ROMERIKE REVISJON IKS

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 2-2025

BEKYMRINGSFULLT SKOLEFRAVÆR

LILLESTRØM KOMMUNE

JANUAR 2025

INNHOLD

SAMMENDRAG I
Anbefalinger ii
Kommunedirektørens uttalelse til rapporten iii
1 Innledning 1
1.1 Bakgrunn 1
1.1.1 Bestillingen av prosjektet 1
1.2 Formål og problemstillinger 1
1.3 Definisjoner og avgrensninger 1
1.4 Rapportens oppbygging 2
2 Skolefravær i et større perspektiv 3
2.1.1 Statistikk for skolefravær i Lillestrøm kommune 3
2.1.2 Økning i fravær er et nasjonalt problem 4
3 Gjennomføring og metode 6
3.1 Dokumentanalyse 6
3.2 Spørsmål på e-post og intervjuer 6
3.3 Saksgjennomgang 6
3.4 Dataenes pålitelighet og gyldighet 7
4 Revisjonskriterier 8
4.1 Kilder til revisjonskriterier 8
4.2 Arbeid for å forhindre skolefravær og skolevegring 8
4.3 Internkontroll 9
5 Bekymringsfullt skolefravær 11
5.1 Handlingsveileder og rutiner for skolefravær 11
5.1.1 Handlingsveileder og rutiner som er felles for skolene 11
Handlingsveileder for å motvirke skolefravær 12
Rutine for å følge opp skolefravær 13
Andre rutiner 13
5.1.2 Skolenes rutiner og praksis for skolefravær 13
Skolenes rutiner for skolefravær og fraværskoordinator 13
5.2 Registrering av skolefravær 15
5.2.1 Registrering av skolefravær 15

Legge timeplanen inn i Vigilo 15
Korrekt registrering av fravær 15
5.2.2 Oppdage bekymringsfullt skolefravær 17
5.3 Følge opp skolefravær 19
5.3.1 Rutiner for å følge opp skolefravær 19
5.3.2 Komplekst bekymringsfullt fravær 21
5.3.3 Praksis for å følge opp elever som har bekymringsfullt fravær 22
5.4 Revisjonens vurderinger, konklusjon og anbefalinger 25
6 Litteraturliste 28
7 Vedlegg 30
7.1 Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse 30
7.2 Vedlegg 2: Tiltakstrapp 33
7.3 Vedlegg 3: Elevmapper 34

Figur 1 Skolefravær i Norges ti største kommuner 3
Figur 2 Elevfravær på skolene i Lillestrøm kommune 4

Tabell 1 Oversikt over veiledere og rutiner som gjelder alle skolene 12
Tabell 2 Lokale rutiner for skolefravær og skolefraværskoordinator 14
Tabell 3 Rutiner for fraværsregistrering 16
Tabell 4 Usignerte fraværsdager og -timer for hver skole 17
Tabell 5: Tiltak for skolefravær 19
Tabell 6: Samarbeidspartnere i kommunen 21
Tabell 7: Oppsummering av gjennomgang av elevmapper 24
Tabell 8: Gjennomgang av utvalgte elevmapper 34

SAMMENDRAG

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke bekymringsfullt skolefravær i Lillestrøm kommune.

Undersøkelsen har besvart følgende problemstilling:

I hvilken grad jobber skoleeier og skolene systematisk med å følge opp elever som har, eller står i fare for å utvikle, et bekymringsfullt skolefravær?

Hovedfunn

1. Kommunens rutiner for å registrere skolefravær og fange opp elever som har et bekymringsfullt skolefravær er ikke tilstrekkelig konkrete.
2. Kartlegging og oppfølging av elever som har bekymringsfullt skolefravær fremstår som mangelfull.
3. Ansvarsforholdet mellom ulike tjenester er ikke tilstrekkelig avklart.

Undersøkelsen har vist at kommunens arbeid med å følge opp elever som har, eller står i fare for å utvikle, skolevegring til en viss grad er systematisk.

Revisjonens vurdering er at kommunen til dels har klare rutiner og entydig praksis for registrering av fravær. Undersøkelsen viser at kommunen sentralt hadde generelle og overordnede prosedyrer for fraværsføring, og de fleste fraværskoordinatorene oppga at det meste av fraværet ble registrert. Samtidig hadde bare to skoler konkrete prosedyrer for hvordan fraværet skulle føres for elever som kommer for sent, og bare én for elever som forlater timen. Videre tydet undersøkelsen på at selv om halvparten av fraværskoordinatorene og rektorene oppga at fraværsregistreringen var lik blant lærerne, så oppga den andre halvparten at det var ulikheter. Det var blant annet ulikheter ved føring av timefravær og at elever kom for sent eller forlot timen. Konsekvensen av at det ikke er klare rutiner og en entydig praksis for å registrere fravær, kan være at skolene ikke fange opp elever med bekymringsfullt fravær på et tidlig tidspunkt.

Revisjonen merker seg ellers at de to de skolene som hadde skriftlige prosedyrer for hvordan fraværet skulle føres for elever som kom for sent, hadde forskjellige terskler for når de skulle begynne å føre antall minutter fravær. Den ene førte minutter etter 10 minutter og den andre etter 15 minutter.

Revisjonens vurdering er at kommunen til dels har rutiner og praksis for å oppdage bekymringsfullt fravær. Undersøkelsen viser at kommunen har overordnede prosedyrer for hvordan fraværet skal oppdages. Det var bare én skole som hadde utarbeidet skriftlige prosedyrer for hvordan dette skulle gjøres i praksis. Selv om de fleste fraværskoordinatorene mente at skolen deres klarte oppdage bekymringsfullt fravær, så viser undersøkelsen at det varierte hvor systematisk og innarbeidede praksisen var på de forskjellige skolene. Revisjonen mener dagens praksis, med lite skriftlige

prosedyrer og varierende praksis, kan føre til at arbeidet med å oppdage fraværet ikke er godt nok på alle skoler.

Revisjonens vurdering er at kommunen har rutiner som beskriver kartlegging av årsakene til bekymringsfullt skolefravær, tiltak for å få eleven tilbake på skolen og tverrfaglig samarbeid ved at både handlingsveilederen og kommunens andre rutiner beskriver disse områdene. Videre vurderer revisjonen at kommunens praksis for å følge opp fravær ikke er god nok, verken når det gjelder kartlegging av årsaker, tiltak for å få eleven tilbake på skolen eller tverrfaglig samarbeid.

Når det gjelder kartlegging av årsaker til skolefravær, legger revisjonen vekt på at det i 2 av 18 elevmapper ikke kom tydelig frem hva som var hovedårsaken eller hovedårsakene til skolefraværet. I de sakene hvor årsaker til skolefraværet var beskrevet, var det hovedsakelig beskrevet i møtereferater. I tillegg ga dokumentasjonen i elevmappene inntrykk av at kartleggingen av årsakene til skolefraværet ble gjort en god stund etter at utfordringene oppstod. Revisjonen vil understreke at en rask og god kartlegging er en forutsetning for å sette inn riktige tiltak og forebygge at skolefraværet øker ytterligere.

Ifølge svarene fra rektorene og fraværskoordinatorene iverksetter skolene flere tiltak for å hjelpe elevenes tilbake til skolen. Tiltakene er blant annet rettet mot å skape relasjoner, tilrettelegge undervisningen og utarbeide konkrete oppfølgingsplaner. Samtidig beskrev rektorene og fraværskoordinatorene at skolene og lærerne har ulik praksis for å sette i verk tiltak for å få eleven tilbake på skolen. De hadde også ulike erfaringer med tiltakene. Revisjonens gjennomgang av utvalgte elevmapper viste at skolen satte i verk tiltak i flere saker, men at tiltakene ble satt i verk sent og at de ikke var tilstrekkelige i enkelte saker. Tiltakene var i all hovedsak beskrevet i møtereferater. Kommunens tiltaksplan for skolefravær var ikke brukt i noen av disse sakene. I 3 av 18 saker inneholdt ikke elevmappene dokumentasjon på iverksatte tiltak.

Undersøkelsen gir inntrykk av at kommunen vektlegger samarbeid mellom skole, foresatte og andre aktører som avgjørende for oppfølgingen av elever med høyt fravær. Samtidig kom det frem at samarbeidet kan være krevende grunnet uklare ansvarsforhold og utfordringer med kapasitet hos ulike tjenester. I tillegg understrekes viktigheten av gode rutiner for overganger mellom skolene for å styrke kontinuitet i oppfølgingen.

Anbefalinger

Kommunedirektøren bør sikre:

- konkrete prosedyrer for hvordan alle typer fravær skal registreres, blant annet når elevene kommer sent og forlater timen
- konkrete prosedyrer for å oppdage bekymringsfullt fravær
- at kartlegging og oppfølging av elever som har bekymringsfullt fravær dokumenteres
- klare beskrivelser av ansvarsforhold mellom tjenester

Kommunedirektørens uttalelse til rapporten

Et utkast til rapport er forelagt kommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra kommunedirektøren er mottatt 20.1.2025, og er i sin helhet vedlagt rapporten. I brevet står det at kommunedirektøren oppfatter at rapporten gir et balansert og riktig bilde av status i kommunen på dette området per nå. Ifølge kommunedirektøren vil kommunen følge opp rapportens anbefalinger så snart som mulig, og senest innen utgangen av første kvartal.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

1.1.1 Bestillingen av prosjektet

Kontrollutvalget bestilte i møte 13.3.2024 (sak 12/24) en forvaltningsrevisjon av kommunens tverrfaglige samhandling overfor barn og unge.

Kontrollutvalget vedtok en prosjektplan for undersøkelsen 15.5.2024 (sak 25/24). Prosjektplanen skisserte to problemstillinger; en om kommunens oppfølging av handlingsplanen for rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid 2023-2024 og en om kommunens arbeid med å følge opp elever som har, eller står i fare for å utvikle, et bekymringsfullt skolefravær.

Etter oppstart av prosjektet har administrasjonen ferdigstilt evalueringen av handlingsplanen for rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid 2023-2024. Kommunestyret vedtok i møte 6.11.2024 (sak 173/24) Handlingsplan for rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid – SLT1 i Lillestrøm kommune 2024-2028.

Revisjonen utarbeidet derfor en justert prosjektplan som avgrenser undersøkelsen til oppfølging av elever som har, eller står i fare for å utvikle, et bekymringsfullt skolefravær. Kontrollutvalget vedtok den justerte prosjektplanen i møte 16.10.2024 (sak 49/24).

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med revisjonen har vært å undersøke bekymringsfullt skolefravær i Lillestrøm kommune.

Undersøkelsen har besvart følgende problemstilling:

- I hvilken grad jobber skoleeier og skolene systematisk med å følge opp elever som har, eller står i fare for å utvikle, et bekymringsfullt skolefravær?

Problemstillingen dekker både skoleeiers og grunnskolenes rutiner og praksis for å følge opp elever som har, eller er i risikosonen 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 Definisjoner og avgrensninger

Det er ingen fraværsgrense for elever i grunnskolen. Bekymringsfullt skolefravær kan forstås med grunnlag i de faglige og sosiale konsekvensene som fraværet får for elevene. Lillestrøm kommune bruker følgende definisjon på bekymringsfullt skolefravær:

> Fravær fra undervisningen og det sosiale felleskapet i skolen, gyldig eller ugyldig, av et omfang/en hyppighet som medfører bekymring knyttet til elevens faglige utvikling, samt elevens sosiale tilhørighet og utvikling (Lillestrøm kommune 2024a, Ingul 2016 og Utdanningsdirektoratet 2024a).

Revisjonen har avgrenset undersøkelsen til ungdomsskoler med et ordinært opplæringstilbud. Det er tolv kommunale ungdomsskoler i Lillestrøm kommune, og revisjonen har undersøkt ti av disse. Frydenlund skole og ressurssenter og Skåningsrud skole og ressurssenter inngår ikke i undersøkelsen. Disse skolene har elever med sammensatte lærevansker, og revisjonen har derfor lagt til grunn at disse to skolene arbeider med skolefravær på en annen måte enn de andre ungdomsskolene i kommunen.

1.4 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 beskriver statistikk for skolefravær i Lillestrøm, og utviklingen i skolefravær mer generelt. Kapittel 3 beskriver kilder og metoder for undersøkelsen. Revisjonskriterier presenteres i kapittel 4. Kapittel 5 er faktakapittelet i rapporten. Dette kapittelet beskriver kommunens arbeid med bekymringsfullt skolefravær. Revisjonens vurderinger, konklusjon og anbefalinger presenteres i slutten av dette kapittelet.

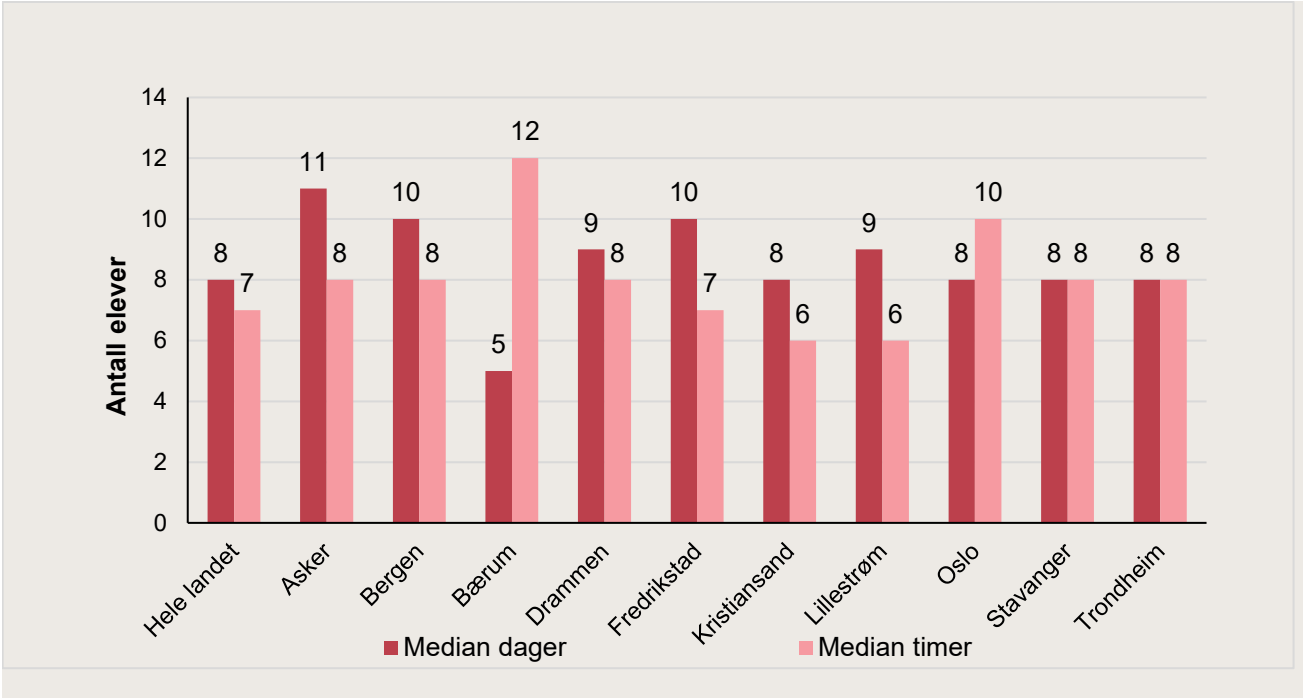
2 SKOLEFRAVÆR I ET STØRRE PERSPEKTIV

I dette kapitlet beskriver vi statistikk for skolefraværet i Lillestrøm kommune og ser det i sammenheng med utviklingen i Norge og andre land.

2.1.1 Statistikk for skolefravær i Lillestrøm kommune

Ved å se på statistikk fra Utdanningsdirektoratet, kan vi sammenligne skolefraværet som føres på elevenes vitnemål i 10. trinn i Lillestrøm kommune med det samme fraværet i andre kommuner.[1] Figuren under viser medianen av antall dager og antall timer med dette fraværet i de ti største kommunene i Norge i skoleåret 2023-2024.[2]

Figur 1 Skolefravær i Norges ti største kommuner



Kilde: Utdanningsdirektoratet (2024c)

[1] Fraværet som føres på vitnemålet viser ikke alt fraværet, fordi elever kan kreve at inntil ti skoledager dokumentert fravær per skoleår strykes. Det er bare hele dager som kan strykes, ikke enkelttimer. Dokumentert fravær vil si at eleven har fått innvilget permisjon, eller leverer en legeerklæring (Utdanningsdirektoratet 2024d).

[2] Medianen viser til den midterste verdien når fraværet settes opp i synkende eller stigende rekkefølge. Det vil si at det er like mange elever som har verdier over og under medianen. Medianen påvirkes mindre av ekstremverdier enn gjennomsnittet, og gir derfor et mer riktig mål på hvor høyt det normale fraværet for elever i grunnskolen er (Utdanningsdirektoratet 2024b: Om statistikken, fravær i grunnskolen)

Figuren viser at antall fraværsdager i 10. klasse i Lillestrøm kommune er relativt typisk for store kommuner i Norge, mens elevene i kommunen har relativt lite timefravær.

I tabellen under vises det samme fraværet (fravær ført på vitnemålet) på hver av de ti kommunale skolene i Lillestrøm som omfattes av undersøkelsen. Fraværet viser både medianen av timer og dager.

Figur 2 Elevfravær på skolene i Lillestrøm kommune

	2022-2023		2023-2024	
	Dager	Timer	Dager	Timer
Asak skole	12	6	10	2
Bingsfoss ungdomsskole	10	9	10,5	11
Bråtejordet skole	8	7,5	8,5	4
Frogner skole	6	3	9	5
Kjeller skole	9	5	6	4
Sophie Radich skole	7	5	8	3
Stav skole	7	8,5	10	11
Sten-Tærud skole	10	3	11,5	8,5
Tæruddalen skole	8	5,5	10	8
Østersund ungdomsskole	0	0	8	3

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2024c)

Tabellen viser at fraværet i dager har gått ned på Kjeller og Asak skole i 2023-2024 i forhold til året før, mens det har økt på de åtte andre skolene.[3] Tabellen viser videre at median fraværet på hver enkelt skole var mellom 11,5 og 6 dager og mellom 11 og 2 timer i skoleåret 2023-2024.

2.1.2 Økning i fravær er et nasjonalt problem

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 2024e).

[3] Østersund ungdomsskole er registrert med null fravær i skoleåret 2022-2023. Revisjonen kjenner ikke årsaken til dette.

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 skolens 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 (Utdanningsdirektoratet 2024e).

3 GJENNOMFØRING OG METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til *RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon*[4], som er fastsatt av styret i NKRF[5]. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

3.1 Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått dokumentasjon fra Lillestrøm kommune som er relevant for kommunens arbeid med å forebygge skolefravær. Vi har blant annet gjennomgått kommunens sentrale veiledere og rutiner på området, og skolenes egne rutiner og prosedyrer.

3.2 Spørsmål på e-post og intervjuer

Vi sendte skriftlige spørsmål til alle de ti skolenes rektorer og fraværskoordinatorer om hvordan skolene arbeidet med å motvirke skolefravær. Vi fikk svar fra alle.

I tillegg intervjuet vi:

- avdelingsleder psykisk helse og familiestøtte (PHFS)
- seksjonsleder pedagogisk psykologisk fag- og støtteavdeling (PPA)
- IT-rådgiver, IT systemforvaltning

Vi intervjuet de tre i et gruppeintervju. Referatene er verifisert av hver enkelt.

3.3 Saksgjennomgang

Vi har gjennomgått 18 elevmapper, for å undersøke skolenes dokumenterte arbeid med å motvirke skolefravær hos noen enkeltelever.

Revisjonen fikk en liste med alle elever i ungdomsskolen som hadde 10 dager fravær eller mer og/eller 20 timer fravær eller mer i perioden fra skolestart til høstferien 2024.[6] Fra denne listen valgte revisjonen alle elevene som hadde registrert minst 10 dager og 20 timer fravær, og endte med de 18 elevene. Av disse var 12 elever fra 10. trinn, 1 fra 8. trinn og 5 fra 9. trinn. De gikk på åtte av de ti skolene som inngår i undersøkelsen.

[4] Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).
[5] Tidligere Norges kommunerevisorforbund, faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.
[6] Høstferien var uke 40.

3.4 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen. Revisjonen mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

4 REVISJONSKRITERIER

4.1 Kilder til revisjonskriterier

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)
- Utdanningsdirektoratet (2024): Slik kan skolen forebygge bekymringsfullt fravær

4.2 Arbeid for å forhindre skolefravær og skolevegring

I den nye opplæringsloven, som trådte i kraft 1.8.2024, ble kommunenes plikt til å følge opp fravær gjort tydeligere. Det ble innført en egen bestemmelse om plikten, i en ny § 10-6:

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

I stortingsproposisjonen som ligger til grunn for loven, mener Kunnskapsdepartementet 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).

Kunnskapsdepartementet utdypet i proposisjonen hva kommunens plikt i den nye loven ville innebære:

> Plikta skal bidra både til å førebyggje fråvær generelt og til å hindre at fråværet blir for høgt for kvar enkelt elev. For å kunne førebyggje ytterlegare fråvær, vil det ofte vere nødvendig å avdekke og følgje opp bakgrunnen for fråværet. Dersom skolen skal greie å både førebyggje fråvær og avdekkje uheldige fråværsmønster, føreset det både registreringsrutinar og individuell oppfølging.
>
> At plikta skal omfatte alt fråvær, ikkje berre høgt eller urovekkjande fråvær, inneber likevel ikkje at kommunen får ei omfattande handlingsplikt ved alt fråvær. I mange tilfelle vil det ikkje vere behov for nærare oppfølging frå skolen, til dømes når årsaka til fråværet er influensa eller andre vanlege helseutfordringar som går over av seg sjølve. I andre tilfelle kan det vere behov for meir oppfølging sjølv om fråværet er kort. Det gjeld særleg dersom fråværet gjentek seg. (Stortingsproposisjon 57 L, s. 98)

Kommunene skulle også før den nye loven følge opp elever som hadde fravær fra opplæringen, selv om det ikke kom tydelig fra av den gamle opplæringsloven. Det fulgte blant annet av plikten kommunen hadde til å oppfylle retten til grunnskoleutdanning. Lovfestingen innebar derfor ikke at kommunen ble pålagt nye plikter sammenlignet med i dag (Stortingsproposisjon 57 L, s. 98).

I en artikkel fra Utdanningsdirektoratet (Utdanningsdirektoratet 2024g), utdypes det hvordan skolene kan forebygge bekymringsfullt fravær. Skolen kan jobbe med nærværstiltak som gjør at eleven opplever tilhørighet, motivasjon og trivsel på skolen. 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 (2024g) 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, sånn at skolene får en korrekt og brukbar oversikt over elevenes fravær.

Ifølge Utdanningsdirektoratets artikkel 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 (Utdanningsdirektoratet 2024g).

Videre er det ifølge Utdanningsdirektoratet (2024h) 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.

Videre skriver Utdanningsdirektoratet 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 derfor også at skolen samarbeider med PPT og andre i laget rundt barnet (Utdanningsdirektoratet 2024h).

4.3 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 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.

Basert på kommunelovens §25-1, opplæringsloven § 10-6, forarbeidene til loven og Utdanningsdirektoratets anbefalinger legger revisjonen til grunn at kommunen har på plass rutiner, og at kommunens ansatte følger disse, i arbeidet med å forebygge bekymringsfullt skolefravær.

Problemstilling	Revisjonskriterier
I hvilken grad jobber skoleeier og skolene systematisk med å følge opp elever som har, eller står i fare for å utvikle, skolevegring?	Skoleeier og skolene bør fange opp bekymringsfullt fravær, noe som innebærer å ha på plass: ➢ rutiner og praksis for entydig registrering av fravær ➢ rutiner og praksis for å oppdage bekymringsfullt fravær. Skoleeier og skolene bør følge opp bekymringsfullt fravær. Det innebærer å ha på plass: ➢ rutiner og praksis for kartlegging av årsakene til bekymringsfullt fravær ➢ rutiner og praksis for tiltak for å få eleven tilbake på skolen ➢ rutiner og praksis for tverrfaglig samarbeid når det er behov for det.

5 BEKYMRINGSFULLT SKOLEFRAVÆR

I dette kapitlet beskriver og vurderer vi i hvilken grad skoleeier og skolene jobber systematisk med å følge opp elever som har, eller står i fare for å utvikle, skolevegring.

Følgende problemstilling og revisjonskriterier legges til grunn:

Problemstilling	Revisjonskriterier
I hvilken grad jobber skoleeier og skolene systematisk med å følge opp elever som har, eller står i fare for å utvikle, skolevegring?	Skoleeier og skolene bør fange opp bekymringsfullt fravær, noe som innebærer å ha på plass: ➢ rutiner og praksis for entydig registrering av fravær ➢ rutiner og praksis for å oppdage bekymringsfullt fravær. Skoleeier og skolene bør følge opp bekymringsfullt fravær. Det innebærer å ha på plass: ➢ rutiner og praksis for kartlegging av årsakene til bekymringsfullt fravær ➢ rutiner og praksis for tiltak for å få eleven tilbake på skolen ➢ rutiner og praksis for tverrfaglig samarbeid når det er behov for det.

5.1 Handlingsveileder og rutiner for skolefravær

Kommunen har flere veiledere og rutiner som beskriver registrering og oppfølging av skolefravær. Dokumenter som gjelder hele kommunen, er lagret i kvalitetssystemet Samsvar. I dette kapittelet presenterer vi de mest sentrale veilederne og rutinene, både for hele kommunen og for den enkelte skole. Hensikten er å gi en oversikt over sentrale dokumenter, slik at kapittelet gir en bakgrunn for den videre undersøkelsen.

5.1.1 Handlingsveileder og rutiner som er felles for skolene

Tabellen under viser en oversikt over veiledere og rutiner som gjelder alle skolene i kommunen. Tabellen viser også hvem som er målgruppen og en kortfattet beskrivelse av innholdet. Kapittel 5.2 og 5.3 beskriver innholdet i dokumentene mer detaljert.

Tabell 1 Oversikt over veiledere og rutiner som gjelder alle skolene

Rutine/område	Godkjent	Målgruppe	Innhold
Handlingsveileder for å motvirke skolefravær i Lillestrømskolen (Lillestrøm kommune 2024a)	Ikke oppgitt	Alle ansatte i skolen og skolens støttetjenester i saker som omhandler bekymringsfullt fravær.	Handlingsveilederen er en metodisk støtte, og skal sikre at skolene har felles rutiner ved bekymringsfullt fravær. Handlingsveilederen beskriver blant annet forebyggende, målrettede og intensive tiltak.
Rutine for oppfølging av elevfravær i Lillestrømskolen (Lillestrøm kommune 2024b)	26.6.2024	Rektorer og lærere i de ordinære grunnskolene.	Skal bidra til å redusere elevfravær. Beskriver tiltak for å forebygge skolefravær og tiltak ved bekymringsfullt skolefravær.
Rutine for bekymringsfullt skolefravær, kartlegging og behandling (Lillestrøm kommune 2024c)	Ikke oppgitt	Alle ansatte i Psykisk helse og familiestøtte (PHFS) som jobber med barn og ungdom i skole.	Beskriver aktiviteter rettet mot skolefravær som utføres av ansatte i Psykisk helse og familiestøtte.
Rutinehåndbok for brobyggerne. Psykisk helse og familiestøtte 2024 (Lillestrøm kommune 2024d)	Ikke oppgitt	Psykisk helse og familiestøtte (PHFS).	Beskriver tilbudet til Brobyggerne og deres arbeid.
Implementeringsplan for skoleåret 2023/2024 (Lillestrøm kommune 2023a)	Ikke oppgitt	Administrasjonen, blant annet Pedagogisk psykologisk avdeling (PPA), arbeidsgruppe for handlingsveilederen, PHFS og skolehelsetjenesten	Beskriver aktiviteter knyttet til handlingsplanen for skolefravær for skoleåret 2023-2024. Kommunen har ikke utarbeidet en implementeringsplan for skoleåret 2024-2025.

Kilde: Kommunes handlingsveileder og rutiner for skolefravær

Handlingsveileder for å motvirke skolefravær

Kommunen har utarbeidet en handlingsveileder for å motvirke skolefravær (Lillestrøm kommune 2024a). Formålet er å sikre at alle skolene i kommunen har felles rutiner ved bekymringsfullt fravær som skal sikre økt skolenærvær. Handlingsveilederen skal også støtte skolene i arbeidet med å sette inn tiltak så tidlig som mulig, og gjerne i samarbeid med andre tjenester i kommunen.

Kommunen har også utarbeidet en implementeringsplan for handlingsveilederen for skoleåret 2023-2024. På tidspunktet for undersøkelsen har ikke kommunen oppdatert implementeringsplanen for skoleåret 2024/2025. Seksjonsleder pedagogisk psykologisk avdeling (PPA) forteller i intervju at det er forskjeller mellom skolene når det gjelder hvor langt de har kommet med å bruke handlingsveilederen.

Rutine for å følge opp skolefravær

Kommunen har også utarbeidet en rutine som beskriver tiltak for å følge opp skolefravær, som skal bidra til å redusere skolefraværet (Lillestrøm kommune 2024b). Tiltakene gjelder for å forebygge bekymringsfullt skolefravær, ved bekymringsfullt skolefravær og utskriving av skolen.[7] For hvert av tiltakene står det blant annet hvem som har ansvar for de ulike tiltakene og når de skal gjennomføres.

Andre rutiner

I tillegg har kommunen utarbeidet en rutine som beskriver bekymringsfullt skolefravær, kartlegging og behandling. Rutinen gjelder for alle ansatte i Psykisk helse og familiestøtte (PHFS) som jobber med barn og ungdom i skole. Formålet med rutinen er å sikre god, nyttig og samarbeidende hjelp til alle barn og unge som opplever skolefravær (Lillestrøm kommune 2024c). Rutinen beskriver aktiviteter knyttet til kartlegging, brukermedvirkning, behandlingsplan, tverrfaglig samarbeid, felles forståelse, overganger, foreldrearbeid samt oppfølging av barn, unge og foreldre.

Kommunen har også utarbeidet en rutine for Brobyggerne (Lillestrøm kommune 2024d). Brobyggerne er et arenafleksibelt og tverrfaglig spisskompetanseteam innen psykisk helse og rus for barn og unge. Brobyggerne tilbyr kartlegging og integrert behandling til ungdom og deres familier der ordinære tjenestene ikke har gitt tilstrekkelig effekt, og det er behov for mer intensiv, langvarig og arenafleksibel hjelp. Rutinen beskriver hvem som kan motta tilbud og fremgangsmåten for å få tilbud fra Brobyggerne. Videre beskriver rutinen tilbudet til Brobyggerne og deres arbeidsmåter.

5.1.2 Skolenes rutiner og praksis for skolefravær

Skolenes rutiner for skolefravær og fraværskoordinator

Handlingsveilederen anbefaler at skolene lager egne rutiner for oppfølging av fravær med utgangspunkt i den kommunale rutinen. Skolens rutine kan være beskrevet som et årshjul, eller en årlig oversikt (Lillestrøm kommune 2024a).

Tabellen under viser en oversikt over ungdomsskolene, antall elever og om de har utarbeidet en egen rutine per september 2024. For ungdomsskolene som har utarbeidet en egen rutine, gjengir også tabellen en kort beskrivelse av innholdet i rutinen. Delkapitlene 5.2 og 5.3 beskriver skolenes rutiner mer detaljert.

[7] Det er også eget tiltak ved bekymringsfullt fravær når man er usikker på om en elev oppholder seg på hjemmeadressen.

Tabell 2 Lokale rutiner for skolefravær og skolefraværskoordinator

Skole	Antall elever	Rutine	Godkjent	Innhold
Asak	221	Nei		
Bingsfoss	417	Nei		
Bråtejordet	390	Nei		
Frogner	974	Ja	18.6.2024	Beskriver årshjul med aktiviteter knyttet til skolefravær og skolemiljø. Fraværsrapport skal være fast på agendaen til ledermøtet hver måned fra september til juni. Beskriver også forebyggende arbeid med ansvarsfordeling av ulike oppgaver og tiltak ved bekymringsfullt fravær.
Kjeller	796	Nei		
Sofie Radich	510	Ja	August 2024	Beskriver rutiner for oppfølging og føring av fravær.
Stav	423	Ja	Ikke datert	Beskriver tiltak for å forebygge fravær (grønt nivå), økende fravær (gult nivå) og bekymringsfullt fravær (rødt nivå). Har lister for elever som har bekymringsfullt fravær der det skal registreres årsak/type fravær, kommunikasjon med elev, kommunikasjon med foresatte og signatur. Gjengir kommunens tiltaksplan for skolefravær og kartleggingsskjema skolefravær.
Sten-Tærud	409	Nei		
Tæruddalen	416	Ja	Ikke datert	Beskriver teori om skolefravær, hvordan skolen kan håndtere skolefravær og verktøy med beskrivelser av tiltak i ulike trinn.
Østersund	509	Ja	Ikke datert	Beskriver tiltak for forebygging og oppfølging av bekymringsfullt fravær. Beskriver oppgaver for koordinator, timelærere og kontaktlærere.

Kilde: Kommunens statistikk og skolenes egne rutiner

Tabellen viser at halvparten av ungdomsskolene har utarbeidet egne rutiner for skolefravær. Tabellen viser også at rutinene har ulikt innhold. Seksjonsleder PPA skriver i e-post til revisjonen 10.10.2024 at de skolene som ikke har utarbeidet egne rutiner, bruker den kommunale rutinen som rutine for skolen. I svarene på spørsmålene fra revisjonen er det også flere av rektorene som skriver at kommunens rutine anses som tilstrekkelig.

Seksjonsleder PPA påpeker i intervju at skolene kan ha behov for egne rutiner i tillegg, blant annet for å beskrive hvordan faglærere kommuniserer med kontaktlærere om fravær. I svarene på spørsmålene fra revisjonen, er det en av rektorene som skriver at skolen må jobbe videre med en rutine for oppfølging av fravær i enkelttimer.

5.2 Registrering av skolefravær

5.2.1 Registrering av skolefravær

Revisjonen har undersøkt om kommunen har rutiner og entydig praksis for registrering av fravær.

Legge timeplanen inn i Vigilo

Ifølge kommunens handlingsveileder skal alle skolene legge timeplanene i datasystemet Vigilo. At timeplanene blir lagt inn i systemet, er en forutsetning for at skolen skal kunne føre og registrere fravær. Ifølge veilederen skal fraværskoordinatoren sikre at timeplanen blir lagt inn i Vigilo innen tidsfristen.

IT-rådgiveren kontrollerte høsten 2024 om skolene har lagt timeplanene inn i Vigilo. IT-rådgiverens oppsummering av kontrollen viste at 9 av de 10 undersøkte skolene hadde lagt inn alle timeplanene for ungdomstrinnet ved skolestart 19.8.2024. Ved den neste kontrollen 5.9.2024 var alle timeplanene på plass.

Korrekt registrering av fravær

Ifølge kommunens handlingsveileder for å motvirke skolefravær, skal alle skoler i Lillestrøm ha et godt system for fraværsregistrering. Ledelsen på skolen er ansvarlig for opplæring av de ansatte i systemet. Videre skal kontaktlærer daglig føre fravær i Vigilo, mens timelærere kan registrere fravær i Vigilo som kontaktlærer deretter signerer.

I henhold til kommunens prosedyre for oppfølging av elevfravær i Lillestrømskolen, skal alt fravær, forsentkomming, enkelttimer og dager registreres i Vigilo. Dette skal gjøres daglig.

Som vi har sett i delkapittel 5.1.2, hadde fem av ti ungdomsskoler per september 2024 utarbeidet egne rutiner for oppfølging av fravær. Revisjonen undersøkte hva det stod i skolenes rutiner om hvordan fravær skulle føres for elever som kommer for sent til timen, og elever som forlater timen, ettersom det er opp til skolene hvordan dette fraværet skal føres. Det var to skoler som hadde konkretisert hvordan dette fraværet skulle føres i sine rutiner. Resultatene er oppsummert i tabell 3:

Tabell 3 Rutiner for fraværsregistrering

	Sophie Radich	Østersund
Eleven kommer for sent	Anmerkning for forsentkomming. I tillegg føres fravær for antall minutter hvis eleven kommer over 15 minutter for sent.	Anmerkning for forsentkomming. I tillegg føres fravær for antall minutter hvis eleven kommer over 10 minutter for sent
Eleven forlater timen	Annet ugyldig kortidsfravær, som at elever forlater undervisningen uten tillatelse, føres som atferds- eller ordensanmerkning avhengig av grunnen til fraværet, samt antall minutter eleven er ute.	Ikke beskrevet

Kilde: Skolenes egne rutiner

Tabellen viser at Sophie Radich og Østersund skole hadde forskjellige rutiner for når læreren skulle begynne å føre fravær for forsentkomming – etter henholdsvis 15 og 10 minutter. Det var bare Sophie Radich som hadde konkretisert rutiner for hvordan fravær skulle føres for elever som forlater timen.

De fleste fraværskoordinatorene svarte i sine skriftlige svar til revisjonen at det meste av fraværet ble registrert. En koordinator svarte at ikke alt fravær ble registrert. Flere av fraværskoordinatorene oppga at ikke alle lærerne og vikarene var like flinke til å føre fravær, og at det var enkeltelever som det var vanskelig å føre fravær for.

For at skolene skal en ha entydig praksis for å registrere fravær, er det en forutsetning at lærerne på skolene har den samme praksisen for å registrere fravær. Halvparten av fraværskoordinatorene og rektorene oppga at fraværsregistreringen var ensartet blant lærerne, mens den andre halvparten oppga at det var ulikheter. Ulikhetene skyldtes blant annet at det var ulik forståelse hos lærerne om hvordan fravær skulle føres, blant annet føring av timefravær og at elever kom for sent eller forlot timen.

To av rektorene som opplyste om forskjeller i fraværsføringer blant lærerne, utdypet svaret sitt med at det spesielt var manglende fraværsføring for elever med kompliserte fraværssaker, elever som vegret seg for å komme på skolen og elever som var på skolen, men ikke i timen. Hos noen elever kunne det være flere involverte aktører, og de kunne ha spesielle avtaler og forskjellige tiltak. For kontaktlæreren ble det dermed et uoversiktlig bilde som gjorde det vanskelig å få oversikt over det totale fraværet.

Lærernes ansvar for å signere for fraværet innebærer at de kategoriserer fraværet som gyldig eller ugyldig og at enkelttimer blir omgjort til dager, dersom det er grunnlag for det. Kommunens statistikk

for det signerte og usignerte fraværet for ungdomsskolene per 18.6.2024 og 23.9.2024 er gjengitt i tabell 4:

Tabell 4 Usignerte fraværsdager og -timer for hver skole

	18.6.24		23.09.24	
	Dager	Timer	Dager	Timer
Asak skole	7	3	0	1
Bingsfoss ungdomsskole	11	2883	15	301
Bråtejordet skole	27	396	5	184
Frogner skole	34	949	3	126
Kjeller skole	24	230	5	22
Sophie Radich skole	2	216	0	149
Stav skole	2	220	2	461
Sten-Tærud skole	24	349	0	18
Tæruddalen skole	7	98	0	31
Østersund ungdomsskole	14	98	3	140
Totalt	152	5442	36	1433

Tabellen viser at ved skoleslutt 2024 var det totalt 152 dager og 5442 usignerte timer, mens det den mot slutten av september samme år var 36 dager og 1433 usignerte timer. Det er store forskjeller mellom skolene: Ved skoleslutt 2024 skilte Bingsfoss ungdomsskole seg ut med 2883 usignerte timer, tre ganger så mye som skolen med nest flest timer.

5.2.2 Oppdage bekymringsfullt skolefravær

Revisjonen har undersøkt om kommunen har rutiner og praksis for å oppdage bekymringsfullt fravær hos elevene.

Ifølge kommunens rutine for oppfølging av elevfravær i Lillestrømskolen, skal rektor/ansatte ved skolen gjennomgå fravær og fraværsutvikling en gang i måneden eller ved behov. Fravær og fraværsutvikling skal være et fast punkt på skolens trinnmøter eller teammøter, og ledelsen skal involveres hvis det oppstår en bekymring. Ifølge kommunens veileder skal kontaktlærer ha god oversikt over fravær i sin klasse og fag, og følge opp og se om det er et mønster i fraværet.

Det er opp til skolene selv å lage mer konkrete rutiner for hvordan de skal oppdage bekymringsfullt skolefravær. Den eneste skolen som hadde gjort det, var Østersund skole. Rutinene beskrev hvordan kontaktlærer skulle se etter tegn på bekymringsfullt fravær, blant annet ved å sjekke anmerkninger daglig, se etter bekymringsverdig fravær i klassen ukentlig og at temaet skulle tas opp i lærerteamet. Hvis fraværet var bekymringsfullt, skulle det rapporteres inn i et system og fraværskoordinator skulle

bistå i vurderingen av om fraværet var bekymringsfullt. I tillegg hadde Tæruddalen skole en rutine for hvordan skole skulle holde oversikt over fraværet til elevene.

Alle fraværskoordinatorene oppga at skolen hadde oversikt over fraværet til enkeltelever, og de fleste fraværskoordinatorene virket å ha oversikt over fraværet på gruppenivå, det vil si fravær per klasse og for hele skolen. Samtidig var det noen fraværskoordinatorer som oppga at de i liten grad brukte statistikk på gruppenivå, for å avdekke utviklingen i fraværet på skolen.

Det varierte hvor involverte fraværskoordinatorene var i å holde oversikt over enkeltelever. Noen deltok for eksempel i møter for hvert trinn, hvor elevenes fravær var tema. Noen fikk meldt inn elever med mye fravær fra kontaktlærerne, mens andre selv gikk inn i IT-systemet og undersøkte fraværsutviklingen. Noen av fraværskoordinatorene jobbet med flere av disse metodene.

På spørsmål til rektorene om hvordan skolene jobbet med å oppdage bekymringsfullt fravær, tydet svarene på at det varierte hvor systematisk og innarbeidede praksis de forskjellige skolene hadde for å oppdage bekymringsfullt fravær. De fleste rektorene oppga at fravær var tema på møter, stort sett trinnmøter. Det varierte hvor ofte de relevante møtene fant sted, noen møttes hver uke, andre hver andre uke eller og noen en gang i måneden. En av rektorene oppga at rutinen for en månedlig gjennomgang av elever med bekymringsfullt skolefravær på ledermøter ikke var helt implementert.

Stort sett alle fraværskoordinatorene hadde inntrykk av at kontaktlærerne fulgte opp og så om det var et mønster i fraværet, for å oppdage bekymringsfullt fravær. Flere skrev også at de mente lærerne hadde blitt bedre på dette i det siste. Samtidig var det et par fraværskoordinatorer som oppga at det kunne variere hvor gode kontaktlærerne var på oppfølgingen. En av disse hadde inntrykk av at et fåtall av lærerne så etter mønstre i fraværet. På denne skolen oppga imidlertid fraværskoordinatoren selv å ha en aktiv rolle i å undersøke hvilke elever som hadde bekymringsfullt fravær, og rutinene for å følge med på bekymringsfullt fravær var noe som var under innføring.[8]

De fleste fraværskoordinatorene mente at skolen deres klarte oppdage bekymringsfullt fravær tidlig nok. En oppga å fortsatt ha en vei å gå for å komme tidligere på banen. En annen oppga at de ikke alltid klarte å oppdage bekymringsfullt fravær før det var i ferd med å utvikle seg i negativ retning. En tredje fraværskoordinator mente at skolen sikkert kunne blitt flinkere, men at den gjorde alt den kunne for å etterkomme kommunens rutiner og at den stadig ble bedre. Fraværskoordinatoren opplyste videre at det å oppdage fravær var et vanskelig arbeid. Vedkommende forklarte at fraværet ofte går sakte, men sikkert oppover, og plutselig når et punkt hvor det blir vanskelig for eleven å komme på skolen.

[8] Bingsfoss ungdomsskole.

5.3 Følge opp skolefravær

5.3.1 Rutiner for å følge opp skolefravær

Handlingsveilederen presenterer tiltak i ulike trinn, tiltakstrapp, for bruk i skolen. Vedlegg 2 gjengir en illustrasjon av tiltakstrappen. I tillegg inneholder handlingsveilederen vedlegg og maler som skolene kan benytte. Seksjonsleder pedagogisk psykologisk avdeling (PPA) beskriver i intervju at handlingsveilederen er en metodisk støtte til skolene, for eksempel ved samtaler med elever eller foreldre om fravær. Tabellen under beskriver tiltak for skolefravær.

Tabell 5: Tiltak for skolefravær

Trinn 1: Kontakt med hjemmet	Trinn 1 innebærer at kontaktlærer skal ta kontakt med hjemmet dersom det oppstår bekymringsfullt fravær. Eksempler på bekymringsfullt fravær som er beskrevet i handlingsveilederen er • første time ugyldig fravær, og lengre typer fravær • høyt gyldig fravær (5 dager i stress) • forsentkomminger (over 4 på en måned) • hvis eleven møter på skolen, men forlater den igjen samt når eleven er på skolen, men ikke inne i timene. Før lærer tar kontakt med foresatte, skal de vurdere om de først bør snakke med den aktuelle eleven om deres bekymring. Dersom fraværet skyldes naturlige årsaker som ikke gir grunn til bekymring, holder det at samtalen dokumenteres i elevmappen. Dersom lærer fortatt er bekymret etter samtale med elev og/eller foresatte, skal de gå videre til trinn 2 i tiltakstrappen.
Trinn 2: Kartleggingssamtale	Trinn 2 innebærer at kontaktlærer inviterer foresatte og elev til samtale der man ønsker å kartlegge årsaken til fraværet. Kartleggingssamtalen bør få frem informasjon om elevens psykososiale klassemiljø og faglige fungering, heter det i veilederen. Foresatte skal kalles inn til en kartleggingssamtale innen en uke etter første kontakt om fraværet. Handlingsveilederen inneholder også en mal for kartleggingssamtale.
Trinn 3: Tiltaksplan	Tiltaksplan skal utarbeides på bakgrunn av tidligere kartleggingssamtale. Det er viktig at arbeidet settes raskt i gang, ettersom dette gjør sjansene større for å redusere fraværet. Tiltaksplanen prøves først ut i tre uker for å se om den individuelle tilretteleggingen fører til mer oppmøte på skolen. Etter to uker skal tiltaksplanen evalueres og eventuelt justeres. Handlingsveilederen inneholder også en mal for tiltaksplan.

Tabell 5: Tiltak for skolefravær	
Trinn 4: Evaluering	Etter tre uker med utprøving av tiltaksplan, skal denne evalueres. Evalueringen skal drøfte om tiltakene har hatt effekt, og om målene i planen er nådd. Hvis dette er tilfelle, skal planen videreføres. Dersom tiltakene ikke har hatt effekt, må det vurderes om noen av tiltakene skal endres eller om skolen skal ta saken videre til et lokalt tverrfaglig møte.
Trinn 5: Tverrfaglige drøftinger	Tiltak 5 settes i verk dersom tiltaksplan ikke har fungert som ønsket. Under dette tiltaket skal saken drøftes med PPA og skolehelsetjenesten, samt få råd og veiledning til arbeidet videre. Her kan man også drøfte hvorvidt saken bør løftes videre til sentralt tverrfaglig råd, BUP-kommune møte eller Brobyggerne. **Lokalt tverrfaglig møte:** Alle skoler skal ha regelmessige lokale tverrfaglige møter, med deltakelse fra skoleledelsen, PPA, skolehelsesykepleier og relevante lærere. Foreldre og elever kan inkluderes ved behov. Skolen har ansvaret for møtene, hvor skolefravær anbefales som et fast punkt på agendaen. Møtene brukes til å drøfte skolens rutiner, forebyggende tiltak og enkeltsaker tidlig i prosessen. **Sentralt tverrfaglig møte:** Dette møtet fungerer som en koordinerende arena for flere offentlige instanser som er involvert i barns eller ungdoms funksjon og utvikling. Hensikten er å sikre et helhetlig og tverrfaglig perspektiv når det er behov for innsats fra flere sektorer, inkludert psykisk helse, PPT og skolehelsetjenesten. Møtet er en del av det systematiske arbeidet med tidlig innsats og forebygging på nivå 3 i BTI (Bedre Tverrfaglig Innsats). **BUP-kommune møte:** Dette møtet samler ledere fra Psykisk helse og familiestøtte, PPT og skolehelsetjenesten, samt representanter fra Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), for å diskutere saker som involverer barn og unge med behov for psykisk helsehjelp. Møtene sikrer samarbeid på tvers av nivåer for å sikre kontinuitet i behandlings- og oppfølgingstiltak. Brobyggerne og deres ansvarsområde er tidligere beskrevet i delkapittel 5.1.1.

Kilde: Lillestrøm kommune (2024a)

5.3.2 Komplekst bekymringsfullt fravær

Ved komplekst bekymringsfullt fravær skal kommunen sette inn intensive tiltak. Når fraværet har nådd dette nivået, har skolefraværet ofte hatt en varighet over en lengre periode, og har sammensatte årsaker som krever intensiv tverrfaglig innsats. I handlingsveilederen heter det at «Kommunen har plikt til å samarbeid og samordning etter opplæringsloven §15-8. Dette innebærer en «plikt til samarbeid på system- og individnivå, og samordningsplikt for et helhetlig og samordnet tjenestetilbud». Under følger en oversikt over de ulike samarbeidspartnerne i kommunen, som er aktuelle å ta kontakt med for å hjelpe elever med bekymringsfullt fravær.

Tabell 6: Samarbeidspartnere i kommunen

Pedagogisk-Psykologisk Avdeling	PPA ønsker at skolene drøfter bekymringsfullt fravær med dem så tidlig som mulig. Alle skolene har en skolekontakt (rådgiver fra PPA) som deltar fast i skolens tverrfaglige møte. Der kan skolekontakten vurdere om det er aktuelt med henvisning til PPA. PPA er med på å vurdere om det er behov for å involvere flere instanser, samt å bidra med å foreslå tiltak og støtte skolen i å utarbeide tiltak for elever. I tillegg kan PPA veilede skoler på systemnivå og tilby kurs til ansatte om bekymringsfullt skolefravær.	
Skolehelsetjenesten	Skolehelsetjenesten skal bidra i samarbeidet rundt barn og unge som har bekymringsfullt fravær på skolen. Skolehelsetjenesten skal delta på tverrfaglige møter og de har en fast representant på Sentralt tverrfaglig møte. Helsesykepleier skal ha kjennskap til barn og unge som har bekymringsfullt fravær på sin skole. Det bør være et tett samarbeid mellom helsesykepleier og fraværskoordinator på skolen.	
Tjenestetorg barn og unge	**Tildeling barn og unge:** i handlingsveilederen heter det at bekymringsfullt skolefravær i seg selv ikke er grunnlag for å søke om helse- og omsorgstjenester fra Tildeling barn og unge.	**Koordinerende team:** Barn som oppfyller vilkår for helse- og omsorgstjenester, kan bli tildelt koordinator. Koordinator sitt ansvar er å sørge for koordinering av de samlede tjenestetilbudet som familien, barnet og ungdommen mottar.
Psykisk helse og Familiestøtte (PHFS)	PHFS bidrar i saker der det er mistanke om psykiske helseplager/rus og/eller i saker hvor det er behov for foreldreveiledning knyttet til skolefravær. PHFS leder sentrale tverrfaglige møter og BUP/kommunemøter og kan delta på lokale tverrfaglige møter ved behov. Det skal være lav terskel for å ta kontakt og drøfte skolefraværssaker og bekymringer. I saker som omhandler fravær, kan PHFS gjennomføre en helhetlig kartlegging og tilby behandling og veiledning i form av samtaler og ulike kurs til barn, unge og foreldre.	

Tabell 6: Samarbeidspartnere i kommunen

	Dersom skolen, PPA, helsesykepleier eller andre samarbeidspartnere har bekymringer, kan de ringe PHFS for å drøfte dette, samt avklare behov for samarbeid eller deltakelse på møter. Foreldre kan også ta kontakt med PHFS via deres nettside eller kontakttelefon.
Oppsøkende ungdomsteam (OUT)	OUT er en lavterskel og forebyggende tjeneste som jobber oppsøkende og sosialt/helsefaglig opp mot ungdom på dag og kveldstid. OUT sine skolekontakter kan bidra med kontakt/samtale for å finne aktuelle kommunale tilbud til elever med fraværsutfordringer som oppholder seg på skolen, men som ikke deltar i undervisning
Barnevernstjenesten	Ved behov for støtte og hjelp i hjemmet i fraværssaker, kan barnevernstjenesten være aktuell samarbeidspartner om foreldrene selv ønsker/samtykker og PHFS ikke vurderes tilstrekkelig.
Henvise til BUP	Dersom barnet/ungdommen har psykiske vansker av moderat til alvorlig grad og kommunale tiltak ikke fungerer, kan det være aktuelt å henvise til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP).

Kilde: Lillestrøm kommune (2024a).

5.3.3 Praksis for å følge opp elever som har bekymringsfullt fravær

For å kartlegge hvordan ungdomsskolene håndterer bekymringsfullt fravær, sendte vi skriftlige spørsmål til rektorer og fraværskoordinatorer i kommunen via e-post. Skolene har ulike erfaringer med tiltakene mot bekymringsfullt fravær. En skole fremhever at tiltakene fungerer godt, men understreker at tett og god oppfølging krever betydelige ressurser. Mange saker er komplekse og forutsetter samarbeid på tvers av ulike instanser. Rektor fra en annen skole påpeker at tiltak ofte igangsettes for sent etter at fraværet er oppdaget, noe som gjør det vanskelig å få eleven tilbake til full skolegang. Andre rektorer vektlegger betydningen av tett kontakt med foresatte og relasjonsbygging mellom elever og voksne som forebyggende tiltak.

Flertallet av fraværskoordinatorene mener at skolene lykkes med oppfølgingen i mange saker. I saker der fraværet er sammensatt og har vedvart over tid, er det imidlertid vanskeligere å oppnå gode resultater. En koordinator fremhever at oppfølging lykkes best når det er tett samarbeid mellom skole, foresatte, PPA, PHFS og Brobyggerne, og når eleven selv deltar aktivt i samarbeidsmøtene. På spørsmål om skolen setter inn riktige tiltak tidlig nok, rapporterer en fraværskoordinator at det i noen tilfeller tar tid å bygge tillit mellom elev og ansatt, noe som forsinker tiltakene. Når elevens stemme kun formidles gjennom foreldrene, kan det være vanskelig å identifisere riktige tiltak. Dersom skolen klarer å etablere en direkte dialog med eleven, øker sannsynligheten for at tiltakene treffer. Generelt opplever fraværskoordinatorene at skolen i de fleste tilfeller setter inn riktige tiltak til rett tid. Samtidig

påpekes det at komplekse og bakenforliggende problemer hos elever med høyt fravær ofte gjør det utfordrende å iverksette effektive tiltak tidlig nok.

Ved fravær i enkelttimer beskriver de fleste skolene at det viktigste tiltaket er å kontakte elevens foresatte. Det er noen individuelle forskjeller i hvordan fravær i enkelttimer eller deler av timer følges opp.

Mangel på kapasitet og ressurser fremheves som en utfordring i arbeidet med skolefravær. Skolene opplever at det er vanskelig å sikre tilstrekkelig kapasitet til å følge opp fravær, da det ikke tilføres ressurser som er spesifikt øremerket for dette arbeidet. Knappe ressurser nevnes også som et hinder for tidlig intervensjon i fraværssaker, og noen skoler opplever «treghet» i samarbeidet med eksterne støttespillere som PPA og PHFS. Skolene forteller at de har sett positive resultater i tilfeller hvor de har en kontaktperson som følger elevene tett. Arbeidspresset gjør det vanskelig å prioritere forebygging av bekymringsfullt fravær, som ofte beskrives som det viktigste tiltaket, og dette fører til at noen skoler mener de ikke kan levere et godt nok tilbud til elevene.

Som beskrevet i kapittel 3.3 har revisjonen gått gjennom 18 elevmapper. For alle elevene var det registrert minst 10 dager og 20 enkelttimer skolefravær i skoleåret 2024/2025.[9] Revisjonen har undersøkt hva som var dokumentert når det gjelder hovedårsaker til skolefraværet, iverksatte tiltak fra skolen og evaluering av tiltak. Videre har revisjonen undersøkt om det var åpenbart mangelfull dokumentasjon og om skolene hadde brukt de nye malene. Revisjonen har også skrevet en kort konklusjon for hver av sakene. Vedlegg 3 presenterer resultatene fra gjennomgangen av elevmappene.

For flere av sakene hentet revisjonen informasjon fra møtereferater. Dokumentasjonen i elevmappene viste blant annet flere møter ble gjennomført en stund etter at utfordringene startet og at møter ble gjennomført senere enn avtalt i foregående møtereferater. I flere av sakene var det lite dokumentasjon fra skoleåret 2024/2025. Revisjonens gjennomgang omfattet derfor også dokumentasjon fra tidligere skoleår.

I 16 saker har skolen beskrevet årsaker til skolefraværet, hovedsakelig i referater fra samarbeidsmøter mellom skolen, foresatte, eleven og noen ganger andre relevante tjenester. I to saker fant ikke revisjonen dokumentasjon som beskrev årsaker til skolefraværet.

Tabellen under oppsummerer resultatene fra gjennomgangen av elevmappene knyttet til iverksatte og evaluerte tiltak.

[9] Fra skolestart til uke 40.

Tabell 7: Oppsummering av gjennomgang av elevmapper

	Dokumentert	Delvis dokumentert	Ikke dokumentert
Iverksatte tiltak	14	1	3
Evaluerte tiltak	9	3	6

Gjennomgangen viste at skolen hadde dokumentert iverksatte tiltak i 14 av sakene. I flere av disse sakene var tiltakene beskrevet i referater fra samarbeidsmøter, og ikke i egne tiltaksplaner. Det kom frem at i én av disse sakene, hadde skolen satt i verk tiltak en lang stund etter at utfordringene oppstod. I én sak hadde skolen delvis dokumentert iverksatte tiltak ved at tiltakene ikke kom tydelig frem. I denne saken hadde Statsforvalteren fattet vedtak 27.9.2024 om at skolen ikke har oppfylt deler av aktivitetsplikten. Ifølge Statsforvalteren var ikke tiltakene i aktivitetsplanen tilstrekkelige egnede, og skolen hadde ikke vurdert om tiltakene virker i tilstrekkelig grad. Skolen hadde ikke dokumentert iverksatte tiltak i tre saker.

Videre viste gjennomgangen at skolen hadde dokumentert evaluering av tiltakene i ni saker. Evalueringen ble hovedsakelig gjennomført gjennom samarbeidsmøter. I tre saker var det delvis dokumentert evaluering ved at skolen ikke hadde gjennomført noen systematisk evaluering. Skolen hadde ikke dokumentert evaluering av tiltak i seks saker.

I ti saker var det var åpenbart mangelfull dokumentasjon. Dette kunne for eksempel være saker hvor det ifølge ett møtereferat skulle utarbeides en handlingsplan, men at revisjonen ikke fant handlingsplanen. Revisjonen har også vurdert at dokumentasjonen er mangelfull i saker hvor det var lite dokumentasjon nyttet til skolefravær. Dokumentasjonen kan muligens være mangelfull i ytterligere fem saker. Dette gjelder for eksempel saker hvor det er lite dokumentasjon, men hvor det er uklart om det har vært mer aktivitet enn det som er dokumentert. I tre av sakene var det ikke åpenbart at det manglet dokumentasjon. Gjennomgangen viste også at skolen ikke hadde brukt kommunens maler for skolefravær i noen av sakene.

Praksis for tverrfaglig samarbeid

Det tverrfaglige samarbeidet vurderes generelt som godt, og det er ansett som nyttig å dele erfaringer, refleksjoner og løfte faglige diskusjoner når det er behov for det. Når det gjelder tverrfaglig samarbeid i praksis, er det imidlertid variasjon. Noen av fraværskoordinatorer etterlyser et tettere samarbeid med aktører som Brobyggerne, PPA, PHFS og BUP i det daglige arbeidet. Det tverrfaglige samarbeidet tilfører kompetanse, spesielt innen psykisk helse, som er viktig når skolene jobber med fraværssaker.

Kommunen har et ansvar for å etablere klare, skriftlige rutiner og praksis som sikrer effektivt tverrfaglig samarbeid når det er behov for å følge opp bekymringsfullt fravær. Skolene viser at ulike tiltak bidrar positivt til dette arbeidet, men praksisen varierer. For eksempel fremhever flere skoler betydningen av tett dialog med foreldre og relevante instanser, mens andre legger vekt på trygg klasseledelse, god lærerdekning og et inkluderende klassemiljø. Det uttrykkes at samarbeidet mellom hjem og skole er avgjørende, spesielt i saker som involverer angst og skolevegring.

For å styrke tverrfaglig samarbeid og oppfølging av fravær, foreslås det flere tiltak fra skole og fraværskoordinatorer, inkludert:

- **Faste kontaktpersoner:** Ved å tilknytte faste kontaktpersoner til hver skole, skapes det kontinuitet og forutsigbarhet som forenkler samarbeidet med ulike instanser.
- **Felles rutinegjennomgang:** En gjennomgang av rutiner kan bidra til å standardisere praksisen mellom skolene og sikre en helhetlig tilnærming til fraværsarbeid.
- **Koordinatoransvar:** Elever som trenger en fraværskoordinator, bør få tildelt en slik ressurs, med ansvar for å koordinere innsatsen mellom skolene og instansene.
- **Bedre informasjonsflyt:** Taushetsplikten nevnes som en utfordring. Det bør utarbeides retningslinjer for hvordan nødvendig informasjon kan deles innenfor lovverket.

5.4 Revisjonens vurderinger, konklusjon og anbefalinger

Revisjonen har undersøkt i hvilken grad skoleeier og skolene jobber systematisk med å følge opp elever som har, eller står i fare for å utvikle, skolevegring. Revisjonens konklusjon er at arbeidet til en viss grad er systematisk. Revisjonen legger vekt på at kommunen til dels har rutiner som legger til rette for å fange opp og følge opp bekymringsfullt fravær. Det kommer også frem at praksisen for å fange opp og følge opp skolefravær kan forbedres.

Revisjonen legger til grunn at kommunen bør fange opp bekymringsfullt fravær, noe som innebærer klare rutiner og entydig praksis for å registrere fravær.

Revisjonens vurdering er at kommunen til dels har klare rutiner og entydig praksis for registrering av fravær. Undersøkelsen viser at kommunen sentralt hadde generelle og overordnede prosedyrer for fraværsføring, og de fleste fraværskoordinatorene oppga at det meste av fraværet ble registrert. Samtidig hadde bare to skoler konkrete prosedyrer for hvordan fraværet skulle føres for elever som kommer for sent, og bare én for elever som forlater timen. Videre tydet undersøkelsen på at selv om halvparten av fraværskoordinatorene og rektorene oppga at fraværsregistreringen var lik blant lærerne, så oppga den andre halvparten at det var ulikheter. Det var blant annet ulikheter ved føring av timefravær og at elever kom for sent eller forlot timen. Konsekvensen av at det ikke er klare rutiner og en entydig praksis for å registrere fravær, kan være at skolene ikke fange opp elever med bekymringsfullt fravær på et tidlig tidspunkt.

Det var også flere skoler som hadde flere usignerte fraværstimer per september 2024. Det vil si at læreren ikke hadde kategorisert fraværet som gyldig eller ugyldig, og at enkelttimer blir omgjort til dager, dersom det var grunnlag for det.

Revisjonen merker seg ellers at de to de skolene som hadde skriftlige prosedyrer for hvordan fraværet skulle føres for elever som kom for sent, hadde forskjellige terskler for når de skulle begynne å føre antall minutter fravær. Den ene førte minutter etter 10 minutter og den andre etter 15 minutter. Revisjonen stiller spørsmål ved om forskjellene tyder på at det er behov for mere konkrete føringer fra kommunen.

Revisjonen legger videre til grunn at kommunen bør ha rutiner og praksis for å oppdage bekymringsfullt fravær.

Revisjonens vurdering er at kommunen til dels hadde rutiner og praksis for å oppdage bekymringsfullt fravær. Undersøkelsen viser at kommunen har overordnede prosedyrer for hvordan fraværet skal oppdages. Det var bare én skole som hadde utarbeidet skriftlige prosedyrer for hvordan dette skulle gjøres i praksis. Selv om de fleste fraværskoordinatorene mente at skolen deres klarte å oppdage bekymringsfullt fravær, så viste undersøkelsen at det varierte hvor systematisk og innarbeidede praksisen var på de forskjellige skolene. Det varierte hvor involverte fraværskoordinatorene selv var i å holde oversikt over enkeltelever. Videre oppga et par fraværskoordinatorer at det kunne variere hvor gode kontaktlærerne var på å følge med på fraværet. Revisjonen mener lite skriftlige prosedyrer og varierende praksis, kan føre til at arbeidet med å oppdage fraværet ikke er godt nok på alle skoler.

Videre legger revisjonen til grunn at kommunen har rutiner for å beskrive kartlegging av årsakene til bekymringsfullt skolefravær, tiltak for å få eleven tilbake på skolen og tverrfaglig samarbeid.

Revisjonens vurdering er at kommunen har disse rutinene på plass ved at både handlingsveilederen og kommunens andre rutiner beskriver disse områdene. Videre vurderer revisjonen at kommunens praksis for å følge opp fravær ikke er god nok, verken når det gjelder kartlegging av årsaker, tiltak for å få eleven tilbake på skolen eller tverrfaglig samarbeid.

Når det gjelder kartlegging av årsaker til skolefravær, legger revisjonen vekt på at det i 2 av de 18 elevmapper ikke kom tydelig frem hva som var hovedårsaken eller hovedårsakene til skolefraværet. I de sakene hvor årsaker til skolefraværet var beskrevet, var det hovedsakelig beskrevet i møtereferater. Det var ikke brukt kommunens mal for kartleggingssamtale i noen av sakene. I tillegg ga dokumentasjonen i elevmappene inntrykk av at kartleggingen av årsakene til skolefraværet ble gjort en god stund etter at utfordringene oppstod. Revisjonen vil understreke at en rask og god kartlegging er en forutsetning for å sette inn riktige tiltak og forebygge at skolefraværet øker ytterligere. Bruk av kommunens mal for kartleggingssamtale legger til rette for å fange opp relevante årsaker til skolefravær.

Ifølge svarene fra rektorene og fraværskoordinatorene iverksetter skolene flere tiltak for å hjelpe elevenes tilbake til skolen. Tiltakene er blant annet rettet mot å skape relasjoner, tilrettelegge undervisningen og utarbeide konkrete oppfølgingsplaner. Samtidig beskrev rektorene og fraværskoordinatorene at skolene og lærerne har ulik praksis for å sette i verk tiltak for å få eleven tilbake på skolen. De hadde også ulike erfaringer med tiltakene. Revisjonens gjennomgang av utvalgte elevmapper viste at skolen satte i verk tiltak i flere saker, men at tiltakene ble satt i verk sent og at de ikke var tilstrekkelige i enkelte saker. Tiltakene var i all hovedsak beskrevet i møtereferater. Kommunens tiltaksplan for skolefravær var ikke brukt i noen av disse sakene. I 3 av 18 saker inneholdt ikke elevmappene dokumentasjon på iverksatte tiltak. Revisjonen vil bemerke at selv om gjennomgangen av saker gjaldt elever som hadde høyt fravær skoleåret 2024/2025, var det lite dokumentasjon fra dette skoleåret i flere av sakene.

Undersøkelsen ga inntrykk av at kommunen vektlegger samarbeid mellom skole, foresatte og andre aktører som avgjørende for oppfølgingen av elever med høyt fravær. Samtidig kom det frem at samarbeidet kan være krevende grunnet uklare ansvarsforhold og utfordringer med kapasitet hos ulike tjenester. I tillegg understrekes viktigheten av gode rutiner for overganger mellom skolene for å styrke kontinuitet i oppfølgingen. Når elever flytter mellom kommuner, kan informasjonsutvekslingen være mangelfull, noe som gjør oppfølgingen mer krevende.

Anbefalinger:
Kommunedirektøren bør sikre:

- konkrete prosedyrer for hvordan alle typer fravær skal registreres, blant annet når elevene kommer sent og forlater timen
- konkrete prosedyrer for å oppdage bekymringsfullt fravær
- at kartlegging og oppfølging av elever som har bekymringsfullt fravær dokumenteres
- klare beskrivelser av ansvarsforhold mellom tjenester

6 LITTERATURLISTE

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)

Litteratur
Ingul, J. M. (2016): *Skolevegring hos barn og unge* Kearney, C.A. (2001): *School refusal behavior in youth*. A Functional approach to assessment and treatment. Washington, DC: American Psychological Association.

Dokumenter fra kommunen

Lillestrøm kommune (2024a): *Handlingsveileder for å motvirke skolefravær i Lillestrømskolen*.

Lillestrøm kommune (2024b): *Oppfølging av elevfravær i Lillestrømskolen*. Godkjent 24.6.2024.

Lillestrøm kommune (2024c): *Bekymringsfullt skolefravær, kartlegging og behandling*. Dato ukjent.

Lillestrøm kommune (2024d): *Rutinehåndbok for brobyggerne*. Psykisk helse og familiestøtte 2024.

Lillestrøm kommune (2023a): Implementeringsplan for handlingsplan skolefravær 23/24.

Lillestrøm kommune: Skolenes egne rutiner for skolefravær.

Informasjon fra nettsider
Forebygging (2024): Bedre Tverrfaglig Innsats (BT): https://www.forebygging.no/BTI/ [21.10.2024].

Utdanningsdirektoratet (2024a): Bekymringsfullt skolefravær https://www.udir.no/laring-og-trivsel/forebygge-og-folge-opp-bekymringsfullt-fravar/ [11.10.2024].

Utdanningsdirektoratet (2024b): Om statistikken, fravær i grunnskolen Om statistikken: Fravær i grunnskolen [19.11.2024)

Utdanningsdirektoratet (2024c): Tall for fravær på 10. trinn Tall for fravær på 10. trinn | udir.no [19.11.2024]

Utdanningsdirektoratet 2024d): Fravær i grunnskolen Fravær i grunnskolen | udir.no [19.11.2024]

Utdanningsdirektoratet 2024e): Fraværet i grunnskolen fortsetter å øke Fraværet i grunnskolen fortsetter å øke | udir.no [19.11.2024]

Utdanningsdirektoratet (2024f): Hva sier forskning om bekymringsfullt fravær? Forebygge og følge opp bekymringsfullt fravær [21.11.2024]

Utdanningsdirektoratet (2024g): Slik kan skolen forebygge bekymringsfullt fravær Slik kan skolen forebygge bekymringsfullt fravær | udir.no [26.11.2024]

7 VEDLEGG

7.1 Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse

Lillestrøm kommune
Oppvekst - fagstab

ROMERIKE REVISJON IKS
Ringvegen 4
2050 JESSHEIM

Dato: 20.01.2025
Vår ref: 24/00636-6
Deres ref:
Saksbeh.: Rannveig Strålberg
Telefon:

Svar på foreleggelse av forvaltningsrevisjon av skolefravær i Lillestrøm kommune

Viser til brev av 12. desember 2024 fra Romerike revisjon der deres rapport fra forvaltningsrevisjon med skolefravær i Lillestrøm ble sendt kommunedirektøren for uttalelse.

Vi vil innledningsvis takke for en god rapport. Revisjonen har satt seg godt inn i det arbeidet som har blitt og blir gjort i Lillestrøm kommune knyttet til bekymringsfullt skolefravær – både det vi har etablert og det vi fortsatt kan forbedre. Vi mener at rapporten gir et balansert og riktig bilde av status i kommunen på dette området per nå.

Når det gjelder de konkrete funnene og anbefalingene har vi følgende kommentarer:

Konkrete prosedyrer for hvordan alle typer fravær skal registreres
Revisjonen vurderer at kommunen til dels har klare rutiner og entydig praksis for registrering av fravær, men etterlyser mer konkrete føringer på føring av fravær ved forsentkomming og når elever forlater timen.

Kommunedirektøren ser at dette ikke er helt tydelig i vår rutine og handlingsveileder. Vi vurderer hvordan denne kan konkretiseres på en hensiktsmessig måte for å sikre tydeligere og mer lik praksis mellom skolene.

Konkrete prosedyrer for å oppdage bekymringsfullt fravær
Revisjonen vurderer at kommunen til dels har klare rutiner og praksis for å oppdage bekymringsfullt fravær, men påpeker at det er ulik praksis for hvordan dette gjøres i praksis og at det bare er en skole som har laget egne skriftlige rutiner. Revisjonen etterlyser mer konkrete prosedyrer.

I rutinen for oppfølging av elevfravær i Lillestrømskolen har kommunedirektøren fastsatt krav til alle skolene om å ha gjennomgang av fravær og fraværsutvikling som et fast punkt på skolens trinnmøter/teammøter, og at ledelsen skal involveres ved bekymring. Kommunedirektøren vil vurdere hvorvidt det skal pålegges alle skolene å ha egne rutiner om dette i tråd med kommunale føringer, eller om det skal tydeliggjøres ytterligere i den sentrale rutinen hvordan skolene skal følge opp.

Dokumentasjon av kartlegging og oppfølging av elever som har bekymringsfullt fravær
Revisjonen påpeker at det i gjennomgang av noen av enkeltsakene ikke var tydelig nok dokumentert hva som var hovedårsaken til skolefraværet (2 av 18) og i noen av enkeltsakene ikke hadde dokumentasjon på iverksatte tiltak (3 av 18).

Kommunedirektøren er enig i at kartlegging og undersøkelser er en forutsetning for å kunne sette inn

Kontaktinformasjon: https://www.lillestrom.kommune.no/
Postadresse: Postboks 313, 2001 Lillestrøm
E-post: postmottak@lillestrom.kommune.no
Sentralbord: 66 93 80 00
Org.nr.: 820 710 592

Besøksadresse: ,
Telefon:

riktige tiltak. Behovet for å sette inn tiltak raskt må balanseres mot å gjøre grundige nok undersøkelser. Dette er noe vi kjenner igjen i skolemiljøarbeidet, og som vi følger opp som en del av internkontrollen og i konkrete skolemiljøsaker og fraværssaker både fra Fagstab oppvekst og PPA. Vi vil også vurdere å oppdatere den sentrale rutinen på tydeligere krav til kartlegging og dokumentasjon.

Klare beskrivelser av ansvarsforhold mellom tjenester
Revisjonen påpeker at undersøkelsen gir inntrykk av at kommunen vektlegger samarbeid mellom skole, foresatte og andre aktører, men at samarbeidet kan være krevende grunnet uklare ansvarsforhold og utfordringer med kapasitet hos ulike tjenester. Revisjonen anbefaler at det sikres klare beskrivelser av ansvarsforhold mellom tjenester.

Kommunedirektøren er enig i at tverrfaglig samarbeid er svært viktig i oppfølging av skolefravær. Både PPA og skolehelsetjenesten har faste kontaktpersoner på skolene og flere av de andre tjenestene er i tett dialog med skolene på dette feltet, blant annet Fagstab oppvekst, Psykisk helse og familiestøtte (PHFS), OUT mv. Ved kommunestyrets behandling av budsjettet i desember 2024 ble det vedtatt en styrking av kommunens fraværsteam Brobyggerne (i PHFS) og ressurser til barnekoordinatorfunksjonen i Tjenestetorg for barn unge og familier. I tillegg bistår støttetjenestene skolene i skolefraværssaker gjennom bedre tverrfaglig innsats (BTI), blant annet på lokale og sentrale tverrfaglige møter.

Ansvaret til de ulike aktørene i skolemiljøsaker er beskrevet i kommunens handlingsveiledere s. 15-17. Vi vil imidlertid vurdere om disse beskrivelsene kan gjøres tydeligere.

Oppfølging av revisjonens anbefalinger
Når det gjelder de konkrete anbefalingene fra rapporten vil vi følge opp så snart som mulig og senest innen utgangen av første kvartal. Avslutningsvis vil kommunedirektøren understreke at oppfølging av skolefravær og implementering av rutine og handlingsveileder er et pågående arbeid som involverer svært mange ansatte på skolene og i støttetjenestene. Kommunens handlingsveileder for å motvirke skolefravær i Lillestrømskolen, ble presentert ferdig først i mai 2024. Det tar tid å nå ut til alle og skape eierskap og felles praksis på alle skoler og i alle støttetjenester. Rapporten fra revisjonen gir oss et godt bidrag inn i det videre implementeringsarbeidet.

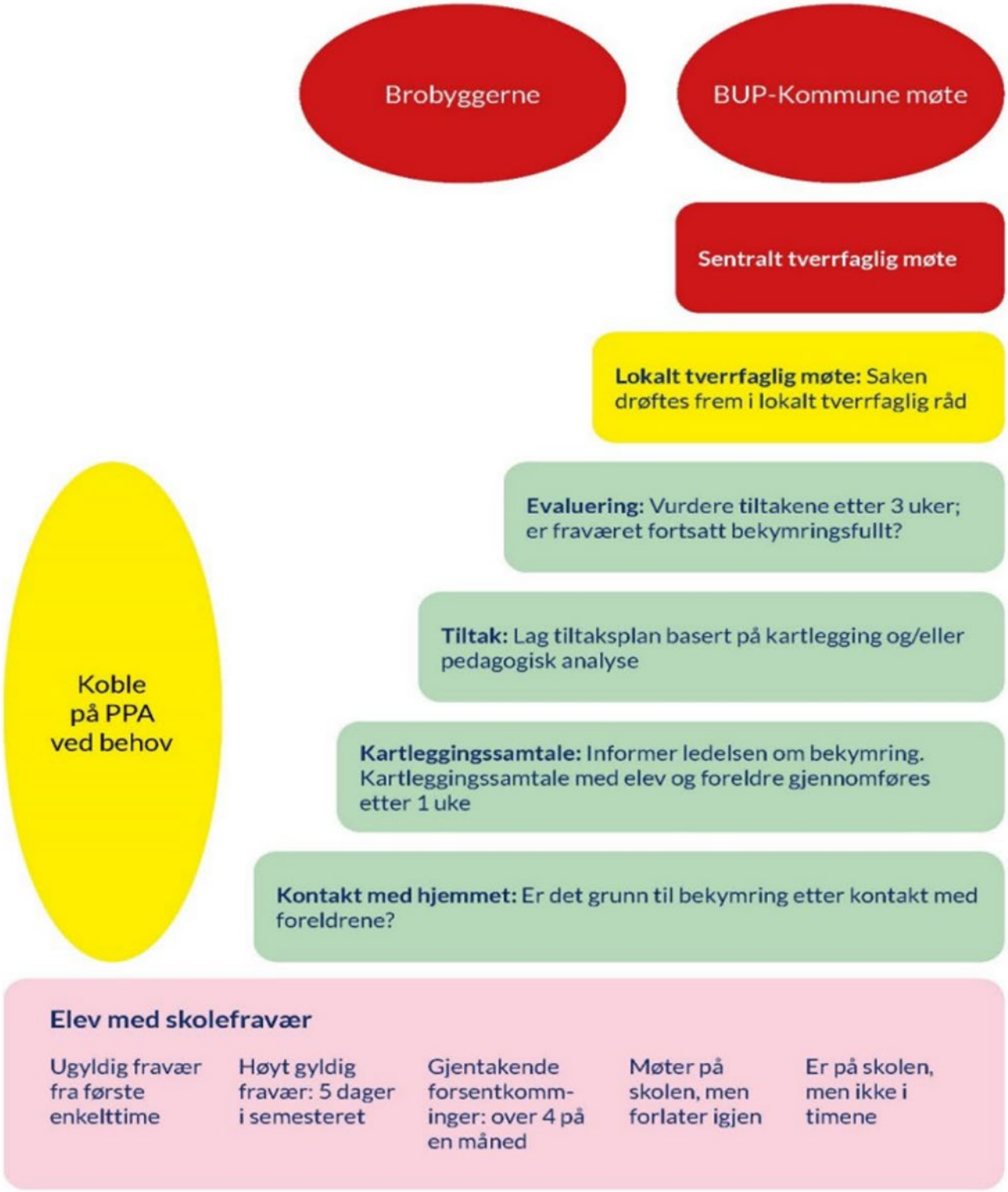
Med hilsen

Kirsti Hettasch
Kommunalsjef

Rannveig Strålberg
Avdelingssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk.

7.2 Vedlegg 2: Tiltakstrapp



7.3 Vedlegg 3: Elevmapper

Tabell 8: Gjennomgang av utvalgte elevmapper

Nr	Årsaker til fraværet	Iverksatte tiltak	Evaluerte tiltak	Mangler dokumen-tasjon	Nye maler	Konklusjon
1	Mobbing, depresjon	Ja	Ikke systematisk	Ja, på samarbeid med PHFS og BUP.	Nei	Skolen har hatt samarbeidsmøter og satt i verk tiltak. Men det mangler i dokumentasjon på samarbeid med PHFS og BUP. Videre holdes samarbeidsmøter senere enn avtalt i foregående møtereferater.
2	Skolevegring, angst	Ja	Ikke systematisk	Nei	Nei	Tiltak og evaluering av tiltak burde kanskje vært mer systematisert. Forløpet er stort sett dokumentert i møtereferater.
3	Engstelse, skolevegring	Ja	Ja, gjennom samarbeidsmøter	Ja	Nei	Skolen kom tidlig inn og vurderte elevens situasjon samt satt inn tiltak og samarbeider med ulike aktører.
4	Angst, skolevegring	Ja	Ja, gjennom samarbeidsmøter	Ja	Nei	Dokumentasjon mangler. Inntrykket er at de ulike aktørene ikke har klart å hjelpe elev med sin psykiske uhelse.
5	Skolevegring	Ja	Ja, gjennom samarbeidsmøter	Ja	Nei	Kompleks sak. Lite dokumentasjon i løpet av 2024.

Tabell 8: Gjennomgang av utvalgte elevmapper

6	Kronisk sykdom	Ja	Ja, gjennom samarbeidsmøter	Ja	Nei	Ingen dokumentasjon fra høsten 2024 enda elev har svært høyt fravær.
7	Skolevegring	Ja	Delvis	Nei	Nei	Saken er komplisert og pågår fortsatt. Mange samarbeidsmøter har blitt gjennomført. Savner noe evaluering underveis.
8	Lav motivasjon, skulk	Ja	Ja, gjennom samarbeidsmøter	Muligens	Nei	Lite dokumentasjon og tiltak siden april 2024.
9	Ikke dokumentert	Nei	Nei	Ja	Nei	Ingen dokumentert kartlegging eller oppfølging av skolefravær.
10	Faglig, helsemessige og sosiale årsaker	Ja	Ja, gjennom samarbeidsmøter	Muligens	Nei	Flere tiltak burde muligens blitt iverksatt tidligere, spesielt etter bekymringsmeldingen i april 2024.
11	Skolemiljø og mobbing	Ja	Nei	Ja	Nei	Høyt skolefravær i flere skoleår, hvorav deler av fraværet er ugyldig og har vært de samme timene. Første referat fra samarbeidsmøte er datert 14.3.2024. Ifølge referatet fra samarbeidsmøtet skal det utarbeides en handlingsplan, men ikke dokumentert at den er utarbeidet.
12	Psykiske utfordringer, skulk	Ja	Ja, gjennom samarbeidsmøter	Nei	Nei	Det helhetlig inntrykket er at skolen har fulgt

Tabell 8: Gjennomgang av utvalgte elevmapper

						saken tett, men at saken er sammensatt og vanskelig.
13	Ikke dokumentert	Nei	Nei	Ja	Nei	Ingen dokumentasjon av kartlegging eller oppfølging av skolefravær.
14	Dårlig trivsel, mobbing	Ja, men for sent.	Ja, men for sent i forhold til planen.	Muligens		Aktivitetsplan opprettet for sent og tiltakene evaluert for sent.
15	Alvorlig sykdom	Nei	Nei	Muligens	Nei	Ingen konkrete tiltak utover at PPT skal involveres og PPA bør orienteres (2022). Ikke dokumenterte samarbeidsmøter eller oppfølgingsmøter etter 2022.
16	Kronisk sykdom	Ja	Nei	Ja	Nei	Dokumentasjon og tiltak virker utilstrekkelig.
17	Mobbing og psykiske utfordringer	Delvis	Nei	Ja	Nei	Statsforvalteren har fattet vedtak 27.9.2024 om at skolen ikke har oppfylt deler av aktivitetsplikten. Tiltakene i aktivitetsplanen er ikke tilstrekkelige egnede, og skolen har ikke i tilstrekkelig grad vurdert om tiltakene virker.
18	Motivasjon og sosiale forhold	Ja	Ja, gjennom samarbeidsmøter	Muligens	Nei	Flere samarbeidsmøter der det står tiltak, og tiltakene justeres i samarbeidsmøter. Udatert tiltaksplan

Tabell 8: Gjennomgang av utvalgte elevmapper

						rettet mot atferd, men beskriver ikke skolefravær.

Forvaltningsrevisjon av bekymringsfullt skolefravær i Lillestrøm kommune

JANUAR 2025

Formål

Å undersøke bekymringsfullt skolefravær i Lillestrøm kommune

Problemstilling

I hvilken grad jobber skoleeier og skolene systematisk med å følge opp elever som har, eller står i fare for å utvikle, et bekymringsfullt skolefravær?

Hovedfunn

1. **Kommunens rutiner for å registrere skolefravær og fange opp elever som har et bekymringsfullt skolefravær er ikke tilstrekkelig konkrete**
2. **Kartlegging og oppfølging av elever som har bekymringsfullt skolefravær fremstår som mangelfull**
3. **Ansvarsforholdet mellom ulike tjenester er ikke tilstrekkelig avklart**

Registrering av skolefravær

- kommunen har generelle og overordnede prosedyrer for fraværsføring
- flere av rektorene og fraværskoordinatorene svarte at lærerne har ulik praksis for å registrere skolefravær
- det var ulike skriftlige prosedyrer for å føre fravær for elever som kommer for sent blant skolene som hadde egne lokale rutiner

Kartlegging og oppfølging

- kommunen har overordnede prosedyrer for å oppdage og følge opp bekymringsfullt skolefravær, men det var ulikt hvor systematisk og innarbeidet praksisen var
- kommunens praksis for å følge opp fravær var ikke god nok, verken når det gjelder å kartlegge årsaker til skolefravær, tiltak for å få eleven tilbake på skolen eller tverrfaglig

Fordeling av ansvar

- kommunen vektlegger samarbeid mellom skole, foresatte og andre relevante aktører
- tverrfaglig samarbeid kan være krevende på grunn av uklare ansvarsforhold og utfordringer med kapasitet hos ulike tjenester