



Registrering av elever i risikozonen for frafall

Bruken av koden "ELEV"
i IT-systemet OTTO

2012

Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

- Rapport 01/2011 Planlegging, styring og oppfølging av investeringsprosjekter i Energigjenvinningsetaten
- Rapport 02/2011 Kontroll av anskaffelser i ni virksomheter
- Rapport 03/2011 Skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom – en undersøkelse av bydelenes tilbud til elever i videregående skole
- Rapport 04/2011 Intern kontroll i og rundt enkelte IT-systemer - Samlerapport 2010
- Rapport 05/2011 Bruk av private døgnovernattingstilbud
- Rapport 06/2011 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen - Samlerapport 2010
- Rapport 07/2011 Konsulentbruk i Oslo kommune; strategier og oppfølging
- Rapport 09/2011 Sykehjemsetatens oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i sykehjem driftet av kommersielle aktører
- Rapport 10/2011 Hovedsykkelveinetten i Oslo kommune - utbyggingstakt
- Rapport 11/2011 Tiltak mot frafall fra yrkesfag - Byggfag ved Bjørnholt skole
Helse- og sosialfag ved Holtet videregående skole
- Rapport 12/2011 Avfall - Kommunalt tilsyn med avfallsområdet
- Rapport 13/2011 Avfall - Kommunens mottaksordninger for farlig avfall
- Rapport 14/2011 Offentlige anskaffelser - kontroll av utvalgte innkjøp utført av Omsorgsbygg Oslo KF
- Rapport 15/2011 Hovedsykkelveinetten i Oslo kommune - kvalitet
- Rapport 16/2011 Kvalitet i sykehjem - Smestadhjemmet
- Rapport 17/2011 Etablering og drift av NAV-kontorene i Oslo
- Rapport 18/2011 Forvaltning av beboermidler i samlokaliserte boliger
- Rapport 19/2011 Eierstyring og selskapsledelse i Ruter As
- Rapport 01/2012 Gjennomgang av anskaffelsesdokumentasjon i 16 virksomheter
- Rapport 02/2012 Bydelene som barnehagemyndighet - Bydel St. Hanshaugen og Bydel Nordstrand
- Rapport 03/2012 Styringsinformasjon i Utviklings- og kompetansetaten
- Rapport 04/2012 Utleie av kommunal grunn - saksbehandling, kontroll og oppfølging
- Rapport 05/2012 Anskaffelse, kontroll og oppfølging av tjenester til utviklingshemmede - Bydel Frogner og Bydel Nordre Aker
- Rapport 06/2012 Planlegging av investeringsprosjekter i Vann- og avløpsetaten
- Rapport 07/2012 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen – samlerapport 2011
- Rapport 08/2012 Skolens saksbehandling knyttet til spesialundervisning
- Rapport 09/2012 Intern kontroll i og rundt enkelte IT-systemer, Samlerapport 2011
- Rapport 10/2012 Informasjonssikkerhet i Energigjenvinningsetaten
- Rapport 11/2012 Informasjon om tannhelsetjenester til mottakere av hjemmesykepleie
Bydel Alna og Bydel Vestre Aker
- Rapport 12/2012 Etterlevelse av finansreglementet i Oslo kommune
- Rapport 13/2012 Forvaltning av Gerica i Oslo kommune og intern kontroll rundt inntekter fra praktisk bistand
- Rapport 14/2012 Sosialtjenestens oppfølging av rusmiddelavhengige ved behandlingsopphold
- Rapport 15/2012 Ledelsesforankring av innkjøpsområdet i Sykehjemsetaten
- Rapport 16/2012 Kontroll og oppfølging av kvalitet i kommunale institusjoner for rusmiddelavhengige
- Rapport 17/2012 Rapportering av statistikk for pleie- og omsorgstjenester
- Rapport 18/2012 Ettervern - Barneverntiltak for ungdom etter fylte 18 år i Bydel Gamle Oslo og Bydel Stovner

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se www.krv.oslo.kommune.no

Kommunerevisjonens sammendrag

Frafall fra videregående opplæring er et betydelig problem både nasjonalt og i Oslo-skolen. Arbeidet mot frafall er derfor høyt prioritert av kommunen. KPMG har etter oppdrag fra Kommunerevisjonen gjennomført en forvaltningsrevisjon av registrering av elever i risikozonen for frafall under koden "ELEV" i IT-systemet OTTO. Hensikten med ungdomsskolenes registrering av informasjon i OTTO, er at de videregående skolene skal kunne identifisere elever som er i risikozonen for frafall ved overgang til videregående allerede ved skolestart, for å kunne legge til rette for oppfølging av elevene.

Undersøkelsen ble vedtatt av kontrollutvalget 24.01.2012, sak 8. Prosjektet sorterer under fokusområdet *Myndighetsutøvelse og brukertilpassede tjenester* i *Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2016* vedtatt av bystyret 13.06.2012, sak 165.

Bakgrunnen for rapporten er at Kommunerevisjonen i en tidligere undersøkelse, jf. rapport 11/2011 *Tiltak mot frafall fra yrkesfag*, fant at informasjon om elever i risikozonen for frafall ikke ble systematisk registrert inn i OTTO. Utdanningsetaten oppga som svar på Kommunerevisjonens vurderinger den gang bl.a. at "rutinene for bruk av OTTO i forebyggende øyemed er klargjort og påpekt overfor alle grunnskoler med ungdomstrinn og alle videregående skoler".

Det er i denne revisjonen foretatt en kontroll av om ungdomsskolene registrerte opplysninger i OTTO om elever i risikozonen for frafall i henhold til de kravene som forelå, hva som var årsaken til at elever ikke ble registrert, om det var etablert prosedyrer for kvalitetssikring av registrering, samt om IT-risikoene forbundet med OTTO var tilstrekkelig håndtert.

Undersøkelsens viktigste funn

Undersøkelsen avdekket at bruken av koden "ELEV" i OTTO var mangelfull. 7 av 48 ungdomsskoler hadde ikke registrert noen elever under koden "ELEV". Gjennomgangen av kvaliteten i bruk av fritekstfeltet, viste at det for rundt 2/3 av ungdomsskolene ikke ble gitt fullgod informasjon om årsaker til fravær og iverksatte tiltak. Både mangelfull registrering og mangelfull kvalitet i registreringene kan ha medført at nødvendig informasjon om elever i faresonen for frafall i mange tilfeller ikke kom frem til mottakerskolene. Mangel på slik informasjon kan ha vanskeliggjort iverksettelse av tiltak ved skolestart i de videregående skolene, i tillegg til at det kan ha medført en risiko for forskjellsbehandling av elever med likt behov for oppfølging i den videregående skolen.

En av hovedforklaringene til at skolene ikke hadde registrert elever i risikozonen for frafall i OTTO i tråd med sentrale krav, er ifølge rapporten ulik forståelse av kravene for når elever skulle registreres i OTTO. En annen forklaring, som også var med på å påvirke grad av registrering i OTTO, er kompetanse i bruk av IT-verktøyet ved de enkelte skolene. I tillegg ble brukergrensesnittet i OTTO oppfattet som lite brukervennlig av mange.

Undersøkelsen viste videre at det var mangelfull etterkontroll ved skolene og mangelfull oppfølging sentralt i Utdanningsetaten av det som var registrert i OTTO.

Det ble ikke avdekket vesentlige negative forhold knyttet til ivaretagelsen av informasjonssikkerheten OTTO.

Utdanningsetatens kommentarer og varslede tiltak

Utdanningsetaten oppgir i uttalelsen til rapporten at hovedinnvendingen mot rapportens konklusjon er at det legges til grunn faste kriterier for når en elev skal være registrert i systemet, noe som gjør at andelen elever som ”burde vært registrert” blir alt for høyt. Dermed blir også andelen manglende registreringer for høyt.

Utdanningsetatens varsler i uttalelsen til rapporten en rekke tiltak knyttet til anbefalingene i rapporten, bl.a. presisering av kriteriene og bruk av skjønn, rapportere til områdedirektørene hvordan skolene registrerte under koden “ELEV” i OTTO, kontrollere skolenes registreringer i fritekstfeltet, presisere hva som skal registreres i fritekstfeltet, pålegge skoler å delta på kurs i OTTO etc.

Kommunerevisjonens vurdering av rapporten og varslede tiltak

Det er presisert i hovedbudskapet og flere steder i rapporten at skolene skulle utøve skjønn i vurdering av hvem som skulle registreres i OTTO, og at analysen derfor antagelig viste høyere andel som “skulle vært registrert” i henhold til de operasjonaliserte kriteriene, enn den andelen elever som faktisk skulle vært registrert. Det vil si at avviket mellom andelen som ble registrert i OTTO og andelen som skulle ha vært registret må forventes å ha vært lavere enn hva analysen tilsier.

Det er Kommunerevisjonens vurdering at ovennevnte ikke rokker ved rapportens hovedkonklusjoner om mangelfulle registreringer under koden “ELEV” i OTTO, og at koden ikke ble praktisert som forutsatt fra Utdanningsetaten sentralt. Både resultatene fra den kvalitative og den kvantitative undersøkelsen støtter denne konklusjonen.


De tiltakene Utdanningsetaten har varslet er relevante og dekker alle anbefalingene i rapporten.

Rapportens oppbygging

Denne rapporten er delt inn i to deler. Del I består av KPMGs rapport. Del II består av en gjengivelse av de viktigste uttalelsene til rapporten, Kommunerevisjonens vurderinger av disse, samt uttalelsene i sin helhet.

08.11.2012


Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør


Jorun Andreassen
seniorrådgiver

Innhold

DEL I: KPMGs rapport.....	5
DEL II: Kommunerevisjonens vurdering av uttalelsene til rapporten, samt uttalelsene i sin helhet.....	63

DEL I: KPMGs rapport



cutting through complexity™

Registrering av elever i risikozonen for frafall

Bruken av koden "ELEV" i IT-
systemet OTTO

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet om bruken av "ELEV"-koden i saksbehandlingssystemet OTTO, som benyttes til å sikre oppfølging av elever som er i risikozonen for frafall fra videregående opplæring.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune etter kommuneloven av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

“Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).”

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Denne forvaltningsrevisjonen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 24.01.2012 (sak 8). Den tilhører fokusområdet *Myndighetsutøvelse og brukertilpassede tjenester*, jf. bystyrets vedtak om plan for forvaltningsrevisjon av 13.06.2012 (sak 165).

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av KPMG på oppdrag fra Kommunerevisjonen i Oslo.



Sverre Lunde
Director KPMG

Innhold

Forord	9
Innhold	11
Hovedbudskap	13
Sammendrag	13
1. Innledning	17
1.1 Formål og problemstillinger.....	17
1.2 Revisjonskriterier	17
1.3 Undersøkelsesopplegg.....	21
1.4 Avgrensing av og forutsetninger for gjennomgangen og våre konklusjoner	21
2. Bakgrunn	22
2.1 Forsterket og intensivert innsats.....	22
2.2 OTTO	22
3. Registrering og kvalitetssikring	24
3.1 Fakta	24
3.2 Vurdering.....	29
4. System og IT-sikkerhet	31
4.1 Fakta	31
4.2 Vurdering.....	33
5. Videregående skolars bruk av koden “ELEV” i OTTO	34
5.1 Fakta	34
6. Konklusjoner og anbefalinger	38
6.1 Konklusjoner	38
6.2 Anbefalinger til Utdanningsetaten	39
Referanser	41
Tabelloversikt	42
Figuroversikt	42
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	43
Vedlegg 2 Metode	46
Vedlegg 3 Resultater fra spørreundersøkelsen rette mot de videregående skolene	48

Hovedbudskap

Utdanningsetaten har valgt å benytte IT-systemet OTTO for informasjonsutveksling mellom ungdomsskoler og videregående skoler om elever i faresonen for frafall i videregående opplæring. Informasjonsutvekslingen gjøres ved at det benyttes en egen kode, "ELEV", for å identifisere disse elevene og at det i eget fritekstfelt angis årsak til fravær, i verksatte tiltak og annen relevant informasjon.

I vår undersøkelse har vi foretatt en kontroll av om registrering med koden "ELEV" blir foretatt for elever med fare for frafall i videregående opplæring. For å vurdere om elever er i faresonen har vi benyttet Utdanningsetatens definerte kriterier og i den grad disse ikke er spesifisert operasjonalisert disse. Det er fra Utdanningsetaten ikke fastsatt grense for hva som regnes som høyt fravær. I vår gjennomgang har vi derfor selv satt en grense på 12 dager pr semester for høyt fravær som vi har målt mot. Målsetningen for registrering med koden "ELEV" er å identifisere elever med fare for frafall i den videregående skolen. Det kan derfor være elever som kommer inn under de objektive kriteriene, som ikke har en reell fare for frafall. På samme måte kan det være elever som ikke er innenfor de fastsatte kriteriene, men som likevel kan være i faresonen for frafall. Det er åpnet opp for at skolene kan foreta en vurdering av risiko for frafall i forbindelse med registrering av koden "ELEV" i OTTO, slik at vår måling mot kriteriene Utdanningsetaten har fastsatt inneholder en viss grad av usikkerhet.

Vi har i tillegg har vi foretatt en vurdering av kvaliteten av registrering i fritekstfeltet knyttet til koden "ELEV".

Resultatet av undersøkelsen viser at det mangler registrering for ca 60 % av de elevene som i henhold til de fastsatte og operasjonaliserte kriteriene omfattes av registeringsplikt. Dette utgjør nesten 850 av avgangselevne

for skoleåret 2010/2011, eller 16 % av alle avgangselevne dette skoleåret. Blant disse 850 elevene vil det kunne vært foretatt konkrete vurderinger og konkludert med at elever ikke er i faresonen for frafall i videregående skole og at man derfor ikke har foretatt registrering med koden "ELEV" i OTTO. Det samlede antall elever som mangler registrering og de store variasjonene mellom de ulike skolene, viser likevel at bruk av koden "ELEV" i OTTO ikke praktiseres som forutsatt fra Utdanningsetaten og at det for et stort antall elever dermed ikke overføres viktig informasjon til de videregående skolene om frafallsfare.

Gjennomgangen av kvaliteten i bruk av fritekstfeltet for å overlevere informasjon om elevene til videregående skole viser at det ved rundt 2/3 av skolene ikke gis fullgod informasjon.

Det er ikke avdekket vesentlige negative forhold knyttet til hvordan informasjonssikkerheten er ivaretatt i systemet OTTO.

Sammendrag

I rapporten har følgende hoved-problemstilling blitt besvart:

- Registrerer skolene opplysninger i OTTO om elever i risikozonen for frafall i henhold til de kravene som foreligger?

Det er stor variasjon mellom ungdomsskolene i hvorvidt de registrerer opplysninger i risikozonen for frafall i OTTO i henhold til de kravene som foreligger. Flere skoler har benyttet koden "ELEV" for en stor andel av elevene som i henhold til kriteriene skal registreres. Det er samtidig flere skoler som har en lav registreringsandel, og 7 av 48 skoler har ikke foretatt noen registreringer med koden "ELEV". Samlet for alle skolene mangler registrering for over 850 elever der koden "ELEV" skulle

vært benyttet i henhold til kriteriene. Dette innebærer at ca 17 % av alle avgangselevne i ungdomsskolene i Oslo skoleåret 2010/2011, var vurdert å være i faresonen for frafall, uten at de var registrert med koden "ELEV" i OTTO.

Det er samtidig stor variasjon i forståelsen av de kravene som skal følges, spesielt gjelder dette kravet for registrering av elever med høyt fravær. For kravet om fravær er det ikke fastsatt sentralt hvor stort fraværet skal være for at man skal registreres i OTTO. Her har de enkelte skolene etablert egne grenser for når koden "ELEV" skal benyttes grunnet fravær.

Hovedproblemstillingen ble belyst gjennom en vurdering av underproblemstillinger.

Underproblemstilling 1: Hva er årsaker til at skoler eventuelt ikke har registrert elever i risikozonen for frafall i OTTO?

Vi mener at en av hovedårsakene til at skoler ikke har registrert elever i risikozonen for frafall i OTTO i tråd med sentrale krav, er ulik forståelse av kravene for når elever skal registreres i OTTO. Skolene har etablert interne krav for egen registrering. Disse kan i enkelte tilfeller også være i strid med sentrale krav fra Utdanningsetaten. Siden det ikke er etablert felles krav til hva som skal regnes som høyt fravær eller fastsatt mal for hvordan fritekstfeltet skal benyttes, er det observert store variasjoner i henholdsvis registrering av elever med høyt fravær og bruk av fritekstfeltet. Dette gjør at mange elever som etter Utdanningsetatens føringer skulle vært registrert, ikke blir registrert, ettersom de i følge skolenes egne rutiner ikke skal registreres med koden "ELEV" i OTTO. Et eksempel på dette er vurdering av om det er krav til samtykke fra elev/foresatte for å kun registrere eleven under koden "ELEV" i OTTO. Utdanningsetatens jurister har vurdert og fastslått at det ikke er nødvendig at elevene/foresatte gir sitt samtykke til at slik informasjon blir overført fra ungdomsskole til videregående

skole. Flere av ungdomsskolene vi har intervjuet har oppgitt at mangel på samtykke er årsaken til at elever ikke er blitt registrert, selv om kriteriene for registrering er til stede.

En annen årsak, som også er med på å påvirke grad av registrering i OTTO, er kompetanse i bruk av IT-verktøyet ved de enkelte skolene. OTTOs brukergrensesnitt oppfattes i tillegg av mange som lite brukervennlig. Dette er med på å heve brukerterskelen, redusere bruken av verktøyet og forringe kvaliteten av det som registreres. Vår vurdering etter fremvisning av systemet ved skolene samsvarer med dette. Etter vår oppfatning er det også en svakhet at dokumentasjon av fravær, iverksatte tiltak og annen relevant informasjon skal gjøres i ett fritekstfelt. Ved at all informasjon skal registreres i det samme feltet, vil det ikke være mulig å etablere systemkontroller som sikrer at all informasjon blir registrert. Det er heller ikke etablert noen fastsatt mal for hvordan informasjonen skal registreres eller nærmere detaljert hvilken informasjon som skal registreres. Bruk av ett fritekstfelt, kombinert med manglende fastsettelse av krav til hvordan og hvilken informasjon som skal registreres har bidratt til at kvaliteten på registreringene ikke er tilfredsstillende.

Underproblemstilling 2: Er det etablert prosedyrer for kvalitetssikring av registreringer/system for oppfølging av manglende registreringer?

Ingen av skolene vi besøkte hadde etablert formell etterkontroll av det som registreres i OTTO.

Grunnlaget for registreringene i OTTO ble utarbeidet av rådgiverne i samarbeid med skolenes undervisningspersonale.

Sentralt i Utdanningsetaten er det etablert kontroll av registreringer i fritekstfeltet tilknyttet koden "ELEV" i OTTO. Kontrollen har som hovedformål å fange opp om informasjonen

som videreformidles til de videregående skolene er av for sensitiv karakter. Kontrollen vil derfor ikke systematisk fange opp andre kvalitetsmessige problemer med registreringen eller at det mangler registreringer for et stort omfang elever.

Underproblemstilling 3: Vurdering av om IT-risikoene forbundet med OTTO er tilstrekkelig håndtert

Gjennomgangen inkluderte vurdering av

- Uautorisert tilgang til personopplysninger
- Tap av data
- Utilgjengelighet til systemtjenestene

Koden "ELEV" i OTTO, som er den vi har fokusert på i denne gjennomgangen, ligger i sikker sone og det er etablert prosedyrer og IT -messige kontroller som sikrer mot at uautoriserte får tilgang til data i OTTO. Som et ledd i kontrollen med at kun autoriserte får tilgang til OTTO, må skolene to ganger i året sende inn til Utdanningsetaten oversikt over hvem som skal ha tilgang til systemet.

Det foretas regelmessig back-up av informasjon fra OTTO og Utdanningsetaten har kontrollert at dataene kan lastes tilbake til systemet.

Etablerte prosesser rundt oppgradering av systemet er også vurdert å være tilfredsstillende, selv om det mangler en formell godkjenning fra systemeier om at oppgradert versjon kan settes i produksjon

Underproblemstilling 4: Benyttes OTTO som forutsatt av mottakerskolene i VG1, hvis ikke hva er årsakene til det?

For å besvare denne underproblemstillingen sendte vi ut en spørreundersøkelse til 23 videregående skoler i Oslo. 20 av disse skolene har besvart spørreundersøkelsen. Hovedinntrykket vi sitter igjen med etter undersøkelsen, er at mottakerskolene, etter egen oppfatning, bruker informasjonen som forutsatt. Vi har ikke foretatt undersøkelser utover skolenes egne tilbakemeldinger, slik at skolenes egen oppfattelse ikke er verifisert. Mange av de videregående skolene ga i undersøkelsen uttrykk for at registreringsarbeidet som blir gjort av avgiverskolene ikke hadde tilstrekkelig kvalitet, noe som kan hindre at viktige opplysninger om iverksatte tiltak og årsaken til fravær eller annen frafallsproblematikk blir fanget opp.

Flere av ungdomsskolene oppga i intervjuene at de ikke ble kontaktet av mottakerskolene for å hente inn (ytterligere) informasjon om elever som er registrert med fare for frafall.

Mangel på god samhandling og informasjonsutveksling mellom skolene på ungdomstrinnet og de videregående skolene er med på å redusere effekten av bruk av OTTO for å motvirke frafall i den videregående skolen.

De videregående skolene ga i hovedsak en positiv tilbakemelding på om bruk av koden "ELEV" i OTTO var nyttig i arbeidet med å forhindre frafall i videregående opplæring. Med tanke på den reduserte kvaliteten i registreringen hos ungdomsskolene som er avdekket i vår gjennomgang, indikerer dette at en forbedret bruk av verktøyet vil kunne gi god effekt i arbeidet med å forhindre frafall. Resultatet av spørreundersøkelsen samsvarer godt med de kvantitative analysene vi har foretatt.

1. Innledning

Denne forvaltningsrevisjonen omfatter bruk av koden "ELEV" i IT-systemet OTTO for å overføre informasjon mellom ungdomsskoler og videregående skoler om elever i faresonen for frafall.

Bakgrunnen for rapporten er at Kommune-revisjonen i en tidligere undersøkelse, rapport 11/2011 "Tiltak mot frafall fra yrkesfag", viste at informasjon om elever i risikozonen for frafall ikke ble systematisk registrert inn i OTTO. Mottakerskolene fikk dermed ikke tidlig informasjon om elever i risikozonen for frafall. Utdanningsetaten oppga som svar på Kommunerevisjonens vurderinger bl.a. at "rutinene for bruk av OTTO i forebyggende øyemed er klargjort og påpekt overfor alle grunnskoler med ungdomstrinn og alle videregående skoler".

1.1 Formål og problemstillinger

Formålet med revisjonen er å bidra til å sikre bedre registrering av informasjon om elever i risikozonen for frafall i OTTO, som igjen vil bidra til å bedre de videregående skolenes forutsetninger for å iverksette risikoreduserende frafallstiltak tidlig i skoleåret.

Rapporten har følgende hoved-problemstilling:

- Registrerer skolene opplysninger om elever i risikozonen for frafall i OTTO i henhold til de kravene som foreligger?

Hovedproblemstillingen blir videre belyst gjennom en vurdering av følgende underproblemstillinger:

- Hva er årsaker til at skoler eventuelt ikke har registrert elever i risikozonen for frafall i OTTO?
- Er det etablert prosedyrer for kvalitetssikring av registreringer/system for oppfølging av manglende registreringer?
- Vurdering av om IT-risikoene forbundet med OTTO er tilstrekkelig håndtert, herunder:

- Uautorisert tilgang til personopplysninger
- Tap av data
- Utilgjengelighet til systemtjenestene
- Benyttes OTTO som forutsatt av mottakerskolene i VG1, hvis ikke hva er årsakene til det?

Undersøkelsen avgrenses til elever på 10. trinn skoleåret 2010/11, og den påfølgende oppfølgingen av disse elevene på første skoleår ved videregående skole i skoleåret 2011/12 (VG1).

1.2 Revisjonskriterier

Forvaltningsrevisjon er i kommuneloven § 77 definert som kontroll av at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra bystyrets vedtak og forutsetninger.

Oslo kommunes rammeverk for intern kontroll, jf byråds sak 1057/08, spesifiserer ansvaret Oslo kommunes virksomheter har til å utforme et internkontrollsystem som bl.a. er dokumentert og tilpasset risiko- og vesentlighet. Intern kontroll er en integrert prosess i mål- og resultatstyringen som bl.a. gir en rimelig grad av sikkerhet for at økonomi- og styringsdata er pålitelige, og at lover, regler og retningslinjer etterleves.

Arbeidet med frafall i skolen er høyt prioritert både i Oslo kommune og nasjonalt. Målsettingene om at flere elever skal fullføre videregående opplæring materialiseres bl.a. i bystyrets vedtatte budsjett for Utdanningsetaten (08.12.2010), hvor det er beskrevet at bystyret har vedtatt målsettingen om at "flere elever og lærlinger skal fullføre og bestå videregående

opplæring¹. Bystyret har videre vedtatt strategier og tiltak for økt innsats mot frafall i videregående opplæring. To av de syv tiltakene er som følger;

- Økt bruk av kartlegging og kursbaserte intensivopplegg på slutten av 10. trinn og begynnelsen av VG1 for elever med svake grunnleggende ferdigheter. Opplegget omfatter også elever på 8. trinn
- Elever med stort fravær skal få ekstra tett oppfølging og foresatte skal involveres.

Som ett av flere verktøy i Utdanningsetatens oppfølging av målsettingen om at flere skal fullføre og bestå videregående opplæring, skal Oslo kommunes grunnskoler med ungdomstrinn og videregående skoler benytte saksbehandler- og statistikkverktøyet OTTO.. Bruk av koden ”ELEV” i OTTO er ikke lov- eller forskriftspålagt. Bruk av OTTO som verktøy for å iverksette tiltak i det forebyggende arbeid mot frafall i den videregående skolen er Utdanningsetatens eget valg og våre kriterier er derfor i stor grad bygget på interne krav fastsatt av etaten.

Hovedproblemstillingen i denne forvaltningsrevisjonen er som følger;

”Registrerer skolene opplysninger om elever i risikozonen for frafall i OTTO i henhold til de kravene som foreligger?”

I rutinebeskrivelsen fra Utdanningsetaten 30.04.2009 ”Dokumentasjonsrutiner for saksbehandlere i OTTO” står det blant annet: “Med tanke på å styrke det forebyggende arbeidet rundt elever i faresonen er det viktig at mottakerskolen får informasjon om elevene. Til dette bes skolene benytte koden “ELEV” og dokumentere fravær, iverksatte tiltak og annen relevant informasjon i OTTO.”

Videre er det definert at avgiverskoler skal sørge for følgende (våren 2009):

¹ Utdanningsetatens rammebrev for 2011

- Elever med høyt fravær og/eller karakteren 1 eller lavere i ett eller flere fag følges tett opp og registreres i OTTO
- Samtykkeerklæring innhentes og registreres i OTTO. Utdanningsetaten har foretatt en juridisk vurdering og kommet til at samtykkeerklæring ikke er nødvendig for å kunne registrere opplysninger under koden ”ELEV”, selv om dette bør gjøres om mulig.
- For elever med koden “ELEV” skal det i OTTO og i elevmappen dokumenteres iverksatte tiltak, beskrivelse av fravær og annen relevant informasjon
- Saksbehandlers personlige meninger må ikke forekomme
- Registreringer i OTTO arkiveres ved utskrift til Elevmappen

I rutinebeskrivelsen fra 2009 er det ikke eksplisitt angitt at skolene kan utøve skjønn i forhold til om elever med høyt fravær eller karakter 1 eller lavere skal registreres i OTTO. Ut fra at hensikten med registreringen er å fange opp elever i risikozonen for frafall er det likevel grunn til å anta at Utdanningsetaten har ment å åpne opp for at skolene kan vurdere om registrering med koden ”ELEV” er nødvendig for den enkelte elev. Ut fra våre besøk ved fem ungdomskoler oppfatter vi også at skolene har forstått at det kan foretas slik vurdering knyttet til registrering.

Det er fra Utdanningsetaten ikke fastsatt grense for hva som regnes som høyt fravær. I vår gjennomgang har vi derfor selv satt en grense på 12 dager pr semester for høyt fravær som vi har målt mot i våre analyser.

Krav om registrering av elever i OTTO med koden ”ELEV” ble innskjerpet i brev fra Utdanningsetaten til skolene våren 2011². For alle skoler med ungdomstrinn var kravet:

² Brev fra Utdanningsetaten 11.1.2011. ”Innsats for økt motivasjon og bedre læringsresultater 2011 – 10- trinn 2011”.

- “Alle elever med karakter under 3 i norsk og matematikk ved halvårsvurderingen i desember 2010 skal få tilbud om et opplegg for forsterket og intensivert opplæring. Annen dokumentasjon skolen besitter kan også tillegges vekt i utvelgelsen. Skolene må utvise skjønn”.
- Videre er det i vedlegg til brevet fra Utdanningsetaten definert at “skoleelevene som våren 2011 mottar intensivert opplæring på 10. trinn regnes som elever ”i faresonen for ikke å fullføre videregående opplæring”. Alle skoler skal registrere elever de arbeider frafallsforebyggende med OT -statuskoden ”ELEV”, samt registrere aktiviteter og annen informasjon på fanen fritekst. OTTO skal dermed i økt grad også sikre informasjonsoverføring for disse elevene”. I vår gjennomgang har vi ikke hatt tilgang til om hvem som faktisk har deltatt i styrket opplæring i norsk/matematikk og har derfor foretatt kontroll i forhold til de som oppfylte kriteriet om tilbud om forsterket opplæring i norsk/matematikk. Andel registrert i OTTO vil derfor i vår undersøkelse fremkomme som noe lavere enn det som faktisk er tilfelle for dette kriteriet. Under fanen fritekst skal følgende lagres; “Informasjon om hvilket tilbud eleven har mottatt (i dette tilfellet tilrettelagt og intensivert opplæring i norsk eller matematikk), og hvilke utfordringer eleven har arbeidet spesielt med. Der skolen har erfaringer med godt egnende metodiske tilnærminger for eleven skal også dette noteres”.

Utdanningsetaten har lagt opp til at skolene kan utøve skjønn i forhold til om elever innenfor de fastsatte kriteriene skal registreres med koden ”ELEV” i OTTO. For kravet om registrering knyttet til høyt fravær er det i tillegg ikke fastsatt grenser for hva dette innebærer og de enkelte skolene har derfor hatt ulik vurdering av dette. For å kunne gjøre kvantitative analyser av om elever har blitt registrert i tråd med forutsetningene har vi derfor vært nødt til å operasjonalisere de fastsatte kravene knyttet

til registrering i OTTO. Vi kan derfor ikke gi et nøyaktig svar på om elever er registrert i tråd med de kravene som er fastsatt av Utdanningsetaten. I tillegg vil eventuelle vurderinger skolene har foretatt av at en elev ikke er i risikozonen for frafall, selv om de er innenfor de fastsatte kriteriene for registrering, ikke bli fanget opp av våre kriterier.

For problemstillingen ovenfor legges følgende revisjonskriterier til grunn i de kvantitative testene :

- Følgende elever skal registreres under koden “ELEV” i OTTO:
 - o Elever med karakteren 1 eller ikke vurdert (IV) i minst ett fag
 - o Elever med karakteren under 3 i norsk hovedmål skriftlig og matematikk til 1. termin
 - o Elever med høyt fravær (12 dager eller mer pr semester)
- Iverksatte tiltak og annen relevant informasjon skal dokumenteres i fritekstfeltet under koden “ELEV” i OTTO.

Angående underproblemstillingen ”Hva er årsaker til at skoler eventuelt ikke har registrert elever i risikozonen for frafall i OTTO?”, vil revisjonskriteriene for de øvrige problemstillingene legges til grunn.

For underproblemstillingen ”Er det etablert prosedyrer for kvalitetssikring av registreringer/system for oppfølging av manglende registreringer”, er det påpekt i Oslo kommunes ”Reglement for informasjons- og kommunikasjonsteknologi og informasjonssikkerhet” byråds sak 1099.1/10, at systemeier skal definere oppsett for bruk og tilgangskontroll, utarbeide dokumentasjon mv. Videre forventer Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning at etaten har integrert risikostyring og intern kontroll i sin virksomhetsstyring og at virksomheten har innført rutiner/

prosesser utviklet for bruk i virksomheten.³ Byrådsavdelingen legger til grunn at etaten har en effektiv intern kontroll for sine tjenester/aktiviteter. Byrådsavdelingen viser også til rammeverk for intern kontroll, jf byrådssak 1057/08. Videre står det i rutinebeskrivelsen av 30.04.2009 at "Utdanningsetaten vil følge opp skolene gjennom styringsdialogen mellom områdedirektør og rektor."

For denne underproblemstillingen er følgende revisjonskriterier lagt til grunn;

- Oppfølging av kvaliteten på registreringer i OTTO gjøres i styringsdialogen mellom områdedirektør og rektor

Angående underproblemstillingen

"Vurdering av om IT-risikoene forbundet med OTTO er tilstrekkelig håndtert": Informasjonssikkerheten i og rundt OTTO, herunder integritet, tilgjengelighet og konfidensialitet, er viktig for kvaliteten i elevoppfølgingen, og skal blant annet sikre at opplysningene i systemet er fullstendige, nøyaktige og gyldige. Revisjonskriteriene blir hentet fra Oslo kommunes "Reglement for informasjons- og kommunikasjonsteknologi", Personopplysningsloven og Cobit, ved å velge ut krav/kontrollmål som er relevante for undersøkelsen.

For denne underproblemstillingen er følgende lagt til grunn for utarbeidelse av revisjonskriterier:

- Forvaltning og drift av informasjonssystemet OTTO gjøres i tråd med krav i "Reglement for informasjons- og kommunikasjonsteknologi" og Cobit
- Informasjonssikkerheten i OTTO ivaretar krav til integritet, tilgjengelighet og konfidensialitet i tråd med krav satt i Personopplysningsloven, Cobit og Oslo kommunes

"Reglement for informasjons- og kommunikasjonsteknologi"

Gjennomgangen av IT-risikoene er avgrenset til kun å omfatte utvalgte områder, slik at følgende revisjonskriterier er benyttet:

- Sikring av sensitiv informasjon er foretatt i tilstrekkelig grad, slik at kun personer med nødvendig autorisasjon og behov har tilgang til disse
- Det er etablert rutiner for sikkerhetskopiering og tilbakelegging av data for systemet og disse rutinene er testet og fungerer
- Systemets funksjonalitet er med på å sikre korrekt registrering av informasjon
- Det eksisterer brukerdokumentasjon og blir gitt nødvendig opplæring for brukerne av systemet
- Oppgradering av systemet gjøres på en betryggende måte og blir initiert av systemeier

Til underproblemstillingen "Benyttes OTTO som forutsatt av mottakerskolene i VG1, hvis ikke hva er årsakene til det?", har vi sett nærmere på kravene i Utdanningsetatens brev av 05.04.2011, om intensivert opplæring på 10. trinn og informasjonsflyt ved overgang til VG1. Brevet beskriver hvordan OTTO skal brukes for å sikre god informasjon om elevene som har deltatt i forsterket, intensivert opplæring 10. trinn. Mottaksskolene skal:

- Hente ut og formidle informasjonen i "OTTO" ved skolestart
- Lærere og kontaktlærere tar med informasjonen til første oppstartsamtale med elevene høsten 2011.
- Holde "OTTO" oppdatert på elevenes utvikling og sikre at tilsvarende informasjon videreføres til neste skole.

Vi har ikke vurdert denne underproblemstillingen opp mot revisjonskriterier, men kun beskrevet hva skolene selv oppgir at de gjør.

³ Tildelingsbrev Utdanningsetaten 2011

1.3 Undersøkelsesopplegg

Denne rapporten er basert på en mengde informasjonskilder. Blant annet er det blitt hentet ut tall fra IT-systemene OTTO og SATS. Informasjon om fravær og karakterer i SATS er sammenholdt mot bruk av koden "ELEV" i OTTO. Informasjonen som er hentet ut gjelder for tiendeklassinger ved de 48 ordinære ungdomsskolene i Oslo kommune, skoleåret 2010/2011.

Vi har valgt ut fem ungdomsskoler for intervjuer, for å få informasjon om hvordan OTTO benyttes ved skolen. I valg av skolene ble det lagt vekt på å få med både skoler som var gode og dårlig på å benytte koden "ELEV" i OTTO. Det ble også valgt ut skoler fra ulike geografiske deler av Oslo, for å ha et best mulig representativt utvalg for å kunne underbygge konklusjonene i rapporten. I intervjuene med rådgiver/rektor ble det blant annet tatt utgangspunkt i fakta hentet fra OTTO for angjeldende skole for skoleåret 2010/ 2011.

Som et ledd i undersøkelse har vi sendt ut en spørreundersøkelse til 23 videregående skoler, hvorav 20 avga sine svar. Formålet var å få synspunkter knyttet til registreringen i OTTO av elever som begynte på videregående skole høsten 2011, samt til skolens bruk av denne informasjonen.

Det meste av datainnsamlingen foregikk i perioden mai – juni 2012.

Se vedlegg 2 for nærmere informasjon om metoden som er benyttet i denne forvaltningsrevisjonen.

1.4 Avgrensning av og forutsetninger for gjennomgangen og våre konklusjoner

Bruk av koden "ELEV" i IT-systemet OTTO er kun ett av flere virkemidler som benyttes for å redusere frafall blant elever i videregående skole. Denne gjennomgangen vil derfor ikke gi noe fullstendig bilde av hvordan arbeidet med frafall i videregående skole håndteres av Utdanningsetaten.

De fastsatte kravene for om elever skal registreres med koden "ELEV" i OTTO åpner opp for en grad av skjønn for skolene. Dette er spesielt aktuelt for krav knyttet til registrering på bakgrunn av høyt fravær, der det sentralt ikke er fastsatt hva høyt fravær er. I våre analyser har vi målt i forhold til absolutte grenser for de ulike kriteriene, uten å vurdere eventuelt utøvd skjønn i registreringsarbeidet. Det kan derfor være elever som vi har konkludert med er innenfor kriteriene for registrering, der skolene har foretatt en konkret vurdering og funnet at disse elevene ikke er i faresonen for frafall i videregående opplæring og derfor unnlatt å foreta registrering. Resultatet av dette vil være at våre analyser kan vise en for lav andel registrering av elever i faresonen for frafall med koden "ELEV" enn det reelle antallet.

Vår gjennomgang av IT-systemet OTTO har kun sett på bruk av koden "ELEV", slik at vi ikke har grunnlag for å vurdere systemet som helhet.

Vi har gjennomført intervjuer ved fem utvalgte ungdomsskoler. Dersom vårt utvalg ikke gir et representativt uttrykk for den samlede massen av ungdomsskoler, vil enkelte av våre observasjoner og konklusjoner kunne gi et skjevt bilde av enkelt av problemstillingene i undersøkelsen. Skolene er imidlertid valgt ut for i størst mulig grad å være representative for den samlede massen av skoler på ungdomstrinn.

2. Bakgrunn

2.1 Forsterket og intensivert innsats

Som et ledd i regjeringens satsing for å øke gjennomføringen i videregående skole, ble det våren 2011 startet et treårig prosjekt som blant annet omfatter 25 ungdomsskoler i Oslo, *Ny Giv*⁴. For disse 25 ungdomsskolene ble det gitt skoloring av lærere for intensivert opplæring av elever i regi av Utdanningsdirektoratet. For de øvrige ungdomsskolene i Oslo ble kompetanseutviklingen av lærere håndtert av Utdanningsetaten. Alle elever på 10. trinn med karakter under 3 i norsk og matematikk fikk tilbud om en forsterket og intensivert innsats våren, før de skulle begynne på videregående opplæring. Det var ikke alle elevene som fikk tilbud om slik deltakelse som deltok. Blant annet kan elever ha takket nei til dette av ulike årsaker. Det var også et element av vurdering fra skolene i forhold til hvem som skulle delta i den forsterkede og intensiverte innsatsen, utover de fastsatte karaktergrensene. I vår analyse har vi tatt utgangspunkt i at alle som har kommet inn under tilbud om forsterket innsats er elever med fare for frafall. Dette omfattet rundt 1000 elever i Osloskolen våren 2011. De aktuelle elevene fikk intensivert opplæring på 8-10 timer per uke, i tillegg til individuelle planer og samtaler. Elever som mottar spesialundervisning omfattes ikke av dette prosjektet.

Denne innsatsen skulle også bidra til økt samarbeid mellom ungdomsskoler og videregående skoler. Informasjon om elevenes utvikling skulle registreres i OTTO, der de videregående skolene kunne hente viktig informasjon om elevene som begynte på skolene, for å legge til rette for videre oppfølging.

Ungdomsskolene kunne også vurdere ytterligere innsats ved omdisponering av skoletimene,

⁴ *Ny GIV: Partnerskap for økt gjennomføring i videregående opplæring*, brev fra KD av 27.10.10

ved at inntil 25 % av timetallet i et fag kunne omdisponeres. Det betyr at elever som hadde god måloppnåelse i ett fag, kunne frigjøre timer fra dette faget, for å få bedre måloppnåelse i et annet fag.

2.2 OTTO

Hensikten med registrering av informasjon i OTTO er at de videregående skolene skal kunne identifisere elever som er i risikozonen for frafall allerede ved skolestart.

Skoleelevene som våren 2011 mottok intensivert opplæring på 10. trinn, skulle alle regnes som elever ”i faresonen for ikke å fullføre videregående opplæring”. De kom dermed under Oppfølgingstjenestens (OT) frafallsforebyggende arbeid. OT benytter dataplattformen ”OTTO” som saksbehandlerverktøy, et verktøy både ungdomsskoler og videregående skoler har tilgang til.⁵

Ungdomsskolene skulle registrere alle elever som deltok i den intensiverte opplæringen på 10. trinn våren 2011 med OT -statuskoden ”ELEV”. Der skulle det registreres med fritekst hvilket tilbud eleven hadde mottatt - og hvilke utfordringer elevene hadde arbeidet spesielt med. Der skolen hadde erfaringer med godt egnede metodiske tilnærminger skulle også dette noteres. ”OTTO” skulle dermed i økt grad også sikre informasjonsoverføring for disse elevene.⁶

I tillegg til elever med intensivert opplæring i norsk og matematikk, skulle man for alle elever med karakter 1 eller lavere i ett eller flere fag og/eller med høyt fravær vurdere risiko for frafall og benytte koden ”ELEV” i OTTO for disse elevene .

⁵ Brev fra Utdanningsetaten Oslo kommune (5.4.2011): ”INTENSIVERT OPPLÆRING PÅ 10. TRINN OG INFORMASJONSFLYT VED OVERGANG TIL VG1”

⁶ Ibid.

Ved skolestart overføres informasjon om alle ungdommer med ”ELEV”-koden til den videregående skolen de har plass ved. Etter 01.10 overføres det fulle ansvaret for elevene til mottakerskolene, med unntak av elever uten skoleplass i offentlig videregående skole (elever som ikke har søkt, eller har takket nei til skoleplass). Disse forblir i avgiverskolens base, og må følges opp av skolens OT.⁷

Utdanningsetatens jurister har vurdert at det ikke er nødvendig med elevenes/foresattes

samtykke for at informasjonsoverføring kan gjøres mellom skolene. Vurderingen er presentert for skolene i egen samling for skolene. Utdanningsetaten ønsker å sikre frafallsforebyggende arbeid, noe som blir vanskeligere hvis man er avhengig av at alle elever/elevs foresatte må gi sitt samtykke for å kunne registreres i OTTO. I presentasjonen fra Utdanningsetaten presiseres det at skolene bør prøve å få samtykke fra så mange som mulig, og elevene/foresatte bør informeres om hvilken informasjon som overføres⁸.

⁷ Ibid.

⁸ Registrering av statuskode ”ELEV”, Utdanningsetatens Power Point-presentasjon av 30.05.2011.

3. Registrering og kvalitetssikring

Alle grunnskoler med ungdomstrinn og videregående skoler skal benytte saksbehandler- og statistikkverktøyet OTTO i arbeidet med elever som er i faresonen for å falle fra opplæringen og droppe ut av skolen. OTTO benyttes i sikker sone og kan derfor brukes til å behandle og dele personsensitiv informasjon. Med tanke på å styrke det forebyggende arbeidet rundt elever i faresonen, er det viktig at mottakerskolen får informasjon om elevene. Til dette skal skolene benytte koden "ELEV" og angi årsak til fravær, iverksatte tiltak og annen relevant informasjon i OTTO. Når dette dokumenteres i inneværende skoleår vil mottakerskolene gis adgang til denne informasjonen i august.

3.1 Fakta

Antall elever registrert med kode "ELEV" i OTTO

Det er totalt 859 elever i avgangsklassene ved ungdomsskolene som skoleåret 2010/2011 har blitt registrert med koden "ELEV" i OTTO. Det var drøyt 5100 elever i avgangsklassene ved Oslos 48 ordinære ungdomsskoler det skoleåret. Ca 17 % av alle avgangselevne har dermed blitt registrert med koden "ELEV" i OTTO.

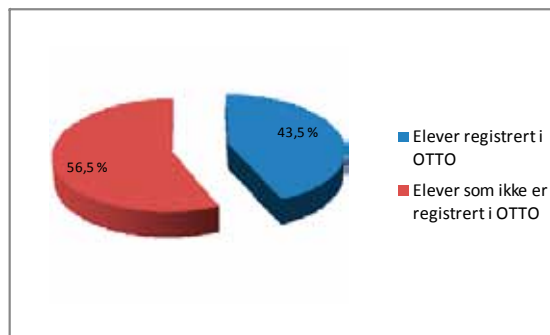
For elever med spesialundervisning er det ikke krav om å foreta registrering med koden "ELEV" i OTTO, siden informasjon til mottakerskolen for disse elevene skal overføres etter andre rutiner. Ved å sammenholde oversikt over elever med spesialundervisning med informasjon i OTTO har vi likevel funnet at blant de 859 elevene med koden "ELEV" i OTTO er det 137 som har spesialundervisning.

Registrering av elever med karakter 1 eller IV (ikke vurdert) i OTTO

Det er totalt registrert 670 elever med karakteren 1 eller IV i avgangsklassene ved ungdomsskolene i Oslo for skoleåret 2010/2011. 209 av disse elevene hadde spesialundervisning.

Det var dermed totalt 461 elever som, i henhold til de objektive kriteriene, skulle vært registrert med koden "ELEV" i OTTO. Figuren under viser andelen av disse elevene som er registrert i OTTO med koden "ELEV". OTTO.

Figur 1 Andel elever med karakteren 1 eller IV registrert i OTTO N=461.



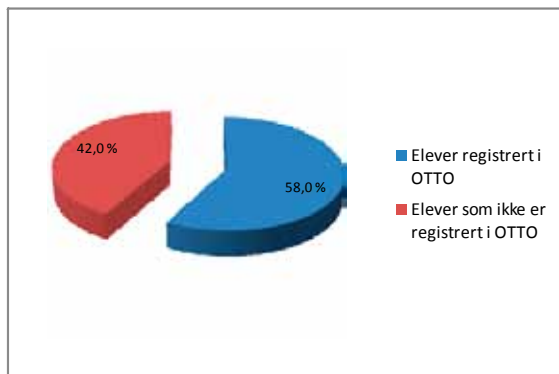
Det mangler registrering i OTTO med koden "ELEV" for 275 av 461 elever, som i henhold til bestemmelsene skulle vært registrert.

Registrering av elever med karakter lavere enn 3 i norsk og matematikk

Det er totalt registrert 1254 elever med karakter 2 i norsk hovedmål skriftlig og/eller matematikk ved vurderingen for 1. termin i avgangsklassene ved ungdomsskolene i Oslo for skoleåret 2010/2011. I vår analyse er elever med karakter 1 eller IV i norsk og/eller matematikk kun tatt med under kriteriet om karakter 1 eller lavere. Dette er gjort for ikke å telle disse elevene dobbelt.

Elever som mottar spesialundervisning omfattes ikke av dette kravet. Dette utgjorde 331 elever. Det innebærer at det var 921 elever som i henhold til våre operasjonaliserte kriterier skulle vært registrert i OTTO med koden "ELEV". Figuren under viser andel av elever med registrering i OTTO.

Figur 2 Andel elever med karakter 2 i norsk og/eller matematikk registrert i OTTO N=896



Figuren viser at det mangler registrering i OTTO for 376 av 896 elever med karakter 2 i norsk eller matematikk ved 1. termin.

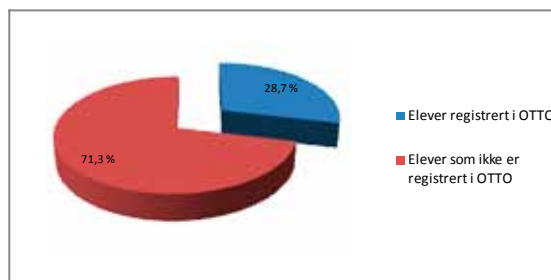
Registrering av elever med høyt fravær

Utdanningsetaten har ikke definert hvor stort fravær elevene skal ha for å omfattes av krav om registrering med koden "ELEV" i OTTO. Utdanningsetaten har opplyst at det bevisst ikke er satt noen sentral grense for registrering i forhold til fravær. I vår analyse har vi definert høyt fravær som fravær utover 12 dager pr. semester. Vi har ikke foretatt vurdering av om fravær er definert som gyldige eller ei.

Det er totalt 887 elever som hadde minst 12 dager fravær i minst en termin i skoleåret 2010/2011. 170 av disse hadde spesialundervisning, slik at det skulle vært registrert 717 elever med koden "ELEV" i OTTO på bakgrunn av høyt fravær.

Figuren under viser andelen av elever med høyt fravær som er registrert i OTTO med koden "ELEV".

Figur 3 Andel elever med høyt fravær registrert i OTTO N=717



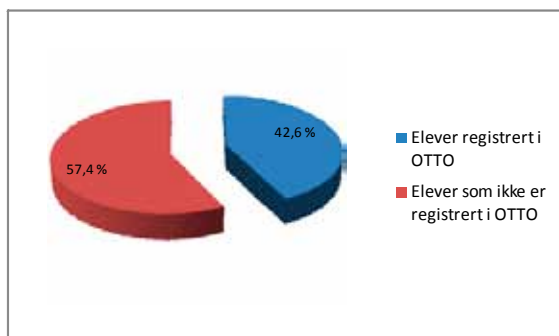
Figuren viser at det for hele 511 av 717 elever med fravær på minst 12 dager i en eller begge terminer ikke ble foretatt registrering i OTTO med koden "ELEV".

Antall elever som skulle vært registrert i OTTO (høyt fravær eller lave karakterer)

Mange elever kan komme inn under flere av registreringskriteriene i OTTO med koden "ELEV". Vi har derfor foretatt en analyse av antall elever som inngår i minst ett av kriteriene for bruk av koden ELEV". Totalt var det 1893 elever som kommer inn under minst ett av kriteriene. 394 av disse elevene hadde spesialundervisning, slik at det totalt skulle vært registrert 1499 elever i OTTO med koden "ELEV". Dette innebærer at ca 29 % av elevene i avgangsklassene fra ungdomsskolene, i henhold til kriteriene er vurdert å være i faresonen for frafall i videregående opplæring.

Figuren under viser andel elever som er registrert i OTTO med koden "ELEV" og elever som mangler slik registrering i OTTO.

Figur 4 Andel elever som i henhold til kriteriene er registrert i OTTO N=1499



Figuren viser at det for 860 av 1499 elever som, i henhold til ett eller flere av våre operasjonaliserte revisjonskriterier, skulle vært foretatt registrering med kode "ELEV" i OTTO, mangler slik registrering. Dette innebærer at ca 17 % av alle avgangselevene ved ungdomsskolene i Oslo skoleåret 2010/11, faller innenfor våre operasjonaliserte revisjonskriterier for registrering, uten at de var registrert med koden "ELEV" i OTTO.

Tabell 1 viser en oversikt over antall elever som i henhold til våre operasjonaliserte revisjonskriterier for registrering skulle vært registrert med koden "ELEV" i OTTO, prosentandel som var registrert, samt om skolene deltok i den statlige satsingen Ny Giv, fordelt pr. skole.

Skolene har i gjennomsnitt registrert 43 % av alle aktuelle elever under koden "ELEV" i OTTO. For skolene som deltar i Ny Giv er registreringsprosenten 44. Det er med andre ord ikke vesentlig forskjell mellom andel registreringer for skoler som deltar i prosjektet Ny Giv og de øvrige skolene.

Tabell 1 Oversikt over registrering i OTTO fordelt på skoler

Skole	Antall elever som skulle vært registrert i OTTO	Andel registrert i OTTO
Deltar i Ny Giv:		
Skole 1	18	89 %
Skole 2	9	78 %
Skole 3	13	77 %
Skole 4	60	73 %
Skole 5	24	71 %
Skole 6	26	69 %
Skole 7	16	69 %
Skole 8	41	68 %
Skole 9	25	68 %
Skole 10	24	63 %
Skole 11	30	60 %
Skole 12	36	47 %
Skole 13	24	46 %
Skole 14	18	44 %
Skole 15	25	44 %
Skole 16	66	44 %
Skole 17	33	42 %
Skole 18	48	35 %
Skole 19	39	23 %
Skole 20	52	12 %
Skole 21	19	0 %
Skole 22	32	0 %
Skole 23	32	0 %
Skole 24	21	0 %
Sum	731	44 %
Deltar ikke i Ny Giv:		
Skole 25	19	89 %
Skole 26	20	70 %
Skole 27	33	70 %
Skole 28	52	67 %
Skole 29	15	60 %
Skole 30	50	58 %
Skole 31	21	57 %
Skole 32	28	57 %
Skole 33	34	56 %
Skole 34	11	55 %
Skole 35	26	54 %
Skole 36	41	54 %
Skole 37	17	53 %
Skole 38	17	53 %
Skole 39	48	46 %
Skole 40	40	45 %
Skole 41	27	37 %
Skole 42	19	37 %
Skole 43	19	37 %
Skole 44	40	33 %
Skole 45	36	11 %
Skole 46	65	0 %
Skole 47	54	0 %
Skole 48	36	0 %
Sum	768	41 %

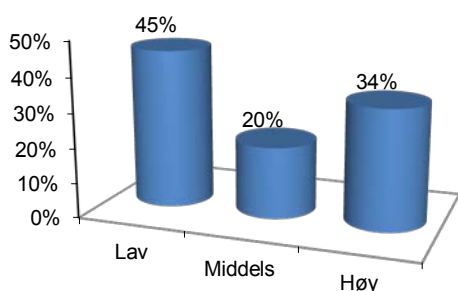
Bruk av fritekstfeltet i OTTO

For elever registrert med "ELEV"-kode, skal det i eget fritekstfelt settes inn hvilke tiltak som er iverksatt for å redusere sannsynligheten for frafall, og forklaring på årsaken til at eleven er i faresonen. Vi har vurdert fritekstsvare for 859 elever, fra totalt 44 ungdomsskoler. Av de 859 elevene var det 137 elever som hadde spesialundervisning, slik at det var 722 elever som i henhold til kriteriene skulle registreres i OTTO. Fritekstsvarene har blitt skjønnsmessig kategorisert som *lav/ middels/ høy* kvalitet per skole. For å bli kategorisert med høy kvalitet må det være registrert en klar angivelse av årsaker til fravær/ frafallsrisiko og hvilke tiltak som er iverksatt. Kategorien middels er benyttet der det er registrering, men hvor det er mangler i beskrivelse av enten årsak eller iverksatte tiltak. De som er vurdert til lav kvalitet mangler registrering, eller registreringen angir ikke årsak eller iverksatte tiltak for eleven.

Grunnen til at vi har vurdert fritekstsvarene per skole - og ikke per elev - er fordi det i all hovedsak er den samme personen ved skolene som har registrert elever i OTTO.

Figur 5 viser fordelingen av kvaliteten på registreringene i fritekstfeltet per skole.

Figur 5 Kvalitet i bruk av tekstfeltet N=44



45 % av skolene har en lav grad av kvalitet på registrering av informasjon i fritekstfeltet. Det vil si at det enten ikke er registrert noe informasjon i fritekstfeltet, eller at informasjonsverdien av det som er registrert er vurdert til å være liten. For de skolene

som ble vurdert i kategorien "lav kvalitet", omfattet registreringen totalt 293 elever som var registrert i OTTO med koden "ELEV". Dette utgjør 41 % av elevene vi har kontrollert. For 157 (22 %) av disse elevene var det ikke registrert noen kommentar i fritekstfeltet.

De skolene som ble vurdert som "middels kvalitet", omfattet totalt 148 elever (20 %). Kommentarene var til en viss grad informative, men det manglet fullgode kommentarer om tiltak og/eller årsak.

Til sammenligning var det 281 elever (39 %) ved de skolene som ble vurdert som "høy kvalitet" knyttet til bruk av fritekstfeltet. Her fikk samtlige elever utfyllende kommentarer i fritekstfeltet. Disse skolene hadde tatt med hva som var den enkelte elev sitt problem; hvilke tiltak som var blitt iverksatt; og i mange av tilfellene også en kommentar om hva som motiverer/ ikke motiverer eleven.

Årsaker til mangler i registreringer i OTTO

For å få mer inngående innsikt i bruken av "ELEV"-koden i OTTO under arbeidet med rapporten, ble rådgiverne ved fem skoler intervjuet. Ved 4 av skolene deltok også rektor på hele eller deler av intervjuet.

For de fem skolene vi besøkte var andel registreringer av aktuelle elever, og kategorisering av kvalitet i bruk av fritekstfeltet, som følger:

Tabell 2 Besøkte skoler - registrering i OTTO og kvalitet i bruk av fritekstfelt

Skole	Antall elever som skulle vært registrert i OTTO	Andel registrert i OTTO	Kvalitet bruk av fritekst	Deltar i Ny Giv
1	19	68 %	Høy	
2	24	46 %	Middels	*
3	50	8 %	Lav	*
4	52	0 %	IA	
5	19	0 %	IA	*

Det var stor variasjon i bruken av koden "ELEV" i OTTO blant de fem skolene. To

av skolene hadde ikke registrert noen av de aktuelle elevene i OTTO, én av skolene hadde registrert 8 prosent av elevene, mens to skoler hadde registrert henholdsvis 46 og 68 prosent av de aktuelle elevene.

Det var også stor variasjon i kvaliteten på registreringene under fritekstfeltet for de tre skolene som hadde registrert elever i OTTO. Kvaliteten ble vurdert som henholdsvis lav, middels og høy ved de tre skolene.

Gjennom intervjuer fremkom det ulike årsaker til manglende registrering i OTTO. Skole 4 som hadde 0 % registrerte elever, hadde foretatt registrering av de aktuelle elevene, men benyttet en annen kode enn "ELEV" ved registreringen. Skolen oppga at informasjon om elever i faresonen for frafall hadde blitt oversendt til de aktuelle videregående skolene i papirform. Kriteriene for hvilke elever de oversendte informasjon om, skal ha vært de samme som gjelder for registrering med kode "ELEV" i OTTO. Vi har ikke gjennomført undersøkelser for å verifisere om dette er tilfelle.

Skole 5, som heller ikke hadde registrert aktuelle elever med koden "ELEV" i OTTO, hadde ikke klart logge på systemet ved avslutning av skoleåret 2010/2011. Det ble gjort forsøk fra Utdanningsetaten sentralt på å hjelpe til med pålogging, uten at dette førte frem. Det viste seg etterpå at årsaken til at man ikke klarte å logge på var misforståelser i angivelse av påloggingsinformasjon i påloggingsbildet fra brukerens side.

Manglende registrering av opplysninger for enkeltelever ble ved to av skolene forklart med at det manglet samtykke om viderefremføring av opplysninger til videregående. For elever med innhentet samtykke ble det foretatt registrering/ gjort forsøk på registrering.

Ved en av skolene hadde de ikke fått med seg at elever med karakter 2 i matematikk og norsk også skulle registreres i OTTO.

I intervjuene ble vi også opplyst at det ble foretatt vurdering av om elever faktisk er i faresonen for frafall. Dette innebærer at elever som i henhold til de objektive kriteriene skulle vært registrert, ikke nødvendigvis blir det om skolen har vurdert at det ikke foreligger fare for frafall. Ved skole 1 var det eksempelvis foretatt slik vurdering, noe som innebar at flere elever med karakter 1 i musikk ikke hadde blitt registrert med kode "ELEV" i OTTO.

For de fem undersøkte skolene har det også vært uklart hva som ligger i "høyt fravær". Dette er ikke fastsatt sentralt, men opp til den enkelte skole å fastsette. Dette har medført følgende interne krav for registrering i OTTO med koden "ELEV" for de besøkte skolene, sortert ut fra kravets "strenghet":

- 6 dager eller 6 enkelttimer pr semester
- 15 dager eller 15 enkelttimer pr skoleår
- 8-9 dager pr semester
- 20 % fravær, eller periodevis stort fravær
- En skole hadde ikke fastsatt noen grense for høyt fravær. Vår fastsatte grense på 12 dager pr semester i våre analyser vurderte skolen som for høy. Denne skolen var blant de som ikke hadde foretatt registreringer i OTTO.

Vi fikk også i intervjuene flere tilbakemeldinger på at systemet ikke var spesielt brukervennlig. Systemet ble oppfattet som lite intuitivt og det var behov for mange tastetrykk/museklikk for å komme frem til registreringsbildet i OTTO.

Kvalitetssikring/internkontroll

I brev/rutinebeskrivelse til alle avgiver- og mottakerskoler fra Utdanningsetaten fra 30.04.2009 vedrørende bruk/registrering av koden "ELEV" i OTTO er det angitt at "Utdanningsetaten vil følge opp skolene gjennom styringsdialogen mellom områdedirektør og rektor."

Utdanningsetaten har oppgitt at forholdene knyttet til bruk av koden "ELEV" i OTTO ikke har blitt prioritert i styringsdialogen mellom

etaten og skolene. Dette er begrunnet med at bruk av ”ELEV”-koden ikke er et lovkrav.

Når det nærmer seg avslutning av skoleåret sender Utdanningsetatens administrasjon ut varsel/påminnelse på e-post til skolene om at det skal foretas registrering i OTTO med koden ”ELEV”.

Ved de enkelte skolene er det som hovedregel kun én rådgiver som registrerer informasjon i under koden ”ELEV” i OTTO. Ingen av de fem skolene vi undersøkte hadde etablert rutiner knyttet til etterkontroll av registreringene på koden ”ELEV”. Ved alle skolene var det etablert praksis med at grunnlaget for registreringer i OTTO ble utarbeidet av rådgiverne i samarbeid med undervisningspersonalet.

Det har blitt gjennomført opplæring i bruk av systemet i regi av Utdanningsetaten og brukerdokumentasjon er distribuert til skolene. Tilbakemelding fra de skolene vi besøkte var at man opplevde å få god hjelp og støtte fra de personene som har ansvar for OTTO sentralt i Utdanningsetaten.

3.2 Vurdering

Gjennomgangen har vist at det er stor variasjon mellom skolene i bruk av koden ”ELEV” i OTTO. Enkelte skoler har registrert en høy andel av elever som i henhold til våre operasjonaliserte kriterier skulle vært registrert. Ingen av skolene har registrert alle elever som kommer inn under disse. Grunnen til dette kan være at skolene med høy registreringsandel har foretatt konkret vurdering av om de aktuelle elevene er i faresonen for frafall i den videregående skolen og har kommet frem til at dette ikke er tilfelle for enkelte av disse. For skolene med høy andel registreringer i OTTO kan derfor intensjonene og det overordnede kravet om at alle elever i risikozonen skal være registrert med koden ”ELEV” i OTTO være oppfylt.

Det samlede tallmaterialet viser likevel at for et stort antall skoler er bruken av koden ”ELEV”

i OTTO mangelfull. 7 av 48 skoler har ikke benyttet koden for noen elever som i henhold til våre operasjonaliserte kriterier er i faresonen for frafall. Samlet for alle skolene er det kun 41 % av alle aktuelle elever som er registrert under koden ”ELEV” i OTTO. Dette innebærer at det for over 850 som faller innenfor våre revisjonskriterier for registrering ikke blir gitt informasjon om denne frafallsrisikoen til de videregående skolene. For en del av disse 850 elevene vil det kunne være foretatt konkrete vurderinger og konkludert med at disse ikke er i faresonen for frafall, slik at det ikke har vært behov for registrering i OTTO. Det samlede antallet av elever som mangler registrering, og de store variasjonene mellom andelen av elever som har blitt registrert ved de ulike skolene, i forhold til våre operasjonaliserte revisjonskriterier, viser likevel at det for et stort antall elever i risikozonen for frafall ikke har blitt foretatt registrering som forutsatt fra Utdanningsetaten. Mangel på slik informasjon begrenser mulighetene for de videregående skolene til å iverksette frafallsreducerende tiltak i den viktige oppstartsfasen.

Det er ikke noen påviselig forskjell i bruk av koden ”ELEV” i OTTO mellom de skolene som deltar i det statlige oppfølgingsprogrammet ”Ny Giv” og de skolene som ikke deltar.

Etter vår vurdering er registreringskvaliteten mangelfull ved 2/3 av skolene som har benyttet ”ELEV”-koden. Mangelfull kvalitet i registreringen medfører at viktig informasjon som er ment å danne grunnlag for tiltak i de videregående skolene ikke overføres.

I intervjuer ved fem skoler på ungdomstrinnet har det fremkommet ulike grunner til at elever ikke har blitt registrert som forutsatt. En av grunnene til manglende eller mangelfull registrering kommer av feil forståelse av hvilke kriterier som faktisk gjelder for registrering av elever. Det er imidlertid vår vurdering at de fleste kriteriene er tilstrekkelig spesifisert.

Ett unntak er kravet om registrering av høyt fravær, der det ikke foreligger noen sentral spesifisering. Utdanningsetaten har oppgitt at de

bevisst har valgt overlate til skolene å definere hva høyt fravær er.

Brukergrensesnittet for systemet oppleves av brukerne som ”tungt”. Samtidig er det vårt inntrykk at brukerne i varierende grad hadde nødvendige datakunnskaper for å bruke systemet på en optimal måte. For to av de fem besøkte skolene hadde disse to årsakene hatt direkte innvirkning på at det ikke hadde blitt registrert informasjon i OTTO som forutsatt ved skoleårets avslutning i 2011. Det er utarbeidet brukermanual for registrering i OTTO og det eksisterer opplæringstilbud for personalet som skal benytte systemet. Brukerne vi intervjuet oppga at de opplevde å få hjelp og støtte fra personer sentralt i Utdanningsetaten

Det er ikke etablert etterkontroll av registreringer av bruken av koden ”ELEV” ved de skolene vi besøkte.

Målsetningen om å redusere frafall i den videregående opplæringen er et viktig skolepolitisk mål, både nasjonalt og i Oslo kommune. Overføring av informasjon om elever i feresonen for frafall fra grunnskolen til den videregående skolen er ett av virkemidlene som er tatt i bruk for å nå dette målet.

Utdanningsetaten oppgir at oppfølgingen av skolenes registrering av koden ”ELEV” i OTTO ikke har blitt prioritert, da kravet om registrering ikke er et lovkrav.

4. System og IT-sikkerhet

OTTO benyttes i sikker sone og kan derfor brukes til å behandle og dele personsensitiv informasjon. Sikker sone benyttes for informasjon med ekstra behov for sikring. Sikringen omfatter ekstra brannmurer, kryptering av informasjon og redusert windowsfunksjonalitet knyttet til klipp/lim av informasjon som ligger i sikker sone. Skriftlig informasjon kan lagres og *leses tre steder i sikker sone*. Det er under mappen OT-status, Aktiviteter og Fritekst. Sistnevnte er mest sentralt i forbindelse med informasjonsoverføring mellom ungdomsskolene og de videregående skolene.

Feltet for fritekstsvar ligger i sikker sone, noe som innebærer forsterket konfidensialitets- og integritetssikkerhet i henhold til personopplysningsloven.

4.1 Fakta

Gjennomgangen av system og IT-sikkerhet knyttet til systemet OTTO er begrenset til å omfatte forhold i selve systemet som er med på å sikre personopplysninger med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. I tillegg er det foretatt en vurdering på overordnet nivå av om forvaltningen av systemet understøtter krav i kommunens IKT- reglement og Cobit.

Kommunerevisjonen foretok i 2010 en IT-revisjon av IT-systemet VIGO⁹ i Utdanningsetaten. I denne gjennomgangen ble generelle IT-kontroller i etaten gjennomgått. Siden systemet OTTO virker i det samme IT-miljøet som VIGO, er det i denne undersøkelsen ikke prioritert å gjennomgå de samme elementene på nytt.

I tidligere revisjoner av systemer har det vært avdekket svakheter knyttet til risikovurdering

av systemer. For OTTO er det gjennomført risikovurdering i november 2011.

Sikring mot tap av informasjon

Systemet OTTO driftes av etatens IKT-avdeling. Det er etablert rutine for daglig sikkerhetskopiering av data fra OTTO, som inkluderer oppbevaring av sikkerhetskopi utenfor egne lokaler.

Utdanningsetaten har foretatt kontroll av at sikkerhetskopierte data kan legges tilbake i produksjon.

Rutiner for sikkerhetskopiering og tilbakelegging av data i OTTO følger virksomhetens generelle rutiner på området. Ved revisjonen av VIGO i 2010 ble disse rutinene gjennomgått, uten at det ble funnet negative avvik.

Sikring av sensitiv informasjon

Informasjonen i OTTO om elever i faresonen for frafall i videregående opplæring er av sensitiv karakter. Det er derfor sentralt at denne informasjonen sikres i tråd med dette.

I notatet ”*Behandling av personopplysninger i forbindelse med elevforvaltning*” av 13.11.2011 går det frem hvilke opplysninger som skal vurderes som sensitive opplysninger. Formålet med vurderingen er å ivareta krav i Personopplysningsloven om tilfredsstillende informasjonssikkerhet. Sensitive opplysninger er *informasjon registrert av behandleren for å dokumentere kartlegging og oppfølging*.

Informasjonen av sensitiv karakter i systemet OTTO blir lagret i sikker sone, med tilgangsbegrensninger som medfører at informasjonen kun er tilgjengelig for et begrenset antall brukere.

⁹ Kommunerevisjonens rapport ”Intern kontroll i og rundt fagopplæringsdelen av VIGO i Utdanningsetaten”.

Tilgangsstyringen til systemet følger virksomhetens generelle rutiner for tilgang til IT-systemer. For at en bruker skal få tilgang til OTTO må denne først gis tilgang til systemet fra IKT -avdelingen og de må i tillegg opprettes som brukere inne i systemet. Tilgangen i systemet gis av systemansvarlig for OTTO. Brukertilgang til systemet gis på bakgrunn av utfylt skjema fra rektor ved den enkelte skole.

Det er fastsatt rutiner for årlig utsendelse av oversikter til de enkelte skolene over brukere i systemet. Disse må returneres til IKT -avdelingen for at ikke brukerne skal utestenges fra systemet. Vi har ikke testet at rutinen etterleves.

Skolene må også to ganger i året melde fra om hvilke skoleledere og saksbehandlere som skal ha tilgang i OTTO.¹⁰ Vi har ikke testet at rutinen er etterlevd.

Systemets brukergrensesnitt

Et systems brukergrensesnitt vil være med på å påvirke kvaliteten på informasjonsinnholdet til systemet, både knyttet til at systemet brukes som forutsatt og til graden av feilregistrering i systemet.

Hva som er et godt brukergrensesnitt vil i stor grad være en individuell opplevelse hos de ulike brukerne av systemet. Enkelte egenskaper vil dog være universelle i forhold til å vurdere et systems brukergrensesnitt:

- Man kan gjøre arbeidsoppgavene på kortest mulig tid (færrest mulig tastetrykk/museklikk for å navigere i systemet og gjøre registreringer)
- Oversiktighet og logisk struktur i systemet
- Ensartet virkemåte i systemet

Tre av de fem brukerne vi intervjuet på skolene ga uttrykk for at de syntes systemet

hadde et ”vanskelig” brukergrensesnitt og at de ofte brukte lang tid på å komme inn på registreringsbildene for kode ”ELEV”. Ved våre besøk observerte vi at antall tastetrykk/museklikk som krevdes for å komme inn på siden for å registrere informasjon for kode ”ELEV” var høyt.

Funksjonalitet for tilstrekkelig registrering

For elever i faresonen for frafall i videregående opplæring skal skolene på ungdomstrinnet foreta registrering av informasjon om fravær, iverksatte tiltak, hvilke utfordringer eleven har arbeidet spesielt med, og dersom man har gode resultater med spesielle metodiske tilnærminger skal dette registreres. Informasjonen skal kunne danne grunnlag for videre oppfølging i den videregående skolen.

Denne registreringen skal foretas i et fritekstfelt. Bruk av fritekstfelt gir brukerne stor grad av fleksibilitet med hva som registreres, men det bidrar ikke til å sikre at all informasjonen som skal registreres faktisk blir registrert.

Brukerdokumentasjon/opplæring

Det er utarbeidet brukerdokumentasjon for OTTO. Brukerdokumentasjonen gir en trinnvis fremstilling for funksjonene i systemet, inkludert detaljert fremstilling med skjermbilder fra systemet.

Ved de besøkte skolene fikk vi informasjon om at brukerne av systemet jevnlig får tilbud om å delta på oppfriskingskurs i bruk av systemet. I denne gjennomgangen har vi ikke vurdert kvaliteten i denne opplæringen, eller om de aktuelle brukerne faktisk deltok på opplæringen.

Funksjonalitet for å sikre mot ubevisst feilregistrering

Siden den viktige informasjonen om elevene i faresonen for frafall i videregående skole registreres i et fritekstfelt, er det ikke mulig å legge inn logiske kontroller på registreringene;

¹⁰ Brev fra Utdanningsetaten Oslo kommune (13.april 2010):
Tilgangsskjema for OTTO

for eksempel grenseverdier for lovlige registreringer av verdier og logisk sammenheng mellom ulik informasjon. Systemet har således ikke funksjonalitet for å sikre mot ubevisste feilregistreringer.

Systemtilgjengelighet

I vår gjennomgang har vi ikke hatt tilgang til statistiske data for systemoppetider og systemhastighet eller treghet i systemet.

Intervjuer med IT-avdelingen og brukerne ved skolene har ikke avdekket at det er problemer knyttet til systemtilgjengeligheten for OTTO.

Systemoppdateringer

Systemoppgraderinger for OTTO gjøres i hovedsak i samme prosess som oppdateringer for VIGO. Kommunerevisjonens IT-revisjon av VIGO omfattet prosessene for endringshåndtering. Kommunerevisjons konklusjon var at Utdanningsetaten hadde god praksis for endringshåndtering, selv om det var mangel på formelle rutiner.

I vår gjennomgang har vi i tillegg merket oss at det mangler en formell godkjenning av systemeier før en endring settes i produksjon.

4.2 Vurdering

Brukergrensesnittet i OTTO oppleves av brukerne som ”tungt”. Vår vurdering av brukergrensesnitt opp mot generelle revisjonskriterier på området viser også at brukergrensesnittet i systemet ikke er optimalt.

Registreringen av viktig informasjon gjøres i et fritekstfelt. Utdanningsetaten har ikke gitt utfyllende krav til skolene om hvilken informasjon som skal registreres og i hvilken

form dette skal gjøres. Siden registreringen foretas i et tekstfelt, er det ikke mulig å bruke systemkontroller for å sikre at nødvendig informasjon registreres, eller å legge inn automatiserte kontroller for å fange opp uriktige opplysninger. Det at det benyttes et fritekstfelt for registrering av viktig informasjon antas å bidra til redusert kvaliteten i registreringene. Våre analyser av bruken av fritekstfeltet viser også at kvaliteten i registreringen for et flertall av elevene ikke er tilfredsstillende, jfr rapportens kapittel 3.

Siden systemet er et fellessystem for skoler også utenfor Oslo kommune, har Utdanningsetaten kun i begrenset grad mulighet til å påvirke de endringene som skal gjøres i systemet. Bruk av koden ”ELEV” for å overføre informasjon om elever med frafallsrisiko mellom grunnskolene og de videregående skolene, er også unik for Oslokolene. Dette gjør at utvikling av funksjonalitet knyttet til systemet ikke kan forventes å bli prioritert.

Undersøkelsen har ikke avdekket forhold knyttet til mangelfull informasjonssikkerhet for systemet. Rutiner for autorisasjon av brukere, sikring av personopplysninger og sikkerhetskopiering er tilfredsstillende ivaretatt.

Ved oppgradering av versjoner av OTTO mangler det en formell godkjenning før det blir satt i produksjon. Øvrige forhold knyttet til oppgradering av systemet, som formell bestilling fra systemeier, behandling i endringsråd og testing før produksjonssetting er tilfredsstillende ivaretatt. Dette innebærer at den manglende formelle godkjenning før produksjonssetting ikke er vurdert som en vesentlig mangel.

5. Videregående skolers bruk av koden “ELEV” i OTTO

I brev fra Utdanningsetaten¹¹ fremkommer det at mottakerskolen har ansvaret for å følge opp elever med koden ”ELEV” umiddelbart etter at de starter på videregående skole. Arbeidet skal ledes etter prinsippet om tidlig inngripen og systematisk oppfølging.

Avgiverskolen er likevel ansvarlig for oppfølging av sine avgangselever fra forrige skoleår frem til 1. oktober, og beholder derfor informasjon om disse elevene i OTTO frem til denne datoen. Etter 1. oktober vil det være den videregående skolen som har ansvaret for oppfølging av elevene.

5.1 Fakta

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen ble det sendt ut en spørreundersøkelse til de videregående skolene. Formålet med undersøkelsen var i hovedsak å kartlegge bruken av OTTO i første klasse på videregående skole (VG1).

Spørreskjemaet ble sendt ut til alle 23 kommunale videregående skoler i Oslo. Skjemaet bestod av 7 spørsmål som omhandlet skolenes vurdering av registreringene under koden “ELEV” i OTTO, skolenes erfaringer knyttet til egen bruk av OTTO og vurdering av kommunikasjonen mellom ungdomsskolene og de videregående skolene, jf vedlegg 3.

Av 23 skoler var det totalt 20 som deltok i spørreundersøkelsen (87 %). Spørsmålene ble besvart av rektor eller en av rådgiverne ved de videregående skolene.

Vår gjennomgang av de videregående skolene omfatter kun spørreundersøkelsen. De videregående skolenes egen bruk av OTTO vil derfor kun være en egenevaluering, som vi ikke har gjort ytterligere undersøkelser for å

verifisere. Vi har ikke foretatt vurdering av dette materialet.

For spørsmål knyttet til ungdomsskolenes registreringer under koden ”ELEV” i OTTO, vil svarene fra de videregående skolene være med på å understøtte de undersøkelsene vi har gjennomført for skolene på ungdomstrinnet.

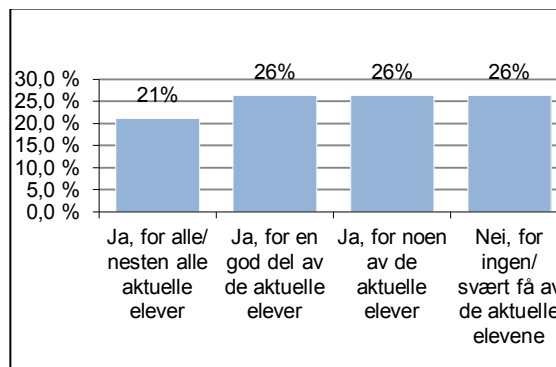
Som innledning i spørreskjemaet ble respondentene spurt om skolen benyttet informasjon registrert av ungdomsskolene under koden ”ELEV” i OTTO ved skolestart høsten 2011. 19 av 20 (95 %) respondenter svarte ja på spørsmålet.

Skolen som ikke hadde benyttet denne informasjon hadde nyansatt rådgiver høsten 2011, og rådgiveren hadde ikke blitt informert om bruk av “ELEV”- koden i OTTO i starten av skoleåret.

Skolens vurdering av omfang og kvalitet i registreringene ved ungdomsskolene

Det var stor variasjon i de videregående skolenes vurderinger av hvorvidt ungdomsskolene hadde registrert informasjon under koden ”ELEV” i OTTO i tråd med krav fra Utdanningsetaten, se Figur 6 .

Figur 6 Registrerte ungdomsskolene informasjon under koden “ELEV” i henhold til kravene?



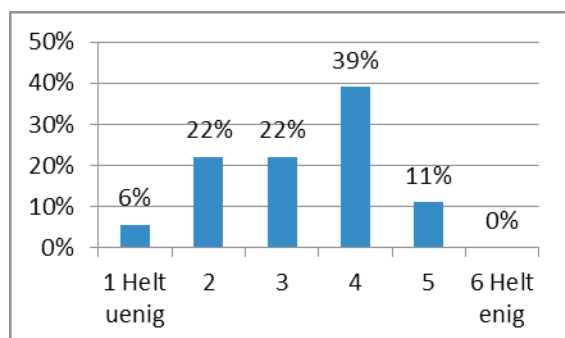
¹¹ Brev av 30.04.09: “Dokumentasjonsrutiner for saksbehandlere i OTTO”

Skolenes svar var todelt, der rundt halvparten oppga at det var registrert for ingen/svært få/noen av de aktuelle kandidatene, mens den andre halvparten oppga at det var registrert for alle/nesten alle/for en god del av de aktuelle kandidatene. Fire av de 19 skolene oppga at alle/nesten alle aktuelle elever var registrert i OTTO, mens fem skoler oppga at ingen/svært få var registrert.

Respondentene ble bedt om å vurdere ulike utsagn knyttet til registreringene under koden "ELEV" i OTTO. I vurderingen av utsagnene ble det benyttet en skala fra 1 til 6, der 1 betyr helt uenig og 6 betyr helt enig.

Figur 7 viser hvordan skolene vurderte utsagnet "Det var i stor grad registrert informasjon om iverksatte tiltak".

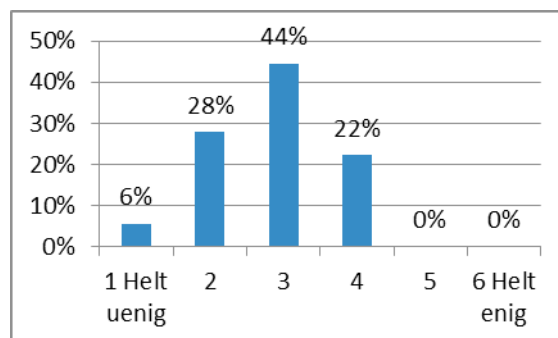
Figur 7 Vurdering av utsagnet: "Det var i stor grad registrert informasjon om iverksatte tiltak".



Halvparten av respondentene svarte 3 eller mindre på utsagnet om registrering av tiltak, det vil si at de var mer *uenige* enn enige i utsagnet. Den andre halvparten svarte 4 og 5, og var således mer *enige* enn uenige i utsagnet. Det var kun 11 % av respondentene som svarte 5. Gjennomsnittskåren var 3,3 av 6 mulige.

Figur 8 viser hvordan de videregående skolene vurderte utsagnet "Det var i stor grad registrert beskrivelser av fraværet".

Figur 8 Vurdering av utsagnet: "Det var i stor grad registrerte beskrivelser av fraværet"



Nærmere 80 prosent av respondentene svarte 3 eller mindre, det vil si at de var mer *uenige* enn enige i utsagnet om beskrivelse av fraværet. 22 prosent svarte 4 og ingen svarte 5 eller 6. Gjennomsnittskåren var 2,8 av 6 mulige.

Skolenes vurdering av bruk av registreringene i de videregående skolene

Respondentene ble bedt om å ta stilling til ulike utsagn om sin egen skoles bruk av informasjonen under koden "ELEV" i OTTO. Svarene er med andre ord skolenes egne vurderinger av hvordan de bruker denne informasjonen. Vi har ikke verifisert disse.

Tabell 3 viser de videregående skolenes vurderinger av ulike utsagn knyttet til deres egen bruk av informasjonen i registreringene.

Tabell 3 Vurdering av ulike utsagn knyttet til bruk av registreringene

Utsagn	Gjennomsnittskåre
Skolen har gode rutiner på bruk av informasjon fra koden "ELEV" i OTTO i oppfølgingsarbeidet	4,2
Alle aktuelle lærere fikk ved skolestart informasjon om hvilke av elevene deres som var registrert under koden "ELEV" i OTTO	4,9
Lærerne fulgte opp den enkelte elev som var registrert under "ELEV" i OTTO umiddelbart etter skolestart	4,4
De felles rutinene for bruk av OTTO for oppfølging av elever i risikosonen for frafall sikrer lik oppfølging av disse elevene i den videregående skolen	3,9

Et flertall av respondentene, (76,5 %), mener at skolen har gode rutiner på bruk av informasjon fra koden "ELEV" i OTTO i oppfølgingsarbeidet".

Et flertall av respondentene sa seg også enig i at de aktuelle lærerne fikk beskjed om hvilke av elevene deres som var registrert under koden "ELEV" i OTTO.

Mange sa seg også enig i utsagnet om at lærerne fulgte opp den enkelte elev som var registrert under "ELEV" i OTTO umiddelbart etter skolestart. Det var likevel 6 av de videregående skolene som svarte 2 eller 3 på dette spørsmålet. Alle disse skolene hadde også vurdert ungdomsskolenes registreringer av tiltak og fravær som mangelfulle.

De videregående skolenes vurderinger av om felles rutiner for bruk av OTTO sikrer lik oppfølging av disse elevene i den videregående skolen er sprikende. Rundt 60 % av respondentene mener at felles rutiner sikrer lik oppfølging av elever i risikozonen for frafall i den videregående skolen. Respondentenes vurderinger av dette utsagnet samvarierer med deres vurderinger av kvaliteten på registreringene. Det vil si at de respondentene som vurderer kvaliteten på registreringene som gode, også vurderer at felles rutiner sikrer lik registrering hos grunnskolene, vice versa.

Skolenes vurdering av nytten av registreringene

I spørreundersøkelsen ble de videregående skolene spurt om ulike utsagn knyttet til opplevd nytte av de registreringene som grunnskolene har gjort i OTTO.

I tabell 4 fremkommer respondentenes svar på disse spørsmålene.

Tabell 4 Vurdering av ulike utsagn knyttet til nytten av registreringene

Utsagn	Gjennomsnittskåre
Informasjonen bidro til at oppfølgingen av elever i risikozonen for frafall kom i gang allerede ved skolestart	4,4
Informasjonen om iverksatte tiltak og/eller beskrivelser av fraværet bidro til å målrette tiltakene for den enkelte elev	3,8
Informasjonen registrert under koden "ELEV" i OTTO er svært nyttig for oss	4,3
De felles rutineene for bruk av OTTO for oppfølging av elever i risikozonen for frafall sikrer lik registrering hos grunnskolene av informasjon under koden elev.	3,8

Et flertall av respondentene (70,6 %) vurderte at informasjonen bidro til at oppfølgingen av elever i risikozonen for frafall kom i gang allerede ved skolestart. Gjennomsnittskåren for dette utsagnet var 4,4 av 6 mulige.

Vurderingen av om informasjon om iverksatte tiltak og/eller beskrivelser av fraværet bidro til å målrette tiltakene for den enkelte elev, korrelerer i stor grad med de videregående skolenes vurdering av kvaliteten på registreringene. De skolene som vurderte kvaliteten på registreringene som lav, vurderte også at informasjonen er mindre egnet til å målrette tiltak mot frafall.

Et flertall av respondentene (76,4 %) vurderte at informasjonen registrert under koden "ELEV" i OTTO er svært nyttig for dem. Gjennomsnittskåren på dette utsagnet var 4,3 av 6 mulige.

Skolenes vurdering av om brukerne har tilstrekkelig kompetanse i bruk av OTTO

På spørsmålet om brukerne har tilstrekkelig kompetanse i bruken av OTTO, mener drøyt halvparten at de i stor eller svært stor grad har god nok kompetanse. Nesten halvparten mener at brukerne kun i noen/liten/svært liten grad har tilstrekkelig kompetanse i bruken av OTTO.

Fritekstkommentarer med forslag til forbedring av informasjonsutvekslingen i OTTO

11 av de 19 respondentene hadde skrevet kommentarer i fritekstfeltet med forslag til forbedring av informasjonsutvekslingen i OTTO mellom ungdomsskolene og de videregående skolene. Samtlige kommentarer er gjengitt i vedlegg 3.

Seks av respondentene hadde kommentarer om at detaljeringen av informasjonen som gis om elevene må forbedres. Tre av disse kommentarene var knyttet til registrering av fravær.

To av respondentene oppgir at informasjonen som registreres i OTTO for mange elever kun omfatter at disse har deltatt i "Ny Giv" og hvilket fag dette gjelder.

En av respondentene nevner eksplisitt at det er ønskelig at kriteriene for bruk av "ELEV"-koden må gjøres tydeligere.

Generelle fritekstkommentarer til alle spørsmål eller andre forhold knyttet til kode "ELEV" i OTTO

10 av de 19 respondentene hadde skrevet kommentarer i det generelle fritekstfeltet. Samtlige kommentarer er gjengitt i vedlegg 3. Tre av skolene oppgir at de hadde få eller ingen elever registrert med koden "ELEV" i skoleåret 2011/2012.

To av kommentarene er knyttet opp mot at bruken varierer mye mellom de ulike skolene, både i grunnskolen og i den videregående skolen. En av disse påpeker at disse variasjonene kan medføre forskjellsbehandling av elevene.

6. Konklusjoner og anbefalinger

6.1 Konklusjoner

Utdanningsetatens bruk av koden ”ELEV” i systemet OTTO synes å være en hensiktsmessig måte å overføre informasjon mellom skoler på ungdomstrinnet og videregående skoler for elever som er i faresonen for frafall i videregående opplæring.

Kvalitet i registreringer og etablerte kontroller

Kvalitet på registreringene knyttet til koden ”ELEV” i OTTO er mangelfull, slik at nødvendig informasjon om elever i faresonen for frafall for mange elever ikke kommer frem til mottakerskolene. For et stort antall av elever i faresonen for frafall i den videregående skolen mangler bruk av koden ”ELEV” i OTTO. For en stor andel av de elevene koden ”ELEV” er benyttet er informasjon om årsaker til fravær, iverksatte tiltak og annen informasjon mangelfull. Manglende og mangelfull registrering av opplysninger i OTTO vanskeliggjør iverksettelse av tiltak ved skolestart i de videregående skolene. Den manglende og mangelfulle kvaliteten av registreringene og de variasjonene som er mellom de ulike skolene innebærer i tillegg en risiko for forskjellsbehandling av elever med likt behov for oppfølging i den videregående skolen.

Etterkontroll ved skolene og oppfølging sentralt i Utdanningsetaten i forhold til det som er registrert i OTTO er mangelfull.

Brukergrensesnittet for systemet oppleves av brukerne som ”tungt”. Samtidig var vårt inntrykk at brukerne i varierende grad hadde nødvendige datakunnskaper for å kunne betjene systemet på en optimal måte. For to av de fem besøkte skolene hadde disse to årsakene hatt direkte innvirkning på at det ikke hadde blitt registrert informasjon i OTTO som forutsatt ved skoleårets avslutning i 2011. Det er utarbeidet brukermanual og det eksisterer opplæringstilbud

for personalet som skal benytte systemet. Tilbakemeldingen fra brukerne vi intervjuet var også positiv i forhold til om de opplevde å få hjelp og støtte fra personer sentralt i Utdanningsetaten. Det kan derfor være grunn til å tro at mangelfull kunnskap om bruken av systemet til en viss grad kommer av at skolene ikke prioriterer opplæring på dette området høyt nok.

System og IT-sikkerhet

Undersøkelsen har ikke avdekket forhold knyttet til mangelfull informasjonssikkerhet for systemet. Rutiner for autorisasjon av brukere, sikring av personopplysninger og sikkerhetskopiering er tilfredsstillende ivaretatt.

Brukergrensesnittet i systemet ikke er optimalt. Registreringen av viktig informasjon om iverksatte tiltak og årsaker til at elevene er i faresonen for frafall i videregående skole gjøres i et fritekstfelt. Det er fra Utdanningsetaten ikke gitt utfyllende krav til skolene om hvilken informasjon som skal registreres og i hvilken form dette skal gjøres. Siden registreringen foretas i et tekstfelt vil det ikke være mulig å bruke systemkontroller for å sikre at nødvendig informasjon registreres eller legge inn automatiserte kontroller for å fange opp uriktige opplysninger. Det at det benyttes et fritekstfelt for registrering av viktig informasjon antas å være med på å redusere kvaliteten i registreringen.

Videregående skolars bruk av koden “ELEV” i OTTO

De videregående skolene gir i stor grad uttrykk for at kvaliteten på det som registreres i grunnskolene i OTTO ikke er av tilfredsstillende kvalitet. Manglende går både på at det mangler registrering av elever og at bruken av fritekstfeltet ikke gir god nok informasjon om iverksatte tiltak og beskrivelse av elevers fravær. De videregående skolenes vurdering av

manglende og mangelfull registrering samsvarer med de funn vi har fra vår undersøkelsen av registreringer i OTTO.

De videregående skolene gir uttrykk for at OTTO gir god nytte i oppfølgingen av elever i faresonen for frafall. Med tanke på de manglene som foreligger i registrering av opplysninger i systemet er det likevel et stort potensiale for forbedringer som vil kunne gi god effekt på arbeidet med å redusere frafall av elever i videregående skole.

Litt under halvparten av de videregående skolene gir uttrykk for at kompetansen i bruk av systemet ikke er tilfredsstillende.

6.2 Anbefalinger til Utdanningsetaten

Kvalitet i registreringer og etablerte kontroller

Siden det er store kvalitetsmessige mangler bør det iverksettes tiltak på området:

- Det bør vurderes å etablere rutine for etterkontroll av det som registreres i OTTO lokalt på skolene.
- Det bør fastsettes felles grenser for når skolene skal foreta vurdering av om en elev er i faresonen for frafall på grunn av høyt fravær.
- For å minimere ulempen ved bruk av fritekstfelt for overføring av viktig informasjon til de videregående skolene bør det sentralt fastsettes definerte krav til form og innhold på det som skal registreres.
- Kvaliteten i bruk av fritekstfeltet bør være gjenstand for en systematisk kvalitetskontroll sentralt for å kunne gi konstruktive tilbakemelding til skolene med tanke på å heve kvaliteten.
- For å sikre nødvendig prioritet i arbeidet med registrering i OTTO bør det vurderes om dette temaet bør inngå i styringsdialogen med skolene.
- Det bør vurderes tiltak for å sikre at brukernes kompetanse i bruk av systemet OTTO er tilstrekkelig.

System og IT-sikkerhet

Ingen anbefalinger.

Referanser

Overordnede dokumenter:

Byrådets forslag til budsjett (SAK 1) 2012

Tildelingsbrev for Utdanningsetaten 2010

Tildelingsbrev for Utdanningsetaten 2011

Rammebrev til skolene 2010

Rammebrev til skolene 2011

Reglement for informasjons- og kommunikasjonsteknologi og informasjonssikkerhet i Oslo kommune

Retningslinjer i Oslo kommune knyttet til personopplysninger

Rundskriv/brev fra UDE knyttet til OTTO

Osloskolen satser på ungdomstrinnet med 6 vedlegg

Intensivert opplæring på 10.trinn våren 2011, og informasjonsflyt ved overgang til Vg1 (05.04.2011)

Forsterket, intensivert innsats 10.trinn våre 2011: Innkalling til samling for skolene (12.05.2011)

Dokumenter knyttet til forvaltning av saksbehandler- og fagsystemet OTTO

Dokumentasjonsrutiner for saksbehandling i OTTO

Registrering av OT-statuskode ELEV. Presentasjon brukt på samling 30.05.2011

Behandling av personopplysninger i forbindelse med elevforvaltning i OTTO

Risikovurdering OTTO

Årlig rapportering fra systemeier for OTTO

Retningslinjer i UDE knyttet til informasjonssikkerhet

Tabelloversikt

Tabell 1 Oversikt over registrering i OTTO fordelt på skoler	26
Tabell 2 Besøkte skoler - registrering i OTTO og kvalitet i bruk av fritekstfelt.....	27
Tabell 3 Vurdering av ulike utsagn knyttet til bruk av registreringene.....	35
Tabell 4 Vurdering av ulike utsagn knyttet til nytten av registreringene	36

Figuroversikt

Figur 1 Andel elever med karakteren 1 eller IV registrert i OTTO N=461.	24
Figur 2 Andel elever med karakter 2 i norsk og/eller matematikk registrert i OTTO N=896.....	25
Figur 3 Andel elever med høyt fravær registrert i OTTO N=717.....	25
Figur 4 Andel elever som i henhold til kriteriene er registrert i OTTO N=1499.....	26
Figur 5 Kvalitet i bruk av tekstfeltet N=44.....	27
Figur 6 Registrerte ungdomsskolene informasjon under koden "ELEV" i henhold til kravene?.....	34
Figur 7 Vurdering av utsagnet: "Det var i stor grad registrert informasjon om iverksatte tiltak"	35
Figur 8 Vurdering av utsagnet: "Det var i stor grad registrerte beskrivelser av fraværet"	35

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Hovedproblemstillingen i denne forvaltningsrevisjonen er som følger;

”Registrerer skolene opplysninger om elever i risikozonen for frafall i OTTO i henhold til de kravene som foreligger?”

I rutinebeskrivelsen fra Utdanningsetaten 30.04.2009 ”Dokumentasjonsrutiner for saksbehandlere i OTTO” står det blant annet: “Med tanke på å styrke det forebyggende arbeidet rundt elever i faresonen er det viktig at mottakerskolen får informasjon om elevene. Til dette bes skolene benytte koden “ELEV” og dokumentere fravær, iverksatte tiltak og annen relevant informasjon i OTTO.”

Videre er det definert at avgiverskoler skal sørge for følgende (våren 2009):

- Elever med høyt fravær og/eller karakteren 1 eller lavere i ett eller flere fag følges tett opp og registreres i OTTO
- Samtykkeerklæring innhentes og registreres i OTTO. Utdanningsetaten har foretatt en juridisk vurdering og kommet til at samtykkeerklæring ikke er nødvendig for å kunne registrere opplysninger under koden ”ELEV”, selv om dette bør gjøres om mulig.
- For elever med koden “ELEV” skal det i OTTO og i elevmappen dokumenteres iverksatte tiltak, beskrivelse av fravær og annen relevant informasjon
- Saksbehandlers personlige meninger må ikke forekomme
- Registreringer i OTTO arkiveres ved utskrift til Elevmappen

I rutinebeskrivelsen fra 2009 er det ikke eksplisitt angitt at skolene kan utøve skjønn i forhold til om elever med høyt fravær eller karakter 1 eller lavere skal registreres i OTTO. Ut fra at hensikten med registreringen er å fange opp elever i risikozonen for frafall er det likevel grunn til å anta at Utdanningsetaten har ment å åpne opp for at skolene kan vurdere om registrering med koden ”ELEV” er nødvendig for den enkelte elev. Ut fra våre besøk ved fem ungdomskoler oppfatter vi også at skolene har forstått at det kan foretas slik vurdering knyttet til registrering.

Det er fra Utdanningsetaten ikke fastsatt grense for hva som regnes som høyt fravær. I vår gjennomgang har vi derfor selv satt en grense på 12 dager pr semester for høyt fravær som vi har målt mot i våre analyser.

Krav om registrering av elever i OTTO med koden ”ELEV” ble innskjerpet i brev fra Utdanningsetaten til skolene våren 2011¹². For alle skoler med ungdomstrinn var kravet:

- “Alle elever med karakter under 3 i norsk og matematikk ved halvårsvurderingen i desember 2010 skal få tilbud om et opplegg for forsterket og intensivert opplæring. Annen dokumentasjon skolen besitter kan også tillegges vekt i utvelgelsen. Skolene må utvise skjønn”.
- Videre er det i vedlegg til brevet fra Utdanningsetaten definert at “skoleelevene som våren 2011 mottar intensivert opplæring på 10. trinn regnes som elever ”i faresonen for ikke å fullføre videregående opplæring”. Alle skoler skal registrere elever de arbeider frafallsforebyggende med OT -statuskode ”ELEV”, samt registrere aktiviteter og annen informasjon på fanen fritekst. OTTO skal dermed i økt grad også sikre informasjonsoverføring for disse elevene”. I

¹² Brev fra Utdanningsetaten 11.1.2011. ”Innsats for økt motivasjon og bedre læringsresultater 2011 – 10- trinn 2011”.

vår gjennomgang har vi ikke hatt tilgang til om hvem som faktisk har deltatt i styrket opplæring i norsk/matematikk og har derfor foretatt kontroll i forhold til de som oppfylte kriteriet om tilbud om forsterket opplæring i norsk/matematikk. Andel registrert i OTTO vil derfor i vår undersøkelse fremkomme som noe lavere enn det som faktisk er tilfelle for dette kriteriet. Under fanen fritekst skal følgende lagres; “Informasjon om hvilket tilbud eleven har mottatt (i dette tilfellet tilrettelagt og intensivert opplæring i norsk eller matematikk), og hvilke utfordringer eleven har arbeidet spesielt med. Der skolen har erfaringer med godt egnende metodiske tilnærminger for eleven skal også dette noteres”.

Utdanningsetaten har lagt opp til at skolene kan utøve skjønn i forhold til om elever innenfor de fastsatte kriteriene skal registreres med koden ”ELEV” i OTTO. For kravet om registrering knyttet til høyt fravær er det i tillegg ikke fastsatt grenser for hva dette innebærer og de enkelte skolene har derfor hatt ulik vurdering av dette. For å kunne gjøre kvantitative analyser av om elever har blitt registrert i tråd med forutsetningene har vi derfor vært nødt til å operasjonalisere de fastsatte kravene knyttet til registrering i OTTO. Vi kan derfor ikke gi et nøyaktig svar på om elever er registrert i tråd med de kravene som er fastsatt av Utdanningsetaten. I tillegg vil eventuelle vurderinger skolene har foretatt av at en elev ikke er i risikozonen for frafall, selv om de er innenfor de fastsatte kriteriene for registrering, ikke bli fanget opp av våre kriterier.

For problemstillingen ovenfor legges følgende revisjonskriterier til grunn i de kvantitative testene :

- Følgende elever skal registreres under koden “ELEV” i OTTO:
 - o Elever med karakteren 1 eller ikke vurdert (IV) i minst ett fag
 - o Elever med karakteren under 3 i norsk hovedmål skriftlig og matematikk til 1. termin
 - o Elever med høyt fravær (12 dager eller mer pr semester)
- Iverksatte tiltak og annen relevant informasjon skal dokumenteres i fritekstfeltet under koden “ELEV” i OTTO.

Angående underproblemstillingen **”Hva er årsaker til at skoler eventuelt ikke har registrert elever i risikozonen for frafall i OTTO?”**, vil revisjonskriteriene for de øvrige problemstillingene legges til grunn.

For underproblemstillingen **”Er det etablert prosedyrer for kvalitetssikring av registreringer/ system for oppfølging av manglende registreringer”**, er det påpekt i Oslo kommunes ”Reglement for informasjons- og kommunikasjonsteknologi og informasjonssikkerhet” byråds sak 1099.1/10, at systemeier skal definere oppsett for bruk og tilgangskontroll, utarbeide dokumentasjon mv. Videre forventer Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning at etaten har integrert risikostyring og intern kontroll i sin virksomhetsstyring og at virksomheten har innført rutiner/prosesser utviklet for bruk i virksomheten.¹³ Byrådsavdelingen legger til grunn at etaten har en effektiv intern kontroll for sine tjenester/aktiviteter. Byrådsavdelingen viser også til rammeverk for intern kontroll, jf byråds sak 1057/08. Videre står det i rutinebeskrivelsen av 30.04.2009 at “Utdanningsetaten vil følge opp skolene gjennom styringsdialogen mellom områdedirektør og rektor.”

For denne underproblemstillingen er følgende revisjonskriterier lagt til grunn;

¹³ Tildelingsbrev Utdanningsetaten 2011

-
- Oppfølging av kvaliteten på registreringer i OTTO gjøres i styringsdialogen mellom områdedirektør og rektor

Angående underproblemstillingen ”**Vurdering av om IT-risikoene forbundet med OTTO er tilstrekkelig håndtert**”: Informasjonssikkerheten i og rundt OTTO, herunder integritet, tilgjengelighet og konfidensialitet, er viktig for kvaliteten i elevoppfølgingen, og skal blant annet sikre at opplysningene i systemet er fullstendige, nøyaktige og gyldige. Revisjonskriteriene blir hentet fra Oslo kommunes ”Reglement for informasjons- og kommunikasjonsteknologi”, Personopplysningsloven og Cobit, ved å velge ut krav/kontrollmål som er relevante for undersøkelsen.

For denne underproblemstillingen er følgende lagt til grunn for utarbeidelse av revisjonskriterier:

- Forvaltning og drift av informasjonssystemet OTTO gjøres i tråd med krav i ”Reglement for informasjons- og kommunikasjonsteknologi” og Cobit
- Informasjonssikkerheten i OTTO ivaretar krav til integritet, tilgjengelighet og konfidensialitet i tråd med krav satt i Personopplysningsloven, Cobit og Oslo kommunes ”Reglement for informasjons- og kommunikasjonsteknologi”

Gjennomgangen av IT-risikoene er avgrenset til kun å omfatte utvalgte områder, slik at følgende revisjonskriterier er benyttet:

- Sikring av sensitiv informasjon er foretatt i tilstrekkelig grad, slik at kun personer med nødvendig autorisasjon og behov har tilgang til disse
- Det er etablert rutiner for sikkerhetskopiering og tilbakelegging av data for systemet og disse rutinene er testet og fungerer
- Systemets funksjonalitet er med på å sikre korrekt registrering av informasjon
- Det eksisterer brukerdokumentasjon og blir gitt nødvendig opplæring for brukerne av systemet
- Oppgradering av systemet gjøres på en betryggende måte og blir initiert av systemeier

Til underproblemstillingen ”**Benyttes OTTO som forutsatt av mottakerskolene i VG1, hvis ikke hva er årsakene til det?**”, har vi sett nærmere på kravene i Utdanningsetatenes brev av 05.04.2011, om intensivert opplæring på 10. trinn og informasjonsflyt ved overgang til VG1. Brevet beskriver hvordan OTTO skal brukes for å sikre god informasjon om elevene som har deltatt i forsterket, intensivert opplæring 10. trinn. Mottaksskolene skal:

- Hente ut og formidle informasjonen i ”OTTO” ved skolestart
- Lærere og kontaktlærere tar med informasjonen til første oppstartsamtale med elevene høsten 2011.
- Holde ”OTTO” oppdatert på elevenes utvikling og sikre at tilsvarende informasjon videreføres til neste skole.

Vi har ikke vurdert denne underproblemstillingen opp mot revisjonskriterier, men kun beskrevet hva skolene selv oppgir at de gjør.

Vedlegg 2 Metode

Dette vedlegget gis som utfyllende tillegg til kapittel 1.3. Undersøkelsesopplegg. I det følgende gjør vi nærmere rede for datainnsamlingen i forbindelse med undersøkelsen og vår vurdering av dataenes pålitelighet og gyldighet.

De sentrale elementene i prosjektets metode er standard for forvaltningsrevisjon: Med utgangspunkt i tema og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utleder vi relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegger og beskriver vi undersøkt virksomhets praksis på aktuelle områder. Beskrivelsen av praksis blir så analysert og drøftet med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette leder fram til konklusjoner og anbefalinger.

Prosjektgjennomføring

Undersøkelsen ble startet ved Kommunerevisjonens utsendelse av oppstartsbrev den 21.03.2012 til Utdanningsetaten og byråden for kunnskap og utdanning. Oppstartsmøte ble avholdt 26.04.2012. I møtet ble prosjektets innretning, problemstillinger, metode og fremdriftsplan presentert.

Den samlede faktaframstillingen i rapporten er verifisert av Utdanningsetaten 18.09.2012

Rapporten ble presentert Utdanningsetaten og byråden for kunnskap og utdanning i møte 13.09.12 før den ble sendt til uttalelse.

Datainnsamling

Datainnsamlingen foregikk i perioden mai til juni 2012. Undersøkelsen er basert på en kombinasjon av innhentet data fra de to IT-systemene OTTO og SATS, dokumentanalyse, spørreundersøkelse og intervjuer med sentrale personer i Utdanningsetaten i tillegg til rådgivere på enkelte skoler.

Innhentet og gjennomgått data fra OTTO og SATS

Data fra systemene SATS og OTTO for elever på 10. trinn i skoleåret 2011-2012 ble innhentet fra Utdanningsetaten. Denne informasjonen ble mottatt 21.05.2012. Fra OTTO innhentet vi informasjon om elever registrert med kode "ELEV" i OTTO våren 2011. Vi innhentet personnummer, skole, klasse, fritekstfelt og personalia. Fra systemet SATS innhentet vi registrerte data på alle avgangselever 10. trinn våren 2011. Dette var informasjon om personnummer, skole, klasse, karakterer og fravær. Dataene fra de to systemene ble sammenstilt for å se om kravene til registreringer ble overholdt.

Mottatt og gjennomgått dokumentasjon

Dokumentasjonsbehovet ble oversendt til Utdanningsetaten april 2012. Det ble bedt om rutiner, retningslinjer og eventuelle evalueringer av skolenes bruk av OTTO. Utdanningsetaten oversendte dokumentasjonen 14.05.2012. Mottatt og gjennomgått dokumentasjon har bl.a. vært rutiner for bruk av OTTO og Utdanningsetatens presentasjon til skolene om bruk av OTTO.

Intervjuer

Det ble gjennomført intervjuer med sentrale personer i Utdanningsetaten, herunder direktør for elevforvaltning og planlegging, samt ansatte i IT-avdelingen. Det ble benyttet semistrukturerte intervjuguider, med hovedspørsmål knyttet til skolenes bruk av OTTO. Der vi fant det nyttig stilte vi oppfølgingsspørsmål. Intervjuguiden ble oversendt Utdanningsetaten før møtet.

Fem skoler ble valgt ut for gjennomføring av intervju med rådgivere som har ansvaret for

registrering av elever i OTTO og oppfølgingen av disse. Under intervjuene ble resultatene fra vår registeranalyse av skolene gjennomgått og kommentert av rådgiverne.

Spørreundersøkelse

Vi benyttet en spørreundersøkelse for å få de videregående skolenes synspunkter knyttet til registreringen i OTTO av elever som begynte på videregående skole høsten 2011, samt til skolens bruk av denne informasjonen. Spørsmålene ble i forkant av utsendelse gjennomgått av Kommunerevisjonen og Utdanningsetaten. Undersøkelsen ble gjennomført elektronisk med bruk av Questback. Spørreundersøkelse ble sendt ut til 23 videregående skoler med en ukes svarfrist. Det ble sendt ut en påminnelse en uke etter førsteutsending. 20 skoler avga sine svar. Svarene ble brukt til å underbygge andre data som vi har innhentet gjennom intervjuer og analyse av data fra systemene. Videre var denne undersøkelsen den eneste måten vi innhentet informasjon fra de videregående skolene.

Faktaverifikasjon

Faktabeskrivelse ble oversendt Utdanningsetaten til gjennomlesing. Faktabeskrivelsen baserte seg på gjennomgåtte dokumenter, de verifiserte intervjuene og opplysninger vi fikk oversendt på oppfølgingsspørsmål, samt resultatene fra spørreundersøkelsen.

Dataenes gyldighet og pålitelighet

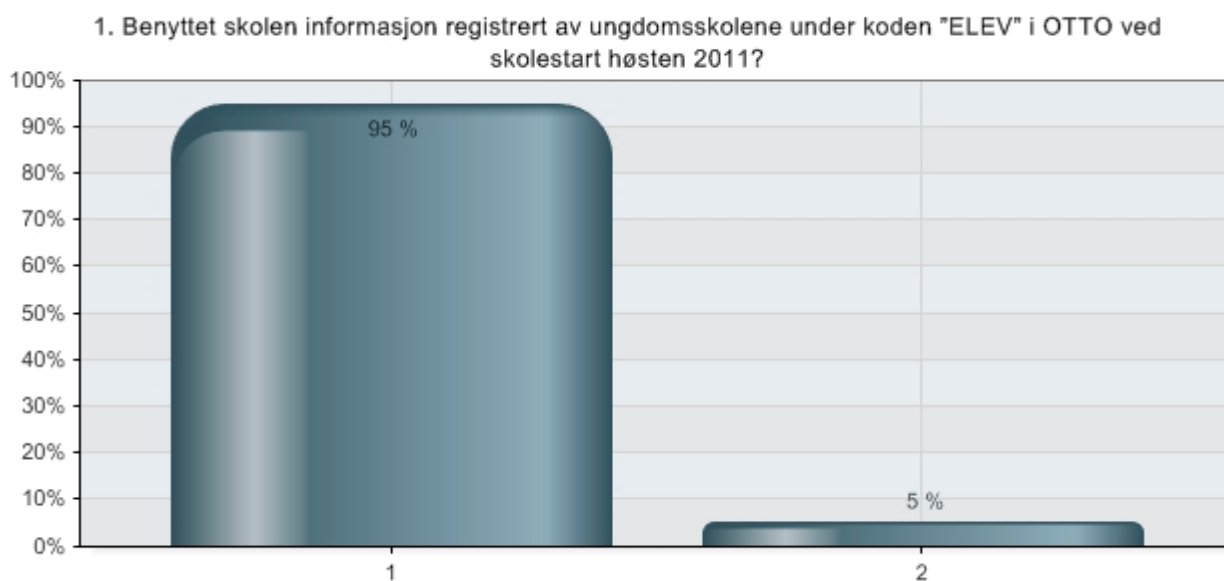
Dataene i denne rapporten bygger på dokumenterte rutiner og praksis, intervjudata, data fra systemene og spørreundersøkelsen. Både intervjureferater og framstillingen av fakta basert på intervjuene og tilgjengelig dokumentasjon ble verifisert. Rapporten har vært underlagt intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen. Samlet sett mener vi at rapportens faktabeskrivelse har en pålitelighet og gyldighet på de områdene vi har undersøkt, noe som gjør den egnet til å besvare undersøkelsens problemstillinger.

Vedlegg 3 Resultater fra spørreundersøkelsen rette mot de videregående skolene

SPØRREUNDERSØKELSE OM REGISTRERING OG BRUK AV INFORMASJON FRA KODEN "ELEV" I OTTO

Publisert fra 08.06.2012 til 16.07.2012
20 respondenter (20 unike)

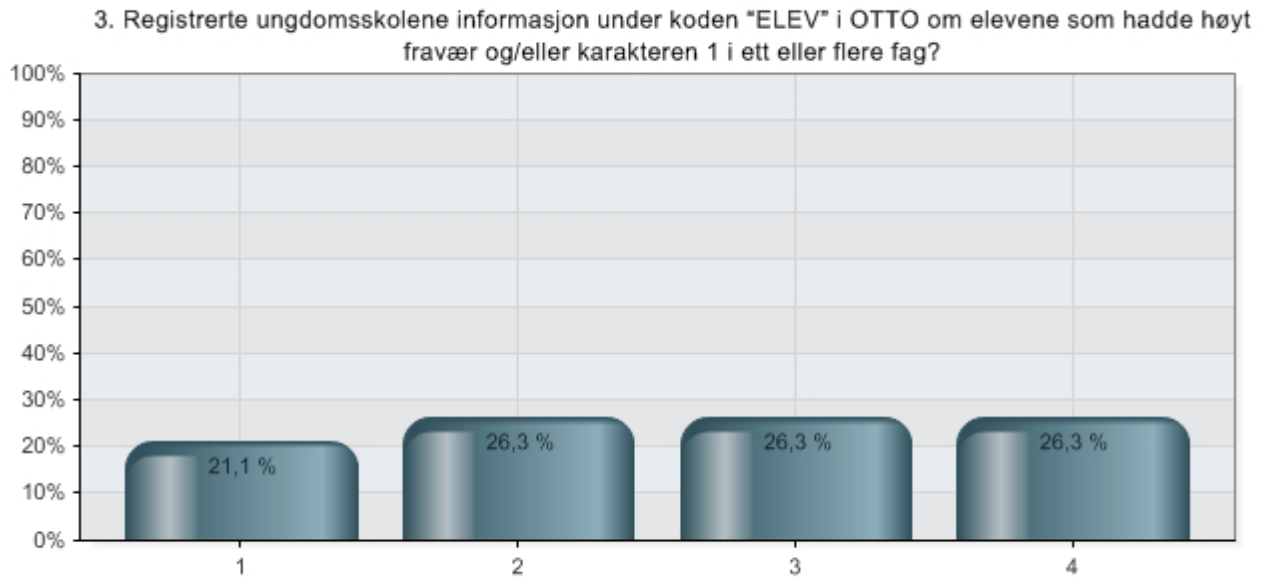
1. Benyttet skolen informasjon registrert av ungdomsskolene under koden "ELEV" i OTTO ved skolestart høsten 2011? N=20



2. Hvis nei, ber vi dere redegjøre for årsaken til dette i tekstfeltet under. N=1

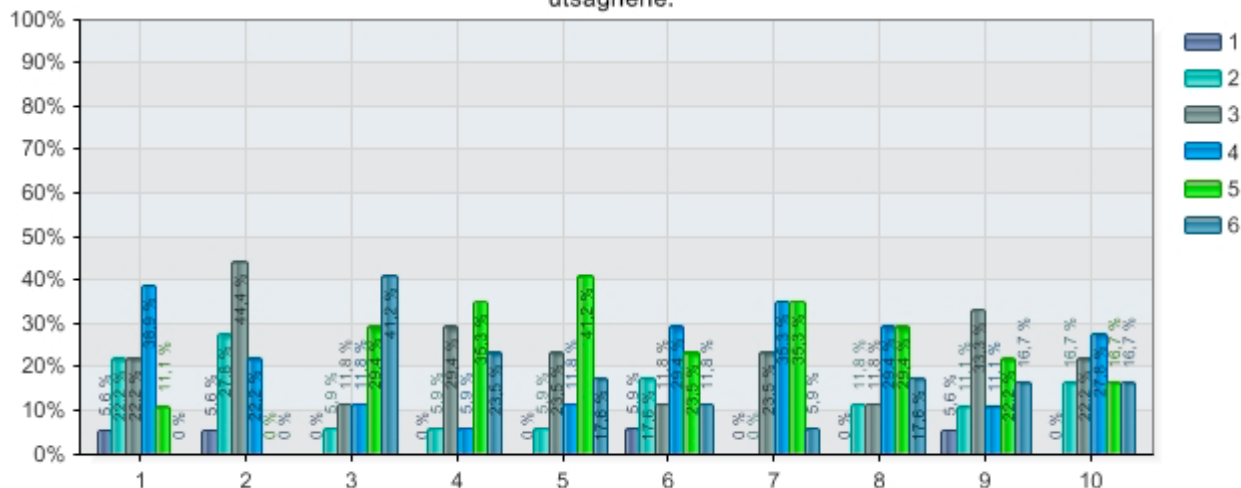
Jeg ble ansatt i rådgiverstillingen høsten 2011 og ble ikke informert om oppfølgingsrutinene når det gjelder koden «elev» i OTTO. Imidlertid ble jeg underrettet om å følge opp elever med status «OTUK» og «NY GIV». Dette ble gjennomført. I ettertid ser jeg at mange elever med status «elev» har fått oppfølging og veiledning som følge av vårt eget kartleggingsarbeid.

3. Registrerte ungdomsskolene informasjon under koden "ELEV" i OTTO om elevene som hadde høyt fravær og/eller karakteren 1 i ett eller flere fag? N=19



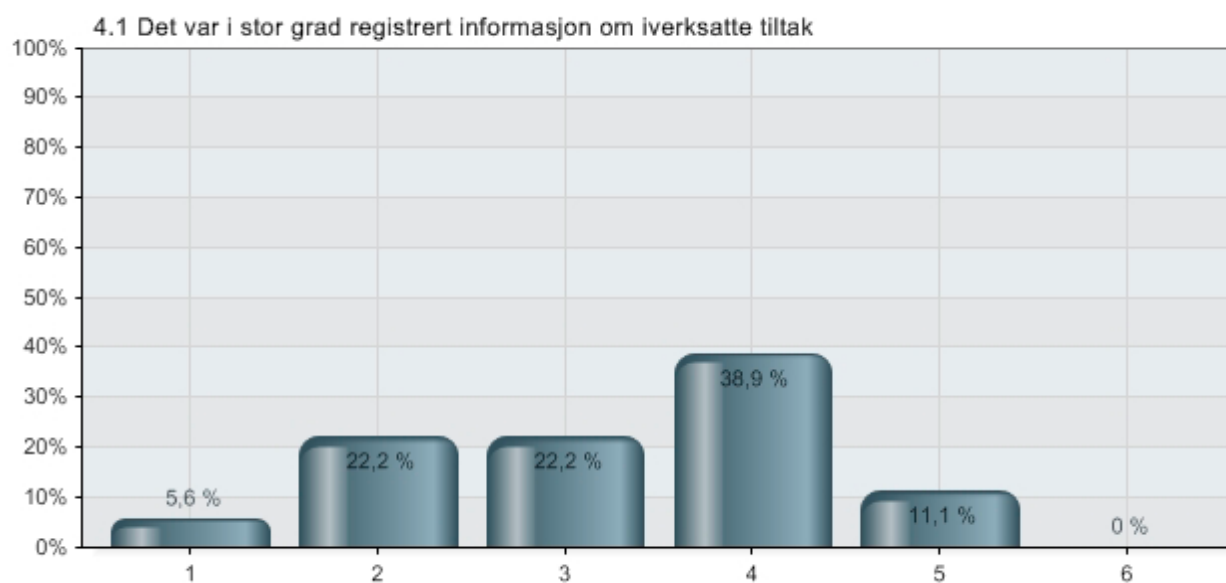
4. Utsagnene under gjelder registreringer ungdomsskolene har gjort under koden «ELEV» i OTTO. På en skala fra 1 til 6, der 1 betyr helt uenig og 6 betyr helt enig, hvor enig er du i utsagnene:

4. Utsagnene under gjelder registreringer ungdomsskolene har gjort under koden «ELEV» i OTTO. På en skala fra 1 til 6, der 1 betyr helt uenig og 6 betyr helt enig, hvor enig er du i utsagnene:



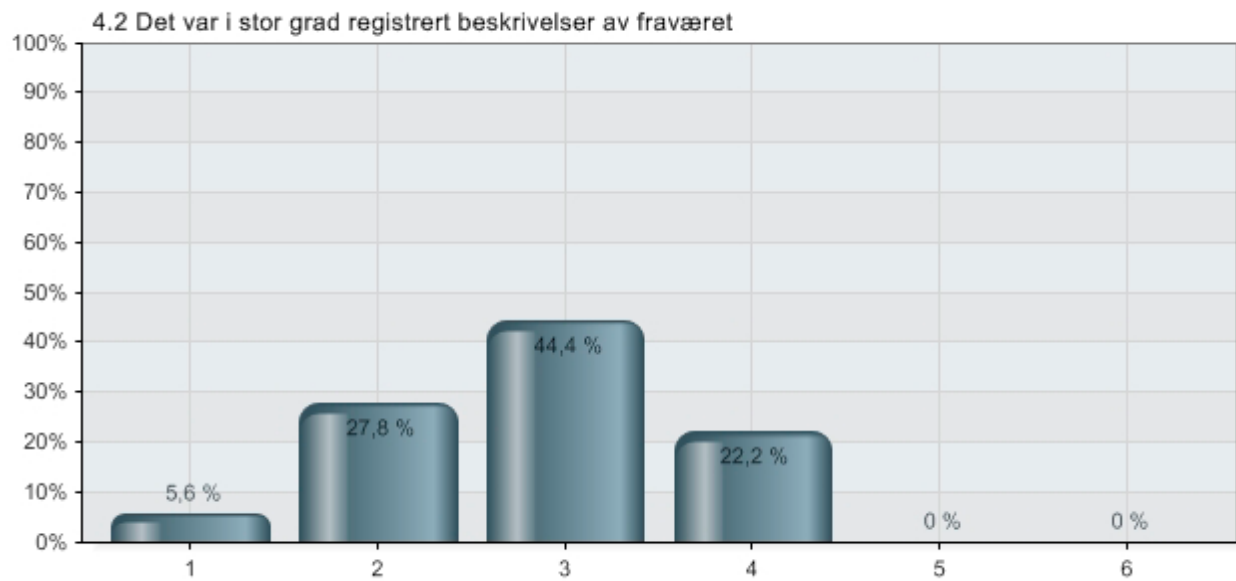
Alternativer	N
1 Det var i stor grad registrert informasjon om iverksatte tiltak	18
2 Det var i stor grad registrert beskrivelser av fraværet	18
3 Alle aktuelle lærere fikk ved skolestart informasjon om hvilke av elevene deres som var registrert under koden "ELEV" i OTTO	17
4 Lærerne fulgte opp den enkelte elev som var registrert under "ELEV" i OTTO umiddelbart etter skolestart	17
5 Informasjonen bidro til at oppfølgingen av elever i risikozonen for frafall kom i gang allerede ved skolestart	17
6 Informasjonen om iverksatte tiltak og/eller beskrivelser av fraværet bidro til målrette tiltak for den enkelte elev	17
7 Skolen har gode rutiner på bruk av informasjon fra koden "ELEV" i OTTO i oppfølgingsarbeidet	17
8 Informasjonen registrert under koden "ELEV" i OTTO er svært nyttig for oss	17
9 De felles rutinene for bruk av OTTO for oppfølging av elever i risikozonen for frafall sikrer lik registrering hos grunnskolene av informasjon under koden "ELEV"	18
10 De felles rutinene for bruk av OTTO for oppfølging av elever i risikozonen for frafall sikrer lik oppfølging av disse elevene i den videregående skolen	18

4.1 Utsagnene under gjelder registreringer ungdomsskolene har gjort under koden «ELEV» i OTTO. På en skala fra 1 til 6, der 1 betyr helt uenig og 6 betyr helt enig, hvor enig er du i utsagnene: - Det var i stor grad registrert informasjon om iverksatte tiltak



Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	5,6 %	1
2 2	22,2 %	4
3 3	22,2 %	4
4 4	38,9 %	7
5 5	11,1 %	2
6 6	0,0 %	0
Total		18

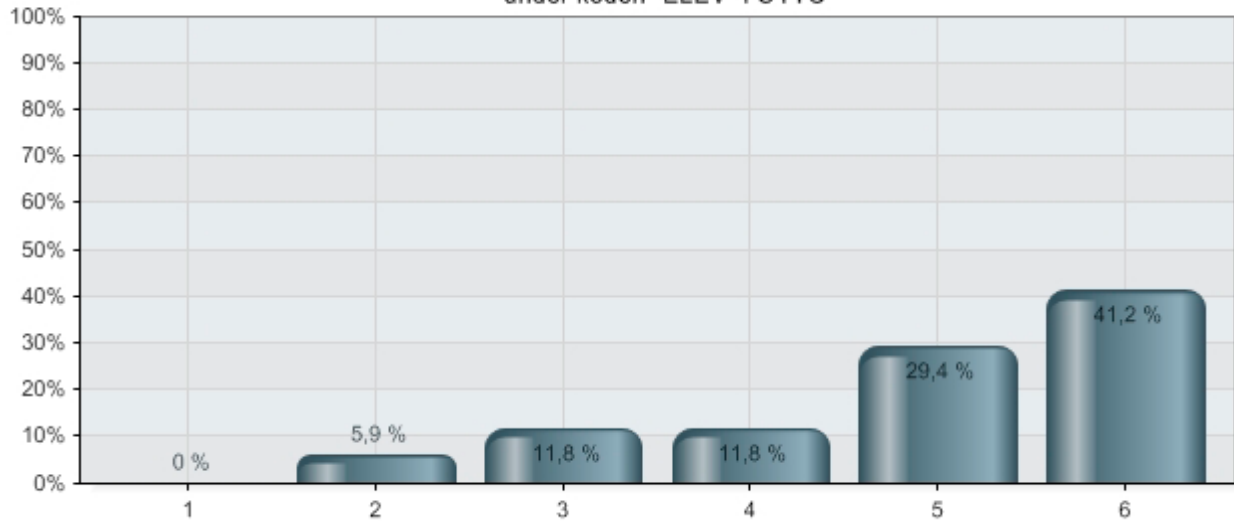
4.2 Utsagnene under gjelder registreringer ungdomsskolene har gjort under koden «ELEV» i OTTO. På en skala fra 1 til 6, der 1 betyr helt uenig og 6 betyr helt enig, hvor enig er du i utsagnene: - Det var i stor grad registrert beskrivelser av fraværet



Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	5,6 %	1
2 2	27,8 %	5
3 3	44,4 %	8
4 4	22,2 %	4
5 5	0,0 %	0
6 6	0,0 %	0
Total		18

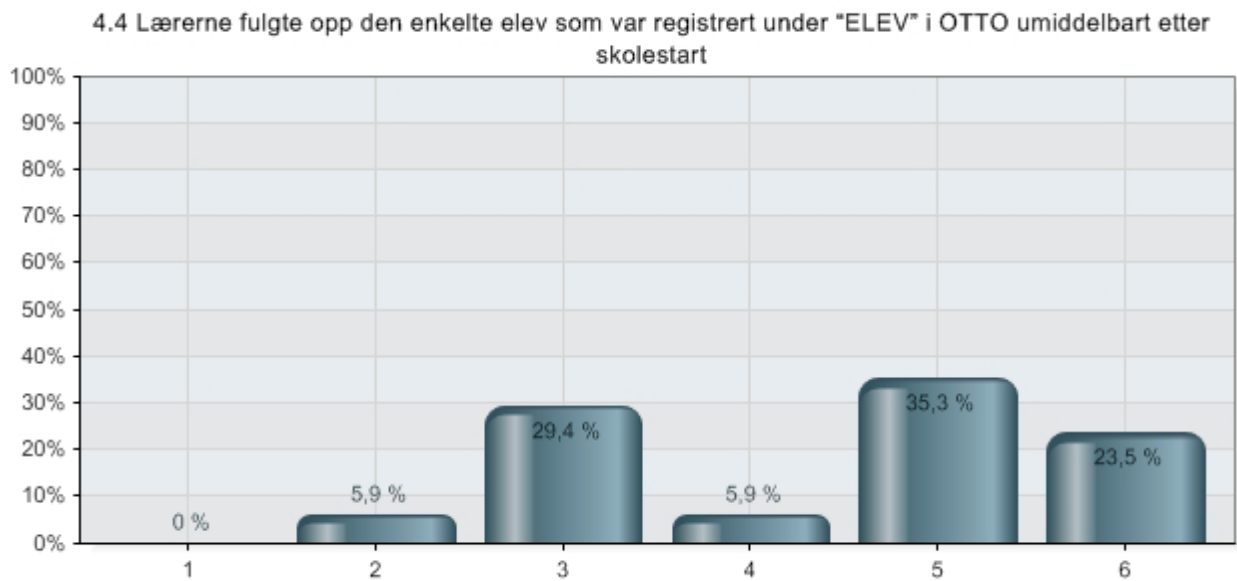
4.3 Utsagnene under gjelder registreringer ungdomsskolene har gjort under koden «ELEV» i OTTO. På en skala fra 1 til 6, der 1 betyr helt uenig og 6 betyr helt enig, hvor enig er du i utsagnene: - Alle aktuelle lærere fikk ved skolestart informasjon om hvilke av elevene deres som var registrert under koden "ELEV" i OTTO

4.3 Alle aktuelle lærere fikk ved skolestart informasjon om hvilke av elevene deres som var registrert under koden "ELEV" i OTTO



Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	5,9 %	1
3 3	11,8 %	2
4 4	11,8 %	2
5 5	29,4 %	5
6 6	41,2 %	7
Total		17

4.4 Utsagnene under gjelder registreringer ungdomsskolene har gjort under koden «ELEV» i OTTO. På en skala fra 1 til 6, der 1 betyr helt uenig og 6 betyr helt enig, hvor enig er du i utsagnene: - Lærerne fulgte opp den enkelte elev som var registrert under “ELEV” i OTTO umiddelbart etter skolestart



Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	5,9 %	1
3 3	29,4 %	5
4 4	5,9 %	1
5 5	35,3 %	6
6 6	23,5 %	4
Total		17

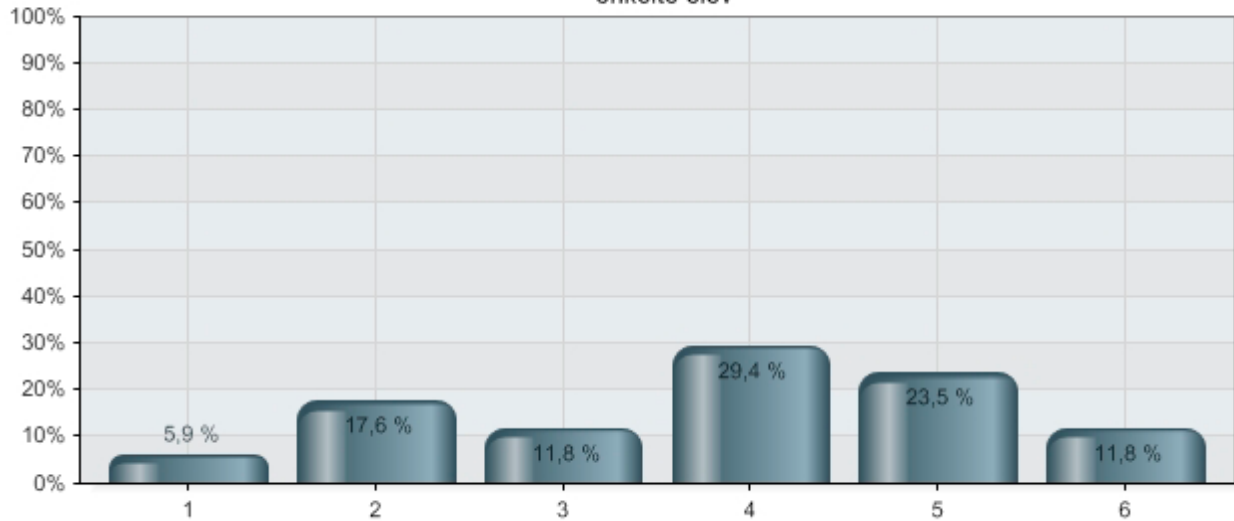
4.5 Utsagnene under gjelder registreringer ungdomsskolene har gjort under koden «ELEV» i OTTO. På en skala fra 1 til 6, der 1 betyr helt uenig og 6 betyr helt enig, hvor enig er du i utsagnene: - Informasjonen bidro til at oppfølgingen av elever i risikozonen for frafall kom i gang allerede ved skolestart



Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	5,9 %	1
3 3	23,5 %	4
4 4	11,8 %	2
5 5	41,2 %	7
6 6	17,6 %	3
Total		17

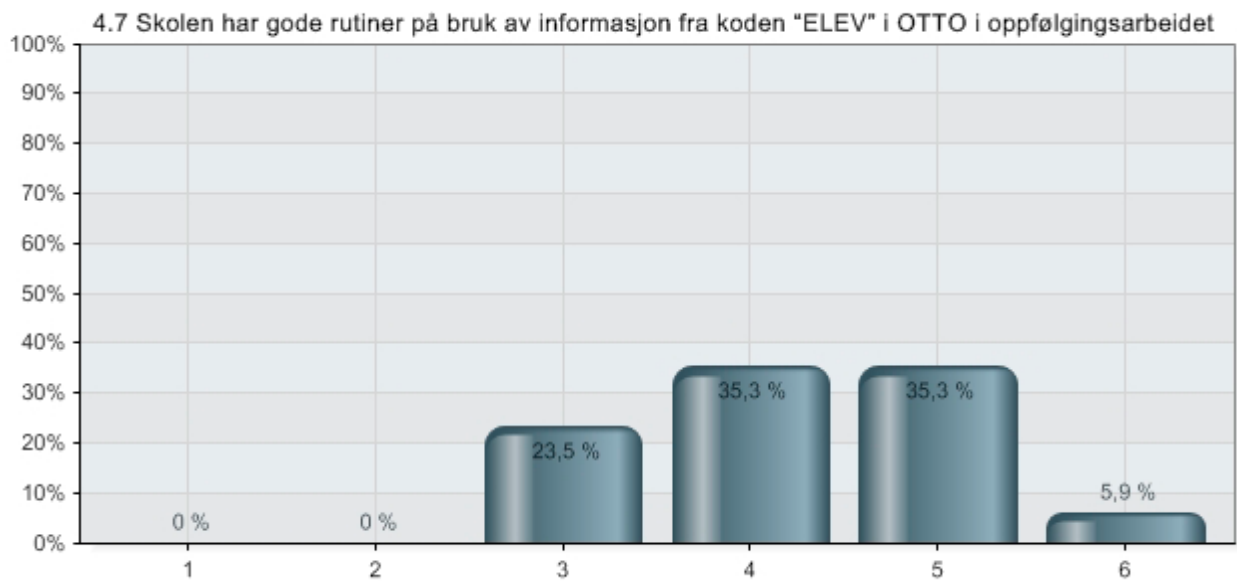
4.6 Utsagnene under gjelder registreringer ungdomsskolene har gjort under koden «ELEV» i OTTO. På en skala fra 1 til 6, der 1 betyr helt uenig og 6 betyr helt enig, hvor enig er du i utsagnene: - Informasjonen om iverksatte tiltak og/eller beskrivelser av fraværet bidro til målrette tiltak for den enkelte elev

4.6 Informasjonen om iverksatte tiltak og/eller beskrivelser av fraværet bidro til målrette tiltak for den enkelte elev



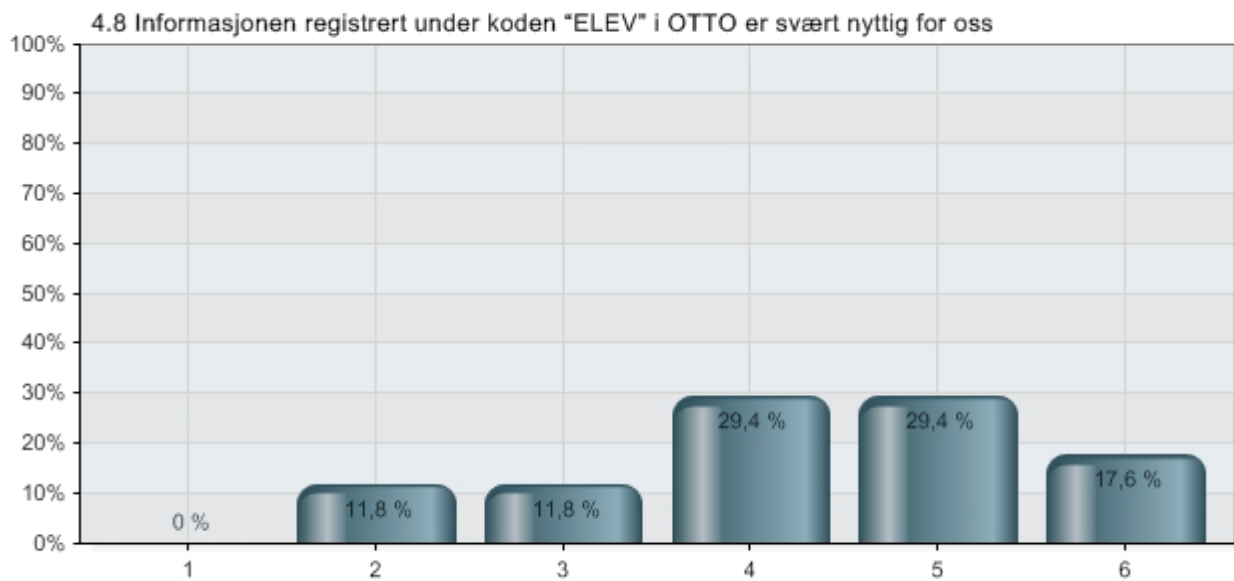
Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	5,9 %	1
2 2	17,6 %	3
3 3	11,8 %	2
4 4	29,4 %	5
5 5	23,5 %	4
6 6	11,8 %	2
Total		17

4.7 Utsagnene under gjelder registreringer ungdomsskolene har gjort under koden «ELEV» i OTTO. På en skala fra 1 til 6, der 1 betyr helt uenig og 6 betyr helt enig, hvor enig er du i utsagnene: - Skolen har gode rutiner på bruk av informasjon fra koden «ELEV» i OTTO i oppfølgingsarbeidet



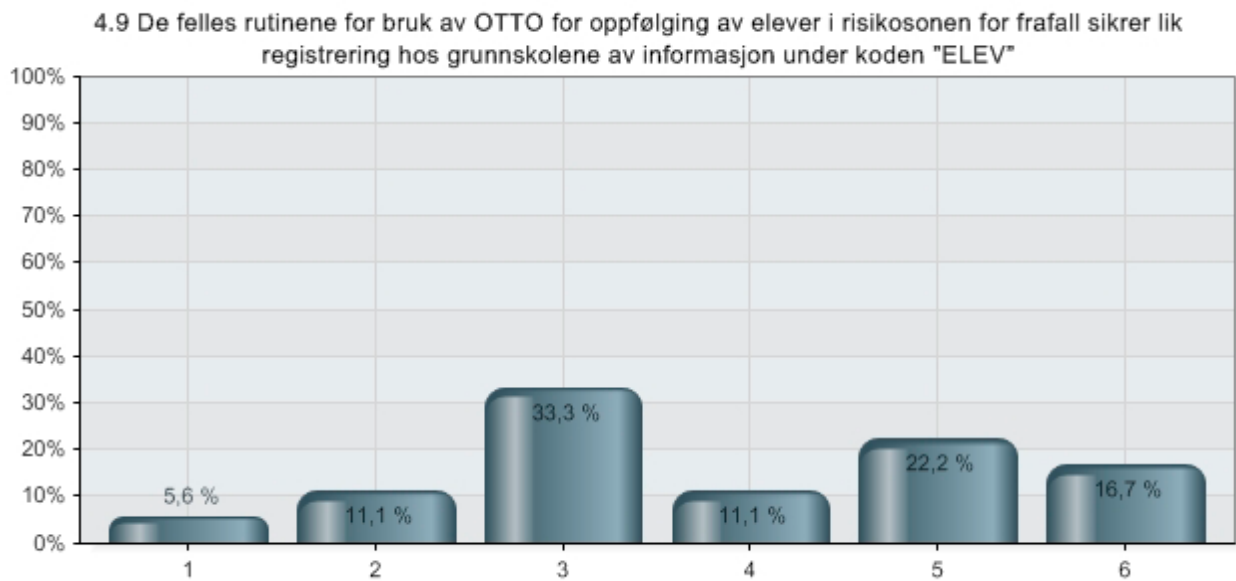
Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	0,0 %	0
3 3	23,5 %	4
4 4	35,3 %	6
5 5	35,3 %	6
6 6	5,9 %	1
Total		17

4.8 Utsagnene under gjelder registreringer ungdomsskolene har gjort under koden «ELEV» i OTTO. På en skala fra 1 til 6, der 1 betyr helt uenig og 6 betyr helt enig, hvor enig er du i utsagnene: - Informasjonen registrert under koden “ELEV” i OTTO er svært nyttig for oss



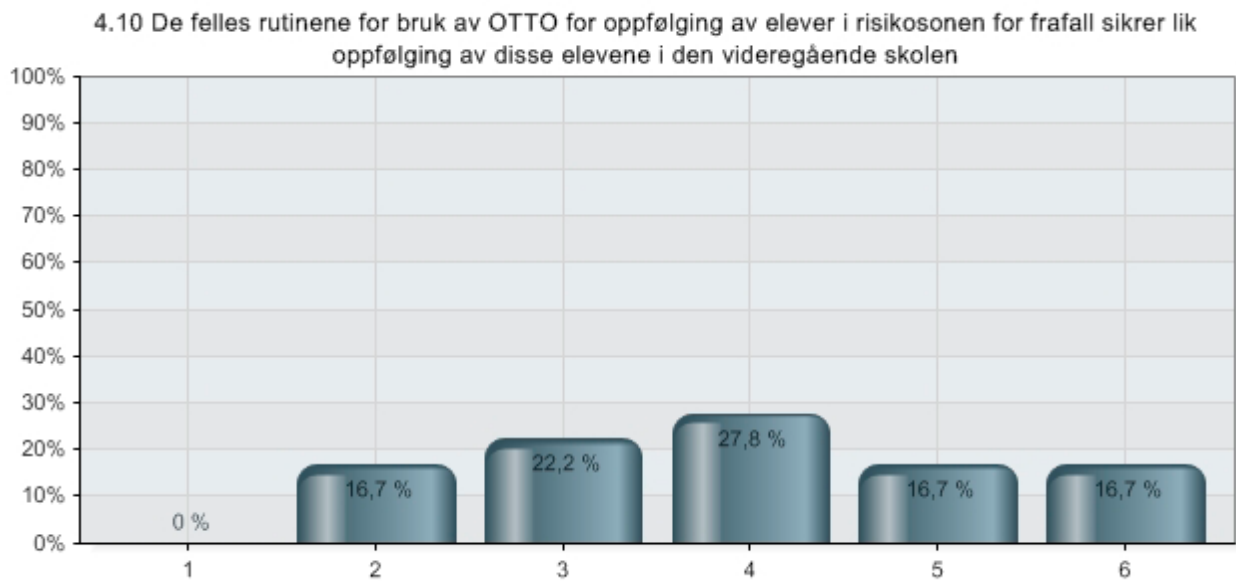
Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	11,8 %	2
3 3	11,8 %	2
4 4	29,4 %	5
5 5	29,4 %	5
6 6	17,6 %	3
Total		17

4.9 Utsagnene under gjelder registreringer ungdomsskolene har gjort under koden «ELEV» i OTTO. På en skala fra 1 til 6, der 1 betyr helt uenig og 6 betyr helt enig, hvor enig er du i utsagnene: - De felles rutineene for bruk av OTTO for oppfølging av elever i risikozonen for frafall sikrer lik registrering hos grunnskolene av informasjon under koden "ELEV"



Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	5,6 %	1
2 2	11,1 %	2
3 3	33,3 %	6
4 4	11,1 %	2
5 5	22,2 %	4
6 6	16,7 %	3
Total		18

4.10 Utsagnene under gjelder registreringer ungdomsskolene har gjort under koden «ELEV» i OTTO. På en skala fra 1 til 6, der 1 betyr helt uenig og 6 betyr helt enig, hvor enig er du i utsagnene: - De felles rutine for bruk av OTTO for oppfølging av elever i risikosonen for frafall sikrer lik oppfølging av disse elevene i den videregående skolen



Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	16,7 %	3
3 3	22,2 %	4
4 4	27,8 %	5
5 5	16,7 %	3
6 6	16,7 %	3
Total		18

5. Har du forslag til hvordan informasjonsutvekslingen i OTTO om elever i risikozonen for frafall mellom dere og ungdomsskolene kan bli bedre?

Kriteriene for hvem som skal settes med status ELEV må bli mye tydeligere. Vi opplevde stort sprik mellom ungdomsskolene, der noen elever meldte inn elever med karakteren 3 med faglig problem, mens svakere elever ikke ble meldt inn. Vi fikk få meldinger om elever med frafallsproblematikk, de fleste med faglige utfordringer.

Vi trenger mer detaljert informasjon om elevene. Vi fikk ikke info om fravær eller IV eller I men det kan skyldes at vi har relativt høyt karakterinntak.

Ungdomsskolene bør ha bedre rutiner for registrering av viktig informasjon i OTTO

Det ville lette arbeidet ved skolestart om elever med stort fravær i ungdomsskolen var markert på ett eller annet vis.

Alle elever som får IV i fag eller som har et bekymringsfullt høyt fravær bør meldes fra om i OTTO. Ungdomsskolene bør si fra om hvilke tiltak som er forsøkt, og om hvorfor disse tiltakene eventuelt ikke har fungert. Vi ønsker også å vite om andre problemer som skaper vansker for å kunne fungere som elev, for eks. vanskelig hjemmesituasjon eller språkvansker.

Gjelder generelt alt OT-arbeid: Rektorene må minnes på at det er de som skoleledere som har ansvaret for kvaliteten i skolenes OT-arbeid, ikke rådgiverne, selv om det på mange skoler er rådgiverne som i praksis utfører dette arbeidet. OT-arbeid er etter § 22 i FOL ikke definert som en rådgiveroppgave.

På mange av elevene sto det bare at de deltok på Ny Giv og hvilke fag. Ønsket mer informasjon om fravær og fag, og hvilke tiltak som er satt igang.

Viktig at databasen blir brukt, vi kunne ikke svare på det forrige spørsmålet da vi ikke hadde noen slike elever.

Kan være et nyttig verktøy hvis det blir brukt.

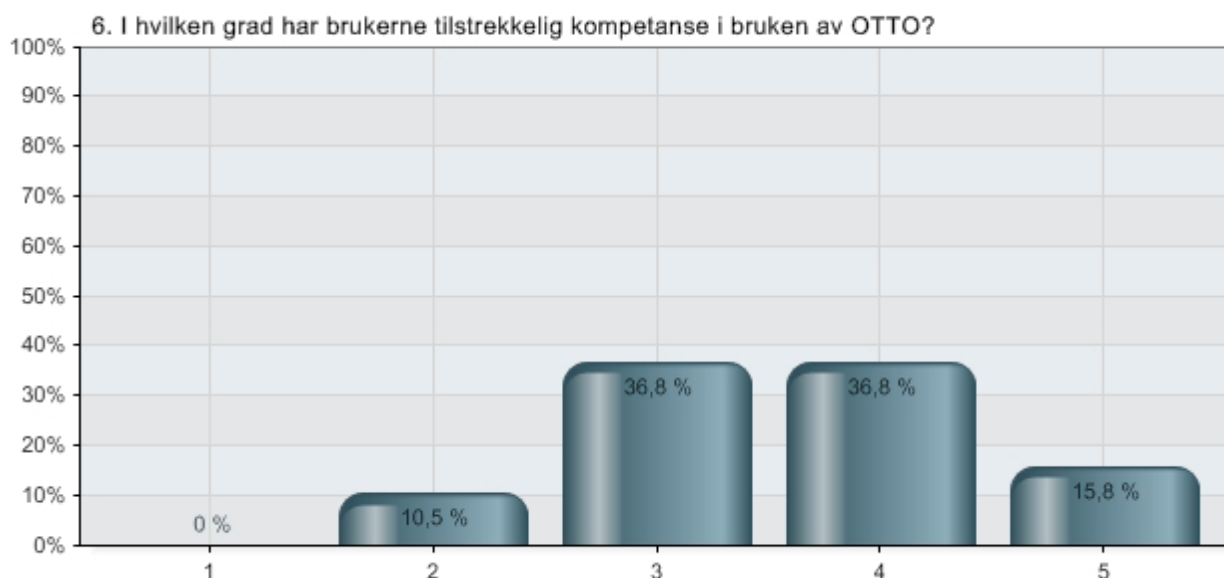
Flere bør få tilgang. Ot- kontakt i bydel, Nav, kanskje politi.

Flere ledere i skolen

Svært mye av informasjonen var lite opplysende. «Elev NN har fulgt Ny Gi i matematikk»

Skolen hadde ingen elever fra ungdomsskolen som er aktuelle for denne koden 2011/2012.

6. I hvilken grad har brukerne tilstrekkelig kompetanse i bruken av OTTO?



Alternativer	Prosent	Verdi
1 I svært liten grad	0,0 %	0
2 I liten grad	10,5 %	2
3 I noen grad	36,8 %	7
4 I stor grad	36,8 %	7
5 I svært stor grad	15,8 %	3
Total		19

7. Her kan du gi utdypende informasjon knyttet til spørsmålene over, og/eller til noe annet i tilknytning til registrering og bruk av informasjon fra koden «ELEV» i OTTO som du ønsker å formidle.

Da det har vært lite informasjonsflyt i OTTO til nå (vi har få elever i OTTO sammenlignet med andre skoler) og det har derfor vært naturlig for oss å ha kun en person til å jobbe med dette.

Det er noe tungvint å bruke OTTO fordi den ligger på sikker sone. Jeg har problemer med å skrive ut fra sikker sone, og dette skaper unødvendig arbeid. Det tar tid å logge seg ut og inn på sikker og intern sone, og dermed får jeg ikke alltid notert fortløpende hva som gjøres for de enkelte elevene som er i faresonen for frafall etc.

Jeg har et klart inntrykk av at bruken av verktøyet OTTO varierer mye fra skole til skole, og at det derfor er behov for tettere oppfølging av dette arbeidet for å kvalitetssikre det bedre, både i grunnskolen og i videregående skole. Dette omfatter også bruken av koden «ELEV».

Noen ungdomsskoler sendte mer info via otto enn andre skoler. kan føre til noe forskjellsbehandling. Samtidig har vi kartleggingsprøver i engelsk, norsk og matematikk.

Har svært få elever med denne koden ved vår skole, derfor er erfaringsgrunnlaget noe begrenset.

Vi vil benytte informasjon under «ELEV» systematisk ved start neste skoleår. Listene var ikke tilgjengelig ved skolestart i fjor.

Vi hadde bare en som var registrert og som ikke begynte, dermed er ikke dette så aktuelt for oss. Vi bruker det gjerne.

Det har vært lite informasjon rundt de nye kodene ELGS og ELVG dette skoleåret. Hvor lenge er elevne ny giv-elever? På vgs kan man logge elevene i ELVG-koden uten at de nødvendigvis trenger ekstra oppfølging i matte og norsk. OTTO er nyttig for å kunne overføre informasjon.

Med bakgrunn i at vi ikke har fulgt opp elever med status «elev» etter intensjonen, kunne jeg ikke svare på alle spørsmålene i undersøkelsen.

Fra og med skoleåret 2012/2013 vil jeg selvsagt følge opp og sikre at elever med status «elev» får nødvendig oppfølging/tilrettelegging.

Skolen fikk ikke inn noen elever med denne koden.

DEL II: Kommunerevisjonens vurdering av uttalelsene til rapporten, samt uttalelsene i sin helhet

Innhold

1. Kommunerevisjonens vurdering av uttalelsene til rapporten	65
1.1 Overvurdering av manglende registreringer.....	65
1.2 Kvalitative resultater inn i konklusjonene.....	66
1.3 Utdanningsetatens oppfølging av skolenes registreringer.....	67
1.4 Varslede tiltak	67
2. Uttalelsene til rapporten.....	69

1. Kommunerevisjonens vurdering av uttalelsene til rapporten

Rapport til uttalelse ble sendt Utdanningsetaten og byråden for kunnskap og utdanning 01.10.2012.

Byråden har avgitt sine kommentarer til rapporten i brev av 31.10.2012. Byråden hadde ingen konkrete tilbakemeldinger til rapporten, men viste til Utdanningsetatens kommentarer. Byråden skriver at arbeidet mot frafall er første prioritet i Oslo-skolen, og at han har tillit til at etaten på en god måte følger opp de anbefalingene som revisjonen gir i sin rapport. Uttalelsen følger i sin helhet nedenfor.

Utdanningsetaten har avgitt sine kommentarer til rapporten i brev av 23.10.2012. Uttalelsen følger i sin helhet nedenfor.

I det følgende gjengis sentrale tilbakemeldinger i uttalelsen fra Utdanningsetaten, samt Kommunerevisjonens vurderinger av disse.

1.1 Overvurdering av manglende registreringer

Utdanningsetatens uttalelse

Utdanningsetaten oppgir at hovedinnvendingen mot rapportens konklusjon er at det legges til grunn faste kriterier for når en elev skulle være registrert i systemet. I Utdanningsetatens retningslinjer ligger det, som et underliggende premiss, at skolen må foreta en skjønnsmessig vurdering knyttet til om eleven anses reelt å være i risikogruppen for frafall. Det påpekes at heller ikke rapporten anbefaler at det bør settes en absolutt grense ved registrering i OTTO. Likevel, oppgir etaten, er det satt en slik absolutt grense i gjennomføringen av undersøkelsen og tallene knyttet til de som "burde vært registrert" bygger på denne grensen. Dette gjør at omfanget som rapporten angir som "burde vært registrert" blir alt for høyt.

Utdanningsetaten peker videre på rapportens hovedbudskap, der det konkluderes med at 60

prosent av elevene som burde vært registrert, ikke er blitt registrert. Videre at denne påstanden modifieres senere i rapporten da det vises til at skolene skal utøve skjønn når det gjelder hvilke elever som skal registreres i OTTO med koden "ELEV". Det påpekes videre at det i revisjonen på noen områder er fastsatt strengere grenser for vurdering av om en elev tilhører risikogruppen, enn det Utdanningsetaten har lagt til grunn overfor skolene. I lys av dette mener Utdanningsetaten at rapportens påstand ikke gir et korrekt uttrykk for manglende registrering av elever i risikogruppen for frafall.

I rapporten benyttes kriteriet for om eleven skulle få tilbud om å delta i Ny Giv som grunnlag for registrering i OTTO, mens Utdanningsetatens krav til skolene var å registrere elever som faktisk deltok i Ny Giv. Etaten mener at revisjonsrapportens bruk av kriteriet ikke er i tråd med føringer som er gitt skolen, og at rapportens bruk av kriterier vil omfatte langt flere elever enn de som faktisk deltok i den intensiverte opplæringen på 10. trinn.

Utdanningsetaten skriver at det framgår av rapporten at etaten ikke har fastsatt en absolutt og fast grense for når elever med stort fravær skal registres med statuskoden "ELEV". I revisjonen har en imidlertid fastsatt en grense for å kunne gjøre en kvantitativ analyse. Etaten påpeker at elever kan ha ulike årsaker til fravær, og at et stort fravær derfor ikke alltid betyr at elever er i risikogruppen for frafall. Dette kan for eksempel være fravær på grunn av sykdom. Videre gir en bestemmelse i opplæringsloven anledning til å søke permisjon fra grunnskoleopplæringen, jmf omtale av dette foran. Det er også en ordning i grunnskolen med at elever får trukket fra fravær som har bestemte årsaker, jf forskrift til opplæringsloven § 3-41. Utdanningsetaten påpeker at det i rapporten ikke er kontrollert for slikt fravær.

Kommunerevisjonens vurderinger

Når det gjelder registreringer knyttet til Ny Giv, hadde ikke KPMG tilgang til informasjon om hvem som faktisk deltok i styrket opplæring i norsk/matematikk, og derfor tok KPMG i registeranalysen utgangspunkt i elever som oppfylte kriteriet for tilbud om forsterket opplæring i norsk/matematikk. Det oppgis i rapporten at dette vil medføre at andel registrert i OTTO kan fremkomme som lavere enn det som faktisk er tilfelle. Når det gjelder fraværsregistreringer, vil Kommunerevisjonen påpeke at KPMG har lagt til grunn en definisjon som tillater høyere fravær før registrering enn fire av de fem skolene KPMG intervjuet oppga. Sistnevnte trekker i retning av at andel registrert i OTTO kan fremstå som noe høyere enn det som faktisk er tilfelle. Disse to faktorene peker med andre ord i hver sin retning når det gjelder andelen manglende registreringer, og det er ikke mulig å si hvordan faktorene samlet sett har påvirket denne andelen.

Det er presisert i hovedbudskapet og flere steder i rapporten at skolene skulle utøve skjønn i vurdering av hvem som skulle registreres i OTTO, og at derfor vil andelen "skulle vært registrert" henhold til de operasjonaliserte kriteriene være høyere enn den faktiske andelen. At andelen manglende registreringer under koden "ELEV" sannsynligvis er noe overvurdert i rapporten, påvirker imidlertid ikke, etter Kommunerevisjonens vurdering rapportens hovedkonklusjoner, som er som følger:

Kvalitet på registreringene knyttet til koden "ELEV" i OTTO er mangelfull, slik at nødvendig informasjon om elever i faresonen for frafall for mange elever ikke kommer frem til mottakerskolene. For et stort antall av elever i faresonen for frafall i den videregående skolen mangler bruk av koden "ELEV" i OTTO. For en stor andel av elevene der koden "ELEV" er benyttet er informasjon om årsaker til fravær, iverksatte tiltak og annen informasjon mangelfull.

Selv om det i undersøkelsen er benyttet en kvantitativ indikator, det vil si et mål som ikke

fullt ut er identisk med de faktiske kravene til hvilke elever som skulle vært registrert, er det mange faktorer som gir støtte til rapportens konklusjoner om at registreringene med koden "ELEV" er mangelfulle:

- Det samlede antall elever som mangler registrering på alle indikatorene.
- De store variasjonene mellom skolene.
- At 7 av 48 skoler ikke hadde registrert *noen* elever under koden "ELEV" i OTTO.
- At rundt 2/3 av skolene ikke hadde registrert fullgod informasjon i fritekstfeltet.
- At over halvparten av de videregående skolene oppga at ungdomsskolene registrerte informasjon under koden "ELEV" for *ingen/ svært få/for noen* av de aktuelle elevene.

1.2 Kvalitative resultater inn i konklusjonene

Utdanningsetatens uttalelser

Utdanningsetaten mener rapporten kunne vært mer nyansert dersom bruken av skjønn i registreringene hadde vært utdypet og undersøkt nærmere og at de funnene som revisjonen avdekker i den kvalitative tilnærmingen hadde fått en mer sentral plass i rapportens hovedkonklusjon.

Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen minner om at de viktigste funnene fra undersøkelsens kvalitative tilnærming er at skolene utøvde skjønn i vurdering av hvem som skulle registreres i "ELEV", at to av fem skoler ikke hadde registrert noen elever og én skole hadde registrert svært få elever med koden "ELEV", samt at kun én av skolene hadde tilfredsstillende registreringer i fritekstfelt. De viktigste forklaringene til skolenes underregistreringer var manglende kunnskap om kriteriene for registrering, samt manglende kompetanse i bruken av systemet. Det er Kommunerevisjonens vurdering at også funnene fra den kvalitative tilnærmingen i undersøkelsen støtter opp om rapportens konklusjoner.

1.3 Utdanningsetatens oppfølging av skolenes registreringer

Utdanningsetatens uttalelser

Utdanningsetaten oppgir i uttalelsen at den har fulgt opp og vurdert skolenes registreringer både med tanke på kvalitet på informasjonen og kvantitet, dvs. antall elever som registreres. Etaten oppgir videre at det må bero på en misforståelse når det står i rapporten at oppfølging av skolenes registreringer under koden "ELEV" ikke har blitt prioritert i styringsdialogen mellom etaten og skolene, og at dette er begrunnet med at slik registrering ikke er et lovkrav.

Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen kan ikke se at Utdanningsetaten har påpekt dette tidligere. Utdanningsetaten skrev i forbindelse med faktaverifiseringen i en merknad til dette punktet bl. a. at:

Det er riktig at det gjeldende skoleår ikke var en oppfølging av hvordan skolene registrerte (kvantitet og kvalitet). Det var imidlertid en oppfølging i forhold til viktigheten av å registrere. Vi viser til at dette er nevnt i flere brev og at det har vært presentert på skoleledermøter for alle rektorene.

Videre skrev etaten i merknaden at oppfølgingen i styringsdialogen først og fremst har vært rettet mot lovpålagte oppgaver knyttet til OTTO.

Kommunerevisjonen oppfatter at den oppfølgingen av skolene på dette området som etaten har oppgitt at den gjorde, har vært å presisere overfor skolene viktigheten av å registrere med koden «ELEV» i OTTO.

1.4 Varslede tiltak

Utdanningsetatens uttalelser

Utdanningsetaten varsler blant annet følgende tiltak knyttet til anbefalingene i rapporten:

- Presisere kriteriene og innenfor hvilket rom det er åpnet for skjønn. Vurdere enkelte av kriteriene, f.eks. karakterer og fag. Samle alle kriteriene i ett skriv og på intranett slik at skolene ikke må lese flere steder for å få full informasjon om registreringen av koden "ELEV".
- Rapportere til områdedirektør sammen med annen rapportering på registrering i OTTO (jf lovfestede krav for oppfølgingstjenesten):
 - hvordan skolene registrerte med koden "ELEV" forrige skoleår,
 - hvordan dette er i forhold til gjennomsnitt/tidligere år og andre skoler, og
 - etterspørre i rektorundersøkelsen hvorvidt skolene nytter OTTO som et av grunnlagene for kartlegging av elevenes faglige ståsted ved oppstart.
- Kontrollere hvor mange av skolene som faktisk har registrert noe fritekst for elever med koden "ELEV" i OTTO.
- Sette tydelige punkter for innholdet i fritekstene (er allerede i stor grad gjort, men vil bli vurdert å være enda tydeligere).
- Foreta stikkprøver av enkelte skoler og være i dialog med mottakende skoler om hvordan informasjonen er og om enkelte skoler peker seg ut for ekstra oppfølging.
- Følge opp skoler som generelt viser at de ikke følger opp registrering i OTTO og eventuelt å pålegge disse å delta i de kursene som blir arrangert.

Det oppgis at de aller fleste tiltakene vil bli gjennomført høsten 2012 eller våren 2013.

Kommunerevisjonens vurderinger

Utdanningsetaten har varslet relevante tiltak knyttet til alle anbefalingene i rapporten.

2. Uttalelsene til rapporten



Oslo kommune
Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Dato: 31.10.2012

Deres ref:

Vår ref (saksnr):
201201636-5

Saksbeh:

Arkivkode:
126

FORVALTNINGSREVISJON AV SAKSBEHANDLER- OG STATISTIKKVERKTØYET OTTO UNDER KATEGORIEN ELEV

Jeg viser til brev og rapport fra Kommunerevisjonen, datert 01.10.2012, angående ovennevnte. Jeg viser videre til Utdanningsetatens kommentarer til rapporten, sendt Kommunerevisjonen 23.10.2012.

Jeg har ingen merknader utover etatens kommentarer. Arbeidet mot frafall er første prioritet i Oslo-skolen, og jeg har tillitt til at etaten følger opp de anbefalinger som revisjonen gir i sin rapport på en god måte.

Med hilsen

Torger Ødegaard

[Godkjent og ekspedert elektronisk](#)

Kopi: Utdanningsetaten

Byrådsavdeling for kunnskap
og utdanning

Postadresse:

Rådhuset, 0037 Oslo

E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no



Oslo kommune
Utdanningsetaten

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Unntatt offentlighet

Offl § 13 jf fvl § 13 første ledd nr 1

Dato: 23.10.2012

Deres ref:
201200280-24

Vår ref (saksnr):
12/02519-8

Saksbeh:

Arkivkode:
126

**Høringsuttalelse –
Registrering av informasjon i saksbehandler- og statistikkverktøyet OTTO under koden
"ELEV"**

Utdanningsetaten (UDE) viser til Kommunerevisjonens brev av 01.10.2012 vedlagt rapport til uttalelse.

Innledning

I denne undersøkelsen har Kommunerevisjonen undersøkt bruken av "ELEV" – koden i saksbehandlingssystemet OTTO. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av KPMG på oppdrag fra Kommunerevisjonen i Oslo.

Oslo kommune ved Utdanningsetaten bruker som eneste kommune/fylkeskommune saksbehandlingssystemet OTTO som ett av flere verktøy for informasjonsutveksling mellom ungdomsskoler og videregående skoler om elever i risiko for å avbryte opplæringen. Registrering av elever med koden "ELEV" er ett av mange tiltak som benyttes for at flere elever og lærlinger skal fullføre og bestå videregående opplæring.

Det er skoleåret 2010-2011 for avgangselever på 10. trinn som blir revidert. I dette skoleåret ble kriteriene for registrering konkretisert og presisert. Som en følge av dette økte antall registreringer med koden "ELEV" betydelig.

UDE har fulgt opp registreringspraksisen på skolene. Skolenes registreringer er vurdert både med tanke på kvalitet på informasjonen og kvantitet, dvs antall elever som registreres. Erfaringene er systematisert og formidlet til skolene blant annet gjennom møter og skriftlig veiledning i 2011 og våren 2012. Dette utviklingsarbeidet videreføres høsten 2012 og våren 2013, jamfør også nærmere beskrivelse av tiltak under svar på Kommunerevisjonens spørsmål nedenfor. Utdanningsetaten arbeider systematisk med å forbedre bruken av OTTO for dette formålet både i grunnskolene og i de videregående skolene og har presisert bruken i informasjon til skolene for skoleåret 2012-13.



Utdanningsetaten

Besøksadresse:
Strømsveien 102
0663 OSLO
Postadresse:
Pb 6127 Etterstad, 0602 OSLO

Telefon: 02 180
Telefaks: 22 65 79 71

Org.nr.: 976820037

postmottak@ude.oslo.kommune.no
www.ude.oslo.kommune.no

Om rapportens påstander og konklusjoner

I forvaltningsrevisjonen er det i hovedsak benyttet kvantitativ metode, særlig hovedkonklusjonene bygger på kvantitativ analyse. Rapporten belyser i liten grad de skjønsmessige skolefaglige vurderingene som ligger til grunn når skolene vurderer om den enkelte eleven er i risikosone for frafall.

I rapportens **Hovedbudskap** konkluderes det med at 60 % av elevene som burde vært registrert, ikke er blitt registrert. Denne påstanden modifiseres senere i rapporten da det vises til at skolene skal utøve skjønn når det gjelder hvilke elever som skal registreres i OTTO med koden "ELEV". I revisjonsrapporten uttrykkes det også at utøvelse av skjønn kan være riktig i mange tilfeller. Dette følges også opp i anbefalingene i rapporten hvor det ikke er anbefalt absolutte grenser for fravær for når en elev skal registreres, men felles grenser for når skolene skal foreta vurdering av om en elev er i faresonen for frafall på grunn av høyt fravær. I revisjonen er det på noen områder fastsatt strengere grenser for vurdering av om en elev tilhører risikogruppen enn det som er lagt til grunn. I lys av dette mener UDE derfor at rapportens påstand ikke gir et korrekt uttrykk for manglende registrering av elever i risikogruppen for frafall. UDE omtaler dette nærmere under spørsmål to.

I rapporten på s 21 under overskriften *Årsaker til mangler i registreringer i OTTO*, uttales at UDE har oppgitt at forholdene knyttet til bruk av koden "ELEV" i OTTO ikke har blitt prioritert i styringsdialogen mellom etaten og skolene. Og på s 22 under 3.2 **Vurdering** sies at oppfølgingen av skolenes registrering av koden "ELEV" i OTTO ikke har blitt prioritert. Det sies videre at dette er begrunnet med at "ELEV" – koden ikke er et lovkrav. UDE mener at dette utsagnet må bero på en misforståelse. UDE har i kommunikasjon med KPMG uttrykt at saksbehandlingsverktøyet OTTO først og fremst er utviklet for oppfølging av skolenes arbeid med oppfølgingstjenesten, jmfør opplæringslovens § 3-6. UDE har imidlertid utvidet bruken av OTTO til å forbedre informasjonsflyten mellom ungdomsskoler og videregående skoler for risikoelever. Overføring av informasjon mellom skolenivåene er sentralt i UDEs oppfølging av skolene uavhengig av om det er lovpålagt eller ikke. Erfaringer og evaluering fra de første årene er fulgt opp gjennom veiledning til skolene. UDE vil gjennom rektorundersøkelsen 2012 innhente informasjon om skolenes bruk av OTTO. Kommunikasjon om elevenes faglige ståsted mellom skolenivåene i det 13 årige løpet vil også bli løftet fram i det strategiske arbeidet i UDE.

I punkt 3.2 under **Vurdering** oppgis som en mulig forklaring på manglende registrering at det ikke er fastsatt absolutte fraværsgrenser som definerer en elev til å være i risiko for frafall og som da skal registreres i OTTO. Fraværforebyggende arbeid er et stort innsatsområde i Osloskolen. UDE vil blant annet vise til at Byråden for kunnskap og utdanning har tatt et initiativ overfor Kunnskapsdepartementet for å skjerpe reglene for å få permisjon fra opplæringen i grunnskolen. UDE vil samtidig understreke at alt fravær skal registreres for alle elever på alle trinn. Utdanningsetaten bruker Fronter som registreringssystem for fravær. Reglene for registrering av fravær med lovhjemler er redegjort for i brev til alle skolene høsten 2011, vedlagt. Brevet er sendt på nytt til skolene høsten 2012. UDE vil dessuten vise til at oppmøte i grunnskolen er hjemlet i lov. Ikke meldt fravær er ulovlig og følges opp med hjemmet. Oslo har egne prosedyrer for å følge opp udokumentert fravær, jf rundskriv nr 7/2005 *Behandling av ugyldig fravær i grunnskolen i Oslo*, vedlagt. UDE mener at god oppfølging av elever i risiko for frafall krever individuelle vurderinger. En mekanisk registrering i OTTO av alle elever med et bestemt antall fraværsgener vil kunne ta oppmerksomhet og ressurser fra den individuelle vurderingen og tilretteleggingen for elever som reelt er i fare for frafall.

Kort om frafallforebyggende arbeid

Utdanningssetaten har som ett av sine viktigste strategiske mål at flere elever og lærlinger skal fullføre og bestå grunnopplæringen. Målet er at 90 % av årskullene skal fullføre og bestå.

Koordinert innsats og systematisk og kontinuerlig oppfølging av den enkelte elev, er avgjørende for å øke andelen som fullfører og består videregående opplæring.

Det er innført rutiner for systematisk innhenting av dokumentasjon fra elevene og tilbakeføring av resultatene til skolene for å sikre god informasjon om elevenes ferdighetsnivå og faglig utvikling.

Våren 2010 ble Osloskolens arbeid med å løfte svakt presterende elever på ungdomstrinnet ytterligere spisset gjennom NyGiv. Det ble iverksatt forsterket intensivert opplæring i lesing, skriving og regning for elever i målgruppen; karakter under 3 i norsk eller matematikk ved halvårsvurderingen etter 1. halvår 10. trinn.

De videregående skolene har en rekke kilder til, og etablerte rutiner for å fange opp informasjon om nye elever, både på Vg1 og Vg2:

- Karakterer og fraværsoversikt hentes fra inntakssystemet VIGO og ved innhenting av elevens vitnemål fra grunnskolen.
- Oppstartssamtaler ved skolestart danner grunnlaget for relasjon mellom elev og lærer. Samtalene gir utdypende skolefaglig informasjon og klargjør forventninger og mål for skoleåret, herunder konsekvenser av fravær og utbytte av skoledisiplin.
- I løpet av første og andre skoleuke etter skolestart i videregående skole kartlegges alle elever, med hovedvekt på å avdekke faglig avvik i grunnleggende ferdigheter. Fra uke 2 etter skolestart kartlegges elevene gjennom de statlige kartleggingene i norsk, matematikk, og engelsk. I tillegg kommer Osloprøven i grunnleggende ferdigheter innen IKT.
- Fra høsten 2011 registreres NyGiv elever særskilt i VIGO.
- Flere videregående skoler har etablert gode samarbeidsavtaler med grunnskoler. Innenfor dette samarbeidet arrangeres det også møter for utveksling av informasjon om enkeltelever.
- For alle elever som har behov for spesialundervisning overføres informasjon i form av en egen søknad om spesialundervisning. Elever med stort og omfattende behov for spesialundervisning tas inn gjennom særskilt inntak. For disse elevene overføres informasjon fra avgiverskole til mottakerskole i mai.
- De videregående skolene møter foresatte tidlig i skoleåret, i egne foreldremøter, eller i møter enkeltvis. Noen skoler velger å avholde slike møter før skolestart, andre velger å ta med foresatte ved oppstartssamtale.

I tillegg har Osloskolen tatt i bruk IKT-verktøyet OTTO som nyttes av Oppfølgingstjenesten på både ungdomstrinn og i den videregående skolen. Verktøyet har et fritekstfelt som kan benyttes til å legge inn kort og relevant informasjon om elevene. Gjennom satsingen på 10. trinn ble det sett på muligheter for ytterligere informasjonsflyt mellom skoleslagene for elever som kan

vurderes å være i risiko for frafall. Som en følge av dette ble det den eksisterende rutinen for overføring av elevopplysninger i OTTO som kanal for økt informasjonsflyt for Ny GIV-elevene tatt i bruk i Oslo.

I fritekstfeltet skal det legges inn informasjon om elever som på 10. trinn har mottatt intensivert tilpasset opplæring i enten matematikk eller norsk. Det opplyses om at eleven har vært "Ny GIV-elev" i det respektive faget. Skolen skal legge til om det er spesielle områder innenfor faget elevene sliter mer med, og om det er metoder eller organisasjonsformer som har vist seg spesielt egnet for eleven.

Ordnningen ble evaluert internt av Utdanningsetaten høsten 2011. På grunnlag av dette ble retningslinjene for å legge inn informasjon ytterligere presisert for skoleåret 2012. Som det går fram ovenfor inngår bruken av OTTO som ett tiltak blant en rekke andre tiltak i det frafallsforebyggende arbeidet. Registreringen i OTTO er ment å bidra til å gi et mer utfyllende informasjonsbilde for mottaksskolen, i tillegg til det som skolene har tilgang til av informasjon i VIGO Skole¹ og til å gjøre planlegging av tilpasset undervisning lettere.

OTTO brukes tilsvarende mellom trinnene i videregående skole og da spesielt for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene som har størst andel elever som bytter skole. Utdanningsetaten arbeider systematisk med å forbedre bruken av OTTO for dette formålet både i grunnskolene og i de videregående skolene og har presisert bruken i informasjon til skolene for skoleåret 2012-13.

UDEs svar på Kommunerevisjonens spørsmål vedrørende revisjonen

1) Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Bruk av saksbehandler- og statistikkverktøyet OTTO til oppfølging av elever i risikozonene for frafall er ikke en lovpålagt oppgave i henhold til opplæringsloven med forskrift. OTTO er saksbehandlerverktøyet som benyttes av oppfølgingstjenesten til å holde oversikt over ungdom som enten ikke er i opplæring eller har avbrutt opplæringen.

Utdanningsetaten har som den eneste kommune/fylkeskommune valgt å bruke OTTO som ett av flere verktøy for å holde oversikt over elever i risiko for å avbryte opplæringen. Registrering av elever med koden "ELEV" er dermed et av mange tiltak som benyttes for reduserer risiko for at elever slutter i opplæringen, og for å følge opp politiske målsettinger rettet mot at *"flere elever og lærlinger fullføre og bestå videregående opplæring"*.

Når revisjonens funn og konklusjoner tolkes, må disse sees i lys av at registrering av frafallsforebyggende arbeid i OTTO ikke er det mest sentrale virkemiddelet. Denne registreringen inngår ikke som et hovedbruksområde for dataverktøyet OTTO.

2) Har Utdanningsetaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner?

I forvaltningsrevisjonen er det i hovedsak benyttet kvantitativ metode, særlig hovedkonklusjonene bygger på kvantitativ analyse. Utdanningsetaten har ingen innvendinger på behandlingen av dataene, men har noen merknader knyttet til revisjonskriteriene som har betydning for hvordan dataene tolkes.

¹ Oversikt over karakterer og fravær

Utdanningsetaten ønsker også å peke på begrensningen ved å ta ett virkemiddel i oppfølgingen av elevene, som står i fare for å falle ut av opplæring, ut av sin helhetlige sammenheng og gjennomføre en partiell undersøkelse som kun omfatter dataregistrering. Det er derfor viktig å understreke at en slik metode kun er egnet til å belyse ett virkemiddel og ikke helheten i hvordan Utdanningsetaten arbeider med å følge opp elever som står i fare for å falle ut av videregående opplæring. Konklusjonene og påstandene i rapporten må vurderes i en slik sammenheng.

I revisjonen nyttes også kvalitativ metode gjennom intervju ved noen utvalgte skoler. Opplysninger gjennom disse intervjuene er imidlertid i mindre grad benyttet til å nyansere konklusjonen i rapporten. Rapporten belyser i liten grad de skjønnsmessige vurderingene skolene har foretatt, særlig i forhold til ikke å registrere elever som er i faresonen i henhold til Kommunerevisjonens revisjonskriterier. Men det er i rapporten antydning forklaringer som viser at skolene faktisk i stor grad kan ha gjennomført et godt og kvalifisert skjønn når de har utelatt registrering av enkelte elever som oppfyller revisjonskriteriene. UDE mener rapporten kunne vært mer nyansert dersom bruken av skjønn i registreringen hadde vært utdypet og undersøkt nærmere og at de funn som revisjonen avdekker i den kvalitative tilnærmingen hadde fått en mer sentral plass i rapportens hovedkonklusjon.

Utover dette har Utdanningsetaten for øvrig ingen kommentarer til anvendte kilder og data som beskrives i forbindelse med revisjonskriteriene.

3) Har Utdanningsetaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for vurderingene og konklusjonene?

For å undersøke revisjonens hovedproblemstilling, *"Registrerer skolene opplysninger om elever i risikosonen for frafall i OTTO i henhold til de kravene som foreligger?"*, legges følgende revisjonskriteriene til grunn i de kvantitative testene:

- Følgende elever skal registreres under koden "ELEV" i OTTO:
 - Elever med karakteren 1 eller ikke vurdert (IV) i minst ett fag
 - Elever med karakteren under 3 i norsk hovedmål skriftlig og matematikk til 1. termin i 10. trinn
 - Elever med høyt fravær (12 dager eller mer pr semester)
- Iverksatte tiltak og annen relevant informasjon skal dokumenteres i fritextfeltet under koden "ELEV" i OTTO

Utdanningsetaten vil påpeke at hensikten med registrering med "ELEV"-koden har vært å registrere de av elevene som står i reell fare for å falle ut fra videregående opplæring på bakgrunn av lave karakterer og/eller stort fravær. Skolene må bruke skjønn ved utvelgelse av aktuelle elever. Det har ikke vært ansett som hensiktsmessig å registrere elever der informasjon fra avgi- til mottakerskoler blir overført på annen måte, som for eksempel for elever som mottar spesialundervisning.

Utdanningsetaten har ikke fastsatt som krav at alle elever med karakter under 3 i norsk hovedmål skriftlig og matematikk skal registreres med "ELEV"-koden. Dette kriteriet var ett av flere som ble brukt ved utvelgelse av elever til forsterket og intensivert opplæring²:

² Brev fra Utdanningsetaten 11.01.2011: Innsats for økt motivasjon og bedre læringsresultater 2011 - 10. trinn 2011

”Alle elever med karakter under 3 i norsk og matematikk ved halvårsvurderingen i desember 2010 skal inngå i et opplegg for forsterket og intensivert opplæring. Annen dokumentasjon skolen besitter kan også tillegges vekt i utvelgelsen. Skolene må utvise skjønn.”

Kravet om hvem som skulle registreres er fastsatt i brev av 05.04.2011:

”Skolene skal:

- Registrere alle elever som deltar i intensivert opplæringen på 10. trinn våren 2011 med OT-statuskoden ELEV ”

Det er dermed ikke i tråd med føringer som er gitt skolene å bruke kriteriet slik det er gjort i revisjonsrapporten, da dette vil omfatte langt flere elever enn de som faktisk deltok i den intensive opplæringen på 10. trinn.

Som det framgår av rapporten har ikke Utdanningsetaten fastsatt en absolutt og fast grense for når elever med stort fravær skal registreres med statuskoden ELEV. I revisjonen har en imidlertid fastsatt en grense for å kunne gjøre en kvantitativ analyse. UDE vil imidlertid påpeke at elever kan ha ulike årsaker til fravær, og at et stort fravær derfor ikke alltid betyr at elever er i risikogruppen for frafall. Dette kan for eksempel være på grunn av sykdom. Videre gir en bestemmelse i opplæringsloven anledning til å søke permisjon fra grunnskoleopplæringen, jmfør omtale av det foran. Det er også en ordning i grunnskolen med at elever får trukket fra fravær som har bestemte årsaker, jf forskrift til opplæringsloven § 3-41. I rapporten er det ikke kontrollert for slikt fravær.

4) Hva er Utdanningsetatens samlede vurdering av rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

5) Vil Utdanningsetaten vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger?

6) Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av eventuelle tiltak?

7) Opplevs rapporten som nyttig?

Utdanningsetaten ser det som mest hensiktsmessig å besvare disse spørsmålene samlet. Det vises til kapittel 6 i rapporten: Konklusjoner og anbefalinger.

Utdanningsetaten disponerer svaret ut fra tre hovedpunkter der vi først gjentar rapportens konklusjon og påfølgende anbefaling før vi gir vår vurdering av denne og angir eventuelle tiltak og tidsperspektivet på dette.

1. Sikre at elevene som skal registreres, blir registrert

Rapportens konklusjoner:

- *Bruk av OTTO og koden ELEV er en hensiktsmessig måte å overføre informasjon for elever i faresonen for frafall.*
- *Kvaliteten på registreringen i ungdomsskolen er mangelfull fordi mange som burde vært registrert, ikke blir registrert (anslått 60 % av målgruppen).*
- *Manglene registrering kan medføre fare for at videregående skole kan sette inn tiltak for sent og at elever med samme behov for oppfølging, blir forskjellsbehandlet.*
- *Etterkontroll ved skolene og oppfølgingen i Utdanningsetaten av registreringen er mangelfull.*

Rapportens anbefaling:

- Fastsette felles grenser for når skolene skal foreta vurdering av om en elev er i faresonen for frafall på grunn av høyt fravær.
- Etablere rutiner for etterkontroll av det som registreres i OTTO lokalt på skolene.
- Vurdere om registreringen i OTTO av ELEV-koden bør inngå i styringsdialogen med skolene.

Utdanningsetatens vurdering og tiltak:

I revisjonsrapporten er det pekt på at ulik forståelse av kravene for registrering er en årsak til at skoler ikke har registrert elever med koden ELEV. Rapporten viser spesielt til manglende kriterium for hva som er høyt fravær, at det er tvil vedr krav om samtykke.

Utdanningsetaten vil påpeke at når det gjelder et av kriteriene for å bli registrert, deltakelse i Ny GIV-gruppe i 10. klasse, var dette første året dette kriteriet gjaldt. Nødvendigheten av samtykke var et krav, men ble etter ny vurdering ansett som ikke nødvendig. Informasjonen om registreringene er også gitt i ulike dokumenter på ulike tidspunkt i løpet av året. Dette kan ha ført til at det ble vanskeligere for skolene å skaffe seg fullstendig oversikt over kriterier for registrering.

Utdanningsetatens hovedinnvending mot rapportens konklusjon er imidlertid at den legger til grunn faste kriterier for når en elev skulle være registrert i systemet. I Utdanningsetatens retningslinjer ligger det, som et underliggende premiss, at skolen må foreta en skjønnsmessig vurdering knyttet til om eleven anses å reelt være i risikogruppen for frafall. Det er viktig å se tiltaket (registrering i OTTO) ut fra målsettingen, å hindre frafall, og at det derfor ikke bør foretas en type mekanisk registrering etter fastsatte fraværgrenser. Som nevnt er dette ett av flere tiltak/virkemiddel i arbeidet for å hindre at elever faller fra opplæringen. Det er derfor viktig både for skolenes motivasjon for bruk av systemet både på avgiver og mottakersiden, at de som registres faktisk er de som reelt tilhører risikozonen. I rapporten belyses dette ved at det for skolene som ble vurdert å ha gode rutiner, også var en god del (ca 30 %) av de som tilhørte målgruppe som skolen ikke hadde registrert. F. eks. var det en skole som hadde flere elever med karakteren 1 i musikk, som ikke hadde registrert dette ut fra at de aktuelle elevene for øvrig ikke hadde karakterer/fravær som tilsa at de tilhørte risikogruppen. I rapportens anbefaling knyttet til kriteriet om når elevs fravær skal utløse registrering, angir også rapporten at det bør settes en grense for når skolen bør vurdere registrering. Med andre ord anbefaler heller ikke rapporten at det bør settes en absolutt grense. Likevel er det satt en slik absolutt grense i gjennomføringen av undersøkelsen og tallene knyttet til de som "burde vært registrert" bygger på denne grensen. Dette gjør at omfanget som rapporten angir som "burde vært registrert" blir alt for høyt.

I rapporten heter det: *"I våre analyser har vi målt i forhold til absolutte grenser for de ulike kriteriene, uten å vurdere eventuelt utøvd skjønn i registreringsarbeidet"*. Utdanningsetaten vil understreke at når utfallet av målingene basert på disse kriteriene tolkes, må det utvises varsomhet i å presentere absolutte tall for hvem som burde vært registrert og hvem som ikke burde vært registrert. Dette gjelder særlig fordi skolene er blitt bedt om å utvise skjønn og dette blir spesielt viktig når noen av kriteriene er fastsatt strengere enn det som er oppgitt til skolene (kriteriet for registrering i OTTO var om eleven deltok i Ny GIV, mens rapporten har benyttet kriteriet for om eleven skulle få tilbud om å delta i Ny GIV som grunnlag for registrering i OTTO).

Utdanningsetaten har på grunnlag av evalueringer allerede iverksatt flere tiltak for å bedre kvaliteten i registreringene. Revisjonsrapporten har også pekt på forhold som gjør at UDE vil se på ytterligere tiltak. Utdanningsetaten ser det likevel ikke som hensiktsmessig å gjøre kriteriene for registrering absolutte for å gjøre dem lett kontrollerbare. Utdanningsetaten vil imidlertid utvikle verktøy og veiledning for rimelighetskontroller som kan nyttes på skolene og i utdanningsadministrasjonen. Det vises for øvrig til omtale av fraværsregistrering m.m. under punktet *Rapportens påstander og konklusjoner*.

Utdanningsetatens tiltak	Frist
Presisere kriteriene og innenfor hvilket rom det er åpnet for skjønn. Vurdere enkelte av kriteriene, f.eks karakterer og fag. Samle alle kriteriene i ett skriv og på intranett slik at skolene ikke må lese flere steder for å få full informasjon om registreringen av koden ELEV.	Våren 2013
Gi skoleledelsen tips/brukerveiledning på hvordan de kan ta ut rapporter fra SATS som gir indikasjon på hvilke elever som kan være i risikogruppen.	Som ovenfor
Rapportere til områdedirektør sammen med annen rapportering på registrering i OTTO (jf lovfestede krav for oppfølgingstjenesten): - hvordan skolene registrerte med koden ELEV forrige skoleår - hvordan dette er i forhold til gjennomsnitt/tidligere år og andre skoler - etterspørre i rektorundersøkelsen hvorvidt skolene nytter "OTTO" som et av grunnlagene for kartlegging av elevenes faglige ståsted ved oppstart	2012

2. Sikre kvalitet på innholdet i registreringene

Rapportens konklusjoner:

- *Kvaliteten på registreringene i ungdomsskolen er mangelfull fordi den ikke godt nok beskriver årsaker til fravær, tiltak og annen nyttig informasjon.*
- *Manglende føringer i systemet av hvordan opplysningene skal registreres, bruk av fritekstfelt reduserer kvaliteten.*

Rapportens anbefaling:

- *Definere sentralt krav til form og innhold på det som skal registreres i fritekstfeltet.*
- *Systematisk kvalitetskontroll av bruk av fritekstfeltet for å gi konstruktive tilbakemeldinger til skolene.*

Utdanningsetatens vurdering

Utdanningsetaten har foretatt en vurdering av registreringene ved å ta ut enkelttilfeller og diskutere dette med utvalgte skoler. På bakgrunn av dette er det gitt tydeligere føringer om innholdet i informasjonsbrev for skoleåret 2011-12.

I det frafallforebyggende arbeidet generelt er det innført flere felles tiltak for skolene og det spres informasjon om hvordan tiltak som fungerer. Utdanningsetaten ser likevel at det kan være hensiktsmessig at skolene arbeider noe forskjellig med frafallsforebyggende arbeide både ut fra ulik organisering, størrelser og problematikk i elevgruppene. Dette bør også gjenspeiles i registreringene. Malen for registrering må ta hensyn til behov for lokale variasjoner i tiltak og

det bør være så enkelt som mulig å foreta selve registreringen. UDE mener at en fritekst gjør det mulig å raskere ta i bruk tidligere registrert informasjon og vil gjøre registreringen mer effektiv. Utdanningssetaten vil derfor arbeide for bedre kvalitet og kanskje noen enda fastere punkter for innholdet i registreringen. Dette skal gjøres på følgende måter:

Utdanningsetatens tiltak	Frist
Kontrollere hvor mange av skolene som faktisk har reg. noe fritekst for elever med koden ELEV i OTTO	November 2012
Sette tydelige punkter for innholdet i fritekstene (er allerede i stor grad gjort, men vil bli vurdert å være enda tydeligere)	Våren 2013 i
Legge ved eksempler på gode og presise tilbakemeldinger med tilstrekkelig informasjon. Gjerne eksempler som illustrerer ulikheter i skolenes frafallsforebyggende arbeid.	Som ovenfor
Foreta stikkprøver av enkelte skoler og være i dialog med mottakende skoler om hvordan informasjonen er og om enkelte skoler peker seg ut for ekstra oppfølging	Som ovenfor

3. Sikre brukerne tilstrekkelig kompetanse i bruk av OTTO

Rapportens konklusjoner:

- *Manglende datakunnskap blant brukeren og et tungt brukergrensesnitt i OTTO og mulig lav prioritering blant skolene av opplæring i systemet.*

Rapportens anbefaling

- *Vurdere tiltak for å sikre at brukernes kompetanse i bruk av datasystemet OTTO er tilstrekkelig.*

Utdanningsetatens vurdering

OTTO er et nasjonalt datasystem for oppfølgingstjenesten som benyttes av alle fylkeskommuner. Oslo er i en unik situasjon ved både å være kommune og fylkeskommune. Dette har gjort det relevant å benytte OTTO som redskap for å overføre informasjon fra ungdomsskoler til videregående skoler om elever som er i risikogruppen for frafall. Men OTTO er i utgangspunktet ikke designet for dette formålet. I tillegg kommer at med unntak av i Oslo, er dette et fagsystem med et relativt begrenset antall brukere i andre fylkeskommuner. Derfor har systemet et brukergrensesnitt som ikke er godt tilpasset et stort antall brukere som bare benytter deler av systemet og som kan ha et relativt begrenset antall registreringer i året.

Skolene må ha kompetanse i bruken av OTTO fordi de skal registrere annen informasjon i systemet knyttet til primær oppgavene til oppfølgingstjenesten. Utdanningssetaten har jevnlig hatt kontroller med skolenes lovpålagte registrering i OTTO og melder tilbake til skolene når dette har vært mangelfullt. Dette er ytterligere skjerpet innværende skoleår og følges opp, jf beskrivelse/tiltak under punkt 1. Utdanningssetaten har også jevnlig opplæring i bruken av OTTO både for nye brukere, oppfriskingskurs for etablerte brukere og kurs for skoleledere.

For di brukergrensesnittet i OTTO er en generell utfordring, vil UDE på sikt vurdere om det er mulig å foreta enkelte tilpasninger i OTTO for Oslos formål. Dette må imidlertid veies opp mot kostnadene ved å endre/justere systemet kun for Oslo. UDE vil også arbeide generelt for et bedre brukergrensesnitt i systemet.

Utdanningsetatens tiltak	Frist
Vurdere om det kan foretas forenklinger i OTTO tilpasset Oslo eller i samarbeid med alle fylkeskommuner som forenkler brukergrensenettet.	August 2013
Følge opp skoler som generelt viser at de ikke følger opp registrering i OTTO og ev pålegge disse å delta i de OTTO kurs som blir arrangert	April 2013
Videreføre tilbud om kurs i OTTO hver høst (for å fange opp nytilsatte) og vurdere et ekstrakurs om våren dersom det avdekkes skoler med lav kompetanse	Jevnlign/ april 2013

8 Hvordan vurderes rapportens oppbygging og språkbruk?

Utdanningsetaten har for øvrig ingen kommentarer til rapportens oppbygging og språkbruk.

Med hilsen

Astrid Søgner
direktør

Margaret Westgaard
avdelingsdirektør

Godkjent og ekspedert elektronisk

Vedlegg: 2



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Grenseveien 88, 0663 OSLO
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

www.krv.oslo.kommune.no
postmottak@krv.oslo.kommune.no