

Kontrollutvalget

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):

21/1042 - 31

Saksbeh.:

Agnes Eikeland Skodvin, +47 40637170

Dato:

17.02.2022

Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole

Saken gjelder:

Kommunerevisjonen har gjennomført en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 17/2018 *Spesialundervisning i videregående skole*, jf. kontrollutvalgets vedtak 31. august 2021 (sak 58). Undersøkelsen tilhører området brukertilpassede tjenester med tilstrekkelig kvalitet i *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024* som bystyret behandlet 21. oktober 2020 (sak 283).

Kommunerevisjonen undersøkte i 2018 spesialundervisningen i to videregående skoler. Ved Kuben videregående skole var kvaliteten på og innholdet i spesialundervisningen tilfredsstillende på flere områder, men det ble også avdekket svakheter og mangler. Elvebakken videregående skole hadde rutiner som inneholdt elementer som var viktige for å sikre gode overganger. Samlet sett hadde imidlertid skolen for svak forvaltningspraksis med hensyn til å dokumentere avgjørelser knyttet til spesialundervisningen.

I oppfølgingsundersøkelsen som er gjennomført høsten 2021–februar 2022, har Kommunerevisjonen undersøkt om byråden for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten, herunder Kuben videregående skole og Elvebakken videregående skole, har iverksatt varslede tiltak og fulgt opp vedtakene fra bystyrets organer ved behandlingen av rapport 17/2018.

Oppfølgingsundersøkelsen viser at byråden for oppvekst og kunnskap hadde iverksatt det varslede tiltaket og fulgt opp kontrollutvalgets og kultur- og utdanningskomiteens vedtak.

Utdanningsetaten, herunder Kuben videregående skole og Elvebakken videregående skole, hadde iverksatt tiltak på alle områder etaten varslet i 2018. Imidlertid var det enkelte punkter der arbeidet ikke var fullført eller der tiltaket ikke var gjennomført helt som varslet. Revideringen av rundskriv 6/2017 *Spesialundervisning i grunnopplæringen* var igangsatt men ikke ferdigstilt og forslag til informasjon ble ikke prøvd ut på utvalgte skoler. Et nytt system for å registrere og erstatte tapt spesialundervisning var vurdert, et nytt skjema ble utarbeidet, men ikke implementert ved alle skoler. Elever hadde ikke deltatt direkte i arbeidsgruppen som skulle vurdere elevenes behov for informasjon, men etaten oppga at enkelte elever likevel hadde gitt innspill. Utdanningsetaten kunne vise til tiltak som ivaretok føringene i vedtakene fra bystyrets organer.

Saksfremstilling:

I det følgende presenteres hovedkonklusjonene i rapport 17/2018 og resultatet av behandlingen av rapporten i bystyrets organer. Deretter presenteres resultatet av Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse.

Ved kontrollutvalgets bestilling av denne oppfølgingsundersøkelsen ble det også bestilt en kartlegging av tilbudet som gis til elever i grunnskolen som får avslag på søknad om spesialskole eller spesialgruppe. Resultatet av den kartleggingen presenteres i en egen sak til kontrollutvalget.

1. Forvaltningsrevisjonen (rapport 17/2018)

Kommunerevisjonen undersøkte i 2018 spesialundervisning i videregående skole. Spesialundervisning skal være et virkemiddel for å sikre et likeverdig og godt tilbud for de elevene som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Forvaltningsrevisjonen ble gjennomført ved Kuben videregående skole og Elvebakken videregående skole.

Kommunerevisjonen fant at kvaliteten på og innholdet i spesialundervisningen på Kuben videregående skole var tilfredsstillende på flere områder. Men undersøkelsen avdekket også svakheter og mangler. En del av de observerte timene var preget av uro, uorden og tilsynelatende dårlig klasseledelse der elevens læringsbetingelser ikke var som forutsatt. Skolens rutiner og praksis for å legge til rette for samarbeid med og informasjon til elever og foresatte om spesialundervisningen var mangelfull, og det var svakheter ved dokumentasjonen til elever som ikke samtykket til spesialundervisning. Ved Elvebakken videregående skole hadde få elever vedtak om spesialundervisning. For denne skolen undersøkte Kommunerevisjonen derfor i hovedsak skolens håndtering av søknader om spesialundervisning. Skolens rutiner inneholdt elementer som var viktige for å sikre gode overganger. Samlet sett hadde imidlertid skolen for svak forvaltningspraksis med hensyn til å dokumentere avgjørelser knyttet til spesialundervisningen. Ingen av skolene hadde rutiner for å registrere tapt spesialundervisning. Dette økte risikoen for at elevene over tid ikke fikk den spesialundervisningen de har rett til.

På bakgrunn av forvaltningsrevisjonen anbefalte Kommunerevisjonen at

- Utdanningsetaten vurderte behovet for tydeliggjøring av rutiner og føringer overfor de videregående skolene, særlig med henblikk på å sikre gode overganger for elevene og for å ivareta foresattes og elevens rett til informasjon og medbestemmelse
- skolene vurderte tiltak for å sikre bedre dokumentasjon av elevens samtykke, ønsker og skolens tilrettelegging for elevmedvirkning
- skolene vurderte tiltak for å sikre at elever som helt eller delvis ikke samtykker til spesialundervisning, har kjennskap til sine rettigheter og konsekvenser av valget
- skolene vurderte behovet for å etablere rutiner og praksis for samarbeid med foresatte og for informasjon til foresatte
- skolene iverksatte tiltak for å registrere og erstatte tapt spesialundervisning.
- Utdanningsetaten burde vurdere ytterligere tiltak for å sikre at skolene registrerer og erstatter tapt spesialundervisning

Byråden for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten varslet relevante tiltak. Utdanningsetatens uttalelse var en felles uttalelse fra Utdanningsadministrasjonen og de to videregående skolene.

2. Politisk behandling av forvaltningsrevisjonen

Kontrollutvalget behandlet saken i møte 29. januar 2019 (sak 8) og fattet følgende vedtak:

Kontrollutvalget har merket seg at Kommunerevisjonens rapport 17/2018 *Spesialundervisning i videregående skole* viser at Utdanningsetaten hadde kommunisert en forventning til skolene om å sikre gode overganger for elevene fra grunnskole til videregående skole. Forventningen var imidlertid ikke nærmere konkretisert, og undersøkelsen viser at det ikke har vært fullt ut samsvar mellom forventningene og de reviderte skolenes praksis, for eksempel når det gjelder overføringsmøte ved overgang fra grunnskole til videregående. Rapporten viser bl.a. mangler på rutiner for elever som ikke kan søke inntak gjennom fortrinn.

Kontrollutvalget ser med bekymring på at det ikke finnes skriftlige rutiner som sikrer lik praksis for hvordan og når ny sakkyndig rapport skal utarbeides. Dette bør kunne gjøres slik at elevene ikke mister verdifull tid med spesialundervisning ved oppstart på videregående skole. Utvalget merker seg at PPT opplyser om ulik praksis ved skolene når det gjelder skolens involvering av PPT i vurderinger av behovet for spesialundervisning.

Kontrollutvalget har videre merket seg at praksisen ved Kuben videregående skole var tilfredsstillende på flere områder og at Elvebakken videregående skoles rutiner inneholdt elementer som var viktige for å sikre gode overganger for elevene. Undersøkelsen har likevel avdekket svakheter både ved skolens forvaltningspraksis og ved den observerte spesialundervisningen ved Kuben videregående skole.

Kontrollutvalget understreker betydningen av at skolene sikrer tilfredsstillende kvalitet og innhold i spesialundervisningen og nødvendig informasjon til og dialog med elever og foresatte. Skolene bør videre sikre at elever som helt eller delvis ikke samtykker til spesialundervisning har kjennskap til sine rettigheter og konsekvenser av valget. Utvalget noterer at det er få tegn til skole–hjem-samarbeid og til foresattes medvirkning i de gjennomgåtte enkeltsakene, og at det i Utdanningsetatens reviderte rundskriv fra januar 2018 ikke er tydelig formulert forventninger til skolenes gjennomføring av dette samarbeidet.

Kontrollutvalget ber byråden vurdere ytterligere tiltak for å sikre at skolene registrerer og erstatter tapt spesialundervisning. Utvalget legger derfor til grunn at rapporten benyttes i det videre forbedringsarbeidet i Osloskolen. Kontrollutvalget tar for øvrig rapport 17/2018 til orientering.

Saken sendes til kultur- og utdanningskomiteen.

Kultur- og utdanningskomiteen behandlet rapporten i møte 11. april 2019 (sak 33). Komiteen gjorde kontrollutvalgets vedtak til sitt eget.

3. Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse i 2021–2022

Det følger av kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav e), jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5, at kontrollutvalget skal påse at vedtak bystyret treffer ved behandlingen av forvaltningsrevisjonsrapporter, følges opp. Det er byrådet som har ansvaret for oppfølgingen av bystyrets vedtak, jf. kommuneloven § 10-2 første ledd og § 13-1 fjerde ledd. Det ligger ikke til kontrollutvalget å fastsette hvordan administrasjonen skal følge opp påviste avvik/svakheter i det konkrete tilfelle.

I oppfølgingsundersøkelsen har Kommunerevisjonen undersøkt om byråden for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten, herunder Kuben videregående skole og Elvebakken videregående skole, har iverksatt varslede tiltak og fulgt opp vedtakene fra bystyrets organer.

Når det gjelder føringer fra behandlingen av rapporten i bystyrets organer legger Kommunerevisjonen til grunn at:

- sakkyndig rapport skulle utarbeides slik at elevene ikke mister verdifull spesialundervisning ved oppstart på videregående.
- skolene burde sikre nødvendig dialog med elever og foresatte og at elever som helt eller delvis ikke samtykker til spesialundervisning, fikk kjennskap til rettigheter og konsekvenser av valget
- byråden skulle vurdere ytterligere tiltak for å sikre at skolene registrerte og erstattet tapt spesialundervisning.
- rapporten ble benyttet i det videre forbedringsarbeidet i Osloskolen

Innretningen av oppfølgingsundersøkelsen medfører at det i hovedsak ikke kan fastslås om tiltakene er tilstrekkelige.

Dataene er i hovedsak innhentet i perioden november 2021–februar 2022, og består av skriftlige redegjørelser og dokumentasjon fra de reviderte virksomhetene. Virksomhetene og byråden har hatt mulighet til å komme med tilbakemelding på utkast til faktafremstilling og Kommunerevisjonens vurderinger.

I det følgende gjør vi kort rede for spesialundervisningen i videregående skoler høsten 2021. Videre gjør vi rede for varslede tiltak og politiske føringer etter forvaltningsrevisjonen, status da oppfølgingsundersøkelsen ble gjennomført og Kommunerevisjonens vurderinger.

3.1 Spesialundervisning i videregående skole høsten 2021

Høsten 2021 var det ifølge Utdanningsetaten 467 elever som hadde sendt inn melding om tilretteleggingsbehov (tidligere kalt søknad om spesialundervisning) ved inntak til videregående skole. Ved skolebytte eller ved overgang fra grunnskole til videregående skole er det ikke automatikk i at elever som har hatt spesialundervisning tidligere, eller som har søkt om det, skal få vedtak om spesialundervisning. Skolen skal først vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor den ordinære opplæringen, i tillegg til at elever kan endre mening og likevel ikke ønske spesialundervisning. Utdanningsetaten har ikke oversikt over hvor mange elever som faktisk har vedtak om spesialundervisning ved den enkelte videregående skole.

75 elever hadde vedtak om spesialundervisning ved Kuben videregående per desember 2021. Per september 2021 hadde Elvebakken videregående skole syv elever med vedtak om spesialundervisning.

3.2 Byråden for oppvekst og kunnskap

3.2.1 Registrere og erstatte tapt spesialundervisning og videre bruk av rapporten

Varslet tiltak og vedtak i bystyrets organer

Byråden ville ha dialog med Utdanningsetaten om oppfølging og anbefalinger og den videre bruken av rapporten. Dette ville vektlegges i styringsdialogen for det kommende året.

Kontrollutvalget og kultur- og utdanningskomiteen påpekte at sakkyndig rapport burde utarbeides slik at elevene ikke mister verdifull spesialundervisning ved oppstart på videregående og at skolene burde sikre nødvendig dialog med elever og foresatte og at elever som helt eller delvis ikke samtykket til spesialundervisning, fikk kjennskap til rettigheter og konsekvenser av valget. De politiske vedtakene ba også byråden om å vurdere ytterligere tiltak for å sikre at skolene registrerte og erstattet tapt spesialundervisning og la til grunn at rapporten skulle benyttes i det videre forbedringsarbeidet i Osloskolen.

Vi har lagt til grunn at byråden ved å følge opp varslede tiltak, også vil ha ivaretatt de politiske vedtakene.

Status på oppfølgingstidspunkt

Byrådsavdelingen hadde i 2019 oversendt protokollen fra komiteens behandling av rapport 17/2018 til Utdanningsetaten, der etaten fikk i oppdrag å følge opp rapportens anbefalinger. Oppfølging av rapporten hadde vært en del av styringsdialogen med Utdanningsetaten, noe som framgikk av referater fra to etatsstyringsmøter i 2019. I det siste møtet hadde etaten orientert om at arbeidet med oppfølging av rapporten var igangsatt.

Byrådsavdelingen viste til at Utdanningsetaten i 2018 varslet at eksisterende system for registrering av tapt og erstattet spesialundervisning skulle gjennomgås og at byrådsavdelingen hadde bedt Utdanningsetaten om å følge opp rapportens anbefalinger. Byråden viste også til at Utdanningsetaten hadde orientert skolene om plikten til å erstatte tapt spesialundervisning, og at det var utarbeidet nye skjemaer for registrering av tapt spesialundervisning for grunnskoler og videregående skoler. Byråden vurderte på bakgrunn av dette at det ikke var naturlig å ta initiativ til ytterligere tiltak fra byrådsavdelingens side.

Angående byrådets bruk av rapporten i forbedringsarbeid hadde byrådsavdelingen i brev til Utdanningsetaten i 2019 bedt etaten om å foreta en nøye gjennomgang av rapport 17/2018, og følge opp rapportens anbefalinger og forslag for å forbedre spesialundervisningen i Oslos videregående skoler. I tillegg oppga byråden at rapport 17/2018 ville utgjøre et grunnlag for gjennomgangen av spesialundervisningsfeltet, en gjennomgang som ble varslet i byrådserklæringen 2019-2023.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde iverksatt det varslede tiltaket gjennom styringsdialogen. Byråden hadde dermed også fulgt opp de politiske vedtakene.

3.3 Utdanningsetaten

3.3.1 Sikre at skolene var kjent med rapporten og vurderte kvaliteten på spesialundervisningen

Varslet tiltak

Utdanningsetaten skulle sikre at alle skoler hadde blitt gjort kjent med innholdet i rapporten og at alle skoler vurderte kvaliteten på egen spesialundervisning i lys av anbefalingene.

Status på oppfølgingstidspunkt

Utdanningsetaten presenterte Kommunerevisjonens rapport 17/2018 og tiltak for å følge opp denne på et strategiseminar for skoleledere i 2019. Etaten oppga at skoledirektør for videregående skoler fulgte opp at skolene vurderte kvaliteten på spesialundervisningen i lys av rapportens anbefalinger. Det ble videre oppgitt at Seksjon for elevrettigheter bistod skoledirektøren i planleggingen av hvordan dette skulle foregå, og i tillegg bistod seksjonen skoledirektøren med å følge opp Elvebakken videregående skole og Kuben videregående skole i arbeidet med å følge opp Kommunerevisjonens anbefalinger.

Kommunerevisjonens vurdering

Utdanningsetaten hadde iverksatt tiltak for å sikre at skolene var kjent med rapporten. Basert på Utdanningsetatens utsagn er det Kommunerevisjonens vurdering at etaten hadde fulgt opp at skolene hadde vurdert kvaliteten på egen spesialundervisning i lys av Kommunerevisjonens anbefalinger.

3.3.2 Rutiner ved overgang fra grunnskole til videregående skole

Varslet tiltak

Utdanningsetaten skulle nedsette en arbeidsgruppe med rådgivere fra videregående skole og ungdomsskoler for å utarbeide forslag til rutiner for skolens arbeid med å sikre overgangen fra grunnskole til videregående skole. Forslag til rutiner skulle bli gjennomgått på rådgivermøter med skolene.

Arbeidsgruppen skulle videre utarbeide forslag til mal for referat fra overføringsmøter som skulles sikre at det fremkom:

- dokumentasjon på skolens tilrettelegging
- hvordan elevene ble involvert i arbeidet
- elevenes vurdering av behovet for spesialundervisning

Status på oppfølgingstidspunkt

Utdanningsetaten oppga at det ble nedsatt en arbeidsgruppe med rådgivere og rektorer fra videregående skole og ungdomsskoler, samt seksjonssjef og rådgivere i Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) for å utarbeide forslag til rutiner. Etaten oppga videre at første møte i arbeidsgruppen ble avholdt den 28. mai 2019 hvor resultatet fra Kommunerevisjonens undersøkelse og varslede tiltak ble gjennomgått. Arbeidsgruppens forslag til rutiner ble sendt på høring til enkelte grunnskoler og videregående skoler og til to seksjoner i PPT den 16. januar 2020 med høringsfrist 18. februar 2020. Arbeidsgruppen avsluttet sitt arbeid i februar 2020.

Ny rutinebeskrivelse, *Rutine for samarbeid om overgangen fra grunnskole til videregående skole for elever med spesialundervisning*, ble lagt ut på TAVLA etter høringsrunden. TAVLA er Oslo skolens intranett. Høsten 2020 ble det ikke avholdt rådgivermøte for videregående skoler grunnet koronapandemien. Rådgiverne i videregående skoler fikk mulighet til å høre opptak fra rådgivermøte for grunnskole der rutine for overganger fra grunnskole til videregående skole ble gjennomgått, samt at et informasjonsskriv ble oversendt rådgiverne i de videregående skolene. I dette skrevet fremgikk informasjon om og lenke til den nye rutinebeskrivelsen.

Arbeidsgruppen hadde videre utarbeidet en mal for referat fra overføringsmøter, samt en sjekkliste for innholdet i overføringsmøter med elever som hadde hatt spesialundervisning i grunnskolen. Sjekklisten inneholdt punkter der eleven skulle vurdere blant annet eget behov for spesialundervisning og informasjon om skolens plikt til å tilpasse opplæringen. Den inneholdt videre punkter om hvilken informasjon skolen skulle gi elever som ikke samtykket til at skolen fattet vedtak om spesialundervisning. Når det gjaldt skolens tilrettelegging, omfattet sjekklisten punkter med informasjon om skolens plikt til blant annet å tilpasse opplæringen, til å prøve ut tiltak innenfor den ordinære opplæringen og elevens rett til spesialundervisning dersom det var åpenbart at eleven ikke har utbytte av den ordinære opplæringen.

Sjekklisten skulle fylles ut under overføringsmøtet og elevene skulle underskrive for å bekrefte at alle punktene i sjekklisten var gjennomgått. Sjekklisten og referatet ble oversendt eleven og foresatte i etterkant av møtet. Referatmalen og sjekklisten lå tilgjengelig på TAVLA.

Kommunerevisjonens vurdering

Utdanningsetaten hadde i all hovedsak iverksatt tiltaket. Koronapandemien gjorde at rutine for overganger fra grunnskole til videregående skole ikke ble gjennomgått på rådgivermøtet for videregående skoler som opprinnelig varslet. Kommunerevisjonen merker seg at rådgiverne på videregående skole likevel ble informert om rutinen.

3.3.3 Nytt rundskriv om spesialundervisning

Varslet tiltak

Utdanningsetaten skulle revidere rundskriv 6/2017 *Spesialundervisning i grunnopplæringen* for å beskrive hvordan overgangen mellom grunnskole og videregående skulle sikres.

Status på oppfølgingstidspunktet

Utdanningsetaten hadde startet arbeidet med å revidere rundskriv 6/2017 i mai 2021. Etaten oppga at på grunn av ny læreplan og merarbeid i forbindelse med koronautbruddet, hadde prosessen med å utarbeide nytt rundskriv tatt lengre tid enn vanlig. Etaten forventet at arbeidet ville ferdigstilles i mai 2022. Etaten oppga videre at *Rutine for samarbeid om overgangen fra grunnskole til videregående skole for elever med spesialundervisning* ville bli omtalt, og vedlagt i det kommende reviderte rundskrivet om spesialundervisning.

Kommunerevisjonens vurdering

Utdanningsetaten hadde påbegynt arbeidet med å revidere rundskriv 6/2017 Spesialundervisning i grunnopplæringen.

3.3.4 Rutiner for å dokumentere elevers samtykke/ikke samtykke til spesialundervisning

Varslet tiltak og vedtak i bystyrets organer

Utdanningsetaten ville nedsette en arbeidsgruppe med skolenes rådgivere og elever for å vurdere elevenes behov for informasjon før elevene avgjorde om de samtykket eller ikke samtykket til at skolen fattet vedtak om spesialundervisning. Arbeidsgruppen ville også utarbeide et forslag til informasjon som skulle prøves ut på noen utvalgte skoler, før det ble tatt i bruk ved alle de videregående skolene.

Kontrollutvalget og kultur- og utdanningskomiteen vedtok at skolene burde sikre at elever som helt eller delvis ikke samtykket til spesialundervisning, fikk kjennskap til rettigheter og konsekvenser av valget.

Status på oppfølgingstidspunktet

Utdanningsetaten oppga at den samme arbeidsgruppen som utarbeidet rutine for overganger, også fikk i oppdrag å vurdere elevenes behov for informasjon før elevene avgjorde om de ville samtykke til at skolen fattet vedtak om spesialundervisning eller ikke. Elever deltok ikke direkte i arbeidsgruppen. Etaten oppga at rådgivere på to skoler hadde drøftet forslag til rutiner og maler med elever på deres skole, samt undersøkt elevenes behov for informasjon og deres rettigheter. Basert på arbeidet i arbeidsgruppen og elevenes tilbakemeldinger ble mal for referat fra overføringsmøtene utformet slik at elevenes behov for individuell informasjon ifølge etaten ble ivaretatt. Det framgikk av malen eleven skulle underskrive på at slik informasjon var blitt gitt. Det ble også utarbeidet et overgangsskjema hvor elevens behov for tilrettelegging skulle beskrives fra grunnskolens side, og gjennomgås i overføringsmøtet med eleven og elevens foresatte. Forslag til informasjon ble ikke prøvd ut på noen utvalgte skoler.

Utdanningsetaten viste til at det var etablert rutiner for å sikre at elever fikk tilstrekkelig informasjon før elevene valgte om de skulle samtykke eller ikke samtykke til å ha spesialundervisning. Det ble i den forbindelse vist til *Rutine for samarbeid om overgangen mellom grunnskole og videregående skole for elever med spesialundervisning*, sjekklister for overføringsmøter og mal for referat etter overføringsmøter.

Kuben videregående skole viste til rutinen for å avholde møte med elev, foresatte og PPT i starten av skoleåret. Videre viste skolen til referatmalen for overføringsmøter. I referatmalen var det fastsatte punkter som omhandlet elevens vurdering av eget behov for spesialundervisning og informasjon om elevens rettigheter. Denne informasjonen omhandlet også spesifikke punkter til elever som ikke samtykket til at skolen fattet vedtak om spesialundervisning. Eleven måtte underskrive på at alle punkter i sjekklisten var gjennomgått.

Elvebakken videregående skole viste til den nye sjekklisten som var utarbeidet av Utdanningsetaten. Ved overføringsmøtet ble behovene til eleven gjennomgått. Foresatte deltok også på dette møtet. Ved slutten av møtet underskrev eleven på en utfylt sjekklister. Et referat fra møtet og sjekklisten skulle oversendes elev og foresatte i etterkant av møtet. Videre opplyste Elvebakken videregående skole om at eleven ble orientert muntlig og skriftlig på inntaksmøtet om sine rettigheter. Skolen var tydelig på at eleven, dersom det var ønskelig, til enhver tid kunne henvises til PPT og/eller skolen kunne vurdere å sette i gang tiltak etter behov.

Kommunerevisjonens vurdering

Utdanningsetaten hadde iverksatt tiltak, men elever bidro ikke direkte i arbeidet og forslag til informasjon ble ikke prøvd ut på noen utvalgte skoler slik etaten opprinnelig varslet.

Utdanningsetaten, herunder Kuben videregående skole og Elvebakken videregående skole, hadde fulgt opp vedtakene fra bystyrets organer.

3.3.5 Rutiner for samarbeid med foresatte

Varslet tiltak og vedtak i bystyrets organer

Utdanningsetaten ville vurdere behovet for å etablere rutiner og praksis for samarbeid med foresatte og for informasjon til foresatte.

Kontrollutvalget og kultur- og utdanningskomiteen understreket betydningen av nødvendig informasjon til og dialog med elever og foresatte.

Status på oppfølgingstidspunktet

Den nye rutinebeskrivelsen for samarbeid om overgangen mellom grunnskole og videregående skole inneholdt informasjon om hvordan skolene skulle sikre informasjon til foresatte, og samarbeid mellom skole og foresatte. I rutinen var det beskrevet tidspunkt for når grunnskolen skulle avholde møter med elev og foresatte i forkant av søknadsprosessen til videregående skole og hva som skulle være tema for møtene. I tillegg var det beskrevet når den videregående skolen, i etterkant av søknadsprosessen, skulle avholde møter med elev og foresatte og hva som skulle være tema for møtene. Rutinen spesifiserte også i hvilke sammenhenger de foresatte eventuelt kunne informeres/delta i møter.

Kuben videregående skole viste til skolens rutiner for informasjon og samarbeid med foresatte gjennom deltakelsen i samtalen i oppstarten av skoleåret, slik det er beskrevet ovenfor. Elvebakken videregående skole oppga at foresatte alltid ble kalt inn til overføringsmøter. Foresatte fikk tilsendt referat og informasjon så lenge eleven var under 18 år. Fortsatte ble holdt orientert via kontaktlærer og eventuelt faglærere. Dette ble vurdert etter behov. Rådgiver fulgte opp eleven sammen med kontaktlærer og ga foresatte tilbud om oppfølgingsmøte/er i løpet av 1. termin, der dette ble vurdert etter elevens behov. Det ble skrevet referat fra møtene. Skolens PP-rådgiver hadde også tett dialog med elev og foresatte gjennom hele prosessen og var en del av støtten rundt eleven. Se for øvrig omtale av informasjon til og dialog med elever i 3.3.4.

Kommunerevisjonens vurdering

Utdanningsetaten hadde iverksatt det varslede tiltaket og fulgt opp vedtakene fra bystyrets organer.

3.3.6 System for å registrere og erstatte tapt undervisning

Varslet tiltak

Utdanningsetaten ville gjennomgå eksisterende system for å registrere og erstatte tapt spesialundervisning, slik det fremgikk av rundskriv 6/2017 *Spesialundervisning i grunnopplæringen*. Når et nytt system var på plass, ville dette bli implementert ved alle de videregående skolene.

Status på oppfølgingstidspunktet

Utdanningsetaten oppga at den hadde vurdert om det var mulig å etablere et sentralt system for å registrere tapt og erstattet spesialundervisning som følge av lærerfravær. Etaten hadde undersøkt om den kunne etablere et system der elever med spesialundervisning ble koblet sammen med ansvarlig lærer for spesialundervisningen og deres sykefravær. Å etablere et slikt sentralt system lot seg imidlertid ikke gjennomføre på det tidspunktet (2020).

I stedet hadde Utdanningsetaten utarbeidet et registreringsskjema som skolene kunne velge å ta i bruk til dette formålet. Registreringsskjemaet var lagt ut på TAVLA til bruk for skolene. Skjemaet forelå i form av en lenke til en Excel-fil som skolene kunne benytte til å føre opp elevens navn, fravær, antall tapte pedagogtimer, erstattede pedagogtimer med mer. Utdanningsetaten oppga at de hadde orientert alle skolene om plikten til å registrere og erstatte tapt spesialundervisning. Utdanningsetaten hadde ikke pålagt de videregående skolene å benytte det sentrale registreringsskjemaet, men hadde overlatt til den enkelte skole å vurdere hvordan kravet om å registrere og erstatte tapt spesialundervisning skulle ivaretas.

Kuben videregående skole oppga at den hadde iverksatt rutiner for å registrere og erstatte tapt spesialundervisning gjennom rutiner for informasjon til vikarer som ble satt inn i undervisningen. Vikaren ble sikret informasjon om elevens behov gjennom registrering på et ark som lå sammen med undervisningsopplegget, og som ble gitt til vikaren.

Elvebakken videregående skole oppga at skolen tidligere ikke hadde hatt et godt verktøy for å registrere avholdte timer særskilt for de elevene som hadde vedtak om spesialundervisning i ulike fag. Fra og med høsten 2021 ble alle avholdte timer registrert i det nye skoleadministrative systemet Visma. I dette systemet ble også lærer og vikaren som ble satt inn i stedet for læreren, registrert for hver enkelt time. Elvebakken videregående skole oppga at dette systemet gjorde at skoles rutiner for å sette inn vikar i spesialundervisningen kontinuerlig ville være sporbar. Ingen av skolene hadde benyttet Excel-skjemaet utarbeidet av Utdanningsadministrasjonen.

Kommunerevisjonens vurdering

Basert på Utdanningsetatens utsagn er det Kommunerevisjonens vurdering at etaten hadde gjennomgått systemet for å registrere og erstatte tapt spesialundervisning. Det nye registreringsskjemaet var imidlertid ikke implementert ved alle skolene slik etaten varslet at det nye systemet ville bli.

3.3.7 Utarbeidelse av sakkyndig rapport

Vedtak i bystyrets organer

Kultur- og utdanningskomiteen så med bekymring på at det ikke fantes skriftlige rutiner som sikret lik praksis for hvordan og når ny sakkyndig rapport skulle utarbeides. Dette burde kunne bli gjort slik at elevene ikke mistet verdifull tid med spesialundervisning ved oppstart på videregående skole.

Status på oppfølgingstidspunktet

Etaten hadde etablert rutiner for at sakkyndig vurdering av elevenes behov skulle foreligge så tidlig etter oppstart som mulig. I *Rutine for samarbeid om overgangen fra grunnskole til videregående skole for elever med spesialundervisning* var det blant annet lagt inn frister for når sakkyndig vurdering skulle foreligge ut ifra når eleven hadde blitt henvist til PPT. PPT skulle ifølge rutinen maksimalt bruke tre måneder på en sakkyndig vurdering. Eksempelvis skulle sakkyndig vurdering for en elev som hadde blitt henvist til PPT innen 1. september være klar senest innen 1. desember.

Kuben oppga at elever som ikke hadde en sakkyndig uttalelse om rett til spesialundervisning ved skolestart, men som skolen likevel mente hadde behov for støtte, ville få tilbud om å delta i spesialundervisningen, parallelt med at skolen starter prosessen med å henvise til PPT. Elever som var under utredning ville også få tilbud om den samme støtten. Elvebakken videregående skole oppga at dette ble ivaretatt av skolens ressursteam og ved overføringsmøtene. Videre oppga skolen at den fattet midlertidig vedtak om spesialundervisning i påvente av sakkyndig vurdering så snart som mulig på høsten.

Kommunerevisjonens vurdering

Utdanningsetaten kunne vise til tiltak som fulgte opp føringen i vedtakene fra bystyrets organer.

3.3.8 Bruk av rapporten i videre forbedringsarbeid

Vedtak i bystyrets organer

Kontrollutvalget og kultur- og utdanningskomiteen la til grunn at rapporten skulle benyttes i det videre forbedringsarbeidet i Oslo skolen.

Status på oppfølgingstidspunktet

Utdanningsetaten oppga at den hadde brukt resultatet fra Kommunerevisjonens undersøkelse til å forbedre overganger fra grunnskole til videregående skole, til å sikre at videregående skoler ga elever tilrettelegging og spesialundervisning så raskt som mulig, og til at elevenes rett til informasjon og medvirkning ble ivaretatt, jamfør beskrivelsene av iverksatte tiltak over. I tillegg oppga etaten at den hadde informert skolene om hvordan de skulle bruke resultatene fra Kommunerevisjonens undersøkelse til å forbedre kvaliteten på spesialundervisningen på den enkelte skole.

Kuben videregående skole oppga at følgende tiltak var iverksatt ut over det overnevnte: Skolen hadde opprettet koordinatorstillinger i hvert fag der spesialundervisning ble tilbudt. Skolen hadde jobbet med klasseledelse og sosial læring gjennom desentralisert kompetanseutvikling-prosjekter på helse- og oppvekstfag, studiespesialisering og oppfølgingstjeneste. Skolen gjennomførte hvert år workshops for lærere med blant annet tema sosial og tilpasset læring. Elvebakken videregående skole hadde vært deltaker i arbeidsgruppen for utarbeidelsen av nye rutiner for hele Utdanningsetaten.

Kommunerevisjonens vurdering

Basert på etatens redegjørelse er det Kommunerevisjonens vurdering at Utdanningsetaten hadde fulgt opp føringen i vedtakene fra bystyrets organer.

4. Kommunerevisjonens konklusjon etter oppfølgingsundersøkelsen

Oppfølgingsundersøkelsen viser at byråden for oppvekst og kunnskap hadde iverksatt det varslede tiltaket og fulgt opp kontrollutvalgets og kultur- og utdanningskomiteens vedtak.

Utdanningsetaten, herunder Kuben videregående skole og Elvebakken videregående skole, hadde iverksatt tiltak på alle områder etaten varslet i 2018. Imidlertid var det enkelte punkter der arbeidet ikke var fullført eller der tiltaket ikke var gjennomført helt som varslet. Revideringen av rundskriv 6/2017 *Spesialundervisning i grunnopplæringen* var igangsatt men ikke ferdigstilt og forslag til informasjon ble ikke prøvd ut på utvalgte skoler. Et nytt system for å registrere og erstatte tapt spesialundervisning var vurdert, et nytt skjema ble utarbeidet, men ikke implementert ved alle skoler. Elever hadde ikke deltatt direkte i arbeidsgruppen som skulle vurdere elevenes behov for informasjon, men etaten oppga at enkelte elever likevel hadde gitt innspill. Utdanningsetaten kunne vise til tiltak som ivaretok føringene i vedtakene fra bystyrets organer.

Unn H. Aarvold
kommunerevisor

Hilde Ludt
ass. avdelingsdirektør

Mottakere:
Kontrollutvalget