ROMERIKE REVISJON IKS



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 18-2025

BEKYMRINGSFULLT SKOLEFRAVÆR

NES KOMMUNE

DESEMBER 2025

INNHOLD

SAMMENDRAG ..... **III**

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 Spørsmål på e-post til rektorene 2

1.3.5 Elevmapper 3

1.3.6 Verifiseringsprosesser 3

1.4 Kommunedirektørens uttalelse 3

1.5 Revisjonskriterier 4

1.6 Rapportens oppbygning 4

2 SKOLEFRAVÆR I NES KOMMUNE **5**

2.1 Statistikk for skolefravær 5

2.2 Økning i skolefravær er en nasjonal trend 6

3 OPPFØLGING AV BEKYMRINGSFULLT SKOLEFRAVÆR **8**

3.1 Problemstilling og revisjonskriterier 8

3.2 Rutiner og praksis for registrering av skolefravær 8

3.2.1 Nes kommunes rutiner og maler 8

3.2.2 Rutiner for registrering av skolefravær 9

3.2.3 Praksis for å registrere skolefravær 9

3.3 Kartlegging av årsaker til skolefravær 10

3.4 Tiltak for å få eleven tilbake på skolen 11

3.5 Revisjonens vurderinger 12

4 TVERRFAGLIG SAMARBEID 14

4.1 Problemstilling og revisjonskriterier 14

4.2 Samarbeid på systemnivå om skolefravær 14

4.3 Rutiner for samarbeid i enkeltsaker 16

4.4 Nødvendig og tilstrekkelig informasjon til rett tid 18

4.5 Revisjonens vurderinger 18

5 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER 20

LITTERATUR- OG KILDELISTE 21

VEDLEGG 1 KOMMUNEDIREKTØRS UTTALELSE 22

VEDLEGG 2 REVISJONSKRITERIER 23

Revisjonskriterier og kilder 23

Rutiner og praksis for å hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær 23

Samarbeid med andre kommunale tjenester 26

Samarbeid på systemnivå 26

Samarbeid i enkeltsaker 27

Tabell 1 Skolefravær 2024/2025 i Nes kommune 6

Figur 1 Skolefravær for 10. trinn skoleåret 2024/2025, nasjonalt, i fylket og kommunen 5
Figur 2 BTI-modellen 17

SAMMENDRAG

Romerike revisjon har gjennomført en forvaltningsrevisjon av bekymringsfullt skolefravær i Nes kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i møte 9.4.2025 (sak 13/25).

Hovedfunn

1. Skolene har skriftlige rutiner for registrering av fravær, og for hvordan skolene skal følge opp elever som har bekymringsfullt skolefravær.
2. Det er mangler i den dokumenterte oppfølgingen av enkeltelever.
3. Skolene synes å involvere andre kommunale tjenester for sent i fraværssaker.

Nes kommune har skriftlige rutiner for registering av skolefravær. Kommunen har også rutiner for hvordan skolene skal følge opp elevene for å få dem tilbake på skolen.

Vår gjennomgang av 39 elevmapper med mye fravær, viste at det er mangler i skolenes dokumenterte oppfølging av enkeltelever. Årsakene til elevenes fravær var mangelfullt beskrevet i flere mapper. Skolene hadde dokumentert at de hadde iverksatt tiltak for å få eleven tilbake på skolen i de aller fleste mappene, men i en tredjedel av mappene var ikke kommunens tiltaksplaner brukt. Her var tiltakene typisk beskrevet i møtereferater. Videre var det mangler ved evalueringer av tiltak i mange mapper. I halvparten av mappene var det generelt lite dokumentasjon.

Undersøkelsen viser at Nes kommune har en skriftlig rutine for tverrfaglig samarbeid. Samtidig synes ikke skolene å involvere andre kommunale tjenester tidlig nok i fraværssaker. Kommunens egen rutine for ufrivillig skolefravær peker på at tverrfaglig samarbeid må etableres raskt, da fraværssaker er tidssensitive, men flere av de kommunale tjenestene revisjonen har intervjuet opplever at det går for lang tid før de blir involvert.

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

1. at kartlegging og oppfølging av elever som har bekymringsfullt fravær, herunder evaluering av tiltak, dokumenteres
2. at skolene involverer andre kommunale tjenester tidlig nok i fraværssaker

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Nes kommune bestilte i møte 9.4.2025 (sak 13/25) et forvaltningsrevisjonsprosjekt innenfor oppvekst og opplæring. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen i møte 4.6.2025 (sak 32/25).

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 oppvekstsvilkår 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]

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å undersøke skolenes innsats for å hjelpe elever som har skolefravær.

Undersøkelsen har følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har skolene rutiner og praksis for å hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær?
2. I hvilken grad er det lagt til rette for et godt samarbeid mellom skolene og andre kommunale tjenester?

Problemstillingene dekker både skoleeiers og grunnskolenes rutiner og praksis for å registrere fravær og følge opp elever som har, eller er i risikosonen for å få, et bekymringsfullt fravær. På skoleeiers nivå omfatter undersøkelsen kommunens rutiner og retningslinjer som er felles for skolene. På dette nivået ser vi også på om kommunen som skoleeier har sørget for et tilstrekkelig samarbeid på systemnivå om skolefravær. 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.

Vi har gjort en mindre språklig justering av problemstilling 2 i forhold til den vedtatte problemstillingen i prosjektplanen, for å sikre en bedre sammenheng i undersøkelsen. Problemstillingen i prosjektplanen var: «I hvilken grad legger skolene til rette for et godt samarbeid med andre kommunale tjenester?» Underveis i undersøkelsen så vi behovet for en bredere undersøkelse av hvordan det er lagt til rette for samarbeid om skolefravær, enn bare på hvordan skolene legger til

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

rette for det. En årsak var at skriftlige rutiner for skolefravær, som gjelder for alle skolene, utarbeides av kommunen sentralt. Innholdet i den opprinnelige problemstillingen er ivaretatt i undersøkelsen.

1.3 Metode

1.3.1 Generelt

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon 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 Nes kommune som er relevant for kommunens arbeid med å fange opp og hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær. Revisjonen har hovedsakelig gjennomgått kommunens prosedyrer og rutiner på området.

1.3.3 Intervjuer

Revisjonen har gjennomført intervjuer med:

- rådgiver i virksomhet utdanning og leder for pedagogisk tjeneste (et felles intervju)
- avdelingsleder skolehelsetjenesten
- pedagogisk psykologisk rådgiver, pedagogisk tjeneste
- teamleder fag og utvikling i barneverntjenesten (stedfortreder for barnevernleder)
- avdelingsleder psykisk helse og familietjenesten

Intervjuet med rådgiver i virksomhet utdanning og lederen av pedagogisk tjeneste ga oss informasjon om hvordan kommunen jobber med bekymringsfullt skolefravær som skoleeier. Vi fikk opplyst at lederen av pedagogisk tjeneste samarbeider tett med skoleeier om skolefravær, derfor ble det gjennomført som et felles intervju.

Vi intervjuet de fire andre hovedsakelig for å innhente informasjon om hvordan skolene legger til rette for et godt samarbeid mellom tjenestene. Vi brukte også informasjon fra intervjuet med leder for pedagogisk tjeneste for å besvare denne problemstillingen. Vi spurte om hvordan tjenestene oppfattet det tverrfaglige samarbeidet om skolefravær, og hva som kunne bli bedre. Vi intervjuet flere tjenester for å redusere risikoen for å få skjev informasjon om det tverrfaglige samarbeidet fra en informant, og slik styrke dataenes pålitelighet.

1.3.4 Spørsmål på e-post til rektorene

For å få informasjon fra skolene om hvordan de opplever arbeidet med fravær, og dermed styrke datagrunnlaget, har revisjonen har sendt skriftlige spørsmål til alle de ti rektorene for grunnskolene i Nes kommune. Vi stilte spørsmål om registrering av fravær, oppfølging av elever med bekymringsfullt skolefravær og tverrfaglig samarbeid. Revisjonen har fått svar fra alle rektorene.

Fordelen med denne fremgangsmåten, er at vi kan stille likelydende spørsmål til alle rektorene, og dekke alle skolene i kommunen. En svakhet, er at det varierer hvor utfyllende rektorene svarer på

spørsmålene. Noen svarer veldig kort, mens andre beskriver sin praksis utfyllende, og det kan være uklart om det betyr at den ene skolen arbeider annerledes enn den andre. Vi mener likevel fremgangsmåten gir et greit bilde av skolenes arbeid på området. Hvis det er store mangler ved skolenes praksis, skal det komme frem i rektorenes svar.

1.3.5 Elevmapper

Revisjonen ba om å få tilsendt elevmappene til alle elever som hadde mer enn 60 dager fravær per 20.06.2025. Ifølge kommunens fraværsstatistikk var det 39 elever. Revisjonen fikk tilsendt alle mappene. Det var klart flest mapper fra ungdomsskoleelever (30 av 39 mapper).

Kommunen opplyste at det på en skole var noen alvorlige saker, og vi forsto det sånn at vi kunne påføre elevene en ekstra belastning ved å velge disse sakene. Vi ble derfor ble enige med skolen om å droppe disse sakene og velge ut de neste mappene fra skolen.

Elevmappene gir oss innsikt i skolenes dokumenterte arbeid med å følge opp elever med høyt fravær, og styrker dermed påliteligheten i datagrunnlaget. Hva vi så etter i gjennomgangen, kommer frem i rapporten og i vedlegg 2 der revisjonskriteriene er nærmere beskrevet.

I gjennomgangen av mappene så vi hovedsakelig etter dokumentasjon fra skoleåret 2024/2025. Hvis det var store mangler i dokumentasjonen, så vi også etter dokumentasjon fra våren 2024. Eldre dokumentasjon enn det, har vi for det meste sett vekk fra. Med tanke på at dette er elever med 60 dagers fravær eller mer i løpet av skoleåret 2024/2025, bør det foreligge blant annet tiltaksplaner og møtereferater fra dette skoleåret. Da vi så etter kartlegging av årsaker til fraværet, så vi litt lenger tilbake i tid i mappene.

Elevmappene gir bare informasjon om arbeidet som skolene har dokumentert i mappen. En skole kan ha fulgt opp en elev tett og godt, uten at skolen har dokumentert arbeidet i mappen. Det tar vi hensyn til ved at vi gjennomgående er tydelige på at elevmappene viser skolenes dokumenterte oppfølging av eleven.

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. I tillegg er faktagrunnlaget gjennomgått i sin helhet av administrasjonen. Som følge av administrasjonens kommentarer, har vi gjort noen mindre justeringer i rapporten.

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

1.4 Kommunedirektørens uttalelse

Revisjonen mottok kommunedirektørens uttalelse til rapporten 10.12.2025. I uttalelsen takker kommunedirektøren revisjonen for en grundig gjennomgang av kommunens arbeid med å forebygge og følge opp bekymringsfullt skolefravær.

Kommunedirektøren viser til rapportens funn om at skolene har for lite konkret dokumentasjon i elevmappene på kartlegging, tiltak og oppfølging av enkeltelever. Ifølge kommunedirektøren vil relevante tiltak for å forbedre praksisen på området være:

- Kompetanseheving og skolering i hva som forventes av konkret dokumentasjon som skal følge en elevmappe ved høyt skolefravær.
- At skoleeier må sikre en tettere oppfølging/kontroll av skolene arbeid på dette området.

Videre viser kommunedirektøren til rapportens funn om at skolene kan bli bedre i å involvere andre tjenester tidlig nok i fraværssaker. Kommunedirektøren vil fokusere på å utvikle følgende områder:

- Opprette/videreutvikle arenaer for samarbeid på tvers på systemnivå
- At skoleeier må sikre at skolene involverer andre kommunale tjenester tidlig nok i fraværssaker

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 dette prosjektet er revisjonskriteriene blant annet hentet fra opplæringslova og en nasjonal veileder for samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis i kapittel 3 og 4, og i vedlegg 2 i rapporten.

1.6 Rapportens oppbygning

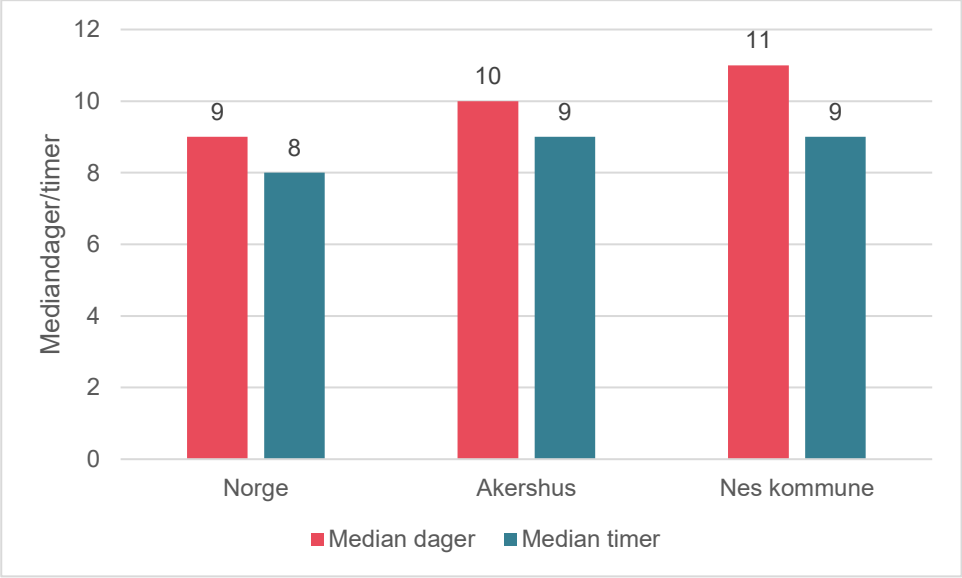
Kapittel 2 beskriver statistikk for skolefravær i Nes kommune. Kapittel 3 handler om skolenes rutiner og praksis for å hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær. Kapittel 4 I handler om hvordan skolene legger til rette for et godt samarbeid med andre kommunale tjenester. Kapittel 3 og 4 avsluttes med revisjonens vurderinger. I kapittel 5 konkluderer vi og gir anbefalinger til kommunedirektøren.

2 SKOLEFRAVÆR I NES KOMMUNE

2.1 Statistikk for skolefravær

Utdanningsdirektoratet utarbeider statistikk for fraværet som føres på vitnemålet på 10. trinn. Figuren under viser median antall dager og timer fravær for skoleåret 2024/2025 nasjonalt, i Akershus og i Nes kommune. Statistikken for Nes kommune omfatter fraværet ved Runni ungdomsskole og Vormsund ungdomsskole.

Figur 1 Skolefravær for 10. trinn skoleåret 2024/2025, nasjonalt, i fylket og kommunen



Kilde: Utdanningsdirektoratet 2025

Figuren viser at Nes kommune dagsfraværet er høyere i Nes kommune enn i både Akershus og hele landet. Fraværet er 11 dager i Nes kommune, mens det er 9 dager i hele landet. Timefraværet er 1 time høyere i Nes kommune enn i hele landet.

Rådgiver i virksomhet utdanning forteller at ettersom det ikke finnes noen regional eller nasjonal statistikk for fravær unntatt for 10. klassinger, så har Nes kommune etablert lokale prosedyrer for å føre statistikk over fravær for alle trinn på alle kommunens skoler. Revisjonen har fått tilsendt statistikken for skoleåret 2024/2025. Fraværet per skole er gjengitt i tabell 1 under.

Tabell 1 Skolefravær 2024/2025 i Nes kommune

Skole	Antall elever	Gjennomsnittlig dager fravær per elev	Gjennomsnittlig timer fravær per elev
Auli barneskole	276	11,1	3,6
Fenstad barneskole	194	10,1	1,8
Fjellfoten barneskole	210	9,3	2,3
Framtun barneskole	143	10,4	1,6
Neskollen barneskole	518	9,0	1,5
Skogbygda barneskole	198	8,4	2,0
Årnes barneskole	305	10,0	1,2
Østgård barneskole	144	10,0	1,2
Runni ungdomsskole	389	16,9	20,9
Vormsund ungdomsskole	438	16,5	12,3
Totalt for Nes-skolen	2815	11,7	6,1

Kilde: Informasjon fra Nes kommune. Gjennomsnittlig fravær per elev er regnet ut av revisjonen.

Tabellen viser at det gjennomsnittlige fraværet per elev er på mellom 8,4 dager og 11,1 dager i barneskolene, mens fraværet i de to ungdomsskolene er høyere, på litt under 17 dager.

2.2 Økning i skolefravær er en nasjonal trend

Ifølge Utdanningsdirektoratet er det en nasjonal trend at antallet elever med høyt fravær fortsetter å øke. Elevene på 10. trinn har tre fraværsdager og tre fraværstimer mer enn før pandemien. Tall fra Ungdataundersøkelsen 2025 viser også at andelen ungdomsskoleelever som svarer at de har skulket skolen er høyere enn før pandemien (Utdanningsdirektoratet 2025).

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 OPPFØLGING AV BEKYMRINGSFULLT SKOLEFRAVÆR

3.1 Problemstilling og revisjonskriterier

Ifølge Utdanningsdirektoratet er det viktig at skolene har gode rutiner og systemer for å føre fravær, for å fange opp bekymringsfullt fravær tidlig. Vi har både undersøkt om skolene har skriftlige rutiner for å føre fravær, og om de har en praksis for å gjøre det.

Kommunene skal i henhold til opplæringslova sørge for at elever med fravær fra opplæringen blir fulgt opp. For å kunne forhindre ytterligere fravær, vil det ofte være nødvendig å avdekke bakgrunnen for fraværet. Vi har undersøkt om skolene har rutiner og praksis for å kartlegge elevenes årsaker til fraværet i det enkelte tilfellet, og om de setter i verk tiltak for å få eleven tilbake på skolen.

Se vedlegg 2 for en fullstendig utledning av revisjonskriteriene.

Vi ser ikke på ikke skolenes samarbeid med andre tjenester – det handler neste kapittel om.

For problemstilling 1 har vi utledet følgende krav og forventninger til kommunen:

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

3.2 Rutiner og praksis for registrering av skolefravær

3.2.1 Nes kommunes rutiner og maler

Nes kommune har tre skriftlige rutiner for arbeidet med skolefravær, som gjelder for alle skolene:

- **OPL §10-6 Prosedyre for skolefravær i kommunen**
  Prosedyren beskriver blant annet om hvordan skolene skal følge med på fraværet, undersøke årsaker til fraværet og sette inn tiltak for å eleven tilbake på skolen. Rådgiver i virksomhet utdanning forteller i intervju at prosedyren er ment for rektorene. Den ligger i kvalitetssystemet TQM. Ifølge prosedyren er rektor på hver enkelt skole er ansvarlig for at den følges ved elevfravær, og at ansatte er kjent med den.
- **Ufrivillig skolefravær – Rutinebeskrivelser for Nes-skolen**

Rutinen inneholder mye av det samme som rutinen over, men er mer ufyllende på noen områder. Ifølge rådgiver i virksomhet utdanning er rutinen ment for lærere og andre ansatte på skolene, og skal være praktisk anvendbar i hverdagen. Den ligger i teams, og ikke i TQM, etter lærernes eget ønske.

- **OPL §10-6 Prosedyre for føring av elevfravær i grunnskolen**
  Rutinen beskriver hvordan lærerne skal føre fravær for elever. Ifølge prosedyren er rektor ansvarlig for at den er kjent og blir fulgt.

Kommunen har også en mal for tiltaksplan for å øke skolenærværet, som er vedlagt «Ufrivillig skolefravær – Rutinebeskrivelser for Nes-skolen» og henvist til i «OPL §10-6 Prosedyre for skolefravær i kommunen».

I tillegg har Nes kommune en «Plan for tilbakeføring til skolen». Ifølge leder for pedagogisk tjeneste bruker PPT planen når eleven har et stort og vedvarende fravær.

3.2.2 Rutiner for registrering av skolefravær

I alle de tre rutinene for skolefravær står det at kontaktlærer og faglærer er ansvarlige for daglig registrering av alt fravær.

«OPL §10-6 Prosedyre for føring av elevfravær i grunnskolen» definerer dokumentert og udokumentert fravær, og hva slags fravær som faller i inn under hver kategori. Blant annet skal fraværet føres som udokumentert hvis elever er til stede på skolen, men ikke i undervisningen (for eksempel at de vandrer i gangene). Det står også i de to førstnevnte rutinene.

Det er ikke konkret beskrevet i kommunens rutiner hvor mange minutter det skal gå før det skal registreres fravær for elever som kommer for sent. Det står heller ikke noe om hvordan fravær skal føres for elever som vandrer i gangene (utover at det skal føres fravær for det), for eksempel om det skal føres fravær i antall minutter eleven er borte.

Ifølge rådgiver i virksomhet utdanning er kommunens vurdering at det kompliserer fraværsregistreringen å ha rutiner som gir føringer for minuttregistering. Rådgiver understreker at det står i rutinene at alt fravær skal registreres, noe som er ment å gjøre det mindre komplisert å føre fravær.

3.2.3 Praksis for å registrere skolefravær

Alle rektorene oppgir i sine skriftlige svar til oss at fravær føres i Vigilo. Én rektor oppgir at enkelte lærere, men ikke alle, fører minuttfravær ved for eksempel gjentatte forsinkelser til skolestart. Ellers er det ikke noe i rektorens svar som tyder på mangelfull fraværsregistrering.

Vi spurte også rektorene om kontaktlærerne gjennomgår registrert fravær i etterkant, for å sikre at fraværet er registrert riktig (for eksempel dokumentert fravær, gyldig fravær og ugyldig fravær). Alle unntatt én rektor svarer tydelig at kontaktlærerne gjør det. Den siste rektoren svarer at lærerne får påminnelser om dette i personalmøter.

På spørsmål om hvordan skoleledelsen får informasjon om elever som har bekymringsfullt fravær, oppgir stort sett alle de ti rektorene at ledelsen følger med på fraværet i Vigilo. Utover det oppgir

rektorene litt forskjellig praksis for hvordan ledelsen følger med på fraværet. De fleste opplyser at fraværet drøftes i møter. Det varierer om møtene er med ledere eller lærere, og hvor ofte møtene holdes, fra ukentlig til fire ganger i året. Noen rektorer oppgir at lærerne tar kontakt med ledelsen om de er bekymret.

Rådgiveren i virksomhet utdanning forteller at skoleeier innhenter statistikk om skolefravær fra skolene tre ganger i året, som en internkontroll for å sikre at skolene registrerer fravær.

Revisjonen har fått tilsendt statistikk som viser fraværet for skoleåret 2024/2025, per skole. Deler av statikken er gjengitt i tabell 2 i delkapittel 2.1. Statistikken viser at alle skolene registrerer dags- og timefravær.

3.3 Kartlegging av årsaker til skolefravær

I kommunens skriftlige rutiner «OPL §10-6 Prosedyre for skolefravær i kommunen» og «Ufrivillig skolefravær – Rutinebeskrivelser for Nes-skolen» er bekymringsfullt fravær definert som å være av et omfang som medfører bekymring for elevens faglige utvikling, samt elevens sosiale tilhørighet og utvikling. Ifølge rutinene er det en skjønnsmessig vurdering som må ligge til grunn når man skal betegne et fravær som bekymringsfullt eller ikke. I noen tilfeller kan det være grunn til bekymring ved første eller andre fraværsdag, mens i andre tilfeller kan bekymringen komme senere. Vurderingen skal baseres på alt fravær fra undervisningen og det sosiale fellesskapet i skolen.

Ifølge rutinene skal kontaktlærer undersøke skolefravær når man blir bekymret, eller etter at eleven har 15 dagers fravær i løpet av et skoleår. De 15 dagene er en felles tiltaksgrense i Nes-skolen, og den skal sikre at skolen setter inn tiltak når det er nødvendig.

Undersøkelsen skal legge til rette for at eleven får uttale seg, få frem fakta om fraværet og situasjonen, og innhente nok informasjon til å avdekke hva som opprettholder fraværet. Prosedyren konkretiserer kontaktlærers ansvar i undersøkelsen og viser til at kontaktlærer skal:

- Samtale med eleven, for å få frem elevens mening og opplevelse av situasjonen.
- Ta kontakt med foresatte for å innhente informasjon om mulige årsaker til fraværet.
- Konkret vurdere elevens skolemiljø, for å avdekke forhold eller faktorer som gjør at eleven ikke opplever et trygt og godt skolemiljø.

I kommunens mal for tiltaksplan for å øke skolenærværet er det en egen boks for «situasjonsbeskrivelse/problemformulering», hvor det står i hjelpeteksten: «Her er det viktig å få frem konkrete beskrivelser av faktorer som opprettholder fraværet (opprettholdende faktorer)».

Vi gjennomgikk de 39 elevmappene for å se om årsaker til elevfraværet var beskrevet i løpet av hele 2024 og våren 2025. Gjennomgangen viste at årsaker var beskrevet i 32 mapper. I de andre 7 mappene var årsakene kun «delvis beskrevet». Med det mener vi for eksempel at årsakene sist var beskrevet i 2022, at beskrivelsen var svært kort og stikkordspreget, eller at det rett og slett bare står at årsaken til fraværet er uklar. Vi så også ett tilfelle hvor den eneste beskrivelsen av årsaker var i en sakkyndig vurdering av individuelt tilrettelagt opplæring – som ikke først og fremst handler om skolefravær.

3.4 Tiltak for å få eleven tilbake på skolen

Ifølge Nes kommunes «OPL §10-6 Prosedyre for skolefravær i kommunen» og «Ufrivillig skolefravær – rutinebeskrivelser for Nes-skolen», skal det utarbeides en tiltaksplan hvis skolens eller kontaktlærers undersøkelser avdekker forhold ved skolefraværet som krever koordinerte tiltak over tid. Tiltaksplanen skal inneholde:

- en situasjonsbeskrivelse/problemformulering
- en vurdering av barnets beste
- hvilke tiltak skolen har planlagt
- når tiltakene skal gjennomføres
- hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene
- når tiltakene skal evalueres

Tiltakene skal ifølge prosedyren alltid drøftes med skolens ledelse.

Malen for tiltaksplan for å øke skolefraværet inneholder punktene over.

Som nevnt har Nes kommune også en mal for «Plan for tilbakeføring til skolen», som er mer utfyllende enn tiltaksplanen.

Rektorene oppgir i sine skriftlige svar til oss at skolene følger opp elever som har bekymringsfullt fravær. Det varierer litt hva og hvor utfyllende rektorene svarer. Én skriver for eksempel at skolen følger rutinen til kommunen, og undersøker skolefraværet i god tid før tiltaksgrensen på 15 dager. Hvis fraværet er bekymringsfullt, opprettes det kontakt med hjemmet og det utarbeides en tiltaksplan. I arbeidet har skolen hyppige samtaler med eleven for å sikre barnets beste. Hvis det er behov for det, etableres det et tverrfaglig samarbeid.

Vår gjennomgang av de 39 elevmappene til elever med 60 dagers fravær eller mer, viser at det i 37 mapper var dokumentert i mappa at skolen hadde iverksatt tiltak for å få eleven tilbake på skolen. I 2 mapper kunne vi ikke se at iverksatte tiltak var dokumentert. Revisjonen har i sin vurdering her lagt lista ganske lavt for at det er iverksatt tiltak – hvis vi så at det var dokumentert et eller annet tiltak, har vi definert det som at tiltak er iverksatt. Vi har ikke vurdert om det er iverksatt gode nok eller tilstrekkelige tiltak.

Som nevnt, har kommunen en mal for tiltaksplan for å øke skolefraværet, og en mal for «Plan for tilbakeføring til skolen». Vi har sett etter i elevmappene om en av disse planene var benyttet. Det var de i 26 av mappene, mens de ikke var brukt i de 13 andre mappene. I disse mappene var tiltakene typisk beskrevet i møtereferater.

Vi har også undersøkt om det er dokumentert i mappa at tiltakene er evaluert. I 10 mapper var tiltakene evaluert. I 16 mapper kunne vi ikke se at tiltakene var evaluert. I de 13 siste mappene var tiltakene delvis evaluert. Med det mener vi at det for eksempel i en mappe ikke var satt noen frist for evaluering av tiltakene, og de ikke var systematisk evaluert, men ble diskutert i møtereferater. Et annet eksempel var at noen tiltak ble evaluert, men ikke alle. Et tredje eksempel var at én av to tiltaksplaner i mappa evaluert. Fellesnevneren er det er lite systematikk i evalueringene.

Gjennomgangen vår viste samtidig at det i 18 mapper var lite dokumentasjon. For eksempel så vi i tre mapper følgende dokumentasjon (som var relevant for undersøkelsen) fra hele 2024 og våren 2025:

- I en første mappe: Et møtereferat
- I en annen mappe: Et møtereferat og et svar til barnevernet
- I en tredje mappe: En tiltaksplan

I noen av mappene kan mangelen på dokumentasjon skyldes at det går bedre, og at eleven er tilbake på skolen. Det kan vi i så fall ikke se ut fra dokumentasjonen. Sannsynligheten for den forklaringen, må vurderes opp mot at dette er elever med 60 dager fravær eller mer i løpet av et skoleår.

Rådgiver for utdanning forteller i intervju at det sannsynligvis foregår aktiviteter fra skolens side som ikke dokumenteres i elevmappene. For eksempel kan det være at et hjemmebesøk, der eleven ikke ønsker å møte den ansatte, ikke blir dokumentert i mappen. Det er også sannsynlig at det ligger dokumentasjon som angår elevens fravær i andre fagsystemer i kommunen – for eksempel vil en samtale mellom pedagogisk psykologisk rådgiver og eleven dokumenteres i fagsystemet til pedagogisk tjeneste.

Til slutt vil vi ta med at rådgiver for utdanning forteller kommunen jobber med å oppdatere rutinene, malene og prosedyrene på området. Rådgiver forventer at rutinen iverksettes våren 2026. Skoleeier vil gjøre et grundig arbeid og sørge for at rutinen er forankret i de relevante kommunale tjenestene.

3.5 Revisjonens vurderinger

Nes kommune har rutiner og praksis for registrering av skolefravær. Kommunen har skriftlige rutiner for føring av fravær som gjelder for alle skolene. Rektorenes svar tyder på at fravær føres og gjennomgås i etterkant. Kommunens statistikk viser at skolene registrerer dags- og timefravær.

Det står i rutinene at alt fravær skal registreres. Revisjonen merker seg at kommunens rutiner ikke sier noe om hvordan fraværet skal føres når elever kommer for sent, eller når elever er på skolen, men ikke i klasserommet. Samtidig som revisjonen forstår kommunens argument om ikke å lage for kompliserte rutiner, vil vi påpeke at for generelle prosedyrer kan føre til ulik praksis. At en rektor oppgir at enkelte lærere fører minuttfravær ved gjentatte forsinkelser til skolestart, men ikke alle, illustrerer risikoen.

Kommunen har rutiner for å kartlegge årsaker til fravær i det enkelte tilfellet. Kommunen har både skriftlige rutiner for hvordan skolene skal kartlegge årsakene til skolefraværet, samtidig som malen for tiltaksplan har et eget felt for dette. Videre vurderer revisjonen at kommunen i noen grad har en dokumentert praksis for å kartlegge årsakene. Årsaker til fraværet var beskrevet i 32 av 39 mapper. I de siste 7 mappene var beskrivelsen mangelfull.

Videre vurderer vi at kommunen har rutiner for hvordan skolene skal sette inn tiltak for å få eleven tilbake på skolen. Både kommunens prosedyre og rutine for skolefravær, beskriver hvordan tiltak skal iverksettes. Kommunen har også en mal for en tiltaksplan for å øke skolenærværet og en mal for plan for tilbakeføring til skolen.

Vi vurderer videre at kommunen til en viss grad har en dokumentert praksis for å sette inn tiltak for å få eleven tilbake på skolen. Gjennomgangen viser at det i de aller fleste av elevmappene var dokumentert at skolen hadde iverksatt tiltak for å få eleven tilbake på skolen, og rektorene oppgir at skolene følger opp elever som har bekymringsfullt fravær. Samtidig så vi at det var mangler i dokumentasjonen i mappene. I en tredjedel av mappene var ikke malene for tiltaksplaner brukt. Videre var det mangler ved evalueringene av tiltakene i mange mapper. Manglene kan tyde på lite systematikk og struktur i oppfølgingen av elevene.

Revisjonens samlede inntrykk av mappegjennomgangen er at den dokumenterte oppfølgingen av elevene varierer fra mappe til mappe, og i mange mapper er mangelfull. I 18 av 39 mapper var det lite dokumentasjon. Samtidig vil vi understreke at det kan hende skolene følger elevene tett opp, uten at det blir dokumentert i mappene.

4 TVERRFAGLIG SAMARBEID

4.1 Problemstilling og revisjonskriterier

I dette kapitlet ser vi først på om skoleeier har sørget for et samarbeid på systemnivå om skolefravær. Samarbeid på systemnivå vil si samarbeid uavhengig av enkeltsaker, men som kan bidra til et godt samarbeid om enkeltsaker (Arbeids- og velferdsdirektoratet m.fl. 2024). Samarbeidet kan for eksempel være drøfting av saker i anonymisert form og tilrettelegging for gjensidig veiledning og informasjon. Samarbeidet kan forankres gjennom faste tverrsektorielle møter, arbeidsformer og rutiner (Stortingsproposisjon 57 L, s. 630).

Interne systemer og rutiner må legge til rette for samarbeid i enkeltsaker (Arbeids- og velferdsdirektoratet m.fl. 2024). Vi har undersøkt om skoleeier har sørget for rutiner som legger til rette for samarbeid i enkeltsaker.

Velferdstjenestene skal sørge for at barn og unge som trenger det, får rett hjelp til rett tid. Det er viktig at de ulike velferdstjenestene jobber mot samme mål, og at det deles nødvendig og tilstrekkelig informasjon mellom velferdstjenestene (Arbeids- og velferdsdirektoratet m.fl. 2024). Vi har undersøkt om skolene har sørget for å gi nødvendig og tilstrekkelig informasjon til rett tid til andre tjenester.

Se vedlegg 2 for en fullstendig utledning av revisjonskriteriene.

For problemstilling 2 utledes følgende krav og forventninger til kommunen:

Problemstilling 2	Krav og forventninger til kommunen
I hvilken grad er det lagt til rette for et godt samarbeid mellom skolene og andre kommunale tjenester?	→ Skoleeier bør sørge for ○ samarbeid på systemnivå om skolefravær ○ rutiner som legger til rette for samarbeid i enkeltsaker → Skolene bør i enkeltsaker sørge for å gi nødvendig og tilstrekkelig informasjon til rett tid til andre tjenester

4.2 Samarbeid på systemnivå om skolefravær

Leder for pedagogisk tjeneste forteller i intervju at Nes kommune har jobbet med å forbedre det tverrfaglige samarbeidet om barn og unge de siste to årene. Lederen opplyser at det i skoleårene 2023/24 og 2024/25 har vært åtte samlinger med alle ledere for tjenester som er rettet mot barn og unge (ledernettverket). Formålet var å sikre at kommunen ivaretar sin samordningsplikt i komplekse skolemiljøsaker og skolefravær. Leder for pedagogisk tjeneste forteller at kommunens reviderte BTI-

modell[2] er en direkte konsekvens av dette nettverket. Leder for pedagogisk tjeneste opplyser i e-post 02.12.2025 til revisjonen at ledernettverket nå er avsluttet.

Samme leder opplyser videre at det har vært samarbeidsmøter mellom virksomhet utdanning (skoler, barnehager og pedagogisk tjeneste) og familiens hus (helsestasjonen, skolehelsetjenesten, psykisk helse og familietjenesten og barnevernstjenesten). I møtene har det vært presentasjoner av de enkelte tjenestene, og deres kompetanse og bidrag inn i arbeidet med blant annet oppfølging av ufrivillig skolefravær. Disse samarbeidsmøtene ble avholdt mellom 4. september 2024 og 20. mars 2025, og er per desember 2025 satt på vent grunnet at stillingen som virksomhetsleder i familiens hus for tiden står vakant, opplyser leder for pedagogisk tjeneste. Leder for pedagogisk tjeneste opplyser også i en e-post til revisjonen at pedagogisk tjeneste/PPT og psykisk helse- og familietjenesten har valgt å fortsette samlingene seg imellom også etter mars 2025.

Selv om det er gjennomført flere samarbeidsmøter i kommunen, ønsker flere tjenester revisjonen har snakket med et mer jevnlig og strukturert samarbeid på systemnivå. I intervjuene kommer det frem at tjenestene savner en felles arena mellom skolene og de kommunale tjenestene, hvor man kan drøfte bekymringsfullt skolefravær på tvers av enheter. Det etterlyses et tverrfaglig samarbeid om felles rutiner og innsatsområder som er av betydning for arbeidet med skolefravær. I intervjuene vises det til at manglende kjennskap til andre tjenesters mandat og oppgaver fremstår som en hindring for det tverrfaglige samarbeidet.

Avdelingsleder for skolehelsetjenesten sier i intervju at samarbeid ikke bare handler om rutiner, men om kultur og relasjoner. Avdelingsleder understreker derfor viktigheten av å bygge både strukturer og kultur for samarbeid – ikke bare på ledernivå, men også mellom utøvende ansatte som lærere og helsesykepleiere.

Også rådgiver utdanning mener Nes kommune har et forbedringspotensial når det gjelder samarbeidet mellom skolene og de andre kommunale tjenestene.

Revisjonen har sendt ut skriftlige spørsmål til alle de ti rektorene på skolene i Nes om det forebyggende arbeidet med skolefravær. En del av svarene er relevante for samarbeidet på systemnivå. En av rektorene skriver at pedagogisk tjeneste og helsesykepleier arbeider tett sammen med skolen og at aktørene har en felles forståelse av utfordringene. Rektor opplever at øvrige kommunale tjenester er «langt unna» og det blir lite samarbeid ut over deltakelse i noen få enkeltsaker. En annen rektor forteller at de opplever at skole og hjem blir stående alene i samarbeidet om å forebygge for bekymringsfullt skolefravær.

I hovedsak trekkes pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) frem som den tjenesten alle skolene har tettest samarbeid med. Det varierer imidlertid hvor ofte skolene har besøk av PPT. I svarene til revisjonen vises det til at dette varierer fra hver sjette uke til hver andre uke. En rektor forteller om god oppfølging og veiledning av PPT, men at det er sårbart og lite tilgjengelig ettersom PPT kun er representert på skolen en dag i måneden.

[2] BTI er en samhandlingsmodell for tjenester som møter gravide, barn, unge og foresatte det er knyttet undring eller uro til. Hensikten med BTI-modellen er å kvalitetssikre helhetlig og koordinert innsats uten at det blir brudd i oppfølgingen.

4.3 Rutiner for samarbeid i enkeltsaker

I kommunens rutine «Ufrivillig skolefravær – rutinebeskrivelser for Nes-skolen» står det at når skolefraværet blir bekymringsfullt, er det ofte behov for raskt å etablere et tverrfaglig samarbeid. Tid er en kritisk faktor i slike saker, og derfor bør involverte tjenester komme raskt i gang med å vurdere om man trenger å sette inn tiltak. Hvilke instanser som skal trekkes inn, vil variere fra av sak til sak. Skolen har ifølge prosedyren ansvar for å kontakte relevante samarbeidspartnere, og det forutsettes at tiltakene som iverksettes er godt koordinerte og har tydelig definerte ansvarsområder.

Det står videre i rutinen at «bedre tverrfaglig samarbeid» (BTI) er modellen og samhandlingsverktøyet kommunen bruker i møter med barn og unge det er knyttet uro til, herunder elever med bekymringsfullt og alvorlig skolefravær. Som en del av BTI-modellen, kan følgende tjenester ifølge rutinen bidra i skolefraværssaker:

- Pedagogisk tjeneste/PPT
- Skolehelsetjenesten
- Psykisk helse og familietjenesten
- Barneverntjenesten
- Oppvekst- og SLT[3]-koordinator
- Læringsmiljø- og fraværsteam
- Forebyggende team (virksomhet Integrering, fritid og frivillighet)

I rutinen er det en beskrivelse av hver tjeneste og hva tjenesten kan bidra med i skolefraværssaker.

I kommunens rutine for ufrivillig skolefravær, står det at i saker hvor flere tjenester er i kontakt med barnet/ungdommen/familien, vil BTI-modellen være et godt verktøy. På kommunens nettsider[4], vises det til hva som inngår i de ulike nivåene. BTI-modellen er et handlingsløp på fire nivåer; nivå 0 til nivå 3. På nivå 2 skal det etableres samarbeid mellom to tjenester, mens på nivå 3 skal det etableres samarbeid mellom flere tjenester, slik figuren nedenfor illustrerer.

[3] Samordning for lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak
[4] BTI - nes kommune

Figur 2 BTI-modellen



Kilde: Nes kommune (2025)

I intervju blir det opplyst av blant annet rådgiver i virksomhet utdanning at Nes kommune har en forenklet BTI-modell, som også gjelder for skolefraværssaker. Den praktiseres i hovedsak ved at tjenestene kan kalle inn til tverrfaglige møter[5] på fredager mellom klokken ni og elleve. Dette er altså møter på nivå 3 i BTI-modellen. Ansatte i de aktuelle tjenestene holder av to timer hver fredag til tverrfaglige møter slik at det alltid skal være tid til å møtes. Samtlige tjenester sier at ordningen er godt kjent i tjenestene og at dette fungerer bra.

Rådgiver i virksomhet utdanning forteller at kommunen har gått bort fra BTI-modellens «digitale stafettlogg[6]». Stafettloggen var en bøyg for å få i gang det tverrfaglige samarbeidet. Rådgiver for utdanning forteller at tjenesten som innkaller til BTI-nivå 3 møte har ansvar for å holde i saken (som oftest skole). Tjenesten skal også skrive referat fra møtet, lagre dette i eget fag- eller arkivsystem, og sende det til de andre møtedeltagerne.

Så vidt revisjonen kan se, kommer det ikke frem av Nes kommunes nettsider eller kommunens rutiner for skolefravær at kommunen har en forenklet BTI-modell. Det står for eksempel ikke at digital stafettlogg er avviklet, eller at tjenestene og skolene skal holde av tid fredag formiddag til nivå 3-møter.

På spørsmål om hvordan rektorene i Nes kommune vurderer samarbeidet i enkeltsaker, svarer de fleste at dette fungerer bra. Det er likevel noe variasjon i samarbeidet mellom de ulike tjenestene, og flere trekker frem at det er lettere å inkludere og samarbeide med tjenestene som har en fast tilstedeværelse på skolene.

Som nevnt blir ikke digital stafettlogg brukt som en del av BTI-modellen lenger. Blant annet peker skolehelsetjenesten på behovet for en felles digital løsning hvor både den aktuelle familien og de involverte tjenestene kan dokumentere oppfølgingen av elever med bekymringsfullt skolefravær. I

[5] BTI-nivå 3 møter
[6] Et verktøy for å holde oversikt over tiltak og mål som er satt rundt barnet/ungdommen

intervju forteller avdelingsleder for skolehelsetjenesten at de ofte må etterspørre møtereferater og at dette ikke oversendes automatisk. Skolehelsetjenesten opplever at det er vanskelig å finne gode løsninger så lenge tjenestene ikke møtes jevnlig på systemnivå.

Flere av rektorene etterlyser større deltagelse fra barnevernstjenesten i arbeidet med bekymringsfullt skolefravær. Teamleder fag og utvikling i barnevernstjenesten forteller i intervju at hun er kjent med at de oppleves som fraværende i fraværssaker. Hun forklarer at skolefravær isolert sett ikke er en problemstilling som barneverntjenesten jobber med, ettersom skolefravær ligger utenfor mandatet deres i barnevernsloven. Barneverntjenesten deltar derfor ikke i BTI nivå-3 møter, hvis det ikke er barnevernssak. Hun er usikker på om rektorene kjenner barnevernets mandat godt nok. Teamleder har nylig informert om barneverntjenesten sitt mandat og hvordan de arbeider i rektormøter.

4.4 Nødvendig og tilstrekkelig informasjon til rett tid

Samtlige tjenester opplever at skolene gir nødvendig og tilstrekkelig informasjon i forbindelse med skolefraværssaker. Psykologisk pedagogisk rådgiver forteller i intervju at hennes tjeneste pleier å ha et formøte med skolen hvor skolen forteller om blant annet årsaken til elevens fravær.

Psykiske helse og familietjenesten (PHF) påpeker at når det gjelder å dele informasjon, har både skolen og deres egen tjeneste et forbedringsbehov. Blant annet utveksler ikke skolene og PHF sine kartlegginger av skolefravær med hverandre.

Flere av tjenestene opplever at de ikke kommer tidlig nok inn i fraværssaker. Blant annet sier avdelingsleder skolehelsetjenesten i intervju at skolehelsetjenestens ansatte oppfatter at skolene ikke involverer dem tidlig nok i fraværssaker. Skolehelsetjenesten mener det bør iverksettes tiltak tidlig for å eleven tilbake på skolen før fraværet blir et for stort problem og at det er viktig at skolen kaller inn til tverrfaglige møter, så fort man ser at en elev er i ferd med å utvikle bekymringsfullt fravær.

Psykisk helse og familietjenesten opplever at det som regel er familiene, og ikke skolen, som tar kontakt med PHF. Det fører til at PHF kommer sent inn i sakene, ettersom familiene ofte ikke tar kontakt før eleven har hatt bekymringsfullt fravær i 1-2 år. Avdelingsleder sier det er behov for tydelige rutiner for at saker med bekymringsfullt fravær meldes tidlig inn til PFH, og at tjenestene har et felles oppstartsmøte hvor de sammen kartlegger årsakene til fraværet, hva som opprettholder fraværet, og hvordan man kan jobbe med dette.

4.5 Revisjonens vurderinger

Revisjonen vurderer at skoleeier har sørget for et samarbeid på systemnivå om skolefravær. Kommunen har sørget for flere tverrfaglige møter på ledernivå mellom skolene og relevante kommunale tjenester, og som et resultat av møtene har kommunen etablert en forenklet BTI-modell. Samtidig vurderer revisjonen at kommunen har et forbedringspotensial her. Det meste av møteaktiviteten har ikke blitt videreført. De fleste tjenestene revisjonen har intervjuet, etterlyser et jevnlig og strukturert samarbeid på systemnivå.

Skoleeier har en utarbeidet en skriftlig rutine som i legger til rette for samarbeid i enkeltsaker. Samtidig er det et forbedringspotensial her også. Beskrivelsen av BTI-samarbeidet på kommunens nettsider, ser ikke ut til å stemme med hvordan BTI-samarbeidet foregår i praksis. Videre kommer det frem i intervju at rutinene bør bli tydeligere og mer konkrete om hvordan det tverrfaglige samarbeidet skal foregå. Undersøkelsen tyder på at det er tungvint å få informasjon fra hverandre. Et intervjuobjekt påpeker at det vanskelig å løse den typen problemer, uten et strukturert samarbeid på systemnivå.

Revisjonen vurderer at det virker som skolene i enkeltsaker i stor grad gir tilstrekkelig informasjon til andre tjenester. Det virker imidlertid som det er et forbedringspotensial i å dele møtereferater.

Revisjonen vurderer at skolene bør styrke arbeidet med å sikre at tilstrekkelig informasjon gis til rett tid til andre tjenester. Det baserer vi på flere av tjenestene mener de blir involvert for sent av skolene, til å kunne yte best mulig hjelp i fraværssakene.

5 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Vi har i den første problemstillingen undersøkt i hvilken grad skolene har rutiner og praksis for å hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær. Konklusjonen vår er et at skolene har skriftlige rutiner for dette, men at det er mangler i den dokumenterte praksisen. Gjennomgangen av elevmappene viste mangler ved kartlegginger, tiltak og evalueringer av tiltakene. Det var generelt lite dokumentasjon i flere mapper.

I den andre problemstillingen har vi undersøkt i hvilken grad det er lagt til rette for et godt samarbeid mellom skolene og andre kommune tjenester. Konklusjonen vår er at kommunen til en viss grad har lagt til rette for det. Kommunen har sørget for tverrfaglige samarbeidsmøter, og har en skriftlig rutine for tverrfaglig samarbeid om skolefravær. Samtidig etterlyser flere et jevnlig og systematisk samarbeid på systemnivå om skolefravær. Videre mener flere av tjenestene at de blir involvert for sent av skolene, til å kunne yte best mulig hjelp i fraværssakene.

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

1. at kartlegging og oppfølging av elever som har bekymringsfullt fravær, herunder evaluering av tiltak, dokumenteres
2. at skolene involverer andre kommunale tjenester tidlig nok i fraværssaker

LITTERATUR- OG KILDELISTE

Lover, forskrifter og forarbeider

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

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

Forskrift om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringsforskrifta)

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

NOU og veiledere

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

NOU 2019: 23 Ny opplæringslov

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, og Helsedirektoratet (2024): Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier, nasjonal veileder

Artikler og rapporter

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

Utdanningsdirektoratet (2024): Slik kan skolen forebygge bekymringsfullt fravær

Utdanningsdirektoratet (2025): Fravær for elever på 10. trinn, 2024–25 - Fraværet fortsetter å øke

Sivilombudet (2021): Artikkel fra årsmelding 2020: God forvaltningsskikk

Dokumenter fra kommunen

Nes kommune (2024): «OPL §10-6 Prosedyre for skolefravær i kommunen».

Nes kommune (2024): «Ufrivillig skolefravær – Rutinebeskrivelser for Nes-skolen»

Nes kommune (2024): «OPL § 10-6 Prosedyre for føring av elevfravær i grunnskolen»»

Andre kilder

Nes kommune (2025): *BTI.* Hentet fra BTI - nes kommune

VEDLEGG 1 KOMMUNEDIREKTØRS UTTALELSE

Kommunedirektøren takker revisjonen for en grundig gjennomgang av kommunens arbeid med å forebygge og følge opp bekymringsfullt skolefravær.

Rapporten viser at kommunen har tilstrekkelige kommunale prosedyrer og rutiner for registering og oppfølging av skolefravær. Kommunen har rutiner for hvordan skolene skal følge opp elevene for å få dem tilbake på skolen. Revisjonen har imidlertid avdekt at det er mangler i hvordan skolene følger opp kommunens rutiner og prosedyrer. Skolene har for lite konkret dokumentasjon i elevmappene når det gjelder kartlegging, tiltak og oppfølging av enkeltelever som har stort fravær.

Kommunedirektøren tar dette funnet til orientering og vil iverksette tiltak for å bedre praksis på området. Relevante tiltak vil være:

1. Kompetanseheving og konkret skolering av hva som forventes av konkret dokumentasjon som skal følge en elevmappe ved høyt skolefravær.
2. Skoleeier må sikre en tettere oppfølging/kontroll av skolene arbeid på dette området.

Revisjonsrapporten viser at kommunen har en skriftlig rutine for tverrfaglig samarbeid. Samtidig viser rapporten at skolene kan bli bedre i å involvere andre tjenester tidlig nok i fraværssaker. Ut fra dette funnet vil kommunedirektøren fokusere på å utvikle følgende områder:

1. Opprette/videreutvikle arenaer for samarbeid på tvers på systemnivå
2. Skoleeier må sikre at skolene involverer andre kommunale tjenester tidlig nok i fraværssaker

VEDLEGG 2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier og kilder

Revisjonskriterier er målestokken som kommunens praksis vurderes opp mot i forvaltningsrevisjon. 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)
- Forskrift om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringsforskrifta)
- Stortingsproposisjon. 57 L (2022-2023): Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- NOU 2019: 23 Ny opplæringslov
- Utdanningsdirektoratet (2024): Slik kan skolen forebygge bekymringsfullt fravær
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, og Helsedirektoratet (2024): Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier, nasjonal veileder
- Sivilombudet (2021): Artikkel fra årsmelding 2020: God forvaltningsskikk

Rutiner og praksis for å hjelpe elever som har et bekymringsfullt 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.[7] 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 sørgje for at elevar med fråvær 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).

[7] 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).

Kommunens plikt etter den nye loven innebærer ifølge lovforslaget følgende:

> 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)

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.[8] Skolen kan jobbe med nærværstiltak som gjør at eleven opplever tilhørighet, motivasjon og trivsel på skolen.[9] 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

Videre fastslår 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

[8] https://www.udir.no/laring-og-trivsel/forebygge-og-folge-opp-bekymringsfullt-fravar/slik-kan-skolen-forebygge-bekymringsfullt-fravar/

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

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.

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. Det dreier seg blant annet om å behandle det registrerte fraværet ved å gå gjennom om fraværet er dokumentert[10] eller udokumentert, samt registrere fraværet som hele dager dersom eleven har vært borte alle timene på samme dag.

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.

I elevmappene bør skolene dokumentere sin oppfølging av elever som sliter med høyt skolefravær. Det følger av god forvaltningsskikk. I årsmeldingen for 2020 skriver Sivilombudet (daværende Sivilombudsmannen):

«Forvaltningsloven § 23 oppstiller krav til skriftlighet ved behandling av enkeltvedtak. Ombudsmannen mener god forvaltningsskikk kan tilsi at forvaltningen må sikre skriftlighet og dokumentasjon også i tilfeller som ikke gjelder enkeltvedtak. (…) Det vil i mange tilfeller også være god forvaltningsskikk at forvaltningen dokumenterer sine interne vurderinger og undersøkelser.»

Skolene bør i elevmappene derfor som et minimum dokumentere:

- Kartlegging av årsaker til fraværet
- Iverksatte tiltak
- Evaluering av tiltak
- Møter om eleven, for eksempel tverrfaglige møter
- Sentrale vurderinger

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

[10] For eksempel ved legeerklæring eller melding fra foresatte.

Problemstilling 1	Krav og forventninger til kommunen
I hvilken grad har skolene rutiner og praksis for å hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær?	Det bør være på plass: → rutiner og praksis for registrering av skolefravær → rutiner og dokumentert praksis for å o kartlegge årsaker til fravær i hvert enkelt tilfelle o sette inn tiltak for å få eleven tilbake på skolen

Samarbeid med andre kommunale tjenester

Samarbeid på systemnivå

I opplæringslova er det en egen bestemmelse om samarbeid og samordning på, jf. § 24-1. Her fremgår det av tredje ledd:

> Skolen, skolefritidsordninga og pedagogisk-psykologisk teneste skal, i tillegg til å følgje opp einskilde elevar, samarbeide med andre tenesteytarar slik at alle tenesteytarane kan vareta sine oppgåver etter lov og forskrift.

Ifølge forarbeidene til loven, regulerer leddet plikten skolen, skolefritidsordningen og pedagogisk-psykologisk -tjeneste (PPT) har til å samarbeide med andre tjenesteytere uten at det er knyttet til oppfølgingen av en bestemt elev. Skolen skal samarbeide med andre tjenesteytere for at alle tjenesteyterne skal kunne utføre sine oppgaver. Samarbeidet kan for eksempel være drøfting av saker i anonymisert form og tilrettelegging for gjensidig veiledning og informasjon. Samarbeidet kan forankres gjennom faste tverrsektorielle møter, arbeidsformer og rutiner. Selv om plikten til å samarbeide ligger hos de enkelte velferdstjenestene i kommunen, vil det være kommunene som er ansvarlige for at samarbeidsplikta blir oppfylt (Stortingsproposisjon 57 L, s. 650).

I artikkelen fra Utdanningsdirektoratet (2024) som vi har henvist til over, peker direktoratet på at årsakene til skolefravær ofte er sammensatte, slik at det kan være behov for flerfaglig samarbeid på tvers av tjenester for barn og unge. Direktoratet anbefaler derfor at skolen samarbeider med PPT og andre i laget rundt barnet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet har utarbeidet en nasjonal veileder «Samarbeid om tjenester til barn, unge og dere familier» (Arbeids- og velferdsdirektoratet m. fl. 2024). Veilederen utdyper hvilke krav som stilles til samarbeidet mellom tjenesteyterne i de ulike sektorene, og foreslår ulike måter kommunen kan ivareta sitt samordningsansvar på.

Samarbeid på systemnivå bidrar til et godt samarbeid om enkeltsaker. Dette forutsetter at velferdstjenestene har

- tilstrekkelig kunnskap om andre sektorers ansvar og oppgaver
- etablerte samarbeidsstrukturer og rutiner (Arbeids- og velferdsdirektoratet m. fl. 2024, s. 10).

Kunnskap og strukturer er nødvendig for at velferdstjenestene skal være i stand til å avdekke barn og unges behov for andre tjenester så tidlig som mulig, og vite hvem som har ansvaret for å gi den aktuelle hjelpen (Arbeids- og velferdsdirektoratet m. fl. 2024, s. 10).

Ved å utveksle informasjon og ha kunnskap om andres ansvar og oppgaver, kan tjenestene lettere vurdere hvordan andre tjenester kan bidra til at barn og unge får bedre tilbud i enkeltsaker. Et minimum av felles kunnskap om hverandres tjenester på tvers av sektorer, er viktig for å kunne forebygge og oppdage behov på et tidlig tidspunkt. Kunnskap om hverandre kan også bidra til at tjenestene utvikler felles kultur og holdninger til hvordan man kan samarbeide, og gjøre tjenestene i stand til å komme med råd og opplæring som treffer bedre (Arbeids- og velferdsdirektoratet m. fl. 2024, s. 10).

For eksempel kan barnevernstjenesten dele kunnskap med andre tjenester om hvilke hjelpetiltak de kan tilby og sette inn for barn og foreldre, når barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har et særlig behov for hjelp (Arbeids- og velferdsdirektoratet m. fl. 2024, s. 10).

Ledere må legger til rette for at ansatte har felles møteplasser for at tjenestene skal kunne dele kunnskap. Tverrsektorielle møter hvor ansatte kan dele erfaringer og kunnskap kan bidra til at ansatte bygger felles kompetanse og forståelse (Arbeids- og velferdsdirektoratet m. fl. 2024, s. 11).

Veilederen nevner flere eksempler på samarbeidsstrukturer, som «Bedre tverrfaglig innsats» (BTI), som er en samhandlingsmodell flere kommuner benytter seg av. Hensikten med BTI-modellen er å kvalitetssikre helhetlig og koordinert innsats uten at det blir brudd i oppfølgingen. Et annet eksempel som nevnes er SLT-modellen, som er en trenivå-modell som samordner rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge (Arbeids- og velferdsdirektoratet m. fl. 2024, side 10-11).). En etablert samarbeidsstruktur legger til rette for at tjenestene kan dele kunnskap med hverandre.

Samarbeid i enkeltsaker

I opplæringslova § 24-1 første ledd står det blant annet:

> Skolen, skolefritidsordninga og pedagogisk-psykologisk teneste skal samarbeide med andre tenesteytarar dersom samarbeid er nødvendig for å gi eleven eit heilskapleg og samordna tenestetilbod.

Ifølge veilederen «Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier» skal velferdstjenestene samarbeide når det er nødvendig. Vilkåret for samarbeidsplikten i enkeltsaker er at samarbeid er nødvendig for å gi barnet eller ungdommen et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Den enkelte velferdstjeneste har plikt til å vurdere om samarbeid er nødvendig for å gi barnet eller ungdommen et helhetlig og samordnet tjenestetilbud (Arbeids- og velferdsdirektoratet m.fl. 2024, s. 13).

Samarbeidet bør være en integrert del av tjenestetilbudet, og interne systemer og rutiner må legge til rette for samarbeid i enkeltsaker (Arbeids- og velferdsdirektoratet m.fl. 2024, s. 14). Dette henger sammen med kravet i kommuneloven § 25-1 om internkontroll, som vi har henvist til lenger opp.

Ifølge «Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier» skal velferdstjenestene sørge for at barn og unge som trenger det, får rett hjelp til rett tid. (Arbeids- og velferdsdirektoratet m.fl. 2024, s. 7). I et samarbeid er det nødvendig å avklare hvem som gjør hva og når. Det er viktig at de ulike velferdstjenestene jobber mot samme mål og at det deles nødvendig og tilstrekkelig informasjon mellom velferdstjenestene (Arbeids- og velferdsdirektoratet m.fl. 2024, s. 15).

Basert på føringene i den nasjonale veilederen, utleder revisjonen et revisjonskriterium om at skolene bør sørge for å gi nødvendig og tilstrekkelig informasjon, til rett tid, til andre tjenester, slik at de får gode muligheter til å hjelpe eleven med å komme tilbake på skolen.

Følgende revisjonskriterier legges til grunn for problemstilling 2 i undersøkelsen:

Problemstilling 2	Krav og forventninger til kommunen
I hvilken grad er det lagt til rette for et godt samarbeid mellom skolene og andre kommunale tjenester?	→ Skoleeier bør sørge for ○ samarbeid på systemnivå om skolefravær ○ rutiner som legger til rette for samarbeid i enkeltsaker → Skolene bør i enkeltsaker sørge for å gi nødvendig og tilstrekkelig informasjon til rett tid til andre tjenester

Forvaltningsrevisjon av bekymringsfullt skolefravær i Nes kommune

DESEMBER 2025

Formål

Å undersøke skolenes innsats for å hjelpe elever som har skolefravær.

Problemstillinger

1. I hvilken grad har skolene rutiner og praksis for å hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær?
2. I hvilken grad er det lagt til rette for et godt samarbeid mellom skolene og andre kommunale tjenester?

Hovedfunn

1. **Skolene har skriftlige rutiner for registrering av fravær, og for hvordan skolene skal følge opp elever som har bekymringsfullt skolefravær.**
2. **Det er mangler i den dokumenterte oppfølgingen av enkeltelever.**
3. **Skolene synes å involvere andre kommunale tjenester for sent i fraværssaker.**

Mangler i den dokumenterte oppfølgingen av enkeltelever

Revisjonen har gjennomgått elevmappene til 39 elever med mye fravær:

- Årsakene til elevenes fravær var mangelfullt beskrevet i flere mapper.
- Skolene hadde dokumentert at de hadde iverksatt tiltak for å få eleven tilbake på skolen i de aller fleste mappene, men i en tredjedel av mappene var ikke kommunens tiltaksplaner brukt. Her var tiltakene typisk beskrevet i møtereferater.
- I mange mapper var det mangler ved evalueringer av tiltak.
- I halvparten av mappene var det generelt lite dokumentasjon.

Skolene involverer andre tjenester for sent

- Kommunens egen rutine for ufrivillig skolefravær peker på at tverrfaglig samarbeid må etableres raskt, da fraværssaker er tidssensitive.
- Flere av de kommunale tjenestene revisjonen har intervjuet opplever at det går for lang tid før de blir involvert.