

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT 11-2024

OPPFØLGING AV BEKYMRRINGSFULLT SKOLEFRAVÆR I ØSTRE TOTEN

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
ØSTRE TOTEN KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

12. august 2024
2024-851/KSL/AUJ

FORORD

Denne rapporten er et resultat av et forvaltningsrevisjonsprosjekt om oppfølging av elever med bekymringsfullt skolefravær i Østre Toten kommune. Revisjonen er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Østre Toten kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak, jf. kommuneloven § 23-3.

Målet med en forvaltningsrevisjon er å bidra til forbedring i kommunen. Som forvaltningsrevisorer ser vi kommunen "utenfra". Det kan gi ny innsikt og kunnskap, og det gir kommunen en mulighet til å forbedre seg og sine tjenester. Vi kartlegger kommunens praksis og vurderer denne opp mot noen revisjonskriterier. Disse kan både være hentet fra lover og forskrifter, men også fra kommunestyrevedtak, anerkjente veiledere eller andre autoritative kilder. I dette prosjektet har kriteriene vi har vurdert kommunen etter hovedsakelig blitt hentet fra opplæringsloven. Vi har brukt uttalelser fra Utdanningsdirektoratet for å tolke hvordan de aktuelle lovbestemmelsene er gjeldende overfor elever med bekymringsfullt skolefravær. I rapporten kommer vi med anbefalinger som vi mener kan bidra til bedre praksis.

Prosjektarbeidet er utført i perioden januar til mai 2024 av forvaltningsrevisorene Kaija Skaare Lier og Anette Karenstuen. Anne Live Jensvoll har kvalitetssikret rapporten. Vi har vurdert vår uavhengighet, og kjenner ikke til forhold som påvirker denne.

Utkast til rapport er sendt kommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra kommunedirektøren er vedlagt rapporten.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. Når rapporten er ferdig behandlet i kontrollutvalget og kommunestyret, vil den bli lagt ut på Irev.no og i forvaltningsrevisjonsregisteret.

Lillehammer, 12. august 2024



Anne Live Jensvoll
Fagansvarlig forvaltningsrevisjon



Kaija Skaare Lier
Prosjektansvarlig revisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD.....	2
SAMMENDRAG.....	4
1 INNLEDNING.....	8
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING.....	8
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	8
1.3 ANSVAR OG ORGANISERING I KOMMUNEN.....	8
1.4 RAPPORTENS OPPBYGGING.....	9
1.5 REVISJONSKRITERIER.....	9
1.6 METODISK TILNÆRMING.....	10
2 BAKGRUNN – BEKYMINGSFULLT SKOLEFRAVÆR.....	11
2.1 BEKYMINGSFULLT SKOLEFRAVÆR I NORGE.....	11
2.2 BEKYMINGSFULLT SKOLEFRAVÆR I ØSTRE TOTEN.....	14
3 SYSTEM FOR REGISTRERING AV FRAVÆR.....	16
3.1 REVISJONSKRITERIER.....	16
3.2 KOMMUNENS SYSTEM FOR FRAVÆRSFØRING.....	16
3.3 REGISTRERINGSSYSTEMET I PRAKSIS.....	17
4 SKOLENES OPPFØLGING.....	19
4.1 REVISJONSKRITERIER.....	19
4.2 NEDFELTE RETNINGSLINJER FOR SKOLENES ARBEID MED ELEVFRAVÆR.....	20
4.3 FORSTÅELSE AV BEKYMINGSFULLT FRAVÆR.....	22
4.4 SKOLENES SYSTEMER FOR KARTLEGGING OG OPPFØLGING.....	23
4.5 HVA FREMGÅR AV ELEVDOKUMENTASJONEN?.....	29
5 ERFARINGENE TIL FORESATTE.....	32
6 REVISJONENS VURDERINGER, KONKLUSJONER, OPPSUMMERINGER OG ANBEFALINGER.....	39
7 REFERANSER.....	43
VEDLEGG 1 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE.....	44
VEDLEGG 2 REVISJONSKRITERIER.....	46
VEDLEGG 3 METODE.....	51

SAMMENDRAG

Innlandet revisjon har på oppdrag fra kontrollutvalget i Østre Toten kommune undersøkt hvordan kommunen følger opp grunnskoleelever med bekymringsfullt skolefravær. Undersøkelsen omfatter også en deskriptiv del om foresattes opplevelse av skolenes oppfølging.

PROBLEMSTILLINGER

- Er skolenes systemer for å registrere fravær egnet til å identifisere bekymringsfullt skolefravær?
- Har skolene systemer for å kartlegge og følge opp elever med bekymringsfullt skolefravær?
- Hvordan opplever foresatte til elever med bekymringsfullt skolefravær skolenes oppfølging?

Informasjon er innhentet gjennom intervjuer, dokumentanalyse og spørreundersøkelse. Datainnsamlingen er gjennomført i perioden desember 2023 til mars 2024.

KORT BAKGRUNN

- I Østre Toten kommune er det en utfordring at for mange ungdom faller ut av videregående skole. Dette var grunnen til at kontrollutvalget ønsket en undersøkelse på dette området. Fordi elever som har høyt fravær i grunnskolen er mer utsatt for å ikke fullføre videregående skole, har undersøkelsen fokusert på elever med bekymringsfullt skolefravær.
- Ifølge ansatte og ledere i kommunen som jobber med elever med bekymringsfullt skolefravær, er bekymringsfullt høyt skolefravær økende ved kommunens grunnskoler. Sakene er blitt mer alvorlige og det er stadig yngre elever som har høyt skolefravær av diffuse årsaker.
- Gode systemer for fraværsregistrering, og målrettede og tilpassede systemer for kartlegging og oppfølging av elever med høyt skolefravær trekkes fram som viktige faktorer for at skolene skal lykkes i arbeidet med bekymringsfullt fravær.

HOVEDFUNN, KONKLUSJONER OG VURDERINGER

Problemstilling 1: Har skolene systemer for å registrere fravær som er egnet til å identifisere bekymringsfullt skolefravær?

Revisjonskriteriene til denne problemstillingen er at skolene skal ha et system for føring av fravær og at systemet bør være egnet til å identifisere bekymringsfullt fravær.

På bakgrunn av våre undersøkelser konkluderer revisjonen med at skolene har et system for å føre fravær og at systemet til en viss grad er egnet til å identifisere bekymringsfullt fravær.

Dette er basert på følgende vurderinger:

Skolene i Østre Toten har fra januar 2024 brukt det digitale systemet Visma Flyt skole for å føre fravær. Her blir fravær løpende ført opp og fulgt opp. Vi vurderer at systemet til en viss grad er egnet til å identifisere bekymringsfullt fravær hos enkeltelever, fordi det inneholder opplysninger som gjør det mulig å avdekke omfang og eventuelt mønster på fraværet. Intervjuene bekreftet at ansatte bruker Visma aktivt som et av flere komponenter når de følger opp elever med høyt fravær.

Gjennom våre observasjoner har vi imidlertid sett noen sårbarheter ved systemet som kan påvirke arbeidet med elever med bekymringsfullt fravær:

- Skolene har få nedfelte retningslinjer for hvordan føring av fravær skal gjøres. I vår gjennomgang så vi at det var ulik praksis for føring av fraværsårsaker og at det i enkelte tilfeller var feilregistreringer. Rutiner for hvordan fravær skal føres kan bidra til å motvirke dette.
- Skolene har ingen praksis for systematisk gjennomgang av elevers fravær utenom at de varsles automatisk i Visma når en elev har hatt 12 dager fravær i løpet av et skoleår. Revisjonen mener det bør utforskes om systematiske gjennomganger av elevers fravær kan bidra til tidligere identifisering av fravær det kan være knyttet bekymring.
- At foresatte har tilgang til å selv registrere fravær, er positivt fordi mindre avhenger av den enkelte kontaktlærer for å sikre at fraværet føres opp. Samtidig fører dette at det i større grad blir opp til den enkelte kontaktlærer hvor aktivt de forholder seg til elevers fravær. Det kan derfor være noe tilfeldig hvorvidt skolen fanger opp fravær som bekymringsfullt før 12 dagers-varselet går ut.
- Registreringssystemet tilrettelegger i liten grad for at skolen får informasjon om hva fraværet dreier seg om. Det blir dermed opp til den enkelte lærer gjennom dialog med hjemmet om skolen får avklart årsaken til fraværet ytterligere.

Problemstilling 2: Har skolene systemer for å kartlegge og følge opp elever med bekymringsfullt skolefravær?

Revisjonskriteriene til denne problemstillingen er at skolene bør ha en felles forståelse internt for hva som er et bekymringsfullt fravær og at de har systemer for hvordan de skal kartlegge og følge opp fraværet slik at elevenes rettigheter ivaretas.

På bakgrunn av revisjonens undersøkelser, konkluderer vi med at skolene i Østre Toten har mye god praksis for å fange opp, kartlegge og følge opp elever med bekymringsfullt fravær. Det er imidlertid i liten grad rutiner og systemer som bidrar til at skolene har en felles forståelse og praksis i dette arbeidet. Revisjonens undersøkelser viser at oppfølgingen eleven får vil avhenge av den enkelte lærers holdning og erfaring med problematikken.

Dette er basert på følgende vurderinger:

Kommunen har en felles rutine for elevfravær og flere skoler har i tillegg utarbeidet egne interne rutiner. Rutinene gir til en viss grad informasjon om når fravær skal anses som bekymringsfullt og bør utløse handling. Enkelte interne rutiner var noe mer omfattende enn andre. Vi mener likevel at rutinene ikke gir tilstrekkelig veiledning for de som skal følge opp elever med bekymringsfullt skolefravær. De gir lite informasjon om kompleksiteten i når fravær kan være bekymringsfullt, hva skolen bør være oppmerksomme på når det gjelder kjennetegn hos elever som kan utvikle bekymringsfullt fravær, og hva som kan føre til mer fravær. Den gir også lite praktisk informasjon om hvordan skolene kan håndtere disse sakene, både når det gjelder kartlegging av årsaker og oppfølging med tiltak. Videre gir rutinene liten informasjon om hvordan oppfølgingen av elevene skal dokumenteres.

Revisjonens oppfatning fra intervjuer tyder på at skolene og tjenestene har mye erfaring og kunnskap om tematikken, og at det er flere etablerte møtepunkt og team som egner seg godt i arbeidet med disse sakene. Vårt inntrykk er samtidig at håndteringen av sakene i for liten grad er preget av systematikk, og at det dermed blir personavhengig hvordan sakene håndteres. Informantene våre uttrykte frustrasjon over at det i mange saker er vanskelig å finne årsakene, «treffe» med tiltakene, og at sakene kan «stå i stampa» og bli verre over tid. Flere etterlyste tydeligere rutiner og veiledere på området.

Gjennomgangen vår viser også at alle aktørene som er involvert i disse sakene har en særlig bekymring for elevene som har særlig komplekse saker og i liten grad kommer til skolen. Overfor denne gruppa var det tydelig at skolen kjente på et begrenset mulighetsrom for å bistå med tiltak, ettersom alle de aktuelle tiltakene deres forutsetter at eleven er tilstede på skolen. Revisjonens inntrykk er at til tross for at disse elevene er de som har mest alvorlig grad av skolefravær, kan tiltakene fra skolens side være færre og mindre omfattende.

Revisjonen er positive til at kommunen har satt tematikken på dagsorden gjennom å etablere en arbeidsgruppe som blant annet skal utarbeide felles rutiner. Flere kommuner har kommet langt i dette arbeidet gjennom blant annet å utvikle praktiske handlingsveiledere og skreddersy tiltak for elever med særlig komplekse skolefraværssaker. Det er dermed mulig for kommunen å dra nytte av andres erfaringer og arbeid når den skal utarbeide egne rutiner og veiledere.

Til slutt vil vi nevne to observasjoner vi mener kommunen bør se nærmere på:

- Intervjuer med ansatte og gjennomgangen av elevmapper viser at skolene ikke dokumenterer alt arbeidet de utfører i fraværssaker. Dette gjelder særlig kontakten de har med hjemmet og med eleven. Når arbeidet i liten grad dokumenteres kan det også være vanskelig for kommunen å vise om de har ivaretatt elevens rettigheter, for eksempel når det kommer til medvirkning. Vi anbefaler at kommunen sørger for at skolene har en tilstrekkelig god praksis for å dokumentere hvordan de følger opp elevene.
- Vårt inntrykk er at elever som har langvarig fravær fra skolen ofte får individuelt tilpassede timeplaner / opptrappingsplaner som tar utgangspunkt i at eleven har færre undervisningstimer enn normalt, uten at det gis alternativ opplæring som for eksempel hjemmeundervisning. Undersøkelsene våre viser at det ikke alltid vurderes om disse elevene bør få helt eller delvis fritak fra opplæringsplikten. Vi stiller spørsmål ved om dette kan være i strid med opplæringsloven § 2-1 fjerde ledd, og anbefaler kommunen å undersøke om denne praksisen er i tråd med regelverket.

Problemstilling 3: Hvordan opplever foresatte til elever med bekymringsfullt skolefravær skolenes oppfølging?

De foresatte uttrykte at skolene i Østre Toten tok fravær utfordringene på alvor og strakte seg langt for at elevene skulle møte opp. De hadde likevel litt ulike opplevelser. Tiltak som fungerte godt for noen, var tiltak andre etterlyste. Utfordringene varierer mye mellom elevene, og behovet for individuell tilpasning er stort.

Flere viste til at skolene i situasjonen var opptatt av at eleven skulle møte opp og oppleve sosial mestring. Det faglige kom i andre rekke. Skolene tilrettela timeplanen for den enkelte og reduserte faglige krav. En foresatt stilte spørsmål ved om det tjener eleven på lengre sikt. Enkelte savnet tilbakemeldinger på skolearbeid som ble

gjort hjemme. Andre etterlyste alternative undervisningsmetoder, fleksibilitet i gjennomføringen av fag og ulike mestringsarenaer.

Flere gav tilbakemeldinger på at enkeltpersoner har vært viktige for barnet i den situasjonen de er i. Disse har vært trygge voksne som barnet har fått tillit til. Samtidig gir det en sårbar situasjon når denne personen blir sykemeldt eller slutter på skolen. God kommunikasjon og informasjonsdeling mellom skolens ansatte ble fremhevet som viktig. Flere foresatte trakk også frem samordning av tiltak mellom ulike instanser som viktig for å håndtere skolefravær.

ANBEFALINGER

Kommunen har allerede konkrete planer for videreutvikling av kommunens systemer for oppfølging av elever med bekymringsfullt fravær og har etablert en arbeidsgruppe til å gjennomføre dette arbeidet. I lys av forbedringsbehovene revisjonen har sett gjennom undersøkelsene våre, anbefaler vi at følgende inngår i dette arbeidet:

- Kommunen bør bruke tilgjengelig fraværstatistikk til å danne seg et helhetsbilde over situasjonen i kommunen, variasjoner mellom skoler og trinn, og utvikling over tid.
- Kommunen bør vurdere om det er behov for å utarbeide rutiner for føring av fravær slik at alle skoler og ansatte har lik praksis for føring av fravær og fraværårsaker.
- Kommunen bør utarbeide en veileder for håndteringen av elever med høyt skolefravær. Denne bør ha som mål å bistå og trygge lærere og ledere i skolene, og deres samarbeidspartnere, i deres arbeid.
- Kommunen bør vurdere om dokumentasjon av hvordan skolen dokumenterer elevoppfølging i fraværssaker er god nok, samt innføre retningslinjer for hvordan arbeidet skal dokumenteres.
- Kommunen bør undersøke om kommunens praksis er i tråd med regelverket når det gjelder vurdering av fritak fra opplæringsplikten overfor elever med langvarig fravær fra opplæringen i skolen.

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

I denne forvaltningsrevisjonen ser vi nærmere på hvordan grunnskolene i Østre Toten kommune følger opp elever med bekymringsfullt fravær. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Østre Toten kommune 1. september 2023. Bakgrunnen for bestillingen var at kontrollutvalget ønsket å få belyst kommunens utfordringer med ungdom som faller ut av skolesystemet og ikke fullfører videregående. Elever som har høyt fravær i grunnskolen, er også mer utsatt for å falle fra videregående skole. Derfor valgte vi å fokusere forvaltningsrevisjonen på denne elevgruppa.

Vi bruker Utdanningsdirektoratets definisjon på begrepet «bekymringsfullt skolefravær»:¹

«Bekymringsfullt skolefravær er fravær fra det sosiale og faglige fellesskapet i skolen, dokumentert eller udokumentert, som kan gi konsekvenser for elevens sosiale og faglige tilhørighet og utvikling.»

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med revisjonen er å undersøke hvordan kommunen jobber for å følge opp elever med bekymringsfullt fravær. Revisjonen vil besvare følgende problemstillinger:²

- 1. Er skolenes systemer for å registrere fravær egnet til å identifisere bekymringsfullt skolefravær?**
- 2. Har skolene systemer for å kartlegge og følge opp elever med bekymringsfullt skolefravær?**
- 3. Hvordan opplever foresatte til elever med bekymringsfullt skolefravær skolenes oppfølging?**

1.3 ANSVAR OG ORGANISERING I KOMMUNEN

Østre Toten kommunes administrasjon består av kommunedirektør og fire sektorer ledet av hver sin kommunalsjef. I denne forvaltningsrevisjonen undersøker vi grunnskolene i kommunen, dvs. 1. til 10. trinn. Kommunens ti grunnskoler ligger under sektor for «Barn, oppvekst og opplæring». Skolekontoret består av skolesjef, to rådgivere og en spesialkonsulent. Skolesjef er delegert det overordnede ansvaret for at kommunen sikrer at opplæringsloven følges, og det er rektor ved den enkelte skole som skal sikre at det skjer i praksis. Skolesjefen forteller i intervju at når det kommer til alvorlig og bekymringsfullt skolefravær rykker ansvaret oppover fra rektor til skolesjef.

¹ Utdanningsdirektoratet, «Forebygge og følge opp bekymringsfullt fravær fra skolen»

² Ordlyden i problemstillingene er justert noe i den endelige rapporten. Endringen er avklart med kontrollutvalget i møte 1. desember 2023.

Østre Toten kommune opprettet høsten 2023 en arbeidsgruppe for å jobbe med bekymringsfullt skolefravær. Arbeidsgruppa er sammensatt av representanter fra barnehage, helsestasjon, skolen, barnevernstjenesten og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Leder i PPT leder gruppa. Et av formålene til gruppa er å utarbeide felles rutiner for barnehager og skoler for å håndtere fraværssaker. Revisjonen har fått opplyst at arbeidsgruppa ikke har hatt møter i løpet av våren 2024 og at de august 2024 planlegger å starte arbeide med utarbeiding av felles kommunale rutiner.

1.4 RAPPORTENS OPPBYGGING

Videre i dette første kapittelet redegjør vi for revisjonskriterier og metodene vi har brukt for å undersøke problemstillingene. I kapittel to vil vi si litt generelt om temaet «bekymringsfullt skolefravær» og hva vi vet om utfordringsbildet i Norge og Østre Toten kommune.

De neste kapitlene tar for seg de tre problemstillingene revisjonen har undersøkt:

- Kapittel tre omhandler systemet for registrering av fravær, hvordan dette brukes i praksis og hvordan dette er egnet for å identifisere og følge opp bekymringsfullt skolefravær.
- Kapittel fire beskriver hvordan de utvalgte skolene følger opp elever med bekymringsfullt skolefravær, herunder rutiner og praksis for kartlegging av årsaker og oppfølging med tiltak.
- Kapittel fem beskriver foresattes opplevelser av skolenes oppfølging. Her presenterer vi erfaringene til enkelte foresatte som har barn som har blitt fulgt opp av skolen for bekymringsfullt skolefravær.

I kapittel seks følger revisjonens vurderinger, konklusjoner, oppsummeringer og anbefalinger.

I vedlegg én er kommunedirektørens uttalelse, i vedlegg to er revisjonskriteriene i sin helhet. Vedlegg tre redegjør for metodene vi har brukt i undersøkelsen.

1.5 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er normene og kravene revisjonen vurderer kommunens praksis opp mot. I dette prosjektet er opplæringsloven og opplæringsforskriften mest aktuelt. Her er det mange bestemmelser som beskriver kommunens ansvar overfor barn og unge i grunnskolen. Revisjonen skal bruke revisjonskriterier fra lovbestemmelser som var gjeldende på tidspunktet for undersøkelsene. Det vil si at vi ikke bruker den nye opplæringsloven som trer i kraft 1. januar 2024 som kilde til revisjonskriterier. Vi har brukt uttalelser fra Utdanningsdirektoratet for å tolke hvordan de aktuelle lovbestemmelsene er gjeldende overfor elever med bekymringsfullt skolefravær.

Revisjonskriteriene som er utledet for hver problemstilling, er redegjort for innledningsvis i det aktuelle kapittelet og følger i sin helhet i vedlegg to.

1.6 METODISK TILNÆRMING

Undersøkelsen bygger på data som er innhentet ved hjelp av intervjuer, dokumentanalyse og spørreundersøkelse. Datainnsamlingen er gjennomført i perioden desember 2023 til mars 2024.

Vi har intervjuet ledere i kommunen som i kraft av sine stillinger har kunnskap om hvordan kommunen følger opp elever med bekymringsfullt skolefravær. Følgende ble intervjuet fra kommuneadministrasjonen:

- skolesjef
- ledende helsesykepleier
- leder i PP-tjenesten
- leder i barneverntjenesten

Vi har gjort nærmere undersøkelser ved tre av de ti grunnskolene i kommunen. Ved hver av skolene intervjuet vi rektor og to ansatte. Videre undersøkte vi dokumentasjon som beskriver rutiner og praksis for fraværsoppfølging, blant annet ved å gå gjennom elevmapper.

Vi har også belyst perspektivet til foresatte til elever som har eller har hatt utfordringer med bekymringsfullt skolefravær. En spørreundersøkelse ble sendt til foresatte ved alle grunnskolene i kommunen. I tillegg har vi hatt intervjuer med ni foresatte.

I vedlegg 3 gir vi utfyllende informasjon om metoden i prosjektet. Her drøfter vi også dataenes pålitelighet og gyldighet.

2 BAKGRUNN – BEKYMRINGSFULLT SKOLEFRAVÆR

Utdanningsdirektoratet har de siste årene fått signaler om at flere elever enn tidligere har bekymringsfullt skolefravær. På bakgrunn av dette fikk de i oppdrag fra kunnskapsdepartementet om å utarbeide en oversikt over hvilken kunnskap som finnes om elevfravær i grunnskole og videregående skole. Dette kunnskapsgrunnlaget skal brukes av politikerne til å vurdere hva som skal gjøres med fraværet og hvilke tiltak som eventuelt kan settes inn på nasjonalt nivå. Kunnskapsgrunnlaget ble ferdigstilt høsten 2023, blant annet ved hjelp av Fafo, og er utgangspunktet for redegjørelsen nedenfor om bekymringsfullt skolefravær.³ Vi har i tillegg sett på Kirkens Bymisjons rapport «Snakk om skolefravær» fra høsten 2023.

2.1 BEKYMRINGSFULLT SKOLEFRAVÆR I NORGE

Omfang

Det finnes ikke et felles nasjonalt registreringssystem for fravær som gir oversikt over omfanget av elevers skolefravær. At det varierer hvordan fravær defineres, bidrar til et kunnskapshull når det gjelder omfanget av skolefravær i Norge. Derfor er det vanskelig å fastslå statistisk hvor utbredt problemet er eller hvordan det har utviklet seg over tid. Utdanningsdirektoratet har statistikk over fravær på 10. trinn og på videregående skole slik det står oppført på vitnemålet. Men elevene kan få slettet inntil ti dager av fraværet sitt fra vitnemålet hvert skoleår, og dermed gir ikke denne statistikken et fullstendig bilde. Koronapandemien bidro til ytterligere uregelmessigheter i fraværstatistikken, da det i denne perioden ble besluttet at fravær i mindre grad skulle registreres.⁴

Utdanningsdirektoratet hevder at det er grunn til å tro at elevfravær har økt. Blant annet skoleansatte, statsforvalterne, elevombudene og flere sektororganisasjoner har signalisert at bekymringsfullt høyt skolefravær øker både i grunnskolen og på videregående skole. Det skrives også betydelig mer i norske medier om bekymringsfullt skolefravær i dag enn tidligere, men man kan ikke fastslå om dette betyr at det er fenomenet som har økt eller oppmerksomheten om det.⁵

Årsaker

Årsakene til bekymringsfullt skolefravær kan være mange og sammensatte, og de kan endre seg over tid. I følge Fafo skiller det gjerne mellom skolerelaterte, individuelle og familierelaterte årsaker. Det kan også være en kombinasjon av disse:

- Skolerelaterte forklaringer handler om faktorer ved skolen som skolemiljøet, relasjonen til medelever eller lærere, å være utsatt for mobbing eller å oppleve faglige vansker.

³ Kunnskapsdepartementet, 2022, «Tillegg nr. 19 til tildelingsbrev til Udir for 2022 med oppdrag 2022-027 om fravær i grunnskolen og videregående skole», Utdanningsdirektoratet, 2023, «Anbefalinger til veien videre», Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), 2023, «Fravær som vekker bekymring – skoleeieres og skolelederes inntrykk og forståelse av fraværssituasjonen i Skole-Norge», Fafo, 2023, «Kunnskapsstatus om bekymringsfullt skolefravær»

⁴ Fafo, 2023, «Kunnskapsstatus om bekymringsfullt skolefravær»

⁵ Fafo, 2023, «Kunnskapsstatus om bekymringsfullt skolefravær»

- Individuelle forklaringer handler om elevens sårbarhet i ulike situasjoner, som å gå på skolen eller forlate hjemmet. Det kan handle om psykiske plager som angst og depresjon, mangel på søvn og somatiske plager.
- Familierelaterte forklaringer handler om faktorer i hjemmet som spiller inn på skolefravær. Disse kan omhandle foresattes helse, utdanning, arbeid og bakgrunn. Om eleven har vært utsatt for misbruk eller vært vitne til det kan også være en risikofaktor.⁶

Barn med nevrodiagnoser som ADHD, tourettes syndrom og autisme ser ut til å ha høyere forekomst av bekymringsfullt skolefravær.⁷

I følge Fafo foreligger det ikke studier som kan fastslå med sikkerhet at en av årsaksfaktorene spiller en sterkere rolle enn en annen. Elevers skolefravær kan handle om en kombinasjon av risikofaktorer knyttet til individuelle egenskaper, sosioøkonomiske forhold, familiestruktur, skolen og samfunnet.

Fafo understreker at det er utfordrende å trekke slutninger og sammenligninger ut fra studier som har undersøkt skolefravær, da det er store variasjoner i hvordan skolefraværet måles og rapporteres.

Forskningsdesign som har skoleansatte som primærkilde har en tendens til å peke på familien som en viktig årsaksfaktor til fraværet, mens forskningsdesign som har foreldre eller elever som primærkilde, ofte peker på forhold i skolen. Det er også problematisk at det varierer hvilke begreper som brukes om fravær og hva som regnes som høyt eller bekymringsfullt fravær.⁸

Tiltak

At årsakene til fravær er mange og sammensatte innebærer at tiltak for å redusere fravær og bremse utviklingen må innrettes mot ulike deler av utfordringsbildet.⁹ Videre er det viktig at tiltak settes inn tidlig, for å forhindre at fraværet blir høyt eller langvarig. Fafo har redegjort for ulike tiltak som er vanlig i Norge:

- Der man finner at årsaken til fraværet ligger hos eleven, settes det ofte inn individuell behandling og terapi som tiltak. Det er også vanlig å sette inn mentorer eller loser for å veilede og følge opp enkeltelever.
- God fraværregistrering kan brukes som et tiltak, både for å identifisere hvilke elever som er i risikozonen og for å følge med på fravær over tid. Gjennomgangen til Fafo viste at det er store forskjeller fra skole til skole og kommune til kommune på hvordan fravær føres.
- Arbeidet med helhetlig godt skolemiljø er et overordnet tiltak for å forebygge og for å redusere høyt fravær i skolen.
- Alternative tilbud til å være fysisk tilstede på skolen.

Utdanningsdirektoratet har understreket at det tverrsektorielle laget rundt barnet, altså samordning og samarbeid mellom sektorer og etater, også er et viktig virkemiddel i arbeidet med oppfølging av skolefravær. De

⁶ Fafo, 2023, «Kunnskapsstatus om bekymringsfullt skolefravær»

⁷ Fafo, 2023, «Kunnskapsstatus om bekymringsfullt skolefravær» og Statped, «Skolefravær og ADHD, Tourettes syndrom og autisme»

⁸ Fafo, 2023, «Kunnskapsstatus om bekymringsfullt skolefravær»

⁹ Utdanningsdirektoratet, «Svar på oppdrag 2022-027 om fravær i grunnskole og videregående skole»

påpeker videre at samarbeid mellom hjemmet og skolen er nødvendig og avgjørende for å lykkes med tiltakene.¹⁰

Kirkens bymisjon har intervjuet flere fagfolk som er involvert i oppfølgingen av elever med bekymringsfullt fravær. De pekte på tidlig innsats, nok ressurser og tverrfaglig sammensatte team som viktige suksessfaktorer. Rapporten viser viktigheten av systematisk arbeid med målrettede, individualiserte og tilpassede tiltak basert på ulike nivåer av alvorlighetsgrad. Universelle tiltak for elever med noe eller lavt fravær, målretta tiltak med tilpasset oppfølging for elever med høyt fravær, og mer omfattende tiltak for personer med langvarig høyt fravær. De beskrev at det var nødvendig med mer individualiserte tiltak jo mer alvorlig fraværet blir. For eksempel kan det være aktuelt med hjemmebesøk eller alternative læringssteder. Faginstansene beskrev at jo mer komplekst fravær, jo viktigere er det å sortere etter årsaker og koble på andre instanser.¹¹

Handlingsplaner og rutiner

Ifølge en undersøkelse fra 2020, mangler fire av ti skoler rutiner for elever med høyt fravær. I høringsnotatet «Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven» uttaler Kunnskapsdepartementet følgende:

«[...] det trengs en lovpålagt oppfølgingsplikt for å sikre at elever i sårbare situasjoner får nødvendig oppfølging.[...] Plikten skal bidra både til å forebygge fravær generelt og til å hindre at fraværet blir for høyt. **Forebygging av høyt fravær og avdekking av uheldige fraværsmønstre forutsetter gode registreringsrutiner og systematisk oppfølging fra skolens side.**» (vår utheving)¹²

Flere kommuner har utarbeidet systematiske handlingsplaner og rutiner for å bistå skolene og deres samarbeidspartnere i arbeidet med fravær. Veilederne gir strategier og konkrete og praktiske verktøy for å håndtere bekymringsfullt fravær, både i en tidlig fase og når fraværet er sammensatt og komplekst. I eksempelvis Oslo kommunes nærværveileder, er det følgende innhold:

- Del 1: Teori: kunnskap om elevfravær
- Del 2: praktisk fravær- og nærværarbeid på tre nivåer
 - Forebyggende universelle tiltak, herunder rutiner for presis fraværsporing
 - Målrettede tiltak i fire trinn, med praktisk veiledning
 - Snakk med eleven, kontakt foresatte, og oppklar bekymringen
 - Møte med kontaktlærer, elev og foresatte
 - Meld til ressursteam og gjennomfør et samarbeidsmøte med «laget» rundt barnet
 - Tverrfaglig samarbeid
 - Intensive tiltak ved komplekst skolefravær
 - Ledelsesperspektiv i arbeid med fravær og nærvær
- Del 3: Verktøy og ressurser som kan brukes i de ulike tiltakene, herunder en modell for hvordan analysere og oppklare hva som forårsaker fraværet gjennom å undersøke hele miljøet rundt eleven.

¹⁰ Utdanningsdirektoratet, 2022, «Forebygge og følge opp bekymringsfullt fravær fra skolen»

¹¹ Kirkens Bymisjon, 2023, «Snakk om skolefravær»

¹² Informasjon og sitat er hentet fra Oslo Kommune veileder, «Bekymringsfullt skolefravær – en praktisk nærværveileder», 2022

2.2 BEKYMRINGSFULLT SKOLEFRAVÆR I ØSTRE TOTEN

Informantenes opplevelse av situasjonen i Østre Toten

Informantene vi snakket med fra kommunen har på ulike måter innsikt i situasjonen i kommunen. De opplever at det de siste årene er blitt en økning i saker med bekymringsfullt skolefravær. Det er også stadig yngre elever, helt ned på de laveste trinnene på barneskolen, som har høyt skolefravær av diffuse årsaker.

Det ble nevnt at det er utfordrende at det er lav terskel i kommunen for å innvilge elever permisjon til å få fri utenom skoleferier. Dette påvirker antall fraværsdager. For enkelte elever kan i tillegg denne type fravær gjøre det vanskelig å komme tilbake i skolen. Det ble sagt at kommunen bør jobbe med å innføre strengere og felles regler for vurderinger her.

Flere informanter fortalte at saker som omhandler skolefravær er svært varierte, unike og komplekse. Over tid blir sakene som regel enda mer omfattende og sammensatte, og nye faktorer kommer inn i situasjonsbildet til eleven. Leder for PPT uttrykte at skolefraværssakene er de mest utfordrende sakene de sitter med.

Når det gjelder skolenes håndtering av elevfravær, var tjenestelederne vi snakket med samstemte i at det er store forskjeller mellom skolene, rektorene og den enkelte lærer og sosialfaglige arbeider. Det ble sagt at det er ganske «ulik kultur» på skolene, og at de forholder seg forskjellig til disse sakene. En tjenesteleder sa det slik:

«Variasjonen mellom skolene i Østre Toten er stor. Noen plasserer skyld hos foreldre og hva de gjør, mens andre ser mer helhetlig på problemet. Hvis man ikke har samme forståelsen av problemet i skole og hjem er det vanskelig å finne felles løsninger. Det er umulig å få til tiltak om ikke samarbeidet med hjemmet er bra.»

Omfanget

Ingen av informantene våre kunne si noe sikkert om omfanget saker. Det ble sagt at det trolig ikke er «overveldende mange saker, men de sakene som er, er omfattende.» En informant sa også at det trolig «er en del mørketall – en del saker der det er fravær som ingen har fanget opp som bekymringsfullt.»

Skolekontoret i Østre Toten mottar fraværsoversikt fra alle de kommunale grunnskolene på slutten av hvert skoleår med tall på udokumentert og dokumentert dags- og timefravær fordelt på klassetrinn. Ifølge skolesjefen brukes ikke statistikken i skolekontorets arbeid.

For å få et bilde av omfanget av bekymringsfullt fravær blant grunnskoleelever i kommunen, stilte vi følgende spørsmål til rektorene ved alle grunnskolene:

1. Hva legger din skole i begrepet «bekymringsfullt skolefravær»?
2. Hvor mange elever har skolen din fulgt opp der bekymringsfullt skolefravær er et tema? Antall elever skoleåret 2022/ 2023 og antall elever høsten 2023.

Svarene vi fikk viser at det skoleåret 2022/2023 var totalt 40 elever som er fulgt opp på grunn av bekymringsfullt skolefravær. Høsten 2023 var tallet 51 elever. Vi vurderer imidlertid at disse tallene ikke sier det faktiske omfanget aktuelle elevsaker i Østre Toten. Det reelle tallet kan både være høyere og lavere enn hva vi her har fått oppgitt. Gjennom intervjuene vi gjorde ved de tre skolene vi valgte for nærmere undersøkelser, fant vi ut at rektorene har rapportert tall på ulike måter. Enkelte skoler rapporterte om alle elever med mer enn 12 dager registrert fravær, uavhengig av fraværsgrunn og omfanget av skolens oppfølging. Andre skoler

rapporterte kun om antall elever de gir særlig omfattende oppfølging på grunn av bekymringsfullt skolefravær. Disse fortalte at tallet hadde vært høyere om de hadde oppgitt alle elever med mer enn 12 dager registrert fravær.

Rapportering til skolesjef om aktuelle elevsaker

I intervju med revisjonen fortalte skolesjefen at hennes rolle i skolefraværssaker primært inntreffer når skolene rapporterer om enkeltsaker der en elevs fravær overskrider 20 dager i løpet av et skoleår. Skolene kan også koble på skolesjef i enkeltsaker som er særlig utfordrende.¹³ Revisjonen ba om å få en oversikt over saker som er rapportert til skolekontoret i 2022 og 2023, og fikk da opplyst om at vi ikke kunne få en slik oversikt. Nåværende skolesjef har vært konstituert i stillingen siden august 2023, og forteller at hun ikke har informasjon om saker som ble rapportert til kontoret før dette. Rapporteringene skolesjef har mottatt har primært skjedd muntlig eller på e-post.

Fra intervjuer med rektorer ved de tre skolene vi undersøkte nærmere fremgår det at det varierer hvorvidt og hvordan rektorene rapporterer til skolekontoret om elever som har oversteget 20 dager fravær. Den ene skolen fortalte at de orienterer skolekontoret løpende om aktuelle elever, og at det varierer om rapporteringen skjer muntlig eller skriftlig. Den andre skolen fortalte at de forsøker å samle opp saker til slutten av hvert skoleår, for så å levere en samlet rapportering på elever med over 20 dager fravær. Det hender også de ikke rapporterer til skolesjef om aktuelle saker. Den tredje skolen fortalte at deres skole ikke har en praksis for å rapportere til skolesjef når elever har hatt 20 dagers fravær. De har kun orientert i noen enkeltsaker der elever er helt fraværende på grunn av skolefravær. Alle rektorene nevnte at de ikke så hensikten med rapporteringen til skolekontoret. Flere ga uttrykk for at de ikke opplever at det følger noen form for oppfølging fra kontoret i forbindelse med rapporteringen.

¹³ Kommunen har felles rutiner for elevfravær som legger føringer for denne rapporteringen. Disse er beskrevet nærmere i kapittel 4.

3 SYSTEM FOR FØRING AV FRAVÆR

Dette kapittelet besvarer problemstilling 1:

Er skolenes systemer for å registrere fravær egnet til å identifisere bekymringsfullt skolefravær?

Vi redegjør først for revisjonskriteriene vi har utledet til problemstillingen, før vi beskriver skolenes system for fraværshåndtering og hvordan systemet brukes i skolenes arbeid med elever med bekymringsfullt fravær.

3.1 REVISJONSKRITERIER

For å følge opp at barn og unge får oppfylt sin rett til grunnskoleopplæring, er det viktig at skolene har oversikt over elevers fravær. Det er presisert i forskrift til opplæringsloven § 3-36 og § 3-38 at skolene skal ha et system for føring av fravær.

Helsedirektoratet har beskrevet at bekymringsfullt fravær for eksempel kan være hyppig fravær, økende fravær, fravær knyttet til en bestemt ukedag eller høyt fravær i enkelte fag.¹⁴ For at registreringssystemet skal være egnet i arbeidet med bekymringsfullt skolefravær, er det derfor viktig at systemet både avdekker omfanget og eventuell systematikk i fraværet.

På bakgrunn av dette har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier:

- **Skolene skal ha registreringssystemer for fravær.**
- **Registreringssystemet bør være egnet til å identifisere bekymringsfullt fravær.**

3.2 KOMMUNENS SYSTEM FOR FRAVÆRSFØRING

Kommunen bruker et elektronisk system for å registrere fravær. Fram til og med høstsemesteret 2023 brukte skolene programmet Transponder som kommunikasjonsplattform med foresatte og programmet Visma Flyt Skole (heretter kalt Visma) for registrering av fravær. I Transponder meldte foresatte inn fravær for sitt barn gjennom å sende beskjed om fraværet til kontaktlæreren. Kontaktlæreren registrerte deretter elevens fravær i Visma. Udokumentert fravær, altså fravær som ikke var meldt fra om fra foresatte, ble registrert i Visma av læreren.

Siden januar 2024 har skolene gått over til å bruke Visma både som kommunikasjonsplattform med foreldre og for oppføring av timefravær. Foresatte registrerer fravær på sitt barn og årsaken til fraværet. Det er tre alternativer som kan krysses av for fraværårsak: «syk», «lege», og «annet». Lærere legger inn eventuelt dags- og timefravær som er udokumentert / ikke registrert av foreldre.

¹⁴ Helsedirektoratet, «Nasjonal faglig retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjenesten»

Kommunen har en felles rutine for elevfravær der det fremgår at alt fravær skal føres i Visma og at det skal skilles mellom dokumentert og udokumentert fravær. Utover dette har ikke rutinen informasjon om hvordan registreringen skal foregå. Rutinen er fra 2019 og skolesjef opplyser at den er under revidering. De tre skolene vi undersøkte nærmere hadde ikke supplerende rutiner for fraværsregistrering.

3.3 REGISTRERINGSSYSTEMET I PRAKSIS

For å undersøke hvordan registreringssystemet er egnet i arbeidet med elever med bekymringsfullt fravær, har vi undersøkt hvordan skolene bruker systemet i dette arbeidet. Vi baserer oss på opplysninger vi fikk i intervju med rektor og ansatte ved de tre utvalgte skolene.

Informantene var samstemte i at registreringssystemet sjelden er et hjelpemiddel for å *oppdage* bekymringsfullt fravær. De bruker primært systemet *etter* at de har begynt å bli bekymret for en elevs fravær. Da kan systemet være et nyttig hjelpemiddel for å få informasjon om eventuelle mønstre i elevfraværet.

Alle de tre skolene har lagt inn et automatisk varsel i Visma når en elev har hatt 12 dager fravær i løpet av et skoleår. Det varierer om varselet kun går til kontaktlærer eller om også rektor får dette. En av skolene hadde i tillegg lagt inn automatisk varsel etter 20 dager fravær.

Ingen av skolene har en praksis for regelmessig gjennomgang av elevers fravær i Visma. Informantene fra en av skolene fortalte imidlertid at de alltid gjennomgår elevers fravær i forbindelse med halvårige utviklingssamtaler. Her er fravær et av de faste punktene som gjennomgås. Det ble sagt at denne gjennomgangen kan by på overraskelser både for lærere og foreldre fordi de ser at summen av fravær er høyere enn de var klar over.

Fra intervjuene fremgår det at overgangen fra registreringssystemet Transponder til Visma har **fordeler og ulemper** i arbeidet med elever med høyt fravær:

- Det er tidsbesparende og mindre sårbart at fraværet registreres direkte på eleven når det legges inn av foresatte og at fraværsføring og skole-hjem-meldinger er i samme program.
- Det nye systemet har ført til bedre oversikt for faglærere. Tidligere var det kun kontaktlæreren som hadde tilgang på Transponder og som førte fravær i Visma. Dette kunne føre til at elevers timefravær ikke ble ført opp av faglærer fordi vedkommende antok at kontaktlærer allerede hadde registrert fraværet. Nå kan faglærer selv se i Visma-appen om det er registrert fravær, og registrere timefravær når det er aktuelt.
- Det er problematisk at læreren har mindre oversikt over fraværsårsaken når den skal oppgis i avkrysningsfelt og ikke som en melding i tekstform slik det var i Transponder. Det er kun når foresatte krysser av på «annet» som fraværsgrunn at de får mulighet til å skrive kommentar. Dette fører til at mye fravær som har mer diffuse årsaker registreres under årsaken «syk». Dette får ikke læreren oversikt over med mindre foresatte velger å informere om dette eller læreren tar kontakt med foresatte. Revisjonen ble fortalt at det både varierer hvor mye informasjon foresatte formidler og

hvorvidt lærere kontakter foresatte for å få mer informasjon om hva en elevs fravær skyldes. Det er også usikkerhet knyttet til hvilken informasjon som bør dokumenteres i Visma, ettersom sensitive opplysninger ikke skal registreres av hensyn til personvernregler.

- Gjennom at fraværet ikke lenger registreres av kontaktlæreren, men direkte av foresatte eller faglærer, er ikke nødvendigvis kontaktlæreren like påkoblet elevens fravær som de var tidligere. Det ble sagt at dette bidrar til at enkelte lærere er blitt mer «sløve» med rutiner for elevoppprop og fraværsregistrering.
- En av skolene fortalte at det kun er lærere som har tilgang til elevmappen i Visma. Det vil si at sosialfaglige arbeidere som jobber tett med enkeltelever, ikke har tilgang til informasjon om eleven i Visma. Dette krever tettere samarbeid og dialog mellom lærer og sosialarbeider, og det ble beskrevet som sårbart og personavhengig om relevant informasjon formidles til riktig tid.

Revisjonen har sett nærmere på fraværsregistreringen i Visma og Transponder på en av skolene. Basert på våre observasjoner, var det oversiktlig å se omfang og tidspunkt for elevenes fravær. Dette gjaldt både dagfravær og timefravær. I oppføringene som var før skolene gikk over til Visma i januar 2024, inneholder hver fraværsoppfølging egen kommentar om fraværsårsak. Her sto det for eksempel «vondt i hodet», «skolevegring», «vondt i magen». I registreringer etter januar 2024 var det som regel kun avkrysset «syk» eller «lege». I enkelte tilfeller, da det var kontaktlærer som hadde registrert inn fraværet, var det kommentarer fra lærer om fraværsårsak. I gjennomgangen av elevdokumentasjon så revisjonen også eksempler på at det registrerte fraværsomfanget var omtalt i referater fra utviklingssamtaler, kartlegginger og samarbeidsmøter i forbindelse med skolens oppfølging. I to av elevmappene revisjonen gjennomgikk som gjaldt elever med høyt fravær, gjenspeilet ikke fraværet som var registrert i Visma elevens faktiske fravær. Her var det registrert lite fravær selv om øvrig dokumentasjon i saken viste at fraværet var svært høyt.

4 SKOLENES KARTLEGGING OG OPPFØLGING

Dette kapittelet besvarer problemstilling 2:

Har skolene systemer for å kartlegge og følge opp elever med bekymringsfullt skolefravær?

Vi redegjør først for revisjonskriteriene vi vil vurdere praksis opp mot. Deretter beskriver vi skolenes nedfelte retningslinjer for arbeidet med elevfravær. Videre ser vi på informantenes forståelse for når en elevs fravær bør anses som bekymringsfullt, før vi gjennomgår skolenes systemer for å kartlegge og følge opp elevene det gjelder.

4.1 REVISJONSKRITERIER

Nedenfor følger en oppsummering av bestemmelsene som legger føringer på kommunenes oppfølging av elever med bekymringsfullt skolefravær. I vedlegg 2 er det mer utdypende utredning av revisjonskriteriene.

Alle barn har rett og plikt til grunnskoleopplæring og opplæringen skal være i samsvar med lærerplanen. Dette er blant annet presisert i opplæringsloven § 2-1 og i forskrift til opplæringsloven §1-1. At det er en plikt innebærer at barn enten må gå på offentlig skole eller få tilsvarende opplæring på annen måte og at kommunen har et oppfølgingsansvar dersom en elev ikke møter på skolen.¹⁵ Opplæringsloven åpner for at kommunen, etter søknad, kan fatte vedtak om å fritta en elev i grunnskolen helt eller delvis fra opplæringsplikten. Det må da foreligge en sakkyndig vurdering som anbefaler det og foreldrene må samtykke.¹⁶

Hva som er skolens plikter for å følge opp elever med bekymringsfullt fravær avhenger av hva fraværet skyldes. Dersom fraværet er knyttet til forhold ved skolemiljøet har skolen plikt til å sørge for å iverksette tiltak som sikrer at eleven får et trygt og godt skolemiljø.¹⁷ Dersom fraværet er knyttet til at eleven av ulike grunner har manglende utbytte av undervisningen, må skolen vurdere om de gjør tilstrekkelig for å tilpasse undervisningen elevens behov og de må vurdere om eleven kan ha rett til spesialundervisning.¹⁸

Oppfølgingen eleven får fra skolen må være tilpasset hva som er situasjonen i det enkelte tilfellet og det er flere hensyn skolene må ivareta, herunder:

- elevenes rett til medvirkning og å være involvert i og ha innflytelse på hvordan skolehverdagen utformes,¹⁹

¹⁵ Utdanningsdirektoratet, 2023, «Veileder: Barn som ikke møter på skolen – for skoler og skoleeiere»

¹⁶ Utdanningsdirektoratet, «Veileder: Tilrettelegging for barn og elever med stort læringspotensial – 3.6 Fritak fra opplæringsplikten»

¹⁷ Dette er nedfelt i opplæringsloven kapittel 9A og § 9A-2 som omhandler elevenes skolemiljø.

¹⁸ Bestemmelsene om at elever som ikke har, eller ikke kan få, tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning står i opplæringsloven § 5-1.

¹⁹ Barnets rett til å bli hørt er blant annet nedfelt i barnekonvensjonen artikkel 12 og grunnloven § 104, samt flere steder i opplæringsloven, blant annet i formålsbestemmelsen, i forbindelse med vurderingen av rett til spesialundervisning etter § 5-4, og i skolemiljø saker etter lovens § 9A-4.

- samarbeid med hjemmet,²⁰
- samarbeid med andre relevante kommunale tjenester,²¹ og
- at elever med langvarig fravær fra den ordinære opplæringen kan ha rett til å få opplæring et annet sted enn på skolen.²²

Det er altså mange føringer på skolen for at de skal ivareta elevenes rettigheter. For å ivareta disse rettighetene til elever med bekymringsfullt fravær, er det viktig at skolene både jobber forebyggende og har gode systemer for å følge opp elevene. I denne revisjonen har vi fokus på oppfølgingen og ikke forebyggingen.

Utdanningsdirektoratet presiserer blant annet at skolene bør ha en konkret og felles forståelse for når et fravær skal anses bekymringsfullt slik at aktuelle elever fanges opp og det kan settes inn tiltak på riktig tidspunkt.²³

Videre påpeker direktoratet at skolene bør å ha systemer for bred kartlegging av elever som viser tegn til skolefravær for å finne årsakene til fraværet, og gode systemer for oppfølgingen av elevene.²⁴

På bakgrunn av nevnte bestemmelser og anbefalinger, har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier til problemstilling 2:

- **Ansatte ved skolen bør ha en felles forståelse for hva som er et bekymringsfullt fravær.**
- **Skolen bør ha et system for en bred kartlegging av årsakene til fraværet for elever som viser tegn på bekymringsfullt fravær.**
- **Skolen bør ha et system for systematisk oppfølging av bekymringsfullt fravær som er tilpasset årsakene til fraværet.**

4.2 NEDFELTE RETNINGSLINJER FOR ARBEID MED ELEVFRAVÆR

Kommunale rutiner for elevfravær

Østre Toten har en felles kommunal rutine som heter «Elevfravær» der det er et eget punkt for rutiner ved høyt fravær. Her angis det en grense på 12 dager og/eller «stort timefravær» for når kontaktlærer skal melde fra til rektor. Rutinene beskriver at 12 dagers fravær også kan føre til andre aktiviteter fra skolens side:

- Når en elev har hatt 12 dagers fravær (inkludert ev. permisjoner), kan skolen vurdere å kreve legeerklæring for videre fravær. Elever med kroniske lidelser bør få dette dokumentert gjennom legeattest.

²⁰ Opplæringsloven § 1-1 slår fast at formålet med opplæringen skal oppfylles «i samarbeid og forståing med heimen». Kommunen og skolen skal sørge for samarbeidet i hjemmet, jf. opplæringsloven § 13-3d. I forskriftens § 20-1 står det at formålet med foreldresamarbeid er at det skal bidra til elevens faglige og sosiale utvikling. Videre fremgår det i forskriften § 20-2 og 20-3 at skolen skal holde kontakt med foreldrene til elever i grunnskolen gjennom opplæringsåret, og at foreldre skal varsles om elevens fravær.

²¹ Opplæringsloven § 15-8 fastslår at skolen skal samarbeide med andre relevante kommunale tjenester dersom det er nødvendig for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

²² Utdanningsdirektoratets rundskriv (Udir-6-2014), «Rett til opplæring i barnevern- og helseinstitusjon, og i hjemmet ved langvarig sykdom», se også forarbeidene til ny opplæringslov.

²³ Utdanningsdirektoratet, 2022, «Forebygge og følge opp bekymringsfullt fravær fra skolen»

²⁴ Utdanningsdirektoratet, 2022, «Forebygge og følge opp bekymringsfullt fravær fra skolen»

- Det følges særlig med på elever som har hatt fravær på 12 dager eller mer ett skoleår.
- Når en elev har hatt fravær på 12 eller flere dager, må det vurderes nøye om det kan innvilges permisjon fra pliktig opplæring. Jfr. opplæringsloven § 2-11.

Videre angir rutinene at skolen skal melde fra til skolesjef når en elev har hatt 20 dagers fravær, inkludert permisjoner.

Interne rutiner ved skolene

Rektorene ved alle grunnskolene i Østre Toten har sendt revisjonen det de har av skriftlige rutiner om hvordan skolen deres følger opp elever med høyt fravær. Flere av skolene opplyste at de i tillegg til de kommunale rutinene har interne rutiner. Fem av skolene sendte revisjonen rutiner som i noen grad var tilpasset den enkelte skole, men store deler av innholdet var likt. Her står det blant annet at fravær skal registreres som dokumentert eller ikke dokumentert, at alt sykefravær og fravær kortere enn en hel dag skal være dokumentert, og at man gjerne kan skrive «utfyllende opplysninger vedrørende fraværet i merknadsfeltet».

Rutinen angir for øvrig de samme opplysningene som i de kommunale rutinene når det gjelder hva skolen skal gjøre når en elev har hatt fravær på 12 dager. I tillegg er det utdypet når elevfraværet skal føre til aktivitet:

- Etter tre dager sammenhengende elevfravær skal foresatte ta kontakt med skolen. Hvis skolen ikke får beskjed om fraværet fra foresatte, skal kontaktlærer ta kontakt med hjemmet for å finne ut hva som er årsaken til fraværet.
- Ved «hyppig fravær fra timer eller deler av timer» tar kontaktlærer kontakt med hjemmet for å finne ut hva som er årsaken til fraværet.
- For elever med «stort fravær» skal skolen følge «systematisk» med på fraværet neste skoleår.
- Dersom eleven ikke møter på skolen til tross for tiltak, meldes saken til barneverntjenesten. Jf. opplæringsloven § 2- 1 og lov om barneverntjenester § 4- 4.

Rutinen gir ingen nærmere beskrivelse av hva som ligger i «stort timefravær», «hyppig fravær fra timer eller deler av timer», eller hva «systematisk» oppfølging innebærer.

Flere skoler opplyste om at de har rutiner som benyttes ved kartlegging og oppfølging av elever med ulike utfordringer. Dette kan for eksempel være at skolen oppretter aktivitetsplan for elever som har utfordringer med skolemiljøet og at de gjennomfører faglige kartlegginger der man mistenker at eleven har læringsvansker. Selv om ikke rutinene spesifikt går på oppfølging av fravær, er de ofte aktuelle i arbeidet med skolefraværssaker dersom årsaken til fraværet er knyttet til noen av disse forholdene.

Et par av skolene hadde utarbeidet, eller var i ferd med å utarbeide, interne rutiner for arbeidet med elever med bekymringsfullt fravær. I en intern rutine var det følgende beskrivelse for når fravær skal anses bekymringsfullt:

- når eleven er borte mer enn 25 % de siste to ukene eller mer enn ti dager siste 15 ukene
- hvis eleven er borte fra «annerledesdager» eller ikke deltar i gym/svømming.

To av rektorene orienterte om at de ikke har utarbeidet interne rutiner ved skolen, men at de i enkeltsaker har forholdt seg til aktuelle veiledere utarbeidet av andre kommuner.²⁵

4.3 FORSTÅELSE AV BEKYMRINGSFULLT FRAVÆR

Alle revisjonens informanter ble bedt om å definere hva de legger i begrepet «bekymringsfullt fravær». Svarene viste at samtlige oppfattet at bekymringsfullt fravær er mer sammensatt enn et konkret antall dager fravær i løpet av et skoleår. Flere beskrev at fravær er «bekymringsfullt» om det går utover elevens faglige utvikling eller tilhørighet i klassen. Det ble sagt at det er individuelt når et fravær blir bekymringsfullt og at både dokumentert og udokumentert fravær kan være bekymringsfullt. Det ble vist til flere komponenter som kan kjennetegne bekymringsfullt fravær:

- fravær av et høyt omfang eller over tid, uavhengig av årsak
- fravær knyttet til faste dager, fag, personer, situasjoner eller aktiviteter
- elever som ofte kommer for sent til timene
- elever som går ut av timene gjentatte ganger, og ikke vil følge undervisning
- fravær med «rare» og «diffuse» forklaringer, eller «vage sykdomstegn og som ikke er medisinsk begrunnet»
- høyt fravær ved forrige skole kan indikere at fraværet raskere blir ansett som bekymringsfullt ved neste skole.

En tjenesteleder oppsummerte det slik: «Så fort en elev er borte fra skolen utenom ferier, fridager og andre planlagte fridager kan det potensielt bli bekymringsfullt hvis man ikke følger det opp fordi eleven har fravær fra det sosiale og faglige».

Er det en felles forståelse av bekymringsfullt fravær?

Tjenestelederne revisjonen snakket med ga uttrykk for at det er variasjon mellom skolene når det kommer til forståelse av når fravær anses som bekymringsfullt. De trakk fram at det krever en særlig oppmerksomhet fra læreren for å fange opp endring i atferd eller økning i fravær. Videre ble det sagt at skolenes kultur når det gjelder holdning til elevfravær også er varierende. En enhetsleder sa at noen skoler ofte antar at fravær handler om foreldrene og hva de gjør, mens andre skoler har en mer helhetlig tilnærming.

Informantene ved de tre utvalgte skolene ble alle spurt om de opplever at de internt på deres skole har en felles forståelse av hva som er et «bekymringsfullt» fravær. Rektorene ga uttrykk for at de ansatte er godt kjent med den kommunale rutinen som tydeliggjør at lærer skal melde fra til rektor når en elev har hatt 12 dagers fravær. De fortalte at lærerne følger med på om det er bekymringer knyttet til eleven også før dette

²⁵ En skole nevnte Nittedal kommunes veileder for forebygging og oppfølging av alvorlig skolefravær og en annen skole nevnte Oslo kommunes praktiske nærværsvileder for bekymringsfullt skolefravær.

tidspunktet, og er oppmerksomme på elevers fravær. De vektla alle at de ukentlige trinnmøtene som en viktig arena for at lærerne løfter fram og drøfter bekymringsfulle forhold hos enkeltelever. Det ble understreket at lærerne har kompetanse på dette gjennom egen erfaring, utveksling av erfaringer med kollegaer og magefølelse.

I likhet med rektorene, uttrykte de ansatte at det er en felles forståelse internt for at lærer skal melde fra til rektor når en elev har hatt fravær 12 dager. De fortalte imidlertid at det kunne være ulik forståelse om hva slags fravær som bør anses som bekymringsfullt utover denne konkrete grensen. Flere sa at de ikke har fått opplæring innen temaet og hva som er kjennetegnene på bekymringsfullt fravær. De ønsket tydeligere retningslinjer og handlingsplaner på området. I likhet med rektorene trakk de fram trinnmøtene og andre fellesmøter som nyttige arenaer for å drøfte saker og dele erfaringer med hverandre. En lærer sa at de opplever at de ansatte er gode til å være «på» i disse sakene og at de «gjør ting relativt likt», men at det er forskjeller mellom lærerne etter hvilken erfaring de har. Enkelte lærere har fulgt opp elever på grunn av fravær tidligere, og «kjenner da igjen noen tegn» når nye saker dukker opp. Det ble sagt at «det er lettere å se signalene tidlig når man har vært gjennom det før.»

En sosialfaglig ansatt sa det slik:

«Hadde du spurt 20 forskjellige lærere kunne du fått like mange ulike svar. Hos oss er det opp til den enkelte lærer *når* de anser fraværet som bekymringsfullt utover rutinen som sier at rektor skal varsles når en elev har hatt fravær på 12 dager. For meg er det ofte bekymringsfullt før det har gått 12 dager. Har sett eksempler på fraværssaker der sosialfaglig ansatt burde blitt koblet på før, men at saken ikke er blitt oppfattet som bekymringsfull av lærer tidligere.»

4.4 SKOLENES SYSTEMER FOR KARTLEGGING OG OPPFØLGING

Revisjonens forståelse fra intervjuer er at kommunen ikke har et felles system for hvordan skolene skal jobbe med elevfravær utover det som står i rutinene. Informantene ved de tre skolene vi undersøkte nærmere hadde en ganske lik beskrivelse av gangen i oppfølgingen av elever med bekymringsfullt fravær: Det er en dynamisk prosess der skolen lager hypoteser om mulige årsaksforklaringer. Tiltakene utarbeides og testes med utgangspunkt i disse hypotesene. Dersom tiltak ikke treffer som ønsket, gjøres nye undersøkelser av årsaker før nye tiltak testes ut i lys av nye hypoteser. Skolen planlegger gjerne i første omgang raske og milde tiltak de tenker kan fungere, og justerer tiltakene i intensitet og omfang etter testing og behov. Hver sak er unik og utvikler seg i ulike retninger. Skolens håndtering av sakene preges av dette.

Flere informanter sa at det kan bli litt tilfeldig hvordan oppfølgingen blir. I tillegg til at hver sak er unik, vil også praksisen påvirkes av skolens størrelse, erfaringer, kompetanse og tilnærming til problematikken. Det vil også være forskjeller etter hvilke ansatte som er involvert og hvordan samarbeidet er mellom foresatte og skolen. Alle informantene påpekte at skolens oppfølging også påvirkes av at de ansatte har begrensede ressurser til å følge opp elever med behov for ekstra oppmerksomhet og tilpasninger. En informant beskrev det slik:

«De siste årene har skolen mistet mange ressurser og lærerstillinger. Dette har ført til at lærerne har langt mindre kapasitet til å følge opp tett. Det er ikke alle dager man rekker å ta samtale med elevene som trenger det fordi timeplanen er full og man står alene i klasserommet. Dette er en svakhet. En del

av elevene, når de først kommer på skolen, trenger de å bli sett der og da. De trenger kanskje å ha en voksen som kan være der når ting skjærer seg. Det gir en dårlig følelse hvis jeg for eksempel har en elev med høyt fravær som er innom skolen, også rekker jeg ikke ta den samtalen den dagen han var innom, noe som kanskje er med å gjøre det vanskelig for eleven å komme dagen etter, og som dermed kan være med som en opprettholdende faktor. Mange lærere strekker seg langt for å følge opp disse elevene, og bruker mye tid utover hva de har tildelt for å få til dette.»

Nedenfor har vi oppsummert hvordan informantene fra skolene opplyser at de jobber med elever med høyt fravær. Vi vil først se på hvilke handlinger, etablerte møtepunkter og team som er aktuelle for håndteringen av sakene. Deretter ser vi på hvilke tiltak som er mest vanlig avhengig av hva saken dreier seg om. Der det var vesentlige forskjeller mellom skolenes beskrivelser, blir dette synliggjort.

Skolens tidlige undring og innsats

Informantene fortalte at mange ansatte har en lav terskel for å undre seg over årsakene til en elevs fravær dersom dette ikke er helt klart. Hvor tidlig skolen velger å kartlegge årsakene til fraværet vil imidlertid variere, ettersom det avhenger av lærerens forståelse av når fraværet er bekymringsfullt.

Ifølge informantene har elever som senere sliter med bekymringsfullt skolefravær som regel hatt andre utfordringer før fraværet blir et problem. Skolen har derfor normalt hatt en form for oppfølging av disse elevene før fraværet er blitt en sentral del av bekymringsbildet. Lærerne har gjerne hatt dialog med eleven og foresatte om utfordringene og årsakene til disse.

Ukentlige trinnmøter

Lærerne kan på et tidlig stadium ha drøftet enkeltelever med kollegaer på de ukentlige trinnmøtene. Slike møter avholdes på alle de tre skolene vi så nærmere på. I trinnmøtene deltar de ansatte som er påkoblet trinnet og kjenner eleven fra før, inkludert kontaktlærere, faglærere, sosialfaglige arbeidere, assistenter og ofte noen fra ledelsen. Her kan de gi innspill på elevens situasjon og eventuelle endringer når det for eksempel gjelder det faglige, sosiale eller i atferd. De kan også drøfte i fellesskap hva som kan være egnede tiltak for videre oppfølging.

Ved en av skolene vi så på hadde de begynt med et nytt system på trinnmøter etter veiledning fra kommunens læringsmiljøteam. Systemet gikk ut på at trinnmøtene fulgte en klassesavle der hver elev ble plassert på fargekodene rødt, grønt og gult. Fargekodene skal uttrykke om det er grunn til å bekymre seg for faglige eller sosiale forhold ved situasjonen til eleven. Informantene ved denne skolen var positiv til systemet og sa dette gir de ansatte en større oversikt over alle elevene, herunder ansvar og tiltak. Klassesavla ble beskrevet som et viktig hjelpemiddel som gir oversikt over ansvar og tiltak og som synliggjør hva som gjøres overfor den enkelte elev.

Etablerte team og møtepunkt

Interne møter etter 12 dagers fravær

Informantene ved alle skolene fortalte at de forholder seg til den kommunale rutinen om å melde fra til rektor når de får varsel fra Visma om at det er registrert 12 dagers fravær på en elev. Sammen med kontaktlæreren har rektor, og ofte sosialfagligarbeider ved skolen, et møte om hva fraværet kan skyldes, hvordan eleven er

fulgt opp hittil og hvordan eleven skal følges opp framover. Ingen av skolene fører referat fra disse møtene. Det første steget videre er ofte at kontaktlærer innkaller til en samtale om fraværet med foresatte og eleven, for å drøfte situasjonen og hva man bør gjøre videre.

Samarbeidsmøter

Informanter ved alle tre skoler fortalte at de tidlig i forløpet pleier å legge opp til samarbeidsmøter med foresatte, eleven og skolen. Fra skolen deltar gjerne kontaktlærer, sosialfaglig arbeider ved skolen, som regel noen fra skolens ledelse (rektor eller inspektør) og helsesykepleier dersom vedkommende er påkoblet saken. Det kan også være deltakere fra andre tjenester som er koblet på saken. Når flere eksterne tjenester er involverte kalles gjerne møtene for ansvarsgruppemøter. Hvorvidt eleven deltar, ser ut til å variere. Ifølge informantene får eleven tilbud om å delta og eleven vil uansett bli gitt informasjon om møtene og mulighet til å komme med sine synspunkter.

I samarbeidsmøtene drøftes situasjonen til eleven fra ulike ståsteder. De diskuterer hva som forårsaker elevens fraværproblemer og planlegger tiltak, herunder om det er aktuelt å koble på andre tjenester.

Det legges vanligvis opp til at samarbeidsmøter er en løpende del av oppfølgingen av eleven. Tidspunkt og frekvens på møtene avtales med hjemmet. For elever med langvarig bekymringsfullt skolefravær vil samarbeidsmøtene gjerne være en del av opptrappingsplanen (se beskrivelse av opptrappingsplan lenger ned).

Informantene ved alle skolene opplyste at de referatfører samarbeidsmøtene, sender referatene til foresatte og legger referatene på elevmappen.

Interne tverrfaglige team

Alle skolene vi undersøkte nærmere hadde tverrfaglige team der man kunne drøfte elevsaker det er knyttet bekymring til. Teamene fungerte litt forskjellig og hadde noe ulik sammensetning:

Ved en av skolene har de et tverrfaglig team bestående av rektor, sosialfaglig ansatt og helsesykepleier. Kontaktlærer er ikke med. Teamet møtes hver 14. dag og drøfter saker det er knyttet bekymring til, både på individnivå og klassenivå. Lærere kan melde inn saker til teamet, og dette kan for eksempel være når det er snakk om bekymringsfullt skolefravær. For at helsesykepleier kan delta i drøftingen av enkeltsaker, må foresatte ha samtykket. Rektor forklarer at de drøfter hva som bør gjøres både når det gjelder kartlegging og tiltak. Enkeltsakene som drøftes, tas opp på senere møter for å vurdere hvordan det går og justere på tiltak.

Ved de to andre skolene har de tverrfaglige teamene ukentlige møter. Elevsaker løftes gjerne til tverrfaglig team dersom de første tiltakene som testes ut overfor elever med bekymringsfullt fravær ikke fungerer som tenkt. På den ene skolen består teamet av skolens sosialfaglige arbeidere, rektor (og/ eller inspektør) og skolens kontaktperson for PPT. Ved den andre skolen var i tillegg skolens rådgiver og helsesykepleier faste deltakere i det tverrfaglige teamet. Kontaktlærer deltar i teamet ved drøfting av elevsaker de har meldt inn. Skolene har ikke et system for å hente fram igjen saker som er drøftet i tverrfaglig team for å evaluere, og eventuelt justere eller avslutte, tiltak som er igangsatt.

Informantene fortalte at referater lagres et sikkert sted, men legges ikke i elevmappen til elevene som drøftes.

Koordinerende møte

Informantene trakk fram at elevene som sliter med bekymringsfullt fravær som regel har sammensatte utfordringer som krever innsats fra ulike tjenester. Ofte er fraværet knyttet til behov hos eleven som er utenfor skolens fagfelt. Dette er for eksempel når det er helserelaterte utfordringer som krever mer oppfølging enn hva helsesykepleier ved skolen kan tilby. Der saken er kompleks og skolene ser at interne tiltak ikke er tilstrekkelig, kan skolen organisere et koordinerende møte. Skolene innkaller da tjenestene de mener er mest aktuelle at deltar ut fra saksbildet. Tjenestene som innkalles, er forpliktet å møte. Barnevernet, PPT, familieteam, helsesykepleier, fastlege, og barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) er tjenestene som oftest involveres. Nav kan også tas inn, for eksempel hvis det er bekymring for økonomi. I enkelte tilfeller kan det være aktuelt å involvere politiet. De inviterer også eleven selv og dens foresatte.

Informantene vi snakket med beskrev koordinerende møte som et viktig forum for tverrfaglig samarbeid. I møtet kan det avklares hvilke tjenester som skal ha hvilke roller og ansvar. I mange tilfeller starter man med koordinerende møter og går over til ansvarsgruppemøter der kun de påkoblede tjenestene deltar sammen med skolen, eleven og foresatte. De hadde likevel varierte erfaringer med hvor godt det fungerer i de ulike sakene. En av rektorene vi snakket med sa følgende:

«Koordinerende møter kan gi en følelse av at man har riktige instanser inn, men vi kan likevel bli stående å stampe. Dette kan være fordi man ikke klarer å finne årsak og treffe på tiltak som løser det. Har man ikke helt klart for seg hva som er årsakene, er det vanskelig. Kan sitte i noen møter og tenke at ingen har noe å bidra med, at det er vanskelig å finne årsaker og ingen tjenester ser at ansvaret kan være hos seg. Har andre saker der det er tydelige tjenester som kan koble seg på med konkrete ting som funker fordi man har kartlagt årsakene.»

Involvering av PPT

PPT har såkalte «systemdager» på skolene der de drøfter situasjonen til elever som har utfordringer og skolen ønsker faglig veiledning, observasjon eller henvisning til utredning fra PPT. Ved skolen vi undersøkte varierte det om dette var hver andre eller hver tredje uke. Det er skolens kontaktperson for PPT, og ikke læreren selv, som drøfter sakene med PPT. Revisjonen oppfattet at dette er nytt av skoleåret 2023/2024. Tidligere hadde PPT faste dager ved kommunens skoler, og lærerne kunne da melde inn saker som de drøftet direkte med PPT.

De ansatte revisjonen snakket med fra skolene fortalte at de som regel kun bruker PPT når det er snakk om svært store faglige utfordringer, men at det hender at PPT veileder om tilrettelegging av undervisning i en klasse. De fortalte at det tar lang tid og krever mye arbeid fra skolen når man henviser en sak til PPT. De ga uttrykk for at terskelen for å ta kontakt med PPT kanskje kan være for høy som følge av at det er en ressurs- og tidkrevende prosess. Det ble også sagt av enkelte at de har lite erfaring med at PPT har bidratt konstruktivt i skolefraværssaker, utover at de kan ha gitt konstruktive innspill ved tverrfaglige drøftinger.

Kommunalt team (BTI-møte med BUP)

Noen informanter nevnte at det finnes et kommunalt team som har møter hver 14. dag og som er en del av kommunens satsing for tverrfaglig innsats overfor barn og unge. Teamet består av representanter fra BUP og de kommunale tjenestene barneverntjenesten, tildelingskontoret, helsestasjonen og PPT. Skolene er ikke fast medlem, men kan møte når de melder inn saker der de ønsker innspill fra BUP. Et av formålene med møtene er

at BUP kan veilede om tiltak skolene kan gjøre overfor eleven, om eleven bør henvises til dem og hva en eventuell henvisning bør inneholde. Ingen av informantene våre hadde selv benyttet seg av dette teamet.

Ulike tiltak

Skolene har ikke et nedfelt system eller retningslinje for hvilke tiltak som kan utløses i ulike situasjoner, men informantene fra skolene beskrev hva som kan være ulike former for tiltak:

Samtaler med sosialfaglig arbeider ved skolen

Et relativt vanlig tiltak er at eleven, og noen ganger foresatte, får tilbud om regelmessige samtaler med sosialfaglig arbeider. Rektorene ved alle skolene beskrev de sosialfaglige arbeiderne ved skolen som helt avgjørende. Disse er en viktig trygghet for mange av elevene som sliter og ofte den personen ved skolen som har tettest relasjon til elevene.

Ved en av skolene var den sosialfaglige ansatte langtidssykmeldt og de hadde ingen til å erstatte vedkommende. Samtidig var det i denne perioden ingen helsesykepleier. Informantene ved denne skolen beskrev at det var utfordrende og sårbart når de ikke kunne gi elevene noe samtaletilbud.

Ved mistanke om at fraværet skyldes skolemiljøet

Dersom skolen mistenker at fraværet har sammenheng med at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø, gjøres det kartlegginger for å undersøke dette. Dette kan for eksempel være observasjoner i friminutter og at eleven har samtaler med miljøarbeider. Ved en av skolene oppga de at de brukte en mal for denne kartleggingen som de kalte for «trygghetskartlegging».

I en del tilfeller setter man i gang en aktivitetsplan. Aktivitetsplanen følger en mal som innebærer at det fastsettes tydelige mål og tiltak for å nå målene, samt at det er en plan for når og hvordan tiltakene skal evalueres og eventuelt justeres. Planen tilrettelegger for samarbeid med skole, foresatte og eleven. Aktivitetsplanen innebærer også at det gjøres en vurdering av barnets beste. Informantene beskriver aktivitetsplanen som et godt og konkret verktøy å jobbe med, både for å forebygge og følge opp fravær.

Ved mistanke om at fraværet skyldes faglige utfordringer

Dersom skolen mener fraværet kan knyttes til faglige utfordringer hos eleven eller at eleven har utfordringer med den ordinære undervisningssituasjonen, vil de kartlegge eleven faglig. De har egne metoder ved skolen for å gjøre slike kartlegginger. Dersom kartleggingene viser at det er grunn til å tro at eleven har store faglige utfordringer, melder de saken for drøfting med PPT. Dersom PPT etter en utredning, skriver i en sakkyndigvurdering at eleven har rett til spesialundervisning, fatter rektor et vedtak om spesialundervisning. En av rektorene forteller at skolen i mange tilfeller må ta disse ressursene fra sin ramme. Men i saker med veldig store ressursbehov, tilføres skolen disse ressursene helt eller delvis. Flere ansatte vi snakket med ga uttrykk for at det var positivt med mulighetsrommet som fulgte av slike ekstra ressurser.

Ved mistanke om helserelaterte årsaker til fraværet

Dersom det er mistanke om at elevens fravær kan være helserelatert, for eksempel at eleven har fysiske smerter eller psykiske utfordringer, kan skolen be om en legeerklæring. Det ble sagt at skolen ofte mottar ganske «diffuse sykemeldinger» fra fastleger som gjelder elever med høyt fravær. Informantene sa det kunne

være vanskelig å vite hvordan de skal forholde seg til disse. De understreket samtidig at samarbeidet med fastlegene er godt når de deltar i felles tverrfaglige møter om enkeltelever.

Der moderate psykiske helseproblemer kan være blant årsakene til fraværet, ble det sagt at et nyttig tiltak kan være at eleven har samtaler med helsesykepleier ved skolen, som har en annen rolle og kompetanse enn lærerne når det gjelder oppfølging av helserelaterte utfordringer. Enkelte informanter trakk imidlertid fram at involvering av helsesykepleier er et sårbart tiltak fordi tilgjengeligheten til helsesykepleier kan være begrenset. Det ble nevnt at stillingen periodevis trekkes ut av skolen på grunn av andre prioriteringer og at arbeidstiden deres ikke er tilpasset skoleåret. En av skolene vi undersøkte nærmere hadde på tidspunktet for intervjuet vært flere måneder uten helsesykepleier og ikke fått inn noen vikar i perioden de venter på at en ny person skal inntre i stillingen.

Ved mistanke om at fraværet skyldes forhold i hjemmet

Hvis skolen mistenker at fraværet kan ha sammenheng med at elevens foresatte har utfordringer eller andre familiære forhold, vil skolen gi råd og veiledning til hjemmet. Dersom ikke dette anses som tilstrekkelig kan de også koble på familieteamet eller barnevernet.

Oppfølging av elever med fullstendig fravær fra skolen

De fleste elevene med bekymringsfullt høyt skolefravær har også en del tilstedeværelse på skolen. Disse har først og fremst tiltak fra skolen som foregår på skolen. Konkrete tilrettelegginger som kan være aktuelle, er for eksempel følgende:

- en ansatt møter barnet på planlagt tid og sted hver morgen for å følge barnet inn,
- kortere skoledager
- ansatt tilgjengelig i friminuttene
- undervisning i liten gruppe
- undervisning eller egenarbeid i eget grupperom
- flere pauser i undervisningen
- fritak fra presentasjoner
- fritak fra annerledesdager, som for eksempel turdager
- tilrettelegging eller fritak fra prøver
- at eleven får være med å bestemme hvem de skal sitte ved siden av, være sammen med på gruppe, etc.
- alternative opplæringsarenaer

Rektor ved en av skolene trakk fram at skolen har blitt mer oppmerksom på at for mye tilrettelegging kan føre til at eleven får mye fravær fra skolens fellesskap og ordinære løp.

For elevene som i liten grad er fysisk på skolen, var det imidlertid flere informanter som uttrykte at skolens rolle og tiltak er svært begrenset. De syntes skolens mandat overfor elevene som befinner seg hjemme er uklart. Det varierer derfor fra sak til sak, lærer til lærer og skole til skole hvilken oppfølging disse elevene får. Videre var det flere informanter som påpekte at heller ingen andre kommunale tjenester tilsynelatende har en klar rolle overfor elevene som befinner seg hjemme. Tjenestelederne vi snakket med uttrykte bekymring for at skolens rolle overfor de hjemmевærende elevene er liten og at hjemmeundervisning nærmest er fraværende. De bekreftet også at heller ingen andre kommunale tjenester har en tydelig rolle når det kommer til å ivareta disse barna mens de befinner seg hjemme.

Det blir ofte laget opptrappingsplaner for elever som har høyt skolefravær over tid og utfordringen er ufrivillig skolefravær. Planene lages i samarbeid med eleven selv, foresatte, og eventuelt, og etter samtykke, andre tjenester som er involverte (for eksempel PPT, BUP, barnevern, familieteam). Planene kan inneholde informasjon om hvilke timer eleven skal delta på og en plan for hvordan tilstedeværelsen gradvis skal øke. Planene kan også ha innhold for hjemmedagene til eleven, som for eksempel hvilke oppgaver eleven skal gjøre og telefonsamtaler med sosialfaglig arbeider. Det legges gjerne opp til regelmessige møter (ukentlige, hver 14. dag eller hver tredje uke) med skole, hjem og eventuelle involverte tjenester der planen evalueres og justeres. Ved møtene drøftes det både hvilken tilnærming hjemmet kan ha til eleven og hva skolen og øvrige tjenester skal gjøre.

4.5 HVA FREMGÅR AV ELEVDOKUMENTASJONEN?

Vi har sett på til sammen ni elevmapper fra skolene vi undersøkte nærmere. I alle sakene har skolen gitt eleven oppfølging for bekymringsfullt skolefravær. Sakstypene var ulike, både når det gjaldt kompleksitet og omfang på fraværet. Vi har både sett på avsluttede og pågående saker. Se beskrivelsen av metoden i vedlegg 3 for en nærmere beskrivelse av utvalget.

Informantene ved alle tre skoler var tydelige på at den faktiske oppfølgingen til eleven er mer enn hva som fremgår av dokumentasjon, da mye arbeid som gjøres fra skolens side ikke dokumenteres. Dokumentasjonen i elevmappene gir oss dermed ikke et fullstendig bilde av hvordan skolen har kartlagt eller fulgt opp den aktuelle eleven. Vi mener likevel dokumentasjonen er nyttig fordi den gir oss et relativt godt bilde av hvordan eleven er blitt fulgt opp av skolen. Den gir også noe informasjon om perspektivene til eleven, foresatte, skolen og eventuelle tjenester som var påkoblet. Ved å se på dokumentasjon fra en lengre tidsperiode kunne vi danne oss et bilde av sakenes forløp.

Om dokumentasjonen

Elevmappene inneholdt i stor grad følgende dokumentasjon:

- overgangsskjemaer fra barnehage/barneskole/ungdomsskole
- referater fra samarbeidsmøter og koordinerende møter
- skolens henvisninger til PPT og deres sakkyndig vurderinger og rektors vedtak om spesialundervisning
- kartleggings skjemaer og referater fra utviklingssamtaler
- eventuelle aktivitetsplaner, individuelle opplæringsplaner og opptrappingsplaner.

De fleste elevmappene hadde ikke opplysninger om hvilke tiltak skolen hadde gjort som ikke sto i nedfelte planer, som for eksempel tilrettelegginger i undervisning eller sosiale tilpasninger, eller regelmessige samtaler med elev og sosialfaglig arbeider. Det var i liten grad dokumentasjon på skolens interne drøftinger om enkelteleven i for eksempel trinnmøter og tverrfaglige møter.

Det varierte om kontakten mellom skole og hjem var dokumentert. En av skolene skilte seg ut gjennom å ha en logg for elevsamtaler og kontakt med hjemmet i elevens elektroniske elevmappe. Ved de øvrige to skolene var det ikke noe praksis for å dokumentere denne kontakten. Vi ble fortalt at mye kontakt med hjemmet foregikk via telefon, sms og e-post. Enkelte lærere hadde egne notatbøker med oversikt over oppfølging av sine elever.

Ved en av skolene hadde de planer om å få til en bedre loggføring av elevoppfølging og skole-hjem-kontakt. Den tredje skolen var tydelig på at de ikke hadde ressurser til å dokumentere denne kontakten.

Vi har kun sett på dokumentasjonen som lå i elevmappen. Vi har ikke innhentet og vurdert informasjon om sakene utover hva som er dokumentert i mappene.

Funn fra elevmappene

Nedenfor vil vi oppsummere hvilke temaer og utfordringer som er sentrale og tilbakevendende i sakene:

Utfordringer

Elevene har hatt utfordringer før fraværet utviklet seg til å bli et problem. De fleste har en kombinasjon av ulike utfordringer, der noen er mer fremtredende enn andre:

- faglige utfordringer
 - o lærevansker, utfordringer med undervisningssituasjonen eller spesifikke behov som ikke alltid identifiseres tidlig
- sosiale vansker
 - o sosiale problemer, manglende tilhørighet
 - o mobbing
- problemer med fysisk og psykisk helse
 - o vedvarende somatiske plager som gjør skolehverdagen vanskelig, som for eksempel kvalme, hodepine og trøtthet
 - o flere sliter med konsentrasjonsproblemer, støysensitivitet, dårlig selvbilde, lite mestringsopplevelse, angst og depressivitet.
- Hjemmeforhold
 - o Utfordringer med hjemmesituasjonen nevnes som en av årsakene til høyt fravær, herunder problemer med relasjoner og rutiner.

Tiltak og støtte

Fra dokumentasjonen ser man at det er enkelte milde tiltak skolene gjør i mange saker og tidlig i forløpet. Andre tiltak ble i større grad anvendt når sakens kompleksitet og alvor hadde økt.

- Tilrettelegging av undervisning etter veiledning fra PPT.
- Spesialundervisning etter vedtak fra PPT for å møte elevens spesielle læringsbehov
- Aktivitetsplan på grunn av utfordringer med skolemiljøet eller mobbing
- Alternative undervisningsopplegg, som for eksempel tilbud om praktiske undervisningsopplegg og mindre undervisningsgrupper
- Et relativt vanlig tiltak var at eleven fikk jevnlig samtaler med sosialfaglig ansatt. I flere saker var det uttrykt som et ønskelig tiltak, men det kunne ikke gjennomføres fordi det ikke var noen aktuell sosialfaglig ansatt tilstede ved skolen.

Tiltakene nevnt over krever at eleven fysisk er på skolen. Disse tiltakene var derfor ikke aktuelle for elevene som over tid var lite på skolen. For elevene med tilnærmet totalt skolefravær var det flere tilfeller der skolen hadde laget en tilpasset timeplan for eleven i samarbeid med eleven og foresatte, og i noen tilfeller PPT. Planen kunne for eksempel innebære at eleven skulle gå på skole 1-2 dager i uka, ha kortere skoledager, eller kun gjennomføre enkelte fag. I noen av planene var det lagt opp til en gradvis økt tilstedeværelse på skolen. Etter revisjonens forståelse var det ingen tilbud om hjemmeundervisning eller digital undervisning dagene eleven var hjemme. Planene gjaldt gjerne for 1-2 uker. I noen tilfeller var det lagt opp til regelmessige samarbeidsmøter

med skole og hjem i forbindelse med justering av planen. Det ser da ut til at planen i liten grad ble fulgt i praksis når det kom til målet om opptrapping av tilstedeværelse på skolen.

Revisjonen så få eksempler på at det var fattet vedtak om helt eller delvis fritak fra opplæring i disse sakene selv om de individuelle timeplanene la opp til reduserte undervisningstimer. I enkelte tilfeller hadde eleven legeerklæring om langsiktig fravær fra skolen.

I noen tilfeller var det fattet vedtak om at eleven hadde utplassering på en alternativ opplæringsarena.

Involvering av andre tjenester

I mange saker var eksterne tjenester, periodevis eller over tid, involverte i oppfølgingen av eleven. De deltok da også ofte på tverrsektorielle møter om eleven. I omtrent alle sakene var PPT og helsesykepleier påkoblet. Det varierte om PPT var involvert med veiledning eller om de også gjennomførte sakkyndighetsvurdering. Familieteamet og barneverntjenesten kunne være involvert med å gi veiledning til foresatte. BUP var i flere tilfeller involvert med tiltak eller de hadde vært involvert i forbindelse med utredning uten at det hadde resultert i videre oppfølging. Fastlege var også i enkelte tilfeller påkoblet disse møtene.

Resultater og utfordringer med tiltak

- Det var stor variasjon i hvor hyppige og regelmessige møter det var rundt eleven. I enkelte saker var det dokumentert møter hver andre-tredje uke med tydelig agenda, mål og plan for neste møte. I andre saker var det ingen regelmessighet og det kunne gå mange måneder mellom de dokumenterte møtene.
- Gjennomgående øker elevens utfordringer i alvor og kompleksitet og fraværet øker i omfang til tross for at ulike tiltak forsøkes og eksterne tjenester er koblet på saken.
- I flere tilfeller fremgår det at det uttrykkes behov og ønske om at eleven skal ha oppfølging av sosialfaglig ansatt, men at denne er ikke tilgjengelig.
- I flere tilfeller identifiseres det etter flere år diagnoser eller spesifikke behov hos eleven. Det fremgår da av dokumentasjonen at disse opplysningene forklarer mye av elevens utfordringer og hvorfor ikke tiltak og tilrettelegginger har fungert som forventet. I lys av den nye kunnskapen om elevens situasjon, forsøkes det nye tiltak og tilpasninger. I mange tilfeller bærer elevens situasjon da preg av å ikke ha hatt denne tilretteleggingen tidligere.
- Etter hvert som fraværet øker i omfang, bærer skolens tiltak preg av økt fokus på sosiale mål og det å få eleven til skolen, og mindre fokus på faglige mål.
- I enkelte tilfeller var det ikke ført opp riktig fravær på eleven i Visma. Dette så vi gjennom at dokumentasjonen i saken viste at det var fravær i et svært høyt omfang, mens det i Visma var registrert svært lite fravær i samme periode.

5 ERFARINGENE TIL FORESATTE

Dette kapittelet besvarer problemstilling 3:

Hvordan opplever foresatte til elever med bekymringsfullt skolefravær skolenes oppfølging?

Problemstillingen er en kartlegging og vil ikke bli vurdert opp mot revisjonskriterier. Formålet er å få innsikt i hvordan situasjoner med bekymringsfullt skolefravær kan oppleves fra foresattes ståsted.

Innholdet er basert på utsagn fra foresatte innhentet gjennom intervjuer og spørreundersøkelse. Spørreundersøkelsen ble sendt til alle foresatte med elever ved grunnskolene i Østre Toten. Vi ba om at foresatte med barn som hadde utfordringer med skolefravær besvarte undersøkelsen. I tillegg har vi snakket med ni foresatte med erfaringer fra forskjellige skoler i kommunen. Noen hadde barn som fortsatt har skolefravær i ulikt omfang, mens andre hadde barn som nå var tilbake i skolen. Se beskrivelsen av metoden i vedlegg 3 for en nærmere beskrivelse av utvalget.

5.1 OM HVA SOM HAR VÆRT BRA MED SKOLENES OPPFØLGING

Viktig å bli tatt på alvor

Vi spurte de foresatte om hva som var bra med skolenes oppfølging. Flere trakk fram at skolene har tatt dem og barnet på alvor med en gang fraværsutfordringene startet. Det ble også sagt at det var viktig at skolen viste tillit til dem som omsorgspersoner. De satte pris på at skolen viste at de var nysgjerrige og lyttet til de foresatte og anerkjente deres rolle og kjennskap til barnet som viktig.

At skolen er løsningsorientert og fleksibel

At skolen er på tilbudssiden, ser løsninger og tar initiativ ble også pekt på som positivt. Mange nevnte at de følte seg rådville og handlingslammet når barnet ikke vil på skolen, og at det var vanskelig å vite hvordan de skulle håndtere det. Utfordringen ble beskrevet som utenfor deres kompetansefelt som foresatt. At skolen kom med forslag på tiltak, ble derfor sett på som viktig.

Mange så det som positivt at skolen både kunne tilby fleksibilitet og forutsigbarhet for å møte barnets behov. Enkelte trakk fram betydningen av å gjøre skoledagen forutsigbar for barnet, og samtidig ha mulighet til å møte behovene som oppstår når ting ikke går som planlagt.

Fast kontaktperson

Flere fortalte at det har vært en støtte å ha personlig og god dialog med en fast kontaktperson ved skolen. En foresatt sa det slik:

«Nå som barnet går på videregående skole, forstår jeg at kontakten jeg har hatt med ungdomskolen har vært veldig viktig. På videregående skal mye ansvar ligge på eleven og foreldre har mye mindre kontakt med skolen. Alderen til barnet tilsier ikke nødvendigvis at eleven klarer dette ansvaret. Det gjør så jeg må pushe barnet mer, og dette påvirker relasjonen vår.»

Trygge enkeltpersoner eleven har hatt tillit til

Flere beskrev det som positivt at enkeltpersoner ved skolen har fungert som trygge og gode voksenpersoner for barnet. Dette var ofte en sosiallærer, kontaktlærer eller noen ganger en assistent. Det ble ansett som viktig at dette var en person barnet hadde tillit til og som var tilgjengelig for barnet. Mange beskrev tillit som nøkkelen, og fortalte at barnet deres trengte tid, samtaler og tilgjengelighet for å få tillit til andre mennesker. Foresatte fortalte:

«En ting som er veldig fint har vært sosiallærers innstilling. Hun har vist en fintfølelse overfor gutten. På tilbudssiden for å snakke med han, men lydhør på hva han ønsker. Pusher seg ikke på gutten».

«Omsorgen sosiallærer har vist barnet har vært viktig. Hun har hatt møter og samtaler med barnet. Det har også vært telefoner etter skoletid. Hun har sett barnet, vært fleksibel og vist at hun har brydd seg ekstra.»

«Mye av takken må gå til læreren. Stilte ikke krav til datteren. Ønsket bare at hun skulle møte opp. Være i klassen. Snakket med henne på fritiden, var en omsorgsperson for henne som var der når det var vanskelig.»

Informasjonsutveksling

Enkelte foresatte påpekte at det var positivt at skolens ansatte var informert og samkjørte. En sa det slik:

«Jeg har inntrykk av at de ansatte på skolen snakket seg imellom om hvordan de kan løse det, slik at det var flere på ballen og man ikke var avhengig av en enkelt lærer. Erfarte at både lærerteamet og assistenter hadde samme situasjonsforståelse og forsto at barnet vårt trengte en ekstra innsats. Jo flere voksne som vet, jo flere voksne som sitter med bildet av utfordringene, jo bedre er det. Dette er viktig for da blir eleven møtt likt fra alle.»

En annen beskrev det som positivt at elevene i klassen til barnet var blitt informert om situasjonen og utfordringene til barnet. Hun sa dette gjorde så barnet «slapp de ubehagelige konfrontasjonene fra medelever da hun kom på skolen.»

Enkelte trakk frem overgangsarbeidet mellom barneskolen og ungdomsskolen som positivt. Det var bra at mye informasjon om situasjonen til barnet ble formidlet mellom skolene, og at barnet ble kjent med enkeltansatte som fulgte eleven i overgangen.

5.2 OM HVA SOM KAN HA FORÅRSAKET OG OPPRETTTHOLDT FRAVÆRET

De foresatte nevnte ulike utfordringer hos barna som de mente kunne være med å forklare skolefraværet deres:

- Dårlig selvbilde
- Psykisk sykdom (spiseforstyrrelser, angst, depresjon)
- Vedvarende somatisk sykdom

- Nevroutviklingsforstyrrelser
- Lese- og skrivevansker
- Overfølsom for lyder og støy
- Utfordringer i hjemmesituasjonen (samlivsbrudd, dårlig relasjon til forelder)
- Faglige utfordringer
- Faglig prestasjonspress
- Vanskeligheter med å håndtere enkelte fag eller annerledesdager
- Manglende tilhørighet i skolemiljøet
- Manglende tilknytning til trygge voksne tillitspersoner på skolen
- Manglende motivasjon
- Vanskeligheter med stillesittende undervisningssituasjoner
- Mobbing
- Dårlig relasjon til enkeltlærere

Samtlige foresatte fortalte at barna deres hadde utfordringer med minst to av disse forholdene. Flere ga uttrykk for at den faktiske årsaken til skolefraværet var at barnet ikke hadde fått den nødvendige hjelpen og tilretteleggingen fra skolen og systemet rundt seg til å håndtere utfordringene sine. Manglende forståelse og kompetanse fra skolens side ble nevnt.

Utfordringene barnet slet med, endret seg ofte over tid. Noen elever var for eksempel først fraværende på grunn av utfordringer hjemme og fant det vanskelig å møte på skolen etter hvert som fraværet økte i omfang og tid. En foresatt fortalte at: «Barnet slet med dårlig selvfølelse og hang stadig etter faglig på grunn av fraværet. Det var tungt for henne å se at andre elever gjorde det bedre faglig. Da ble det enda vanskeligere å komme tilbake på skolen.»

Enkelte fortalte at barnet deres hadde hatt mange ulike utfordringer på barneskolen, og at de først mot slutten av ungdomsskolen hadde fått diagnoser innen nevroutviklingsspekteret. Diagnosene kunne da i stor grad forklare tilleggsutfordringene barnet tidligere hadde slitt med. En sa at da barnet fikk diagnosen

«... falt mye på plass, hvorfor tankekaoset var som det var. Klinsjer med venner, misforståelser, kanskje ikke forstå hva som blir sagt og vanskelig å spørre opp igjen. Vi skjønner nå at barnet har brukt mye energi på å være en annen person blant andre enn hvordan barnet egentlig er. Vanskelig å si at det er klassemiljøet som forårsaket skolefraværet. Det var mer barnets forståelse og oppfattelse av ting.»

Flere nevnte også at situasjonen til barna var forsterket av typiske utfordringer med å bli ungdom, som å komme i puberteten og å finne seg selv og sin plass.

5.3 OM TILTAKENE

Vi spurte foresatte om hvilke tiltak som ble gjennomført for å bedre barnets situasjon, hvordan disse hadde fungert, og hvilke tiltak de savnet. Foresatte hadde ulike erfaringer. De tiltakene som fungerte eller forelå for noen, var tiltakene andre savnet.

Samordning mellom tjenester

Mange elever og foresatte fikk oppfølging fra ulike instanser, i tillegg til skolen. Det kunne være barneverntjenesten, familievernkontoret, fastlege, helsestasjon, familieteam, BUP eller PPT. Samordning av tiltak mellom ulike instanser ble av flere trukket frem som viktig, og de foresatte uttrykte ulike erfaringer om opplevelsen av samordningen. Det ble nevnt som frustrerende når mange aktører samtidig var inne med parallelle tiltak. Noen etterlyste at tjenestene i større grad burde skape tiltak der de utfyller og supplerer hverandre, og opplevde at det er for mye «silotenking». Noen uttrykte det som positivt at de hadde faste og hyppige ansvarsgruppemøter med de involverte tjenestene. Andre uttrykte at møtene var overflatiske og lite konkrete. Det var også noen som sa at de hadde få fellesmøter med involverte tjenestene, og etterlyste mer av dette.

Dialog og møter mellom skole og hjem

Flere av de foresatte fortalte at de og/eller eleven hadde møter med skolen. En fortalte at da elevens utfordringer ble avdekket, var det strukturerte regelmessige samarbeidsmøter med evaluering av situasjonen, referat og ny fastsettelse av møtetidspunkt. Senere ble dette endret til sporadisk dialog på telefon ved behov. En påpekte at: «God kommunikasjon hjem-skole – det er her magien bør skje».

Noen av de foresatte uttrykte at de savner veiledning og informasjon om skolevegring fra skolens side. Enkelte var usikre på sin rolle opp mot skolens ansvar og rolle. En fortalte at det følte som om ballen var hos foreldrene uten at de visste hva de kunne forvente eller kreve fra skolen. Vedkommende fortalte at i perioden barnet var totalt fraværende fra skolen gikk det tre måneder uten at de som foresatte hadde noe dialog med skolen. Eleven ventet da på noen blodprøvesvar og trodde dette var grunnen til at skolen ikke hadde hatt kontakt.

Regelmessig oppfølging fra skolens ansatte

De foresatte fortalte at elevene fikk oppfølging av kontaktlærer, sosiallærer, miljøarbeider eller helsesykepleier i skoletiden. Enkelte av dem hadde faste samtaler, gjerne ukentlig, med eleven. For noen fungerte dette bra. En sa at: «Dette har vært gode samtaler, og det å bli sett en til en i en sånn sammenheng har vært viktig». I andre tilfeller ble avtaler om samtaler avlyst fordi eleven ikke møtte opp. En foresatt fortalte at samtaler ikke ble gjennomført fordi miljøarbeider ble langtidssykemeldt og ingen erstattet vedkommende. Hun sa videre at: «Det var synd både fordi samtaler og forutsigbarhet er viktig. Det er lite som skal til for at ting blir vanskelige. Derfor er det viktig med alternative løsninger dersom ting ikke går etter planen.»

Trygg relasjon til enkeltpersoner

Flere av de foresatte trakk, som nevnt, frem viktigheten av at barnet hadde en god og trygg relasjon til en voksen på skolen. Det kunne være elevens kontaktlærer, en sosiallærer eller miljøarbeider. Flere fortalte at denne personen ofte strakk seg langt. Enkelte ringte eller sendte eleven SMSer utenfor skoletid. En lærer møtte eleven på cafe. En annen foresatt etterlyste besøk hjemme av noen fra skolen, og fleksibilitet til å møte barnets behov utenfor skolens rammer. Enkelte fortalte at:

«Det betydde mye for henne å bli sett på en grundig måte, å bli møtt av et voksent menneske som er oppriktig interessert i henne.»

«Sosiallæreren har vist mye omsorg for barnet og vært viktig. Sosiallæreren har sett barnet, brydd seg og vært fleksibel ved at vedkommende blant annet har ringt utenfor skoletid.»

Noen hadde erfaringer med hvor sårbart det kunne være når den viktige voksne ble sykemeldt eller sluttet på skolen. En fortalte at: «Jeg tror barnet påvirkes av mange opplevelser av å ha knyttet seg til noen voksne på skolen, også forsvinner disse. Da er det vanskelig å knytte seg til nye igjen.»

Enkelte trakk frem at barnet manglet oppfølging fra en voksen det hadde tillit til:

«Jeg tror fraværet påvirkes av at barnet mangler tett oppfølging fra en person hun har tillit til ved skolen. Dette hadde hun på barneskolen og dette var hennes trygghet og støtte. Ingen overtok denne plassen når hun begynte på ungdomskolen.»

«Tror det hadde vært bra om det i starten hadde vært én lærer som hadde vært på barnet hele tiden. En med tillit, tid og kompetanse. En trygg voksenperson som kunne bygge han opp og være med han hele tiden.»

Skolen var informert og samkjørt

Som nevnt, trakk enkelte foresatte frem viktigheten av at de ansatte på skolen ble informert om barnets situasjon og snakket sammen om hva som kunne hjelpe. En av dem var positiv til at de voksne på skolen var samkjørte og kunne møte eleven på samme måte. En annen fortalte at ulike krav fra forskjellige lærere kunne være en forklaring på sønnens fravær:

«Fraværet er preget av at ikke alle lærerne har forståelse for situasjonen hans. Han har for eksempel fått beskjed om å lese høyt i timen fra enkelte lærere. Dette kunne han ha taklet om han hadde vært forberedt på det. I sånne settinger blir det synlig at han strever. Fravær kan derfor være en følge av at han vet hvilken lærer han har den dagen, at han av erfaring vet at ubehagelige og uforutsette ting kan skje.»

Faglige tilrettelegginger

I intervjuene fortalte flere foresatte om faglige, timeplanmessige og organisatoriske tilrettelegginger på skolen. Enkelte uttrykte at skolens fokuserte på nærvær, mestring og det sosiale, fremfor læring. Fire av dem vi snakket med fortalte at de avtalte med skolen om at barna ikke skulle gå full tid. Enkelte hadde skriftlige opptrappingsplaner eller avtaler, andre kun muntlige.

«Han har en opptrappingsplan. En timeplan som legger opp til at han har halve skoledager. 11-14 for eksempel. Da skal han delta på lik linje som andre elever. Ingen tilrettelegging. Det er plan om at det skal gradvis trappes opp til fulle dager på skolen.»

«I starten var det en halvtime om dagen som var målet, deretter var fokus på de to fagene hun likte best. Hun fikk selv velge om hun ville møte til timen eller komme senere. Hadde ikke en skriftlig plan. Men hadde en muntlig avtale der vi ukentlig ble enige om når hun skulle møte opp. Hun kunne selv velge eget oppmøte – hvilke fag, hvilke tider, om hun ville møte etter det ringte inn for å slippe å møte folk hun ikke ville møte.»

«Han har bare plan om å være tre faste dager på skolen. Dette gir dårlig signal, «grønt kort» for fravær to dager i uka. Skolen har prøvd ut ulike tilstedeværelsesordninger. Først var han borte fast to dager i

uka, og fast tre skoledager. Dette hadde ingen positiv effekt. Prøvde også ut med bare en dag fast fravær. Far snakket med lærer om dette. hadde ingen effekt på fraværet/nærværet.»

Flere av de foresatte fortalte at skolen stilte lavere faglige krav til barnet enn til de andre elevene i klassen. De fikk enklere oppgaver og prøver ble tilpasset og forenklet. Enkelte fikk fritak for karakterer. Noen foresatte uttrykte bekymring for at barnet ville miste mye faglig, og at det kunne gå ut over videregående opplæring.

Oppfølging mens eleven var hjemme

Enkelte elever var totalt fraværende fra skolen enkelte dager og perioder. Det varierte hvorvidt elevene fikk skolearbeid, og oppfølging av dette, når de ikke var på skolen. For elever som delvis møtte på skolen, viste flere foresatte til at skolen stilte få faglige krav og at de savnet en plan for dagene eleven var hjemme. En av dem fortalte: «Når han har fri fra skolen har han ingen krav til seg til oppgaver eller lekser. Da kan han gjøre hva han vil». En elev fikk tilsendt ukeplanen og skulle gjøre det hun var i stand til. Hun fikk tilbakemelding fra lærer på det hun gjorde. Andre fortalte at barnet gjorde skolearbeid hjemme, men fikk ingen faglig oppfølging eller tilbakemeldinger fra skolen på disse. En foresatt etterspurte mer hjemmeundervisning. Foresatte viste også til at faglige krav ville vist en omsorg fra skolens side: «Vi tenker på deg og vil du skal få med deg det som skjer».

Ingen foresatte fortalte at de hadde vedtak om fritak fra opplæring i forbindelse med at de hadde individuelle timeplaner mer reduserte undervisningstimer.

Alternative undervisningsformer

Enkelte foresatte trakk frem at de savnet et alternativ til stillesittende undervisning. Dersom deler av opplæringen kunne gjøres praktisk og/eller gis andre steder enn i klasserommet, kunne eleven vise seg i andre sammenhenger. En av de foresatte etterlyste muligheter for barnet til å vise frem sine sterke sider, og at skolen skulle være flinkere til å se disse. Hun sa at: «Er du flink i fotball, ski, håndball, da får du briljere. Er du god i teater, musikkinstrumenter, syng, er det ikke like lett å finne en arena på skolen å dominere på». Noen ønsket mer fleksibilitet i undervisning/fag ved at man for eksempel fikk mulighet til å fullføre et fag som kroppsøving på en måte som fungerte for eleven.

Flere foresatte fortalte at eleven kunne gå ut av klasserommet ved behov. Flere av dem hadde tilgang til grupperom eller hvilerom ved behov. En sa det slik: «Hun fikk sitte på grupperom eller i klasserommet etter hva hun ønsket. Hun fikk ha med seg en venninne om hun ønsket. Mye medbestemmelse. Lite press.» En elev hadde teknologiske hjelpemidler som kunne benyttes i klasserommet. Foresatte kommenterte at bruk av grupperom og hjelpemidlene hadde litt varierende effekt fordi eleven da gikk ut av fellesskapet.

En fortalte at barnets frykt for å skille seg ut, gjorde at tiltak som kunne ha hjulpet ikke ble brukt. En fortalte at sønnen ikke vil fortelle til noen at han hadde dysleksi. Han ønsket derfor ikke å bruke hjelpemidlene han fikk tildelt. Foresatte kommenterte at: «Skolen har kanskje gitt opp for lett, ikke prøvd andre ting når ikke sønnen vår har ønsket tilrettelegging.»

En foresatt fortalte at de savnet forståelse for situasjonen fra skolens side:

«Fokuset hjemme er å få eleven opp og på skolen. Så kommer det inn meldinger om at lekser ikke er gjort, leveringer ikke er gjort, at hun får timefravær når hun har kommet ti minutter for sent til en time.

Skjønner at alle skal behandles likt, men for noen elever bør man ha andre hovedmålsetninger. Få eleven til å møte opp til prøven – ikke gi anmerkninger for ikke å ha gjort matteleksen. Anmerkningene kan føre til at hun gruer seg til å dra på skolen fordi hun ikke har gjort leksene.»

En av elevene er nå på videregående. Den foresatte reflekterte over tiden på ungdomsskolen:

«Man kan stille spørsmål ved om det var riktig måte å gjøre det på, at hun fikk slippe unna det som er vanskelig og utfordrende. Det er ikke slik livet fungerer. Det er mange utfordringer vi møter på gjennom livet som vi bare må stå i. Hva hvis hun hadde mestret noe hun trodde hun ikke klarte? Kanskje det kunne ført til at hun hadde mestret neste vanskelig situasjon også. Tenkte at hun var heldig som fikk så mye støtte fra skolen, er takknemlig for dette. Men på sikt – nå er hun på videregående, hun har fortsatt utfordringer. Når ting er vanskelig er det lett for henne å bli hjemme i stedet for å face det som trigger angsten».

Sosiale tilrettelegginger

Flere av de foresatte fortalte at skolene tilrettela for eleven sosialt. En elev fikk tilbud om å bytte klasse da vedkommende kom i en klasse uten sine nærmeste venner. Andre fortalte at eleven fikk være med på å bestemme hvem han/hun skulle sitte sammen med på skolen, jobbe med i timene, sitte sammen med på bussen eller være med på klasseseturer. En foresatt fortalte at: «Skolen inkluderte han. Alle har gjort så godt de har kunnet. Hvis barnet har gått hjem fra skolen eller gått ut av timene, har de forsøkt å finne han, reist hjem etter han. Hente han inn». Andre etterlyste mer tilrettelegging fra skolens side for å sikre at eleven kunne ta del i det sosiale fellesskapet og delta på sosiale aktiviteter med de andre.

De foresatte gav tilbakemelding på at tiltakene ved skolen har fungert i varierende grad:

«De har bygd han opp igjen. De har gitt han ros og selvtillit og mestring.»

«Nå trives han på skolen og elsker å være på skolen, men dette er fordi det er tilrettelagt med voksne og vedtak og mestring. Med vedtak gjør de mye.»

«Det er mange barn som trenger hjelp. Stor forskjell på de som har vedtak og de som ikke har vedtak. Dette er så feil. Alle barn har behov for hjelp, uansett om det er diagnose eller ikke.»

«Man har testet ut, prøvd ut, sett hvordan det går. Sett at det ikke funker, så går skolen tom for verktøy.»

«Synes vi prøvde alle muligheter, gikk et par dager så funket ikke dette. Tiltak ble prøvd ut, men likevel stagnerte det. Uansett hvor mye som ble prøvd, funket det ikke. Mot slutten var det bare om å gjøre å holde hodet over vannet. Komme seg gjennom. Og det har de klart, de har landa. Kommet seg gjennom. Problemet er der fortsatt. Det er mindre enn det var, men hun er fortsatt ikke fullt på skolen.»

6 REVISJONENS VURDERINGER, KONKLUSJONER, OPPSUMMERINGER OG ANBEFALINGER

6.1 VURDERINGER OG KONKLUSJONER - PROBLEMSTILLING 1

Har skolene systemer for å registrere fravær som er egnet til å identifisere bekymringsfullt skolefravær?

Revisjonskriteriene til denne problemstillingen er at skolene skal ha et system for føring av fravær og at systemet bør være egnet til å identifisere bekymringsfullt fravær.

På bakgrunn av våre undersøkelser konkluderer revisjonen med at skolene har et system for å føre fravær og at systemet til en viss grad er egnet til å identifisere bekymringsfullt fravær.

Dette er basert på følgende vurderinger:

Skolene i Østre Toten har fra januar 2024 brukt det digitale systemet Visma Flyt skole for å føre fravær. Før dette brukte de en kombinasjon av Transponder og Visma Flyt Skole. I Visma blir fravær løpende ført opp og fulgt opp. Vi vurderer at systemet til en viss grad er egnet til å identifisere bekymringsfullt fravær hos enkeltelever, fordi det inneholder opplysninger som gjør det mulig å avdekke omfang og eventuelt mønster på fraværet. Intervjuene bekreftet at ansatte bruker Visma aktivt som et av flere komponenter når de følger opp elever med høyt fravær.

Gjennom våre observasjoner har vi imidlertid sett noen sårbarheter ved systemet som kan påvirke arbeidet med elever med bekymringsfullt fravær:

- Skolene har få nedfelte retningslinjer for hvordan føring av fravær skal gjøres. I vår gjennomgang så vi at det var ulik praksis for føring av fraværsårsaker og at det i enkelte tilfeller var feilregistreringer. Rutiner for hvordan fravær skal føres kan bidra til å motvirke dette.
- Skolene har ingen praksis for systematisk gjennomgang av elevers fravær utenom at de varsles automatisk i Visma når en elev har hatt 12 dager fravær i løpet av et skoleår. Revisjonen mener det bør utforskes om systematiske gjennomganger av elevers fravær kan bidra til tidligere identifisering av fravær det kan være knyttet bekymring.
- Tidligere var det kontaktlærer som førte inn elevfravær for sine elever i fraværssystemet. At overgangen til Visma har gitt foresatte og faglærere tilgang til å selv registrere fravær, er positivt fordi mindre avhenger av den enkelte kontaktlærer for å sikre at fraværet føres opp. Samtidig viser intervjuer at dette fører til at det i større grad blir opp til den enkelte kontaktlærer hvor aktivt de forholder seg til elevers fravær. Det kan derfor være noe tilfeldig hvorvidt skolen fanger opp fravær som bekymringsfullt før 12 dagers-varselet går ut.
- Vi observerer at registreringssystemet i liten grad tilrettelegger for at skolen får informasjon om hva fraværet dreier seg om. Det blir dermed opp til den enkelte lærer gjennom dialog med hjemmet om skolen får avklart årsaken til fraværet ytterligere.

6.2 VURDERINGER OG KONKLUSJONER - PROBLEMSTILLING 2

Har skolene systemer for å kartlegge og følge opp elever med bekymringsfullt skolefravær?

Revisjonskriteriene til denne problemstillingen er at skolene bør ha en felles forståelse internt for hva som er et bekymringsfullt fravær og at de har systemer for hvordan de skal kartlegge og følge opp fraværet slik at elevenes rettigheter ivaretas.

På bakgrunn av revisjonens undersøkelser, konkluderer vi med at skolene i Østre Toten har mye god praksis for å fange opp, kartlegge og følge opp elever med bekymringsfullt fravær. Det er imidlertid i liten grad rutiner og systemer som bidrar til at skolene har en felles forståelse og praksis i dette arbeidet. Revisjonens undersøkelser viser at oppfølgingen eleven får vil avhenge av den enkelte lærers holdning og erfaring med problematikken.

Dette er basert på følgende vurderinger:

Kommunen har en felles rutine for elevfravær og flere skoler har i tillegg utarbeidet egne interne rutiner. Rutinene gir til en viss grad informasjon om når fravær skal anses som bekymringsfullt og bør utløse handling. Enkelte interne rutiner var noe mer omfattende enn andre. Vi mener likevel at rutinene ikke gir tilstrekkelig veiledning for de som skal følge opp elever med bekymringsfullt skolefravær. De gir lite informasjon om kompleksiteten i når fravær kan være bekymringsfullt, hva skolen bør være oppmerksomme på når det gjelder kjennetegn hos elever som kan utvikle bekymringsfullt fravær, og hva som kan føre til mer fravær. Den gir også lite praktisk informasjon om hvordan skolene kan håndtere disse sakene, både når det gjelder kartlegging av årsaker og oppfølging med tiltak. Videre gir rutinene liten informasjon om hvordan oppfølgingen av elevene skal dokumenteres.

Revisjonens oppfatning fra intervjuer tyder på at skolene og tjenestene har mye erfaring og kunnskap om tematikken, og at det er flere etablerte møtepunkter og team som egner seg godt i arbeidet med disse sakene. Vårt inntrykk er samtidig at håndteringen av sakene i for liten grad er preget av systematikk, og at det dermed blir personavhengig hvordan sakene håndteres. Informantene våre uttrykte frustrasjon over at det i mange saker er vanskelig å finne årsakene, «treffe» med tiltakene, og at sakene kan «stå i stampe» og bli verre over tid. Flere etterlyste tydeligere rutiner og veiledere på området.

Gjennomgangen vår viser også at alle aktørene som er involvert i disse sakene har en særlig bekymring for elevene som har særlig komplekse saker og i liten grad kommer til skolen. Overfor denne gruppa var det tydelig at skolen kjente på et begrenset mulighetsrom for å bistå med tiltak, ettersom alle de aktuelle tiltakene deres forutsetter at eleven er tilstede på skolen. Revisjonens inntrykk er at til tross for at disse elevene er de som har mest alvorlig grad av skolefravær, kan tiltakene fra skolens side være færre og mindre omfattende.

Revisjonen er positive til at kommunen har satt tematikken på dagsorden gjennom å etablere en arbeidsgruppe som blant annet skal utarbeide felles rutiner. Flere kommuner har kommet langt i dette arbeidet gjennom blant annet å utvikle praktiske handlingsveiledere og skreddersyde tiltak for elever med særlig komplekse

skolefraværssaker. Det er dermed mulig for kommunen å dra nytte av andres erfaringer og arbeid når den skal utarbeide egne rutiner og veiledere.

Til slutt vil vi nevne to observasjoner vi mener kommunen bør se nærmere på:

- Intervjuer med ansatte og gjennomgangen av elevmapper viser at skolene ikke dokumenterer alt arbeidet de utfører i fraværssaker. Dette gjelder særlig kontakten de har med hjemmet og med eleven. Når arbeidet i liten grad dokumenteres kan det også være vanskelig for kommunen å vise om de har ivarettatt elevens rettigheter, for eksempel når det kommer til medvirkning. Vi anbefaler at kommunen sørger for at skolene har en tilstrekkelig god praksis for å dokumentere hvordan de følger opp elevene.
- Vårt inntrykk er at elever som har langvarig fravær fra skolen ofte får individuelt tilpassede timeplaner / opptrappingsplaner som tar utgangspunkt i at eleven har færre undervisningstimer enn normalt, uten at det gis alternativ opplæring som for eksempel hjemmeundervisning. Undersøkelsene våre viser at det ikke alltid vurderes om disse elevene bør få helt eller delvis fritak fra opplæringsplikten. Vi stiller spørsmål ved om dette kan være i strid med opplæringsloven § 2-1 fjerde ledd, og anbefaler kommunen å undersøke om denne praksisen er i tråd med regelverket.

6.3 OPPSUMMERING - PROBLEMSTILLING 3

Hvordan opplever foresatte til elever med bekymringsfullt skolefravær skolenes oppfølging?

Fordi dette er en kartlegging, gis det en oppsummering, men ingen vurdering.

De foresatte uttrykte at skolene i Østre Toten tok fravær utfordringene på alvor og strakte seg langt for at elevene skulle møte opp. De hadde likevel litt ulike opplevelser. Tiltak som fungerte godt for noen, var tiltak andre etterlyste. Utfordringene varierer mye mellom elevene, og behovet for individuell tilpasning er stort.

Flere viste til at skolene i situasjonen var opptatt av at eleven skulle møte opp og oppleve sosial mestring. Det faglige kom i andre rekke. Skolene tilrettela timeplanen for den enkelte og reduserte faglige krav. En foresatt stilte spørsmål ved om det tjener eleven på lengre sikt. Enkelte savnet tilbakemeldinger på skolearbeid som ble gjort hjemme. Andre etterlyste alternative undervisningsmetoder, fleksibilitet i gjennomføringen av fag og ulike mestringsarenaer.

Flere gav tilbakemeldinger på at enkeltpersoner har vært viktige for barnet i den situasjonen de er i. Disse har vært trygge voksne som barnet har fått tillit til. Samtidig gir det en sårbar situasjon når denne personen blir sykemeldt eller slutter på skolen. God kommunikasjon og informasjonsdeling mellom skolens ansatte ble fremhevet som viktig. Flere foresatte trakk også frem samordning av tiltak mellom ulike instanser som viktig for å håndtere skolefravær.

6.4 ANBEFALINGER

Etter vår forståelse foreligger det konkrete planer for videreutvikling av kommunens systemer for oppfølging av elever med bekymringsfullt fravær. At kommunen har etablert en arbeidsgruppe til å gjennomføre dette arbeidet, er positivt. I lys av forbedringsbehovene vi har sett på disse områdene, anbefaler vi at følgende inngår i dette arbeidet:

- Kommunen bør bruke tilgjengelig fraværstatistikk til å danne seg et helhetsbilde over situasjonen i kommunen, variasjoner mellom skoler og trinn, og utvikling over tid.
- Kommunen bør vurdere om det er behov for å utarbeide rutiner for føring av fravær slik at alle skoler og ansatte har lik praksis for føring av fravær og fraværårsaker.
- Kommunen bør utarbeide en veileder for håndteringen av elever med høyt skolefravær. Denne bør ha som mål å bistå og trygge lærere og ledere i skolene, og deres samarbeidspartnere, i deres arbeid.
- Kommunen bør vurdere om dokumentasjon av hvordan skolen dokumenterer elevoppfølging i fraværssaker er god nok, samt innføre retningslinjer for hvordan arbeidet skal dokumenteres.
- Kommunen bør undersøke om kommunens praksis er i tråd med regelverket når det gjelder vurdering av fritak fra opplæringsplikten overfor elever med langvarig fravær fra opplæringen i skolen.

7 REFERANSER

- Fafo, 2023, «Kunnskapsstatus om bekymringsfullt skolefravær»
- Helsedirektoratet, «Nasjonal faglig retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjenesten»
- Kirkens Bymisjon, 2023, «Rapport: Snakk om skolefravær»
- Kunnskapsdepartementet, 2022«Tillegg nr. 19 til tildelingsbrev til Udir for 2022 med oppdrag 2022-027 om fravær i grunnskolen og videregående skole»
- Nittedal kommune, «Veileder for forebygging og oppfølging av alvorlig skolefravær»
- Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), 2023, «Fravær som vekker bekymring – skoleeieres og skolelederes inntrykk og forståelse av fraværssituasjonen i Skole-Norge»
- Oslo Kommune, «Bekymringsfullt skolefravær – en praktisk nærværsveileder», 2022
- Regjeringen, «Prop.57 L (2022-2023) «Lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (opplæringslova)»
- Regjeringen.no, «Barnekonvensjonen», <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/fns-barnekonvensjon/id2519764/>
- Statped, «Skolefravær og ADHD, Tourettes syndrom og autisme», <https://www.statped.no/temaer/skolefravar-og-nevrouviklingsforstyrrelser/>
- Utdanningsdirektoratet, «Barn som ikke møter på skolen – for skoler og skoleeiere»
- Utdanningsdirektoratet, «Forebygge og følge opp bekymringsfullt fravær fra skolen», <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/forebygge-og-folge-opp-bekymringsfullt-fravar-fra-skolen/>
- Utdanningsdirektoratet, «Føring av vitnemål og kompetansebevis for videregående opplæring i Kunnskapsløftet – 2023»
- Utdanningsdirektoratet, «Læreplanverket - overordnede del. Verdier og prinsipper for grunnopplæringen»
- Utdanningsdirektoratet, «Retten til grunnskoleopplæring for elever som er langvarig syke»
- Utdanningsdirektoratet, «Svar på oppdrag 2022-027 om fravær i grunnskole og videregående skole», <https://www.udir.no/om-udir/udirs-svar-pa-oppdrag-fra-kunnskapsdepartementet/fravar/svar-pa-oppdrag-2022-027/oversendelsesbrev/>
- Utdanningsdirektoratet, «Veileder: Tilrettelegging for barn og elever med stort læringspotensial – 3.6 Fritak fra opplæringsplikten»
- Utdanningsdirektoratet, 2022, «Forebygge og følge opp bekymringsfullt fravær fra skolen»
- Utdanningsdirektoratet, 2023, «Utdanningsdirektoratet foreslår nye tiltak mot skolefravær», <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/forebygge-og-folge-opp-bekymringsfullt-fravar-fra-skolen/utdanningsdirektoratet-foreslar-nye-tiltak-mot-skolefravar/>
- Utdanningsdirektoratet, 2023, «Anbefalinger til veien videre»
- Utdanningsdirektoratet, 2023, «Veileder: Barn som ikke møter på skolen – for skoler og skoleeiere»
- Utdanningsdirektoratets rundskriv (Udir-6-2014), «Rett til opplæring i barnevern- og helseinstitusjon, og i hjemmet ved langvarig sykdom»
- Østre Toten kommune, «Delegeringsreglement», <https://www.ototen.no/politikk-og-organisasjon/organisasjon/reglement/>

VEDLEGG 1 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

Vi har mottatt følgende uttalelse til rapporten fra Østre Toten kommune datert 9. august 2024:

Kommunens uttalelse til rapporten fra Innlandet revisjon IKS om oppfølging av bekymringsfullt skolefravær.

Del 1.

Klargjøringer med hensyn til faktagrunnlag.

En presisering vedrørende medarbeiderne på skolekontoret, som omtales på s 5 i utkast til rapport. Det rette skal være at vi er 4 medarbeidere. Skolesjef, to rådgivere og en spesialkonsulent.

Del 2.

1. Har info om prosjektets formål og gjennomføring vært god nok?

Opprinnelig var tematikken ungdom og psykisk helse. Kontrollutvalget var også opptatt av frafall fra videregående skole. I forbindelse med valg av prosjektets formål orienterte kommunalsjefen om kommunens pågående prosjekter, derav ble kommunens nedsatte prosjektgruppe vedr bekymringsfullt fravær nevnt. Prosjektet utviklet seg derav i en noe annen retning enn det som var tiltenkt først. Kommunen ser det som en fordel at prosjektets formål ble rettet mot bekymringsfullt fravær, som er en aktuell problematikk i skolen i dag, og ser det som nyttig å kunne utvikle kommunens arbeid med teamet.

Prosjektets gjennomføring fungerte best i begynnelsen, med god fremdrift som fulgte gitt informasjon. I forbindelse med slutføring av rapporten savnet kommunen informasjon fra Innlandet revisjon. Kommunen ble forespeilet å få tilsendt utkast til rapport ved påsketider, men hadde fortsatt ikke mottatt hverken informasjon om forsinkelse i arbeidet eller utkast til rapport medio juni.

2. Kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller beskrivelse av fakta?

I hovedsak kvalitativ metode med innsyn i enkeltsaker og intervjuer av ledere. Kvantitativ med spørreundersøkelse i foresatt gruppe. I etterkant kan en undre seg over om spørreundersøkelsen til foresatte ga svar av verdi. I utkastet kan det tyde på at svarene fra foreldrene som ble intervjuet var av større verdi enn de 15-20 besvarelsene en fikk fra spørreundersøkelsen.

3. Kommentarer til revisjonskriteriene?

Både de overordnede kriteriene, som Opplæringsloven, opplæringsforskriften og Utdanningsdirektoratets uttalelser, samt revisjonskriteriene knyttet til de ulike problemstillingene oppleves som relevante for revisjonen.

Kriterier for problemstilling 1:

Skolen skal ha registreringssystem for fravær.

Registreringssystemet bør være egnet til å identifisere bekymringsfullt fravær.

Kriterier for problemstilling 2:

Ansatte bør ha felles forståelse for hva som er bekymringsfullt fravær.

Skolen bør ha et system for en bred kartlegging av årsakene til fraværet for elever som viser tegn på bekymringsfullt fravær.

Skolen bør ha et system for systematisk oppfølging av bekymringsfullt fravær som er tilpasset årsakene til fraværet-

Problemstilling 3 vurderes ikke opp mot kriterier.

4. I hvilken grad oppfattes rapporten som nyttig?

Det oppleves nyttig med et utenforblikk på praksis. Det erfares fra kommunen som en god tilnærming at kontrollutvalg og Innlandet revisjon bidrar til prosjekter som er relevant for organisasjonen. Rapporten bekrefter mye av det vi gjør og gir oss nyttige innspill til forbedringer. Vi visste fra før at vi har en jobb og gjøre i fht å lage en rutine for bekymringsfullt fravær, slik at det kom ikke overraskende at dette også påpekes i rapporten. Rapporten viser at den etablerte fravær rutinen vi har fra før er kjent og benyttes, men at den trenger å oppgraderes fordi bekymringsfullt fravær er en økende og større utfordring enn tidligere. Den gamle rutinen begynner å bli moden for en fornyelse, i tråd med ny kjennskap til disse sakene.

5. Kommentarer til rapportens oppbygning og språk?

Vedleggene inneholder noen gjentakelser fra rapporten. Omfangsrik rapport, men med hensiktsmessig oppbygging.

6. KD samlede vurdering av revisjonsrapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger?

Rapporten belyser godt hvilken bredde og kompleksitet det er i arbeidet med bekymringsfullt skolefravær. Vi kan kjenne oss igjen i rapporten og den oppleves som et verktøy vi kan bruke i videreutviklingen av arbeidet vårt. Ved at dette tilsynet omhandler et tema som er aktuelt for oss og hvor vi er i gang med et arbeid med forbedring av vår praksis. Det oppleves som positivt.

Rapporten peker også på at vi er avhengige av et godt tverrfaglig samarbeid i de mest komplekse sakene. Det pekes på noen utfordringer i fht hvem som skal ha ansvar for hva og nødvendigheten av god og riktig dokumentasjon i sakene.

VEDLEGG 2 REVISJONSKRITERIER

I en forvaltningsrevisjon skal revisjonen utlede revisjonskriterier. Kriteriene utgjør en objektiv målestokk for revisors vurderinger av den reviderte virksomheten. Revisjonskriterier kan utledes fra lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak og faglige standarder mv. som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisjonens vurderinger.

Denne forvaltningsrevisjonen skal undersøke kommunens arbeid med å følge opp grunnskoleelever med bekymringsfullt skolefravær. Sentrale kilder i dette prosjektet er derfor opplæringsloven med tilhørende forskrifter, og bestemmelser om barns rettigheter i grunnloven og barnekonvensjonen. Kommunelovens internkontrollbestemmelse i § 25-1 er også relevant, da den presiserer at kommunen som skoleeier skal sikre at lover og forskrifter følges gjennom blant annet prosedyrer og rutiner. Vi bruker uttalelser og anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet for å tolke lovkravene.

Kapittelet vil først gjennomgå noen grunnprinsipper som bør ligge til grunn for skolenes oppfølging av elever, herunder de som har bekymringsfullt skolefravær. Deretter redegjøres det for de mest sentrale bestemmelsene som legger føringer for skolenes arbeid med disse elevene. Til slutt presenteres de konkrete kriteriene revisjonen vil vurdere kommunens praksis opp mot.

Overordnede bestemmelser og hensyn

FNs barnekonvensjon er en internasjonal avtale som gir barn og unge under 18 år et særskilt menneskerettighetsvern. Konvensjonen gjelder som norsk lov, og den har en spesiell status ved at den går foran andre norske lover dersom de står mot hverandre.²⁶ Mange av barns rettigheter i både Grunnloven og opplæringsloven gjenspeiler i stor grad barnekonvensjonen.

Prinsippet om barns beste

Barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104 sier at alle handlinger og avgjørelser som berører barnet, skal ha barnets beste som grunnleggende hensyn. Det vil si at hensynet til barnets beste skal ligge til grunn når skolen planlegger og legger til rette tiltak for enkeltelever.

Barns rett til utdanning og utvikling

Alle barn har rett til utdanning. Utdanningen skal være tilpasset den enkelte elev og bidra til faglig og sosial utvikling. Ifølge barnekonvensjonen artikkel 28 har barn rett til utdanning og grunnutdanningen skal være obligatorisk og gratis tilgjengelig for alle. Barnekonvensjonen forplikter dermed Norge til å gi grunnskoleopplæring til alle barn som oppholder seg i Norge. Konvensjonens artikkel 29 sier i tillegg at utdanningen skal ta sikte på å fremme utvikling av barnets personlighet, og psykiske, teoretiske og praktiske ferdigheter så langt det er mulig. Retten til utdanning er også grunnlovsfestet i lovens § 109 første ledd. Her står det at «*enhver har rett til utdanning. Barn har rett til å motta grunnleggende opplæring. Opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene*».

²⁶ Regjeringen.no, «Barnekonvensjonen», <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/fns-barnekonvensjon/id2519764/>

Barns rett og plikt til grunnskoleopplæring er i tillegg presisert i opplæringsloven § 2-1. I lovens § 13-1 står det at kommunen har plikt til å sørge for å tilby grunnskoleopplæring til alle som er bosatt i kommunen. Det følger av forskrift til opplæringsloven §1-1 at grunnskoleopplæringen skal være i samsvar med lærerplanen. Videre er det presisert i opplæringsloven § 13-10 at kommunen «*har ansvar for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, også å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.*». Denne plikten innebærer at barn enten må gå på offentlig skole eller få tilsvarende opplæring på annen måte og at kommunen har et oppfølgingsansvar dersom en elev ikke møter på skolen.²⁷

System for registrering av fravær

For å følge opp at barn og unge får oppfylt sin rett til grunnskoleopplæring, er det viktig at skolene har oversikt over elevers fravær. Ettersom skolefravær ofte kan være et tegn på at eleven ikke har det trygt og godt på skolen, er fraværsoversikt også viktig for å kunne fange opp elever som sliter på et tidlig tidspunkt. Det er presisert i forskrift til opplæringsloven § 3-36 og § 3-38 at skolene skal ha et system for føring av fravær.

Helsedirektoratet har beskrevet at bekymringsfullt fravær for eksempel kan være hyppig fravær, økende fravær, fravær knyttet til en bestemt ukedag eller høyt fravær i enkelte fag.²⁸ For at registreringssystemet skal være egnet i arbeidet med bekymringsfullt skolefravær, er det derfor viktig at systemet både avdekker omfanget og eventuell systematikk i fraværet.

Kartlegging av årsaker til fravær

Hva som er skolens plikter for å følge opp elever med bekymringsfullt skolefravær avhenger av hva fraværet skyldes. Dersom fraværet er knyttet til forhold ved skolemiljøet har skolen plikt til å sørge for å iverksette tiltak som sikrer at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Opplæringsloven kapittel 9A og § 9A-2 omhandler elevenes skolemiljø. Her står det at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Denne retten innebærer at det fysiske og psykososiale miljøet skal ha positiv virkning for elevene.²⁹ Skolene har også en aktivitets- og dokumentasjonsplikt etter opplæringsloven 9A – 4 som innebærer at de skal følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

Dersom fraværet er knyttet til at eleven av ulike grunner har manglende utbytte av undervisningen, må skolen vurdere om de gjør tilstrekkelig for å tilpasse undervisningen elevens behov og de må vurdere om eleven kan ha rett til spesialundervisning. Opplæringsloven § 1-3 presiserer at kommunen skal sørge for at alle elever får opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger. Elever som ikke har, eller ikke kan få, tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1. Elever som får spesialundervisning, skal ha det samme totale undervisningstimetallet som andre elever.

²⁷ Utdanningsdirektoratet, «Barn som ikke møter på skolen – for skoler og skoleeiere»

²⁸ Helsedirektoratet, «Nasjonal faglig retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjenesten»

²⁹ Utdanningsdirektoratet, 2022, «Forebygge og følge opp bekymringsfullt fravær fra skolen». Dette underbygges også i læreplanverkets overordnede del er det flere viktige prinsipper som er særlig aktuelle for elever med bekymringsfullt skolefravær. I punkt 3.1 fremgår det for eksempel at skolen «skal utvikle inkluderende og gode fellesskap som fremmer helse, trivsel og læring for alle.» I punkt 3.2 står det at skolen «skal legge til rette for læring for alle elever, stimulere den enkeltes motivasjon og lærelyst, og ivareta deres tro på egen mestring.»

At skolen forstår hva som er årsaken til fraværet er avgjørende for at de skal klare å sette inn treffende tiltak for oppfølging av den enkelte elev. Utdanningsdirektoratet presiserer derfor at det er viktig at skolene har gode systemer for kartlegging av årsakene til fraværet i hvert enkelt tilfelle.³⁰

Oppfølging av elever med bekymringsfullt fravær

Utdanningsdirektoratet vektlegger også at det er viktig at skolene har gode systemer for den påfølgende oppfølgingen av elever med bekymringsfullt skolefravær.³¹ Oppfølgingen må være tilpasset hva som er situasjonen i det enkelte tilfellet og det er flere hensyn skolene må ivareta:

Barnets rett til deltakelse og innflytelse

Barn har rett til å uttale seg og bli hørt i saker som berører dem, og barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med modenhet og alder. Dette er nedfelt i barnekonvensjonen artikkel 12 og Grunnloven § 104. Elevenes rett til medvirkning fremgår også flere steder i opplæringsloven, blant annet i formålsbestemmelsen, i forbindelse med vurderingen av rett til spesialundervisning etter § 5-4, og i skolemiljø saker etter lovens § 9A-4. Elevene har altså både rett til å *være involvert i og ha innflytelse på* hvordan skolehverdagen utformes.

Samarbeid med hjemmet

Opplæringsloven § 1-1 slår fast at formålet med opplæringen skal oppfylles «*i samarbeid og forståing med heimen*». Kommunen og skolen skal sørge for samarbeidet i hjemmet, jf. opplæringsloven § 13-3d. I forskriftens § 20-1 står det at formålet med foreldresamarbeid er at det skal bidra til elevens faglige og sosiale utvikling. Det står at «*eit godt foreldresamarbeid er ein viktig ressurs for skolen for å styrkje utviklinga av gode læringsmiljø og skape læringsresultat som mellom anna fører til at fleire fullførar videregående opplæring*». Videre fremgår det i forskriften § 20-2 og 20-3 at skolen skal holde kontakt med foreldrene til elever i grunnskolen gjennom opplæringsåret, og at foreldre skal varsles om elevens fravær.

I forslag til ny opplæringslov (prop. 57L (2023-2023)) legger departementet til grunn at et godt samarbeid forutsetter at foreldrene deltar aktivt og at skolen er den profesjonelle parten. Videre står det at skolen har «*eit ansvar for å gi tilpassa informasjon om kva samarbeidet inneber, og kva dei forventar av foreldra, slik at foreldra forstår korleis dei kan samarbeide og bidra til det beste for barnet sitt.*»

Samarbeid mellom skolen og andre tjenester

Opplæringsloven § 15-8 sier at skolen skal samarbeide med relevante kommunale tjenester dersom det er nødvendig for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Dersom eleven har individuell opplæringsplan³², skal skolen delta i samarbeidet om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i denne planen.

³⁰ Utdanningsdirektoratet, 2022, «Forebygge og følge opp bekymringsfullt fravær fra skolen»

³¹ Utdanningsdirektoratet, 2022, «Forebygge og følge opp bekymringsfullt fravær fra skolen»

³² Utdanningsdirektoratet, «Føring av vitnemål og kompetansebevis for videregående opplæring i Kunnskapsløftet – 2023»

Oppfølging av elever med fravær fra opplæringen

Utdanningsdirektoratet har kommentert at elever som har langvarig fravær fra skolen på grunn av sykdom, kan ha rett til å få opplæring et annet sted enn på skolen, for eksempel i elevens hjem.³³ Temaet er omtalt i rundskriv Udir-6-2014, der det blant annet står:

Når eleven har langvarig fravær på grunn av sykdom, kan kommunen ha plikt til å gi opplæring et annet sted enn på skolen, for eksempel i elevens hjem. Opplæringsloven har ingen egen bestemmelse om opplæring i hjemmet ved sykdom, men det følger av forarbeidene til loven at kommunen kan være forpliktet til å gi opplæring andre steder enn i skole. Se NOU 1995:18 side 97 og Ot.prp. nr. 46 (1997-98) i merknadene til § 2-2.

Kommunen[s] [...] plikt til å gi eleven opplæring et annet sted enn på skolen, for eksempel i hjemmet på grunn av langvarig sykdom, følger av barn og unges rett og plikt til grunnskoleopplæring [...]. Hva som anses som langvarig sykdom må avgjøres etter en konkret og skjønnsmessig vurdering. Momenter i denne vurderingen er elevens tilstand og forventet fravær. Det avgjørende er om elevens sykdom medfører et fravær som gjør at eleven ikke får oppfylt sin rett til opplæring eller får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Retten til opplæring i hjemmet for langvarig syke elever må vurderes ut fra reglene om spesialundervisning i opplæringsloven kapittel 5. I Udir-6-2014 er dette utdypet:

Elever som har rett til spesialundervisning, inkludert langvarig syke elever som får opplæring i hjemmet, har rett til det samme antall timer som elever som mottar ordinær opplæring, jf. opplæringsloven § 5-1 siste punktum. Omfanget av opplæringen i hjemmet må likevel avgjøres etter en konkret vurdering. Hvor mange timer undervisning som skal gis, vil avhengig av hvor mye opplæring den syke eleven er i stand til å motta.

Forarbeidene til ny opplæringslov omtaler også hvordan oppfølgingsplikten i dagens regelverk bør forstås:³⁴

Etter dagens reglar skal kommunen og fylkeskommunen følge opp elevar som har fravær frå opplæringa, sjølv om dette ikkje kjem tydeleg fram av opplæringslova.

Oppfølgingsplikta til kommunen blir mellom anna utleidd av plikta kommunen har til å oppfylle retten til grunnskoleopplæring. [...]

Internkontroll

Denne undersøkelsen har ikke fokus på kommunens internkontrollsystem, men kommunens plikt til å ha internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges, er likevel viktig. Opplæringsloven § 13-1 presiserer at kommunen skal ha sørge for at alle barn bosatt i sin kommune får oppfylt retten sin til grunnskoleopplæring. Kommunens internkontrollplikt følger også av kommuneloven § 25-1.

³³ Utdanningsdirektoratet, «Retten til grunnskoleopplæring for elever som er langvarig syke»

³⁴ Regjeringen, «Prop.57 L (2022-2023) «Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)», s 95

Det er kommunedirektør som er ansvarlig for kommunens internkontroll. I Østre Toten er det skolesjef som er delegert ansvaret for å sikre at elever med bekymringsfullt skolefravær blir fulgt opp i henhold til regelverket. På noen områder er dette ansvaret delegert videre til rektor eller leder PPT.³⁵

Konkrete revisjonskriterier

Revisjonen undersøker grunnskolenes oppfølging av elever med bekymringsfullt skolefravær. Redegjørelsen over viser at det er en rekke bestemmelser som legger føringer for skolens arbeid med disse elevene. I sine anbefalinger om hvordan skoler kan følge opp bekymringsfullt skolefravær har Utdanningsdirektoratet vektlagt at skolene bør ha gode systemer for å registrere fravær, kartlegge årsakene til fravær i hvert enkelt tilfelle og å følge opp elever med bekymringsfullt skolefravær. De har understreket at skolens arbeid må involvere alle aktuelle parter, både eleven selv, foresatte og andre relevante tjenester. I tillegg har de poengtert at det er viktig at skolene har en konkret og felles forståelse for når et fravær skal anses bekymringsfullt.³⁶

I denne revisjonen vil de to første problemstillingene bli vurdert opp mot kriterier, mens den siste, som handler om foresattes erfaringer, er en ren kartlegging. På bakgrunn av bestemmelsene som er redegjort for over og Utdanningsdirektoratets anbefalinger har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier til problemstillingene:

Problemstilling 1: Er skolens systemer for å registrere fravær egnet til å identifisere bekymringsfullt skolefravær?

Revisjonskriterier:

- Skolene skal ha registreringssystemer for fravær.
- Registreringssystemet bør være egnet til å identifisere bekymringsfullt fravær.

Problemstilling 2: Har skolene systemer for å kartlegge og følge opp elever med bekymringsfullt skolefravær?

Revisjonskriterier:

- Ansatte ved skolen bør ha en felles forståelse for hva som er et bekymringsfullt fravær.
- Skolen bør ha et system for en bred kartlegging av årsakene til fraværet for elever som viser tegn på bekymringsfullt fravær.
- Skolen bør ha et system for systematisk oppfølging av bekymringsfullt fravær som er tilpasset årsakene til fraværet.

³⁵ Østre Toten kommune, «Delegeringsreglement», <https://www.ototen.no/politikk-og-organisasjon/organisasjon/reglement/>

³⁶ Utdanningsdirektoratet, 2022, «Forebygge og følge opp bekymringsfullt fravær fra skolen»

VEDLEGG 3 METODE

I dette kapittelet beskriver vi hvordan vi har gått frem i undersøkelsene. Vi drøfter også dataenes pålitelighet og gyldighet.

Prosjektarbeidet ble innledet med at revisjonen hadde et oppstartsmøte med ledere i kommunen 6. november 2023. Fra Østre Toten kommune deltok følgende:

- Kommunalsjef sektor for barn, oppvekst og opplæring
- Kommunalsjef sektor for helse, omsorg og velferd
- Konstituert skolesjef
- Leder for helsestasjonen
- Leder PPT

Fra Innlandet Revisjon deltok forvaltningsrevisorene Anette Karenstuen og Kaija Skaare Lier. Prosjektplanen, planlagt metode og revisjonskriterier for den enkelte problemstilling ble gjennomgått under oppstartsmøtet. Administrasjonen ga relevante innspill og opplysninger for det videre prosjektarbeidet. Referat fra oppstartsmøtet ble sendt kommunen for verifisering.

Revisjonen fikk konstituert skolesjef som kontaktperson for prosjektet.

Valg av metoder

Formålet med revisjonen har vært å undersøke hvordan skolene i Østre Toten følger opp grunnskoleelever med bekymringsfullt skolefravær. Vi har benyttet ulike metoder og kilder for å belyse området fra flere perspektiver.

Overordnet informasjon

For å få et bredere bilde av omfanget av bekymringsfullt skolefravær i kommunen og eventuelle variasjoner mellom de ulike skolene har vi brukt følgende metoder:

- **Intervjuer** med ledere ved PPT, helsestasjonen og barneverntjenesten. Disse tjenestene jobber mye med barn og unge med sammensatte utfordringer, og er ofte involverte i elevsakene der bekymringsfullt fravær er aktuelt. Vi har også intervjuet konstituert skolesjef.
- **Spørrebrev** til rektorene ved alle ti grunnskoler i kommunen, herunder åtte barneskoler og to ungdomsskoler. Vi ba om informasjon om:
 - hvordan skolen definerer «bekymringsfullt fravær»
 - antall elever ved skolen som er fulgt opp for bekymringsfullt fravær skoleåret 2022/2023 og høsten 2023.
 - I tillegg ba vi rektorene om å sende oss alt av **nedfelte retningslinjer** deres skole forholder seg til i arbeidet med elever med bekymringsfullt fravær. Vi mottok svar fra alle skolene.

Nærmere undersøkelser ved utvalgte skoler

Tre skoler ble valgt ut for videre undersøkelser på bakgrunn av fraværstallene rektorene hadde rapportert om. Både barne- og ungdomsskoler er representert i dette utvalget. Ved hver av skolene gjorde vi følgende undersøkelser:

- **Intervjuer** med rektor og to ansatte, herunder en kontaktlærer og en sosialfaglig ansatt.
- Gjennomgang av **dokumentasjon** – de tre skolene sendte oss dokumentasjon som beskrev fraværsoppfølgingen av elevene, herunder rutiner hjelpemidler/verktøy som brukes i skolens arbeid slik som kartleggingsskjemaer, samtalemaler, maler for oppfølgingsplaner for elever, etc.
- **Innsyn i enkeltsaker** - fra hver skole ba vi om å se på dokumentasjonen som viser fraværsoppfølgingen til skolen overfor tre elever fra skoleåret 2022/2023 og høsten 2023. Vi gjennomgikk elevmappene fysisk på skolen sammen med en ansatt ved skolen.

I rapporten har vi valgt å anonymisere hvilke skoler vi har gjort nærmere undersøkelser ved. Dette har vi gjort fordi vi mener skolenes navn ikke er nødvendig informasjon for å besvare problemstillingene.

Foresattes perspektiv

For å belyse erfaringene til foresatte med barn som har hatt oppfølging fra skolen for bekymringsfullt skolefravær, gjorde vi følgende undersøkelser:

- Vi sendte ut en **spørreundersøkelse** til samtlige foresatte som har elever ved grunnskolene i kommunen. Rektorene var behjelpelige med å sende ut undersøkelsen gjennom kommunikasjonsplattformen for skole-hjem-samarbeid, Visma. Undersøkelsen besto av følgende seks spørsmål, hvorav alle skulle besvares med fritekst.
 - 1) Hva mener du har fungert bra med skolens oppfølging av ditt barn/ungdom når det gjelder bekymringsfullt skolefravær?
 - 2) Hva kan ha forårsaket skolefraværet?
 - 3) Hva kan ha eskalert skolefravær?
 - 4) Hvilke tiltak og tilpasninger mener du fungerte/fungerer?
 - 5) Hvilke tiltak mangler?
 - 6) Er det andre forhold du tror kunne bidratt til å redusere skolefraværet?

Vi skrev i oversendelsen at undersøkelsen skulle besvares av «foresatte til barn eller ungdom i Østre Toten som har eller har hatt bekymringsfullt skolefravær». Fra innholdet i svarene kan vi imidlertid se at de fleste respondentene som svarte på undersøkelsen ikke hadde erfaring med egne barn som hadde hatt oppfølging for bekymringsfullt fravær. Det var mellom 15 og 20 besvarelser fra foresatte som beskrev erfaringer med fraværsoppfølging fra skolen. Barna var spredt utover de fleste grunnskolene i kommunen.

- Vi gjennomførte **intervjuer** med ni foresatte. Disse kom vi i kontakt med både via leder i PPT og skoleledelsen ved de tre utvalgte skolene. Enkelte av de foresatte vi snakket med hadde erfaring med

fraværsoppfølging ved flere av kommunens skoler. Intervjuene ble avtalt på SMS og gjennomført som videosamtaler. I alle intervjuene innledet vi med å informere om prosjektet og hvordan opplysningene fra den enkelte ville bli anonymisert i rapporten. De foresatte ble deretter stilt de samme spørsmålene som var sendt ut i spørreundersøkelsen nevnt over. På slutten av møtet leste vi opp notatene våre fra samtalen, slik at vi sikret at vi hadde forstått dem riktig.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger om personlig forhold knyttet til elever som har blitt fulgt opp av grunnskolene i Østre Toten på grunn av bekymringsfullt skolefravær. Vi har også behandlet personopplysninger som navn og e-postadresse til ansatte i kommunen.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

I prosjektperioden har vi sett på elevdokumentasjon som har gitt oss tilgang til pasientdata som anses som sensitive personopplysninger/særlige kategorier personopplysninger. Vi har hatt fokus på å fange opp skolens oppfølging av de aktuelle elevene, og har ikke tatt sensitiv informasjon eller andre personopplysninger ut fra dokumentasjonen. Sensitiv informasjon er ikke arkivert i våre arbeidsnotater, digitale arkiver eller sluttrapport.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Kvalitetssikring – relevans og pålitelighet

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening (NKRF). Innlandet Revisjon har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Dataens relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Et viktig tiltak for å sikre relevans og pålitelighet er at undersøkelsen bygger på data som er innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder. Vi har kombinert flere metoder som belyser samme fenomen, og samsvar mellom beskrivelser og fakta fra flere kilder styrker dataens relevans og pålitelighet.

Når det gjelder dataens relevans mener revisjonen at vi har samlet inn tilstrekkelig data til å besvare problemstillingene. Vi har valgt ut informanter som i kraft av sine stillinger forutsettes å ha god oversikt over skolens oppfølging av elever med bekymringsfullt skolefravær. Etter revisjonens oppfatning utgjør dette relevant og tilstrekkelig grunnlag for å belyse og vurdere hvorvidt kommunen oppfyller kriteriene vi har vurdert den opp mot. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som fremkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Når det gjelder utvalget av skoler som ble undersøkt nærmere, tillot ikke prosjektets rammer at vi gjorde undersøkelser ved flere enn tre skoler. Vi valgte ut skoler på bakgrunn av skolens egen rapportering til oss om omfanget av aktuelle elevsaker de hadde fulgt opp for bekymringsfullt skolefravær. Andre variabler, som skolens størrelse eller geografiske beliggenhet, ble ikke tatt hensyn til. Når det gjelder utvalget av elevsaker, var

det skolene selv som fant fram saker til oss basert på vårt ønske om å se på saker de hadde fulgt opp på grunn av høyt fraværsomfang. Verken utvalget av skoler, eller utvalget av informanter og elevsaker ved de enkelte skolene, gir oss nødvendigvis et representativt bilde av hvordan kommunens skoler følger opp disse sakene. Vi kan ikke utelukke at det er andre relevante variabler vi burde ha inkludert, og at dataene vi har sett på dermed kan representere et systematisk skjevt utvalg. Vi kan derfor ikke si noe om opplysningen innhentet er typiske for kommunen. Vi mener likevel at valgene vi har tatt på dette feltet gir oss tydelige indikasjoner på hvordan kommunens praksis er på områdene som ble undersøkt.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivarettatt ved verifisering av intervjureferater, intern kvalitetssikring hos Innlandet Revisjon, ved faktagjennomgang hos de utvalgte skolene og ved innhenting av uttalelse fra kommunedirektøren på utkastet til rapport.

Vi ønsker imidlertid å trekke fram at informasjonen vi har fått fra foresatte kun bygger på informasjon og oppfatninger de ga til oss om deres opplevelse av skolenes oppfølging. Opplysningene er ikke belyst fra skolenes perspektiv og vi har ikke undersøkt om opplysningene stemmer. Referatene fra disse intervjuene ble heller ikke verifisert på normal måte ettersom vi kun har gjennomgått notater fra samtalene muntlig i etterkant. Ettersom framstillingen av foresattes stemme kun er brukt i en kartlegging, og funnene ikke er blitt vurdert opp mot revisjonskriterier, vurderer vi likevel at datamaterialet kan brukes slik vi har fremstilt det i rapporten.

På bakgrunn av det ovennevnte mener revisjonen at datamaterialet som er presentert i denne rapporten oppfylder kravene til gyldighet og pålitelighet. Vi har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. Videre har vi stilt avklarende spørsmål til informantene i etterkant av intervjuene der det har vært uklarheter. Før denne rapporten ble utferdiget i endelig utgave, har våre fremstillinger av informasjonen vi bygger på, vært forelagt rektorene ved de tre skolene. Disse har dermed blitt gitt anledning til å bekrefte, korrigere og/eller supplere datamaterialet vi bygger på. Korrigeringer og suppleringer som rektorene har framsatt er innarbeidet i rapporten. Vi mener dette samlet sett tilsier at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten.