Vestfold og Telemark revisjon

Arbeid mot frafall i videregående opplæring

– yrkesfaglige utdanningsløp

Forvaltningsrevisjon | Vestfold fylkeskommune

24: 3900 401

Innhold

Sammendrag 4

1. Innledning 8

1.1. Kontrollutvalgets bestilling 8
1.2. Bakgrunn 8
1.3. Problemstillinger og revisjonskriterier 9
1.4. Avgrensning 10
1.5. Metode og kvalitetssikring 11
1.6. Fylkesdirektørens uttalelse 12

2. Videregående opplæring i Vestfold 13

2.1. Det yrkesfaglige utdanningsløpet 13
2.2. Administrativ organisering i Vestfold fylkeskommune 14
2.3. Fylkeskommunens system for styring av den videregående opplæringen 15
2.4. De undersøkte skolene 16

3. Om elevene 19

3.1. Inntak til videregående skole 19
3.2. Fravær 20
3.3. Elever uten vurderingsgrunnlag (IV) 20
3.4. Trivsel og motivasjon 21
3.5. Frafall i yrkesfaglige utdanningsløp 22
3.6. Antall lærlinger og andel som har fått lærekontrakt 24
3.7. Kunnskap om å forebygge frafall 25

4. Skolens arbeid med identifisering 27

4.1. Revisjonskriterier 27
4.2. Identifisere elever med risiko for frafall – data 28
4.3. Revisors vurdering 34
4.4. Registrere og følge opp fravær – data 35
4.5. Revisors vurdering 38
4.6. Identifisere og følge opp elever med IV og karakteren 1 – data 38
4.7. Revisors vurdering 41

5. Skolens arbeid med tilrettelegging 43

5.1. Revisjonskriterier 43
5.2. Tiltak for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen – data 44

5.3. Revisors vurdering 51

6. Fylkeskommunens ansvar i læretiden 54

6.1. Revisjonskriterier 54

6.2. Kartlegge og følge opp elever som trenger bistand i overgangen til lære – data 56

6.3. Revisors vurdering 58

6.4. Sikre at lærebedriftene ivaretar lærlingens rett til dialog, underveisvurdering og tilpasset opplæring – data 59

6.5. Revisors vurdering 68

7. Konklusjoner og anbefalinger 69

7.1. Konklusjoner 69

7.2. Anbefalinger 70

Litteratur og kildereferanser 71

Vedlegg 73

Vedlegg 1: Fylkesdirektørens uttalelse 73

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring 75

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på hvilke tiltak Vestfold fylkeskommune har for å øke andelen som fullfører og består et yrkesfaglig utdanningsløp, og om tiltakene gjennomføres i praksis.

Hovedinntrykket er at fylkeskommunen har tiltak for dette arbeidet. Vi ser at mange, men ikke alle tiltak blir gjennomført. Manglende dokumentasjon er et gjennomgående tema i denne rapporten.

Skolens tiltak for å indentifisere elever med risiko for frafall

Fylkeskommunen har rutiner for å identifisere elever med risiko for frafall. Våre undersøkelser viser at rutinen i stor grad etterleves på de undersøkte skolene.[1] Eksempler på tiltak vi har sett gjennomført er:

- Elever som er på ungdomsskolen og som en ser sannsynligvis vil trenge ekstra oppfølging i videregående opplæring, har de senere årene blitt grundigere kartlagt allerede på ungdomsskolen. Kartleggingen deles med aktuell videregående skole.
- De undersøkte skolene gjennomfører kartlegginger og samtaler med elevene både ved skolestart og flere ganger gjennom skoleåret.
- Elever som strever faglig, sosialt, helsemessig eller på annen måte, blir fulgt opp av kontaktlærer, i lærermøter og eventuelt TPO/Tett-på-møter[2] gjennom skoleåret.
- Skolene registrerer og følger opp fravær. Sandefjord vgs har egen handlingsplan for dette arbeidet.
- Skolene registrerer vurderinger og karaktersettinger, og følger særlig opp elever med IV[3] eller karakteren 1.

Eksempler på tiltak som er mangelfullt gjennomført er:

- Kun mellom 30 og 40 prosent av lærere som deltok i vår spørreundersøkelse, mener de fikk tilstrekkelig informasjon om elever som hadde høyt fravær, IV eller karakteren 1 i forrige skoleår.
- Rundt 40 prosent av lærerne er uenige i at skolen deres har felles forståelse for når og hvordan fravær, IV og karakteren 1 skal følges opp.

---

[1] De undersøkte skolene er Sandefjord vgs og Greveskogen vgs. Se vedlegg 2 Metode og kvalitetssikring for en nærmere beskrivelse av hvilke kriterier vi brukte for å velge disse skolene.

[2] TPO-møtene/Tett-på-møtene er en viktig arena for å fange opp og drøfte elever som strever eller som skolen er bekymret for, inkludert elever med risiko for frafall. Disse møtene brukes også til å planlegge tiltak som kan bidra til at eleven fullfører og består. Avdelingsleder og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) deltar alltid. I tillegg er det vanlig at en rådgiver fra skolen deltar.

[3] IV er forkortelse for *ikke vurderingsgrunnlag,* og brukes av lærere dersom eleven ikke har deltatt i nok vurderingssituasjoner.

- Bekymringer for og oppfølging av elever med fravær, IV eller svake faglige prestasjoner synes å dokumenteres ved karaktersettingen til 1. termin i januar og utover i 2. termin, men i liten grad gjennom 1. termin.

Skolens arbeid med tilrettelegging

I rutiner for elevoppfølging står det hvem som er ansvarlig for å kartlegge, følge opp og legge til rette undervisningen for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Tiltakene skal bygge på kartlegginger og drøftinger av elevens faglige, sosiale, helsemessige eller annet strev. Tiltakene skal også tilpasses den enkelte og utformes for å nå et planlagt kompetansemål. Våre funn tyder på at de undersøkte skolene gjennomfører flere tiltak for disse elevene. Tiltakene kan deles i to hovedgrupper:

- Tilrettelegging innenfor rammene av ordinær undervisning og progresjon. Eksempelvis å motivere eleven til større nærvær i undervisningen eller deltakelse i vurderingssituasjoner, oppfordre eleven til å delta på skolens tilbud om ekstra faglig støtte[4], eller tilby eleven oppfølging hos rådgiver, helsesykepleier, miljøterapeut eller mangfoldsrådgiver[5].
- Tilrettelegging hvor selve utdanningsforløpet endres. Det vil i de fleste tilfeller si å gjennomføre færre fag og færre undervisningstimer på skolen.

Vi ser også at elevens rett til medvirkning i forhold som angår eleven synes å være godt dokumentert.

Eksempler på tiltak som er noe mangelfullt dokumentert er:

- Vurderinger av elevens (barnets) beste.
- Evaluering av gjennomførte tiltak.

Fylkeskommunens ansvar i læretiden

Fylkeskommunen har rutiner og tiltak for å kartlegge og følge opp elever som er kvalifiserte til å søke om læreplass, og som trenger ekstra hjelp til å finne læreplass eller ekstra tilrettelegging i læretiden. Tiltakene gjennomføres i all hovedsak.

Generelt har en fylkeskommune det overordnede juridiske og økonomiske ansvaret for opplæringen, mens lærebedriftene har det daglige ansvaret for opplæringen i læretiden. For å sikre at lærebedriftene ivaretar lærlingene rettigheter, trenger fylkeskommunen et system for samarbeid og styring.

---

[4] Eksempelvis har Sandefjord vgs et læringssenter for veiledning i matematikk, naturfag og programfag realfag, et mulighetssenter for elever med faglige utfordringer og elever som står i fare for IV eller karakteren 1, og tilbud om språklig kartlegging og opplæring for minoritetsspråklige elever.

[5] En mangfoldsrådgiver kan gi ungdom råd, samtaler og praktisk hjelp som har spørsmål om etnisitet, religion, seksuell legning m.m., eller som opplever negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller andre former for vold.

Vestfold fylkeskommune har rigget et system for styring som blant annet skal sikre at lærlingenes rett til dialog, underveisvurdering og tilpasset opplæring blir ivaretatt i læretiden. De sentrale elementene i dette systemet er å:

- godkjenne samarbeidsorganer for lærebedrifter[6] og alle lærebedrifter,
- gjennomføre to fastlagte møter kalt kvalitetsdialoger med samarbeidsorganene hvert år, og
- ha ett veiledningsmøte med frittstående lærebedrifter[7] hvert år.

Både gjennom godkjenningene og de fastlagte møtene veileder og kontrollerer fylkeskommunen om sentrale bestemmelser i opplæringsloven blir ivaretatt.

Vi ser at fylkeskommunen i all hovedsak har gjennomført arbeidet med godkjenninger av samarbeidsorganer for lærebedrifter og alle lærebedrifter i tråd med egne rutiner. Videre er det indikasjoner på at de årlige veiledningsmøtene med frittstående lærebedrifter ble gjennomført i 2024, og at arbeidet med å gjennomføre disse møtene i 2025 er i gang. Imidlertid finner vi at fylkeskommunen ikke gjennomførte kvalitetsdialoger med samarbeidsorganer for lærebedrifter i 2023 og 2024[8]. Over 1200 lærebedrifter var medlem av et samarbeidsorgan for lærebedrifter i desember 2024, og om lag 170 var godkjente som frittstående lærebedrifter i februar 2025. Manglende gjennomføring av kvalitetsdialog med dem som representerer de fleste lærebedriftene, gjør det vanskelig å se at fylkeskommunen har hatt et fullgodt system for styring med lærebedriftene i 2023 og 2024.

[6] Bedrifter som er godkjent for å ta imot lærlinger (lærebedrifter) kan bli enige om å opprette et felles samarbeidsorgan eller inngå avtale med et allerede eksisterende samarbeidsorgan. Bedrifter i et samarbeidsorgan kalles gjerne medlemsbedrifter. Samarbeidsorganet kan inngå lærekontrakter og motta tilskudd på vegne av lærebedriften. Et samarbeidsorgan kan også bistå fylkeskommunen og lærebedriftene med andre oppgaver, blant annet å bistå lærebedriftene med gjennomføring av opplæringen, jf. opplæringsforskriften § 6-7.

[7] En lærebedrift er en bedrift, offentlig etat eller institusjon som er godkjent av fylkeskommunen for å ta imot lærlinger/lærekandidater. En frittstående lærebedrift har direkte kontakt og samarbeid med fylkeskommunen om gjennomføring av opplæringen for lærlinger. Kilde: vilbli.no.

[8] Fylkeskommunen begrunner dette både med at delingen av Vestfold og Telemark fylkeskommune og etableringen av ny Vestfold fylkeskommune var ressurskrevende, og med at ny opplæringslov inneholder endringer i ansvar og oppgaver lagt til samarbeidsorganer for lærebedrifter.

Anbefalinger

Vi anbefaler fylkeskommunen å:

- sikre at en større del av arbeidet som gjøres for elever og lærlinger med risiko for frafall, dokumenteres og arkiveres

- sikre at alle deler av system for styring av samarbeidsorganer for lærebedrifter og frittstående lærebedrifter følges

Skien, 13. mars 2025

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune i sak 28/24. Bakgrunnen for bestillingen er fylkestingets vedtatte plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024-2027.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Bakgrunn

Fylkeskommunen har juridisk og økonomisk ansvar for videregående opplæring, og skal oppfylle retten til videregående opplæring for dem som bor i fylket, jf. opplæringsloven § 28-2. Den som har fullført grunnskolen har rett til videregående opplæring. Retten varer fram til en har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, eller ut skoleåret som begynner det året en fyller 24 år, jf. opplæringsloven § 5-1. Denne bestemmelsen trådte i kraft 1. august 2024, og er en utvidelse av retten til videregående opplæring. Tidligere hadde ungdom rett til tre år med videregående opplæring.

Innen videregående opplæring har man to veier å gå. Studieforberedende utdanningsprogrammer er rettet mot teoretiske fag og høyere utdanning, mens yrkesfag gir spesialisert kunnskap for direkte og kort vei ut i yrkeslivet. Det er en tydelig forskjell mellom studieforberedende utdanningsprogrammer og yrkesfaglige utdanningsprogrammer når det gjelder andelen elever som slutter i videregående opplæring. I studieforberedende utdanningsprogrammer har i gjennomsnitt 150 elever (nesten 2 prosent) i Vestfold og Telemark sluttet hvert år de senere årene, mens innenfor yrkesfaglige utdanningsprogrammer har i gjennomsnitt 325 elever (nærmere 6 prosent) gjort det samme. Denne rapporten vil kun omhandle frafall innenfor yrkesfaglige utdanningsprogram.

Yrkesfaglige utdanningsprogrammer omfatter som hovedregel to år med som elev på skole og to år som lærling i bedrift.

Det har lenge vært en målsetting at flere skal fullføre og bestå videregående opplæring. De siste tiårene har det vært to store nasjonale satsninger på området, henholdsvis Ny GIV og Program for bedre gjennomføring. Begge satsningene ble evaluert, men evalueringene har ikke avdekket sikker kunnskap om hva som virker mot frafall.

Kunnskapssenteret for utdanning har publisert en systematisk kunnskapsoversikt om frafall i videregående opplæring.[9] De fant at tre typer tiltak synes å ha effekt på fullføring:

[9] Frafall i videregående opplæring – en systematisk kunnskapsoversikt, Kunnskapssenteret for utdanning, KSU 1/2015

- Følge med på elevenes oppmøte og følge opp fravær.
- Etablere veilederrelasjoner mellom elever i risikosonen og andre elever eller aktører utenfor skolen.
- Gjennomføre forberedende kurs til høyere utdanning.

Det understrekes at gode relasjoner mellom elevene og de som skal hjelpe og tidlig inngripen og innsats, bidrar til at tiltakene virker.

Det er mye som tyder på at det ikke er mulig å finne en løsning på hvordan flere kan fullføre og bestå videregående opplæring. Et fellestrekk ved de tiltakene som synes å virke, er at de ser på frafall som et komplekst problem som må løses med felles innsats.[10]

1.3. Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. **Identifiser skolene elever i yrkesfaglige utdanningsløp med risiko for frafall?**

2. **Tilpasser skolene opplæringen for elever i yrkesfaglige utdanningsløp med risiko for frafall?**

3. **Har fylkeskommunen tiltak som sørger for at lærlinger med risiko for frafall identifiseres og får tilpasset opplæring?**

Disse problemstillingene er noe endret sammenliknet med det som står i den vedtatte prosjektplanen, jf. sak 28/24. Under arbeidet med denne forvaltningsrevisjonen har særlig to forhold blitt klarere og ført til disse endringene.

Det ene er at skolene i stor grad er delegert myndighet til å gjennomføre den delen av undervisningen som skal skje på skolene, mens fylkesadministrasjonen har et mer direkte ansvar for at opplæringen i lærebedriftene er i tråd med regelverket om videregående opplæring. For å tydeliggjøre dette skillet har vi laget egne problemstillinger for opplæringen som foregår på skolene, jf. problemstilling 1 og 2, og for opplæringen som foregår i lærebedrifter, jf. problemstilling 3.

Det andre forholdet er at samarbeid mellom ulike aktører om elever med risiko for frafall, er en integrert del av arbeidet med indentifisering og tilrettelegging for denne elevgruppen. Vi har derfor tatt bort problemstillingen om samarbeid slik den var formulert i prosjektplanen, og omtaler heller

[10] Kilde i dette avsnittet er Stortingsmelding nr. 21 (2020-2021) Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden.

om og hvordan skolene og fylkesadministrasjonen tilrettelegger for samarbeid i faktadelen til hver av problemstillingene nevnt ovenfor.

Revisjonskriteriene[11] i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra opplæringsloven med tilhørende forskrifter og veiledere, dokumenter knyttet til fullføringsreformen og fylkeskommunens styringsdokumenter. Kriteriene er nærmere omtalt under hvert kapittel rapporten.

1.4. Avgrensning

Å redusere frafall i videregående opplæring har i lengre tid vært en sentral målsetning både på nasjonalt og fylkeskommunalt nivå. I Vestfold fylkeskommune er denne målsetningen en integrert del av overordnede og langsiktige styrende dokumenter, operative rutiner og prosedyrer, og konkrete tiltak. I denne forvaltningsrevisjonen gjennomgås et relevant utvalg av disse dokumentene, med særlig vekt på hvilke operative rutiner og tiltak som finnes for arbeidet mot frafall, og om disse gjennomføres i praksis.

Ny opplæringslov trådte i kraft 1. august 2024[12]. Mye videreføres fra forrige opplæringslov, men flere endringer bidrar til at elevenes rettigheter styrkes, blant annet med mål om at flere skal fullføre og bestå videregående opplæring. For eksempel får elevene rett til meropplæring på visse vilkår[13], utvidet rett til å gjøre omvalg underveis i utdanningsløpet, og mulighet til mer fleksible utdanningsløp. Vestfold fylkeskommune arbeider med iverksetting av disse lovendringene fra høsten 2024. Status i dette arbeidet og revisjonens vurdering av dette vil framgå i rapporten der det er aktuelt.

Forvaltningsrevisjonen retter seg mot ungdom innenfor yrkesfagopplæring. Det vil si de er i et utdanningsløp mot fag- eller svennebrev[14] via to år som elever i et yrkesfaglig utdanningsprogram på videregående skole og deretter to år som lærlinger ute i en bedrift. Vi utelater andre yrkesfaglige utdanningsløp som praksisbrevkandidater, lærekandidater og praksiskandidater. Vi utelater også trinn 3 fagopplæring i skole som leder fram til fag- og svenneprøve.[15]

---

[11] Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

[12] I vår utledning av revisjonskriterier, som kommer i begynnelsen av hvert kapittel, vil det framgå hvilke bestemmelser som er nye og hvilke som er en videreføring fra forrige opplæringslov.

[13] Elever som ikke har bestått med standpunktkarakter eller eksamenskarakter i ett eller flere fag, har rett på mer opplæring. Lærlinger som ikke har bestått fag- eller svenneprøve, har rett til mer opplæring. Lærlinger som ikke har bestått nødvendige eksamener før fag- og svenneprøven, har rett til mer opplæring, jf. opplæringsforskriften § 5-2. Retten til mer opplæring både for elever og lærlinger gjelder på bestemte vilkår.

[14] Svennebrev gis til dem som tar utdanning i tradisjonelle håndverksfag, mens fagbrev gis til dem som tar utdanning innen ulike yrker i industrien og i noen håndverksfag. Kilde: Utdanning.no

[15] Dette er opplæringstilbud til elever som er kvalifisert for, men ikke har fått lærlingplass.

Vi undersøker arbeidet med tilpasset opplæring og tilrettelegging av utdanningsløpet, men avgrenser mot tilrettelegginger som forutsetter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring[16] og individuell opplæringsplan.

Enkelte skoler har avdelinger kalt arbeids- og hverdagslivstrening (AHT) for ungdom som i all hovedsak sikter seg inn mot tilrettelagt eller vernet arbeid i offentlig eller privat sektor. AHT-avdelingene utelates fra denne revisjonen.

Både fylkeskommunen, samarbeidsorganene for lærebedrifter[17] (tidligere opplæringskontorene) og frittstående lærebedrifter[18] har ansvar for den delen av fagopplæringen som foregår ute i bedrift. I denne forvaltningsrevisjonen undersøker hvordan *fylkeskommunen* ivaretar sitt ansvar for å tilrettelegge slik at flest mulig får fag- eller svennebrev. Samarbeidsorganene for lærebedrifter er selvstendige rettssubjekter og kan bare inngå i denne revisjonen dersom de selv samtykker.

Vi vil se nærmere på skolenes arbeid inn mot elever med risiko for frafall, og har valgt to skoler for nærmere undersøkelser. Videre ser vi på fylkesadministrasjonens arbeid inn mot lærlinger med risiko for frafall.

Ny Vestfold fylkeskommune ble etablert 1. januar 2024. Vi vil i all hovedsak undersøke fylkeskommunens arbeid med frafall innenfor yrkesfagopplæring i perioden fra 1.januar 2024 frem til medio februar 2025.

Vi retter oppmerksomheten mot elever med høyt fravær, elever med IV (ikke vurderingsgrunnlag) og elever med karakteren 1 i ett eller flere fag. Selv om årsakene til høyt fravær/svake faglige prestasjoner kan være mange og sammensatte, er fravær og svake faglige resultater, ifølge avdelingslederne på de undersøkte skolene, både kjente og typiske kjennetegn ved elever med forhøyet risiko for frafall.

1.5. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Hildegunn Rafdal, med Bente Hegg Ljøsterød som oppdragsansvarlig.

---

[16] Individuelt tilrettelagt opplæring ble kalt spesialundervisning i tidligere opplæringslov.

[17] Bedrifter som er godkjent for å ta imot lærlinger (lærebedrifter) kan bli enige om å opprette et felles samarbeidsorgan eller inngå avtale med et allerede eksisterende samarbeidsorgan. Bedrifter i et samarbeidsorgan kalles gjerne medlemsbedrifter. Samarbeidsorganet kan inngå lærekontrakter og motta tilskudd på vegne av lærebedriften. Et samarbeidsorgan kan også bistå fylkeskommunen og lærebedriftene med andre oppgaver, blant annet å bistå lærebedriftene med gjennomføring av opplæringen, jf. opplæringsforskriften § 6-7.

[18] En lærebedrift er en bedrift, offentlig etat eller institusjon som er godkjent av fylkeskommunen for å ta imot lærlinger/lærekandidater. En frittstående lærebedrift har direkte kontakt og samarbeid med fylkeskommunen om gjennomføring av opplæringen for lærlinger. Kilde: vilbli.no.

Vi legger vekt på å bruke ulike kilder og metoder i innsamlingen av informasjon. I denne forvaltningsrevisjonen har vi blant annet:

- gått gjennom en rekke dokumenter fra fylkeskommunene og de valgte skolene,
- hatt intervjuer med ansatte i fylkeskommunen og de valgte skolene,
- gjennomført en spørreundersøkelse blant lærere på de valgte skolene, og
- gjort flere stikkprøvekontroller.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

1.6. Fylkesdirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med fylkesadministrasjonen og sendt til uttalelse 26. februar 2025, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14.

Uttalelsen fra fylkesdirektøren har ført til en ny fotnote på side 63, men ikke til endringer i vurderinger eller anbefalinger i rapporten. Fylkesdirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

I samråd med fylkesdirektøren, fikk de to videregående skolene som er nærmere undersøkt, anledning til å gi sine innspill i sluttfasen av arbeidet. Innspillene førte til enkelte endringer i fakta, men ikke i vurderinger eller anbefalinger.

2. Videregående opplæring i Vestfold

2.1. Det yrkesfaglige utdanningsløpet

Nedenfor beskrives hovedelementene i det yrkesfaglige utdanningsløpet hvor ungdommene går to år på skole og er lærling i bedrift i to år. Vestfold fylkeskommune tilbyr følgende yrkesfaglige utdanningsprogrammer på trinn 1 (første året på videregående skole).

- Bygg og anleggsteknikk
- Elektro og datateknologi
- Teknologi- og industrifag
- Informasjonsteknologi og medieproduksjon
- Restaurant- og matfag
- Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign
- Helse- og oppvekstfag
- Salg, service og reiseliv
- Naturbruk

På trinn 2 (andre året på videregående skole) velger elevene en mer yrkesspesifikk retning. Eksempelvis kan elever på:

- **Salg, service og reiseliv** velge enten *salg og reiseliv* eller *service, sikkerhet og administrasjon.*
- **Restaurant- og matfag** kan velge enten *baker og konditor*, *kokk- og servitørfag* eller *matproduksjon*.
- **Informasjonsteknologi og medieproduksjon** kan velge enten *informasjonsteknologi* eller *medieproduksjon*.

Undervisningen på trinn 1 og trinn 2 består av fellesfag[19], programfag[20] og yrkesfaglig fordypning (YFF). YFF kan foregå på egen skole, på en annen skole eller i bedrift. Elever på trinn 1 bør ha YFF i bedrift mens elever på trinn 2 skal ha YFF i bedrift, ifølge fylkeskommunens egne rutiner.

Det tredje året velger elevene en ytterligere yrkesspesifikk opplæring, da som lærling i bedrift.[21] Eksempelvis kan trinn 2-elever på:

- **Kokk- og servitørfag** søke seg til lærebedrifter som gir fagbrev innen *ernæringsfaget, ferskvarehandelfaget, kokkfaget* eller *servitørfaget.*
- **Medieproduksjon** søke seg til lærebedrifter som gir fagbrev innen *medieteknikkfaget, innholdsproduksjonsfaget* eller *mediedesignfaget.*

[19] Fellesfagene er engelsk (bare trinn 1), kroppsøving, matematikk og naturfag.
[20] Programfagene er mer yrkesspesifikke og er felles for alle elever i samme programområde.
[21] Elevene kan også velge trinn 3 påbygging til generell studiekompetanse på en videregående skole.

2.2. Administrativ organisering i Vestfold fylkeskommune

Fylkesadministrasjonen ledes av fylkesdirektøren og hennes ledergruppe. De fem direktørene i ledergruppen er ledere for to stabsavdelinger og tre sektorer. Stabsavdelingene har ansvar for interne tjenester som organisasjon og økonomi, mens de tre sektorene har ansvar for henholdsvis Samferdsel, Samfunnsutvikling og *Opplæring og tannhelse.* Både stabsavdelingene og sektorene er delt inn i seksjoner.

Sektor for Opplæring og tannhelse

Sektor for utdanning og tannhelse har ansvar for elevene på ti videregående skoler og lærlinger i en rekke lærebedrifter, Skolen for sosialmedisinske institusjoner (SMI-skolen), Sandefjord folkehøgskole, Kompetansebyggeren og Fagskolen i Vestfold og Telemark.

Sektoren er delt inn seks seksjoner. En har ansvar for tannhelse og resten har ansvar for videregående opplæring. Nedenfor nevnes sentrale ansvarsområder for de sistnevnte seksjonene.

- **Sektorstøtte, inntak og eksamen** har ansvar for dimensjonering av skoletilbudet og inntak til videregående opplæring. Seksjonen gir støtte til skolene innenfor temaer som internkontroll, kvalitet og virksomhetsstyring.

- **Kompetanse og pedagogisk utvikling** bistår skolene med kunnskap, rutiner og lovtolkning.

- **Voksenopplæring og karriereveiledning** har ansvar for voksenopplæring, integrering av innvandrere og flyktninger, Karrieresenteret, Nettskolen og opplæring innenfor kriminalomsorgen

- **Oppfølgingstjenesten/Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjeneste)**
    - Oppfølgingstjenesten skal bistå ungdom mellom 15 og 24 år med rett til videregående opplæring, som ikke er i arbeid eller opplæring.
    - PP-tjenesten skal samarbeide med og støtte skolene i det forebyggende arbeidet, og bistå med kompetanse- og organisasjonsutvikling. PP-tjenesten skal bidra med tilrettelegging av opplæringstilbud til elever, og utarbeide sakkyndige vurderinger.

- **Fag- og yrkesopplæring** forvalter lærlingordningen og håndterer alt arbeidet med opplæring i bedrift. Mer konkret har seksjonen ansvar for formidling av læreplass, oppfølging av lærlinger, godkjenning av lærebedrifter og utstedelse av fag- og svennebrev.

2.3. Fylkeskommunens system for styring av den videregående opplæringen

Det overordnede styringsdokumentet for videregående opplæring er *Helsefremmende opplæring - en strategiplan for videregående opplæring i Vestfold og Telemark 2021-2025.*

Strategiplanen har seks strategiområder; profesjonsutvikling, livsmestring, grunnleggende ferdigheter, matematikk, digital kompetanse og det 4-årige yrkesfagløpet.

Innenfor det 4-årige yrkesfagløpet er målene å rekruttere elever til yrkesfagene, dimensjonere elevplassene i samsvar med behovene i arbeidslivet, og få flere elever til å fullføre med planlagt kompetanse. Målene skal nås i samarbeid med lærebedriftene.

Det står i strategiplanen at den skal ligge til grunn for skolenes egne planer. De to undersøkte skolene, se pkt. 2.4., har utarbeidet følgende overordnede dokumenter for styring av den videregående opplæringen:

- Sandefjord vgs har en virksomhetsplan for 2024/2025 og et årshjul som viser når på året de ulike strategiområdene skal være særlig i fokus.
- Greveskogen vgs har en utviklingsplan fra 2023/2024. Vi får opplyst at det ikke er laget en tilsvarende plan for 2024/2025.

Fylkestingets årsbudsjett og fireårig økonomiplan legger økonomiske rammer og faglig overordnede føringer for gjennomføring av målsetningene i strategiplanen.

Direktør for opplæring og tannhelse gjennomfører to årlige møter, kalt styringsdialog, med hver videregående skole. Skolenes arbeid med strategiplanens strategiområder følges opp i disse møtene. I tillegg gjennomføres det møter mellom direktøren og ev. en eller flere seksjonsledere fra fylkesadministrasjonen og alle rektorene om lag hver måned.

Fylkesadministrasjonen skal være en faglig støttespiller for ledere og ansatte på skolene og for samarbeidsorganer for lærebedrifter og frittstående lærebedrifter i deres utviklingsarbeid, og har blant annet laget en rekke rutiner og prosedyrer for ulike deler av videregående opplæring. Eksempler på slike rutiner er gjennomføring av eksamen, underveis- og standpunktvurdering, voksenopplæring og mer generell kvalitetsutvikling.

En av rutinene er *Rutiner for elevoppfølging*. Dette er en samling med rutiner på mer enn 90 sider. Samlingen inneholder eksempelvis et årshjul for identifisering, kartlegging og oppfølging av elever, og kapitler om retten til et trygt og godt skolemiljø, til medvirkning, og til tilpasset opplæring og individuelt tilrettelagt opplæring[22].

[22] Individuelt tilrettelagt opplæring ble omtalt som spesialundervisning i tidligere opplæringslov.

Det er laget en egen prosedyre for yrkesfaglige utdanningsprogrammer kalt *Prosedyre – det 4-årige yrkesfagløpet.* Prosedyren retter særlig oppmerksomheten mot elevenes praksis i bedrift i løpet av skoleårene, overgangen fra elev til lærling og årene som lærling.[23]

Fylkeskommunen har en egne rutiner for godkjenning av samarbeidsorganer for lærebedrifter, for godkjenning av frittstående lærebedrifter, for gjennomføring av styringsdialog med samarbeidsorganene for lærebedriftene, og for kontakt og samarbeid med lærlinger i frittstående lærebedrifter. Disse gjennomgås nærmere i pkt. 6.4.

2.4. De undersøkte skolene

Innenfor denne forvaltningsrevisjonens ressursrammer er det ikke anledning til å undersøke alle de videregående skolene i Vestfold fylkeskommune. Basert på flere utvalgskriterier, har vi gjort nærmere undersøkelser på Greveskogen vgs og Sandefjord vgs. Disse utvalgskriteriene er nærmere omtalt i vedlegg 2 Metode og kvalitetssikring.

Greveskogen videregående skole
Greveskogen vgs ligger i Tønsberg kommune og har om lag 900 elever fordelt på syv ulike utdanningsprogrammer.

- **Studieforberedende:** Musikk, dans og drama, og Studiespesialisering
- **Yrkesfaglig:** Informasjonsteknologi og medieproduksjon, Restaurant- og matfag og Salg-service og reiseliv
- **Andre opplæringstilbud:** Arbeids- og hverdagslivstrening (AHT)[24], Kombiløpet[25], Nettundervisning[26] og Voksenopplæring.

I rektors ledergruppe inngår 8 avdelingsledere. En har ansvar for administrasjonen og de øvrige har ansvar for hver sine undervisningsområder. To avdelingsledere er ledere for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Rektor er leder for Elevtjenesten.

Begge avdelingene for yrkesfaglige utdanningsprogrammer er delt inn i to seksjoner. De fire seksjonen består av lærere og elever på skolens tre yrkesfaglige utdanningsprogrammer og kombiløpet.

[23] Revidert rutine ble vedtatt av Yrkesopplæringsnemda i møte 28. januar 2025, jf. sak 2/25, og blant annet skiftet navn til *Yrkesfagløpet – rutine.* I denne forvaltningsrevisjonen bruker vi den forrige rutinen kalt *Det 4-årige yrkesfagløpet* siden vi i all hovedsak reviderer 2024.

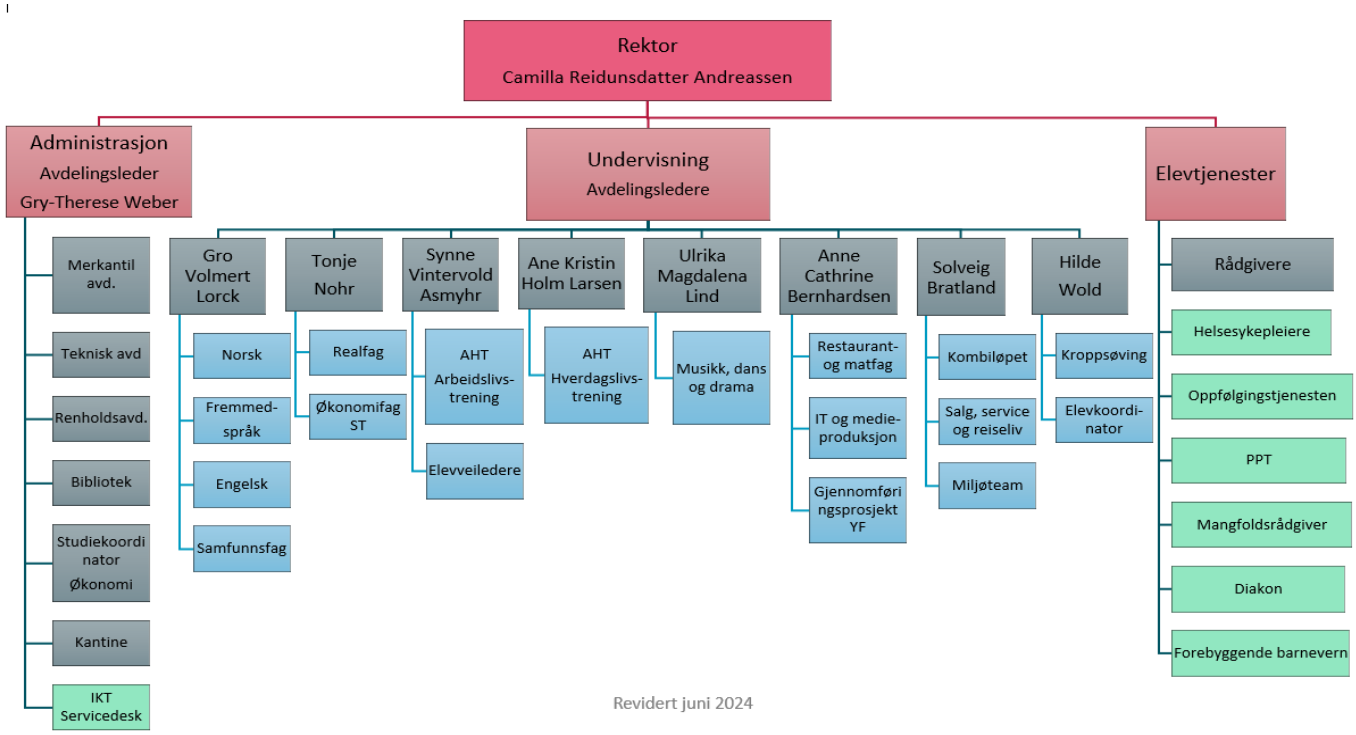
[24] Et tilbud om særlig tilrettelagt opplæring for ungdom med støttebehov.

[25] Et tilbud for minoritetsspråklige elever med kort botid i Norge.

[26] Vestfold fylkeskommune har en avdeling på Horten vgs som tilbyr undervisning i digitale klasserom i sanntid. Tilbudet er gratis for elever i Vestfold, og åpent for elever i alle fylker i landet.

Lærerne som underviser i fellesfagene norsk, engelsk, matematikk og naturfag på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, underviser i alle klasser på skolen. Lærerne som underviser i programfagene, underviser kun i klasser med tilknytning til den avdelingen som programfaget hører innunder.

Organisasjonskart



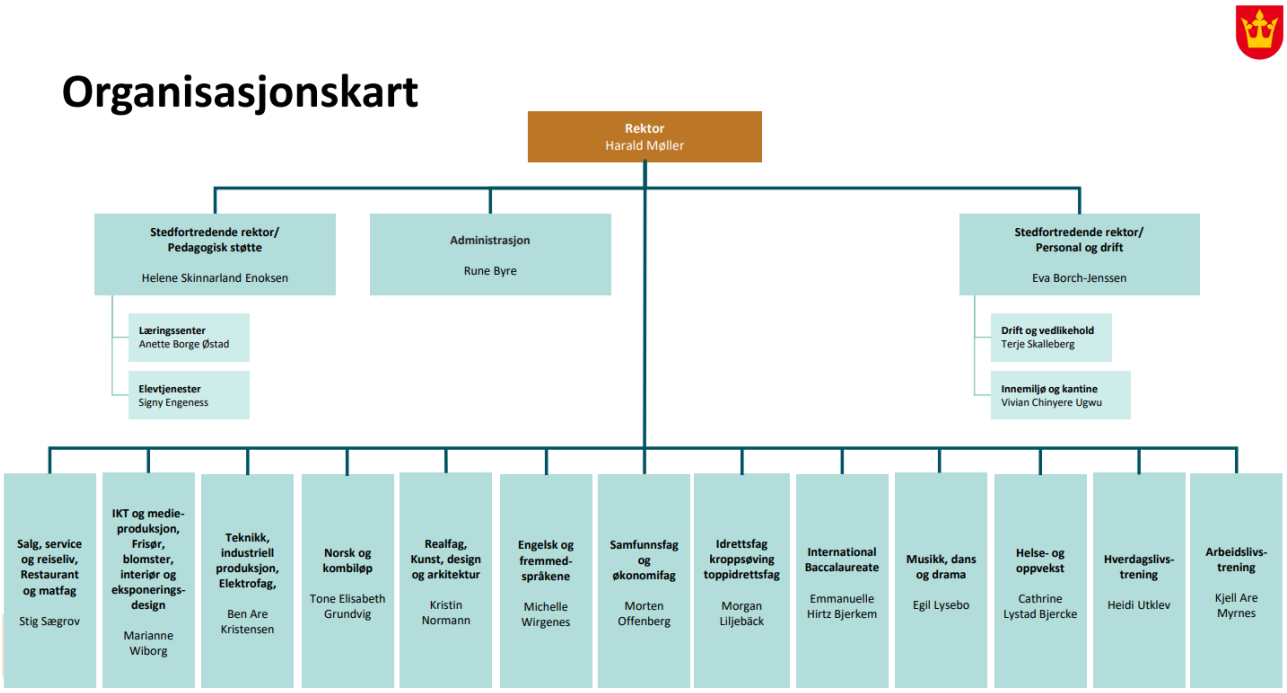
Sandefjord videregående skole
Sandefjord vgs har om lag 2000 elever og tilbyr 19 ulike utdanningsprogrammer.

- **Studieforberedende:** Idrettsfag, International Baccalaureate, Helse- og oppvekstfag med studiekompetanse, Kunst, design og arkitektur, Musikk, dans og drama, Business og innovasjon med studiekompetanse og fagbrev, Studiespesialisering med toppidrett og Studiespesialisering.
- **Yrkesfaglig:** Elektro og datateknologi, Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign, Helse- og oppvekstfag, Informasjonsteknologi og medieproduksjon, Business og innovasjon med studiekompetanse og fagbrev, Restaurant- og matfag, Salg, service og reiseliv, Teknologi- og industrifag og Påbygg – studiekompetanse etter yrkesfag.
- **Andre opplæringstilbud:** Arbeids- og hverdagslivstrening (AHT), Nettundervisning, Kombiløpet, Voksenopplæring og Fundament Vestfold[27].

[27] Et tilbud for ungdommer som vil styrke faglige og sosiale ferdigheter før videregående opplæring.

Organisasjonskartet nedenfor viser at rektors ledergruppe består av to stedfortredende rektorer med særskilt ansvar for henholdsvis pedagogisk støtte og personal og drift. I tillegg er det flere avdelingsledere. 4 av dem er avdelingsledere for 1 – 3 yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Avdelingene med flere yrkesfaglige utdanningsprogrammer er delt inn i tilsvarende antall seksjoner.

Slik som på Greveskogen vgs, underviser lærere i fellesfagene i alle klasser på skolen. Lærere som underviser i programfag, underviser i klasser med tilknytning til en avdeling.



3. Om elevene

Om lag 8500 elever går i videregående skole i Vestfold i skoleåret 2024/2025.

3.1. Inntak til videregående skole

Det er statistisk sammenheng mellom antall grunnskolepoeng[28] og andelen elever som fullfører og består videregående opplæring.

Antall grunnskolepoeng som kreves for å komme inn på de videregående skolene i Vestfold varierer. Forskjellene mellom skolene kan illustreres med gjennomsnittlig grunnskolepoeng for inntak til yrkesfaglige utdanningsprogrammer for skoleåret 2024/2025:

- Ytterpunktene var Re vgs med 38,7 og Holmestrand vgs med 31,0 grunnskolepoeng
- Horten vgs, Færder vgs, Thor Heyerdahl vgs, Sandefjord vgs og Sande vgs lå i et midtsjikt fra 34,5 til 36,6 grunnskolepoeng
- Melsom vgs, Greveskogen vgs og Nøtterøy vgs lå i nedre halvdel fra 33,4 til 32,1 grunnskolepoeng

Antall grunnskolepoeng som kreves for å komme inn på trinn 1 på de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene varierer også. I tabellen nedenfor har vi tatt med de yrkesfaglige programmene som tilbys på de valgte skolene.

Kolonnen i midten viser hvor mange grunnskolepoeng som kreves *i gjennomsnitt* for å komme inn. Ytterpunktene her er elektro og datateknologi på Sandefjord vgs med et snitt på nesten 42 og helse- og oppvekstfag på samme skole med 30 grunnskolepoeng.

Kolonnen til høyre viser hvor mange grunnskolepoeng som *minimum* kreves for å komme inn. Ytterpunktene her er elektro og datateknologi med 35 på Sandefjord vgs og restaurant- og matfag på samme skole med nesten 16 grunnskolepoeng.

Avstanden mellom gjennomsnittlig grunnskolepoeng og hva som minimum kreves for å komme inn på et utdanningsprogram, kan være et utrykk for spredningen i kompetanse blant elevene på samme yrkesfaglige utdanningsprogram. Forskjellen er:

- minst på elektro og datateknologi på Sandefjord vgs med et spenn på 5,5 grunnskolepoeng, og
- størst på helse- og oppvekstfag på Sandefjord vgs med et spenn på 14 grunnskolepoeng.

[28] Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet ut fra standpunkt- og eksamenskarakterene på vitnemålet fra ungdomsskolen.

Skole	Yrkesfaglig program	Gjennomsnitt grunnskolepoeng for opptak 2024/25	Laveste grunnskolepoeng for opptak 2024/25
Greveskogen	Informasjonsteknologi og medieproduksjon (IM)	36,4	28,1
	Restaurant- og matfag (RM)	31,4	18,7
	Salg, service og reiseliv (SSR)	32,9	18,5
Sandefjord	Informasjonsteknologi og medieproduksjon (IM)	36,5	32,5
	Restaurant- og matfag (RM)	33,6	15,7
	Salg, service og reiseliv (SSR)	39,1	28,2
	Helse- og oppvekstfag (HO)	30,3	16,4
	Elektro og datateknologi (EL)	40,8	35,3
	Teknologi- og industrifag (TEK)	29,4	19,1
	Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign (FBIE)	36,2	31,2

3.2. Fravær

Elever med høyt fravær på ungdomsskolen har forhøyet risiko for mye fravær i videregående opplæring. Høyt fravær i videregående opplæring øker risikoen for at man slutter på skolen. Årsaker til høyt fravær er mange og sammensatte, og henger sammen med individuelle faktorer, skolemiljø og samfunnstrender.[29]

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at elever på 10. trinn på ungdomsskolen i Vestfold hadde mer fravær enn gjennomsnittet for landet i 2023/24.[30]

Fraværet på yrkesfagligprogrammer i videregående skole var litt høyere i Vestfold enn gjennomsnittet for landet i 2023/24.

3.3. Elever uten vurderingsgrunnlag (IV)

Når en elev har mye fravær eller har deltatt lite i vurderingssituasjoner, eksempelvis i tester, i praktiske oppgaver eller ved innleveringer, har ikke læreren tilstrekkelig grunnlag til å gi halvårsvurdering eller standpunktkarakter i et fag, og må gi eleven IV (ikke vurderingsgrunnlag).

[29] Kilde: Utdanningsdirektoratet
[30] På grunn av fylkesdelingen 1. januar 2024, finnes det ikke egne tall for Vestfold fra årene før.

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at andelen elever med IV i ett eller flere fag på yrkesfaglige utdanningsprogrammer i Vestfold var høyere enn gjennomsnittet for landet i 2023/24.

3.4. Trivsel og motivasjon

Å oppleve manglende mestring eller manglende motivasjon for læring kan øke risikoen for frafall. I elevundersøkelsen for Vestfold for skoleåret 2023/2024 svarte elevene på yrkesfaglige utdanningsprogram følgende:

- 85 prosent trives godt på skolen. Om lag 5 prosent svarte at de trives i liten grad.
- Over halvparten gleder seg til å gå på skolen, mens nesten 20 prosent gjør det ikke.
- Over 60 prosent er interessert i å lære på skolen i de fleste fag. 7 prosent er interessert i svært få fag, mens 4 prosent er ikke interessert i noen fag.
- 45 prosent liker skolearbeidet. 14 prosent liker skolearbeidet ganske dårlig mens 5 prosent liker ikke skolearbeidet i det hele tatt.

Dette viser at en ganske stor gruppe elever i Vestfold verken gleder seg til å gå på skolen eller liker skolearbeid.

En sammenlikning mellom nasjonale tall og Vestfold for samme skoleår og samme elevgruppe, viser:

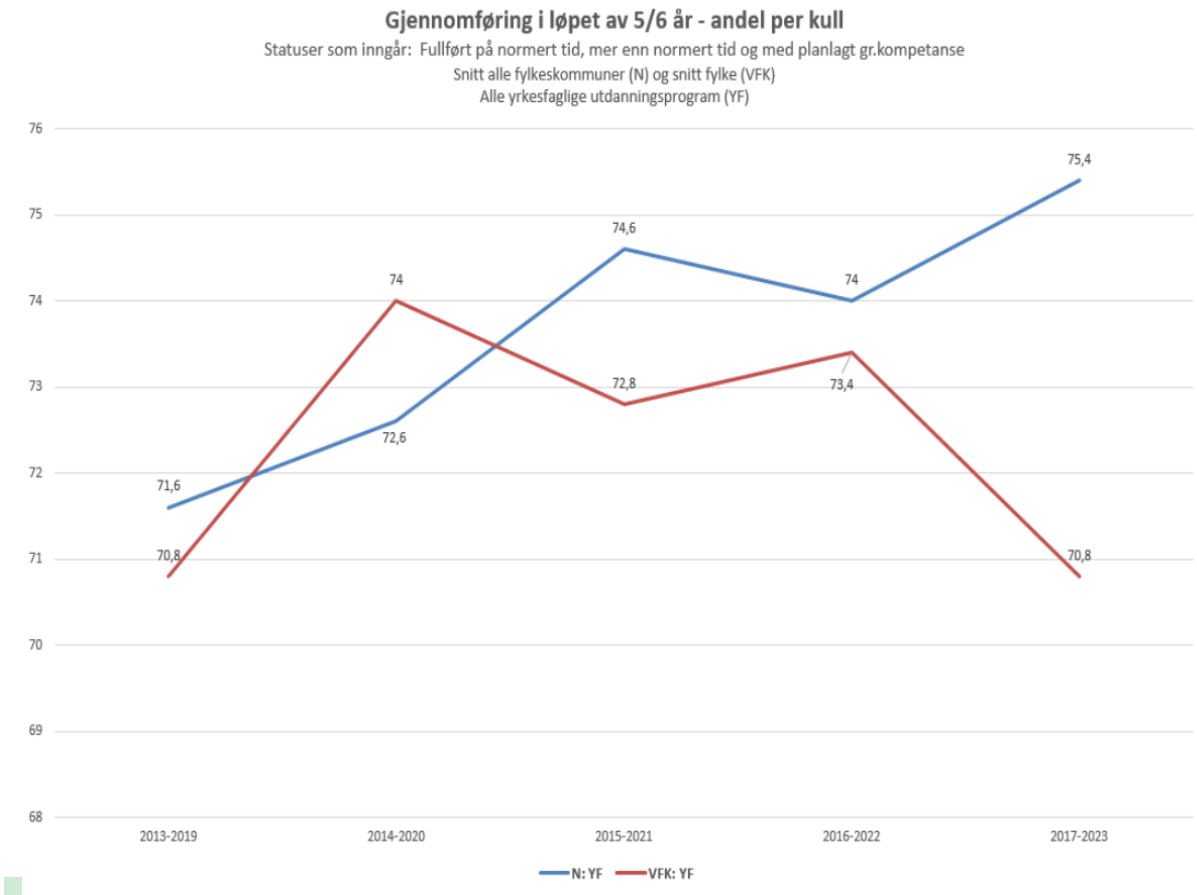
- Andelen elever som trives godt på skolen er omtrent lik i landet og i Vestfold.
- Andelen elever som gleder seg til å gå på skolen er 10 prosent høyere i landet enn i Vestfold.
- Andelen elever som er interessert i å lære på skolen er nesten 10 prosent høyere i landet enn i Vestfold.
- Andelen elever som liker skolearbeid i alle, noen eller ingen fag, er omtrent lik i landet og i Vestfold.

Sammenliknet med resten av landet, svarer færre elever at de gleder seg til å gå på skolen, og færre svarer at de er interessert i å lære på skolen. For øvrig ser vi små forskjeller mellom Vestfold og landet.

3.5. Frafall i yrkesfaglige utdanningsløp

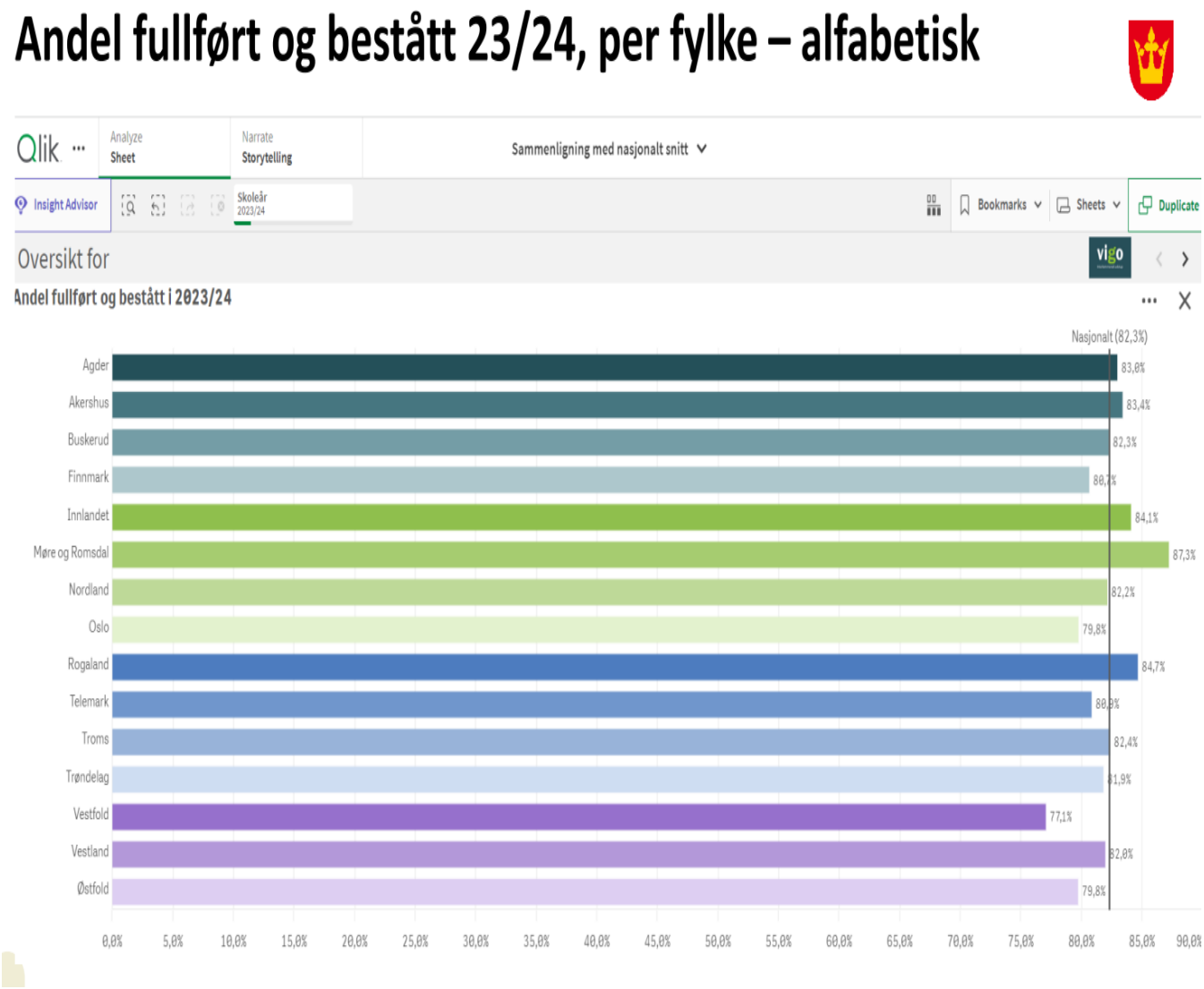
Tabellen og figurene som er tatt med i dette punktet ble presentert for fylkestinget 10. september 2024.

Figuren nedenfor viser andelen elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer som har fullført og bestått et yrkesfaglig program innen 6 år[31] i perioden 2013-2023. Den blå linjen viser gjennomsnittet for landet og den røde linjen viser gjennomsnittet for Vestfold. Vi ser at andelen elever som fullfører og består har vært økende på landsbasis, mens i Vestfold går andelen ned.

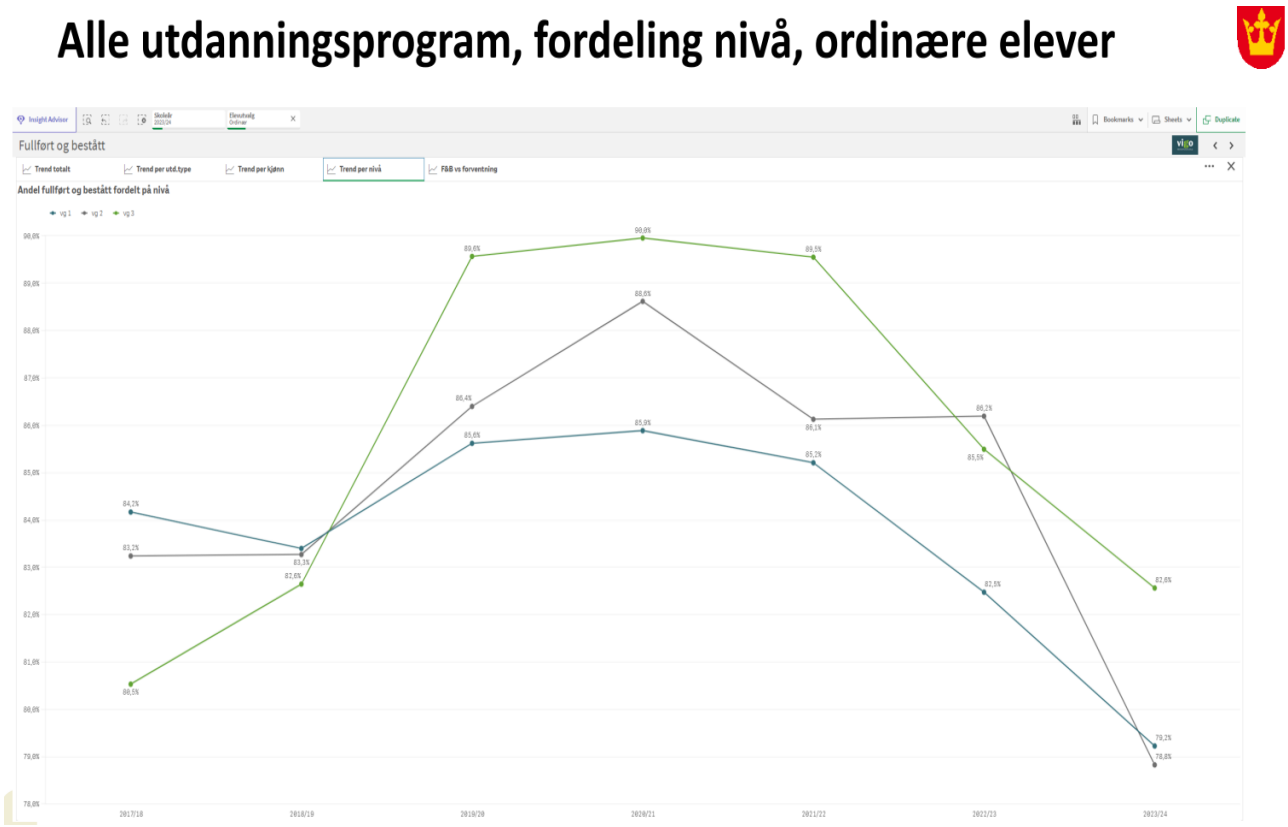


[31] Det er en etablert praksis i Utdanningsdirektoratet å registrere antall som har fullført videregående opplæring etter 5/6 år. Elever som går på et utdanningsprogram hvor normert progresjon er 3 år registreres etter 5 år, og elever som går på utdanningsprogram hvor normert progresjon er 4 år, eksempelvis 2 på skole og to år i lære, registreres etter 6 år.

Tabellen nedenfor viser andel elever som fullførte og besto i skoleåret 2023/2023 per fylke – det vil si elever både på studiespesialiserende utdanningsprogrammer og yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Vi ser at andelen er lavest i Vestfold med 77 prosent og høyest i Møre og Romsdal med 87 prosent.



Figuren nedenfor viser elever på alle utdanningsprogram. Forklarende ord og tall er dessverre små, men de tre grafene viser andelen elever som har fullført trinn 1 (blå), trinn 2 (grå) og trinn 3 (grønn) i Vestfold fra 2017/2018 til 2023/2024. Vi ser at andelen elever som fullfører per trinn har gått ned over tid.



3.6. Antall lærlinger og andel som har fått lærekontrakt

Per oktober 2023 hadde nesten 2300 ungdommer lærekontrakt i Vestfold. De fleste lærekontraktene var inngått innen bygg- og anleggsteknikk, teknologi- og industrifag, elektro- og datateknologi og helse- og oppvekstfag.

Andelen elever som hadde godkjent lærekontrakt i løpet av 2023 i Vestfold var nokså lik resten av landet. Innenfor noen utdanningsprogrammer hadde flere i Vestfold fått lærekontrakt, eksempelvis per august:

- 85 prosent i Vestfold hadde lærekontrakt innen frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign, mens andelen for landet var 71 prosent.
- 70 prosent i Vestfold hadde lærekontrakt innen helse- og oppvekstfag, mens andelen for landet var 61 prosent.

Det er også eksempler på det motsatte:

- 65 prosent i landet hadde kontrakt innen restaurant- og matfag, mens i Vestfold gjaldt dette 56 prosent.
- 81 prosent i landet hadde kontrakt innen bygg- og anleggsteknikk, mens i Vestfold gjaldt dette 76 prosent.

3.7. Kunnskap om å forebygge frafall

Fylkestinget behandlet rapporten *Kunnskap om å forebygge utenforskap blant ungdommer i Vestfold – en studie basert på gruppeintervjuer, spørreundersøkelser og gjennomgang av forskningslitteratur* i møte 12. november 2024, sak 149/24. Rapporten er utarbeidet av ansatte i sektor for opplæring og tannhelse.

I saksframlegget står det at Vestfold fylkeskommune har flere gode og differensierte tilbud til unge som står i fare for å avbryte opplæringen eller som allerede har avbrutt opplæringen. Likevel er 1 av 10 unge mellom 15 og 29 år i fylket verken i arbeid eller opplæring. Rapporten skal legges til grunn for det videre arbeidet med å få flere til å fullføre og bestå videregående opplæring. Fylkestinget tok saken til orientering.

En del av datagrunnlaget i rapporten er hentet fra gruppeintervjuer med ungdommer i og utenfor videregående opplæring. Informasjon fra ungdommene oppsummeres slik:

> *Ungdommene ved alle enhetene mener et inkluderende miljø i klasserommet og på hele skolen er viktig. Trivsel fremmes når alle føler seg sett og inkludert, og har noen å være sammen med.*
>
> *Ungdommene mener at sosiale relasjoner på skolen er viktige for motivasjonen til å komme på skolen, bli der, og komme tilbake etter fravær. Skoleinitierte tiltak som bli kjent-aktiviteter fremmer inkludering, trygghet, trivsel og læring.*
>
> *Å kjenne læreren er viktig. Trygghet i klasserommet er avgjørende for at elevene skal kunne delta aktivt og ta risikoen på å gjøre feil.*
>
> *Miljøarbeidere og sosiale aktiviteter spiller en viktig rolle i å skape trivsel og tilhørighet til hele skolen.*
>
> *Ungdommene ønsker å være aktør i utformingen av egen opplæring. De mener det er viktig at de får medvirke, at innspill anerkjennes og følges opp – og at det bidrar til eierskap og ansvar for egen situasjon. Ungdommene ønsker å medvirke mer enn de gjør i dag og mener det styrker lærelyst og læring.*
>
> *Elevene motiveres av engasjerte lærere som brenner for faget sitt og varierer undervisningsmetodene. De ønsker relevant og praktisk undervisning som gjør læringen meningsfull. Elevene etterlyser større variasjon i opplæringen.*

Elevene vil gjerne bli møtt med forventninger til eget læringspotensial, kombinert med støtte.

Ungdommene snakker om frafall som en gradvis prosess som kan motvirkes ved at lærere og betydningsfulle voksne bryr seg om og følger opp elever som står i fare for å falle ut. Ungdommene mener det er vesentlig å få hjelp til faglig påkobling ved behov, f.eks. ved kort eller langt fravær.

4. Skolens arbeid med identifisering

Identifiser skolene elever i yrkesfaglige utdanningsløp med risiko for frafall?

For å undersøke denne problemstillingen, ser vi nærmere på elever i yrkesfaglige utdanningsløp mens de går på videregående skole. Sandefjord vgs og Greveskogen vgs er valgt ut for nærmere undersøkelser.

4.1. Revisjonskriterier

Ifølge avdelingslederne på de undersøkte skolene har elever med bekymringsfullt fravær eller med risiko for å få IV eller karakteren 1, høyere risiko for frafall enn andre elever.

Elever i videregående skole får ikke halvårsvurdering eller standpunktkarakter i et fag dersom de har mer enn 10 prosent udokumentert fravær i faget, jf. opplæringsforskriften § 3-9. Denne bestemmelsen ble innført 1. august 2016.

Fylkeskommunen skal ha et system for å føre fravær, jf. opplæringsforskriften § 9-9. Dette er en videreføring fra forrige lov og forskrift.

Fylkeskommunen skal sørge for at elever med fravær blir fulgt opp, jf. opplæringsloven § 10-6. Dette er en ny bestemmelse i opplæringsloven. Ifølge Prop. 57 L (2022-2023) gjaldt oppfølgingsplikten også tidligere, men den er nå eksplisitt formulert. Oppfølgingsplikten gjelder alt fravær og ikke bare høyt fravær. Formålet er å oppnå mer nærvær i skolen og forebygge at elever utvikler urovekkende eller høyt fravær. Fylkeskommunen avgjør selv hvordan elevene skal følges opp, men oppfølgingen må ses i sammenheng med årsakene til fraværet og hvor langvarig og hyppig det er. Videre må oppfølgingen ses i sammenheng med reglene om tilpasset opplæring, og være egnet til å oppnå mer nærvær i skolen og bedre muligheten hver elev har til å fullføre og bestå videregående opplæring.

Elever har rett til individuell vurdering, jf. opplæringsloven § 5-4. Retten til individuell vurdering er videreføring av en bestemmelse som tidligere var i en forskrift, men den regnes som så sentral at den nå er tatt inn i loven. Retten til individuell vurdering gjelder både underveisvurdering og sluttvurdering, jf. Prop. 57 L (2022-2023).

Elever har rett til minst en samtale i halvåret om egen faglig utvikling. I tillegg har elever rett til jevnlig dialog med kontaktlærer om hvordan de utvikler seg sosialt og på andre måter, jf. opplæringsforskriften § 9-6.

Kapittel 1 i rutiner for elevoppfølging handler om skolenes ansvar for å fange opp elever som kan ha vansker med å fullføre og bestå videregående opplæring, og sikre dem god tilrettelegging av undervisningen. Ifølge rutinen skal det gjøres flere kartlegginger gjennom skoleåret. Elever med IV (ikke vurderingsgrunnlag) eller karakteren 1 skal følges opp særskilt. Vanligvis får en elev IV dersom vedkommende har hatt mye fravær eller deltatt lite i vurderingssituasjoner som eksempelvis praktiske oppgaver, prøver og innleveringer.

Ifølge opplæringsloven skal skolen og PP-tjenesten (pedagogisk-psykologisk tjeneste) samarbeide med andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Med andre tjenesteytere menes kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenesteytere, jf. § 24-1. Skolens plikt til å samarbeide med andre tjenesteytere gjelder når det nødvendig for å gi eleven et helhetlig og samordnet tilbud. Det må gjøres en konkret vurdering av hva en har plikt til å samarbeide om, hvem som skal samarbeide sammen, og hvor omfattende og langvarig samarbeidet skal være. Dette vil variere avhengig av elevens behov, jf. Prop. 57 L (2022-2023).

På dette grunnlaget har vi utledet følgene revisjonskriterier:

- **Skolen skal identifisere elever med risiko for frafall**
- **Skolen skal registrere og følge opp fravær**
- **Skolen skal identifisere og følge opp elever med IV og karakteren 1**

4.2. Identifisere elever med risiko for frafall – data

Revisjonskriterium:

Skolen skal identifisere elever med risiko for frafall

4.2.1. Identifisere elever med særskilte behov før skolestart

Rutiner og tiltak

I rutiner for elevoppfølging står det at elever som kan ha vansker med å fullføre og bestå videregående opplæring, skal indentifiseres før og ved skolestart. Dette gjelder eksempelvis elever med fortrinn[32] og elever med behov for individuelt tilrettelagt undervisning, elever med IV eller

[32] Elever som har rett til individuelt tilrettelagt undervisning og som på grunn av sterk nedsatt funksjonshemming har særlig behov for å komme inn på en skole som er tilrettelagt, kan søke om fortrinnsrett ved inntaket til trinn 1 i videregående opplæring. Kilde: Utdanningsdirektoratet

karakteren 1 fra forrige skoleår og minoritetsspråklige elever. Avdelingsledere og rådgivere[33] innhenter informasjon om elevene med behov for faglig og/eller sosial tilrettelegging, og videreformidler til kontaktlærer. Kontaktlærer skal videreformidle til faglærerne i egen klasse.

Det står også at elever med store behov skal meldes til fylkeskommunen innen 1. oktober det året de går i 10. klasse. PP-tjenesten[34] i fylket, ungdomsskolen, eleven og foresatte har forberedende møter før eleven søker 1. februar.

Praksis

Elever med behov for individuelt tilrettelagt opplæring søker seg til ønsket videregående skole og utdanningsprogram.[35] Avdelingsleder og rådgiver fra elevens første ønske når det gjelder skole og utdanningsprogram, gjennomfører innsøkingssamtaler med eleven og foresatte. Dette gjøres om våren og gjerne med en som kjenner eleven fra ungdomsskolen. Avdelingslederne på Sandefjord vgs opplyser at de har laget en egen mal for disse samtalene for å sikre at de får nødvendig informasjon, mens avdelingslederne på Greveskogen vgs sier de bruker det som står i rutiner for elevoppfølging. Referater fra møtene legges i elevens mappe.

I tillegg til å vurdere elever som søkte seg inn med behov for individuell tilrettelegging, har Vestfold fylkeskommune de siste årene kartlagt elever som trenger noe ekstra i overgangen fra ungdomsskolen til videregående opplæring. Dette gjaldt blant annet elever med mye udokumentert fravær eller svake faglige resultater. Revisjonen får opplyst at selv om dette innebar en dobling i antall vurderinger for PP-tjenesten, er det ønskelig å videreføre dette arbeidet siden det avdekket flere elever med behov for tilrettelegging.

De siste 2-3 årene har avdelingslederne på de videregående skolene i Vestfold hatt tilgang til informasjon fra ungdomsskolen om alle elever som har fått plass hos dem i et elektronisk system kalt Qlik (tidligere QlikSense). I begynnelsen fikk avdelingslederne kjennskap til elevenes faglige resultater. De fikk også vite om elevene kom inn på 1., 2. eller 3.valget sitt eller om de ble plassert i klasser med ledige plasser. Avdelingslederne på begge de undersøke skolene opplyser at dette

[33] Fylkeskommunen skal sørge for at elever får den rådgivingen de trenger om utdannings- og yrkesvalg og om sosiale og personlige forhold, jf. opplæringsloven §§ 16-1 og 16-2. Ifølge Prop. 57. L (2022-2023) er dette en videreføring fra tidligere opplæringslov. Rådgivingen innebærer å gi informasjon, veiledning, oppfølging og eventuelt hjelp direkte til den enkelte elev. Hva som inngår i rådgivingen kan variere, men kan handle om å bevisstgjøre og støtte eleven i valg av utdanning og yrke. Ulike sosiale og personlige forhold kan påvirke hvordan eleven har det på skolen. Hvor mye og hvor ofte elevene skal ha tilgang til slik rådgiving er en skjønnsmessig vurdering, og må vurderes i hvert tilfelle. Det understrekes at rådgivingstjenesten ikke må avvise elever som søker veiledning om forhold som ikke nødvendigvis har noe å si for opplæringen eller forholdet eleven har til skolen, men at de må henvises videre til riktig hjelpetjeneste Slik rådgiving må være tilgjengelig på hver skole, men ellers stilles det ikke krav til fylkeskommunen organiserer denne oppgaven. Alle skoler skal ha tilbud om ovennevnte rådgivningstjenester. Digitale løsninger kan være en del av rådgivningstilbudet til elevene, jf. Prop. 57 L (2022-2023).

[34] PP-tjenesten skal bistå skoler med kompetanse- og organisasjonsutvikling. De skal også bistå skolene i arbeidet med forebygging og med vurdering av enkeltelevenes behov for tilrettelegging. I tillegg skal PP-tjenesten sakkyndige vurderinger av elever med særlige behov. Kilde: Utdanningsdirektoratet

[35] Noen skoler er spesielt tilrettelagt for multifunksjonshemmede elever.

er viktig informasjon fordi det erfaringsmessig ofte har betydning for elevens muligheter og motivasjon til å fullføre og bestå.

Før oppstart høsten 2024 fikk avdelingslederne også informasjon om elevenes fravær på ungdomsskolen via Qlik. Avdelingslederne på de undersøkte skolene opplyser at informasjon om elevenes fravær på ungdomsskolen kom såpass sent, at den i varierende grad hadde betydning ved eksempelvis sammensetning av klasser og fordeling av kontaktlærere og elevveiledere[36]. Enkelte av avdelingslederne på de undersøkte skolene oppretter det som kalles A-klasser. Dette er klasser hvor en samler elever som hadde utfordringer på ungdomsskolen, og hvor en setter inn ekstra voksenressurser på videregående.

Under planleggingsdagene før skolestart, er det vanlig at rådgiverne gir informasjon om elever til lærerne.

Høsten 2024 er det tatt i bruk egne sjekklister for kontaktlærere og faglærere på Sandefjord vgs. Sjekklistene inneholder konkrete oppgaver som blant annet skal gjøres før skolestart, på første skoledag, i første skoleuke og i ukene før høstferien. Sjekklistene bygger på rutiner for elevoppfølging, men er mer konkrete og operative. Eksempelvis står det at kontaktlærer skal sjekke elevenes mapper, få informasjon om elevene fra avdelingsleder og rådgiver før oppstart av skoleåret, og legge til rette for å etablere gode relasjoner med elevene fra begynnelsen av skoleåret.

I desember 2024 sende vi en spørreundersøkelse til alle lærerne som underviser elever på yrkesfag på de valgte skolene. Spørreundersøkelsen gikk til 160 respondenter. Vi fikk svar fra 59. Det gir en svarprosent på 37 prosent.[37]

Kontaktlærerne ble spurt om de fikk tilstrekkelig informasjon om elevene før/ved oppstart av skoleåret høsten 2024 om:

- elever med melding om tilretteleggingsbehov
- minoritetsspråklige elever
- elever som trenger individuell tilrettelegging
- elever med høyt fravær i forrige skoleår
- elever med karakteren 1 eller IV i forrige skoleår

Kontaktlærerne kunne svare på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Svarene vi fikk fordeler seg i stor grad på alle svaralternativene. Om lag halvparten av kontaktlærere er enige i at de fikk tilstrekkelig informasjon om elever med melding om tilretteleggingsbehov, minoritetsspråklige

[36] Elevveileder er voksne med fagbrev i barn- og ungdomsarbeid. De er med i undervisningen og bistår enkelte elever.
[37] Se vedlegg 2 for en nærmere redegjørelse om denne spørreundersøkelsen.

elever, og elever som trenger individuell tilrettelegging. Andelen som er helt uenige i dette ligger rundt 25-30 prosent.

Mellom 30 og 40 prosent av kontaktlærerne er enige i at de fikk tilstrekkelig informasjon om elever som hadde høyt fravær, karakteren 1 eller IV i forrige skoleår. Andelen som er helt uenige i dette ligger mellom 40 og 50 prosent.

En nærmere gjennomgang av tallene viser at en kontaktlærer som er enig i at han/hun fikk tilstrekkelig informasjon om en elev med en type utfordringer, gjerne fikk det om elever med andre typer utfordringer også. Samme mønster er det for kontaktlærere som er uenige i at de fikk tilstrekkelig informasjon.

Lærerne ved Sandefjord vgs ble i tillegg spurt om deres erfaringer med bruken av de nye sjekklistene. Svarene viser at de jevnt over er nokså positive. På skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig, er gjennomsnittet 4,5 for kontaktlærernes sjekklister og 4,2 for faglærernes.

4.2.2. Identifisering underveis i skoleåret

Rutiner og tiltak

Rutiner for elevoppfølging inneholder et årshjul for blant annet identifisering av elever med behov for oppfølging. Årshjulet inneholder beskrivelse av oppgaver, tidspunkter og ansvarlig enhet eller person. Kontaktlærer/faglærer skal eksempelvis gjennomføre:

- oppstartsamtaler med hver elev så raskt som mulig etter skolestart,
- kartlegge faglige ferdigheter i fellesfagene innen høstferien, og
- ha elevsamtaler om sosial og faglig utvikling minst en gang hvert halvår.

Praksis

Kartlegginger

På Sandefjord vgs dokumenterer lærerne at oppstartsamtalene og faglige kartlegginger er gjennomført. I tillegg kartlegges elevenes ferdigheter og/eller motivasjon i noen programfag. Dersom oppstartsamtalene eller kartleggingene avdekker grunn til bekymring, skal læreren melde inn saken til et Tett-på-møte[38] for videre oppfølging.

Sandefjord vgs har tatt i bruk egne veiledere, prosedyrer og maler for oppstartsamtalen og for andre elevsamtaler. De bygger på rutiner for elevoppfølging. Eksempelvis i mal for oppstartsamtaler står det at aktuelle temaer for samtalen kan være; Hvordan trives du? Har du venner på skolen? Hva lykkes du med? Hva synes du er vanskelig? Det står også at referat fra

[38] Tett-på-møtene er en viktig arena for å fange opp og drøfte elever som strever eller som skolen er bekymret for, inkludert elever med risiko for frafall. Disse møtene brukes også til å planlegge tiltak som kan bidra til at eleven fullfører og består. Avdelingsleder og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) deltar alltid. I tillegg er det vanlig at en rådgiver fra skolen deltar.

samtalen skal legges i elevmappen[39] dersom det framkommer noe arkivverdig. Lærerne på Sandefjord vgs svarte at jevnt over fungerer både veilederen til samtalene og skjemaet for samtalene ganske godt.

På Greveskogen vgs kartlegges alle elever i fellesfagene på trinn 1. Resultatene brukes aktivt i det videre arbeidet med å holde oversikt over og følge opp elever. Skolen bruker et elektronisk kartleggingsverktøy kalt Kartleggeren, og resultatene lagres i denne løsningen.

95 prosent av kontaktlærerne som deltok i spørreundersøkelsen svarte at de gjennomførte oppstartsamtaler med alle elevene i klassen høsten 2024.

Om lag 50 prosent av kontaktlærere/faglærere sier at elevene deres hadde kartleggingstester høsten 2024.[40]

Over 80 prosent av alle lærerne svarte at de gjennomfører elevsamtaler to eller flere ganger per skoleår med alle elever. Over 85 prosent sa at samtalene inneholder både faglige og sosiale forhold, og litt over 80 prosent opplyste at denne samtalen brukes blant annet til å diskutere bekymringer for elevenes fravær eller svake faglige prestasjoner.

35 prosent av lærerne tok opp resultatene av kartleggingene for alle elevene i klasselærermøter[41], og nesten 40 prosent gjorde det for elever med svake resultater. Om lag 25 prosent gjorde ikke dette for noen elever.

40 prosent av lærerne orienterte avdelingsleder om resultatene av kartleggingene for alle elever, mens nesten 50 prosent gjorde dette for elever med svake resultater.

Videre oppfølging

Avdelingslederne på Greveskogen vgs opplyser at resultatene fra oppstartsamtalene og de faglige kartleggingene gjennomgås i kontaktlærermøter[42]. Kontaktlærermøtene gjennomføres opptil fire ganger per termin, og tema for møtene følger oppgavene som ligger i årshjulet i rutiner for elevoppfølging. Avdelingslederne sier det er vanlig at oppstartsamtalene og kartleggingene synliggjør elever som trenger oppfølging og som de ikke var kjent med ved skolestart. Greveskogen vgs har et fast evalueringspunkt i uke 40 for elever en er bekymret for. For elever

[39] Fylkeskommunen oppretter en mappe per elev i videregående opplæring. Elevmappen er arkivert i fylkeskommunens arkiv- og sakssystem kalt 360.

[40] Vi legger til grunn at det er lærere som underviser i fellesfagene som har svart at de har gjennomført kartleggingstestene. Fellesfagene utgjør om lag 1/3 av elevenes skoletimer på trinn 1 og 1/4 på trinn 2. Det betyr at en stor andel av lærerne i fellesfagene gjennomførte kartleggingstester.

[41] Klasselærermøter er møter der kontaktlærer har møte med alle lærerne som underviser i en klasse.

[42] I kontaktlærermøtene på Greveskogen vgs deltar avdelingsleder, rådgiver og en kontaktlærer.

som strever kan det være behov for å involvere flere fagmiljøer. I slike tilfeller blir saken tatt opp i et TPO-møte (Beskrives nærmere nedenfor).

Hver avdeling er delt inn i seksjoner på Greveskogen vgs. Hver seksjon har TPO-møter hver 14. dag. Avdelingsleder, rådgiver fra PP-tjenesten og skolens rådgiver møter fast, mens andre yrkesgrupper, som miljøterapeut eller yrkesfaglig koordinator, deltar dersom det er hensiktsmessig.

De avdelingene på Sandefjord vgs som er delt inn i seksjoner, har seksjonsvise Tett-på-møter. De øvrige har tilsvarende møter per avdeling. Enkelte avdelinger/seksjoner har møte hver uke mens andre har hver 14. dag. Avdelingsleder og rådgiver møter fast, lærere deltar i enkelte saker og PP-rådgivere deltar hver 14. dag. Andre yrkesgrupper som eksempelvis miljøterapeuter, helsesykepleiere, yrkesfaglige koordinatorer og representanter fra Barnevernet deltar ved behov.

TPO-møtene/Tett-på-møtene er en viktig arena for å fange opp og drøfte elever som strever eller som skolen er bekymret for, inkludert elever med risiko for frafall. Disse møtene brukes også til å planlegge tiltak som kan bidra til at eleven fullfører og består.

Sandefjord vgs har en prosedyre for gjennomføring av Tett-på-møtene. Innledningsvis står det at Tett-på-møtene er en viktig samhandlingsarena for systematisk elevoppfølging gjennom året. Målsetningen er at flest mulig elever skal fullføre og bestå med planlagte kompetanse. Avdelingsleder er ansvarlig for oppfølging av elevene, og arrangerer Tett-på-møtene. Prosedyren beskriver deretter hvilke elever som skal tas opp i disse møtene, hvem som skal eller kan delta, og hvilke temaer som særlig skal drøftes i henhold til et fastlagt årshjul. Det står at planlagt videre oppfølging av en elev skal arkiveres i 360. Avslutningsvis er det en tabell som lister opp aktuelle ressurspersoner, tiltak, alternative opplæringsløp for enkeltelever og klassevise tiltak.

Avdelingslederne opplyser at de har noe ulik praksis i dokumenteringen av det som skjer i TPO-møtene/Tett-på-møtene.

- En avdelingsleder sier at underveis i drøftinger og fordeling av videre oppfølging, gjør møtedeltakerne egne notater. Det lages ikke felles referat.
- I forkant av møtene ber en avdelingsleder lærerne gi innspill til saker som trenger å drøftes. Vedkommende lager saksliste og ber hver lærer forberede sin innmeldte sak. Deltakerne i møtet gjør egne notater om videre oppfølging.
- To avdelingsledere dokumenterer elevoppfølging i egne Excel-ark. Alle elever er omtalt og alle ting som er viktige om eleven blir notert. Her noteres eksempelvis om iverksatte tiltak fungerer, bør justeres, settes på vent eller avsluttes. Oppdateringer i Excel-arkene gjøres blant annet i TPO-møter/Tett-på-møter.
- En avdelingsleder kaller inn lærere som har meldt inn en bekymring for en elev. I møtet redegjør de for bekymringen, hvilke tiltak som er iverksatt i ordinær undervisning og delta i diskusjonen.

- To avdelingsledere sier det skrives notater om de elevene som diskuteres. Notatene inneholder hva som er utfordringene og videre oppfølging. Sentral informasjon skal lagres i 360[43].

Avdelingslederne på begge de undersøkte skolene understreker at utover de ovennevnte møtearenaene, er de i jevnlig kontakt med særlig rådgiverne og lærerne for å drøfte behov for videre kartlegging og oppfølging av enkeltelever, og at de etter hvert har god oversikt over elevene som strever.

Medio januar får elevene en oversikt over karakterer og fravær etter 1. termin[44]. Ifølge rutiner for elevoppfølging skal rektor ta initiativ til en gjennomgang av alle klasser etter resultatene fra 1. termin og fordele ansvar for videre oppfølging av enkeltelever.

På Greveskogen vgs gjennomgås resultatene etter 1. termin i et eget kontaktlærermøte, mens på Sandefjord vgs får avdelingslederne informasjon om elever med IV eller karakteren 1 etter 1. termin i det som kalles karaktermøter. Avdelingslederne på begge de undersøkte skolene sier at det sjelden kommer som en overraskelse hvilke elever dette gjelder. En avdelingsleder gjennomfører i tillegg et møte midt i 1. termin med sine lærere. Formålet er å få en oversikt over elever som ligger i nærheten av IV eller karakteren 1, og planlegge og gjennomføre tiltak.

Vi får opplyst at i perioden Vestfold og Telemark fylkeskommune 2020-2024, hadde fylkeskommunen et system kalt *MinElev.* Lærere hadde lese- og skrivetilgang til sine elever og kunne enkelt legge inn egne notater. Notatene ble arkivert i elevmappen i 360. Etter opprettelsen av ny Vestfold fylkeskommune i 2024 er ikke lenger dette systemet i bruk i fylkeskommunen.

4.3. Revisors vurdering

Fylkeskommunen har rutiner for å identifisere elever med behov for særskilte tilpasninger før skoleåret starter, i begynnelsen av skoleåret og underveis i skoleåret.

Våre undersøkelser viser at rutinene i all hovedsak etterleves på de undersøkte skolene. Vi ser imidlertid at ganske mange lærere som deltok i spørreundersøkelsen opplever at de fikk for lite informasjon om elever som trenger ekstra tilrettelegginger eller som strevde i forrige skoleår. Dette gjelder særlig elever som hadde høyt fravær, IV eller karakteren 1 i forrige skoleår. Disse elevene har forhøyet risiko for å avbryte videregående opplæring, og det er derfor spesielt viktig at lærere har god kjennskap til elevene dette gjelder så tidlig som mulig.

Våre funn viser at de undersøkte skolene gjennom hele skoleåret har jevnlige møter hvor de drøfter og planlegger tiltak for elever med risiko for frafall. Avdelingslederne har ulik praksis når det gjelder å dokumentere hvilke elever som drøftes, hvilke tiltak som er aktuelle og hvem som er

[43] 360 (fullt navn Public 360) er fylkeskommunens elektronisk arkiv- og saksbehandlingssystem.
[44] Et skoleår deles inn på ulike måter. En av dem er inndeling i 2 terminer. 1. termin går fra august til medio januar mens 2. termin går fra medio januar til medio juni.

ansvarlig for oppfølgingen, men felles for dem er at arbeidet som gjøres i 1. termin i liten grad arkiveres i elevmappene.

I en travel skolehverdag kan krav om dokumentasjon oppleves krevende. Samtidig har dokumentasjon flere viktige formål. Blant annet kan god dokumentasjon hjelpe elever og foresatte å forstå beslutninger som er tatt. I tillegg kan skolen følge den enkelte elevs utvikling over tid og tilpasse iverksatte tiltak ved behov, og dokumentere at elevenes rettigheter er ivaretatt.

4.4. Registrere og følge opp fravær – data

Revisjonskriterium:

Skolen skal registrere og følge opp fravær

4.4.1. Rutiner og tiltak

Rutiner for elevoppfølging har et kapittel kalt *Fra bekymring til handling.* Formålet med dette kapitelet er å sikre at alle ansatte melder fra dersom de er bekymret for en elev. Eksempler på mulige bekymringer som nevnes er elevens læringsutbytte, psykiske og fysiske helse, fravær, skolemiljø, hjemmemiljø, rus, æresrelatert vold og radikalisering.

I rutinen er det et eget punkt om hvordan elever som strever i fag skal kartlegges og følges opp. Dette omtales nærmere i pkt. 4.6. Rutinen har også et eget punkt om hvordan elever en ellers er bekymret for, skal kartlegges og følges opp. Her står det at alle ansatte har ansvar for umiddelbart å kartlegge en bekymring for en elev og melde bekymringen til elevens kontaktlærer. Kontaktlæreren skal deretter har samtale med eleven og vurdere om det er behov for å diskutere saken med kolleger eller avdelingsleder, eller legge den fram på et Tett-på-møte/TPO-møte. Deretter skal det vurderes om det behov for å følge opp bekymringen. Dersom svaret et ja, listes det opp flere alternativer:

- Skolen kan håndtere saken selv sammen med sine nærmeste samarbeidspartnere som er skolehelsetjenesten, PP-tjenesten og Oppfølgingstjenesten.
- Skolen trenger bistand fra andre, eksempelvis helsestasjon for ungdom, SLT-koordinator[45], politi, barnevern, spesialisthelsetjenesten m. fl.
- Bekymringen er så alvorlig at barnevern, politi eller andre må kontaktes umiddelbart.

I tillegg er det laget egne rutiner for akutte hendelser og for elever med rusproblemer.

Vestfold fylkeskommune bruker et system kalt Visma In School (VIS) for å registrere fravær i videregående opplæring. Det er læreren som skal sjekke fravær i den enkelte undervisningstime

[45] SLT står for Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak. SLT har et nært samarbeid med politiet. En utpekt person er SLT-koordinator.

og føre fraværet i VIS. Når en elev har om lag 5 prosent fravær i et fag sendes det et varsel til eleven (kalles et varselbrev). Foresatte får det samme varselet dersom eleven er under 18 år.

Ved skolestart høsten 2024 tok Sandefjord vgs i bruk en ny handlingsplan for systematisk fraværsoppfølging og en oversikt som viser når og hvordan fravær skal følges opp. I handlingsplanen står det blant annet at kontaktlærer skal sjekke om elevens fravær er riktig en gang per uke, ringe elever som er borte uten beskjed, og ringe foresatte dersom elevene ikke kan redegjøre for fraværet. Det står også at bekymringsfullt fravær skal kartlegges og ev. meldes som sak til Tett-på-møte. Dersom det er behov for videre oppfølging, skal skolen ha møte med eleven og foresatte om fraværet og det skal iverksettes tiltak. Tiltakene skal evalueres etter 3 uker. Ved ytterligere bekymring skal saken løftes til en bredere tverrfaglig drøfting. I oversikten over når og hvordan fravær skal følges opp, står det at kontaktlærer skal kartlegge nærmere dersom en elev:

- har både gyldig og ugyldig fravær som nærmer seg 10 prosent[46],
- er på skolen men deltar ikke i undervisningen,
- har fravær i 10 enkelttimer i løpet av kort tid, eller
- kommer mye for sent.

I sjekklisten for kontaktlærere på Sandefjord vgs står det at fravær, orden, atferd og varselbrev skal følges opp hver uke, mens i sjekklisten for faglærere står det at fravær skal føres i hver time, og det skal sendes varsel dersom fraværet nærmer seg 10 prosent.

4.4.2. Praksis

Avdelingslederne på de undersøkte skolene sier at årsakene til fravær ofte er komplekse. Skolene bruker derfor mye tid og har gjerne lange prosessesser rundt disse elevene. Det er vanlig å drøfte eleven i flere møter med yrkesgrupper som har kompetanse på det eleven strever med, ringe jevnlig til elev og foresatte, og vurdere igangsatte tiltak og prøve ut nye tiltak. TPO-møtene/Tett-på-møtene er en typisk arena for å drøfte elever med bekymringsfullt fravær. I tillegg har ofte rådgiver og kontaktlærer nøkkelroller i arbeidet med å følge opp avtalte tiltak i etterkant.

Avdelingslederne på Sandefjord vgs opplyser at den nye handlingsplanen for systematisk fraværsoppfølging i all hovedsak omtaler tiltak som har vært praksis i lengre tid. Foresatte blir informert kort tid etter skolestart om at skolen kommer til å ringe elever som ikke møter på skolen og etterspørre forklaring på hvorfor de ikke møter.

Funn fra spørreundersøkelsen blant lærere på de undersøkte skolene:

[46] En elev mister som hovedregel retten til halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter dersom vedkommende har mer enn 10 prosent udokumentert fravær i et fag. For å få fravær unntatt fra fraværsgrensen, må årsaken til fraværet være sykdom/helseforhold, velferdsforhold, arbeid som tillitsvalgt, politisk arbeid, hjelpearbeid, lovpålagt oppmøte eller representasjon på arrangement på nasjonalt eller internasjonalt nivå. Kilde: Opplæringsforskriften og rundskriv fra Utdanningsdirektoratet.

- Over 75 prosent av de som deltok i spørreundersøkelsen opplever at systemet for å registrere elevenes fravær fungerer ganske godt eller godt. Samtidig er nesten 25 prosent helt eller delvis uenige.
- Litt over 70 prosent mener at ansatte på skolen har en felles forståelse for NÅR elevenes fravær skal følges opp. Over 21 er delvis uenige, mens 7 prosent er helt uenige.
- Mellom 60 og 65 prosent opplever at ansatte på skolen har felles forståelse for HVORDAN elevenes fravær skal følges opp. 20 prosent er delvis uenige og mellom 10 og 15 prosent er helt uenige.

Mellom 60 og 65 prosent av lærerne på Sandefjord vgs som deltok i spørreundersøkelsen synes den nye handlingsplanen for systematisk fraværsoppfølging fungerer ganske godt eller godt. 15 prosent er delvis uenige og mellom 10 og 15 prosent er helt uenige. Vi spurte de samme lærerne om de synes de nye/oppdaterte tiltakene for å følge opp elevenes fravær fungerer godt. 75 prosent svarte de midtre svaralternativene 3 og 4.

På de undersøkte skolene gjennomføres det egne møter mellom kontaktlærer og alle lærere som underviser i kontaktlærerens klasse. Dette er en arena for å drøfte elever en er bekymret for.

Vi har gjort en stikkprøvekontroll i elevmapper på de utvalgte skolene. Elevmappene vi valgte gjelder elever på trinn 1 og trinn 2 i yrkesfaglige programmer som fikk IV eller karakteren 1 i ett eller flere fag til 1. termin i skoleåret 2023/2024.[47] Gjennomgangen viser at karakterutskriften etter 1. termin alltid inneholder oversikt over antall fraværsdager og -timer. I de fleste tilfeller er det dokumentert at skolen har sendt varselbrev i forkant, men ikke alltid.

De undersøkte elevmappene inneholder nesten ingen dokumentasjon om oppfølging av elever med bekymringsfullt fravær i løpet av høsten 2023. Kort tid før karakterene settes til 1. termin i januar 2024 og utover våren 2024, inneholder de fleste dokumentasjon på møter hvor blant annet bekymringsfullt fravær var et tema. Deltakere i møtene er ofte elev, foresatte, avdelingsleder, kontaktlærer og/eller rådgiver. I enkelte møter er andre yrkesgrupper som helsesykepleier, PPT-rådgiver eller miljøterapeut også med.

Referatene fra disse møtene inneholder tiltak både eleven og skolen skal gjøre for at eleven kan fullføre og bestå skoleåret med planlagt kompetanse. Tiltakene for eleven handler typisk om å komme mer på skolen, gi beskjed om fravær og delta i vurderingssituasjoner, mens tiltakene for skolen handler i all hovedsak om tilpasninger i undervisningen og i vurderingssituasjonene.

[47] Se vedlegg 2 Metode og kvalitetssikring for en nærmere beskrivelse.

Enkelte elever får også tilbud om oppfølging fra elevtjenestene[48], eller bistand fra Mulighetssenteret.

Gjennomgangen viser at antall dokumenterte møter om blant annet bekymringsfullt fravær varierer mellom elevene; fra ett til seks møter.

Vi ser også eksempler på elever som får IV eller karakteren 1 til 1. termin, og hvor eventuell videre oppfølging ikke er dokumentert.

4.5. Revisors vurdering

Fylkeskommunen har rutiner og tiltak for å registrere og følge opp fravær.

Våre funn tyder på at fravær jevnlig blir registrert. Ganske mange lærere som deltok i spørreundersøkelsen på de undersøkte skolene, synes systemet for å registrere fravær fungerer bra. Noen færre mener at deres skole er felles forståelse av når og hvordan fravær skal følge opp.

Ifølge rutinene skal bekymringer, som for eksempel høyt fravær, for en elev kartlegges umiddelbart og meldes til kontaktlærer. Kontaktlæreren skal deretter ha samtale med eleven og vurdere om det behov for å diskutere saken med kolleger eller avdelingsleder, eller legge den fram på et Tett-på-møte/TPO-møte.

Dokumentasjonen i elevmappene i 360 på kartlegging og oppfølging av elever med høyt fravær i skoleåret 2023/2024, er i all hovedsak datert til 2. termin. Vi finner lite dokumentasjon på kartlegginger og oppfølging i 1. termin. Vi viser her til vår vurdering om betydningen av tilstrekkelig dokumentasjon i pkt. 4.3.

4.6. Identifisere og følge opp elever med IV og karakteren 1 – data

Revisjonskriterium:

Skolen skal identifisere og følge opp elever med IV og karakteren 1

4.6.1. Rutiner og tiltak

I rutiner for elevoppfølging står det at alle lærere fortløpende skal vurdere elevenes faglige utbytte, og drøfte eventuelle bekymringer med kolleger eller kontaktlærer. Ved bekymring for elevens faglige utbytte, skal læreren ha en samtale med eleven og eventuelt foresatte. Her skal læreren undersøke hva eleven opplever som vanskelig, hva kartleggingsresultater viser, om det er satt inn tiltak og hvordan de har fungert, og hvordan elevens faglige utbytte er i andre fag. Deretter skal

[48] Elevtjenestene består av flere tjenester som veileder og hjelper elever. I elevtjenestene inngår blant annet rådgiver, helsesykepleier, PPT-rådgiver, miljøterapeuter/miljøarbeidere og mangfoldsrådgiver. Informasjon om skolens elevtjenester ligger på skolenes nettsider og elevene kan oppsøke disse tjenestene både etter anbefaling og på eget initiativ.

lærere ta stilling til om elevens vansker kan løses med faglig tilrettelegging i ordinær undervisning, eller om ytterligere bistand er nødvendig.

I rutinen står det at fylkesadministrasjonen arbeider for tiden med et bedre system for loggføring av bekymringsmeldinger om faglig utbytte. Inntil videre kan lærere fyll ut et skjema kalt *Melding fra lærer* sammen med eleven og levere det til nærmeste leder – som vanligvis er avdelingsleder.

Avhengig av årsakene til bekymringsmeldingen, skal avdelingsleder deretter ta opp saken i møte med skolens rådgiver, PP-rådgiver eller andre yrkesgrupper med kompetanse på området for bekymringen. Det skal lages en plan for videre utredning og tilrettelegging som viser hvilke tiltak som settes inn, hvem og hvordan elevens faglige utvikling skal følges opp, og tidspunkt for evaluering.

Ifølge samme rutine, skal skolene gjennomgå resultatene etter 1. termin og fordele ansvar for videre oppfølging av blant annet elever med IV eller karakteren 1 i ett eller flere fag. Det skal gjøres en vurdering av elevens utbytte av tilrettelegging, hva slags tilrettelegging eleven har behov for framover, og utarbeides en plan for å bestå (kalles også fullføringsplan) som gir eleven mulighet til å bestå i faget.

I Vestfold fylkeskommune skal lærerne registrere faglige vurderinger og karaktersettinger underveis i skoleåret i Visma In School (VIS).

4.6.2. Praksis

Både avdelingslederne og lærerne på de undersøkte skolene opplyser at IV vanligvis skyldes fravær. Avdelingslederne sier videre at elever med IV eller karakteren 1 i ett eller flere fag, har forhøyet risiko for frafall. Elever som får IV eller karakteren 1 i 1. termin, har nesten uten unntak blitt drøftet i Tett-på-møter/TPO-møter eller på andre møtearenaer i løpet av 1. termin, og er godt kjent for de faste deltakerne i disse møtene. Vi viser til pkt. 4.2.2. om hvordan avdelingslederne dokumenterer arbeidet som gjøres i TPO-møtene/Tett-på-møtene.

I spørreundersøkelsen svarte:

- 60 prosent av lærerne som deltok at systemet for å registrere karakterer gjør det er enkelt og ganske enkelt å følge med på elever med risiko for IV eller karakteren 1. Over 25 prosent er delvis uenige og nesten 14 prosent er helt uenige.
- nesten 60 prosent mener skolen har felles forståelse for NÅR elever med risiko for IV eller karakteren 1 skal følges opp. Over 30 prosent er delvis uenige mens 10 prosent er helt uenige.
- 55 prosent at de opplever at skolen har felles forståelse for HVORDAN elever med risiko IV eller karakteren 1 skal følges opp. Over 25 prosent er delvis uenige og 20 prosent er helt uenige.

De undersøkte elevmappene nevnt i pkt. 4.4.2, inneholder dokumentasjon på lærernes kartlegging og oppfølging av elever de er bekymret for. Vår stikkprøvekontroll viste at:

- Sandefjord vgs bruker maler for flere typer kartlegginger. Malene er laget slik at en skal krysse av eller fylle inn stikkordsmessig informasjon. Eksempelvis har skolen:
    - Mal for å dokumentere elevsamtaler. Her står det dato for samtalen og navn på elev og lærer, men ingenting om tema for samtalen,
    - Mal for å gjennomføre samtaler med elever med IV eller karakteren 1. Her skal en skrive inn tiltak som skal gjøre det mulig for eleven å fullføre skoleåret.
    - Mal for å skrive pedagogiske rapporter. De inneholder pedagogfaglige vurderinger av elevens ferdighetsnivå.
    - Mal for utdanningsplan og tiltak. Her står elevens fravær og karakterer. Det er et åpent kommentarfelt hvor avdelingsleder eller rådgiver kan skrive hva eleven informeres om, og hvilke tiltak som må gjennomføres for at eleven kan fullføre.

- Greveskogen vgs bruker i all hovedsak en mal for lærernotat. Det er et åpent dokument som lærerne bruker eksempelvis til å dokumentere elevenes erfaringer fra praksisperioder, elevhendelser som er brudd på skolereglementet, bekymringer for elever, og til å gjennomføre møter og videre prosess/tiltak.

Felles for dokumentene nevnt ovenfor, er at få er datert i løpet av 1. termin høsten 2024, mens de fleste er datert underveis i 2. termin våren 2024.

De fleste elevmappene vi har gjennomgått inneholder dokumentasjon som beskriver hva ansatte er bekymret for hos elevene. Enkelte inneholder dokumentasjon på at det gjort en kartlegging eller gjennomført ett møte, mens de fleste inneholder dokumentasjon på flere kartlegginger/møter. En av de mest omfangsrike elevmappene inneholder følgende dokumentasjon:

- 05.01.24: samtale mellom elev, rådgiver og kontaktlærer.
- 09.02.24: samtale mellom elev, rådgiver og kontaktlærer.
- 01.03.24: Samtale mellom elev og lærer og bruk av malen «Elev med IV eller karakteren 1".
- 18.04.24: møte mellom elev, rådgiver og kontaktlærer hvor elev ønsker å avbryte skolegang.
- 19.04.24: elev tar kontakt kontaktlærer på Teams. Elev ønsker å slutte. Enige om å ha møte med Oppfølgingstjenesten.
- 24.04.24: møte mellom elev, rådgiver, kontaktlærer og Oppfølgingstjenesten. Elev ønsker å slutte på programfagene og fullføre fellesfagene. Skolen foreslår flere tilrettelegginger for å fullføre.
- 30.04.24: pedagogisk rapport som beskriver flere tiltak som eleven har og som er tilbudt eleven. Eleven vurderes til å kunne fullføre trinn 2 på normert tid med større innsats.

På de undersøkte skolene er det rådgiver og ev. avdelingsleder som lager fullføringsplaner. Vi får opplyst at fullføringsplanene er individuelt tilrettelagt og inneholder tiltak som eleven må gjøre for å få bestått. Det lages fullføringsplaner for elever som enten skal fullføre på normert tid i alle fag, fullføre enkelte fag, være mer ute i praksis eller ta hele skoleår på nytt. Effekten av fullføringsplanene blir vurdert.

Ganske få av de gjennomgåtte elevmappene inneholder det som kalles plan for fullføring, men et flertall inneholder dokumentasjon om at det iverksettes konkrete tiltak for at eleven skal kunne fullføre videregående opplæring. Omfanget av dokumentasjonen varierer mellom skolene. Om lag halvparten av elevmappene fra Greveskogen vgs inneholder informasjon om konkrete tiltak for fullføring, mens nesten alle elevmappene fra Sandefjord vgs inneholder slik informasjon. Flere av de som ikke inneholder slik informasjon fra begge skolene, viser til at eleven ikke har kommet til møter hvor dette skulle planlegges.

Det varierer i stor grad om det dokumenteres i elevmappene hvem som er ansvarlig for iverksetting av tiltak. Tidspunkt for evaluering nevnes sjelden, men vi finner eksempler på at det avtales tidspunkt for neste møte. Rimeligvis er ett av formålene med det å vurdere om iverksatte tiltak har hatt ønsket effekt.

4.7. Revisors vurdering

Fylkeskommunen har rutiner og tiltak for å identifisere og følge opp elever med IV eller karakteren 1.

Et flertall av lærerne som deltok i spørreundersøkelsen synes at fylkeskommunens system for å registrere karakterer gjør det ganske enkelt å følge med på elever med risiko for IV eller karakteren 1. Samtidig er et ganske stort mindretall uenige.

Lærere skal fortløpende vurdere elevenes faglige utbytte og følge opp elever de er bekymret for. Oppfølgingen handler om å kartlegge eleven, drøfte saken med kolleger og/eller melde den til TPO-møter/Tett-på-møter. Imidlertid mener nesten 40 prosent av lærerne som deltok i spørreundersøkelsen at ansatte på deres skole har liten felles forståelse for når og hvordan elever med IV og karakteren 1 skal følges opp. Dette, sammenholdt med gruppen som mener at fylkeskommunens system for å registrere karakterer ikke gjør det enkelt å følge med på elever med risiko for IV eller karakteren 1, kan tyde på at systemet og rutinene ikke er tilstrekkelig kjent blant lærerne.

De fleste elevmappene vi gjennomgikk beskriver konkrete tiltak for at eleven skal kunne fullføre skoleåret, men færre nevner hvem som er ansvarlig for å gjennomføre tiltakene og om/når tiltakene skal evalueres. Det er mulig at ansvarlig person for oppfølgingen av et tiltak, følger av type tiltak som skal iverksettes, og dermed anses som unødvendig å nevne. Etter vår mening har imidlertid plassering av ansvar, tidsperspektiv for gjennomføring av tiltak og plan for evaluering betydning for systematikken i arbeidet med tiltakene.

Dokumentasjonen i 360 på oppfølging av elever som fikk IV eller karakteren 1 i 1. termin i skoleåret 2023/2024, er i all hovedsak datert til 2. termin. Vi finner lite dokumentasjon på kartlegginger og oppfølging i 1. termin. Vi viser her til vår vurdering om betydningen av tilstrekkelig dokumentasjon i pkt. 4.3.

5. Skolens arbeid med tilrettelegging

Tilpasser skolene opplæringen for elever i yrkesfaglige utdanningsløp med risiko for frafall?

I kapittel 4 undersøkte vi rutiner og praksis for å identifisere og følge opp elever med høyt fravær, IV eller karakteren 1 og dermed med forhøyet risiko for frafall. I dette kapitelet ser vi nærmere på om og hvordan undervisningen på skolene tilpasses og tilrettelegges for disse elevene.

5.1. Revisjonskriterier

Fylkeskommunen skal sørge for at opplæringen er tilpasset. Det vil si at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen uavhengig av forutsetninger, og får utnyttet og utviklet sine evner, jf. opplæringsloven § 11-1. Ifølge Prop. 57 L (2022-2023) er bestemmelsen om tilpasset opplæring en videreføring fra forrige opplæringslov. Formuleringene «få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen» og «få utnyttet og utviklet sine evner» er tatt med for å tydeliggjøre hva som menes med tilpasset opplæring.[49]

Lærerne skal følge med på utviklingen til elevene og melde fra til rektor dersom det er tvil om en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Skolen må om nødvendig sette inn tiltak, og vurdere om tiltakene er tilstrekkelig til å gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. opplæringsloven § 11-2. Å ta stilling til om eleven har tilfredsstillende utbytte, vil være en skjønnsmessig vurdering som særlig skal bygge på pedagogfaglig kunnskap og erfaring, jf. Prop. 57 L (2022-2023).

Hva som er best for eleven, skal være et grunnleggende hensyn i handlinger og avgjørelser som gjelder vedkommende. Eleven har rett til medvirkning i alt som gjelder dem selv og som er omtalt i opplæringsloven. De skal bli hørt og deres meninger skal vektlegges, jf. opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2. Dette er nye bestemmelser i opplæringsloven, men prinsippene om barnets beste og elevens rett til medvirkning har vært nedfelt i Grunnloven og barnekonvensjonen i lengre tid. Hva som er det beste for en elev, skal bygge på en individuell og konkret vurdering. Relevante

[49] Vi reviderer ikke, men vil nevne at opplæringsloven omtaler enkelte typer tilpasninger elever kan ha rett til for å ha tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Blant annet har elever rett til personlig assistanse, tekniske hjelpemidler og fysisk tilrettelegging jf. opplæringsloven §§ 11-4 og 11-5. Elevene har også rett til individuelt tilrettelagt opplæring. Før fylkeskommunen tar stilling til om eleven skal ha individuelt tilrettelagt opplæring, skal det innhentes en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten, jf. opplæringsloven §§ 11-6 og 11-7.

momenter i vurderingen er blant annet elevens egne meninger, rett til vern, omsorg og trygghet, og rett til utdanning, jf. Prop. 57 L (2022-2023).

På dette grunnlaget har vi utledet følgene revisjonskriterier:

- **Skolen skal sette inn tiltak dersom en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen**
    - **Tiltakene skal være til elevens (barnets) beste og ivareta elevens medbestemmelse**
    - **Tiltakene skal evalueres**

5.2. Tiltak for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen – data

5.2.1. Tilrettelegge undervisningen

Revisjonskriterium:

Skolen skal sette inn tiltak dersom en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen

Tilrettelegging innenfor rammene av ordinær undervisning

I rutiner for elevoppfølging står det at dersom en lærer er bekymret for en elevs faglige utbytte, skal vedkommende først diskutere saken med kolleger og med eleven og eventuelt foresatte. Etter en samlet vurdering skal læreren ta stilling til om opplæringen kan tilrettelegges for eleven innenfor rammene av ordinær undervisning og progresjon. Se pkt. 4.4.1. for en nærmere beskrivelse.

Avdelingslederne på de undersøkte skolene opplyser at tiltakene som vurderes er avhengig av hva eleven strever med og hvor alvorlig dette vurderes. Eksempler på tiltak innenfor ordinær undervisning og progresjon er å motivere eleven til større nærvær i undervisningen eller deltakelse i vurderingssituasjoner, oppfordre eleven til å delta på skolens tilbud om ekstra faglig støtte[50], eller tilby eleven oppfølging hos rådgiver, helsesykepleier, miljøterapeut eller mangfoldsrådgiver[51].

[50] Eksempelvis har Sandefjord vgs et læringssenter for veiledning i matematikk, naturfag og programfag realfag, et mulighetssenter for elever med faglige utfordringer og elever som står i fare for IV eller karakteren 1, og tilbud om språklig kartlegging og opplæring for minoritetsspråklige elever.

[51] En mangfoldsrådgiver kan gi ungdom råd, samtaler og praktisk hjelp som har spørsmål om etnisitet, religion, seksuell legning m.m., eller som opplever negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller andre former for vold.

I spørreundersøkelsen spurte vi lærere om de har god oversikt over hjelpemidler som kan brukes til å kartlegge grundigere elever de er bekymret for. Under halvparten av de som deltok svarte at de er helt eller delvis enige i at de hadde oversikt over hjelpemidler for slik kartlegging. Videre spurte vi om lærerne har god oversikt over tiltak de kan sette inn overfor elever de er bekymret for. Under halvparten svarte at de er helt eller delvis enige i at de har god oversikt over slike tiltak.

Funn fra spørreundersøkelsen viser at blant lærere som er bekymret for en elev, får:

- 85 prosent god faglig støtte fra andre lærere,
- 70 prosent god faglig støtte i klasselærermøtene, og
- 65 prosent god faglig støtte fra nærmeste leder.

Stikkprøvekontrollen i elevmappene viser at nesten ingen inneholder dokumentasjon om bekymringer for elever eller referat fra møter om/med disse elevene i 1. termin i skoleåret 2023/2024. Dette endret seg i 2. termin i samme skoleår. Nå finner vi informasjon om bekymringer for elever, referat fra møter og planlagte tiltak i nesten alle elevmappene. Vi viser også til pkt. 4.2.2. med beskrivelse av hvordan avdelingslederne dokumenterer arbeidet som gjøres i TPO-møtene/Tett-på-møtene gjennom hele skoleåret.

Involvere flere i arbeidet med tilrettelegging av opplæringen

Tverrfaglige møter
Dersom en lærer vurderer at elevens vansker ikke kan løses med tilrettelegging innenfor ordinær undervisning eller progresjon, skal læreren melde saken til nærmeste leder, jf. rutiner for elevoppfølging. Slike saker skal i all hovedsak tas opp i ulike typer lærermøter og TPO-møter/Tett-på-møter, jf. nærmere omtale i pkt. 4.2.2.

Avdelingslederne på de undersøkte skolene opplyser at de fleste sakene som meldes til TPO-møtene/Tett-på-møtene inneholder informasjon om hva lærerne er bekymret for, noe om årsakene til bekymringen, hvilke tiltak som er satt i gang og hvilke tiltak som planlegges. I pkt. 4.2.2. så vi at TPO-møtene/Tett-på-møtene er tverrfaglige, og at møtene brukes til å diskutere om og ev. hvilke tiltak som bør settes i verk for den enkelte elev.

Dersom det er behov for videre oppfølging etter et TPO-møte/Tett-på-møte, sier avdelingslederne at neste steg er å ha en samtale med eleven og eventuelt foresatte. I samtalen gjennomgås lærerens bekymring og deretter diskuteres mulige tiltak. Noen elever har behov for at det gjøres endringer i selve utdanningsforløpet. For de fleste vil det si å ha færre fag og undervisningstimer.

I tabellen nedenfor ser vi at om lag 60 prosent av lærerne som deltok i spørreundersøkelsen, mener at saker de melder inn til Tett-på-møtene/TPO-møtene blir grundig vurdert av møtedeltakerne, og at de munner ut i konkrete tiltak for veien videre for eleven. Rundt 40 prosent er uenige.

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
Saken grundig vurdert	10 %	4%	24%	28%	20%	14%
Konkrete tiltak for veien videre for eleven	10%	6%	26%	26%	22%	10%

Stikkprøvekontrollen i elevmappene indikerer at måten en reduserer fag og undervisningstimer på varierer og tilpasses den enkelte elev. Vi så eksempler på elever som skulle;

- ta større del av opplæringen i praksis,
- fordele ett skoleår over to år,
- ikke delta i undervisningen i ett eller flere fag og ta eksamen som privatist, eller
- fullføre fellesfagene, men droppe programfagene og yrkesfaglig fordypning.

Lærerne ble også spurt om iverksatte tiltak lojalt ble fulgt opp av voksne i laget rundt eleven. Over 25 prosent var enige, litt over 40 prosent var delvis enige/uenige (svaralternativ 3 og 4), og over 10 prosent var uenige. 20 prosent svarte vet ikke.

Fullføringsplaner for elever med svake faglige prestasjoner

Rutiner
Ifølge ruiner for elevoppfølging, skal det lages en fullføringsplan for elever som fikk IV eller karakteren 1 i ett eller flere fag til 1. termin, jf. nærmere omtale i pkt. 4.6.1 og 4.6.2.

Fylkeskommunen har laget et eget skjema kalt *Fullføringsplan videregående opplæring.* Her står det at eleven skal fylle ut fullføringsplanen sammen rådgiver eller lærer, og skjemaet skal brukes blant annet når eleven mangler fag, har avvik i yrkesfaglig fordypning (YFF), eller har søkt om å bli deltidselev (nå kalles dette endret opplæringsløp).

Skjemaet for fullføringsplan har egne rubrikker for informasjon om eleven, hva som er planlagt sluttkompetanse og hvilke tiltak som skal gjennomføres.

Praksis
Alle elevmappene i vår stikkprøvekontroll gjaldt elever som fikk IV eller karakteren 1 til 1. termin i 2023/2024. Ifølge rutiner for elevoppfølging skal alle disse elevene ha fullføringsplaner. Gjennomgangen viser at to tredjedeler av elevmappene inneholdt dokumentasjon om tiltak for fullføring, mens de øvrige manglet dette.

De elevmappene som inneholdt dokumentasjon på tiltak for at eleven skal kunne fullføre skoleåret, er datert fra januar til juni i skoleåret 203/24. Om lag halvparten av disse elevmappene har dokumentasjon på ett eller to møter og avtalte tiltak, mens resten inneholder dokumenter fra tre til seks møter og avtalte tiltak i løpet av denne perioden.

Gjennomgangen av elevmappene viste at svært få brukte skjemaet for fullføringsplaner. I stedet ble skjemaer kalt *Utdanningsplan og tiltak* og/eller *Samtale med elever som har fått 1 eller IV i et eller flere fag 1. termin* brukt i flere elevmapper. Begge skjemaene inneholder rubrikker for elevens navn og yrkesfaglig utdanningsprogram, og karakterer og dag- og timefravær til 1. termin. Det framgår om eleven har deltatt i arbeidet med å lage fullføringsplanen og hvem av de ansatte som har deltatt.

Skjemaet for samtale inneholder en tabell hvor en skal fylle inn tiltak for å bestå 2. termin, eksempelvis eleven skal møte på skolen, levere dokumentasjon på fravær og levere inn skriftlige arbeider. Skjemaet for utdanningsplan har et åpent område for notater. Typiske notater er:

- Ansatte orienterte om fag med IV eller karakteren 1 og/eller høyt fravær, og konsekvensene for videre skolegang.
- Eleven uttrykte sine ønsker. Eksempelvis fullføre fellesfag dette skoleåret og søke på trinn 1 på nytt yrkesutdanningsprogram neste skoleår.

De elevmappene som inneholder dokumentasjon på tiltak som må gjøres for at elevene kan fullføre skoleåret, og som ikke bruker disse skjemaene, er typisk skrevet på ark uten rubrikker som skal fylles ut. Nedenfor er det tatt med ett eksempel skrevet av en rådgiver.

- Møtedeltakere er elev, elevens bror, avdelingsleder, kontaktlærer, rådgiver, elevveileder, PP-rådgiver og Barnevernet i hjemkommunen.
- Eleven opplyser at vedkommende trives godt på skolen og særlig i faget yrkesfaglig fordypning (YFF).
- Kontaktlærer opplever at eleven jobber for lite med skolefagene, og har utfordringer med atferd.
- Barnevernet deltar i møtet pga elevens utfordringer med rus. Skolen opplever at dette har blitt bedre etter blant annet å ha økt voksendekningen.
- Tiltak videre for eleven er å øke antall dager med yrkesfaglig fordypning i praksis. Eleven er usikker, men villig til å prøve. I tillegg skal eleven delta i undervisningen på skolen, men uten vurdering og karakterer.
- Avdelingsleder skal sjekke om det er mulig å øke antall dager i praksis. Elevveileder skal deretter lage en egen timeplan når/om flere dager i praksis er på plass.

Avklaringsmøter for elever som vurderer å endre eller avbryte videregående opplæring

Rutiner

Ifølge rutiner for elevoppfølging, skal skolen ha egne avklaringsmøter med elever som vurderer å endre eller avbryte videregående opplæring.[52] Faste deltakere er rådgiver, eleven og

[52] Fylkeskommunen skal også gjennomføre avklaringsmøter med lærlinger som vurderer å endre eller avbryte opplæringen i bedrift. Dette beskrives nærmere i kap. 6.

Oppfølgingstjenesten. Andre kan innkalles ved behov. I avklaringsmøtene skal det fylles ut et avklaringsskjema som skal arkiveres i elevmappen i 360. Ved behov gjennomføres flere avklaringsmøter.

Praksis
Avdelingslederne på Sandefjord vgs opplyser at avklaringsmøtene vanligvis gjennomføres etter at beslutningen om å avbryte videregående opplæring er tatt, og møtene har ofte preg av en ren overføring av ansvaret for ungdommen fra skolen til Oppfølgingstjenesten. Arbeidet med å tilrettelegge for eleven slik at vedkommende ikke slutter underveis i utdanningen, er gjort i forkant.

Avdelingslederne på Greveskogen vgs bruker avklaringsmøter til å følge opp enkeltelever. Det kan holdes flere avklaringsmøter med samme elev, og noen ganger før det lages fullføringsplan. Avklaringsmøter gjennomføres også når det er bestemt at eleven skal avslutte videregående opplæring. I de tilfellene deltar alltid Oppfølgingstjenesten.

Vi gjorde en stikkprøvekontroll i 360, og søkte på ordet *avklaring* og navnet på de undersøkte skolene for perioden 1. januar 2024 – 31. januar 2025. Vi fikk 32 treff på Greveskogen vgs og 158 treff på Sandefjord vgs. Vi valgte avklaringer som gjaldt elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer og gjennomgikk totalt 14 avklaringsdokumenter.

Gjennomgangen viser at eleven og flere voksne med ulike roller og kompetanse deltok i de fleste avklaringsmøtene. Oppfølgingstjenesten deltar alltid, rådgiver deltar vanligvis, og foresatte, avdelingsleder og barnevern deltar av og til. Ofte nevnes tidligere møter med eleven og tiltak som er prøvd ut.

Noen ganger skrives det som kalles avklaringsnotater. Dette gjelder elever med særlig høyt fravær eller svake faglige prestasjoner, og hvor skolen og eleven vil prøve ganske omfattende tiltak for å få eleven til å fullføre med planlagt kompetanse, jf. beskrivelse ovenfor om ulike tilpasninger til å ha færre fag og undervisningstimer. Flere av elevene med slike tiltak planlegger å søke et nytt yrkesfaglig utdanningsløp neste skoleår.

Når eleven avslutter uten å fullføre og bestå opplæringen, overføres ansvaret for vedkommende til Oppfølgingstjenesten. Dette dokumenteres gjennom utfylling og signering av skjema for avklaring. I enkelte tilfeller skrives det inn flere konkrete tiltak som skal iverksettes av Oppfølgingstjenesten.

Erfaringer med arbeid med tilpasset opplæring

Avdelingsledernes erfaringer
Avdelingslederne opplyser at de jobber mye med elever de er bekymret for. Samtidig har de begrensede ressurser til oppfølgingen av disse elevene. Ekstra ressurser kunne vært brukt til flere voksne i klasserommet, rådgivere og avdelingsledelse.

Avdelingslederne sier at de er forpliktet til å ta imot og tilrettelegge for alle elever som er kommet inn på et utdanningsprogram på deres skole. Dersom skolen mener eleven har små forutsetninger

for å fullføre og bestå er ordinært utdanningsløp, kan de råde eleven til å velge andre løsninger, men avgjørelsen om videre skolegang ligger hos eleven.

Avdelingslederne opplever jevnlig at elever ikke ønsker de tilpasningene som skolen mener kan være hensiktsmessige. Det synes først og fremst å gjelde mer inngripende tiltak som eksempelvis å ta skoleåret over flere år, ha mer opplæring ute i bedrift, eller delta i egne opplegg som Fundament[53].

Lærernes erfaringer
Spørreundersøkelsen til lærerne avsluttet med et åpent felt der de kunne skrive kommentarer til arbeidet med elever med risiko for frafall. 40 prosent av dem som deltok i undersøkelsen skrev en kommentar. Kommentarene kan deles i følgende hovedgrupper; en gruppe foreslår tiltak for å øke andelen elever som fullfører og består, en annen gruppe mener det gjøres for lite for elever med risiko for frafall, mens en tredje gruppe både er kritiske til dagens arbeid med gjennomføring og inneholder forslag som kan øke andelen som fullfører og består. Nedenfor tar vi med noen kommentarer. Alle er forkortet.

- Det er for lite tidsressurs til å følge opp alle elever godt nok.
- For å bygge en god relasjon med den enkelte elev, er det en forutsetning at det ikke er mange elever i en gruppe.
- Det er behov for tettere oppfølging, mer praksis og ekstra tiltak for elever som sliter.
- Ikke alle elever er modne nok til å gå på videregående skole. Disse bør ha et annet tilbud enn å føle at de mislykkes i dagens system.
- Kriminelle elever må ikke komme inn på VGO. Det må lages et eget opplegg for dem utenfor skolene slik at andre elever og ansatte ikke belastes negativt.
- Mange har med seg store utfordringer både mentalt og evnemessig. Vanskelig å skulle endre på elever som eksempelvis ikke har vært på skolen siden barneskolen eller ikke fikk karakterer på ungdomsskolen.
- Økt lærertetthet i klasserommet hindrer frafall. Dette har større effekt enn møter/planer/tiltak.
- Viktig å hjelpe elever som sliter fra første dag. Som kontaktlærer jobber jeg i snitt 4-6 timer per uke med møter og oppfølging av elever med risiko for frafall. Jeg gjør dette selv om det ikke er avsatt ressurser til dette i stillingen min.
- Det blir fort for mye teori for elever som er taktile og vil bruke sin kreativitet til å lage noe.
- Vi har elever som er både kriminelle, voldelige og truende mot medelever og lærere. Ledelsen utviser dem sjelden mer enn en uke, og det legger ikke forholdene til rette for et godt læringsmiljø.

[53] Fundament er et opplæringstilbud for elever som ønsker et ekstra år på å forberede seg på overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring. Opplæringstilbudet er lagt til Melsom vgs, Sandefjord vgs ogThor Heyerdahl vgs og retter seg mot ungdom i Sandefjord og Larvik kommune. Det er et pilotprosjekt i skoleåret 24/25 og planlegges videreført i 25/26. Kilde: Vestfold fylkeskommune

- For mange parter er involvert og for lite ressurser er avsatt til lærere. Lærerne er nærmest elevene og har størst forutsetninger for å lykkes.

5.2.2. Elevens beste og elevens medvirkning

Revisjonskriterium:

Tiltakene skal være til elevens (barnets) beste og ivareta elevens medbestemmelse

I rutiner for elevoppfølging står det at alle ungdommer har rett til å gi uttrykk for sine synspunkter. De skal bli hørt i alle saker som angår dem og deres synspunkter skal tillegges vekt. I alle handlinger og saksbehandling skal ungdommens beste være et grunnleggende syn.

Avdelingslederne på de undersøkte skolene opplyser at lærere som er bekymret for eksempelvis en elevs fravær eller faglige prestasjoner, har samtaler med eleven for å kartlegge årsakene nærmere og drøfte hvordan undervisningen kan tilrettelegges. Eleven kan i tillegg ha hatt egne samtaler med eksempelvis rådgiver eller helsesykepleier. Dette gjøres før saken drøftes med kolleger eller meldes inn som sak til TPO-møtene/Tett-på-møtene.

Avdelingslederne sier at en elev sjelden får direkte informasjon om at deres sak gjennomgås i et TPO-møte/Tett-på-møte, men de mener at på dette tidspunktet er det kjent for eleven at skolen er bekymret for deres muligheter til å gjennomføre videregående opplæring.

I spørreundersøkelsen svarte 70 prosent av lærerne som deltok at informasjonen som sendes om en elev til TPO-møtene/Tett-på-møtene inneholder opplysninger gitt av eleven det gjelder.

Vi spurte lærerne om eleven og foresatte dersom eleven er under 18 år, er kjent med at lærerens bekymringer for eleven skal drøftes i et TPO-møte/Tett-på-møte. Tabellen nedenfor viser at om lag 60 prosent av lærerne er helt eller delvis enige. Rundt 40 prosent er uenige.

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
Kjent for eleven	10 %	6 %	23 %	17 %	21 %	23 %
Kjent for foresatte til elever under 18 år	10 %	6 %	26 %	12 %	26 %	22 %

Avdelingslederne sier at det er vanlig å ha møte med eleven og ev. foresatte etter at saken er drøftet i Tett-på-møtene/TPO-møtene. Det legges vekt på å spørre eleven hva vedkommende selv synes når det lages en plan for veien videre.

Stikkprøvekontrollen i de 27 elevmappene tyder på at elevene i stor grad høres og har innflytelse over eventuelle tiltak som skal iverksettes. Noen ganger står det hva eleven ønsker framover eller

hva vedkommende mener om et foreslått tiltak, mens andre ganger er innflytelsen mer indirekte dokumentert ved at eleven har signert på skjema som inneholder planlagte tiltak.

Nesten alle de undersøkte elevmappene mangler dokumentasjon på vurderinger av elevens beste.

5.2.3. Evaluering

Revisjonskriterium:

Tiltakene skal evalueres

Ifølge rutiner for elevoppfølging skal iverksatte tiltak følges opp og evalueres.

Avdelingslederne opplyser at det vurderes om iverksatte tiltak for en elever en er bekymret for, har ønsket effekt.

Vi spurte lærerne om skolen vurderer om iverksatte tiltak generelt og mer konkret om tiltaket med fullføringsplaner, har ønsket effekt. Eksempler på ønsket effekt kan være om tiltakene førte til økt motivasjon, mindre fravær eller bedre skoleresultater. Svarfordelingene blant de lærerne som deltok i spørreundersøkelsen, tyder på at lærerne som deltok i spørreundersøkelsen har ulike erfaringer med vurderinger av effekten av tiltak. Se nedenfor.

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6	Vet ikke
Vi har jevnlig vurdering av iverksatte tiltak	13%	9%	5 %	30 %	16 %	9 %	18 %
Vi har jevnlig vurdering av fullføringsplaner	7 %	14%	25 %	33 %	16 %	5 %	

Ingen av de gjennomgåtte elevmappene inneholder dokumentasjon på at det er vurdert om iverksatte tiltak har ønsket effekt. Samtidig ser vi at det gjøres endringer i tiltakene i noen av elevmappene som har dokumentasjon fra flere møter.

5.3. Revisors vurdering

Tiltak for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen

Fylkeskommunen har rutiner som viser hvem som er ansvarlig for å kartlegge, følge opp og legge til rette undervisningen for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Bortsett fra kravet om å lage fullføringsplaner for elever med IV eller karakteren 1 til 1. termin, omtaler rutinene i liten grad konkrete tiltak som kan være aktuelle for denne elevgruppen. Dermed ligger ansvaret for å utforme av slike tiltak hos den enkelte skole.

Et flertall av lærerne som deltok i spørreundersøkelsen opplever god faglig støtte fra kolleger og ledere om elever de er bekymret for, men sier samtidig de har liten oversikt over gode verktøy for å gjøre grundigere kartlegginger og over egnede tiltak for denne elevgruppen. Dette kan tyde på at det er behov for kompetanseheving på dette området.

De undersøkte skolene har etablert faste møter og tverrfaglig møtedeltakelse for å drøfte den enkelte elevs utfordringer og utforme forslag til tiltak, i tråd med føringene i rutiner for elevoppfølging. Aktuelle tiltak drøftes og avtales med elev og eventuelt foresatte i etterkant. Våre funn viser at noen tiltak handler om tilrettelegging innenfor ordinær undervisning og progresjon, mens andre handler å nå en individuelt planlagt sluttkompetanse gjennom om å redusere fag eller undervisning i det pågående skoleåret.

Samlet sett tyder våre funn på at de undersøkte skolene setter inn en rekke tiltak for å tilrettelegge undervisningen for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Likevel er både avdelingsledere og mange av lærerne tvilende til at de riktige tiltakene settes inn. De opplever at knapphet på ressurser gjør at det vanskelig å sett inn tiltak som forskning eller egen erfaring viser har ønsket effekt. Videre pekes det på at regelverket for videregående opplæring gir skolene få styringsmuligheter til å pense elever som strever inn i opplæringsløp hvor de har større muligheter for mestring og dermed for å fullføre og bestå videregående opplæring.

Elevens beste og elevens medvirkning
Fylkeskommunens rutiner for elevoppfølging beskriver hvordan elevens medvirkning og vurderinger av elevens (barnets) beste skal ivaretas.

Våre funn indikerer at elevens rett til medbestemmelse i stor grad ivaretas på de undersøkte skolene. Imidlertid mangler det i stor grad dokumentasjon på vurderinger av elevens beste. At det gjennomføres og dokumenteres vurderinger av barnets beste er en rettighet, og det er ikke rom for unntak.[54]

Evaluering
I rutiner for elevoppfølging står det at iverksatte tiltak skal evalueres.

Avdelingslederne og et lite flertall av lærerne som deltok i spørreundersøkelsen mener at det jevnlig vurderes om iverksatte tiltak har ønsket effekt. Elever som strever blir dessuten drøftet og tiltak iverksatt for dem blir vurdert i ulike lærermøter og i TPO-møtene/Tett-på-møtene, jf. omtale i pkt. 4.2.2.

Flere av elevmappene som inneholder informasjon fra flere møter med samme elev, viser at det gjøres justeringer i tiltakene. Arbeidet som gjøres i TPO-møtene/Tett-på-møtene, jf. omtale i pkt. 4.2.2., tyder også på tiltak blir vurdert og justert. Dette kan indikere at iverksatte tiltak blir evaluert,

[54] Kilde: *Veiledning i bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen – Støtte til fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet,* publisert på Utdanningsdirektoratets nettsider

men det er vanskelig å si noe om omfanget og systematikken i dette siden vi finner lite dokumentasjon på at det gjøres vurderinger og evalueringer.

Vi viser også til vår vurdering om betydningen av tilstrekkelig dokumentasjon i pkt. 4.3.

6. Fylkeskommunens ansvar i læretiden

Har fylkeskommunen tiltak som sørger for at lærlinger med risiko for frafall identifiseres og får tilpasset opplæring?

I kapittel 4 og 5 har vi i stor grad brukt informasjon fra ledere, lærere og elever på de to valgte skolene. I første del av dette kapittelet retter vi oppmerksomheten mot overgangen fra skole til lære, og bygger på informasjon fra de samme skolene og fylkesadministrasjonen. I andre del ser vi nærmere på fylkeskommunens ansvar for lærlinger mens de er i lære. Stikkprøvene som omtales her, er gjort blant alle lærlinger i fylket.

6.1. Revisjonskriterier

Fylkeskommunen har det øverste juridiske og økonomiske ansvaret for all videregående opplæring. Samarbeidsorganer for lærebedrifter og deres medlemsbedrifter og frittstående lærebedrifter har ansvar for den daglige oppfølgingen av lærlingen i læretiden.

Samarbeidsorganer for lærebedrifter og frittstående lærebedrifter er selvstendige rettssubjekter, og er i utgangspunktet ikke underlagt fylkeskommunens ordinære instruksjonsmyndighet. Opplæringsloven inneholder flere tiltak som skal bidra til at opplæringen som skjer i bedrift er i samsvar med opplæringsloven og læreplanene.

Godkjenne samarbeidsorganer for lærebedrifter og lærebedrifter
Fylkeskommunen skal godkjenne samarbeidsorganer for lærebedrifter og alle lærebedrifter, jf. opplæringsforskriften §§ 6-13 og 6-18. I den forbindelse skal samarbeidsorganet og lærebedriften skal gi fylkeskommunen den informasjonen som etterspørres, slik at fylkeskommunen kan vurdere om godkjenning kan gis eller videreføres, jf. opplæringsforskriften §§ 6-16 og 6-19. Fylkeskommunen kan trekke tilbake godkjenningen dersom samarbeidsorganet eller lærebedriften ikke lenger oppfyller kravene i godkjenningen, jf. § 7-9. Både reglene om å få godkjenning og muligheten til å treffe tilbake en godkjenning, er en videreføring fra tidligere opplæringslov.

Den som har læretid i bedrift, skal skrive kontrakt om opplæringen. Det skal stå i kontrakten hva som er målet med opplæringen, og hvem som har ansvaret for de ulike delene av opplæringen. Kontrakten skal godkjennes av fylkeskommunen.

Seksjonsleder opplyser at i gjeldende opplæringslov er det tydeliggjort at *lærebedriften* har ansvar for opplæringen av lærlinger. Dette gjelder uavhengig av om lærebedriften er medlem i et samarbeidsorgan for lærebedrifter eller en frittstående lærebedrift. I tidligere opplæringslov kunne dette ansvaret ligge hos opplæringskontoret (nå samarbeidsorgan for lærebedrifter).

Seksjonslederen sier videre at denne lovendringer betyr at ordningen med opplæringskontor/samarbeidsorganer nå er i en overgangsfase. Fylkeskommunen må ta stilling til hvilke oppgaver som kan legges til et samarbeidsorgan, og om fylkeskommunen kan fortsette styringen og samarbeidet med lærebedriftene gjennom samarbeidsorganene eller om en må ha mer direkte kontakt med lærebedriftene.

Fylkeskommunens og lærebedriftens plikter
Fylkeskommunen skal veilede lærebedriftene og kontrollere at de oppfyller kravene i opplæringsloven, jf. opplæringslov § 7-9. Dette er en videreføring fra tidligere opplæringslov. Fylkeskommunens arbeid må være egnet til å stadfeste god tilstand og avdekke og forebygge manglende etterlevelse av kontrakten om opplæringen. Kravet om å veilede lærebedriftene må ses i sammenheng med kravet om internkontroll i kommuneloven § 25-1. jf. Prop. 57 L (2022-2023).

Lærebedriften har ansvar for opplæringen av lærlinger de har inngått lærekontrakt med, og for at opplæringen er i samsvar med læreplaner i faget, jf. opplæringsloven §§ 7-5 og 7-6. Lærebedriften skal sørge for at opplæringen er tilpasset dem som har opplæring i bedrift, jf. opplæringsloven § 11-1. Dette er en videreføring fra tidligere opplæringslov.

Lærlingenes rettigheter
Fylkeskommunen har en egen prosedyre for det 4-årige yrkesfagløpet. Her står det at både fylkesadministrasjonen og skolene skal bidra i arbeidet med å kartlegge enkelte elever som søker læreplass. Dette gjelder særlig elever som er kvalifiserte til å søke om læreplass, og som trenger tilrettelegging i læretida eller som ikke har skrevet lærekontrakt innen et angitt tidspunkt.

I prosedyren stilles det krav om samarbeid mellom fylkesadministrasjonen, skolen og samarbeidsorganene ved overgangen mellom skole og opplæring i bedrift, og mellom fylkesadministrasjonen og lærebedriften underveis i læretiden. Kravene om samarbeid er særlig relevant for ungdommer som strever eller som har behov for særskilt tilrettelegging.

Lærlinger har rett til minst en samtale i halvåret om egen faglig utvikling. I tillegg har de rett til jevnlig dialog med instruktør om hvordan de utvikler seg sosialt og på andre måter, jf. opplæringsforskriften § 9-6. Lærlinger som har læretid i bedrift har rett til individuell vurdering, jf. opplæringsloven § 5-4. Retten til individuell vurdering er videreføring av en bestemmelse som tidligere var i en forskrift, men den regnes som så sentral at den nå er tatt inn i loven. Retten til individuell vurdering gjelder både underveisvurdering og sluttvurdering, jf. Prop. 57 L (2022-2023).

På dette grunnlaget har vi utledet følgene revisjonskriterier:

- **Fylkeskommunen skal, sammen med skolene, kartlegge og følge opp elever som trenger tilrettelegging i læretiden**

- **Fylkeskommunen skal, sammen med skolene, kartlegge og følge opp elever som står uten læreplass**

- **Fylkeskommunen skal ha tiltak for å sikre at lærlinger har jevnlig dialog med instruktør og får underveisvurdering**

- **Fylkeskommunen skal ha tiltak for å sikre at lærlinger får tilpasset opplæring**

6.2. Kartlegge og følge opp elever som trenger bistand i overgangen til lære – data

Revisjonskriterier:

Fylkeskommunen skal, sammen med skolene, kartlegge og følge opp elever som trenger tilrettelegging i læretiden

Fylkeskommunen skal, sammen med skolene, kartlegge og følge opp elever som står uten læreplass

6.2.1. Rutiner

I prosedyren *Det 4-årige yrkesforløpet* står det at skolen skal bistå elever som vil trenge ekstra tilrettelegging i bedrift. Blant annet hjelpe til med å fylle ut et skjema kalt *Vedlegg for lærlinger* (kalles vedleggsskjema). Skjemaet skal følge søknaden om læreplass som må sendes innen 1. mars.

I perioden mars-april skal skolen ha møter med hver elev som søker med vedleggsskjema. Andre deltakere i disse møtene er ansatte fra fag- og yrkesopplæringen i fylkesadministrasjonen og aktuelt samarbeidsorgan for lærebedrifter. Formålet med møtet er å planlegge overgangen fra skole til bedrift, og overføre relevant informasjon om eleven til lærebedriftene som skal vurdere søknaden om læreplass.

I begynnelsen av juni skal skolen kalle inn seksjon for fag- og yrkesopplæring og samarbeidsorganer for lærebedrifter til møte. Her skal en se om det er mulig å få til læreplasser til dem som er kvalifiserte, men ennå ikke har fått læreplass.

Før skoleslutt i juni og i august skal hver skole ha møte om alle søkere som manglet læreplass tidlig i juni. Før møtet skal kontaktlæreren eller læreren i yrkesfaglig fordypning lage et notat med følgende opplysninger:

- Hvor har eleven vært i praksis/yrkesfaglig fordypning på trinn 2?
- Er det opplysninger om eleven som er relevante for opplæring i bedrift?
- Er det en bedrift kan være aktuelt å jobbe videre med for praksisplass eller læreplass?

Det står at notatet skal arkiveres i elevmappen i fylkeskommunens sak- og arkivsystem 360.

Elever som ikke får læreplass, har rett til trinn 3 fagopplæring i skole som leder fram til fag- og svenneprøve. Denne elevgruppa inngår ikke i denne forvaltningsrevisjonen, jf. 1.4.

6.2.2. Praksis

Avdelingslederne på de undersøkte skolene opplyser at kontakten med samarbeidsorganer for lærebedrifter og frittstående lærebedrifter begynner kort tid etter at elevene starter på trinn 1 og pågår til de søker om læreplass på trinn to. Blant annet kommer samarbeidsorganene inn på skolen flere ganger, og elevene har praksis eller yrkesfaglig fordypning ute i bedriftene. Når samarbeidsorganene kommer på skolen, informerer de om elevenes muligheter i deres lærebedrifter, og opplyser om hvilke læreplasser som er tilgjengelige. Flere elever får tilbud om læreplass i en bedrift etter at de har gjennomført praksis eller yrkesfaglig fordypning i bedriften.

Samarbeidet mellom fylkesadministrasjonen, skolene og eventuelt samarbeidsorgan for lærebedrifter foregår først og fremst i møter på våren for elever som søker læreplass med vedleggsskjema, og i møter for elever som er kvalifiserte, men ikke har fått læreplass innen juni.

Etter at søknadsfristen om læreplass har gått ut, gjennomføres det som kalles overgangsmøter mellom en elev som har søkt læreplass med vedleggsskjema, skolen, aktuelt samarbeidsorgan for lærebedrifter og ansatte fra seksjon fag- og yrkesopplæring i fylkesadministrasjonen. Fylkeskommunens oppgave i disse møtene er å veilede om hvordan opplærlingen i en bedrift kan tilrettelegges. Fylkeskommunen har også anledning til å tildele ekstra midler til en lærebedrift slik at bedriften kan sette av ekstra ressurser til oppfølging og tilrettelegging.

En stikkprøvekontroll i 10 elevmapper som inneholder vedleggsskjema viste følgende:[55]

- De aller fleste elevene har fått hjelp fra lærer med ansvar for yrkesfaglig fordypning (YFF), kontaktlærer eller rådgiver på skolen til å fylle ut skjemaet.
- De aller fleste skjemaene inneholder informasjon om hvor eleven har vært i yrkesfaglig fordypning (YFF) og hvilke oppgaver vedkommende har utført.
- Alle skjemaene har informasjon om hva som er elevens utfordringer og hvilken tilrettelegging vedkommende trenger i læretiden. Eksempler på sistnevnte er å ha en person å forholde seg til, få muntlig opplæring, få tett oppfølging i starten, eller få enkle oppgaver i starten.
- Fra februar 2024 har skolene tatt i bruk et nytt skjema som i større grad beskriver formålet med skjemaet. Det står det også at eleven vil bli innkalt til et møte (overgangsmøte) etter at søknadsfristen er ute for å sikre at viktig informasjon om eleven blir overført til aktuelle lærebedrifter.

[55] Se vedlegg 2 Metode og kvalitetssikring for en nærmere beskrivelse av hvordan stikkprøvekontrollen er gjort.

Vi undersøkte om elevmappene nevnt ovenfor inneholdt notat skrevet av kontaktlæreren eller læreren i yrkesfaglig fordypning (YFF) i forkant av overgangsmøter og referat fra møtene. Gjennomgangen viste:

- Seks av de undersøkte elevmapper munnet ut i lærekontrakter. Tre av disse elevmappene hadde referat fra overgangsmøter og tre manglet dette.

- Referatene fra overgangsmøtene indikerer at eleven og ansatte fra skolen og fag- og yrkesopplæring i fylkesadministrasjonen alltid deltar, og at aktuelt samarbeidsorgan for lærebedrifter, PP-rådgiver eller Oppfølgingstjenesten deltar i enkelte tilfeller.

- Ingen av elevmappene som munnet ut i lærekontrakter inneholdt notater skrevet av kontaktlæreren eller læreren i yrkesfaglig fordypning.

- De fire øvrige elevmappene munnet ikke ut i lærekontrakter. Tre av dem inneholder søknad om mer videregående opplæring i skoleåret 24/25, eller søknad om full opplæring i bedrift, mens den fjerde avsluttes med kompetansebevis etter skoleåret 23/24. Det kan indikere at eleven avslutter videregående opplæring etter to års skolegang.

Både avdelingsledere på de undersøkte skolene og ansatte fra fag- og yrkesopplæring opplyser at de deltar i møter tidlig i juni om elever som er kvalifiserte, men som ikke har fått læreplass. Aktuelt samarbeidsorgan for lærebedrifter deltar også.

Før delingen av Vestfold og Telemark fylkeskommune, var det en etablert praksis at skolene arkiverte referater fra disse møtene i 360. Etter etableringen av ny Vestfold fylkeskommune gjelder ikke denne ordningen lenger. Vi har med andre ord ikke sett dokumentasjon rundt gjennomføringen av disse møtene tidlig i juni.

6.3. Revisors vurdering

Følge opp kvalifiserte elever som trenger tilrettelegging i læretiden
Fylkeskommunen har tiltak for å kartlegge og følge opp elever som er kvalifiserte til å søke om læreplass og som trenger tilrettelegging i læretiden. Samtidig tyder våre funn på at tiltakene ikke gjennomføres fullt ut i praksis.

De undersøkte skolene synes å bistå elevene med å fylle ut vedleggsskjemaer. Dette gir eleven anledning til å beskrive sine utfordringer og behov for tilrettelegging, og gir lærebedriftene muligheten til å vurdere om de kan ta inn vedkommende som lærling. Våre undersøkelser gir imidlertid indikasjoner på at overgangsmøter om våren ikke forberedes og gjennomføres fullt ut i tråd med egne rutiner. Det kan skyldes at disse tiltakene gjennomføres, men er mangelfullt dokumentert, eller at tiltakene i liten grad blir gjennomført.

Følge opp kvalifiserte elever som står uten læreplass
Fylkeskommunen har tiltak for å kartlegge og følge opp kvalifiserte elever som står uten læreplass.

Både ansatte i fylkeskommunen og avdelingslederne på de undersøkte skolene opplyser at de og aktuelt samarbeidsorgan for lærebedrifter årlig møtes i juni, og at formålet med møtene er å prøve å finne læreplasser til elever som mangler dette. Det er imidlertid vanskelig å vurdere omfanget av og det nærmere innholdet i disse møtene, siden det ikke foreligger dokumentasjon fra møtene. Vi viser her til vår vurdering om betydningen av tilstrekkelig dokumentasjon i pkt. 4.3.

6.4. Sikre at lærebedriftene ivaretar lærlingens rett til dialog, underveisvurdering og tilpasset opplæring – data

Revisjonskriteriterier:

Fylkeskommunen skal ha tiltak for å sikre at lærlinger har jevnlig dialog med instruktør og får underveisvurdering

Fylkeskommunen skal ha tiltak for å sikre at lærlinger får tilpasset opplæring

Generelt har en fylkeskommune det overordnede juridiske og økonomiske ansvaret for videregående opplæring, mens lærebedriftene har det daglige ansvaret for opplæringen i læretiden. For å sikre at lærebedriftene ivaretar lærlingene rettigheter til blant annet jevnlig dialog med instruktør, underveisvurdering og tilpasset opplæring, trenger fylkeskommunen et system for samarbeid og styring med samarbeidsorganer for lærebedrifter og frittstående lærebedrifter.

I pkt. 6.4.1 – 6.4.4. undersøker vi om Vestfold fylkeskommune har rigget et system for samarbeid og styring av samarbeidsorganer for lærebedrifter og frittstående lærebedrifter. I pkt. 6.4.5. og 6.4.6. ser vi nærmere på arbeidet med å sikre lærlingenes rett til dialog med instruktør, underveisvurdering og tilpasset opplæring.

6.4.1. Rutiner – godkjenne samarbeidsorganer for lærebedrifter og lærebedrifter

Fylkeskommunen har egne rutiner for godkjenning av samarbeidsorganer for lærebedrifter og lærebedrifter.

I *rutinen for godkjenning av samarbeidsorgan for lærebedrifter*, står det at ansatte i seksjon for fag- og yrkesopplæring skal kontrollere om søknader om godkjenning som samarbeidsorgan for lærebedrifter inneholder nødvendige dokumentasjon – eksempelvis intern plan for opplæring i medlemsbedrift, og samarbeidsorganets internkontrollsystem som skal sikre at opplæringen skjer i samsvar med opplæringsloven og tilhørende forskrift. Deretter skal fagrådgiveren ha møte med samarbeidsorganets styreleder og daglige leder. Dersom samarbeidsorganet kan godkjennes, skal

saken behandles i Yrkesopplæringsnemnda[56]. Godkjenningen fullføres med at et dokumentasjonsskjema skal signeres av både samarbeidsorganet og fylkeskommunen.

Ifølge rutinen *godkjenning av lærebedrift: medlem i samarbeidsorgan for lærebedrifter eller frittstående lærebedrift,* er godkjenningsprosessen og oppfølgingen i store trekk lik den som for samarbeidsorganer for lærebedrifter. En forskjell er at arbeidet med godkjenning og oppfølging av lærebedrifter er lagt til seksjonsleder for fag- og yrkesopplæring.

Vestfold fylkeskommune bruker maler for lærekontrakter utarbeidet av Utdanningsdirektoratet.

6.4.2. Praksis – godkjenne samarbeidsorganer for lærebedrifter og lærebedrifter

Seksjonsleder for fag- og yrkesopplæring opplyser at seksjonen forbereder saker om godkjenning av samarbeidsorganer for lærebedrifter. Sakene legges fram for Yrkesopplæringsnemnda. Dersom de gir sin tilslutning, blir samarbeidsorganet godkjent.

Fylkeskommunen har et eget skjema som skal brukes ved godkjenning av lærebedrifter. Som en del av godkjenningsprosessen vurderes blant annet kvaliteten på lokal læreplan, om produksjonsmidlene er egnet, om den som er ansvarlig for opplæringen er kvalifisert, om det er tiltak for et godt arbeidsmiljø, og hvordan bedriften planlegger å ta imot en lærling. Ansatte i fag- og yrkesopplæring har møte med alle bedrifter som søker om godkjenning som lærebedrift. En godkjenning gjelder så lenge en lærebedrift har lærlinger. Dersom det er to år siden bedriften hadde lærling, må den ha ny godkjenning.

Den som vil bli instruktør og ansvarlig for opplæring av lærlingen i en lærebedrift, må gjennomføre en kurspakke. I tillegg tilbyr fylkeskommunen frivillige kurs for samarbeidsorganer for lærebedrifter og frittstående bedrifter. Både de pålagte og frivillige kursene inneholder gjennomgang av lovbestemmelser som gjelder opplæringen for lærlinger.

Per desember 2024 har fylkeskommunen 50 midlertidige godkjente samarbeidsorganer med til sammen 1253 lærebedrifter.[57] 24 av samarbeidsorganene har tilhørighet i Vestfold.[58]

Per februar 2025 har fylkeskommunen 171 godkjente frittstående lærebedrifter.

---

[56] Yrkesopplæringsnemnda består av folkevalgte representanter og representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner. I Vestfold fylkeskommune har Yrkesopplæringsnemnda 14 medlemmer og møter om lag hver måned. Det er seksjon for fag- og yrkesopplæring som i all hovedsak forbereder sakene som behandles og fylkesadministrasjonen er representert ved seksjonsleder for fag- og yrkesopplæring.

[57] Den midlertidige godkjenningen skyldes at alle samarbeidsorganer for lærebedrifter må godkjennes på nytt etter innsendelse av dokumentasjon innen 1.mai 2025 for å oppfylle kravene i ny opplæringsforskrift.

[58] Det er vanlig at samarbeidsorganer for lærebedrifter har godkjenning i flere fylkeskommuner. Hver fylkeskommune har ansvar for samarbeid og styring med de samarbeidsorganene som har adresse i eget fylke.

Vi gjorde også en stikkprøvekontroll i 10 søknader om godkjenning som samarbeidsorgan for lærebedrifter og som frittstående lærebedrift.[59] Vi fant at kravet om dokumentasjon som skal følge slike søknader og kravet om å gjennomføre møter med søkere i all hovedsak er ivaretatt.

Ett av kravene i søknad om godkjenning som samarbeidsorgan for lærebedrifter, gjelder dokumentasjon om internkontroll. Stikkprøvekontrollen viste at få av de undersøkte søknadene bruker dette ordet, men de beskriver hvordan de vil ivareta opplæringen og lærlingen, og hvordan ansvar og oppgaver fordeles mellom samarbeidsorganet og lærebedriftene. Samarbeidsorganet kan eksempelvis forplikte seg til følgende:

- Kvalitetssikre og utarbeide plan for opplæring
- Påse at opplæringen er i samsvar med læreplan, opplæringslov og -forskrift
- Dokumentere og gjennomføre halvårsvurderinger og annen faglig oppfølging
- Søke om ekstra tilretteleggingstilskudd for tilpasset opplæring

Lærebedriften må eksempelvis forplikte seg til følgende:

- Ha kvalifisert instruktør
- Ha et godt arbeids- og læremiljø
- Ha plan for opplæring
- Sørge for at lærlingen er aktivt med i vurderingen av egen lærling
- Gjennomføre halvårsvurderinger
- Umiddelbart kontakte samarbeidsorganet ved endringer eller avbrudd i opplæringen

Fylkeskommunen har ansvar for å godkjenne lærekontrakter. Før godkjenningen, har den som søker om læreplass og samarbeidsorgan for lærebedrifter eller frittstående lærebedrifter, blitt enige om å inngå lærekontrakt. Fylkeskommunen gjennomgår søknaden og sjekker at søkeren har bestått nødvendige fag underveis i skoleløpet. Når fylkeskommunen har godkjent kontrakten, signeres den av søkeren og lærebedriften. I lærekontraktene står det blant annet at lærebedriften forplikter seg til å følge gjeldende lovverk for videregående opplæring.

Vestfold fylkeskommune har for tiden om lag 2500 pågående lærekontrakter.

6.4.3. Rutiner – samarbeid og styring med samarbeidsorganer og lærebedrifter

Faste møter

Kvalitetsdialog med samarbeidsorganer for lærebedrifter
Fylkeskommunen har en rutine kalt *Kvalitetsdialog med samarbeidsorgan for lærebedrifter.* Ifølge rutinen skal det gjennomføres to møter per år mellom seksjon for fag- og yrkesopplæring og hvert samarbeidsorgan for lærebedrifter med tilhørighet i fylket. Formålet er å nå overordnede mål for

[59] Se vedlegg 2 Metode og kvalitetssikring for en nærmere beskrivelse.

gjennomføring av den videregående opplæringen, legge til rette for god dialog, og sikre at fylkeskommunen har innsyn i hvordan samarbeidsorganene følger opp sine plikter etter opplæringsloven og tilhørende forskrift.

Ifølge rutinen skal kvalitetsdialogen/styringsdialogen omhandle følgende temaer:

	Innhold	**Andre aktuelle temaer**
Styringsdialog vår	• Antall kontrakter og oppfølging av lærlingene • Antall hevinger av kontrakter, årsaker og oppfølging. - Drøfting av tiltak for bedre gjennomføring • Intern plan for opplæring • Planlagt halvårsvurdering • Årlig rapport • Lærlingundersøkelsen • Kompetanseplan: Kurs/skolering/veiledning av faglige ledere og instruktører • Internkontroll i lærebedriften • Stikkprøver: Gjennomgang av 3-5 tilfeldig valgte lærlingkontrakter/opplæringskontrakter • Eventuelt punkter fra rutine for yrkesfagløpet, tilstandsrapport og politiske vedtak Referat fra møte skrives av fag- og yrkesopplæring. Referat sendes samarbeidsorganet som melder tilbake innen en uke etter mottatt referat.	- Fullføringsreformen - Andre tema som avtales i forkant av møtene - Drøfting kriterier/prosess ved ev. tap av godkjenning
Styringsdialog høst	Oppfølging av tiltak avtalt i vårmøtet	

Rutinen inneholder også en beskrivelse av hva som skal forberedes før møtene gjennomføres. Blant annet skal det tre uker før kvalitetsdialogen, foreligge oversikter og grunnlagsdokumenter om saker nevnt i sakslisten ovenfor.

Fylkeskommunen har et skjema som skal fylles ut underveis i styringsdialogen. Innledningsvis står det at styringsdialogen er et element i et helhetlig kvalitetssystem for det 4-årige yrkesfagløpet, og skal sikre at fylkeskommunen har innsyn i at samarbeidsorganene for lærebedrifter ivaretar sine plikter etter opplæringslov og -forskrift.

Skjemaet er utformet som en tabell, og hver linje i tabellen nevner ett av de temaene som er listet opp punktvis ovenfor.

Veiledningsmøter med frittstående lærebedrifter
Fylkeskommunen har rutiner for veiledning og oppfølging av lærlinger i frittstående bedrifter. Ifølge disse rutinene skal fylkeskommunen ha møte med lærlinger som har særskilte behov for tilrettelegging (lærlinger som har søkt læreplass med vedleggsskjema) senest 8 uker etter oppstart i bedrift.

Alle lærlinger i frittstående bedrifter skal deretter ha to veiledningssamtaler fordelt utover i læreperioden. I forkant av møtene skal faglig leder i bedriften og lærlingen fylle ut et eget kartleggingsskjema. I møtet skal fylkeskommunen først snakke med lærlingen alene, og deretter skal en i fellesskap gjennomgå svarene fra kartleggingsskjemaene. Det skal skrives referat fra møtene. Referatet skal signeres av alle parter. Dersom noe krever oppfølging, skal det framgå av referatet.

I forkant av fag- og svenneprøven, skal fylkeskommunen invitere lærlingene til en samling.

Årlig rapportering
Alle lærebedrifter skal levere en årlig rapport til fylkeskommunen. Fylkeskommunene i hele landet bruker samme mal for rapporteringen.[60]

Årlig rapportering består av 9 spørsmål og lærebedriftene skal krysse av for ja eller nei.

Ovenfor står det at resultatene fra årlig rapportering gjennomgås i kvalitetsdialogen. Fylkeskommunen har ikke rutiner for gjennomgang av årlig rapportering med frittstående lærebedrifter.

6.4.4. Praksis – samarbeid og styring med samarbeidsorganer og lærebedrifter

Seksjonsleder opplyser at det ble gjennomført noen få/ingen styringsdialoger med samarbeidsorganer for lærebedrifter i 2023 og 2024[61]. Hun begrunner dette både med at delingen av Vestfold og Telemark fylkeskommune og etableringen av ny Vestfold fylkeskommune var ressurskrevende, og med at ny opplæringslov inneholder endringer i ansvar og oppgaver lagt til samarbeidsorganer for lærebedrifter.

En gjennomgang av referater fra styringsdialogmøter viser at fylkeskommunen har arkivert 15 referater fra 1. halvår i 2022, og ingen fra 2023 og 2024. En gjennomgang av fem referater fra styringsdialoger i 2022, indikerer at hvert punkt gjennomgås nokså detaljert.

Under punktet *oppfølging* står det eksempelvis i ett referat (forkortet):

---

[60] Til og med 2023 har rapporteringen vært administrert av Utdanningsdirektoratet. Fra 2024 administreres den av Vigo IKS.

[61] I høringssvaret fra fylkeskommunen står det: *«Det har vært gjennomført stikkprøver hos alle opplæringskontorene (samarbeidsorganer for lærebedrifter) som viser at de har gjennomført de lovpålagte oppgavene.»* Dette var ny informasjon for revisjonen, og den er mottatt såpass sent i prosessen at vi ikke har hatt mulighet til å undersøke dette nærmere.

- Skriver planer hver 6. uke. I vurderingssamtaler hver 6. uke får lærlingene tilbakemelding på hvordan det fungerer, hva de må bli bedre på, og hva de må øve på de neste 6 ukene. Ved behov er det oftere møter.
- Alle lærlinger får tilpasset hele løpet til seg, og kan komme med ideer og ønsker. Forsøker å tilrettelegge så langt det er mulig. Bytter innbyrdes i bedriften eller finner andre løsninger.
- Det brukes tid på å få lærlingene til å føle seg trygge og bli en del av det sosiale miljøet på jobben.
- Kopler inn bedriftshelsetjenesten, NAV eller foreldre etter behov.
- Gjennomfører testprøver hos alle, og all får så mange testprøver de ønsker. Har ingen stryk og mange med bestått «Meget godt».

Under punktet *årlig rapportering* står det at nesten alle medlemsbedriftene har levert årlig rapport. Noen steder står det at fylkeskommunen understreker at årlig rapportering er en plikt for lærebedriftene. Det står også at medlemsbedrifter som har svart nei på ett eller flere spørsmål, blir fulgt opp.

Alle de fem undersøkte referatene inneholder opplyser om at lærlingene får halvårlige vurderinger.

Ansatte i fag- og yrkesopplæring har månedlige møter med samarbeidsorganer for lærebedrifter som har tilhørighet i Vestfold. Dette er først og fremst informasjonsmøter hvor ansatte i fag- og yrkesopplæringen møter samarbeidsorganene og orienterer om aktuelle temaer.

Ansatte i fag- og yrkesopplæring har også ett veiledningsmøte per år med lærlinger og faglig leder i frittstående lærebedrifter, jf. nærmere omtale i pkt. 6.4.6.

6.4.5. Rutiner – dialog, underveisvurdering og tilrettelegging

Fylkeskommunen har ikke egne rutiner for å sikre at lærebedriftene ivaretar lærlingenes rett til dialog og underveisvurdering, men etterspør ivaretakelsen av disse rettighetene i styringsdialogen med samarbeidsorganer for lærebedrifter og i veiledningsmøter med frittstående lærebedrifter, se nærmere omtale i pkt. 6.4.4. og 6.4.6.

Fylkeskommunen har to rutiner som særlig gjelder lærlinger med behov for tilpasset opplæring i bedrift.

Rutinen *Støttetiltak og tilretteleggingsmidler for opplæring i bedrift,* gjelder bedrifter som tar inn lærlinger med behov for særskilt tilrettelegging og dermed kan ha rett til støttetiltak eller tilskudd. Dette gjelder elever som søker om læreplass med vedleggsskjema. Søknad om tilretteleggingsmidler kan sendes både før oppstart og underveis i læretiden. Ansatte i fag- og yrkesopplæring skal følge opp lærlingen og lærebedriften underveis i læretiden og avklare eventuelle mer behov for tilrettelegging.

Rutine for avklaringsmøter i fag- og yrkesopplæring, gjelder lærlinger som vurdere å endre eller avbryte læretiden i bedrift. Rutinen er delt inn i første avklaringsmøte, påfølgende avklaringsmøter og avsluttende avklaringsmøte.

Det er lærebedriften som har ansvar for å kalle inn til første avklaringsmøte. Innkallingen gjøres i samarbeid med lærlingen, og vedkommende skal i forkant gjøres kjent med tema for møtet og hvem som skal delta. Formålet med møtet er å avklare hva som er utfordringene og hva som skal skje videre. Det skal legges vekt på tilrettelegginger som kan bidra til at lærlingen fullfører og består videregående opplæring. Faste deltakere i møtet er samarbeidsorganet (dersom lærebedriften er medlem av et slikt organ), lærebedriften, ansatte fra seksjon for fag- og yrkesopplæring og Oppfølgingstjenesten. I enkelte tilfeller er det aktuelt å kalle inn PP-tjenesten, NAV eller andre. Det skal skrives referat og i referatet skal det stå hvilke tiltak som skal iverksettes, hvem som er ansvarlig for iverksettingen og dato for neste møte.

Påfølgende avklaringsmøter gjennomføres i stor grad som første avklaringsmøte.

Siste avklaringsmøte gjennomføres dersom en lærekontrakt skal heves. Fylkeskommunen gir samtykke til om og når læreforholdet skal avsluttes. Fylkeskommunen skal utstede kompetansebevis[62] for den delen av opplæringen som er gjennomført, og lærebedriften skal skrive attest for den delen av læretiden som er gjennomført.

6.4.6. Praksis – dialog, underveisvurdering og tilrettelegging

Dialog og underveisvurdering

Seksjonsleder opplyser at det er faglig leder og instruktør i lærebedriften som følger opp lærlingen i det daglige.

Det er en representant fra samarbeidsorgan for lærebedrifter som gjennomfører halvårsvurderinger sammen med lærebedrift og lærling i egne medlemsbedrifter.[63] Når fylkeskommunen har kvalitetsdialog med samarbeidsorganene, gjøres det stikkprøvekontroll av halvårsvurderingene. Gjennomgangen av et utvalg referater fra styringsdialogmøtene i 2022 indikerer at det ble gjort slike stikkprøvekontroller.

Ansatte i seksjon for fag- og yrkesopplæring gjennomfører de årlige veiledningsmøtene med lærling og faglig leder i frittstående lærebedrifter, ute i lærebedriftene. I forkant av veiledningsmøtene sender fylkeskommunen ut et skjema til lærlingen og et til den som er faglig leder og ansvarlig for opplæringen av lærlingen.

---

[62] Et kompetansebevis er dokumentasjon på gjennomført videregående opplæring som ikke kvalifiserer for vitnemål eller fag- eller svennebrev. Et vitnemål er dokumentasjon på et fullført og bestått videregående opplæringsløp som gir studie- eller yrkeskompetanse. Kilde: Vestfold fylkeskommune

[63] Seksjonsleder for fag- og yrkesopplæring opplyser at dette har vært praksis fram til nå. I ny opplæringslov er ansvaret for opplæringen i bedrift mer tydelig plassert i lærebedriften. Det er derfor mulig at denne praksisen må endres.

Skjemaene som går til lærlingen og faglig leder har lik innledning og handler om de samme temaene. I innledningen står det blant annet at opplæringsloven pålegger Vestfold fylkeskommune å sikre at lærlinger får oppfølging underveis i læretiden. Deretter skal lærlingen og faglig leder stort sett svare på de samme spørsmålene om temaer som mangler i opplæringen, kurs/samlinger, trivsel, dokumentasjon, faglig utvikling, oppfølging og ivaretakelse av rettigheter og plikter.

I veiledningsmøte er det vanlig at ansatte i fag- og yrkesopplæring først har møte med lærlingen alene, og deretter med både lærling og faglig leder. Gjennomføringen av møtene dokumenteres i et eget skjema kalt *Referat fra veiledning i bedrift*. Et ferdig utfylt referat inneholder svarene som lærling og faglig leder har gitt i forkant av møtet, og ulike oppfølgingsspørsmål. Vi har sett nærmere på svar og kommentarer til temaene *faglig utvikling* og *oppfølging* i en stikkprøvekontroll i fem av disse referatene.[64] Den viste:

- Lærlingene får halvårlige vurderinger.
- Lærlingene er kjent med hva som forventes og får vite om de har forventet faglig utvikling.
- Lærlingene deltar i vurderingen av eget arbeid og egen utvikling, og i planleggingen av eget arbeid.
- De fleste referatene i stikkprøvekontrollen er datert i mars 2024. Neste dokumentasjon om veiledningsmøte er datert i februar 2025. Dette er stort sett utfylte skjemaer som skal sendes til fylkeskommunen av faglig leder i forkant at et veiledningsmøte.

Tilpasset opplæring

Dialog

Seksjonsleder for fag- og yrkesopplæring opplyser at for dem starter arbeidet med tilpasset opplæring når elever som hadde tilrettelegging på skolen, skal ut i lære. Dersom det blir behov for tilrettelegging underveis i læretiden, er det vanlig at lærebedriften tar kontakt med fylkeskommunen som kan bistå med veiledning og eventuelt ekstra midler.

Vi får opplyst at ansatte i fag- og yrkesopplæring gjennomfører møter med alle lærlinger som søkte om læreplass med vedleggsskjema. Møtene gjennomføres innen 8 uker etter lærlingen startet læretiden. Møtene brukes til å sjekke hvordan det går, og om det er behov for ytterligere tilrettelegging og eventuelt tilretteleggingsmidler utover det som forventes av lærebedriften. I stikkprøvekontrollen i vedlegg til søknader om læreplass nevnt ovenfor, fant vi ikke dokumentasjon på gjennomføring av slike møter.

I tillegg til samarbeid og ettersyn via avtalte møter, jf. omtale ovenfor, er det jevnlig kontakt mellom leder og ansatte i fag- og yrkesopplæring og lærebedriftene via telefon.

Tilretteleggingsmidler

[64] Se vedlegg 2 Metode og kvalitetssikring for en nærmere beskrivelse av stikkprøvekontrollen.

En stikkprøvekontroll i fem saker der lærebedriften har fått tilsagn om tilretteleggingsmidler, viste at lærebedriftene bruker et eget søknadsskjema.[65] De gjennomgåtte søknadene indikerer at samarbeidsorganet for lærebedrifter eller frittstående lærebedrifter har møte med ansatte i fag- og yrkesopplæring, før de søker om tilretteleggingsmidler. Gjennomgangen tyder også på at tiltakene det søkes om støtte til, handler om mer individuell tilrettelegging av opplæringen eller tettere/konstant oppfølging av lærlingen.

Avklaringsmøter
Seksjonsleder for fag- og yrkesopplæring opplyser at lærlingen eller lærebedriften tar kontakt med fylkeskommunen dersom noe som ikke fungerer. Da gjennomføres det et avklaringsmøte. Her deltar lærlingen, representanter fra samarbeidsorgan for lærebedriften, lærebedriften, en ansatt fra fag- og yrkesopplæring og Oppfølgingstjenesten. I møtet kartlegges hva som ikke fungerer og om det er mulig å sette inn tiltak for å bedre situasjonen.

En stikkprøvekontroll i 10 saker der det er gjennomført avklaringsmøter viste følgende:[66]

- Møtedeltakerne er stort sett lærling, lærebedrift, samarbeidsorgan for lærebedrifter og ansatt fra fag- og yrkesopplæring. I enkelte tilfeller deltar Oppfølgingstjenesten.
- Det er i hovedsak lærebedriften som tar initiativ til avklaringsmøte fordi de har utfordringer med lærlingen. Eksempler på utfordringer er faglige svakheter, høyt fravær, manglende motivasjon, manglende framgang eller lavt arbeidstempo.
- Det gjennomføres flere avklaringsmøter i hver sak. De skilles mellom avklaringsmøter og det som kalles hevemøter. I førstnevnte diskuteres utfordringer og ulike muligheter for tilrettelegging, mens i sistnevnte handler det å avbryte lærekontrakten.
- Avklaringsmøtene synes å ha et prosessuelt preg hvor blir enige om tiltak som skal prøve ut og gjerne avtaler dato for neste møte. Tiltakene handler både om krav til lærlingen og hvordan lærebedriften kan tilrettelegge opplæringen bedre.

Erfaringer – samarbeid mellom fylkeskommunen og samarbeidsorganer for lærebedrifter
Seksjonsleder for fag- og yrkesopplæring opplever at samarbeidet med samarbeidsorganer for lærebedrifter og frittstående lærebedrifter jevnt over fungerer godt. Samtidig ser hun forskjeller i holdninger til lærlinger som strever eller som trenger ekstra oppfølging. Er det stort arbeidskraftbehov, vil lærebedriftene erfaringsmessig strekke seg lenger for å få lærlingen og læretiden til å fungere.

Vi sendte en e-post til et utvalg samarbeidsorganer for lærebedrifter for å innhente deres erfaringer med samarbeidet med de videregående skolene og fylkeskommunen. Vi sendte e-posten til 11 samarbeidsorganer og fikk svar fra 4. Såpass få svar har begrenset verdi og tas derfor ikke med i denne forvaltningsrevisjonen.

[65] Se vedlegg 2 Metode og kvalitetssikring for en nærmere omtale av stikkprøvekontrollen.
[66] Se vedlegg 2 metode og kvalitetssikring for en nærmere omtale av stikkprøvekontrollen.

6.5. Revisors vurdering

Fylkeskommunen har flere tiltak for å sikre at lærlingenes rett til dialog, underveisvurdering og tilpasset opplæring blir ivaretatt. Enkelte tiltak handler om godkjenning og gjennomføres før lærebedriftene tar imot lærlinger. Andre tiltak gjelder mens lærebedriftene har lærlinger, og handler om fylkeskommunens samarbeid med og styring av samarbeidsorganene for lærebedrifter og frittstående lærebedrifter.

Flere tiltak er gjennomført i praksis, men vi ser også mangler.

Fylkeskommunens behandling av søknader om tilretteleggingsmidler, deltakelse i avklaringsmøter og kartleggingen som gjøres i forkant av veiledningsmøter med frittstående lærebedrifter, er eksempler på tiltak som i all hovedsak gjennomføres. Gjennomføring av flere av de undersøkte tiltakene dokumenteres i begrenset grad. Vi viser her til vår vurdering om betydningen av tilstrekkelig dokumentasjon i pkt. 4.3.

Lærebedriftene er ansvarlige for at flere av tiltakene som skal sikre at lærlingenes rett til dialog, underveisvurdering og tilpasset opplæring blir ivaretatt i læretiden. Siden de er selvstendige rettssubjekter, må fylkeskommunen rigge et system for styring som sikrer at lærebedriftene utfører disse tiltakene.

Etter vår vurdering er de sentrale elementene i et system for styring av samarbeidsorganer for lærebedrifter og frittstående lærebedrifter; godkjenninger, veiledningsmøter og kvalitetsdialoger. Vi ser at fylkeskommunen i all hovedsak gjennomførte arbeidet med godkjenninger av samarbeidsorganer for lærebedrifter og alle lærebedrifter i tråd med egne rutiner. Videre er det indikasjoner på at de årlige veiledningsmøtene med frittstående lærebedrifter ble gjennomført i 2024, og at arbeidet med å gjennomføre disse møtene i 2025 er i gang. Imidlertid finner vi at fylkeskommunen ikke gjennomførte kvalitetsdialoger med samarbeidsorganer for lærebedrifter i 2023 og 2024.

Som nevnt i pkt. 6.4.2., var over 1200 lærebedrifter medlem av et godkjent samarbeidsorgan for lærebedrifter i desember 2024, og om lag 170 var godkjente som frittstående lærebedrifter i februar 2025. Manglende gjennomføring av kvalitetsdialog med dem som representerer de fleste lærebedriftene, gjør det vanskelig å se at fylkeskommunen har hatt et fullgodt system for styring med lærebedriftene i 2023 og 2024.

7. Konklusjoner og anbefalinger

7.1. Konklusjoner

Fylkeskommunen har tiltak for at flere elever og lærlinger skal fullføre og bestå videregående opplæringen. Tiltakene blir i all hovedsak gjennomført. Manglende dokumentasjon er et gjennomgående tema i denne rapporten.

Skolens arbeid med indentifisering

Fylkeskommunens rutiner for elevoppfølging inneholder tiltak for å identifisere og følge opp elever med behov for særskilte tilpasninger før skoleåret starter, i begynnelsen av skoleåret og underveis i skoleåret, samt tiltak for å kartlegge og følge opp elever med IV, karakteren 1 eller høyt fravær. Rutinene gjennomføres i all hovedsak på de undersøkte skolene.

De undersøkte skolene kan med fordel bli bedre til å formidle sentral informasjon til lærerne i begynnelsen av skoleåret, og skape felles forståelse for når og hvordan elever med IV, karakteren 1 eller høyt fravær skal følges opp.

Skolens arbeid med tilrettelegging

Rutiner for elevoppfølging klargjør hvem som er ansvarlig for å kartlegge, følge opp og legge til rette undervisningen for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

De undersøkte skolene gjennomfører flere tiltak for disse elevene. Tiltakene bygger på kartlegginger og drøftinger av elevens vansker. De tilpasses til den enkelte og er utformet for å nå et planlagt kompetansemål. Tiltakene kan deles i to hovedgrupper. Det ene er tilrettelegging innenfor rammene av ordinær undervisning og progresjon, mens det andre er tilrettelegging hvor selve utdanningsforløpet endres.

Vi ser enkelte mangler. Vurderinger av elevens (barnets) beste og evalueringer av gjennomførte tiltak blir i begrenset grad dokumentert. Det kan skyldes manglende gjennomføring av tiltakene eller manglende dokumentasjon av gjennomførte tiltak.

Fylkeskommunens ansvar i læretiden

Fylkeskommunen har tiltak for å kartlegge og følge opp elever som er kvalifiserte til å søke om læreplass, og som trenger ekstra hjelp til å finne læreplass eller særskilt tilrettelegging i læretiden. Tiltakene gjennomføres i all hovedsak.

Generelt har en fylkeskommune det overordnede juridiske og økonomiske ansvaret for opplæringen, mens lærebedriftene har det daglige ansvaret. For å sikre at lærebedriftene ivaretar lærlingene rettigheter, trenger fylkeskommunen et system for samarbeid og styring.

Vestfold fylkeskommune har rigget et system for styring som blant annet skal sikre at lærlingenes rett til dialog, underveisvurdering og tilpasset opplæring blir ivaretatt i læretiden. Samtidig ser vi at

vesentlige elementer i styringssystemet er mangelfullt ivaretatt de senere årene. Dermed er det vanskelig å se at fylkeskommunen har hatt et fullgodt system for styring med lærebedriftene i denne perioden.

7.2. Anbefalinger

Vi anbefaler fylkeskommunen å:

- sikre at en større del av arbeidet som gjøres for elever og lærlinger med risiko for frafall, dokumenteres og arkiveres

- sikre at alle deler av system for styring av samarbeidsorganer for lærebedrifter og frittstående lærebedrifter følges

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 01.08.24 nr. 9 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Forskrift 3. juni 2024 nr. 900 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringsforskrifta)
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Offentlige dokumenter

- Prop. 57 L (2022-2023) Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Stortingsmelding nr. 21 (2020-2021) Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden.
- Utdanningsdirektoratets nettsider
- Vigo IKS sine nettsider

Forskningsrapporter

- Frafall i videregående opplæring – en systematisk kunnskapsoversikt, Kunnskapssenteret for utdanning, KSU 1/2015

Fylkeskommunens dokumenter

- Overordnede styrende dokumenter for opplæringsområdet, ligger på fylkeskommunens intranett *Innsida*

- *Kunnskap om å forebygge utenforskap blant ungdommer i Vestfold – en studie basert på gruppeintervjuer, spørreundersøkelser og gjennomgang av forskningslitteratur*, vedlegg til fylkestingssak 149/24, jf. møte12. november 2024. Rapporten er utarbeidet av ansatte i sektor for opplæring og tannhelse.

- Mer operative og konkrete rutiner og prosedyrer, eksempelvis Rutiner for elevoppfølging og Prosedyre – det 4-årige yrkesforløpet, ligger på fylkeskommunens intranett *Innsida.* Andre eksempler:

    - Rutine for godkjenning av samarbeidsorgan for lærebedrifter
    - Rutine for godkjenning av lærebedrift: medlem i samarbeidsorgan for lærebedrifter eller frittstående lærebedrift
    - Dokumentasjon som vedlegges søknad om godkjenning som lærebedrift i Vestfold
    - Rutine for kvalitetsdialog med samarbeidsorgan for lærebedrifter
    - Rutine for avklaringsmøter

- Funn fra lærlingeundersøkelsen for 2023 for Vestfold fylkeskommune
- Flytdiagram for oppfølging av lærlinger i Oppfølgingstjenesten
- Intern rutine for oppfølging av lærlinger og lærekandidater i frittstående lærebedrifter
- Oversikter over grunnskolepoeng for inntak til videregående skole
- Rutine – Støttetiltak og tilretteleggingsmidler for opplæring i bedrift
- Årlig rapportering fra lærebedrifter i 2023
- Vedleggsskjema til søknad om læreplass
- Skjema – godkjenne lærebedrifter
- Skjema – referat fra veiledningsmøter
- Skjema – referat fra kvalitetsdialoger med samarbeidsorgan for lærebedrifter
- Skjema – referat fra veiledningsmøter fra frittstående lærebedrifter
- Dokumenter arkivert i elevmapper i sak- og arkivsystemet 360

Dokumenter mottatt fra Sandefjord vgs

- Handlingsplan for fraværsoppfølging
- Sjekkliste kontaktlærer
- Sjekkliste faglærer
- Skjema for elevsamtale
- Veileder til elevsamtale
- Tiltak ved høyt skolefravær
- Rutine for Tett-på-møtene

Vedlegg

Vedlegg 1: Fylkesdirektørens uttalelse

Vestfold
FYLKESKOMMUNE

Høringssvar

Forvaltningsrevisjon Arbeid mot frafall i yrkesfaglige utdanningsløp

Introduksjon

Takk for grundig gjennomgang av arbeidet mot frafall i yrkesfaglige utdanningsløp. Fylkesdirektør vil i dette høringssvaret gi svar på hovedkonklusjonene i rapporten. I tillegg gis det informasjon om arbeidet som er igangsatt i videregående opplæring for å se på organisering og bruk av ressurser i sektoren. Målet er at flere skal fullføre og bestå videregående opplæring, og er en oppfølging av fullføringsreformen og ny opplæringslov som ble gjeldende fra 1. august 2024.

Generelle kommentarer

Fylkesdirektør merker seg at hovedkonklusjonen i rapporten er at fylkeskommunen har gode rutiner for oppfølging av elever og lærlinger i videregående opplæring, og at rutinen stort sett følges opp og dokumenteres. Fylkesdirektør anerkjenner at det er noen mangler i dokumentasjon som vil bli fulgt opp i det videre arbeidet i sektoren. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført kort tid etter delingen av Vestfold og Telemark fylkeskommune. I forbindelse med delingen er det i Vestfold fylkeskommune arbeidet med å gjennomgå, revidere og etablere nye rutiner. I tillegg kom det ny opplæringslov gjeldende fra 1. august 2024. Det vil si at mange rutiner var under revisjon for å oppfylle nye lovkrav.

Spesifikke innspill

I fylkeskommunens maler for enkeltvedtak, er barns beste vurdering inne som en del av hjelpetekstene. Fylkesdirektøren mener likevel at her er det behov for ytterligere opplæring og forventningsavklaring mellom sentraladministrasjonen og virksomhetene.

Rutine for elevoppfølging gir tydelig retning på hvordan virksomhetene skal følge opp fravær, IV og 1. Dette er satt inn i et årshjul. Det er også egne rutinebeskrivelser på hva som skal gjøres dersom det er bekymring for en elev. Det er lagt til rette for egne standardtekster i arkivsystemet P 360 for å sikre kvalitative enkeltvedtak. Gjennom prosjektet kvalitet i tiltakskjeden har administrasjonen arbeidet sammen med skolene som har Arbeidsliv og hverdagslivstrengning for å sikre oppfølging, dokumentering og rett innhold i enkeltvedtak og Individuelle opplæringsplaner. Deler eller hele dette arbeidet kan videreføres til eksempelvis nettverk for elevtjeneste lederne.

Gjennom to årlige kvalitetsdialoger følges virksomhetene opp med blant annet arbeidet med I og IV, og fravær.

I tillegg er det gjennom arbeidet med Novari, lagt til rette for at virksomhetene så tidlig som mulig får informasjon om elever som skal starte på vgo, gjennom appen: Skole –IIP (inntak, identifikasjon og planlegging).

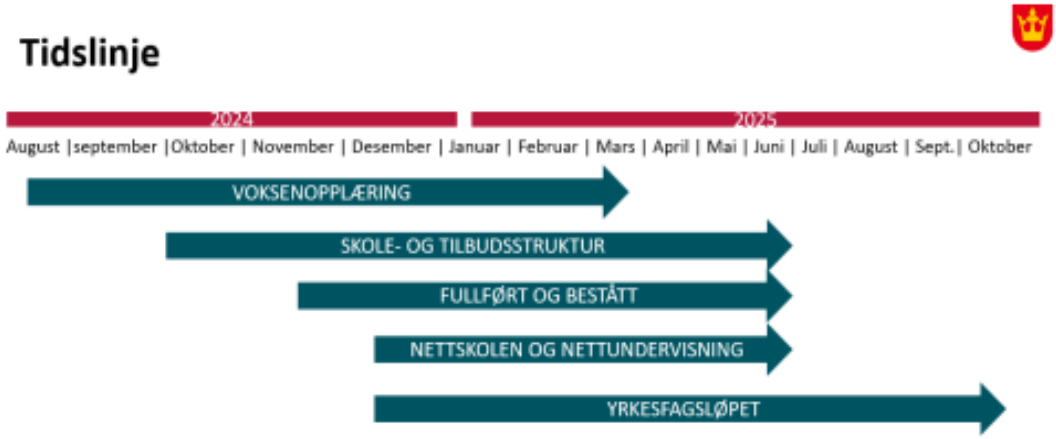
Når det gjelder systemet rundt oppfølging av samarbeidsorgan og manglede gjennomføring av kvalitetsdialogen vil fylkesdirektør begrunne dette. I 2023 besluttet direktør for opplæring og folkehelse i Vestfold og Telemark fylkeskommune å ikke gjennomføre kvalitetsdialog med virksomhetene og

opplæringskontorene, med begrunnelse i deling av Vestfold og Telemark fylkeskommune. Våren 2024 var det uro i opplæringskontorene på grunn av usikkerhet rundt deres rolle i ny lov. Seksjon for fag- og yrkesopplæring samarbeidet med opplæringskontorene våren 2024 for å drøfte mulige implikasjoner av nye lov. Samarbeidet med opplæringskontorene, nå samarbeidsorgan for lærebedrifter, er basert på tillit og samarbeid. Det har vært gjennomført kvalitetsdialog hvert år i årene forut for 2023, og det har vært svært få avvik i disse kvalitetsdialogene. Det har vært gjennomført stikkprøver hos alle opplæringskontorene som viser at de har gjennomført de lovpålagte oppgavene. Kvalitetsdialog for våren 2025 er under planlegging og vil bli gjennomført ila perioden april til juni.

Arbeidet som er igangsatt i videregående opplæring

På bakgrunn av ny opplæringslov, ny reform og politiske vedtak er det igangsatt et større utviklingsarbeid i sektoren. Fullføringsreformen har som mål at 90 prosent av elevene fullfører og består videregående opplæring innen 2030.

Utviklingsarbeidet som er igangsatt i sektoren foregår i følgende tidsperiode:



Kort om utviklingsarbeidet

Voksenopplæring: Endringene i opplæringsloven medfører at dagens tilbud til voksne i Vestfold fylkeskommune må vurderes utvidet både i omfang og innretning, og det må bygges opp rundt modulstrukturert fag- og yrkesopplæring. Formålet er å utarbeide et beslutningsgrunnlag som sikrer et godt opplæringstilbud for voksne. Tilbudet skal være i tråd med nytt regelverk og ligge innenfor realistiske økonomiske rammer.

Skole- og tilbudsstruktur: Arbeidet skal resultere i et forslag til en bærekraftig skole- og tilbudsstruktur på et overordnet nivå i et 10-15 års perspektiv.

Fullført og bestått: Formålet med prosjektet er å finne nye måter for å forebygge utenforskap. Det skal utarbeides en anbefaling for innhold og organisering av tilbud for elever som står i fare for å logge seg av videregående opplæring, slik at målet om 90 % fullført og bestått realiseres i 2030.

Nettskolen og nettundervisning: Ny opplæringslov har aktualisert behovet for mer fleksible digitale opplæringstilbud som kan følges av flere målgrupper samtidig og som også kan følges når det passer den enkelte kandidat. Det er særlig mer opplæring og voksenopplæringen som aktualiserer behovet.

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 10. september 2024. Oppstartsmøte ble holdt 5. november 2024 med fylkesdirektør, direktør for utdanning og tannhelse og seksjonsleder for fag- og yrkesopplæring. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføring.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden fra oktober 2024 til medio februar 2025.

Valg av skoler og utdanningsprogrammer

Det finnes ti offentlig eide videregående skoler i Vestfold. For å undersøke arbeidet mot frafall ute på skolene har vi gjort et utvalg, og valgt skoler og yrkesfaglige utdanningsprogrammer utfra følgende kriterier:

Antall elever per skole

Antall elever per skole i Vestfold varierer fra om lag 200 til 2000 elever. Vi har valgt skoler som er middels store og store, og utelater skolene som har færre enn 500 elever eller som tilbyr kun ett yrkesfaglig utdanningsprogram. Dette er for å få en viss bredde i dataene. Vi har derfor utelatt skolene Melsom vgs, Holmestrand vgs og Sande vgs, som hadde færre enn 400 elever, og Nøtterøy vgs, som tilbød kun ett yrkesfaglig utdanningsprogram høsten 2024.

Antall elever per yrkesfaglig utdanningsprogram

Vi ville velge yrkesfaglige utdanningsprogrammer som er rimelige store målt i antall elever. Vi har derfor valgt utdanningsprogrammer som finnes på minst tre skoler (for å få en viss mengde). Dette gjelder Bygg og anlegg, Elektro og datateknologi, Teknologi- og industrifag, Helse- og oppvekstfag, Informasjonsteknologi og medieproduksjon, Restaurant- og matfag, og Salg, service og reiseliv.

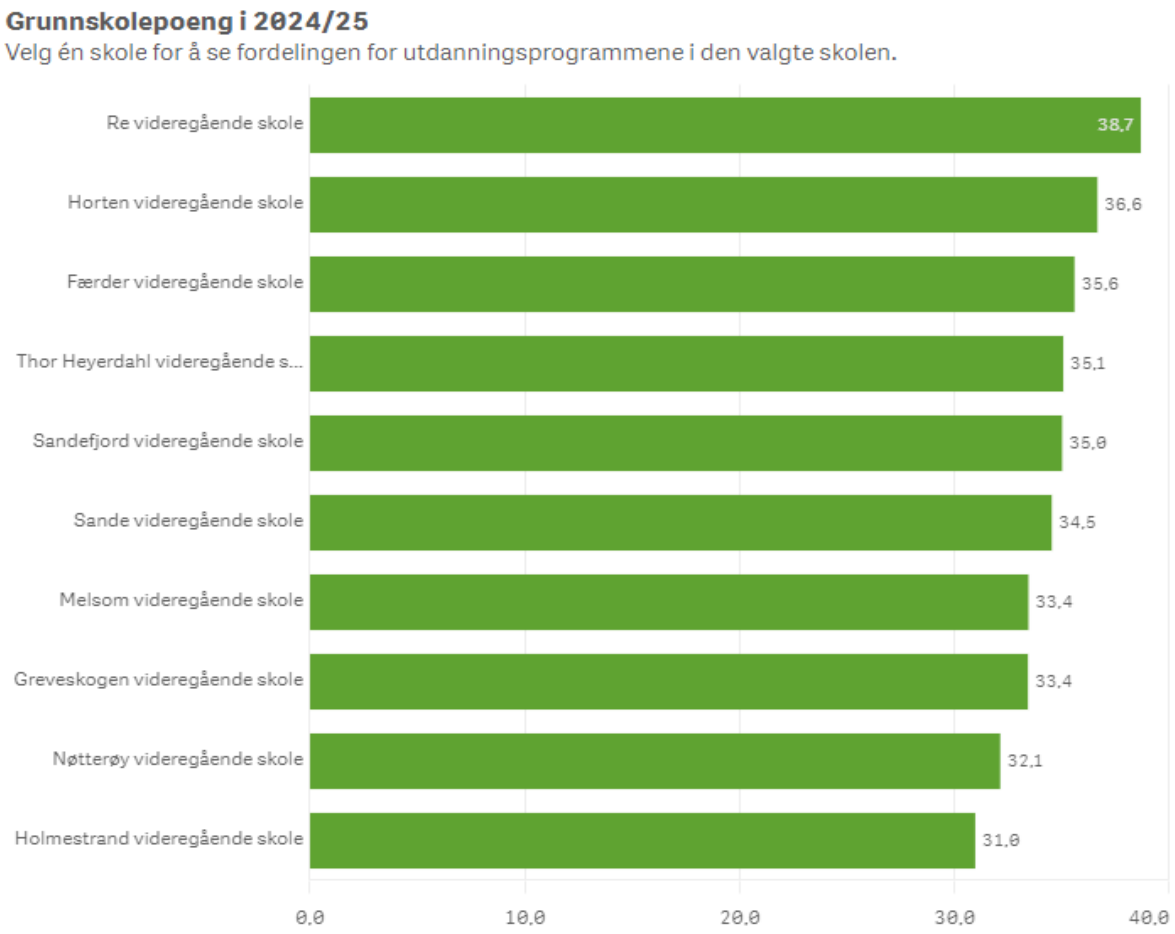
Antall grunnskolepoeng

Ifølge Utdanningsdirektoratet er det sammenheng mellom antall grunnskolepoeng og risikoen for frafall. Vi har derfor valgt skoler og yrkesfaglige utdanningsprogrammer hvor det kreves lave grunnskolepoeng.

Fylkeskommunen har sendt oss tre statistikker.

- En viser antall grunnskolepoeng som var nødvendig for å komme inn på et yrkesfaglig program per skole høsten 2024.
- En viser hva som minimum var nødvendig grunnskolepoeng for å komme inn på et yrkesfaglig utdanningsprogram trinn 1 høsten 2024.
- En viser gjennomsnittlig grunnskolepoeng blant elevene som startet på et yrkesfaglig utdanningsprogram trinn 1 høsten 2024.

Fylkeskommunen opplyser at det er stor variasjon i antall søkere til de ulike skolene. Figuren nedenfor viser hvor mange grunnskolepoeng det trengs i gjennomsnitt for å komme inn på yrkesfaglige utdanningsprogrammer per skole i Vestfold. Det skiller nesten åtte poeng mellom ytterpunktene Re vgs og Holmestrand vgs. Vi har valgt blant skoler i midtre og nedre halvdel.



Tabellen nedenfor viser minimum antall grunnskolepoeng som krevdes for å komme inn på trinn 1 ett av de valgte yrkesfaglige programmene på de valgte skolene høsten 2024. Vi tar med skolene med lavest minimum grunnskolepoeng.

Yrkesfaglig utdanningsprogram	Lavest minimum grunnskolepoeng
Bygg- og anlegg (BA)	Thor Heyerdahl 24,7
Elektro og datateknologi (EL)	Thor Heyerdahl 34,7
Restaurant- og matfag (RM)	Sandefjord 15,7
Salg, service og reiseliv ((SR)	Greveskogen 26,9
Teknologi- og industrifag (TP)	Sandefjord 19,1
Informasjonsteknologi og medieproduksjon (IM)	Greveskogen 28,1
Helse- og oppvekst (HS)	Sandefjord 16,4

Nedenfor ser vi gjennomsnittlig grunnskolepoeng som elevene hadde på trinn 1 på de valgte yrkesfaglige utdanningsprogrammene på de valgte skolene høsten 2024. Vi tar med skolene med lavest gjennomsnittlig grunnskolepoeng.

Yrkesfaglig utdanningsprogram	Lavest gjennomsnittlig grunnskolepoeng
Bygg- og anlegg (BA)	Færder 31,5
Elektro og datateknologi (EL)	Sandefjord 40,8
Restaurant- og matfag (RM)	Thor Heyerdahl 25,8
Salg, service og reiseliv (SR)	Greveskogen 32,9
Teknologi- og industrifag (TP)	Sandefjord 29,4
Informasjonsteknologi og medieproduksjon (IM)	Greveskogen 36,1
Helse- og oppvekst (HS)	Sandefjord 30,3

Samlet vurdering av utvalgskriteriene
Sandefjord vgs og Greveskogen vgs har flere yrkesfaglige utdanningsprogrammer som skårer lavest både på minimum grunnskolepoeng og lavest gjennomsnittlig grunnskolepoeng. Vi har derfor valgt ut disse to skolene.

Dokumentgjennomgang
Vi har sett på:

- Overordnede styrende dokumenter, som eksempelvis
  - Helsefremmende opplæring - en strategiplan for videregående opplæring i Vestfold og Telemark 2021-2025
  - De valgte skolenes gjeldende virksomhetsplaner.

- Mer operative rutiner og prosedyrer, som eksempelvis
  - Rutiner for elevoppfølging,
  - Det 4-årige yrkesfagløpet – prosedyre
  - Rutiner for godkjenning av samarbeidsorganer for lærebedrifter (tidligere opplæringskontor) og frittstående lærebedrifter
  - Rutine for styringsdialog med samarbeidsorganer for lærebedrifter
  - Rutine for avklaringsmøter med lærlinger
  - Intern rutine for oppfølging av lærlinger i frittstående lærebedrifter

- Årlig rapportering for 2023 fra alle samarbeidsorganer for lærebedrifter og frittstående bedrifter i Vestfold. Rapporteringen for 2024 gjennomføres i perioden 7. januar – 21. februar og faller utenfor rammene for datainnsamlingen i denne forvaltningsrevisjonen.

- Egne rutiner og maler utarbeidet av Sandefjord vgs. Greveskogen vgs opplyser at bruker rutiner og prosedyrer utarbeidet av fylkesadministrasjonen og har ikke utarbeidet egne.

Intervju
Vi har gjennomført flere typer intervjuer.

Intervjuer via e-post i fylkesadministrasjonen
- Flere e-poster til vår kontaktperson seksjonsleder for fag- og yrkesopplæring. Vi har fått svar på alle.
- Samme spørsmål til de syv fagrådgiverne i seksjon for fag- og yrkesopplæring. Alle svarte.
- Samme spørsmål til elev- og lærlingeombudet i fylkeskommunen og helserådgiver for lærlinger, seksjon for fag- og yrkesopplæring. Begge svarte.

Intervjuer via e-post til de valgte skolene
- Flere e-poster til kontaktpersonene på de valgte skolene Greveskogen vgs og Sandefjord vgs. Vi fikk svar på alle.
- Samme spørsmål til fem avdelingsledere som leder yrkesfaglige utdanningsløp på de valgte skolene. Alle svarte.
- Samme spørsmål til lederne for elevtjenestene på de valgte skolene. Begge svarte.

E-postintervju med samarbeidsorganer

- Vi sendte en e-post til et utvalg samarbeidsorganer for lærebedrifter for å innhente deres erfaringer med samarbeidet med de videregående skolene og fylkeskommunen. Vi sendte e-posten til 11 samarbeidsorganer og fikk svar fra 4. Såpass få svar har begrenset verdi og tas derfor ikke med i denne forvaltningsrevisjonen.

Enkeltintervju i fylkesadministrasjonen

- Seksjonsleder for fag- og yrkesopplæring. Referat fra intervjuet er godkjent av seksjonsleder.

Gruppeintervjuer på skolene

- Felles intervju med alle avdelingsledere for yrkesfaglige utdanningsløp på hver av de valgte skolene. Fire deltok fra Sandefjord vgs og to deltok fra Greveskogen vgs. Referat fra intervjuet er godkjent av alle deltakerne.

Spørreundersøkelse

Vi sendte en spørreundersøkelse på e-post til alle lærere som underviser elever i yrkesfaglige utdanningsløp på de valgte skolene i 2024/2025. Totalt var det 160 personer. For å øke svarprosenten sendte avdelingslederne en oppfordring til lærerne i forkant om å delta i undersøkelsen. I tillegg fikk lærerne to påminnelser på e-post. Etter de to påminnelsene, oppfordret avdelingslederne igjen lærerne om å delta. Spørreundersøkelsen var tilgjengelig i om lag 4 uker.

Vi fikk 59 svar, noe om gir en svarprosent på 37. Svarprosenten er nokså lav, og det kan være usikkert hvor representative svarene er i forhold til dem som ikke har svart.

Sandefjord vgs har om lag dobbelt så mange lærere som Greveskogen vgs. Nesten 70 prosent av dem som deltok i spørreundersøkelsen jobber på Sandefjord vgs, mens litt over 30 prosent arbeider på Greveskogen vgs. Det innebærer at litt flere av lærerne på Sandefjord vgs enn på Greveskogen vgs har svart. Vi mener forskjellen er såpass liten at representativiteten mellom skolene er tilstrekkelig god.

Andelen lærere som krysset av for at de jobber som kontaktlærer og/eller faglærer er omtrent lik. Dette gir tilstrekkelig god representativitet mellom de to yrkesgruppene.

Dersom tema i en spørreundersøkelse oppleves viktig eller engasjerende, er det erfaringsmessig større sannsynlighet for at respondenter svarer. Spørreundersøkelsen til lærerne som underviser på yrkesfaglige utdanningsprogrammer på Greveskogen vgs og Sandefjord vgs, hadde et åpent svarfelt på slutten hvor de kunne skrive en kommentar til arbeidet med å hindre frafall i yrkesfaglig utdanningsløp. 24 av de 59 som har svart skrev en kommentar. Det tyder på stort engasjement i svargruppen. En gjennomgang av kommentarene forsterker dette inntrykket. To av kommentarene gjaldt selve spørreundersøkelsen, mens de øvrige gjaldt arbeidet mot frafall. De sistnevnte kommentarene kan deles i følgende hovedgrupper; en gruppe foreslår tiltak/ideer for å øke andelen elever som fullfører og består, en annen gruppe mener det gjøres for lite for elever med

risiko for frafall, mens en tredje gruppe både er kritiske til dagens arbeid med gjennomføring og inneholder forslag som kan øke andelen som fullfører og består.

Stort engasjement for det undersøkte temaet blant lærerne som har svart, kan ha betydning for representativiteten. Blant annet kan de lærerne som har svart, gjort de oppgavene og tatt i bruk de rutinene/prosedyrene vi har undersøkt i større grad enn andre lærere. Vi velger likevel å bruke funn fra spørreundersøkelsen, men gjør flere tiltak for å begrense eventuelle skjevheter i representativiteten:

- Vi bruker alltid funn fra spørreundersøkelsen sammen med informasjon fra andre kilder.
- Vi unngår å dele funnene i mindre grupper som eksempelvis kontaktlærere på Greveskogen vgs eller faglærerne på Sandefjord vgs.

Stikkprøvekontroller i elevmapper i sak- og arkivsystemet 360

Stikkprøvekontroll – elever med IV eller karakteren 1 til 1. termin i skoleåret 23/24

Avdelingslederne på de undersøkte skolene opplyser at erfaringsmessig er det elever med mye fravær som får IV og elever med svake faglige resultater som har særlig risiko for å slutte underveis i videregående opplæring. Vi ba derfor de undersøkte skolene sendte oss navn på elever som fikk IV eller karakteren 1 i ett eller flere fag på yrkesfaglige utdanningsprogrammer på trinn 1 eller trinn 2 i 1. termin i skoleåret 2023/2024. Nedenfor beskrives hvilke tiltak vi har for å minimere bruk og oppbevaring av personopplysninger. Å velge skoleåret 2023/2024 gjør det mulig å følge dokumentasjonen om elevene både bakover i tid og framover. Vi gjennomførte stikkprøvekontrollen i slutten av januar 2025.

Navnelisten fra Greveskogen vgs inneholdt 27 navn. Vi valgte hvert 3. navn, og gjorde en stikkprøve i 9 elevmapper. Navnelisten fra Sandefjord vgs inneholdt 418 navn. Dette gjenspeiler ikke antall elever med IV eller karakteren 1, fordi mange elever fikk dette i flere fag og var derfor nevnt flere ganger. Vi valgte hvert 25. navn, og undersøkte 18 elevmapper. Totalt har vi gjennomgått 27 elevmapper. Hver elevmappe inneholder mellom 5 og 35 dokumenter.

Stikkprøvekontroll – elever som søker om læreplass med vedleggsskjema

Elever som fyller ut et vedleggsskjema til søknaden om læreplass, har behov for tilrettelegging i læretiden. Dette er ungdom som har fysiske, psykiske eller sosiale utfordringer som bør være kjent for lærebedriften før en lærekontrakt signeres.

I perioden 1. januar 2024 – 28. februar 2024 var det registrert 91 søknader om læreplass med vedleggsskjema i sak- og arkivsystemet 360 i Vestfold.[67] Vi valgt om lag hver tiende elevmappe, og gikk gjennom 10 av disse vedleggsskjemaene.

Stikkprøvekontroll – referat fra veiledningsmøter i bedrift

[67] Søknadsfrist for læreplass er 1. mars hvert år.

Vi søkte i perioden 1. januar 2024 – 14. februar 2025 på ordene *referat fra veiledning* i bedrift og fikk 57 treff. Vi lagt om hver 10. sak og gikk gjennom fem av dem.

Stikkprøvekontroll – referat fra avklaringsmøter med lærlinger
Vi søkte i perioden 1. januar 2024 – 14. februar 2025 på ordet *avklaringsmøte* og fikk 83 treff. Dette omfatter både innkallinger til avklaringsmøter og referater. Vi sjekket treffene mot navn på ansatte i seksjon for fag- og yrkesopplæring i fylkeskommunen for å sikre at vi fant avklaringsmøter holdt med lærlinger, og valgte 10 saker.

Stikkprøvekontroll – tilsagn om tilretteleggingsmidler
Vi søkte i perioden 1. januar 2024 – 14. februar 2025 på ordene *tilsagn og tilretteleggingsmidler* i 360, og fikk 14 svar. Vi valgte om lag hver 3. sak, og gikk gjennom 5 saker.

Stikkprøvekontroller i godkjenning av lærebedrifter i sak- og arkivsystemet 360

Stikkprøvekontroll i godkjenning av samarbeidsorgan for lærebedrifter
Vi søkte i perioden 1. januar 2024 - 12. februar 2025 på ordene *godkjenning av samarbeidsorgan* i 360, og fikk 13 treff. Alle er datert i perioden november 2024 – januar 2025. Det henger sannsynligvis sammen med at opplæringskontor endret navn til samarbeidsorgan for lærebedrifter da ny opplæringslov trådte i kraft 1. august 2024. Vi valgte nesten annen hver sak, og gikk gjennom 5 av dem.

Stikkprøvekontroll - godkjenning av enkelte bedrifter
Vi søkte i perioden 1. januar 2024 – 12. februar 2025 på ordene *godkjent lærebedrift* i 360, og fikk 25 treff. Vi valgte om lag hver 5. sak og gikk gjennom 5 av dem.

Beskriv tiltak for å sikre at dataene er relevante og pålitelige
For å sikre at dataene er relevante og pålitelige har vi gjort flere tiltak. Vi har brukt flere kilder og ulike metoder, og innhentet informasjon fra personer som enten har ledelsesansvar for de reviderte temaene og enhetene eller har god kjennskap til dem som ansatt.

Jevnt over har vi fått informasjon fra de vi har spurt. Unntaket er e-postintervjuet til samarbeidsorganene for lærebedrifter og spørreundersøkelsen til lærerne. Vi har ikke brukt informasjon fra samarbeidsorganene, men tatt med funn fra spørreundersøkelsen. Vår begrunnelse for dette, er beskrevet nærmere ovenfor.

Vi har sjekket ut med administrasjonen og de undersøkte skolene at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i fylkeskommunen. Vi har også behandlet personopplysninger og personsensitive opplysninger.

Vi har gjennomgått et utvalg elevmapper for elever på Sandefjord vgs og Greveskogen vgs som inneholder skolens opplysninger om enkeltelever. Det gjelder eksempelvis helseforhold, fravær, kontakt med barnevernet, karakterer, orden og oppførsel.

Fra Sandefjord vgs fikk vi en liste med elevnavn som fikk IV eller karakteren 1 til 1. termin på yrkesfaglige utdanningsprogrammer i skoleåret 2023/2024. Vi fikk også opplysninger om hvilke fag de fikk IV eller karakteren 1. For å åpne denne e-posten trengs en egen kode som kommer i en separat e-post.

Fra Greveskogen vgs fikk kun en liste med navn og ingen andre opplysninger. Skolen hadde på forhånd plukket ut elever som fikk IV eller karakteren 1 på yrkesfaglige utdanningsprogrammer til 1. termin i 2023/2024.

Vi har også gjennomgått et utvalg elevmapper generelt i fylket for å undersøke arbeidet med overgangen fra skole til lære og oppfølgingen av lærlinger i læretiden. Vi har funnet disse mappene gjennom å bruke bestemte søkeord og gjort et utvalg blant disse sakene.

For å minimere behovet for å oppbevare personopplysninger, har vi gjort flere tiltak:

- For begge skolene har vi kopiert listen med elevnavn og ingen andre opplyser inn i egne Excel-ark, og lagt dem på eget område på prosjektleders PC. Dette er samme sted som vi legger lydfiler.
- Etter at utvalget av elever er gjort, ble alle navene erstattet med saksnummeret som elevmappen har i 360. Fylkeskommunen opplyser at tilganger i 360 er gjennomregulert, og at personopplysninger om elever er arkivert på et eget område som krever særskilt tilgang.
- Under revisjonsarbeidet ble e-postene med elevnavn fra de to skolene oppbevart i Outlook i samme mappe som prosjektleder oppbevarer alle andre e-poster i prosjektet.
- Under mappegjennomgangen ble opplysninger om elever kun nedtegnet i Excel-arkene med saksnummer.
- Også for elevmappene som er valgt for å kartlegge overgang fra skole til lære, veiledningsmøter i bedrift, søknader om tilretteleggingsmidler og referat fra avklaringsmøter er det opprettet et egne Excel-ark som er arkivert på eget område på prosjektleders pc. I Excel-arkene skrives kun saksnummer og ønskede opplysninger
- Etter at arbeidet med rapporten er ferdig, slettes saksnumre i alle Excel-arkene og mappen i Outlook.

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

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.[68]

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.[69] Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

[68] God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

[69] ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester.

På vakt for fellesskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?
Ta kontakt med oss:
Telefon: 33 07 13 00
E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

24: 3900 401