

VIKEN KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT IKS

Lørenskog rådhus Postboks 304
1471 LØRENSKOG

Deres ref:	Vår ref:	Saksbeh:	Direkte nr:	Sted:	Dato:
	2025/4	Kari Tvetbråten	99043255	Jessheim	20.08.2025

OVERSENDELSE AV FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT OM BEKYMRRINGSFULLT SKOLEFRAVÆR I NANNESTAD KOMMUNE

Vedlagt følger forvaltningsrevisjonsrapport om bekymringsfullt skolefravær i henhold til KU vedtak 24.10.2024 (sak 35/24).

Faktaark er også vedlagt.

Med vennlig hilsen

Kari Tvetbråten
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

- 1 Skolefravær Nannestad
- 2 Faktaark skolefravær Nannestad

Kopi til:
Anniken Thorgersen Høgstad



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 10-2025

BEKYMRRINGSFULLT SKOLEFRAVÆR

NANNESTAD KOMMUNE

AUGUST 2025

INNHold

SAMMENDRAG	I
1 INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	1
1.2 Formål og problemstillinger.....	1
1.3 Metode.....	2
1.3.1 Generelt.....	2
1.3.2 Dokumentanalyse	2
1.3.3 Intervjuer.....	2
1.3.4 Saksgjennomgang	2
1.3.5 Spørsmål på e-post	3
1.3.6 Verifiseringsprosesser.....	3
1.4 Kommunedirektørens uttalelse	3
1.5 Revisjonskriterier	3
1.6 Rapportens oppbygning.....	3
2 SKOLEFRAVÆR I NANNESTAD KOMMUNE	4
2.1 Grunnskoler i Nannestad kommune.....	4
2.2 Statistikk for skolefravær.....	4
2.3 Økning i skolefravær er en nasjonal trend.....	5
3 REGISTRERING AV SKOLEFRAVÆR	6
3.1 Problemstilling og revisjonskriterier	6
3.2 Dokumenter og skriftlige prosedyrer for skolefravær	6
3.3 Registrering og behandling av skolefravær	8
3.4 Registreringer og gjennomgang av bekymringsfullt fravær	9
3.4.1 Definisjoner av bekymringsfullt skolefravær	9
3.4.2 Gjennomgang og drøftinger av bekymringsfullt skolefravær	11
4 TILTAK MOT BEKYMRINGSFULLT SKOLEFRAVÆR	13

4.1	Problemstilling og revisjonskriterier	13
4.2	Kartlegging av årsaker til skolefravær	13
4.3	Tiltak for å følge opp bekymringsfullt skolefravær	15
4.4	Tverrfaglig samarbeid og overganger	17
4.4.1	Tverrfaglig samarbeid	17
4.4.2	Skolelos	17
4.4.3	Overganger.....	18
5	REVISJONENS VURDERINGER, KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	19
	LITTERATUR- OG KILDELISTE	21
	VEDLEGG 1 KOMMUNEDIREKTØRS UTTALELSE	22
	VEDLEGG 2 REVISJONSKRITERIER	23
	Revisjonskriterier og kilder	23
	Ansvar for å forhindre skolefravær	23
	Internkontroll	25
	 Tabell 1 Oversikt over grunnskolene i Nannestad kommune	 4
	Tabell 2 Dokumenter og prosedyrer for skolefravær.....	6
	Tabell 3 Definisjoner av bekymringsfullt skolefravær	10
	Tabell 4 Gjennomganger og drøftinger av skolefravær.....	11
	Tabell 5 Kartlegging av årsaker til skolefravær	13
	Tabell 6 Tiltak for å følge opp bekymringsfullt skolefravær.....	15
	 Figur 1 Skolefravær for 10. trinn skoleåret 2023/2024, nasjonalt, i fylket og kommunen	 5

SAMMENDRAG

Romerike revisjon har gjennomført en forvaltningsrevisjon av skolefravær i Nannestad kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i møte 24.10.2024 (sak 35/24). Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen 5.12.2024 (sak 40/24).

Formålet med revisjonen har vært å undersøke kommunens arbeid for å fange opp og hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær. Undersøkelsen har to problemstillinger:

1. Har skolene rutiner og en entydig praksis for å registrere og behandle skolefravær?
2. I hvilken grad har skolene rutiner og praksis for å hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær?

Hovedfunn

1. Kommunens prosedyrer som beskriver bekymringsfullt skolefravær er ikke entydige, og flere ansatte opplever at de er uklare og mangelfulle.
2. Den dokumenterte oppfølgingen av enkeltsaker har betydelige svakheter.
3. Fordelingen av ansvar mellom kommunale tjenester i saker som gjelder skolefravær fremstår som uklar.

Kommunen beskriver definisjoner og tiltak knyttet til bekymringsfullt skolefravær i ulike prosedyrer, én som gjelder for alle barneskolene og én som gjelder for ungdomsskolen. I tillegg har en av barneskolene utarbeidet sin egen prosedyre, men denne er ikke arkivert i kommunens kvalitetssystem TQM. Undersøkelsen viser at prosedyrenes beskrivelser av både begreper og tiltak varierer. Blant annet definerer prosedyrene bekymringsfullt skolefravær ulikt. Videre opplever flere lærere en usikkerhet knyttet til både forståelsen av hva som er bekymringsfullt skolefravær, og hvordan skolen skal hjelpe elever som har skolefravær. Det kommer også frem at flere ser behov for å revidere rutinene, og kommunen har satt i gang en arbeidsgruppe for å utarbeide en helhetlig plan for forebygging og oppfølging av fravær for grunnskolen.

Ifølge kommunens prosedyre for elevfravær i kommunens barneskoler er forsentkomming til timer og unnnvikende atferd som f.eks. vandre i gangene blant kriteriene for bekymringsfullt skolefravær. Samtidig kommer det frem at ikke alle skolene registrerer fravær for elever som er til stede på skolens område, men ikke i klasserommet. Det er heller ikke alle skolene som registrerer elever som kommer for sent inn i timen etter friminuttene. Det er derfor uklart hvordan skolene fanger opp denne formen for bekymringsfullt skolefravær når det ikke blir registrert. Undersøkelsen viser også at ungdomsskolen signerer skolefravær, noe som ikke er praksis på barneskolene.

Undersøkelsen viser at verken kartlegging, tiltak eller evalueringer av tiltak er dokumentert i flere av mappene til elever på Nannestad ungdomsskole. Ungdomslos kartlegger årsaker til skolefravær i

flere saker, og har utarbeidet en egen liste for flere elever som har skolefravær. Revisjonen har ikke fått tilsendt elevmapper for elever på barneskolene. Rektor for en av barneskolene opplyser at tiltakene ikke alltid dokumentert, og at skolen er ikke flink nok til å lage samarbeidsavtale som signeres. Det kommer også frem at roller og ansvarsfordelingen mellom de kommunale tjenestene kan være uklare i saker som gjelder skolefravær, og at blant annet helsesykepleiere kan bidra i skolefraværssaker i større grad enn de gjør i dag.

Anbefalinger

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at kommunedirektøren:

1. sørger for at helhetlig plan for forebygging og oppfølging av fravær for grunnskolen blir ferdigstilt
2. sikrer at kartlegging og oppfølging av elever som har bekymringsfullt fravær, herunder evaluering av tiltak, dokumenteres
3. sikrer en klar fordeling av ansvar mellom kommunale tjenester i saker som gjelder skolefravær

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Nannestad kommune bestilte i møte 24.10.2024 (sak 35/24) en forvaltningsrevisjon av bekymringsfullt skolefravær. Prosjektplanen for forvaltningsrevisjonen ble vedtatt av kontrollutvalget 5.12.2024 (sak 40/24).

Barn i Norge har ifølge Grunnloven § 109 rett til å motta grunnleggende opplæring. Retten til utdanning er også nedfelt i FNs barnekonvensjon artikkel 28 og i FNs bærekraftsmål nr. 4. Retten til opplæring følges av en plikt til opplæring. Alle barn i Norge har plikt til grunnskoleopplæring fra det året de fyller seks år, til de har fullført 10. trinn, jfr. opplæringslova § 2-2.

Gode oppvekstvilkår er avgjørende for barn og unges mulighet til læring og utvikling. Å mestre skole og utdanning er en viktig forutsetning for deltakelse i arbeidslivet, og for å skape et godt liv. Barnehager og skoler som løfter alle barn, uavhengig av foreldrenes bakgrunn, er blant de viktigste bidragene for å skape like muligheter for alle og hindre utenforskap.¹

En forundersøkelse av spesialundervisning og skolevegring i Nannestad kommune, behandlet i kontrollutvalget 24.10.2024 (sak 35/24), viste at skolefravær er et risikoområde både generelt for kommuner og risiko i Nannestad kommune.

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus har nylig gjennomført et tilsyn med Nannestad kommune og Nannestad ungdomsskole knyttet til internkontroll og skolemiljø. Tilsynsrapporten ble publisert 3.7.2025. Ifølge tilsynsrapporten vurderer Statsforvalteren blant annet at skolen og skoleeier undersøker skolemiljøsaker i tide. Videre vurderer Statsforvalteren at skolen ikke alltid gjør de undersøkelsene som er rimelig å forvente, og at undersøkelsesplikten ikke blir tilstrekkelig dokumentert. Ifølge kommunens tilbakemelding til foreløpig tilsynsrapport er kommunen enig i Statsforvalterens vurdering, og har sett nødvendigheten av å videreutvikle og forbedre sine rutiner og praksis på området. Det kommer også frem at ved skolestart i august 2025 vil sjekkliste, skjemaer, metoder og systematikk i tråd med undersøkelsesplikten være en sentral del av planleggingsdagene, både felles og på trinn.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke kommunens arbeid for å fange opp og hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær.

¹ Meld. St. 32 (2020-2021) Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv. 4.6.2021.

Undersøkelsen har to problemstillinger:

1. Har skolene rutiner og en entydig praksis for å registrere og behandle skolefravær?
2. I hvilken grad har skolene rutiner og praksis for å hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær?

Problemstillingene dekker både skoleeiers og grunnskolenes rutiner og praksis for å registrere fravær og følge opp elever som har, eller er i risikozonen for å få, et bekymringsfullt fravær. På skoleeiers nivå omfatter undersøkelsen kommunens arbeid med rutiner og retningslinjer som er felles for skolene. Når det gjelder skolenes arbeid, tar undersøkelsen for seg hvordan skolene jobber med å registrere skolefravær og følge opp elever som har et bekymringsfullt skolefravær.

1.3 Metode

1.3.1 Generelt

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001/002 - Standard for forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll som er fastsatt av styret i NKRF - Kontroll og revisjon i kommunene. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon. Arbeidet er kvalitetssikret i henhold til Romerike revisjon IKS sine interne rutiner.

1.3.2 Dokumentanalyse

Revisjonen har gjennomgått dokumentasjon fra Nannestad kommune som er relevant for kommunens arbeid med å fange opp og hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær. Revisjonen har blant annet gjennomgått:

- Prosedyre for elevfravær i kommunens barneskoler
- Rutine for oppfølging av skolefravær Eltonåsen
- Prosedyre for bekymringsfullt fravær Nannestad ungdomsskole
- Handlingsplan for tidlig innsats i Nannestad
- Sterkere sammen – Oppvekststrategi i Nannestad kommune

1.3.3 Intervjuer

Revisjonen har gjennomført intervjuer med:

- Virksomhetsleder skole
- Rektor ved Eltonåsen skole
- Rektor ved Nannestad ungdomsskole
- Skolelos ved Nannestad ungdomsskole

1.3.4 Saksgjennomgang

Revisjonen har gått gjennom elevmappene til alle elever i 10. trinn som har registrert fravær i minst 10 dager og 20 enkelttimer i skoleåret 2024/2025, ifølge kommunens oversikt mottatt 19.2.2025. Dette utgjør 20 elevmapper fra Nannestad ungdomsskole. Revisjonen har også bedt om et tilsvarende utvalg for elever i 7. trinn, men revisjonen har ikke mottatt disse.

1.3.5 Spørsmål på e-post

Revisjonen har sendt skriftlige spørsmål til samtlige rektorer for grunnskolene i Nannestad kommune med spørsmål om registrering av fravær og oppfølging av elever med bekymringsfullt skolefravær. Revisjonen har fått svar fra rektorene fra alle barneskolene. Rektor for Nannestad ungdomsskole har ikke svart på spørsmålene, utover å vise til ungdomsskolens prosedyre for bekymringsfullt fravær.

1.3.6 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering, og informasjon fra de verifiserte intervjureferatene er benyttet i rapporten.

Revisjonen mener gode verifiseringsprosesser knyttet til muntlige fremkommet data, og av rapporten i sin helhet, er viktig for å sikre gyldighet og pålitelighet i undersøkelsens datagrunnlag.

1.4 Kommunedirektørens uttalelse

Revisjonen mottok kommunedirektørens uttalelse til rapporten 20.8.2025. Uttalelsen er lagt ved rapporten i vedlegg 1.

Ifølge kommunedirektøren viser rapportens funn og anbefalinger tydelig at dette er et område som krever systematisk og tverrfaglig innsats. Dette er en utfordring som kommunen tar på største alvor. Kommunedirektøren viser til at kommunen har startet arbeidet med plan for forebygging og oppfølging av fravær i grunnskolen. Planen vil ferdigstilles i løpet av våren 2026, og vil bli fulgt opp gjennom opplæring, implementering og jevnlig evaluering. Kommunedirektøren vil rapportere til hovedutvalget og kommunestyret om fremdrift og resultater i oppfølgingen av tiltakene.

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunen vurderes opp mot. Kriteriene utledes fra lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og hva som anses som god forvaltningsskikk og faglig anerkjente normer på området. I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa av 9. juni 2023 (opplæringslova)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 22. juni 2018 nr.83 (kommuneloven)
- Prop. 57 L (2022-2023): Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis i kapittel 3 og 4, og i vedlegg 2 i rapporten.

1.6 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 gir en oversikt over skolefraværet i Nannestad kommune. I kapittel 3 og 4 presenteres fakta og svar på problemstillingene i undersøkelsen. Revisjonens vurderinger, konklusjon og anbefalinger presenteres i kapittel 5.

2 SKOLEFRAVÆR I NANNESTAD KOMMUNE

2.1 Grunnskoler i Nannestad kommune

Det er fem grunnskoler i Nannestad kommune, hvorav fire er barneskoler. Tabellen under viser antall elever på hver av skolene.

Tabell 1 Oversikt over grunnskolene i Nannestad kommune

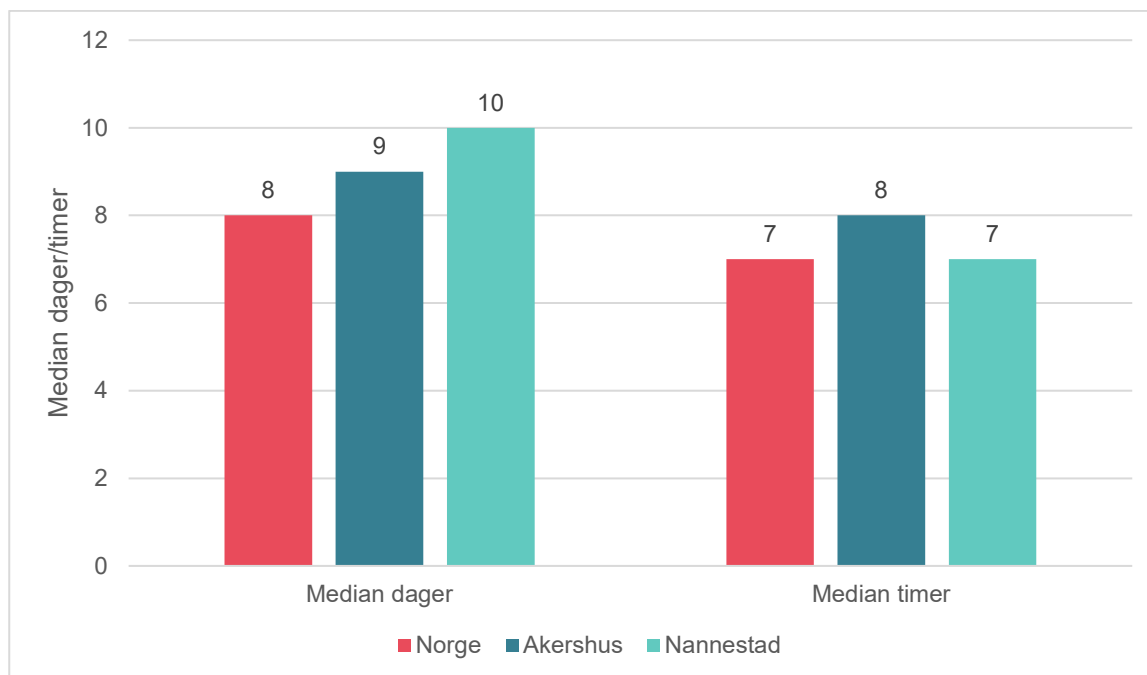
Skole	Trinn	Antall elever
Eltonåsen skole	1-7	Ca. 270
Kringler Slattum skole	1-7	Ca. 250
Maura skole	1-7	Ca. 500
Preståsen skole ²	1-7	Ca. 350
Nannestad ungdomsskole	8-10	Ca. 600

Kilde: Nannestad kommune

2.2 Statistikk for skolefravær

Utdanningsdirektoratet utarbeider statistikk for fravær som føres på vitnemålet på 10. trinn. Figuren under viser median antall dager og timer fravær for skoleåret 2023/2024 nasjonalt, i Akershus og i Nannestad kommune. Det innebærer at statistikken for Nannestad kommune viser skolefravær for Nannestad ungdomsskole.

² Skolen har et tilbud til elever med store og omfattende behov.

Figur 1 Skolefravær for 10. trinn skoleåret 2023/2024, nasjonalt, i fylket og kommunen

Kilde Utdanningsdirektoratet

Figuren viser at for skoleåret 2023/2024 var skolefraværet blant elever på 10. trinn i Nannestad kommune høyere enn skolefraværet både nasjonalt og i Akershus. Når det gjelder fraværet målt i median timer, var skolefraværet på samme nivå som nasjonalt, men lavere enn i Akershus.

2.3 Økning i skolefravær er en nasjonal trend

Ifølge Utdanningsdirektoratet er det en nasjonal trend at antallet elever med høyt fravær fortsetter å øke. Ungdomsskolenes avgangskull i Norge i 2024 har to fraværsdager og to fraværstimer mer enn avgangskullet før pandemien. Tall fra Ungdataundersøkelsen 2024 viser også at andelen ungdomsskoleelever som svarer at de har skulket skolen har økt etter pandemien (Utdanningsdirektoratet 2024).

Ansatte på flere skoler forteller ifølge Utdanningsdirektoratet gjennomgående om utfordringer med fravær i kjølvannet av pandemien. Samtidig som fraværet generelt øker, er det flere elever som har veldig høyt fravær. Den vanligste forklaringen fra skolenes ansatte handler om endrede vaner hos elevene etter pandemien, kombinert med endringer i grensesetting fra foresatte. Samtidig peker noen sosiallærere og elever på at det økte fraværet kan handle om mer komplekse årsaker, som mental helse og ensomhet (Bakken 2024).

3 REGISTRERING AV SKOLEFRAVÆR

3.1 Problemstilling og revisjonskriterier

I dette kapitlet beskrives og vurderes kommunens og skolenes rutiner for fraværsrapportering og hvordan det arbeides med registreringen av skolefraværet i skolene.

Problemstilling 1 omfatter registrering av alt skolefravær. Den omfatter også hvordan fraværet behandles videre, blant annet registreringer av om fraværet er gyldig eller ugyldig. Rutiner som beskriver registrering og behandling av skolefravær legger til rette for en ensartet praksis. Problemstillingen tar derfor for seg både kommunens og skolenes rutiner på området.

For problemstilling 1 er følgende forventninger lagt til grunn:

Problemstilling	Krav og forventninger til kommunen
1. Har skolene rutiner og praksis for å registrere og behandle skolefravær?	Det bør være på plass tydelige rutiner og ensartet praksis for registrering av skolefravær.

3.2 Dokumenter og skriftlige prosedyrer for skolefravær

Tabellen under viser en oversikt over sentrale dokumenter og skriftlige prosedyrer for oppfølging av skolefravær i Nannestad kommune.

Tabell 2 Dokumenter og prosedyrer for skolefravær

Dokumenter og skriftlige prosedyrer	Beskrivelse
Sterkere sammen - Oppvekststrategi Nannestad kommune Vedtatt desember 2024	Beskriver ansvar og samarbeid på tvers av kommunens tjenesteområder for å gi barn, ungdom og deres familier rett hjelp til rett tid og for å skape best mulig oppvekstsvilkår. Dokumentet beskriver ikke elevfravær spesifikt, men ifølge virksomhetsleder skole er bekymringsfullt skolefravær et typisk eksempel på saker der skolen er avhengig av å spille på lag med andre tjenesteområder og fagområder i kommunen. Virksomhetsleder skole oppfatter at oppvekststrategien, og videre arbeid og implementering av den, er svært relevant og viktig i temaet bekymringsfullt skolefravær.
Handlingsplan for Tidlig inn, Nannestad kommune	Inneholder blant annet en oversikt over statlige føringer, forankring i kommuneplanen, strategi, resultatmål for involverte tjenester, forslag til tiltak, rutinebeskrivelser og tiltaksplan for arbeidet med tidlig innsats.

Vedtatt 2020, revidert 2022	Virksomhetsleder skole trekker frem beskrivelsene av samhandlingsforaene, tverrfaglige rutinemøter, som relevant for oppfølgingen av skolefravær, selv om handlingsplanen ikke beskriver skolefravær spesifikt. Hun opplyser også at handlingsplanen skal revideres på nytt.
Beskrivelser av elevfravær på kommunens hjemmesider	Beskriver kortfattet hvordan fravær skal meldes, registreres og følges opp.
Prosedyre for elevfravær i kommunens barneskoler Sist godkjent 8.10.2024	Definerer begreper, beskriver hvordan skolene skal følge med på fravær (hyppighet, deltakere, møter), hvordan foresatte informeres og involveres, og at fravær er tema i tverrfaglige møter der andre instanser er med.
Rutine for oppfølging av skolefravær Eltonåsen skole	En kortversjon/flytskjema av prosedyren som er utarbeidet på Eltonåsen skole. Inneholder blant annet en tiltakstrapp som beskriver aktiviteter for å følge opp skolefravær. Virksomhetsleder skole opplyser at prosedyren er videreformidlet til de andre skolene, slik at alle bruker denne.
Prosedyre for arbeid med bekymringsfullt fravær ved Nannestad ungdomsskole (NUS) Sist godkjent 16.1.2020	Definerer begreper, beskriver aktiviteter knyttet til skolefravær og hvem som er ansvarlig. Aktivitetene er rettet mot enkeltelever, og omfatter blant annet registrering og oppfølging i fire faser.

Virksomhetsleder skole forteller i intervju at hun forventer at alle barneskolene følger prosedyren som er felles for barneskolene. Hun legger til at det i praksis er variasjoner mellom barneskolene i hvilken grad de følger prosedyren og hvordan de følger opp skolefravær. Hun opplever også at det er en usikkerhet i skolene om når de skal gjøre hva, og når skolefravær kan betegnes som bekymringsfullt. Virksomhetsleder skole forklarer at planene og prosedyrene kommunen har i dag er utdaterte, og at skoleeier sammen med rektorgruppe ser behov for revidering av disse. Det er nylig satt ned en arbeidsgruppe under kommunalområdet Oppvekst som skal utarbeide en helhetlig plan for forebygging og oppfølging av fravær som skal gjelde hele grunnskolen. Arbeidsgruppen består av representanter fra skole, barnehage, helsestasjon, barnevern og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT).

Rektor for Eltonåsen skole forteller i intervju at skolen følger sin egen rutine for å følge opp skolefravær, og ikke kommunens prosedyre for barneskolene. Hun begrunner dette med at hun som nyansatt opplevde at skolen manglet systematikk i arbeidet med bekymringsfullt skolefravær, og at lærerne hadde behov for en enklere prosedyre enn den som gjelder for alle barneskolene i kommunen. Rektor legger til at hun tok utgangspunkt i prosedyrer som er brukt ved skolen hun jobbet i tidligere, og utarbeidet en egen prosedyre. Prosedyren for Eltonåsen skole ble gjennomgått for

personalet august 2024 og tatt i bruk fra skolestart 2024/2025. Ifølge rektor er ikke rutinen arkivert i kommunens kvalitetssystem TQM.

Rektor for Eltonåsen opplyser videre at skolefravær som hovedregel er kontaktlærers ansvar, men at hun involveres i de alvorlige sakene. Hun opplever fortsatt at lærerne er usikre på praksisen for å følge opp skolefravær, herunder hvilke tiltak de kan sette inn. Hun ønsker derfor at den nye helhetlige planen for forebygging og oppfølging av fravær blant annet skal beskrive en verktøykasse.

3.3 Registrering og behandling av skolefravær

Kommunens rutiner beskriver i ulik grad registrering av skolefravær. Prosedyren for elevfravær i kommunens barneskoler beskriver at kontaktlærer er ansvarlig for at elevenes fravær er oppdatert, og at time-/faglærer skal gi kontaktlærer tilbakemelding dersom fravær er observert. Dette sammenfaller med beskrivelsene i prosedyren for Eltonåsen skole. Ifølge beskrivelsen av elevfravær på kommunens hjemmesider skal foresatte varsle skolen første dag eleven er borte, og at alt fravær skal meldes skriftlig til kontaktlærer. Dette gjelder både for hele dager og enkelttimer. Hjemmesidene informerer om at skolen kontakter hjemmet umiddelbart ved fravær som ikke er meldt fra om og dokumentert av foresatte. Kommunen benytter fagsystemet Vigilo for å dokumentere all kontakt med foresatte, herunder når det gjelder skolefravær. Ingen av prosedyrene spesifiserer registrering av fravær utover dette.

Ifølge de skriftlige svarene fra rektorene ved barneskolene i Nannestad kommune registrerer lærerne fravær i Vigilo. Rektorene opplyser også at kontaktlærer går gjennom det registrerte fravær for å sikre at det er registrert riktig. Rektor for Eltonåsen skole opplyser videre i intervju at lærerne registrerer elever som kommer for sent på begynnelsen av skoledagen, men at lærerne ikke registrerer «vandrere»³ eller elever som kommer for sent inn i timen etter friminuttene.

³ Elever som er på skolens områder, men ikke i klasserommet.

Prosedyren til Nannestad ungdomsskole beskriver følgende når det gjelder registrering av skolefravær.

2	Registrere fravær	
2.1	Permisjoner og annet planlagt fravær registreres i fagsystem skole	Rektor Kontaktlærer faglærere
2.2	Foresatte ringer skolen fra kl 07.45 og melder inn fraværet	Foresatte
2.3	Årsak til fraværet etterspørres og registreres i fagsystem skole	Los
2.4	Lærer som har 1.time registrerer fravær og forsentkomminger og melder til los	Lærer
2.5	Ved ikke innmeldt fravær: Det ringes foresatte. Kontakten loggføres i fagsystem skole	Los
2.6	Relevant informasjon som ikke loggføres, oversendes kontaktlærer med kopi til avdelingsleder	Los

Kilde: Prosedyre for arbeid med bekymringsfullt fravær NUS

Ved Nannestad ungdomsskole har skolelos et særskilt ansvar for å følge med på registreringene av skolefravær. Skolelos forteller i intervju at hun går gjennom fraværsregistreringene hver morgen, og kontakter foresatte dersom det mangler registreringer av eller begrunnelser for fraværet.

Dokumentasjonen på elevfravær som kommunen har sendt til revisjonen viser at Nannestad ungdomsskole har en praksis for å signere skolefravær som er registrert i Vigilo, som innebærer at det har vært en gjennomgang av det registrerte fraværet. Skolelos opplyser at det er hun eller kontaktlærer som signerer skolefraværet. Ifølge virksomhetsleder skole har ikke barneskolene praksis for å signere skolefraværet. Hun forklarer forskjellen ved at fraværet for elever i ungdomsskolen blir stående på vitnemålet.

3.4 Registreringer og gjennomganger av bekymringsfullt fravær

3.4.1 Definisjoner av bekymringsfullt skolefravær

Tabellen under viser hvordan prosedyre for elevfravær i kommunens barneskoler, rutine for oppfølging av skolefravær for Eltonåsen skole og prosedyre for arbeid med bekymringsfullt fravær ved Nannestad ungdomsskole har definert bekymringsfullt skolefravær.

Tabell 3 Definisjoner av bekymringsfullt skolefravær

Dokument	Definisjon
Prosedyre for elevfravær i kommunens barneskoler	Alvorlig elevfravær a) Har høyt gyldig fravær b) Har én enkelttime eller mer ugyldig fravær c) Møter opp på skolen, men forlater igjen d) Uklare meldinger eller skolen er usikker på meldingens gyldighet e) Forsentkomming til timer og unnnvikende atferd som f.eks. vandre i gangene f) Grunn til å tro at eleven oppholder seg i utlandet uten gyldig fravær
Rutine for oppfølging av skolefravær Eltonåsen skole	Alvorlig skolefravær a) 10 dager fravær i semesteret; både gyldig og ugyldig fravær b) 10 enkeltdager i semesteret; både gyldig og ugyldig c) Gjentatte forsentkomminger Videre i dokumentet står det at fravær i 10 dager eller 10 enkelttimer i semesteret, både gyldig og ugyldig, er alvorlig skolefravær.
Prosedyre for arbeid med bekymringsfullt fravær ved Nannestad ungdomsskole (NUS)	Bekymringsfullt fravær Fravær som er utenfor det normale. Det kan være høyt time- og/eller dagtall, mye forsentkomminger eller høyt ikke-dokumentert fravær. Hva som er bekymringsfullt fravær, må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Tabellen viser at prosedyrene benytter ulike begreper, herunder «bekymringsfullt fravær», «alvorlig elevfravær» og «alvorlig skolefravær». Ifølge virksomhetsleder skole brukes begrepene synonymt. Revisjonen legger derfor til grunn at begrepsbruken ikke har noen betydning for registrering eller oppfølging av skolefraværet.

Videre viser tabellen at prosedyrene definerer alvorlig/bekymringsfullt skolefravær ulikt. Ifølge prosedyre for elevfravær i kommunens barneskoler er det blant annet et skille mellom gyldig og ugyldig fravær, der kriteriet ved ugyldig fravær er én enkelttime eller mer. Denne prosedyren trekker også frem elever som forlater skolen etter oppmøte, uklare begrunnelser, forsentkomming, unnnvikende atferd og antakelse om at eleven oppholder seg i utlandet uten gyldig fravær som kriterier for alvorlig skolefravær.

Prosedyren for Eltonåsen skole definerer alvorlig skolefravær etter antall dager og timer i semesteret, uavhengig av om fraværet er gyldig eller ugyldig. Denne prosedyren trekker også frem gjentatte forsentkomminger som grunn til å definere alvorlig skolefravær.

Prosedyren for Nannestad ungdomsskole definerer bekymringsfullt skolefravær som fravær som er utenfor det normale, uten å spesifisere antall dager og/eller timer.

3.4.2 Gjennomganger og drøftinger av bekymringsfullt skolefravær

Tabellen under viser hvordan prosedyre for elevfravær i kommunens barneskoler, rutine for oppfølging av skolefravær for Eltonåsen skole og prosedyre for arbeid med bekymringsfullt fravær ved Nannestad ungdomsskole beskriver gjennomganger, oppfølging og drøftinger av skolefravær.

Tabell 4 Gjennomganger og drøftinger av skolefravær

Dokument	Beskrivelse
Prosedyre for elevfravær i kommunens barneskoler	Oppfølging på trinn a) Kontaktlærer skal gjennomgå fraværet til sine elever månedlig b) Ledelsen deltar på gjennomgang av fravær på trinnmøter minst to ganger i halvåret Drøfting av fravær på skolen a) Ledelsen gjennomgår fraværsføringen og skolens samlede elevfravær to ganger i halvåret b) Fravær er tema på: • skolens møter i ressursteam hvor helsesykepleier, PP-tjeneste, barnevernet og psykisk helse er med • skolemiljøutvalget
Rutine for oppfølging av skolefravær Eltonåsen skole	Trinnene går gjennom fravær hver uke på trinnmøtene Ledelsen går gjennom fraværsføring og skolens samlede elevfravær hver 3. måned Ved bekymring rundt enkeltelevers fravær basert på gjennomgangen, brukes rutiner for oppfølging av alvorlig skolefravær⁴
Prosedyre for arbeid med bekymringsfullt fravær ved Nannestad ungdomsskole (NUS)	Beskriver ikke møter hvor skolefravær er tema, utover oppfølging i enkeltsaker

⁴ Tiltakstrappen som er illustrert i dokumentet.

Revisjonen har sendt skriftlig spørsmål til alle rektorene om hvordan ledelsen får informasjon om elever som har bekymringsfullt fravær. Rektorene for barneskolene skriver at ledelsen følger med på skolefraværet, men beskrivelsene av den enkeltes praksis varierer. Blant annet skriver én av rektorene at vedkommende tar ut en fraværsoversikt den 1. i hver måned. En annen rektor skriver at bekymringsfullt skolefravær er tema på plangruppemøter og i tverrfaglig rutinemøter. Videre er det én av rektorene som trekker frem at lærerne skal ta kontakt med nærmeste leder ved høyt fravær. Denne rektoren skriver også at skolen mangler en felles forståelse av hva som er høyt fravær, men at praksis er om lag ti dager. Denne rektoren skriver også at lærerne kan ta opp saker i skolemiljøteamet. Her drøfter lærer saken med helse og miljøterapeuter og ledelsen er til stede.

Revisjonen mangler skriftlige beskrivelser for Nannestad ungdomsskole. I intervju med rektor for Nannestad ungdomsskole og skolelos kommer det frem at skolen gjennomfører skolenektingsmøter. Som hovedregel deltar avdelingslederne, skolelos, rektor, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og rus- og psykisk helse i disse møtene. Det kommer også frem at ungdomsskolen har møter med helsesykepleier. På disse møtene deltar skolelos, avdelingsledere og begge helsesykepleierne. I tillegg deltar rektor ved behov.

4 TILTAK MOT BEKYMRINGSFULLT SKOLEFRAVÆR

4.1 Problemstilling og revisjonskriterier

Problemstillingen tar for seg arbeidet med å kartlegge mulige årsaker til bekymringsfullt skolefravær. Problemstillingen undersøker også hvordan lærerne og skolene jobber for å hjelpe elevene som har et bekymringsfullt skolefravær ved å sette inn tiltak.

For problemstilling 2 er følgende forventninger lagt til grunn:

Problemstilling	Krav og forventninger til kommunen
2. I hvilken grad har skolene rutiner og praksis for å hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær?	Det bør være på plass rutiner og dokumentert praksis for: → kartlegge årsaker til fravær i det enkelte tilfellet → sette inn tiltak for å få eleven tilbake på skolen

4.2 Kartlegging av årsaker til skolefravær

Tabellen under viser hvordan kartlegging av årsaker til skolefravær beskrives i prosedyre for elevfravær i kommunens barneskoler, rutine for oppfølging av skolefravær for Eltonåsen skole og prosedyre for arbeid med bekymringsfullt fravær ved Nannestad ungdomsskole.

Tabell 5 Kartlegging av årsaker til skolefravær

Dokument	Beskrivelse
Prosedyre for elevfravær i kommunens barneskoler	Skolen kartlegger eleven og situasjonen rundt eleven 1. Viktig at kartleggingen gjenspeiler at bekymringsfullt fravær kan påvirkes av mange faktorer 2. Deler av kartleggingen gjøres før samarbeidsmøtet, og i møtet med eleven og foresatte/foreldre
Rutine for oppfølging av skolefravær Eltonåsen skole	Kontaktlærer informerer ledelsen om bekymringen og gjennomfører en kartleggingssamtale med foresatte og elev (se egne skjemaer man kan bruke i samtalene).

Prosedyre for arbeid med bekymringsfullt fravær ved Nannestad ungdomsskole (NUS)	Ingen spesifikke beskrivelser av kartlegging av årsaker til skolefravær, utover at skolelos skal følge med på skolefraværet.
--	--

Rektor for Nannestad ungdomsskole har sendt et dokument for aktuelle spørsmål i samtale med elever som har høyt fravær. Dokumentet er ikke datert eller godkjent. Bildet under viser noen av de foreslåtte spørsmålene.



Nannestad kommune
Nannestad ungdomsskole

Aktuelle spørsmål i samtale med elev med mye fravær

Kontaktlærer samtaler med eleven for å finne årsaken til fraværet. Rapporteres til Avdelingsleder.

- 1. Hvordan har du det?**
- 2. Hva er grunnen til fraværet?**
 - Skyldes det sykdom
 - Vondt i magen/ hodet/ kroppen
 - Kvalm
 - Svimmel
 - Konsentrasjonsvansker
 - Søvnvansker
 - Andre fysiske symptomer

Kilde: Nannestad kommune

Skolelos forteller i intervju at hun har kontakt med kontaktlærerne og avdelingsledere om elever som har bekymringsfullt skolefravær. Hun går også gjennom registreringer i Vigilo, og undersøker årsaker til skolefravær for elever hvor det er grunn til det. Årsaker og annen relevant informasjon registreres i en egen Excel-fil som hun selv har utarbeidet. Revisjonen har fått tilsendt et utdrag fra et slikt skjema.

Revisjonens gjennomgang av utvalgte elevmapper viser at Nannestad ungdomsskole har dokumentert årsaker til skolefraværet i halvparten av sakene. Årsakene kommer i all hovedsak frem i form av møtereferater og logger som lærerne har skrevet. Nannestad ungdomsskole har ikke dokumentert kartlegging av årsaker i elevmappene i de øvrige sakene.

4.3 Tiltak for å følge opp bekymringsfullt skolefravær

Det er ulike beskrivelser av tiltak for å følge opp bekymringsfullt skolefravær i prosedyre for elevfravær i kommunens barneskoler, rutine for oppfølging av skolefravær for Eltonåsen skole og prosedyre for arbeid med bekymringsfullt fravær ved Nannestad ungdomsskole. Tabellen viser en oppsummering av tiltakene etter kartlegging. Ettersom prosedyren for Nannestad ungdomsskole ikke beskriver kartlegging spesifikt, gjengis en oppsummering av tiltak fra oppfølgingsmøte med foreldre og elev.

Tabell 6 Tiltak for å følge opp bekymringsfullt skolefravær

Dokument	Beskrivelse
Prosedyre for elevfravær i kommunens barneskoler	- Møtet med eleven og foresatte/foreldre skal munne ut i en samarbeidsavtale - Avtalen skal inneholde en oversikt over tiltak, tidsperiode og ansvarsfordeling - Viktig med tiltak både på skolen og hjemme - Samarbeidsavtalen bør også inneholde en plan B - Skolen, eleven og foresatte/foreldre følger opp og evaluerer samarbeidsavtalen etter 3 uker - Vurdere andre instanser inn i saken - Evaluerer av samarbeidsavtalen i møtet med eleven og foresatte/foreldre - Skolen kaller inn til et samarbeidsmøte med PP-tjenesten, foresatte/foreldre og eleven. - Skolen gjennomfører en utvidet kartlegging av eleven og situasjonen rundt eleven. - Det systematiske arbeidet rundt eleven fortsetter selv om fraværet blir langvarig. I disse saker tar PP-tjenesten en faglig koordinerende rolle. Ifølge prosedyren må det utarbeides en mal for samtykke til at saken kan drøftes i skolens ressursteam
Rutine for oppfølging av skolefravær Eltonåsen skole	- Tiltak Det utarbeides og iverksettes tiltak på bakgrunn av kartleggingssamtalene. Tiltakene skal ha en tidsramme på inntil 3 uker. - Evaluerer Tiltakene evalueres med foresatte og elev. Hvis fraværet fortsatt er bekymringsfullt, går man videre. Hvis ikke, fortsetter det som før.

	3. Drøfting med ulike instanser Skolefraværet tas opp i tverrfaglig rutinemøte for å få tips og råd utenfra.
Prosedyre for arbeid med bekymringsfullt fravær ved Nannestad ungdomsskole (NUS)	1. Oppfølgingsmøte med foreldre og elev a. Det utarbeides forslag til oppfølgingsplan (vedlegg 1) b. Oppfølgingsplan og referat skrives i møtet c. Gjennomgang av oppfølgingsplan med elev, og informasjon til andre lærere som har eleven 2. Dersom det ikke er merkbare endringer innen 7-14 dager: Kalle inn til nytt oppfølgingsmøte. Vurdere om andre instanser skal bidra a. Avholde oppfølgingsmøte der målsetting er å få elevene tilbake på skolen og evaluere tidligere tiltak. Det skrives oppfølgingsplan og referat b. Gjennomgang av oppfølgingsplan med elev, og informasjon til andre lærere som har eleven 3. Ekstraordinært fravær a. Gi informasjon til hjemmet om opplæringsplikten og straffeansvar b. Oppfølgingsmøter/tiltak gir ikke resultater: Send bekymringsmelding til barnevernet. Dersom dette ikke virker, oversende saken til skolesjef for videre oppfølging/anmeldelse

Revisjonen har sendt skriftlig spørsmål til alle rektorene om hvilke arenaer som brukes for å drøfte forebygging og tiltak for elever som har bekymringsfullt fravær. Rektorene for barneskolene oppgir personalmøter, interne og eksterne ressursteam, tverrfaglige rutinemøter, utviklingssamtaler og samarbeidsmøter som eksempler på slike arenaer.

Rektor for Eltonåsen skole forteller i intervju at tiltak settes i møtene og evalueres senest innen tre uker. Tiltakene og evalueringene skal dokumenteres i møtoreferater. Hun understreker betydningen av at skole og hjem jobber sammen i saker med skolefravær. Rektor viser også til samarbeidsavtaler, som er en avtale mellom skole, hjem, elev og eventuelt andre instanser der det er definert hvilke tiltak som er bestemt og hvem som har ansvar for de ulike tiltakene. Rektor forteller videre at tiltakene ikke alltid dokumentert, og at skolen er ikke flink nok til å lage samarbeidsavtale som signeres.

Rektor viser videre til at i saker som handler om elevenes skolemiljø, jf. opplæringslova kapittel 12, har skolene plikt til å opprette en aktivitetsplan. Når en aktivitetsplan opprettes, mener hun at skolen har gode rutiner og systematikk i oppfølging og evaluering. Hun legger til at saker om bekymringsfullt skolefravær i noen tilfeller handler om skolemiljø, slik at det i disse sakene opprettes en aktivitetsplan.

Revisjonens gjennomgang av utvalgte elevmapper viser at Nannestad ungdomsskole har dokumentert tiltak i åtte av sakene. De fleste tiltakene gjelder tilpasning av timeplanen. Videre viser gjennomgangen at ungdomsskolen har dokumentert at tiltakene er evaluert i tre elevmapper. Tiltakene og evalueringen av tiltakene er hovedsakelig dokumentert i møtereferater eller aktivitetsplaner. Flere av disse møtereferatene mangler informasjon om deltakere og dato for møtet. I flere av elevmappene som inneholder referater fra samarbeidsmøter, kommer det frem at det er andre kommunale tjenester som har kalt inn til møtene og skrevet referat. Disse møtereferatene inneholder informasjon om informasjon om deltakere og dato for møtet. Revisjonen bemerker at det er få dokumenter i flere av de 20 elevmappene. Blant annet viser gjennomgangen at åtte av sakene kun hadde ett vedlagt dokument per sak. Hvilket dokument dette var varierte. I én av sakene er det eneste dokumentet en søvnavtale som et vedlegg til utviklingssamtalen, i én av sakene er det eneste dokumentet kommunikasjon om fravær med mor på SMS, i én av sakene er det eneste dokumentet en innkalling til et samarbeidsmøte, i én av sakene er det eneste dokumentet et møtereferat, i én av sakene er det eneste dokumentet en elevlogg og i tre av sakene inneholder elevmappene ingen dokumenter. Omfanget av fraværet i disse sakene varierer, men flere av elevene hadde registrert over 30 dager fravær i løpet av skoleåret 2024/2025 innen 19.2.2025.

4.4 Tverrfaglig samarbeid og overganger

4.4.1 Tverrfaglig samarbeid

Ifølge virksomhetsleder skole gir rutiner og praksis knyttet til kommunens handlingsplan for tidlig innsats en viktig arena for samarbeid ulike instanser. Hun forteller at skole, barnevern, PPT, lavterskel og helsestasjon er involvert i dette arbeidet, og at det gjennomføres faste tverrfaglige rutinemøter mellom instansene hver sjette uke. Virksomhetsleder skole opplever at det er en kort vei mellom samarbeidsinstansene i Nannestad kommune. Samtidig opplever hun at roller og ansvar mellom tjenestene kan være uklare i saker som gjelder skolefravær. Hun opplyser at ansatte ved helsestasjonen har gitt uttrykk for at de ønsker å bidra enda mer inn i skolefraværssaker, og derfor er samarbeidet om en helhetlig plan et viktig tiltak.

Ifølge rektor for Eltonåsen skole har barneskolene i Nannestad i liten grad andre interne ressurser enn pedagoger, fagarbeidere/barne- og ungdomsarbeidere og helsesykepleier. Eltonåsen skole har imidlertid fått en miljøveileder. Hun legger til at i saker som oppleves mer komplekse involveres andre instanser inn etter behov, som for eksempel barnevern, lavterskelteam, helsesykepleier, PPT og BUP.

4.4.2 Skolelos

Nannestad ungdomsskole har en skolelos, som er et lavterskeltilbud til barn og unge som har utfordringer med høyt fravær eller manglende skoletilknytning. Skolelosen kan støtte barn og unge på ulike måter, blant annet ved å komme seg opp om morgenen, gjøre seg klar til skole, motivere til lekser og følge opp fritidsaktiviteter (Handlingsplan for tidlig innsats i Nannestad kommune).

Ordningen med skolelos startet som et treårig prosjekt i Nannestad kommune i 2014, og ble delvis finansiert av statlige midler. I prosjektperioden ble skolelosen opprettet som et samarbeidsprosjekt mellom ungdomsskolen og aktuelle hjelpeinstanser i kommunen. Prosjektet ga gode resultater, og det ble besluttet å videreføre grunnleggende premisser og rutiner fra prosjektet etter

prosjektperioden. I dag inngår skolelos som en del av den ordinære driften ved Nannestad ungdomsskole (Handlingsplan for tidlig innsats i Nannestad kommune).

4.4.3 Overganger

Virksomhetsleder skole og rektor for Eltonåsen skole opplyser i intervju at kommunen har utarbeidet årshjul og rutiner for overgang mellom barnehager og barneskole, og mellom barneskole og ungdomsskole.

Virksomhetsleder skole og rektor for Eltonåsen skole fremhever i intervju betydningen av overgangen fra barnehage til barneskole, ettersom utfordringer med fravær begynner i barnehagen. De beskriver at det er et godt samarbeid mellom barnehagene og barneskolene om barn som trenger ekstra oppfølging. Videre forteller alle som revisjonen har intervjuet at de opplever at det er et godt samarbeid mellom barneskolene og ungdomsskolen. Blant annet forteller rektor for Nannestad ungdomsskole at informasjonen som gis fra barneskolen til ungdomsskolen er god.

5 REVISJONENS VURDERINGER, KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Revisjonen har undersøkt i hvilken grad skolene har rutiner og praksis for å registrere skolefravær, og hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær. Revisjonens konklusjon er at skolene har betydelige mangler på disse områdene.

Revisjonen vurderer at kommunens rutiner verken er oppdaterte, entydige eller gode nok. Dette gjelder både registrering, kartlegging og oppfølging av skolefravær. Kommunen beskriver definisjoner og tiltak knyttet til bekymringsfullt skolefravær i ulike prosedyrer, én som gjelder for barneskolene og én som gjelder for ungdomsskolen. I tillegg har én av barneskolene utarbeidet sin egen prosedyre, men denne er ikke arkivert i kommunens kvalitetssystem TQM. Undersøkelsen viser at prosedyrenes beskrivelser av både begreper og tiltak varierer. Blant annet definerer prosedyrene bekymringsfullt skolefravær ulikt. Videre opplever flere lærere en usikkerhet knyttet til både forståelsen av hva som er bekymringsfullt skolefravær, og hvordan skolen skal hjelpe elever som har skolefravær. Det kommer også frem at flere ser behov for å revidere rutinene. Revisjonen ser det som positivt at kommunen har satt i gang en arbeidsgruppe for å utarbeide en helhetlig plan for forebygging og oppfølging av fravær for grunnskolen.

Etter revisjonens vurdering har kommunen til dels en praksis for å registrere skolefravær. Undersøkelsen viser at ikke alle skolene registrerer fravær for elever som er til stede på skolens område, men ikke i klasserommet, omtalt som «vandrere». Det er heller ikke alle skolene som registrerer elever som kommer for sent inn i timen etter friminuttene. Samtidig er forsentkomming til timer og unnvikende atferd som f.eks. vandre i gangene ett av kriteriene for bekymringsfullt skolefravær ifølge prosedyre for elevfravær i kommunens barneskoler. Revisjonen stiller derfor spørsmål ved hvordan skolene fanger opp denne formen for bekymringsfullt skolefravær når det ikke blir registrert. Undersøkelsen viser også at ungdomsskolen signerer skolefravær, noe som ikke er praksis på barneskolene.

Videre vurderer revisjonen at skolenes dokumenterte praksis for å kartlegge og sette inn tiltak for å hjelpe elever som har bekymringsfullt skolefravær, er svært mangelfull. Undersøkelsen viser at verken kartlegging, tiltak eller evalueringer av tiltak er dokumentert i flere av mappene til elever på Nannestad ungdomsskole. Flere av elevmappene som inneholder lite dokumentert oppfølging gjelder elever som hadde registrert fravær over 30 dager i skoleåret 2024/2025 innen februar 2025. Ungdomslos kartlegger årsaker til skolefravær i flere saker, og har utarbeidet en egen liste for flere elever som har skolefravær. Revisjonen har ikke fått tilsendt elevmapper for elever på barneskolene. Rektor for en av barneskolene opplyser at tiltakene ikke alltid dokumentert, og at skolen er ikke flink nok til å lage samarbeidsavtale som signeres. Det kommer også frem at roller og ansvar mellom tjenestene kan være uklare i saker som gjelder skolefravær, og at blant annet helsesykepleiere kan bidra i skolefraværssaker i større grad enn de gjør i dag.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at kommunedirektøren:

1. sørger for at helhetlig plan for forebygging og oppfølging av fravær for grunnskolen blir ferdigstilt
2. sikrer at kartlegging og oppfølging av elever som har bekymringsfullt fravær, herunder evaluering av tiltak, dokumenteres
3. sikrer en klar fordeling av ansvar mellom kommunale tjenester i saker som gjelder skolefravær

LITTERATUR- OG KILDELISTE

Lover, forskrifter og forarbeider

Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa av 9. juni 2023 (opplæringslova)

Prop. 57 L (2022-2023): Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 22. juni 2018 nr.83 (kommuneloven)

Stortingsmeldinger og veiledere

Meld. St. 32 (2020-2021) Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv. 4.6.2021.

Dokumenter fra kommunen

Eltonåsen skole (2024) Rutine for oppfølging av skolefravær Eltonåsen skole.

Nannestad kommune (2020) Handlingsplan for tidlig innsats i Nannestad. Vedtatt av kommunestyret 17.3.2020.

Nannestad kommune (2020) Prosedyre for arbeid med bekymringsfullt skolefravær NUS. Sist godkjent 16.1.2020.

Nannestad kommune (2024) Prosedyre for elevfravær i kommunens barneskoler. Sist godkjent 8.10.2024.

Nannestad kommune (2024). Sterkere sammen – felles innsats for barn og unge i Nannestad. Versjon 141124. Oppvekststrategi i Nannestad kommune.

Andre dokumenter

Bakken, Anders (2024) Ungdata 2024. Nasjonale resultater. NOVA Rapport 6/24. Oslo: NOVA, OsloMet.

Utdanningsdirektoratet (2024) Fraværet i grunnskolen fortsetter å øke. Hentet 22.7.2025 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2024/fravaret-fortsetter-a-o-ke/>

VEDLEGG 1 KOMMUNEDIREKTØRS UTTALELSE



NANNESTAD
KOMMUNE

Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektøren takker revisjonen for en grundig gjennomgang av kommunens arbeid med å forebygge og følge opp bekymringsfullt skolefravær. Rapportens funn og anbefalinger viser tydelig at dette er et område som krever systematisk og tverrfaglig innsats. Dette er en utfordring vi tar på største alvor, fordi det handler om elevenes rett til opplæring, trivsel og fremtidige muligheter.

Kommunedirektøren erkjenner at det per i dag er mangler i både planverk, dokumentasjon og ansvarsfordeling, slik revisjonen påpeker. Arbeidet med å sikre en helhetlig og forpliktende praksis er derfor høyt prioritert. Allerede før tilsynet var i gang hadde kommunen startet arbeidet med å etablere en tverrfaglig arbeidsgruppe som skulle jobbe med å forbedre kommunens praksis og rutiner knyttet til skolefravær.

Den tverrfaglige arbeidsgruppa har fått i oppdrag å utarbeide en helhetlig plan for forebygging og oppfølging av fravær i grunnskolen. Planen skal:

- Belyse og beskrive ulike risikofaktorer.
- beskrive rutiner for tidlig kartlegging og systematisk dokumentasjon,
- tydeliggjøre roller og ansvar mellom de kommunale tjenestene
- styrke samarbeidet mellom barnehage/skole, foresatte, helsestasjonen, PPT, barnevern og andre støttetjenester rundt skolefravær
- sikre felles forståelse og praksis i alle skoler.

Planen ferdigstilles i løpet av våren 2026, og vil bli fulgt opp gjennom opplæring, implementering og jevnlig evaluering.

Kommunedirektøren vil rapportere til hovedutvalget og kommunestyret om fremdrift og resultater i oppfølgingen av tiltakene.

VEDLEGG 2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier og kilder

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet som er omfattet av en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er dermed målestokken som kommunens praksis vurderes opp mot. Revisjonskriterier kan utledes fra lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og hva som anses som god forvaltningsskikk og faglig anerkjente normer på området.

I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa av 9. juni 2023 (opplæringslova)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 22. juni 2018 nr.83 (kommuneloven)
- Prop. 57 L (2022-2023): Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Ansvar for å forhindre skolefravær

Barn i Norge har ifølge Grunnloven § 109 rett til å motta grunnleggende opplæring. Retten til utdanning er også nedfelt i FNs barnekonvensjon artikkel 28 og i bærekraftsmål nr. 4.

Retten til opplæring følges av en plikt til opplæring. Alle barn i Norge har plikt til grunnskoleopplæring fra det året de fyller seks år, til de har fullført 10. trinn, jfr. opplæringslova § 2-2.

I den nye opplæringsloven, som trådte i kraft 1.8.2024, er kommunenes ansvar for å følge opp fravær fra opplæringen gjort tydeligere.⁵ Det ble innført en egen bestemmelse om pliktene, i en ny § 10-6:

Elevane skal vere aktivt med i opplæringa og følgje skolereglane. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at elevar med frávær frå opplæringa blir følgde opp.

I lovforslaget vises det til at alt fravær, og ikke bare høyt fravær, skal følges opp. Skolen skal følge opp elever før de har gått glipp av for mye opplæring, og ikke først når fraværet begynner å bli stort (Stortingsproposisjon 57 L, s. 97-98).

Kommunens plikt etter den nye loven vil ifølge lovforslaget innebære følgende:

Plikta skal bidra både til å førebyggje frávær generelt og til å hindre at fráværet blir for høgt for kvar enkelt elev. For å kunne førebyggje ytterlegare frávær, vil det ofte vere nødvendig å avdekke og følgje opp bakgrunnen for fráværet. Dersom skolen skal greie å både førebyggje

⁵ Lovfestingen innebærer imidlertid ikke at kommunene ble pålagt nye plikter. Kommunene skulle også etter gammel opplæringslov følge opp elever med fravær, selv om dette ikke kom tydelig fram av loven. Dette fulgte bl.a. av kommunens ansvar for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring (Stortingsproposisjon 57 L, s. 98).

fråvær og avdekkje uheldige fraværsmønster, føreset det både registreringsrutinar og individuell oppfølging.

At plikta skal omfatte alt fravær, ikkje berre høgt eller urovekkjande fravær, inneber likevel ikkje at kommunen får ei omfattande handlingsplikt ved alt fravær. I mange tilfelle vil det ikkje vere behov for nærare oppfølging frå skolen, til dømes når årsaka til fraværet er influensa eller andre vanlege helseutfordringar som går over av seg sjølve. I andre tilfelle kan det vere behov for meir oppfølging sjølv om fraværet er kort. Det gjeld særleg dersom fraværet gjentek seg. (Stortingsproposisjon 57 L, s. 98)

Etter forskrift om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringsforskrifta) § 9-9 første ledd skal kommunen ha et system for føring av fravær. Videre skal kommunen sørge for at feil i føringen skal rettes og attesteres (tredje ledd). Kommunen skal sørge for at fraværet blir dokumentert hvert halvår (fjerde ledd).

I en artikkel fra Utdanningsdirektoratet (2024), utdypes det hvordan skolene kan forebygge bekymringsfullt fravær. Skolen kan jobbe med nærværstiltak som gjør at eleven opplever tilhørighet, motivasjon og trivsel på skolen.⁶ I tillegg er det ifølge direktoratet viktig at skolene sørger for:

- gode rutiner og systemer for å føre fravær, for å fange opp fravær tidlig
- bred kartlegging og analyse av situasjoner der skolen ser tegn til at en elev har mye fravær
- å sette inn tiltak med en gang det er behov for det
- gode overganger – både i hverdagen og mellom skoleslag, trinn, fra barnehage til skole, ved bytte av lærer eller hvis eleven bytter skole
- tverrfaglig samarbeid og helhetlig oppfølging av elever

Både i artikkelen fra Utdanningsdirektoratet (2024) og i stortingsproposisjonen nevnt over, står det at det er viktig at skolene sørger for gode rutiner for å føre fravær. Gode rutiner og systemer for å føre fravær innebærer etter revisjonens syn at skolene har en entydig praksis for å registrere fravær. Det vil si at lærerne registrerer fravær likt, slik at skolene får en brukbar oversikt over elevenes fravær. Det dreier seg også om å behandle det registrerte fraværet ved å gå gjennom om fraværet er dokumentert⁷ eller udokumentert, samt registrere fraværet som hele dager dersom eleven har vært borte alle timene på samme dag.

Ifølge Utdanningsdirektoratet (2024) er det viktig at skolen følger med på alle elevene, for å avdekke hvilke elever som har behov for oppfølging. Skolen kan blant annet gjøre det ved å se etter et mønster eller en utvikling i fraværet, som kan gi grunn til bekymring.

Videre er det ifølge Utdanningsdirektoratet (2024) viktig at skolen kartlegger årsakene til fraværet. Det innebærer å se på hva som bidrar til at eleven har fravær, og hva som kan gjøres for at eleven kommer på skolen. Direktoratet peker også på at årsakene til fravær ofte er sammensatte, slik at det kan være behov for flerfaglig samarbeid på tvers av tjenester for barn og unge. Direktoratet anbefaler

⁶ Jf. opplæringslova § 12-2 som gir eleven rett til et trygt og godt skolemiljø.

⁷ For eksempel ved legeerklæring eller melding fra foresatte.

derfor at skolen samarbeider med pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og andre i laget rundt barnet.

Internkontroll

Kommuneloven § 25-1 fastslår at kommunen skal ha tilstrekkelig kontroll over egen virksomhet. Internkontroll skal bidra til å forebygge og hindre regelverksbrudd, og sikre at regelverksbrudd blir oppdaget og korrigert. Kommunedirektøren har ansvaret for at kommunen etterlever regelverket, og det er i paragrafens første ledd fastsatt minstekrav til hvordan internkontrollen skal gjennomføres:

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Bestemmelsen i kommuneloven erstattet en rekke bestemmelser i sektorlovgivningen om internkontroll, herunder i opplæringsloven (Prop. 81 L (2019-2020)). Opplæringsloven hadde tidligere en egen bestemmelse om «forsvarlig system» (internkontroll) for vurdering av om kravene i loven og forskriftene til loven ble oppfylt.

Det legges til grunn at både skoleeier (kommunen) og den enkelte skole har på plass internkontroll, herunder nødvendige skriftlige rutiner og prosedyrer, for å følge opp bekymringsfullt skolefravær i samsvar med opplæringsloven § 10-6.

Basert på gjennomgangen over legges følgende revisjonskriterier til grunn for problemstilling 1 i undersøkelsen:

Problemstilling	Krav og forventninger til kommunen
1. Har skolene rutiner og praksis for å registrere og behandle skolefravær?	Det bør være på plass tydelige rutiner og ensartet praksis for registrering av skolefravær.

Tilsvarende legges følgende revisjonskriterier til grunn for problemstilling 2 i undersøkelsen:

Problemstilling	Krav og forventninger til kommunen
2. I hvilken grad har skolene rutiner og praksis for å hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær?	Det bør være på plass rutiner og dokumentert praksis for å: → kartlegge årsaker til fravær i det enkelte tilfellet → sette inn tiltak for å få eleven tilbake på skolen



Forvaltningsrevisjon av bekymringsfullt skolefravær i Nannestad kommune

Formål

Å undersøke kommunens arbeid for å fange opp og hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær

Problemstillinger

1. Har skolene rutiner og en entydig praksis for å registrere og behandle skolefravær?
2. I hvilken grad har skolene rutiner og praksis for å hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær?

Hovedfunn

1. Kommunens prosedyrer som beskriver bekymringsfullt skolefravær er ikke entydige, og flere ansatte opplever at de er uklare og mangelfulle.
2. Den dokumenterte oppfølgingen av enkeltsaker har betydelige svakheter.
3. Fordelingen av ansvar mellom kommunale tjenester i saker som gjelder skolefravær fremstår som uklar.

Prosedyrer for bekymringsfullt skolefravær

- prosedyrenes beskrivelser av både begreper og tiltak varierer
- flere lærere opplever en usikkerhet knyttet til både forståelsen av hva som er bekymringsfullt skolefravær, og hvordan skolen skal hjelpe elever som har skolefravær
- kommunen har satt i gang en arbeidsgruppe for å utarbeide en helhetlig plan for forebygging og oppfølging av fravær for grunnskolen

Oppfølging av enkeltsaker

- verken kartlegging, tiltak eller evalueringer av tiltak er dokumentert i flere av mappene til elever på Nannestad ungdomsskole
- flere av elevmappene som inneholder lite dokumentert oppfølging gjelder elever som hadde registrert fravær over 30 dager i skoleåret 2024/2025 innen februar 2025

Ansvarsfordeling mellom kommunale tjenester

- roller og ansvarsfordelingen mellom de kommunale tjenestene kan være uklare i saker som gjelder skolefravær
- blant annet helsesykepleiere kan bidra i skolefraværssaker i større grad enn de gjør i dag