

Samtidig er andelen av elever som har fått fritak fra de nasjonale prøvene doblet fra 3 prosent i fjor til 6 prosent i år. Ved å frita elever med dårligere resultater kan gjennomsnittet for skolen gå opp.

Utdanningsdirektør Karen Junker er forbauset og bekymret. Hun hadde ikke ventet en så stor endring fra fjoråret. Nå har hun innkalt skoleledelsen i kommunene inn på teppet.

– Det kan hende at for mange har fritatt elever med spesialundervisning. Spesialundervisning gir grunnlag for å vurdere fritak, menskalikkeautomatisk gi fritak. Man kan få en mistanke om at elever har blitt fritatt for å bedre resultatene, sier Junker. Utdanningsforbundet mener nå at de nasjonale prøvene er i ferd med å miste sin legitimitet.

Nei til rangering av skoler

I høst gjennomførte alle 5. og 8. klassinger i hele landet nasjonale prøver i norsk, engelsk og matematikk. Resultatene er verdifulle verktøy for skoleledere, foreldre og politikere.

Enkelte deler av landet scorer år etter år høyt på prøvene. Her må lokalpolitikkerne rett og slett ta tak i utfordringene og jobbe målrettet for å forbedre elevenes læring. Et kommunestyre bør ikke finne seg i at deres elever ikke får de samme mulighetene i livet som elever i resten av landet.



Gorm Kjørli

Arbeiderpartiet har aldri vært i mot innføringen av nasjonale prøver, vår motstand har vært knyttet til gjennomføringen og offentliggjoringen som skjedde under Kristin Clemets periode. Etter at de red-grovene tok over har prøvene vært gjennom kraftige endringer. De gjennomføres nå tidlig i skoleåret, slik at resultatene kan brukes til å tilpasse opplæringen til hver enkelt elev. Prøvene er også enklere å gjennomføre og krever mindre tid og forberedelse fra læreren. I tillegg er det utviklet nye typer prøver, og omfanget av prøvene er redusert.

Til tross for våre advarsler er det likevel enkelte skoleledere som velger å offentliggjøre resultatene fra prøvene helt ned på skolenivå. Dette mener vi er uheldig. Et for stort

GORM KJØRLI OG ANNA LUNGGREN, STORTINGSREPRESENTANTER (AP)

Fa

Svar fra Gorm Vider herunder lærer kommun ve. Se opplyst hus f har je lingen Kjørli seg in handli rende ring i skrive den h opptat retnin meg il standa meget Flertal ting 6 er Hø betegn telg skritt Satani videre vært i Akers da 7 fold, Akers

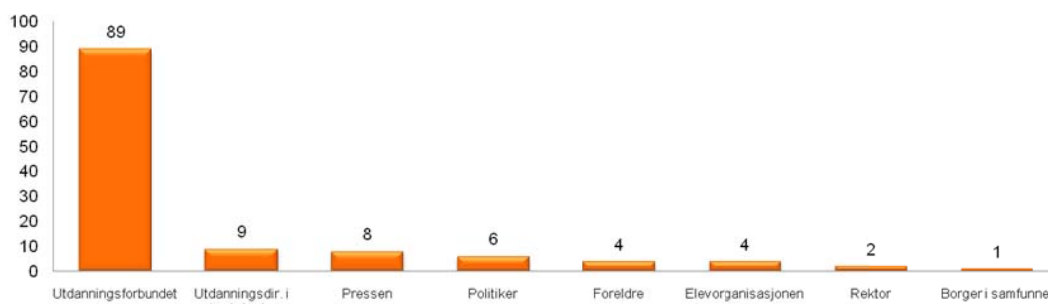
Dette er leserens side. Skriv kort. Vi forbeholder oss retten til å forkorte innlegg og til å publisere i vår nettside.

Her er medieomtalen av fritaksproblematikk eksemplifisert med tre oppslag. Oppslaget til venstre er hentet fra Dagbladet 04.12.08. Medieoppslaget i midten er NTB/ANB-oppslaget som ble publisert i en rekke lokalaviser (her fra Romsdals Budstikke 04.12.08), og oppslaget til høyre er eksempel på et leserinnlegg der fritaksproblematikken bare blir nevnt (Østlandets Blad 25.11.08).

Retriever



AKTØRER I MEDIEOMTALEN AV FRITAK



Diagrammet gir et overblikk over hvilke aktører som uttalte seg i de medieoppslagene som omhandlet eller nevnte fritak av elever fra nasjonale prøver. Hvert oppslag som nevnte dette temaet er kategorisert innenfor den aktørgruppa som er den viktigste presmisleverandøren i omtalen. I mange av oppslagene er flere aktørgrupper representert.

Utdanningsdirektøren i Aust-Agder, Karen Junker, er presmisleverandør i ni oppslag, men i tillegg er hun også sitert i en rekke av de samme oppslagene som Utdanningsforbundet. I kategorien "pressen" finnes de oppslagene der redaksjonene selv tar standpunkt i saken (leder- og kommentarartikler). I kategorien "politikker" finnes oppslag der Bård Vegar Solhjell uttaler seg om fritak, samt leserinnlegget som er eksemplifisert på forrige side. I kategorien "foreldre" finnes fire oppslag der en forelder i Harstad-området hevder at barnet ble nektet å delta på nasjonale prøver.

Kategorien "rektor" omfatter også personer med lignende roller. Den ene som har uttalt seg her er Bjørn Ekren ved Linderud skole, som var blant de skolene i Oslo med lavest deltagelse. Den andre er skolefaglig ansvarlig i Tvedestrand, Marianne Stømner, som uttaler seg om hvorfor Tvedestrand hadde mange elever med fritak. "Borger i samfunnet" er representert med ett treff – et leserinnlegg signert en privatperson.

 Retriever



METODEBESKRIVELSE

Medieanalysen er utført av medieovervåkerne Retriever på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Analysen bygger på all medieomtale i Retrievers kildegrunnlag der nasjonale prøver er nevnt. Perioden som er analysert er 01.09.08 – 31.12.08.

Dette er en tilleggsleveranse til den tidligere rapporten *Medieanalyse-nasjonale-prøver-2008*, som var en omfattende medieanalyse av nasjonale prøver. Denne rapporten bygger på det tidligere arbeidet, og utfyller den tidligere leveransen med to deskriptive variabler: grad av rangering av resultater, og hvorvidt fritaksproblematikk er nevnt i hvert enkelt oppslag. Disse to nye variablene er krysskoblet med variabler som allerede var kodet i det tidligere arbeidet.

Kildegrunnlaget består av 100 papiraviser og tidsskrift, alle landets nettaviser, samt nyhetssendinger fra etermediene TV2, P4 og NRK (både radio og fjernsyn).

Søkestreng, datamateriale og tabeller kan fremlegges på forespørsel. For ytterligere metodebeskrivelse av materialet denne rapporten bygger på, se *Medieanalyse-nasjonale-prøver-2008*, levert av Retriever i januar 2009.

 Retriever



Retriever mars 2009
Kristina Nilsen, analysesjef

 Retriever

Vedlegg 8

Utdrag fra Veileder for skoleeiere og skoleledere, utgitt av utdanningsdirektoratet
http://udir.no/Artikler/_Nasjonale-prover/Veileder-for-skoleeiere-og-skoleledere/

Ved offentlige skoler har skoleeier det overordnede ansvaret for at alle elever deltar i nasjonale prøver innenfor sitt forvaltningsområde jf. forskrift til opplæringsloven § 2-4 første ledd. Rektor er ansvarlig for gjennomføringen av nasjonale prøver på egen skole etter de retningslinjene som er gitt. Retningslinjer for gjennomføring av nasjonale prøver er tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets nettside www.udir.no/nasjonaleprøver.

For private skoler følger det at skolestyret har tilsvarende ansvar for gjennomføringen av forskrift til privatskoleloven § 2-4.

3. PERSONVERN I FORBINDELSE MED NASJONALE PRØVER

Resultatene fra nasjonale prøver er tilgjengelig for skoleeiere og skoleledere i Skoleporten, mens lærerne kan hente resultatene fra Prøveadministrasjonssystemet (PAS). Skoleporten består av en åpen og en pålogget del. Resultater på skolenivå er tilgjengelig i PAS og på pålogget del av Skoleporten.

Opplysninger som direkte eller indirekte kan identifisere enkeltindivider er personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger, jf. personopplysningsloven § 2 nr 1 og forvaltningsloven § 13 (1), og skal unntas offentlighet etter offentlighetsloven § 5a..

Utdanningsdirektoratet legger til grunn følgende publiseringsregler for ivareta elevenes personvern i forbindelse med nasjonale prøver:

1. Dersom verdien for ett eller flere mestringsnivåer er basert på resultater for 1 – 4 elever og total antall elever i utvalget er mindre enn 30, skal verdiene på samtlige mestringsnivåer unntas offentlighet.
2. Dersom 100 % av elevene er plassert på samme mestringsnivå, skal verdiene på samtlige mestringsnivåer unntas offentlighet.
3. Dersom regel 1 eller regel 2 kommer til anvendelse for ett av kjønnene, skal også tilsvarende tall for det andre kjønn unntas offentlighet. Tallene for begge kjønn samlet skal likevel publiseres dersom ikke regel 1 kommer til direkte anvendelse for dette tallet.
4. Verdien for gjennomsnitt skal unntas offentlighet dersom gjennomsnittet er basert på færre enn 10 elever
5. Verdien for standardavvik skal ikke publiseres dersom tilhørende gjennomsnittsverdi er unntatt offentlighet
6. Verdiene for både fritak og annet fravær skal unntas offentlighet dersom tallet for fritak er basert på 1-4 elever.
7. Dersom regel 6 kommer til anvendelse for ett av kjønnene, skal også tilsvarende verdi for det andre kjønn unntas offentlighet. Verdiene for begge kjønn samlet skal likevel publiseres dersom ikke regel 6 kommer til direkte anvendelse for dette verdien.

Resultater som er unntatt offentlighet vil være tilgjengelig på Skoleporten for skoleeiere og skoleledere som logger inn med brukernavn og passord, men man vil likevel kun ha tilgang til disse dataene for enheter man har et ansvar for (egen skole for skoleleder, egne skoler for skoleeier),

Skoleeier og skoleledelsen er ansvarlig for å behandle disse resultatene i henhold til bestemmelsene over. Dette gjelder både ved bruk av resultatet i den ordinære virksomheten i kommunen og på skolen, og ved behandling av begjæring om innsyn i resultater.

Utdanningsdirektoratet eier PAS og er behandlingsansvarlig for sine behandlinger i systemet. Skolene, skoleeierne og fylkesmannen vil være behandlingsansvarlig for sine behandlinger av personopplysninger i tilknytning til PAS.

3.1 Resultater på skolenivå

Det er bestemt at det ved offentliggjøring av resultater fra nasjonale prøver ikke skal legges til rette for rangering av skoler. Dette innebærer at alle verdier (mestringsnivå, gjennomsnitt, standardavvik, fritatt og annet fravær) for et utvalg som er basert på elever fra én enkelt skole, ikke vil bli vist på åpen del av Skoleporten. Dette vil alltid gjelde data på skolenivå, og i noen tilfeller gjelder det også kommunenivå (dvs. kommuner med én skole).

Offentlighetsloven gir ikke hjemmel for å nekte innsyn i resultater så lenge det ikke er grunnlag for direkte eller indirekte identifisering av enkeltelever. Ved eventuell innsynsbegjæring om skolerresultater kan det derfor bli aktuelt å gi innsyn i rapporter for skoler der identifisering av enkeltelever ikke er mulig. I PAS kan skoleeier og skoleleder hente ut resultatrapport NP04 på skole- og kommunenivå som tar hensyn til ovennevnte publiseringsregler.

3.2 Hvem har rett til innsyn i resultater under publiseringsgrensene?

Nedenfor følger en nærmere presisering av hvilke organer innenfor skoleeier- og skoleorganisasjonen som kan være til stede når resultatrapporter med tall under publiseringsgrensene fra nasjonale prøver behandles, jfr. pkt. 3 om personvern.

Begrepet "skoleeier"

Den enkelte skoleeier har innsynsrett i alle resultater fra nasjonale prøver for egne skoler. Problemstillingen er altså *hvilke* organer innenfor den enkelte kommune som kan anses som en del av skoleeierbegrepet, og som dermed har rett til innsyn i tall som er unntatt offentlighet.

Utgangspunktet for denne avgrensningen er at bare kommunale organ eller folkevalgte i kommunen som har relevant tilknytning til skoleverket, og som har *behov* for å ha tilgang til alle resultatene, har innsynsrett. Eventuell innsynsrett må også kunne forankres i formålet med nasjonale prøver. Prøvene skal gi "informasjon til elever, lærere, foresatte, skoleeiere, de regionale myndigheter og det nasjonale nivået som grunnlag for forbedrings- og utviklingsarbeid".¹ Behovet for informasjon vil imidlertid variere med den enkelte mottakerens rolle, og det må tas utgangspunkt i det forvaltningsrettslige prinsippet om at innsyn i taushetsbelagte opplysninger kun skal gis i den grad det er nødvendig for å oppfylle formålet.

Både rådmannen og skolesjefen vil klart være omfattet av skoleeierbegrepet og har således rett til innsyn i resultater som er unntatt offentlighet.

Folkevalgte organer som kommunestyret (øverste kommunale organ), formannskapet og faste utvalg/komiteer (med skole som formål/virksomhet) vil på lik linje med rådmannen og skolesjefen ha rett til innsyn i resultater som er unntatt offentlighet. Møter i disse organene "skal holdes for åpne dører hvis ikke annet følger av lovbestemt taushetsplikt eller vedtak etter denne paragraf", jf. kommuneloven § 31 nr 1. Hovedregelen om lovbestemt taushetsplikt følger av forvaltningsloven (fvl) § 13 som blant annet omfatter

¹ Brev fra Kunnskapsdepartementet 23.05.06.

opplysninger om "noens personlige forhold". Opplysninger om hvilket karakter- eller mestringsnivå en elev befinner seg på må anses som et "personlig forhold" etter fvl § 13. I tilfeller der det eventuelt ikke skulle foreligge en lovbestemt taushetsplikt kan kommunestyret dessuten "vedta å behandle en sak for lukkede dører hvor hensynet til personvern ... tilsier dette", jf. kommuneloven § 31 nr 3.

Konklusjonen er at dersom resultater fra nasjonale prøver som er unntatt offentlighet fremlegges for kommunestyret eller annet folkevalgt organ, skal dørene lukkes. Det innebærer at bare de som har en oppgave i forbindelse med behandlingen av den aktuelle saken, skal ha adgang.

Når det gjelder private skoler, betraktes styret, som er øverste ansvarlige organ, jf. privatskoleloven (psl) § 5-1, som skoleeier i dette henseendet. I saker der det behandles taushetsbelagte opplysninger skal styret sørge for at personer under 18 år som har møterett, fratrer møtet, jf. psl § 5-1 siste ledd.

I tillegg til de ovennevnte kriteriene ligger det også en generell avgrensning i at kun personer eller organer med taushetsplikt kan få innsyn i taushetsbelagte opplysninger.

Begrepet "skolen"

Formålet med nasjonale prøver er også å gi skolen et verktøy til å forbedre kvaliteten på opplæringen. Problemstillingen er *hvem* som er omfattet av begrepet "skolen", og som dermed kan gis innsyn i taushetsbelagte resultater.

Rektor og lærer har adgang til å hente ut rapporter fra PAS, både på elev-, gruppe- og skolenivå, og har således innsynrett i resultatene.

Samarbeidsutvalget ved grunnskoler har "rett til å uttale seg i alle saker som gjeld skolen", jf. oppl § 11-1 annet ledd. Utdanningsdirektoratet vurderer det slik at resultater fra nasjonale prøver er en sak som gjelder skolen, og utvalget må derfor anses for å ha innsynsrett i resultater som er unntatt offentlighet. For øvrig skal elevrepresentantene ikke være tilstede når resultatene (som er omfattet av taushetsplikten) blir fremlagt for samarbeidsutvalget, jf. oppl § 11-1 første ledd.

Foreldrerådet vil ikke kunne forevise resultater som er unntatt offentlighet.

Når det gjelder private skoler vil daglig leder og lærer ha adgang til resultater som er unntatt offentlighet. De private skolene har imidlertid ikke et samarbeidsutvalg. Foreldrerådet vil ikke kunne forvise resultater som er unntatt offentlighet.

4. RESULTATRAPPORTER FRA NASJONALE PRØVER

Resultatene fra prøvene presenteres i en rekke rapporter som skoleledelsen og skoleeier har adgang til på Skoleporten og i PAS.

Skoleporten er et verktøy for vurdering av kvalitet i grunnopplæringen. Skoleporten er tilgjengelig på www.udir.no/skoleporten. Målet med Skoleporten er at skoler, skoleeiere, foreldre, elever og andre interesserte skal få tilgang til relevante og pålitelige nøkkeltall for grunnopplæringen.

PAS er Utdanningsdirektoratets system for administrasjon av alle sentralt gitte prøver. PAS er tilgjengelig på www.udir.no/nasjonaleprover. Når prøvene er gjennomført og resultatene registrert, vil skoleeier, skoleleder og lærer kunne hente ut ulike rapporter fra PAS.

De to systemene har noe ulik rapportfunksjonalitet. I Skoleporten kan man hente ut rapporter som viser resultatet fra nasjonale prøver fra år til år. I PAS er kun resultater