



Vestfold
og Telemark
revisjon

Arbeid mot frafall i yrkesfagopplæring

Forvaltningsrevisjon | Telemark fylkeskommune

Innhold

Sammendrag	4
Anbefalinger	7
1. Innledning	8
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	8
1.2. Bakgrunn	8
1.3. Problemstillinger og revisjonskriterier	9
1.4. Avgrensning	9
1.5. Metode og kvalitetssikring	11
1.6. Fylkesdirektørens uttalelse	11
2. Videregående opplæring i Telemark	12
2.1. Det yrkesfaglige utdanningsløpet	12
2.2. Administrativ organisering i Telemark fylkeskommune	13
2.3. Fylkeskommunens system for styring av den videregående opplæringen	14
2.4. De undersøkte skolene	15
3. Elever og lærlinger i Telemark fylke	16
3.1. Inntak til videregående opplæring	16
3.2. Gjennomføring	17
3.3. Trivsel og motivasjon	20
3.4. Fravær	20
3.5. Elever uten vurderingsgrunnlag (IV)	21
4. Skolens arbeid med identifisering	22
4.1. Revisjonskriterier	22
4.2. Identifisere elever med risiko for frafall – data	23
4.3. Revisors vurdering	33
4.4. Registrere og følge opp fravær, IV eller karakteren 1 – data	33
4.5. Revisors vurdering	38
5. Skolens arbeid med tilrettelegging	40
5.1. Revisjonskriterier	40
5.2. Tiltak for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen – data	41
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, halvårsvurdering og tilpasset opplæring – data.....	59
6.5.	Revisors vurdering.....	68
7.	Konklusjoner og anbefalinger	70
7.1.	Konklusjoner.....	70
7.2.	Anbefalinger.....	72
	Litteratur og kildereferanser	73
	Vedlegg: Metode og kvalitetssikring	74

Sammendrag

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

Hovedinntrykket er at fylkeskommunen har tiltak for at flere elever og lærlinger skal fullføre og bestå videregående opplæring. Tiltakene blir i all hovedsak gjennomført. Samtidig finner vi flere forbedringspunkter.

Skolens arbeid med indentifisering

Fylkeskommunen har rutiner for å identifisere elever med risiko for frafall før skoleåret starter, i begynnelsen av skoleåret og underveis i skoleåret. Rutinene inneholder blant annet tiltak for å identifisere og følge opp elever med fravær, IV (ikke vurderingsgrunnlag) eller karakteren 1. Disse tiltakene gjennomføres i all hovedsak på de undersøkte skolene (Kragerø vgs. og Notodden vgs.). Skolene bør imidlertid bli bedre til å formidle sentral informasjon om elevene til lærerne i begynnelsen av skoleåret.

Fylkeskommunen og de undersøkte skolene bruker flere systemer for å samle og systematisere informasjon om elever, blant annet om elever med høyt fravær, elever som har fått eller har risiko for å få IV eller karakteren 1 i ett eller flere fag. De ovennevnte rutinene omtaler i liten grad hva som skal dokumenteres, hva som er arkivverdig og hvor det som er arkivverdig skal arkiveres. Å ha flere systemer for å samle informasjon om elever, samtidig som aktuelle rutiner er mangelfulle når det gjelder dokumentasjon og arkivering, gir risiko for at informasjon om elever med risiko for frafall kan være vanskelig tilgjengelig eller mangelfull.

Skolens arbeid med tilrettelegging

Tilrettelegging

Fylkeskommunen har rutiner for å tilrettelegge opplæringen for elever med risiko for frafall. Rutinene inneholder blant annet tiltak som 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 elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Tiltakene bygger på kartlegginger og drøftinger av elevens vansker, og de tilpasses 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 i arbeidet med å tilrettelegge opplæringen for elever med risiko for frafall. Våre funn viser at et flertall av lærerne på de undersøkte skolene sier de har liten oversikt over gode verktøy for grundige elevkartlegginger, og om lag en tredjedel mener de har liten oversikt over egnede tiltak for elever de er bekymret for. Videre viser våre funn at sentrale tiltak om særskilt

oppfølging av elever som får IV eller karakteren 1 til 1. termin eller utover i 2. termin, ikke alltid blir gjennomført.

Elevens (barnets) beste, elevens medvirkning og evaluering

Ifølge opplæringsloven har elevene rett til medvirkning i saker som gjelder dem selv. Vår gjennomgang av flere informasjonskilder gir et noe sprikende bilde av i hvor stor grad elevene deltar i saker som gjelder dem selv. Det er imidlertid klart at ikke alle elever medvirker i slike saker. De undersøkte skolene har dermed en praksis som ikke fullt ut er i tråd med opplæringslovens bestemmelser.

Rutinene for elevoppfølging nevner ikke forpliktelsen om å vurdere elevens (barnets) beste i handlinger og avgjørelser som gjelder dem selv. Dette er kun omtalt i reglement for saksbehandling som gjelder for videregående opplæring. Våre funn indikerer at det i stor grad mangler dokumentasjon på vurderinger av elevens beste i handlinger og avgjørelser som omhandler dem. At det gjennomføres og dokumenteres vurderinger av barnets beste er en lovfestet rettighet, og det er ikke rom for unntak.

Vi finner at iverksatte tiltak og tilrettelegginger i varierende grad blir evaluert, og at elevene deltar i varierende grad i slike evalueringer i saker som gjelder dem selv.

Fylkeskommunens ansvar i læretiden

Ifølge opplæringsloven har fylkeskommunen ansvar for hele det 4-årige yrkesfaglige utdanningsløpet. Samtidig er lærebedrifter¹ som inngår kontrakt med lærlinger, selv stendige rettssubjekter. Fylkeskommunen må derfor rigge et system for samarbeid og styring som sikrer at lærebedriftene gjennomfører opplæringen i tråd med lovkrav og fylkeskommunens rutiner.

Telemark fylkeskommune og de undersøkte skolene har tiltak for samarbeid med samarbeidsorgan for lærebedrifter (tidligere opplæringskontorer)² og frittstående lærebedrifter³ mens elevene går på skole og ved overgangen fra elev til lærling. Tiltakene for overgangen fra elev til lærling handler blant annet om at skolen, fylkeskommunen og samarbeidsorgan for lærebedrifter skal samarbeide om å:

- kartlegge og følge opp elever som søker om læreplass og som har behov for tilrettelegging i læretiden, og

¹ En lærebedrift er en bedrift, offentlig etat eller institusjon som er godkjent av fylkeskommunen for å ta imot lærlinger/lærekandidater. Kilde: vilbli.no.

² 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.

³ En frittstående lærebedrift har direkte kontakt og samarbeid med fylkeskommunen om gjennomføring av opplæringen for lærlinger. Kilde: vilbli.no

- følge opp elever som fremdeles står uten læreplass flere måneder etter at søknadsfristen har gått ut.

Våre undersøkelser tyder på at disse tiltakene gjennomføres i praksis, men at resultatene ikke alltid blir som ønsket. En stikkprøvekontroll blant elever som søkte læreplass med tilretteleggingsbehov⁴ og elever som ikke har fått lærekontrakt i rimelig tid etter at søknadsfristen er ute, viste at om lag halvparten hadde inngått lærekontrakt innen utgangen av året.

Fylkeskommunen har et todelt system for styring av opplæringen for lærlinger. Første del gjelder godkjenning, og gjennomføres før lærebedriftene tar imot lærlinger. Andre del handler om fylkeskommunens samarbeid med og styring av samarbeidsorgan for lærebedrifter og frittstående lærebedrifter underveis i læretiden.

Fylkeskommunen har rutiner for godkjenning av samarbeidsorgan for lærebedrifter, lærebedrifter og lærekontrakter. For å få godkjenning må samarbeidsorgan og lærebedrifter framlegge dokumentasjon som viser hvordan de vil sikre at opplæringen blir i tråd med opplæringsloven. Våre undersøkelser tyder på disse godkjenningsrutinene gjennomføres i praksis.

Fylkeskommunen har tiltak for samarbeid med og styring av samarbeidsorgan for lærebedrifter og frittstående lærebedrifter underveis i læretiden. Blant annet skal det gjennomføres årlige kvalitetsdialoger med samarbeidsorgan for lærebedrifter og veiledningsmøter med frittstående lærebedrifter. I disse dialogene og møtene skal fylkeskommunen etterspørre og kontrollere om opplæringen er i tråd med opplæringslovens bestemmelser.

Fylkeskommunen gjennomførte ikke kvalitetsdialoger med samarbeidsorgan for lærebedrifter i 2023⁵. I 2024 ble det gjennomført kvalitetsdialoger med 11 av totalt 13 samarbeidsorgan. Videre ble det gjennomført veiledningsmøter med frittstående lærebedrifter i perioden 1. januar 2024 – 1. mai 2025.

Vi har kartlagt om fylkeskommunen sikrer at lærebedriftene ivaretar flere av lærlingens konkrete rettigheter underveis i læretiden. Vi valgte rettigheter som har særlig betydning for lærlinger som strever og som har risiko for frafall; retten til dialog med instruktør/faglig leder, halvårsvurdering og tilrettelegging av opplæringen.

⁴ Mange som søker læreplass med tilretteleggingsbehov, er elever som har gått AHT (arbeids- og hverdagslivstrening) på videregående skole og skal ut i lærebedrifter som er spesielt tilrettelagt. En liten gruppe elever har gått ordinært utdanningsløp i videregående skole og kan ta læretiden sin i ordinær bedrift med noe tilrettelegging. Vi gjorde stikkprøvekontrollen blant sistnevnte elevgruppe.

⁵ Det skyldes i all hovedsak at mye av ansattes tid og ressurser gikk til arbeidet med delingen av Vestfold og Telemark fylkeskommune.

Vi fant at lærlingenes rett til dialog og halvårsvurdering etterspørres og kontrolleres i noe varierende grad. Dette kan ha sammenheng med enten manglende gjennomføring eller manglende dokumentasjon.

Fylkeskommunens tiltak for å bidra til tilrettelegginger i opplæringen, synes gjennomført i praksis.

Anbefalinger

Vi anbefaler fylkeskommunen å:

- sikre at rutiner for oppfølging av elever klargjør hva som skal dokumenteres, hva som er arkivverdig og hvor det som er arkivverdig skal arkiveres
- iverksette tiltak for å øke lærernes kompetanse på kartlegging av elever de er bekymret for og utforming av egnede tiltak
- iverksette tiltak som i større grad sikrer elevens medvirkning, vurderinger av elevens (barnets) beste, og evalueringer av iverksatte tiltak og tilrettelegginger
- videreføre arbeidet med å sikre at alle lærlingers rett til dialog og halvårsvurdering etterspørres og dokumenteres

Skien, 19. august 2025

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Telemark fylkeskommune i sak 32/24.

Kontrollutvalget vedtok enkelte justeringer i temaene som skal undersøkes i sak 1/25.

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. Studieforberevende utdanningsprogrammer er rettet mot teoretiske fag og høyere utdanning, mens yrkesfag gir spesialisert kunnskap for direkte og kort vei ut i yrkeslivet. Yrkesfaglige utdanningsprogrammer omfatter som hovedregel to år 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.⁶ De fant at tre typer tiltak synes å ha effekt på fullføring:

- Følge med på elevenes oppmøte og følge opp fravær.
- Etablere veilederrelasjoner mellom elever i risikozonen 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.

⁶ Frafall i videregående opplæring – en systematisk kunnskapsoversikt, Kunnskapssenteret for utdanning, KSU 1/2015

Det er mye som tyder på at det ikke er mulig å finne én 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.⁷

1.3. Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

- 1. Identifiserer 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?**

Revisjonskriteriene⁸ 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 et sentralt mål både på nasjonalt og fylkeskommunalt nivå. I Telemark fylkeskommune er denne målsettingen 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 2024⁹. Mye er videreført 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

⁷ Kilde i dette avsnittet er Stortingsmelding nr. 21 (2020-2021) Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden.

⁸ 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.

⁹ 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.

vilkår¹⁰, utvidet rett til å gjøre omvalg underveis i utdanningsløpet, og mulighet til mer fleksible utdanningsløp.

Forvaltningsrevisjonen retter seg mot ungdom innenfor yrkesfagopplæring. Det vil si de som er i et utdanningsløp mot fag- eller svennebrev¹¹ 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, lære kandidater og praksiskandidater. Vi utelater også vg3 fagopplæring i skole som leder fram til fag- og svenneprøve.¹²

Vi undersøker arbeidet med tilpasset opplæring og tilrettelegging av utdanningsløpet, men avgrenser mot tilrettelegginger som forutsetter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring¹³ og individuell opplæringsplan.

Hvor godt og trygt skolemiljøet oppleves, kan ha betydning for elevers trivsel, mestring og motivasjon og i neste omgang for fravær og faglige resultater. Arbeid med skolemiljø er et eget og omfattende tema, og det er ikke ressurser til å undersøke dette i denne forvaltningsrevisjonen.

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.

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.

Både fylkeskommunen, samarbeidsorgan for lærebedrifter¹⁴ (tidligere opplæringskontorene) og lærebedriftene¹⁵ har ansvar for den delen av fagopplæringen som foregår ute i bedrift. I denne forvaltningsrevisjonen undersøker vi hvordan *fylkeskommunen* ivaretar sitt ansvar for å

¹⁰ Elever som ikke har bestått med standpunktkarakter eller eksamens karakter 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.

¹¹ 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

¹² Dette er opplæringstilbud til elever som er kvalifisert for, men ikke har fått lærlingplass.

¹³ Individuelt tilrettelagt opplæring ble kalt spesialundervisning i tidligere opplæringslov.

¹⁴ 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.

¹⁵ En lærebedrift er en bedrift, offentlig etat eller institusjon som er godkjent av fylkeskommunen for å ta imot lærlinger/lære kandidater. En frittstående lærebedrift har direkte kontakt og samarbeid med fylkeskommunen om gjennomføring av opplæringen for lærlinger. Kilde: vilbli.no.

tilrettelegge slik at flest mulig får fag- eller svennebrev. Samarbeidsorgan for lærebedrifter og de lærebedriftene er selvstendige rettssubjekter og kan bare inngå i denne revisjonen dersom de selv samtykker.

Ny Telemark fylkeskommune ble etablert 1. januar 2024. Vi vil i all hovedsak undersøke fylkeskommunens arbeid med frafall innenfor yrkesfagopplæring fra 1. januar 2024 frem til våren 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.

Vi har ikke undersøkt om krav til arkivering etter arkivloven eller krav til håndtering av personopplysninger etter personopplysningsloven er fulgt i arbeidet med å følge opp elever og lærlinger med risiko for frafall. Våre undersøkelser har imidlertid avdekket enkelte utfordringer på disse områdene. Vi har valgt å omtale de utfordringene vi har sett underveis i rapporten.

1.5. Metode og kvalitetssikring

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

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 skolene¹⁶, og
- gjort flere stikkprøvekontroller.

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

1.6. Fylkesdirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i fylkeskommunen og sendt til uttalelse 19.06.25, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. I møtet hadde administrasjonen enkelte innspill til fakta i rapporten, men dette har ikke ført til endringer i våre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger. I høringssvaret skriver administrasjonen at de har ingen ytterligere kommentarer.

¹⁶ Notodden vgs. og Kragerø vgs. er valgt ut for nærmere undersøkelser. Skolene presenteres nærmere i pkt. 2.4. De metodiske vurderingene som ligger til grunn for at vi valgte disse skolene, er nærmere omtalt i et vedlegg om metode og kvalitetssikring.

2. Videregående opplæring i Telemark

2.1. Det yrkesfaglige utdanningsløpet

Nedenfor beskrives hovedelementene i det yrkesfaglige utdanningsløpet, hvor ungdommene går to år på skole og deretter er lærling i bedrift i to år. Telemark fylkeskommune tilbyr følgende yrkesfaglige utdanningsprogrammer på vg1 (første året på videregående skole).

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

I vg2 (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 i vg1 og vg2 består av fellesfag¹⁷, programfag¹⁸ og yrkesfaglig fordypning (YFF). YFF kan foregå på egen skole, på en annen skole eller i bedrift. Elever i vg1 bør ha YFF i bedrift mens elever i vg2 skal ha YFF i bedrift, ifølge fylkeskommunens egne rutiner.

Det tredje året velger elevene en ytterligere yrkesspesifikk opplæring, de fleste som lærling i bedrift. Eksempelvis kan vg2-elever på:

- **Kokk- og servitørfag** søke seg til lærebedrifter som gir fagbrev innen *ernæringsfaget, ferskvarehandelsfaget, kokkfaget* eller *servitørfaget*.

¹⁷ Fellesfagene i vg1 er matematikk, engelsk, naturfag og kroppsøving, og norsk, samfunnsfag og kroppsøving i vg2.

¹⁸ Programfagene er mer yrkesspesifikke og er felles for alle elever i samme programområde.

- **Medieproduksjon** søke seg til lærebedrifter som gir fagbrev innen *medieteknikkfaget*, *innholdsproduksjonsfaget* eller *mediedesignfaget*.

Etter to år på yrkesfaglig utdanningsprogrammer, kan elevene også velge vg3 påbygging til generell studiekompetanse på en videregående skole eller vg3 fagopplæring på en videregående skole som fører fram til fag- eller svennebrev.

2.2. Administrativ organisering i Telemark fylkeskommune

Fylkesadministrasjonen ledes av fylkesdirektøren og hans ledergruppe. De fem fylkessjefene i ledergruppen er ledere for sektorene Organisasjon og digital utvikling, Økonomi og virksomhetsstyring, Samfunnsutvikling, Samferdsel og *Utdanning, folkehelse og tannhelse*.

Sektor utdanning, folkehelse og tannhelse¹⁹

Sektor for utdanning, folkehelse og tannhelse har ansvar for elever på 11 videregående skoler og lærlinger i en rekke lærebedrifter²⁰, elever som får undervisning mens de oppholder seg i barnevernsinstitusjoner eller helseinstitusjoner, ungdom i Oppfølgingstjenesten, deltakere i voksenopplæringen og elever i Fagskolen i Vestfold og Telemark. Sektoren består av følgende fire seksjoner:

Seksjon skoleutvikling og folkehelse

Seksjonen skal legge til rette for at skolene arbeider med kvaliteten på opplæringen og øke elevenes læringsutbytte.

Seksjon tannhelse

Seksjonen har ansvar at fylkeskommunens forpliktelser etter tannhelsetjenesteloven blir ivaretatt.

Seksjon kompetanse og integrering

Seksjonen har ansvar for inntak til videregående opplæring, fagopplæring, voksenopplæring, karriereveiledning, fagskolen og integreringsarbeidet.

Inntak, Fagopplæring og Karrieresenteret ledes av hver sin fagkoordinator. De har litt ulike oppgaver, men felles for dem er at ingen av dem har personalansvar, og at de skal være den første ansatte henvender seg til for faglige avklaringer.

Fagopplæring består av 10 ansatte. Fem fagrådgivere (hvorav en jobber 20 % som fagkoordinator), fire merkantilt ansatte, hvorav en har ansvar for IT-systemer, tall og statistikk, og en lærling som har oppgaver både i fagopplæring og ellers i fylkesadministrasjonen.

¹⁹ Beskrivelsene i dette avsnittet er basert på informasjon fra Handlings- og økonomiplan 2025-2028.

²⁰ Lærebedrifter er offentlige og private virksomheter som har godkjenning for å ta imot lærlinger. Våren 2025 har nærmere 1000 virksomheter slik godkjenning. Ikke alle har lærling.

Fagrådgiverne har ansvar for all opplæring som skjer i bedrift. De merkantilt ansatte har ansvar for kontraktsinngåelser, oppmeldinger, skriving av vitnemål, utbetaling av tilskudd og reiseregninger.

Seksjon PP-tjenesten og alternative opplæringsarenaer

PP-tjenesten (psykologisk-pedagogisk tjeneste) skal samarbeide med og støtte skolene i det forebyggende arbeidet, inkludert bistå med tilrettelegging av opplæringen. I de tilfellene opplæringsloven krever det, skal PP-tjenesten utarbeide sakkyndig vurdering.

Oppfølgingstjenestens (OT) målgruppe er ungdom 15-24 år som er utenfor opplæring og arbeid. Oppfølgingstjenesten skal koordinere tjenester og hjelpetiltak rundt ungdommene. Oppfølgingstjenesten er delt inn i flere avdelinger.

Talenthuset i Skien er en samlokalisering av Oppfølgingstjenesten, avdeling Grenland, Kompetansesenteret og NAV Skien.

Kompetansesenteret gir tilbud til elever som tar vg3 fagopplæring i skole, lærekandidater og ungdom i Oppfølgingstjenesten. I tillegg gis det blant annet tilbud til elever som har fullført vg1 og vg2 i videregående opplæring, men som står uten lærlingeplass.

Fylkeskommunen har ansvar for at barn og unge som er sykehus eller er plassert i en barneverninstitusjon i fylket får opplæring. Dette tilbudet kalles *Elever i SMI*.

2.3. Fylkeskommunens system for styring av den videregående opplæringen

Fylkeskommunens overordnede styringsdokument for videregående opplæring er *Helsefremmende opplæring - en strategiplan for videregående opplæring i Vestfold og Telemark 2021-2025*. Strategiplanen skal revideres høsten 2025. I revisjonsarbeidet skal både fylkesdirektørens ledergruppe og rektorene på de videregående skolene involveres.

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, henholdsvis Kragerø vgs. og Notodden vgs., har utarbeidet overordnede dokumenter for styring av den videregående opplæringen. På begge skolene kalles dette en utviklingsplan. Utviklingsplanen for Kragerø vgs. ble revidert før skoleåret 2024/2025, mens utviklingsplanen for Notodden gjelder for årene 2024/2025 og 2025/2026.

2.4. De undersøkte skolene

Innenfor denne forvaltningsrevisjonens ressursrammer er det ikke anledning til å undersøke alle de videregående skolene i Telemark fylkeskommune. Basert på flere utvalgsriterier, har vi gjort nærmere undersøkelser på Notodden vgs. og Kragerø vgs. Disse utvalgsriteriene er omtalt i et vedlegg om metode og kvalitetssikring.

Notodden videregående skole

I oktober 2024 hadde Notodden vgs. 479 elever. 216 gikk på studieforbereidende utdanningsprogrammer, mens 263 elever fordelte seg slik på skolens fire yrkesfaglige utdanningsprogrammer:

- 31 elever på elektro og datateknologi
- 86 elever på helse- og oppvekstfag
- 34 elever på salg, service og reiseliv
- 112 elever på teknologi- og industrifag

Skolen ledes av rektor og hans ledergruppe som består av fire avdelingsledere med ansvar for undervisning, og fire avdelingsleder med ansvar for administrasjon, pedagogisk støtte og Ressurssenteret²¹. To av avdelingslederne med ansvar for undervisning, har ansvar for ansatte og elever på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

Kragerø videregående skole

I oktober 2024 hadde Kragerø vgs. 314 elever. 204 av dem gikk på studieforbereidende utdanningsprogrammer. De øvrige 110 elevene fordelte seg slik på skolens tre yrkesfaglige utdanningsprogrammer:

- 28 på bygg- og anleggsteknikk
- 33 på helse- og oppvekstfag
- 49 på teknologi- og industrifag

Skolen ledes av rektor og fem avdelingsledere. En av avdelingslederne har ansvar for ansatte og elever på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

²¹ Ressurssenteret tilbyr voksenopplæring for voksne over 19 år. Undervisningen foregår både med fysiske samlinger og på nett. I tillegg har Ressurssenteret tilbud til noen elever under 19 år som av ulike årsaker ikke kan nyttegjøre seg av vanlig skoletilbud. Sistnevnte elever kommer fra hele landet, men hovedsakelig fra Telemark og Vestfold. Undervisningen er nettbasert.

3. Elever og lærlinger i Telemark fylke

Høsten 2024 var det nesten 5600 elever i videregående skole og rundt 1900 lærlinger²² i Telemark.

3.1. Inntak til videregående opplæring

Grunnskolepoeng er et uttrykk for elevenes gjennomsnittlige karakterer etter ungdomsskolen. Det er statistisk sammenheng mellom antall grunnskolepoeng og andelen elever som fullfører og består videregående opplæring.

Elever på 10. trinn i grunnskolen i Telemark hadde i gjennomsnitt noe færre grunnskolepoeng enn gjennomsnittet for landet.

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

- Bamble vgs. 40,6
- Vest-Telemark vgs. 40,6
- Skogmo vgs. 38,8
- Rjukan vgs. 38,6
- Porsgrunn vgs. 38,0
- Nome vgs. 37,8
- Skien vgs. 36,3 (har ett yrkesfaglig utdanningsprogram)
- Notodden vgs. 35,5
- Kragerø vgs. 35,2
- Hjalmar Johansen vgs. 29,8 (har ett yrkesfaglig utdanningsprogram)

Forskjellene kan også illustreres med gjennomsnittlig grunnskolepoeng som krevdes for inntak på de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene for skoleåret 2024/2025:

- Elektro og datateknologi 42,7
- Naturbruk 38,6 (tilbys på en skole)
- Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign 38,4
- Teknologi- og industrifag 37,7
- Informasjonsteknologi og medieproduksjon 37 (tilbys på en skole)
- Helse- og oppvekstfag 37,3
- Salg, service og reiseliv 36,2

²² Tallet omfatter de som går to år i lære etter to års skolegang, de som tar fagbrev på jobb og som er lærekandidater.

- Bygg- og anleggsteknikk 34,3
- Restaurant- og matfag 28,9 (tilbys på en skole)

Tabellen nedenfor viser antall grunnskolepoeng som kreves for å komme inn på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene på Kragerø vgs. og Notodden vgs. Avstanden mellom gjennomsnittlig grunnskolepoeng og hva som minimum kreves for å komme inn på et utdanningsprogram, kan være et uttrykk for spredningen i kompetanse blant elevene. I tabellen har vi tatt med hvor mange grunnskolepoeng som kreves *i gjennomsnitt* for å komme inn (midtre kolonne) og hvor mange som *minimum* kreves (høyre kolonne) for å komme inn på yrkesfaglige programmer på de valgte skolene.

Forskjellen er størst på salg, service og reiseliv og teknologi- og industrifag på Notodden vgs.

Skole	Yrkesfaglig program	Gjennomsnitt grunnskolepoeng for opptak 2024/25	Laveste grunnskolepoeng for opptak 2024/25
Kragerø	Bygg- og anleggsgfag	32,4	23,1
	Helse- og oppvekstfag	33,4	25,0
	Teknologi- og industrifag	39,9	32,6
Notodden	Elektro og datateknologi	37,9	30,6
	Helse- og oppvekstfag	35,5	23,1
	Salg, service og reiseliv	34,1	18,7
	Teknologi- og industrifag	33,7	13,3

3.2. Gjennomføring

Andelen som sluttet i yrkesfaglige utdanningsprogrammer underveis i vg1 og vg2 i skoleåret 23/24 i Telemark, var 5,9 prosent. Gjennomsnittet for landet var 6,3 prosent.²³

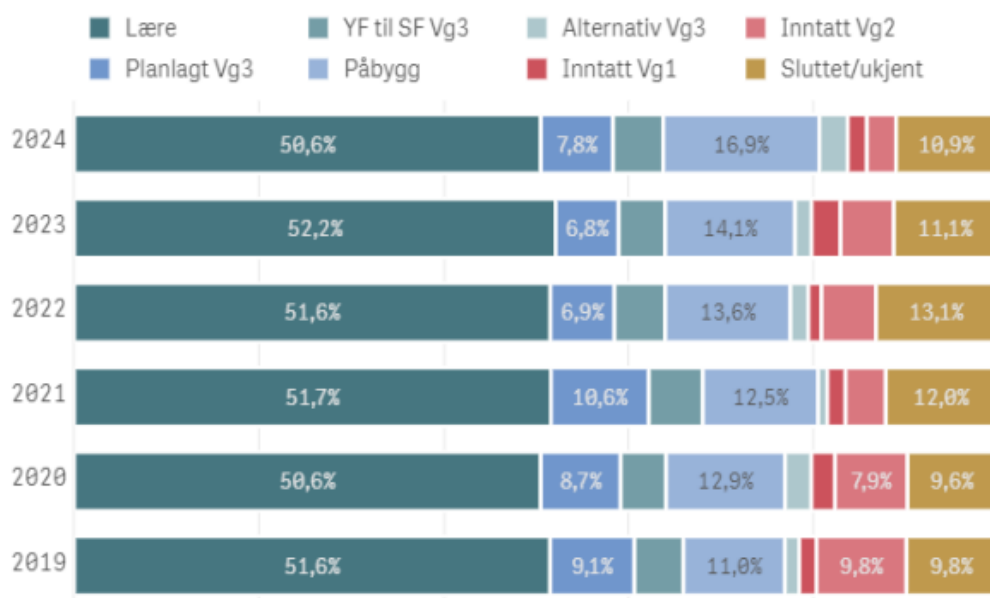
Figuren nedenfor²⁴ viser veivalgene som elevene i yrkesfaglige utdanningsløp i Telemark har gjort etter vg2 de siste seks årene. De blå og grønne kategoriene viser progresjon, de røde og rosa viser endringer i valg av utdanningsprogram, mens den gule viser de som har sluttet uten å fullføre og bestå.

²³ Kilde: Statistikk fra Utdanningsdirektoratet

²⁴ Kilde: Tall fra Telemark fylkeskommune som de har mottatt fra Utdanningsdirektoratet

Figuren viser at andelen elever som har sluttet har variert over tid, men de senere årene er hovedtrenden at færre har sluttet. Andre endringer over tid viser at:

- andelen som begynner i lære har holdt seg tilnærmet stabil,
- andelen elever som har valgt Påbygg har økt, og
- andelen elever som har valgt nytt utdanningsprogram vg2 har gått ned.



Forklaringer på forkortelsene som brukes ovenfor

- **Lære** gjelder ungdom som har fått lærekontrakt i bedrift
- **YF til SF vg3** er forkortelse for elever som går fra yrkesfag til studiespesialiserende på vg3
- **Alternativ vg3** (kalles vg3 fagopplæring lenger ut i rapporten). Dette gjelder dem som er kvalifisert, men som ikke har fått læreplass. De får undervisning på skole med mål om fag- eller svennebrev.
- **Planlagt vg3** gjelder enkelte yrkesfaglige utdanningsløp. Der går elevene 3 år på skole før det går ut i lære.
- **Påbygg** gjelder elever som har gått to år på yrkesfag og deretter tar påbygg som gir studiekompetanse
- **Inn tatt Vg1** og **Inn tatt Vg2** betyr at eleven har søkt seg til et annet utdanningsprogram

Nedenfor ser vi en tabell²⁵ som viser aktive søkere til læreplass i perioden januar – oktober 2024.

Tabellen viser at totalt var det nesten 880 som søkte om læreplass, og nesten 80 prosent som fikk læreplass. Av de litt over 180 som ikke fikk læreplass, valgte 76 å begynne på vg3 fagopplæring, som også leder fram til fag- eller svennebrev.

Antall og andel elever som går videre til lære, varierer mellom de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

- Teknologi- og industrifag hadde over 280 søkere til læreplass og over 82 prosent fikk læreplass.
- Bygg- og anleggsteknikk, Helse- og oppvekstfag og Elektro og datateknologi hadde mellom 115 og 177 søkere, og mellom 76 og 80 prosent fikk læreplass.
- Salg, service og reiseliv og Restaurant- og matfag hadde mellom 32 og 59 søker, og mellom 73 og 75 prosent fikk læreplass
- IT og medieproduksjon (nå: Informasjons- og medieteknologi) og Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign hadde mellom 23 og 29 søkere og rundt 90 prosent til læreplass.

103 (5,9 %) lærekontrakter ble hevet i 2024. Det er 55 færre enn i 2023, da antallet var 158 (9,8 %).²⁶

Formidling til læreplass totalt for Telemark fylkeskommune i 2024

Aktive søkere fra eget fylke 2024	Aktive søkere fra eget fylke totalt	Formidlet totalt	% formidlet	Takket ja til Vg3 fagopp-læring	Takket nei til Vg3 fagopp-læring	Ikke formidlet
Totals	878	696	79,3%	76	23	84
Teknologi- og industrifag	283	233	82,3%	18	13	19
Bygg- og anleggsteknikk	177	141	79,7%	24	3	9
Helse- og oppvekstfag	153	114	74,5%	13	1	25
Elektro og datateknologi	116	89	76,7%	8	1	18
Salg, service og reiseliv	59	43	72,9%	7	3	6
Restaurant- og matfag	32	24	75,0%	4	1	3
IT og medieproduksjon	29	26	89,7%	0	1	2
<u>Frisør, blomst, int. eksp. design</u>	23	21	91,3%	1	0	1
Naturbruk	5	4	80,0%	1	0	1
Håndverk, design, <u>produktutv.</u>	1	1	100,0%	0	0	0

²⁵ Kilde: tall fra Telemark fylkeskommune som de har mottatt fra Utdanningsdirektoratet

²⁶ Kilde: Tall fra Telemark fylkeskommune som de har mottatt fra Utdanningsdirektoratet

3.3. Trivsel og motivasjon

Resultater fra elevundersøkelsen 2024

Manglende mestring eller motivasjon for læring kan øke risikoen for frafall. I elevundersøkelsen gjennomført høsten 2024 er gjennomsnittlig skår for Telemark²⁷:

- 4,2 når det gjelder trivsel,
- 3,6 når det gjelder motivasjon, og
- 3,9 når det gjelder mestring.

Dette er likt med gjennomsnittet for landet.

Resultater fra lærlingundersøkelsen 2024

Tabellen nedenfor viser at lærlingene i Telemark jevnt over trives i læretiden i perioden 2024/2025, og særlig med kollegaene sine. Gjennomsnittlig skår for Telemark ligger høyere enn for landet.

Spørsmål	Telemark	landet
Trives du på arbeidsplassen?	4,5	4,3
Trives du med kollegaene dine?	4,6	4,4
Trives du med dine kunder/leverandører/pasienter?	4,3	4,1
Er du fornøyd med opplæringen du har fått på arbeidsplassen så langt?	4,2	4,1

3.4. Fravær

Elever med høyt fravær på ungdomsskolen har forhøyet risiko for mye fravær i videregående opplæring. Høyt fravær i videregående opplæring øker risikoen for frafall. Årsaker til høyt fravær er mange og sammensatte, og henger sammen med individuelle faktorer, skolemiljø og samfunnstrender.²⁸

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at elever på 10. trinn på ungdomsskolen i Telemark hadde en median²⁹ på 8 dager og 7 timers fravær i 2023/2024. Dette var likt med landet i samme skoleår.

Fraværet på yrkesfagligprogrammer i videregående skole var noe lavere i Telemark enn gjennomsnittet for landet i 2023/24. Elevene i Telemark hadde en median på 4 dager og 12 timer, mens tilsvarende tall for landet var 5 dager og 16 timer.

²⁷ Gjennomsnittsskåren beregnes ut fra elevenes svar på en 5-punktsskala. Høy verdi betyr positivt resultat. Beste gjennomsnittsverdi er 5. Dårligste verdi er 1.

²⁸ Kilde: Utdanningsdirektoratet

²⁹ Median i statistisk sammenheng er det midterste tallet i en rekke av tall ordnet i stigende rekkefølge.

3.5. 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).

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

4. Skolens arbeid med identifisering

Identifiser skolene elever i yrkesfaglige utdanningsløp med risiko for frafall?

I dette kapitlet ser vi på skolens arbeid overfor elever i yrkesfaglige utdanningsløp mens de går på skolen (før læretiden). Notodden vgs. og Kragerø vgs. er valgt ut for nærmere undersøkelser.

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.

4.1. Revisjonskriterier

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 2016.³⁰

Det følger av opplæringsforskriften § 9-9 at fylkeskommunen skal ha et system for å føre fravær. 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 være egnet til å oppnå mer nærvær i skolen og bedre muligheten hver elev har til å fullføre og bestå videregående opplæring. Oppfølgingen skal blant annet ses i sammenheng med reglene om tilpasset 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 halvårsvurdering og sluttvurdering, jf. Prop. 57 L (2022-2023).

³⁰ 1. august 2025 ble enkelte deler av fraværreglene endret.

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.

Ifølge fylkeskommunens rutiner³¹ for oppfølging av elever, skal elever som kan ha vansker med å fullføre og bestå videregående opplæring, tilbys god tilrettelegging av undervisningen. Det skal gjøres flere kartlegginger gjennom skoleåret, og elever med IV eller karakteren 1 skal følges opp særskilt.

Ifølge opplæringsloven skal skolen og PP-tjenesten (pedagogisk-psykologisk tjeneste) samarbeide med andre tjenesteytere dersom det er nødvendig for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Med andre tjenesteytere menes kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenesteytere, jf. § 24-1. Det må gjøres en konkret vurdering av hva en har plikt til å samarbeide om, hvem som skal samarbeide, 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 følgende 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 risiko for frafall før og ved skolestart

Rutiner og tiltak

To av fylkeskommunens rutiner for oppfølging av elever er utformet som årshjul. Det er *rutiner for elevoppfølging* og *rutine for tilpasset opplæring*. Ifølge disse to rutinene skal rektor og avdelingsledere, både før og ved skolestart, identifisere de elevene som har behov for oppfølging og kartlegge hvilke behov elevene har.

³¹ Her sikter vi først og fremst til Rutiner for elevoppfølging, Rutine for tilpasset opplæring, Rutine ved bekymring for elevens tilfredsstillende faglige utbytte og Rutine ved bekymring utover elevens faglige utbytte.

Rutinene sier også at før skolestart skal det vurderes om enkelte elever bør søke om en tilrettelegging som innebærer færre fag eller opplæring som strekker over lenger tid enn normalt. Dersom en elev får tilbud om dette, skal skolen utarbeide en egen plan for fullføring sammen med eleven.

Det står at kontaktlærer så raskt som mulig etter skolestart skal ha oppstartssamtale med alle sine elever. Fylkeskommunen har laget et eget skjema for disse samtalene, som inneholder forslag til temaer. Eksempelvis;

- Har du venner/nettverk på skolen?
- Hva lykkes du med og hva synes du er vanskelig?
- Er det noe du trenger ekstra støtte til?
- Er det andre forhold skolen du tenker skolen bør kjenne til?

Det står i skjemaet at samtalen skal dokumenteres, men at referat kun skal lagres i de tilfellene samtalene avdekker arkivverdig informasjon. Det presiseres ikke hva som er arkivverdig informasjon.

Rutiner for elevoppfølging og rutine for tilpasset opplæring nevner ikke krav om dokumentasjon eller arkivering. Rutinene inneholder flere lenker som kan/skal brukes i konkrete situasjoner. Eksempelvis er det lenker til temaer som bør vurderes når det skal fattes vedtak, eller dersom en elev kan ha behov for å tilpasse fag- og timefordeling. Videre er det lenker til skjemaer som kan/skal brukes ved eksempelvis oppstartssamtale med hver elev, og når elever og foresatte skal fylle ut samtykkeerklæringer. Heller ikke disse skjemaene beskriver hva som er arkivverdig, eller om og eventuelt hvor slike dokumenter skal oppbevares og arkiveres. Notodden vgs. opplyser at etter instruks fra arkivtjenesten i fylkeskommunen, skal utfylte skjemaer oppbevares hos kontaktlærer. Dersom de inneholder arkivverdige opplysninger, skal de legges inn i fylkeskommunens sak- og arkivsystem Public 360 (heretter 360).

Alle søknader som sendes elektronisk, legges direkte i elevmappen i 360. Det samme gjelder all saksbehandling som gjøres på skolene og som gjelder enkeltelever.

Praksis

I ny opplæringslov er ansvaret for å sikre god overgang mellom ungdomsskolen og videregående opplæring for alle elever, klart plassert hos fylkeskommunen. I tillegg har kommunene fått en tydeligere plikt til å samarbeide med fylkeskommunen om overgangen mellom grunnskole og

videregående skole. For å følge opp dette lovkravet, inviterte Telemark fylkeskommune alle kommunene i fylket til et første møte i februar 2025.³²

De undersøkte skolene opplyser at informasjon om elevene de får før og ved skolestart, brukes til å sette sammen klasser, vurdere hvor det bør settes inn ekstra voksenressurser og informere lærere. Aktuell informasjon hentes inn fra ulike kilder og omtales nedenfor.

Overgangsmøter

De undersøkte skolene har flere overgangsmøter med egen kommune/nærliggende kommuner hver vår, der temaet er elevenes overgang fra ungdomsskolen til videregående skole. Det sentrale for de videregående skolene er å få informasjon om elever som strever. Dersom elever som har søkt med fortrinn³³ eller som har behov for individuell tilrettelegging³⁴ ønsker det, har skolene i tillegg individuelle møter med elever og foresatte.

Avdelingslederne på de undersøkte skolene opplyser at de ikke alltid får tilstrekkelig informasjon fra ungdomsskolene. Avdelingslederne på Kragerø vgs. sier at de nylig har laget en liste som viser hvilken informasjon de trenger om elevene. Listen skal tas i bruk våren 2025.

Avdelingslederne på Notodden vgs. opplyser at de har elever fra 15 av totalt 17 kommuner i fylket, og opplever at kvaliteten på samarbeidet med avgiverskolene varierer. I tillegg kommer det elever fra andre videregående skoler. Flere av disse får skolen lite informasjon om blant annet fordi en har begrenset tilgang til deres elevmapper og/eller at avgiverskole ikke har sendt med nytt meldeskjema.³⁵

³² I møtet ble det enighet om å opprette 8 overgangsforum. Hvert forum består av en eller flere kommuner og en eller flere videregående skoler. Overgangsforumene erstatter det som tidligere het kvalitetsforum, men målet for de nye overgangsforumene er et mer systematisk og forpliktende samarbeid om overgangen fra ungdomsskole til videregående opplæring. Det er ønskelig at fylkessjefen for utdanning, folkehelse og tannhelse i fylkeskommunen deltar i alle overgangsforumene, at rektor fra en videregående skole leder møtene, og at kommunene stiller med kommunalsjefer og/eller ungdomsskolerektorer. Etter planen skal det gjennomføres to møter i hvert overgangsforum per termin.

³³ Elever med nedsatt funksjonsevne, elever som søker om spesielt utdanningsprogram på vg1 og elever med rett til opplæring på tegnspråk, kan søke med fortrinn.

³⁴ Individuell tilrettelegging gjelder elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring. Dette ble tidligere kalt spesialundervisning.

³⁵ Notodden vgs. opplyser at de ønsker at de som arbeider med inntak i fylkeskommunen viderefører koden M i Vigo. Da vil videregående skole få melding om og kunne lese dokumentasjonen som fulgte elevene inn på Vg1.

Informasjon fra elektroniske løsninger

Ved skolestart henter skolene informasjon om elevene først og fremst fra den elektroniske løsningen Vigo. De senere årene har skolene i tillegg kunnet bruke et statistikkverktøy kalt Qlik³⁶ til å sortere og filtrere denne informasjonen.

I juni 2024 ble en app for identifisering av elever med forhøyet risiko for frafall, lansert i Qlik. Qlik har vært skolenes statistikkverktøy siden 2021 da det erstattet et verktøy kalt *Hjernen og hjertet*. Appen som ble lansert i 2024 bygger på data fra inntaket av elever, og fylkeskommunen fyller appen med inntaksdata fra Vigo.

Appen viser alle elever som har søkt en skole og flagger de elevene som har høyt fravær, lave grunnskolepoeng, eller kombinasjoner av dette. I tillegg viser appen hvilke elever som er tatt inn på andre ønsker enn førsteønsket. Hensikten med appen er at skolene skal kunne se hvilke elever som trenger ekstra oppfølging ved skolestart. Appen viser karakterer i ulike fag fra skolen hvor de er poengberegnet (som de har søkt på grunnlag av), og hvilken type matematikk og hvilket fremmedspråk de ønsker.

I 2024 ble appen fylt med data fra andreinntaket 8. august 2024. Appen var da ny for skolene. Fylkeskommunen erfarte at bruken av appen var varierende. Avdelingslederne på de undersøkte skolene opplyser at de var kjent med at det ble lagt inn mer informasjon i Qlik ved oppstart i skoleåret 2024/2025 enn tidligere, men at de i begrenset grad brukte denne informasjonen ved eksempelvis planleggingen av klasser.

Fylkeskommunen opplyser at i 2025 vil appen fylles med data fra førsteinntaket, slik at skolene får denne informasjonen tidligere og kan benytte den i planleggingen av kommende skoleår, selv om det kan komme endringer ifm. andreinntaket.

Informasjon om elevene ved skolestart – lærernes erfaringer

I mars 2025 sende vi en spørreundersøkelse til alle lærerne som underviser elever på yrkesfag på de valgte skolene. Spørreundersøkelsen gikk til 62 lærere. Vi fikk svar fra 39. Det gir en svarprosent på 63 prosent.³⁷

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

- elever med melding om tilretteleggingsbehov
- minoritetsspråklige elever
- elever som trenger individuell tilrettelegging

³⁶ Fylkeskommunen opplyser at Qlik er et statistikkverktøy som henter data fra Vigo-databasen og gjør det mulig å sammenstille disse dataene på ulike måter i filtrerbare figurer og tabeller. Skolene har tilgang til data om elever på egen skole. Qlik er et hyllewaresystem, med dataauthenting og utvikling av visninger, sammenstillinger og statistikk tilpasset og tilgjengeliggjort for fylkeskommunene av Novari IKS.

³⁷ Se vedlegg om metode og kvalitetssikring for en nærmere redegjørelse om denne spørreundersøkelsen.

- 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. Mellom 60 og 65 prosent er enige i at de fikk tilstrekkelig informasjon om elever med melding om tilretteleggingsbehov, minoritetsspråklige elever, og elever som trenger individuell tilrettelegging. Resten er uenige i dette.

Mellom 40 og 50 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 er omtrent 30 prosent.

4.2.2. Identifisere elever underveis i skoleåret

Rutiner og tiltak

I fylkeskommunens rutiner for oppfølging av elever, skal det underveis i 1. termin³⁸ gjennomføres flere faglige kartlegginger. I tillegg skal eleven ha minst to samtaler om faglig utvikling med kontaktlærer/faglærer, halvårsvurderinger med faglærer og jevnlig dialog om sosial og annen utvikling med kontaktlærer gjennom skoleåret.

Dersom det er grunn til bekymring for en elev, skal dette drøftes i ulike fastlagte møter. Dette er nærmere omtalt i pkt. 4.4.

Ved skolestart i 2024 prøvde fylkeskommunen ut en *samskrivningsløsning for elevoppfølging* ved to skoler. Dette var Bamble vgs. og Notodden vgs. Fra høstferien fikk noen flere skoler tilgang til denne løsningen, blant annet Kragerø vgs. Formålet med samskrivningsløsningen er å samle viktig informasjon om elevene og gjøre den mer tilgjengelig for ansatte på skolene.

På fylkeskommunens intranettsider kalt Innsida, ligger det rutiner for bruk av samskrivningsløsningen. Det står at kun ansatte med tjenstlig behov kan få tilgang, og at det er avdelingsleder som gir slike tilganger. Alle med tilgang kan lese andres notater og selv legge inn informasjon. Informasjonen skal oppbevares i samskrivningsløsningen gjennom skoleåret.

Det står i rutinene at skolene skal overføre arkivverdig informasjon fra samskrivningsløsningen til 360 30. juni. Deretter skal all informasjon i samskrivningsløsningen slettes. I juni 2025 opplyser fylkeskommunen at dette er endret. For skoleåret 2024/2025 vil fylkeskommunen bistå de skolene som trenger hjelp med å overføre arkivverdig materiale fra samskrivningsløsningen til 360. På forhånd må skolene ha avklart hva som er arkivverdig. Fra skoleåret 2025/2026 skal samskrivningsløsningen inneholde en teknisk løsning som gjør det enkelt å overføre arkivverdig informasjon til 360.

³⁸ Et skoleår deles i 1. og 2. termin. Skillet mellom 1. og 2. termin er medio januar.

Praksis

Innhente informasjon om elevene

Som nevnt i pkt. 4.2.1. har avdelingslederne en del informasjon om elevene ved skolestart, som blant annet kan være viktig for sammensetning av klasser og for fordeling av voksenressurser. Kontaktlærerne og faglærerne får denne informasjonen om sine elever på planleggingsdagene før skolestart.

Oppstartssamtaler

Avdelingslederne på Kragerø vgs. opplyser at lærerne gjennomførte oppstartssamtaler med elev og foresatte på første skoledag i skoleåret 2024/2025.

På Notodden vgs. gjennomføres oppstartssamtalene i løpet av de to første ukene. I tillegg tilbyr enkelte kontaktlærere en kort samtale med foresatte i oppstarten av skoleåret.

Så godt som alle kontaktlærerne som deltok i spørreundersøkelsen sier at de gjennomførte oppstartssamtaler med sine elever. Vi ba dem gi eksempler på informasjon som de ikke var kjent med skolestart, og som elevene og i noen tilfeller foresatte fortalte i oppstartssamtalene.

Punktlisten nedenfor inneholder noen av svarene.

- ADHD
- sosial angst
- helseutfordringer som angst for å være sammen med mange mennesker, eller stå foran klassen og ha fremføringer
- dårlige norskkunnskaper både muntlig og skriftlig
- dysleksi
- selektiv mutisme

Faglige kartlegginger

Fylkeskommunen har et verktøy kalt *Kartleggeren* som skolene kan bruke til å undersøke elevenes kompetanse i fellesfagene norsk, matte og engelsk. Begge de undersøkte skolene brukte dette verktøyet i kartleggingen av sine elever i vg1 tidlig i 1. termin i skoleåret 24/25. På Notodden vgs. gjennomfører noen elever samme kartlegging tidlig i 2. termin for å se faglig utvikling over tid.

Om lag halvparten av lærerne i fellesfagene svarte at de gjennomførte kartlegginger for alle sine elever, mens over 30 prosent sier at kartleggingstester ikke er aktuelle i deres fag.³⁹ Blant de lærerne som gjennomførte kartlegginger svarte:

³⁹ Elever i yrkesfaglige utdanningsløp har fellesfagene matte, engelsk, naturfag og kroppsøving i vg1, og norsk, samfunnsfag og kroppsøving i vg2.

- over 65 prosent at resultatene for alle elevene ble gjennomgått og vurdert i klasselærerråd⁴⁰. Nesten 35 prosent svarte at dette ble gjort for elever med svake resultater.
- 55 prosent at avdelingsleder ble orientert om resultatet for alle elevene, mens 45 prosent svarte at dette ble gjort for elever med svake resultater.

Over 75 prosent av alle lærerne svarte at de gjennomfører elevsamtaler om sosiale og faglige forhold to eller flere ganger per skoleår med alle elever. Rundt 80 prosent opplyste at denne samtalen brukes blant annet til å diskutere bekymringer for elevenes fravær eller svake faglige prestasjoner.

Avdelingslederne på de undersøkte skolene sier at det vanligvis kommer ny informasjon både via oppstartssamtalene og de faglige kartleggingene. Dette er nyttig for skolen å kjenne til og kan ha betydning for faglige eller sosiale tilpasninger.

Tiltak for å samle og systematisere informasjon om elevene

Fylkeskommunens sak- og arkivsystem 360 inneholder en mappe per elev. På skolene er det bare ledere, rådgivere og merkantilt ansatte som har tilgang til 360.

Fylkeskommunen og de undersøkte skolene har flere systemer for å holde oversikt over fravær og faglige resultater, og over arbeidet som gjøres med elever med risiko for frafall.

Systemer for å holde oversikt over fravær og faglige resultater

De videregående skolene har systemer som viser fravær og faglige resultater – både utvikling over tid og oppdaterte oversikter. Skolene bruker først og fremst Vigo og Visma InSchool (VIS)⁴¹ til dette.

Elevene søker seg til videregående opplæring via Vigo. Herfra henter hver skole oversikter over elever som har fått plass hos dem og resultatene deres fra tidligere skolegang. Dersom eleven har søkt med særskilte tilretteleggingsbehov, blir dette synlig i Vigo via en kode. Dokumentasjon om dette ligger i 360.

VIS brukes blant annet av lærere til å føre inn fravær og karakterer for orden, oppførsel og faglige prestasjoner gjennom skoleåret, og gir en fortløpende oversikt. Hva ansatte, elever og foresatte har tilgang til, styres etter stilling/rolle på skolen. Avdelingslederne på de undersøkte skolene opplyser at kontaktlærerne kan se klassevise oversikter over elevene i VIS, mens de selv kun kan

⁴⁰ Klasselærerråd er møter for alle lærere som underviser i en klasse. Klasselærerråd er en arena for å drøfte elever som strever faglig eller sosialt i ett eller flere fag, og vurdere behov for individuelle eller klassevise tilpasninger.

⁴¹ Fra våren 2025 har denne løsningen skiftet navn til *InSchool*. I denne rapporten brukes likevel Visma InSchool og forkortelsen VIS, siden det har vært navnet i den perioden vi reviderer.

se informasjon om enkeltelever.⁴² Avdelingslederne vil gjerne ha oversikt over hele klasser, men med dagens tilganger i VIS blir dette tidkrevende. Oversikter over hele klasser gjør det mulig å få god oversikt over eksempelvis faglig nivå og utvikling over tid i enkeltfag i en klasse, og kan brukes til å vurdere om det er behov for klassevise tiltak. Noe av dette finner de ved hjelp av Qlik og i egenutviklede skjemaer.

Informasjon som er lagt inn i VIS gjennom skoleåret, blir tre ganger per skoleår gjort tilgjengelig for skolene i Qlik.⁴³ Som nevnt i pkt. 4.2.1. er Qlik et statistikkverktøy som ansatte kan bruke til å sortere og filtrere informasjon blant annet om fravær og faglige prestasjoner på enkeltelever, elevgrupper, skoleklasser osv.

De egenutviklede skjemaene kalles RO-rapportering på Notodden vgs. og resultatoppfølgingsskjema på Kragerø vgs. Skjemaene er tilnærmet like og føres manuelt av lærere i en klasse til faste tidspunkter flere ganger per skoleår, blant annet midt i hver termin.⁴⁴

Figuren nedenfor viser den første RO-rapporteringen i skoleåret 24/25 i en klasse på Notodden vgs. I kolonnen til venstre skrives elevenes navn, og så fylles hver kolonne bortover med opplysninger om fravær, eventuelle anmerkninger i orden og oppførsel, og resultater fra Kartleggeren og i hvert undervisningsfag.

På Notodden vgs. blir alle resultatet skrevet inn i skjemaet. På Kragerø vgs. er det først og fremst IV og karakterene 1 og 2 som skrives inn, mens resultatene til elever som har 3 eller bedre i et fag ikke nevnes.

⁴² For å regulere tilgang til informasjon om elevene, har fylkesadministrasjonen opprettet tilgangsgrupper i VIS. Hver skole har en ansatt som har ansvar for å gi ansatte, elever og foresatte tilgang til de enkelte tilgangsgruppene. Vi får opplyst at det skal være mulig å gi avdelingsledere tilgang til samme informasjon som kontaktlærere.

⁴³ Mer konkret overfører skolene data fra VIS til Vigo 1. oktober, 1. termin-resultater i januar og 2.termin-resultater når alle karakterene er satt i juni. Når dataene er lastet inn til Vigo, blir de i løpet natten tilgjengelig i Qlik.

⁴⁴ Skjema for RO-rapportering og resultatoppfølgingsskjema er ikke utviklet av fylkesadministrasjonen. Generelt har skolene anledning til å utvikle egne planer, rutiner, tiltak osv. så lenge de er i tråd med rutiner og prosedyrer utarbeidet av fylkesadministrasjonen.

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T
	RO 1: 2024																		
	fravær, dager	fravær, timer			orden - anmerkninger	adferd - anmerkninger	Kartleggeren ENG	Kartleggeren BOKMÅL	Kartleggeren MATEMATIKK	Norsk for minoritetespråklige	Samfunnskunnskap - Helga-Marit	Norsk - Helga-Marit	Kroppøving - Gudrun	Bransjelære - Ronny	Transport, logistikk og løfteoperasjoner - Ronny	Bransjeteknikk - Ronny	YFF - Ronny		
																			Kommentarer

Avdelingsledere, rådgivere og lærere som underviser i en klasse har tilgang til RO-rapporteringen/resultatoppfølgingsskjemaet.

RO-rapporteringer på Notodden vgs. administreres av merkantilt ansatte på skolen.

Systemer for å holde oversikt over arbeidet som gjøres med elever med risiko for frafall

Skolene har egne systemer for å holde oversikt over arbeidet som gjøres med å følge opp elever. De bruker egne skjema og mappeløsninger i Teams. En av dem er samskrivningsløsningen nevnt innledningsvis i dette punktet.

Som nevnt var Notodden vgs. en av to pilotskoler og startet med samskrivningsløsningen i fem klasser høsten 2024. Erfaringene våren 2025 er at samskrivningsløsningen gir bedre informasjonsflyt i laget rundt elever som strever, men kvaliteten er helt avhengig av hvor flinke ansatte er til å legge inn informasjon. Ansatte har blitt gradvis bedre, men det er fortsatt stor variasjon. Skolen vil at samskrivningsløsningen skal brukes til følgende:

- Skrive inn den informasjonen skolen får fra avgiverskolen som er viktig at alle får kjennskap til, og som deles på første klasselærerråd før skoleoppstart.
- Skrive inn det som drøftes i klasselærerråd og planer for videre oppfølging.

- Skrive inn det som drøftes i TPO-møter⁴⁵, og planer for videre oppfølging.
- Skrive inn annen oppfølging av elever både sosialt og faglig, inkludert tilbud om tilrettelegginger. Takker eleven nei til tilrettelegginger, blir det notert i samskrivningsløsningen.

Kragerø vgs. tok i bruk samskrivningsløsningen etter høstferien 2024, og resten av skoleåret er brukt til iverksetting. Avdelingslederne mener samskrivningsløsningen gjør det raskt og enkelt å notere ting, og lett å lese hverandres notater om en elev og dermed holde seg fortløpende oppdatert om oppfølging av den enkelte elev. Våren 2025 brukes samskrivningsløsningen til å dokumentere informasjon fra ansatte på skolen som er rundt en elev. Dette inkluderer PP-rådgiver, miljøterapeut, rådgiver, avdelingsleder, faglærer og kontaktlærer.⁴⁶ I tillegg prøves det ut en mal for å skrive referat fra klasselærerråd i samskrivningsløsningen.

Samskrivningsløsningen inneholder en mappe per elev. Mappene er samlet i en kanal for klassen. Klassekanalen er tilgjengelig for avdelingslederne, rådgiverne og lærerne i klassen. Ulempene med at klassekanalen har en mappe per elev, er at det er tidkrevende å skaffe seg en samlet oversikt over hele klasser, samt se om noen har skrevet ny informasjon.

Avdelingslederne på Notodden vgs. har spilt inn til fylkesadministrasjonen at samskrivningsløsningen bør endres på dette området, men har fått til svar at det er dette de har fått godkjent til nå. De viser til at klassevise oversikter åpner for mer innsyn om elever, og gir risiko for at flere enn de som har tjenstlig behov kan se taushetsbelagte og personsensitive opplysninger.

Kragerø vgs. har valgt å lage klassevise oversikter i samskrivningsløsningen selv. I tillegg er resultatoppfølgingsskjema lagt inn samme sted.

Teams brukes også til å oppbevare referat fra TPO-møtene. Disse referatene er utformet som tabeller med navn på elever som følges opp i en kolonne. Deretter lages det ny kolonne for hvert TPO-møte, og her noteres viktig informasjon om hver elev. Eksempelvis:

- Hva har skjedd siden sist?
- Hva skal skje videre?
- Hvem er ansvarlig for videre oppfølging?

Ved skolestart høsten 2024 tok Notodden vgs. i bruk et eget verktøy for sakskart og referat fra alle typer møter skolen kalt *Agenda*. Agenda brukes blant annet i TPO-møter. Bare møtedeltakerne har

⁴⁵ TPO-møter (tilpasset opplæring-møter) er tverrfaglige møter. De undersøkte skolene har litt ulike yrkesgrupper som enten faste eller jevnlig deltakere. På begge skolene deltar alltid avdelingsleder for tilpasset opplæring og avdelingsleder(e) for undervisning, rådgiver, helsesykepleier og rådgiver fra PP-tjenesten. I tillegg har de faste eller jevnlig deltakelse fra miljøterapeut/miljøarbeider, Oppfølgingstjenesten, IMDi-rådgiver, SLT-koordinator m.fl.

⁴⁶ For elever som går AHT (arbeidslivs- og hverdagslivstrening) er også elevveilederne inne i samskrivningsløsningen.

tilgang til det som står i Agenda. For å sikre at lærerne i en klasse får tilgang til det som skjer i TPO-møtene, skriver avdelingsleder et parallelt referat om hver elev inn i samskrivningsløsningen.

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. Disse rutinene omtaler i liten grad hva som skal dokumenteres i disse sakene, hva som er arkivverdig informasjon og hvor det som er arkivverdig skal oppbevares.

Våre undersøkelser viser at fylkeskommunens rutiner 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. 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.

Vi ser at fylkeskommunen og skolene kan ha behov for fortløpende å samle og systematisere opplysninger om den enkelte elev allerede fra før skolestart og gjennom skoleåret, blant annet for å sikre at elever som strever blir identifisert. De undersøkte skolene samler denne informasjonen i flere ulike systemer.

Å ha flere systemer for å samle informasjon om elever, samtidig som aktuelle rutiner er mangelfulle når det gjelder hva som skal dokumenteres, hva som er arkivverdig informasjon og hvor slik informasjon skal oppbevares, gir risiko for at informasjon om elever med risiko for frafall kan være vanskelig tilgjengelig eller mangelfull.

4.4. Registrere og følge opp fravær, IV eller karakteren 1 – data

Revisjonskriterier:

Skolen skal registrere og følge opp fravær

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

4.4.1. Rutiner og tiltak ved fravær

Som nevnt i pkt. 4.2.2. bruker Telemark fylkeskommune VIS til å registrere fravær i videregående opplæring. Det er læreren som skal sjekke fravær i den enkelte undervisningstime og føre oppmøte 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.

Ifølge *rutine ved bekymring utover elevens faglige utbytte*, skal alle ansatte følge opp bekymring for en elev – uavhengig av årsak. Rutinen inneholder en lengre liste med eksempler på endringer i atferd som bør bekymre, blant annet nevnes bekymringsfullt fravær.

Læreren skal først kartlegge sin bekymring for en elev og deretter melde bekymringen til kontaktlærer eller avdelingsleder. Kontaktlæreren skal gjennomføre samtale med eleven så raskt som mulig, og drøfte bekymringen med nærmeste leder, rådgiver fra PP-tjenesten eller helsesykepleier avhengig av sak og arbeidsform. Ved behov, skal lærere drøfte informasjon mottatt fra eleven eller egne erfaringer/bekymringer i et klasselærerråd. I klasselærerrådene skal lærerne vurdere om det er behov for tiltak.

Drøftinger og vurderinger skal munne ut i en vurdering av om bekymringen synes ubegrunnet eller bør følges opp videre. Ved videre oppfølging skal en ta stilling til:

- om skolen kan håndtere saken selv med bistand fra PP-tjenesten, Skolehelsetjenesten eller Oppfølgingstjenesten – vanligvis i et TPO-møte
- om skolen trenger bistand fra andre som eksempelvis Helsestasjon for ungdom, SLT-koordinator⁴⁷, Politiet, Barnevernet eller spesialisthelsetjenesten, eller
- om situasjonen er så alvorlig at skolen umiddelbart må kontakte Barnevernet, Politiet eller andre instanser.

Dersom saken skal drøftes i et TPO-møte, skal bekymringen formidles til eleven og ev. foresatte. De skal kalles til en bekymringssamtale for å kartlegge elevens behov for tiltak. Tiltak og oppfølging skal planlegges sammen med eleven, og inneholde mål og frister for oppfølging og evaluering.

Flere steder står det at det skal fylles ut skjema, lages referat fra møter eller sendes henvisning til en tjeneste. Det opplyses av og til hvem som er mottakere, men ikke om/hvor disse dokumentene skal arkiveres.

4.4.2. Rutiner og tiltak ved IV eller karakteren 1

I *Rutine ved bekymring for elevens faglige utbytte*, står det innledningsvis at skolene skal gjennomføre faste tverrfaglige møter hvor målet er å identifisere og følge opp elever som strever faglig gjennom skoleåret.

Rutinen har mange likhetstrekk med rutinen for oppfølging av andre bekymringer, jf. omtale i pkt.

4.4.1. Ved bekymring for en elevs faglige utbytte, skal en gjøre en kartlegging sammen med eleven. Kartleggingen bør omfatte hva eleven opplever som vanskelig, og hvilke tiltak som

⁴⁷ Bokstavene SLT er en forkortelse for Samordning av Lokale Tiltak. En SLT-koordinator arbeider med å samordne forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet blant barn og unge i en kommune.

eventuelt er satt inn, hvordan de har fungert og om det er behov for nye tiltak. Eventuell dokumentasjon skal arkiveres i elevmappen i 360.

Dersom faglærer og elev konkluderer med at saken kan løses innenfor rammene av ordinær undervisning og progresjon, meldes ikke saken videre.

Dersom faglærer vurderer at elevens vansker ikke kan løses med faglig tilrettelegging innenfor ordinær undervisning, skal saken meldes til nærmeste leder. Læreren skal fylle ut et eget skjema kalt *melding fra lærer* sammen med eleven. Innmeldte saker skal drøftes i TPO-møter. I TPO-møtene skal en ta stilling til:

- om elevens vansker kan løses ved hjelp av skolens egne tilretteleggingstiltak,
- om det er behov for å forlenge tiden for gjennomføring av opplæringen eller redusere antall fag, eller
- om skolen trenger bistand. Dersom eleven samtykker, kan skolen blant annet sende en henvisning til PP-tjenesten for nærmere utredning.

Det skal lages referat fra TPO-møtet som beskriver tiltak som settes inn, hvordan elevens faglige utvikling skal følges opp, hvem som er ansvarlig for oppfølgingen, og tidspunkt for evaluering. Det står ikke hvem som er mottakere av referatet eller om/hvor det skal arkiveres.

I fylkeskommunens rutiner for oppfølging av elever som er utformet som årshjul, jf. omtale i pkt. 4.4.2, skal elever med IV eller karakteren 1 følges opp særskilt på fastlagte tidspunkter. Det første tidspunktet er i begynnelsen av 2. termin. Her kan det eksempelvis være aktuelt å vurdere om fag- og timefordeling bør endres for en elev. Ved slutten av 2. termin skal det lages fullføringsplan som sier noe om når og hvordan elevene planlegger å oppnå full kompetanse. Innen medio september skal elever med IV eller karakteren 1 fra tidligere skoleår ha en fullføringsplan.

Som nevnt i pkt. 4.2.2. skal de videregående skolene i Telemark bruke VIS til å registrere nærvær i undervisningen og faglige resultater per elev gjennom skoleåret. Dette gir mulighet til å se utviklingen over tid gjennom skoleåret. De undersøkte skolene opplyser at VIS er satt opp slik at det er tidkrevende å få samlede klassevise oversikter. Statistikkverktøyet Qlik skal avhjelpe dette siden det gir mulighet til å filtrere informasjonen lagt inn i VIS blant annet på enkeltelever, elevgrupper og klassevis. De undersøkte skolene sier at dette først og fremst er aktuelt når tilgjengelig data i Qlik nylig er oppdatert. Dette gjøres tre ganger per skoleår.

4.4.3. Praksis

Oversikt over fravær, IV og karakteren 1

Avdelingslederne på de undersøkte skolene opplever at de har god oversikt over elever med høyt fravær, eller med risiko for IV eller karakteren 1.

Mellom 80 og 90 prosent av lærerne som deltok i spørreundersøkelsen synes systemet for å registrere fravær fungerer godt. Mellom 75 og 85 prosent mener skolen har felles forståelse for når og hvordan elevenes fravær skal følges opp.

Litt over 70 prosent synes systemet for å registrere karakterer gjør det enkelt å følge med på elever med risiko for IV eller karakteren 1. Mellom 70 og 75 prosent mener skolen har felles forståelse av når og hvordan elever med IV eller karakteren 1 skal følges opp.

Oppfølging av elever med høyt fravær, IV eller karakteren 1

Avdelingslederne på de undersøkte skolene opplyser at arbeidet med å følge opp elevers fravær, starter med at kontaktlærer ringer eleven og etterspør årsaker til fraværet og om eleven kan skaffe dokumentasjon på fraværet. Dersom eleven er under 18 år, skal foresatte også kontaktes.

På Kragerø vgs. ble det opprettet et eget fraværsteam i skoleåret 2024/2025. Skolen ønsker at fraværsteamet skal bli en god støttespiller for lærerne, særlig i arbeidet med elever som har fravær som skyldes helseutfordringer. I tillegg arbeider skolen med en egen rutine for fraværsoppfølging våren 2025. Målet er å forplikte lærerne til en tidligere og tettere oppfølging.

Å følge opp elever med faglig svake resultater, starter hos læreren i faget og handler i stor grad om tilrettelegging innenfor ordinær opplæring og progresjon. Avdelingslederne stiller ikke krav om dette skal dokumenteres, men oppfordrer lærerne til å dokumentere dersom elever takker nei til tiltak de mener eleven vil ha nytte av. Dette skal nå gjøres i samskrivningsløsningen.

Klasselærerråd

De undersøkte skolene har jevnlig klasselærerråd. Her deltar kontaktlærer, faglærere i klassen, rådgiver og avdelingsleder for utdanningsprogrammet/ene. Avdelingsleder for pedagogisk støtte deltar i enkelte tilfeller. Møtene ledes av kontaktlærer, og kan ha flere formål avhengig når i skoleåret møtet gjennomføres. Alle elever i klassen nevnes, blant annet for å avklare hvilke elever som har mye fravær eller som strever faglig i ett eller flere fag, og vurdere tiltak for dem. Det er aktuelt både med individuelle og klassevise tiltak.

Notodden vgs. har laget et årshjul for sin møtevirksomhet. Årshjulet viser blant annet når det skal gjennomføres klasselærerråd for hver skoleklasse, og tema for hvert møte. I klasselærerrådene som skal gjennomføres kort tid etter høstferien, skal lærerne eksempelvis gå gjennom kartleggingsresultater, dele informasjon og vurdere tiltak på klassenivå.

Kontaktlærerne på de undersøkte skolene bruker jevnt over samskrivningsløsningen til å notere fra klasselærerråd, men ifølge avdelingslederen er erfaringene så langt at omfanget og kvaliteten varierer.

TPO-møter

Dersom en sak ikke kan løses av den enkelte lærer eller i klasselærerråd, tas saken opp i et TPO-møte. Vanlige årsaker er elever med bekymringsfullt fravær eller svake faglige resultater.

Notodden vgs. har to typer TPO-møter. Hver 5. uke er det møter som er mer systemorientert. Her deltar avdelingsleder for pedagogisk støtte, rådgiver, miljøarbeider, helsesykepleier, PP-rådgiver, IMDi-rådgiver/mangfoldsrådgiver, SLT-koordinator og Oppfølgingstjenesten. Hver 14. dag er det TPO-møter om enkeltelever. Faste møtedeltakere er avdelingsleder for pedagogisk støtte, avdelingsleder for undervisning, rådgiver, helsesykepleier og PP-rådgiver. Her drøftes saker meldt inn av lærere. Slike innmeldinger gjøres enten muntlig eller på eget skjema kalt *melding fra lærer*.

På Kragerø vgs. er det TPO-møter hver uke. Møtene ledes av avdelingsleder for pedagogisk støtte. Øvrige deltakere er avdelingsleder for undervisning, miljøterapeut, rådgiver, helsesykepleier, PP-rådgiver og oppfølgingstjenesten. Det understrekes at lærerne må fylle ut hele skjemaet *melding fra lærer* før saken behandles i TPO-møte, slik at deltakerne blant annet får kjennskap til hvilke tiltak som er prøvd ut, og om eleven er hørt ved at vedkommende signerer på meldingsskjemaet.

Oppfølging av elever over tid

Arbeidet med å redusere risikoen for frafall gjennom å øke elevenes nærvær eller faglige resultater, kan strekke seg over lang tid. For å se nærmere på slike prosesser, gjorde vi en stikkprøvekontroll i elevmapper i 360 på de utvalgte skolene. Vi valgte elever som gikk vg1 eller vg2 på yrkesfaglige programmer i skoleåret 2023/2024, og som fikk IV eller karakteren 1 i ett eller flere fag til 1. termin.⁴⁸ Vi kartla først formelle dokumenter som varselbrev og resultater til 1. termin, 2.termin/standpunkt ved skoleslutt og ved avsluttet skolegang.

- Alle de undersøkte elevmappene inneholder varselbrev sendt til elevene/foresatte om at eleven står i fare for å få IV eller karakteren 1 i ett eller flere fag til 1. termin eller til 2. termin/standpunkt ved årsslutt eller ved avsluttet skolegang. Noen elevmapper inneholder ett slikt brev, mens de fleste inneholder flere.
- De fleste elevmappene inneholder resultater til 1. termin, 2.termin/standpunkt ved årsslutt eller ved avsluttet skolegang. De viser faglige resultater, karakterer i orden og oppførsel, og fravær i dager og timer. Ingen elevmapper inneholder alle resultatene til en elev, og noen inneholder ingen slike dokumenter.⁴⁹

⁴⁸ Se vedlegg om metode og kvalitetssikring for en nærmere beskrivelse.

⁴⁹ Noe av forklaringen på dette var at en av de undersøkte skolene har hatt vanskeligheter med arkiveringen, og har i samråd med arkivtjenesten i fylkesadministrasjonen arkivert flere elevers resultater til 1. termin i skoleåret 23/24 i en egen sak.

Deretter kartla vi dokumentasjon på oppfølging av elevene:

- I enkelte elevmapper er det vanskelig å se hvilken oppfølging elevene har fått. Vi kan finne dokumentasjon på at oppstartssamtale er gjennomført og eksempelvis at eleven har fått innvilget tilpasninger til eksamen, men ellers ingenting.
- De første dokumentene i om lag halvparten av de gjennomgåtte elevmappene er enten søknad til videregående opplæring vedlagt dokument som viser tilretteleggingsbehov, eller referat fra individuell overgangssamtale med elever som har slike behov og som har ønsket en slik samtale. Disse dokumentene er datert våren før de starter på videregående skole.
- Om lag halvparten av elevmappene har dokumentasjon på at oppstartssamtalen mellom elev og kontaktlærer ble gjennomført.
- Det er stor variasjon når det gjelder dokumentasjon av elevsamtaler gjennom skoleåret. Enkelte elevmapper inneholder ingen slik dokumentasjon, mens andre inneholder flere. Sistnevnte viser:
 - Referatene tyder på at arbeidet med oppfølging av eleven både har pågått en tid og skal fortsette framover.
 - De fleste referatene er fra møter der elev og noen ganger foresatte deltar i tverrfaglige møter, og sjelden når eleven kun har møter med en lærer utover oppstartssamtalen. I de tverrfaglige møtene deltar vanligvis kontaktlærer avdelingsleder og ofte rådgiver, og noen ganger PP-rådgiver, miljøterapeut eller Oppfølgingstjenesten. I enkelte tilfeller deltar BUP eller Barnevernet.
- Ingen av de undersøkte elevmappene inneholder dokumentasjon fra klasselærerråd eller TPO-møter.

I pkt. 4.2.2. så vi at de undersøkte skolene bruker flere andre systemer enn 360 til å holde oversikt over arbeidet som gjøres med elever som strever. Avdelingslederne har vist revisor hvordan disse systemene brukes og hvilken informasjon som legges inn i det enkelte system.

Avdelingslederne holder seg også oppdatert gjennom jevnlig og muntlig kontakt med elever, foresatte, kontaktlærere, faglærere, rådgiver og avdelingsledere for tilrettelagt opplæring.

4.5. Revisors vurdering

Fylkeskommunen har rutiner for å registrere og følge opp elevers fravær, og identifisere og følge opp elever med IV eller karakteren 1.

Våre undersøkelser viser at de undersøkte skolene registrerer oppmøte og følger opp fravær. Skolenes arbeid med identifisering og oppfølging av elever med IV eller karakteren 1 er også i stor grad i tråd med fylkeskommunens rutiner.

Fylkeskommunen bruker ulike systemer for oppbevaring av informasjon om elevene, inkludert informasjon om arbeidet med oppfølging av dem som strever. Utfordringene ved å benytte ulike systemer er nærmere vurdert i pkt. 4.3.

Vår stikkprøvekontroll i elevmapper i 360 kan tyde på at det ikke er en felles oppfatning om hvilken informasjon som skal arkiveres her. Det kan henge sammen med at oppbevaring av elevinformasjon i liten grad er omtalt i rutinene for elevoppfølging, og at fylkeskommunen har flere ulike systemer for å samle informasjon om elever, jf. vurdering 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 kapitlet ser vi nærmere på om og hvordan undervisningen på skolene 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.⁵⁰

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 etter 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 elevens (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

⁵⁰ 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 (tidligere kalt spesialundervisning). 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).

Ifølge fylkeskommunens rutiner for elevoppfølging skal iverksette tiltak og tilrettelegging følges opp med evaluering.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende 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

Avdelingslederne på de undersøkte skolene sier det er et nokså tydelig mønster at elever med svake faglige prestasjoner gjennom skoleåret er ofte de som får karakteren 1, mens elever med høyt fravær er de som vanligvis får IV.

De sier videre at årsakene til elevers fravær kan være mange og sammensatte, og det kan være vanskelig å komme i mål – altså at elevene fullfører og består. Dette gjelder særlig en økende andel elever med helseutfordringer.

Avdelingslederne sier at tiltakene som vurderes er avhengig av hva eleven strever med og hvor alvorlig dette vurderes. Elever som har høyt fravær kan ha annet behov for tilrettelegging for å kunne fullføre og bestå, enn elever med svake faglige resultater.

Innledende arbeid ved bekymring

Avdelingslederne opplyser at arbeid med tilrettelegginger innenfor ordinær opplæring og progresjon, vurderes og iverksettes av læreren. Det stilles ikke krav om at slike tilrettelegginger blir dokumentert.

I spørreundersøkelsen spurte vi lærerne om de har god oversikt over hjelpemidler som kan brukes til å kartlegge grundigere elever de er bekymret for. Litt under halvparten svarte at de er enige i dette, og litt over halvparten er uenige.

Vi spurte også om de har god oversikt over tiltak de kan sette inn overfor elever de er bekymret for. Over 65 prosent er enige i dette, mens nesten 25 % er uenige.⁵¹

Avdelingslederne på de undersøkte skolene mener det er viktig at elever som strever fanges opp og følges opp tidlig, og viser i denne forbindelse blant annet til oppstartssamtalene med elevene og de faglige kartleggingene som gjennomføres tidlig i skoleåret.

I skoleåret 2024/2025 avdekket for eksempel de tidlige faglige kartleggingene ved Kragerø vgs. at elever i flere klasser hadde svake ferdigheter i matematikk. For å bedre dette, ble det satt inn ekstra lærere/voksne⁵² i klassene og opprettet mindre elevgrupper.⁵³ I tillegg ble undervisningen i noen av gruppene spesielt tilrettelagt for elever med svake matteferdigheter. Færre elever fikk IV eller karakteren 1 til 1. termin dette skoleåret sammenliknet med tidligere år.

Sentrale møter i skolens tilretteleggingsarbeid

Klasselærerråd

I pkt. 4.2.2. og 4.4.3. så vi at lærerne på de undersøkte skolene jevnlig har klasselærerråd. Alle elever i klassen gjennomgår i dette møtet, blant annet for å avklare hvilke elever som har mye fravær eller som strever faglig i ett eller flere fag, og gjøre tilpasninger for dem. Det er aktuelt både med individuelle og klassevise tiltak, og stort sett innenfor rammene av ordinær undervisning og progresjon. Tilpasninger som avtales i klasselærerrådet fordeles mellom møtedeltakerne eller sendes til TPO-møte for videre oppfølging.

Avdelingslederne sier at formålet med klasselærerråd er at alle i laget rundt en klasse kan dele sine opplevelser og få lik informasjon om faglige og sosiale forhold – både om utfordringer og eventuelle tiltak for enkeltelever og klasser.

TPO-møter

Avdelingslederne på de undersøkte skolene opplyser at elever som sliter med å dra nytte av ordinær undervisning, vanligvis blir meldt inn til et TPO-møte. I pkt. 4.4.3. så vi at de undersøkte skolene jevnlig har TPO-møter, og at TPO-møtene er tverrfaglig sammensatt.

⁵¹ De videregående skolene i Telemark skal høsten 2025 delta i en ordning kalt Kompetanseløftet for inkluderende praksis (KIP). Dette er en landsomfattende ordning i regi av Utdanningsdirektoratet, og har blant annet som mål å styrke lærernes kompetanse i å gi tilpasset pedagogisk tilbud til alle elever.

⁵² Ekstra voksenressurs kan eksempelvis være elevveiledere. Dette er ansatte med fagbrev i barn- og ungdomsarbeid. De er med i undervisningen og kan bistå enkeltelever.

⁵³ Dette skoleåret hadde skolen noen færre elever enn den er dimensjonert for og dermed mer voksen- og lærerressurser tilgjengelig.

Avdelingslederne på den ene skolen viser til at TPO-møtene brukes til å holde oversikt over elever med faglige, sosiale eller helsemessige utfordringer. Blant annet gjennomgås hvilke tilbud om tilrettelegginger elevene har fått og om vedkommende har takket ja. Veien videre blir drøftet, og det avklares hvem som er ansvarlig for videre oppfølging. Mye av dette vil være tilpasninger på individnivå, men det kan også være på klassenivå. Eksempelvis sette inne mer voksenressurser i enkelte fag, eller be PPT-rådgiver observere i en klasse. Det er vanlig at samme elev eller samme klasse drøftes i flere TPO-møter.

Andre typer møter

Avdelingslederne opplyser at arbeidet med elever som strever gjøres i en rekke andre typer møter i tillegg. Hvem som deltar, er avhengig av elevens strev. Eleven, eventuelt foresatte og kontaktlærer eller avdelingsleder deltar nesten alltid. I tillegg kan være ansatte på skolen som rådgiver eller miljøterapeut, fylkeskommunale tjenester som PP-tjenesten eller Oppfølgingstjenesten, eller eksterne som helsesykepleier, Barnevernet, NAV eller BUP.

Lærernes erfaringer

I spørreundersøkelsen ba vi lærerne oppgi om de får god faglig støtte i arbeidet med elever de er bekymret for. Våre funn viser at:

- nesten 90 prosent får god faglig støtte fra andre lærere
- 85 prosent får god faglig støtte i klasselærerråd
- over 90 prosent får god faglig støtte fra nærmeste leder
- nesten 80 prosent får god faglig støtte fra rådgiver

Eksempler på tilrettelegginger

Oppfølging av elever som får IV eller karakteren 1 til 1. eller 2 termin

De fire rutinene for oppfølging av elever som vi tar utgangspunkt i i denne revisjonen, omtaler i begrenset grad hvilke konkrete tilrettelegginger som kan tilbys elever som strever. Det er kun i bestemte situasjoner at rutinene nevner konkrete tiltak. Eksempler fra to av rutinene på slike situasjoner og tiltak er:

I rutine for tilpasset opplæring står det at elever som har IV eller karakteren 1 etter 1. termin skal følges opp særskilt. Blant annet skal det lages en plan sammen med eleven som viser hvordan vedkommende kan fullføre og bestå faget/fagene. For elever med tilsvarende resultater mot slutten av 2. termin første skoleår, skal det lages en fullføringsplan sammen med eleven.

I rutiner for elevoppfølging står det at en flere ganger gjennom skoleåret skal vurdere om en elev som strever har behov for å tilpasse selve utdanningsløpet. Etter søknad fra eleven, kan skolen gi tilbud om tilpasninger som innebærer at videregående opplæring tas over lengre tid eller med

færre fag per skoleår. Dersom en slik tilbud gis, skal det lages en fullføringsplan som skal lede fram til godkjent vitnemål.⁵⁴

Over 65 prosent av lærerne som deltok i spørreundersøkelsen svarte at deres skole har særskilt oppfølging og setter inn tilpassede tiltak for elever med IV eller karakteren 1 til 1. termin. Nærmere 30 prosent er uenige i dette.

Elevmappene omtalt i pkt. 4.4.3. gjelder elever på Notodden vgs. og Kragerø vgs. som fikk IV eller karakteren 1 til 1. termin i skoleåret 23/24. De fleste har dokumentasjon på elevsamtaler, tverrfaglige møter og konkrete tiltak, men under halvparten inneholder fullføringsplaner eller skjema for oppfølging av elever med IV eller karakteren 1.

Nedenfor tar vi med to eksempler på hvordan oppfølging etter 1. termin blir dokumentert i elevmappene.

- En elevmappe inneholder flere utfylte skjemaer for oppfølging av elever med IV eller karakteren 1 i løpet av 2. termin. I det første står det at eleven skal ha korte samtaler med læreren etter hver time i faget, og at vedkommende får ha øretelefoner på når elevene jobber selvstendig i timene, men skal ikke bytte spilleliste. I nytt skjema etter en måned står det at eleven har hatt samtaler med kontaktlærer og avdelingsleder flere ganger. Eleven fikk tilrettelegging på en tentamen, men klarte ikke å gjennomføre. I juni er det klart at eleven får IV i to fag. Det lages fullføringsplan for at eleven skal ta eksamen i disse fagene til høsten mens han/hun går på vg2.
- I en elevmappe finner vi ett skjema for oppfølging av elever med IV eller karakteren 1. Det er fylt ut kort tid etter at elevene fikk sine resultater til 1. termin, og her står det at læreren skal gi eleven oppgavesett fra 1. termin som hjelp til å sette seg inn i fagstoffet. Eleven må møte til all undervisning i 2. termin, følge med og delta, gjøre tildelte oppgaver og spørre læreren om hjelp ved behov.

Vi viser ellers til beskrivelsen av hvor og hvordan de undersøkte skolene dokumenter elevenes fravær og faglige resultater, og arbeidet som gjøres med oppfølging og tilrettelegging av elever som strever, jf. pkt. 4.2. og 4.4.

Endringer i utdanningsløpet

I spørreundersøkelsen svarte 70 prosent at det lages fullføringsplaner for elever som trenger tilpasninger utover det som kan gjøres innenfor ordinær undervisning og progresjon. Om lag 15 prosent er uenige i at slike planer lages og 15 prosent svarte vet ikke.

⁵⁴ Før den nye opplæringsloven trådte i kraft og elevene fikk rett til fullført opplæring, måtte skolen fattet vedtak om gi en elev anledning til å bruke lengre tid på utdanningsløpet. Da ble det laget egne fullføringsplaner i etterkant.

Elevmappene vi har gjennomgått inneholder flere eksempler på elever som får innvilget endringer i selve utdanningsløpet. Dette gjelder eksempelvis elever som er usikre på om de har valgt riktig utdanningsprogram, eller har bestemt seg for å bytte utdanningsprogram. Noen elever mestrer og trives med programfagene, men ikke fellesfagene. Andre elever kan klare noen av programfagene og fellesfagene, men ikke alle. Det lages plan for veien videre, men de kalles ikke alltid fullføringsplaner. Eksempler fra disse elevmappene viser:

- En elevmappe inneholder ett felles referat fra flere møter. Det står at eleven har hatt mye fravær i alle fag, at det er gjennomført flere møter og prøvd ut flere typer tilrettelegginger. Midt i 2. termin får eleven status som deltidselev⁵⁵ og skal bruke to år på vg2. Samtidig er det avtalt med eleven at hver gang vedkommende har udokumentert fravær resten av skoleåret, skal det kalles inn til avklaringsmøte (se nedenfor). Siste arkiverte dokument i elevmappen er en SMS fra eleven sendt i september året etter, der det står at vedkommende slutter.
- I en elevmappe står det at ved innsøkingssamtalen våren før eleven begynner i videregående opplæring, forteller eleven at vedkommende har dysleksi og psykiske utfordringer, og at god kontakt med kontaktlærer og opplevelse av trygghet er viktig. I 2. termin på vg1 får eleven status som deltidselev. I et referat som dekker flere møter, står det at følgende tiltak er prøvd ut; en elevveileder møter eleven hver morgen og følger vedkommende til klasserommet, det er gjort endringer i timeplanen og i plasseringen av elever i klasserommet. Eleven ønsker mer praksis og vil gjerne prøve undervisning på Teams. Skolen vil legge til rette for dette. Siste arkiverte dokument viser at eleven har fått læreplass.

Oppfølging av elever som vurderer å endre eller avbryte videregående opplæring

Fylkeskommunen har en egen rutine for oppfølging av elever som vurderer å endre eller avbryte videregående opplæring. Den kalles *rutine for avklaringsmøte* og gjelder hele det videregående fagopplæringsløpet – både elever og lærlinger.⁵⁶

Det står at det er skolen eller bedriften som skal innkalle til avklaringsmøte med eleven/lærlingen, eventuelt foresatte og representanter fra skolen/lærebedriften. Dersom det er aktuelt, kan fylkesadministrasjonen ved fagopplæring, PP-tjenesten og NAV delta. I møtet skal det fylles ut et *avklaringsskjema*. Her skal det krysses av for om ungdommen er elev, lærling, lærekandidat osv. Videre skal en beskrive hvem som er til stede i møtet, elevens/lærlingens situasjon, veien videre

⁵⁵ I ny opplæringslov med tilhørende forskrifter brukes ikke lenger begrepet deltidselev. Elever skal fortsatt søke om å ta opplæringen over lengre eller kortere tid, eller redusere antall fag per skoleår. Det er skolen som behandler søknaden og eventuelt gir et annet tilbud enn ordinært utdanningsløp og progresjon.

⁵⁶ Fylkeskommunen har i tillegg laget egne rutiner for avklaringsmøter for lærlinger. Disse omtales nærmere i pkt. 6.4.5.

og hvem som er ansvarlig videre oppfølging. Dersom møtet handler om å avslutte skolegang eller læretid, skal årsaken nevnes.

Praksis

Vi gjorde en tematisk avgrenset stikkprøvekontroll i elevmapper i 360, og gjennomgikk 14 avklaringsskjemaer fra avklaringsmøter gjennomført i perioden 1. januar 2024 – 25. april 2025 blant yrkesfagelever på Notodden vgs. og Kragerø vgs.⁵⁷

Gjennomgangen viser at de fleste avklaringsmøtene holdes med eleven og en tverrfaglig sammensatt gruppe av voksne. Vi finner også eksempler på avklaringsmøter mellom elev og rådgiver eller mellom elev og avdelingsleder. I enkelte tilfeller holdes det avklaringsmøter uten eleven. Sistnevnte gjelder elever som har vært innkalt til avklaringsmøter tidligere uten å møte, og som har hatt mye fravær eller vært sammenhengende borte fra skolen over lang tid. Disse skrives ut av skolen og ansvaret for ungdommen overføres til oppfølgingstjenesten.

De aller fleste gjennomgåtte avklaringsmøtene viser at møtene holdes når en elev har høyt fravær eller har vært borte fra skolen sammenhengende over lengre tid. Mange av elevene oppgir at de sliter med motivasjon eller helseutfordringer. I noen tilfeller brukes avklaringsmøtene til å finne tilpasninger som gjør at eleven fortsetter på skolen, men de fleste er avsluttende møter der eleven formelt avbryter skolegangen og ansvaret for ungdommen overføres til Oppfølgingstjenesten. Det står at flere av de sistnevnte planlegger å begynne i videregående opplæring igjen neste skoleår.

Talenthuset ble opprettet i 2018. Oppfølgingstjenesten i Grenland er en del av Talenthuset. Ifølge årsrapporten for 2024 er hovedformålet med Talenthuset å bidra til at ungdom ikke avbryter videregående opplæring, og at de som har sluttet motiveres til å gjennomføre videregående opplæring eller kommer ut i arbeid. For sistnevnte gruppe lages det et helhetlig tilbud tilpasset den enkelte ungdom. Tilbudet lages ved samhandling mellom ulike etater og forvaltningsnivåer.

5.2.2. Elevens beste og elevens medvirkning

Revisjonskriterium:

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

Rutiner

I pkt. 4.2. og 4.4. har vi sett at de fire rutinene for elevoppfølging nevner flere konkrete situasjoner der eleven skal involveres og har rett til medvirkning. Eksempelvis når en ansatt er bekymret for en elev, når det er tvil om eleven har tilstrekkelig faglig utbytte av opplæringen, når skjemaet *melding fra lærer* skal fylles ut før det skal drøftes i TPO, og når det er aktuelt å gjøre tilrettelegginger i undervisningen.

⁵⁷ Se vedlegg om metode og kvalitetssikring for en nærmere beskrivelse.

Rutinene nevner ikke eksplisitt at elevens (barnets) beste skal vurderes, eksempelvis når det vurderes å sette inn tiltak og tilrettelegginger for eleven.

Fylkeskommunen har egne rutiner for saksbehandling i videregående skole. Det understrekes at skolene skal utøve god forvaltningsskikk og fatte vedtak i tråd med vedtatt delegeringsreglement. Eksempler på saker som krever vedtak er blant annet elevs søknader om å bli deltids elev⁵⁸, om tilrettelegging på eksamen, om fratrekk av fravær og om godkjenning av tidligere beståtte fag.

Det står at slike vedtak blant annet skal inneholde vurderinger av elevens (barnets) beste. Om vurderinger av elevens beste, står det at det er aktuelt å innhente informasjon om elevens syn, fysiske og psykiske helse, elevens identitet, karaktertrekk og egenskaper, skolens egne og andre instanser undersøkelser og vurderinger. Dersom det er motstrid mellom elevens syn og andre hensyn, må det avgjøres hvilke hensyn som tillegges mest vekt. Det understrekes at bare sterke hensyn kan sette til side elevens synspunkter. Det står ikke eksplisitt at vurderingen av elevens beste skal dokumenteres.

Praksis

Elevers medvirkning

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 med rådgiver eller helsesykepleier. Dette gjøres vanligvis før saken drøftes med kolleger eller meldes inn som sak til TPO-møtene.

Avdelingslederne sier videre at elevenes medvirkning skal dokumenteres gjennom avkryssing i skjemaer – eksempelvis i melding fra lærer og i skjema for oppfølging av elever som får IV/1. Det vil også framgå av referat fra møter mellom skolen, eleven og andre, eksempelvis foresatte, eller ansatte fra kommunale helse- og sosialtjenester eller fra spesialisthelsetjenesten. Ellers er det jevnlig og uformell kontakt mellom voksne og elever som de voksne blant annet bruker til å høre hvordan det går og for å hente inn synspunkter fra elevene. Denne kontakten munner av og til ut i konkrete tiltak, uten at det noteres noe sted.

I spørreundersøkelsen spurte vi kontaktlærerne om en elev og foresatte, dersom eleven er under 18 år, er kjent med at lærerens bekymringer for eleven skal drøftes i et TPO-møte. Tabellen nedenfor viser at 60-70 prosent av kontaktlærerne er helt eller delvis enige. 5-10 prosent er uenige. En ganske stor gruppe har svart vet ikke. Dette gjelder særlig om foresatte er kjent med at eleven skal drøftes i et TPO-møte.

⁵⁸ Etter at ny opplæringslov trådte i kraft, skal ikke skolen lenger fatte vedtak om å gi en elev status som deltids elev. Vi får opplyst at i skoleåret 2024/2025 lager skolen et skriv som tilbyr eleven dette, og at det lages en fullføringsplan sammen med eleven.

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6	Vet ikke
Kjent for eleven	0 %	6 %	6 %	11 %	22 %	39 %	17 %
Kjent for foresatte til elever under 18 år	0 %	3 %	3 %	21 %	26 %	24 %	37 %

Avdelingslederne sier at det er vanlig å ha møte med eleven og ev. foresatte etter at saken er drøftet i TPO-møtene. Det legges vekt på å spørre eleven hva vedkommende selv mener og ønsker når veien videre planlegges.

I spørreundersøkelsen svarte om lag 65 prosent av lærerne at eleven deltar i utforming av tiltak og tilrettelegginger. Om lag 25 prosent var uenige og 10 prosent svarte vet ikke.

For å undersøke om og hvordan de undersøkte skolene dokumenterer elevens medvirkning, har vi gjort flere stikkprøvekontroller. I stikkprøvekontrollen i elevmapper i 360 blant elever på Kragerø vgs. og Notodden vgs. omtalt i pkt. 4.4.3., kartla vi hvordan elevene medvirket i saker som angår dem. Vi fant at elever blir involvert når ulike skjemaer skal fylles ut, og at de for det meste deltar i tverrfaglige møter som gjelder dem selv.

Vi viser også til stikkprøvekontrollen omtalt i pkt. 5.2.1. om avklaringsmøter. Den viser at elever på de undersøkte skolene i all hovedsak deltar i slike møter. Dersom elevene ikke deltar, tyder våre funn på at det ikke skyldes at de er informert og invitert, men at de uteblir.

I tillegg har vi gjort en stikkprøvekontroll i *melding fra lærer*. I pkt. 4.4.2. så vi at når en lærer er bekymret for en elev, og skal fylle ut skjemaet melding fra lærer, er det rutine at eleven skal delta i utfyllingen. Det utfylte skjemaet skal deretter sendes til avdelingsleder for videre oppfølging i TPO-møter.

Vi søkte på ordene *melding fra lærer* på de undersøkte skolene i perioden 1. januar 2024 – 30. april 2025. Vi fikk ganske få treff. Avdelingslederne på Notodden vgs. forklarer dette med at mange av sakene meldes inn muntlig eller via e-post til oppfølging i TPO-møter. De ber lærerne fylle ut skjemaet først og fremst når det er aktuelt å sende henvisning til PP-tjenesten om sakkyndig vurdering. Avdelingslederne på Kragerø vgs. viser til at lærerne må levere melding fra lærer både elektronisk og på papir. Papirversjonen inneholder elevens signatur. Disse dokumentene oppbevares på et låst kontor hvor skolens ledelse har tilgang. Vi får opplyst at de vil bli levert til merkantilt ansatte ved skoleslutt for arkivering i 360.

Vi valgte å gjøre en stikkprøvekontroll i melding fra lærer blant alle elever i fylket. Vi fikk 40 treff og gjennomgikk 10 av dem.⁵⁹

Stikkprøvekontrollen viste at det ble brukt 3 ulike skjemaer for melding fra lærer blant de 10 vi gjennomgikk. De inneholder i all hovedsak de samme temaene, men ikke fullt ut.

I skjemaene står det enten innledningsvis at skjemaet skal fylles inn sammen med elev, eller så skal læreren avslutningsvis krysse av eller sette inn dato i en rubrikk hvor det står: *Meldingen er utarbeidet i samarbeid med eleven og eleven er kjent med videre saksgang.*

Skjemaene har eget spørsmål knyttet til det som kalles elevens stemme. Spørsmålet er: *Hva sier eleven om egen mestring, utbytte av iverksatte tiltak og trivsel/inkludering?* Svarene er jevnt over strikkordpreget og kortfattede. Eksempelvis:

- Elev sliter med fravær. Har venner på skolen. Har vansker med å holde fokus og flere fag er vanskelige.
- Utredning hos PP-tjenesten bekrefter dysleksi. Skriftlige oppgaver er vanskelige selv med tilrettelegginger. Motivasjon og trivsel har blitt bedre.
- Elev har mye fravær pga. kronisk sykdom. Utfordrende å ta igjen det tapte.
- Elev har fortsatt mye fravær. Trives bedre sosialt, men å være på skolen krever mye.

Vurdere elevens beste

Avdelingslederne på de undersøkte skolene sier at vurderinger av elevens (barnets) beste ligger til grunn for alt de gjør. Samtidig dokumenteres dette i liten grad.

I spørreundersøkelsen svarte 80 prosent at skolen sikrer at elevens beste blir ivaretatt i utformingen av tiltak. Under 10 prosent er uenige og over 10 prosent svarte vet ikke.

For å undersøke om og hvordan de undersøkte skolene dokumenterer vurderinger av elevens beste, gjorde vi en stikkprøvekontroll i skolenes oppfølging av elevers søknader om å bli deltidselev. Vi søkte i 360 på ordet *deltid* blant elever på Notodden vgs. og Kragerø vgs. i skoleåret 2023/2024.⁶⁰ Vi fikk ganske få treff.⁶¹ Vi valgte derfor å søke med samme ord og i samme tidsrom blant alle elever i fylket. Vi fikk 89 treff og valgte 10 elevmapper.⁶² Gjennomgangen viste følgende:

- I alle tilfellene fikk eleven innvilget rett til å være deltidselev.

⁵⁹ Se vedlegg om metode og kvalitetssikring for en nærmere beskrivelse.

⁶⁰ Før ny opplæringslov trådte i kraft 1. august 2024, skulle skolene fatte vedtak når elever søkte om å bli deltidselev. I elevrutinene står det at skal vedtak inneholde vurderinger av barnets beste. Derfor valgte vi å gjøre stikkprøvekontrollen i skoleåret 2023/2024.

⁶¹ Avdelingslederne på de undersøkte skolene opplyser at de har behandlet få slike saker.

⁶² Se vedlegg om metode og kvalitetssikring for en nærmere beskrivelse.

- I tre vedtak finner vi vurderinger av elevens beste. Det står:
 - Etter en helhetlig vurdering av hva som er elevens beste, innvilges søknaden om å endre elevstatus til deltidselev.
 - Skolen har lagt til grunn elevens situasjon og vil legge til rette for at eleven fortsetter.
 - Det har vært samtaler med deg, kontaktlærer og rådgiver der dere har kommet fram til at det beste for deg, utfra din situasjon, vil være å bruke et ekstra år på utdanningsløpet.

5.2.3. Evaluering

Revisjonskriterium:

Tiltakene skal evalueres

Ifølge fylkeskommunens rutiner for elevoppfølging skal iverksatte tiltak og tilrettelegging følges opp med evaluering, jf. omtale i pkt. 4.4.1. og 4.4.2.

Avdelingslederne på de undersøkte skolene opplyser at det vurderes om iverksatte tilrettelegginger og tiltak har ønsket effekt. Ikke ved systematiske evalueringer, men ved jevnlige gjennomganger i uformelle samtaler og planlagte møter hvor en drøfter hvordan skolehverdagen fungerer for elever som strever. Eksempelvis er det fast praksis at elever som får tilrettelegginger i skolehverdagen etter drøftinger i et TPO-møte, drøftes og vurderes i neste møte. Flere elever følges opp på denne måten i lengre tid. Dersom deltakerne i TPO-møtet blir enige om å gjøre endringer i tiltak eller tilrettelegginger for en elev, er det vanlig at det pekes ut en som får ansvar for å drøfte dette med eleven i etterkant.

I spørreundersøkelsen svarte om lag 60 prosent av lærerne at iverksatte tiltak og tilrettelegginger for elever som strever jevnlig, blir vurdert. Nesten 30 prosent er uenige og 10 prosent svarte vet ikke.

I de tre stikkprøvekontrollene i elevmapper i 360 omtalt i pkt. 4.4.3., 5.2.2. og 5.2.1., undersøkte vi om det framgår av arkiverte dokumenter at iverksatte tiltak og tilrettelegginger for elever som strever har blitt evaluert og om eleven eventuelt var involvert i evalueringen.

Stikkprøvekontrollen i elevmapper i 360 blant elever på Kragerø vgs. og Notodden vgs. omtalt i pkt. 4.4.3., viser at evalueringer av iverksatte tiltak og tilrettelegginger ikke er eksplisitt omtalt og dokumentert. Samtidig ser vi eksempler på at det over tid gjennomføres flere møter med en elev, og at det nevnes i referatene hvilke tiltak som er prøvd ut tidligere og hvilke som skal iverksettes framover. Slike justeringer kan tyde på at effekten av igangsatte tiltak ble drøftet i møte, og at en samlet vurdering ble lagt til grunn for hvilke tiltak som ble skrinlagt og hvilke som skal videreføres framover, eventuelt med justeringer. Referater fra TPO-møtene som revisor har sett, støtter dette.

Som nevnt i pkt. 4.4.2. skal skjemaet *melding fra lærer* fylles ut sammen med eleven i en fase der læreren har vært bekymret for en elev over noe tid, og de i fellesskap har prøvd ut ulike tiltak innenfor ordinært utdanningsløp og progresjon uten at dette har gitt mer nærvær eller bedre faglige resultater.

Stikkprøvekontrollen viste at lærerne i fylket bruker ulike skjemaer når de skal fylle ut melding fra lærer. I to av disse skjemaene skal læreren svare på følgende spørsmål: *Hva er prøvd av tiltak og hvordan har det fungert?* I det tredje skjemaet skal læreren; *beskrive tiltak/tilrettelegging som er prøvd ut av faglærer og/eller kontaktlærer i samråd med eleven*. I sistnevnte skjema blir en ikke bedt om å vurdere hvordan tiltakene har fungert. I om lag halvparten av de gjennomgåtte skjemaene finner vi at vurderinger av iverksatte tiltak er notert. Eksempelvis:

- Eleven har fortsatt lav innsats, unngår å spørre om hjelp og trekker seg unna.
- Fraværet var mindre en periode i høst, men dette har økt igjen nå i 2. termin.
- Eleven har ikke hatt faglig forbedring, men er mer mottakelig for hjelp fra voksne.
- Faglig utvikling uteblir, men eleven har god sosial utvikling.

Stikkprøvekontrollen omtalt i pkt. 5.2.1. viser at avklaringsmøter vanligvis blir gjennomført når det er risiko for at eleven avbryter eller allerede har avbrutt opplæringen. Elevene og eventuelt foresatte blir alltid invitert til disse møtene. Skjemaene som brukes i møtene inneholder ikke egne spørsmål om vurdering av iverksatte tiltak og tilrettelegginger. Vi ser samtidig eksempler på at tidligere utprøvde tiltak og tiltak som skal gjennomføres framover blir omtalt. Dette gjelder først og fremst i de tilfellene der eleven skal fortsette opplæringen.

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. Rutinene omtaler i begrenset 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 vår sier de har liten oversikt over gode verktøy for å gjøre grundige elevkartlegginger, og om lag en tredjedel svarte at de har liten oversikt over egnede tiltak for elever de er bekymret for. Dette kan tyde på at det er behov mer kompetanse på dette området. Kompetanseløftet for inkluderende praksis, som skal rulles ut i de videregående skolene fra høsten 2025, kan være et aktuelt tiltak.

Våre undersøkelser viser at nærmere 30 prosent av lærerne mener at deres skole ikke har særskilt oppfølging og setter inn tilpassede tiltak for elever med IV eller karakteren 1. Vi ser også at flere elevmapper i 360, tilhørende elever som etter rutinen skal ha fullføringsplan, mangler en slik plan. Dette kan enten skyldes at fullføringsplanen ikke er laget eller at den ikke er arkivert. Manglende

planer/ikke arkiverte planer gir risiko for at oppfølging og tilrettelegging for elever som ikke har tilstrekkelig utbytte av opplæringen, ikke blir gjennomført eller ikke blir tilstrekkelig systematisk.

Til tross for ovennevnte mangler, ser vi at de undersøkte skolene setter inn tiltak for å tilrettelegge undervisningen for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Våre funn viser at det gjøres tilrettelegginger både innenfor ordinær undervisning og progresjon, og ved endringer i selve utdanningsløpet. Vanligvis består tilretteleggingen i å redusere antall undervisningsfag i ett skoleår og/eller forlenge tiden i videregående opplæring.

Elevens beste og elevens medbestemmelse

Fylkeskommunens rutiner for elevoppfølging beskriver hvordan elevene skal medvirke i beslutninger som berører dem. Rutinene nevner i liten grad om og hvilken elevmedvirkning som skal dokumenteres.

Rutinene for elevoppfølging nevner ikke forpliktelsen om å vurdere elevens (barnets) beste i handlinger og avgjørelser som gjelder dem. Dette er kun omtalt i reglement for saksbehandling som gjelder for videregående opplæring.

Flere gjennomgåtte informasjonskilder gir et noe sprikende bilde av omfanget av elevenes medbestemmelse i saker som gjelder dem selv. De skriftlige kildene indikerer at elevene på de undersøkte skolene i ganske stor utstrekning deltar i utforming av tiltak og tilrettelegginger. Samtidig svarte om lag 25 prosent av lærerne at elevene ikke deltar i dette arbeidet, og 10 prosent at de ikke vet om elevene deltar. Selv om datagrunnlaget er noe sprikende, er det tydelig at ikke alle elever medvirker i saker som gjelder dem selv. Dette er i strid med opplæringslovens bestemmelser om elevenes rett til medbestemmelse.

Våre funn indikerer at det i stor grad mangler dokumentasjon på vurderinger av elevens beste i handlinger og avgjørelser som omhandler dem. At det gjennomføres og dokumenteres vurderinger av barnets beste er en lovfestet rettighet, og det er ikke rom for unntak.⁶³

Evaluerings av tiltak

I fylkeskommunens rutiner om oppfølging av elever, står det at iverksatte tiltak skal evalueres.

I pkt. 5.2.1. så vi at tiltak og tilrettelegginger blir planlagt og avtalt gjennomført i en rekke ulike situasjoner; mellom elever og lærer, i klasselærerråd, i TPO-møter og i egne møter med og om enkeltelever. Sistnevnte møter er ofte tverrfaglige. Våre funn tyder på at en mer systematisk vurdering av iverksatte tiltak og tilrettelegginger først og fremst foregår i TPO-møtene. Avdelingslederne opplyser at elevene det gjelder involveres i etterkant.

⁶³ Kilde: Veiledning i bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen – Støtte til fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet, publisert på Utdanningsdirektoratets nettsider

Bare 60 prosent av lærerne på de undersøkte skolene sier at iverksatte tiltak og tilrettelegginger for elever som strever, jevnlig blir evaluert. Det varierer om skjemaene der lærerne, sammen med eleven, skal svare på om iverksatte tiltak og tilrettelegginger har hatt ønsket effekt, fylles ut. Det er også verdt å nevne at enkelte av disse skjemaene mangler slike spørsmål.

Evaluerings av iverksatte tiltak og tilrettelegginger, er en sentral del av arbeidet med å hindre frafall i videregående opplæring. Årsaker til risiko for frafall er mange og sammensatte, og arbeidet med å forebygge og hindre dette kan være komplisert og langvarig. Tiltak og tilrettelegginger må tilpasses den enkelte elev, og vurderes og justeres underveis. Elevens vurdering av iverksatte tiltak er en viktig del av elevens rett til medbestemmelse, og bør være en sentral del av lederes og læreres tilsvarende vurderinger.

6. Fylkeskommunens ansvar i læretiden

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

I pkt. 6.2 og 6.3 i dette kapittelet retter vi oppmerksomheten mot overgangen fra skole til lære, og bygger på informasjon fra de samme to skolene som vi tidligere har undersøkt og fra fylkesadministrasjonen.

I pkt. 6.4 og 6.5 ser vi nærmere på fylkeskommunens ansvar for lærlinger mens de er i lære. Stikkprøvene som omtales her, er gjort blant alle lærlingene i fylket. I pkt. 6.4.1 – 6.4.4. undersøker vi om fylkeskommunen har rigget et system for samarbeid med og styring av samarbeidsorgan 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, halvårsvurdering og tilpasset opplæring.

6.1. Revisjonskriterier

Fylkeskommunen har det øverste juridiske og økonomiske ansvaret for all videregående opplæring. Skolene har ansvar for opplæringen fram til elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer er ferdige med vg2.⁶⁴ Samarbeidsorgan for lærebedrifter og deres medlemsbedrifter og frittstående lærebedrifter har ansvar for den daglige oppfølgingen av lærlinger i læretiden.

Samarbeidsorgan for lærebedrifter og 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 samarbeidsorgan for lærebedrifter, lærebedrifter og lærekontrakter

Fylkeskommunen skal godkjenne samarbeidsorgan for lærebedrifter og alle lærebedrifter, jf. opplæringsforskriften §§ 6-13 og 6-18. I enkelte tilfeller har et samarbeidsorgan medlemsbedrifter i flere fylker. Det er den fylkeskommunen der samarbeidsorganet ligger som skal gi sin godkjenning, jf. Utdanningsdirektoratets nettsider.

⁶⁴ Fra høsten 2025 vil skolene i tillegg ha ansvar for opplæringen de første ukene etter skolestart for elever som er kvalifisert, men som ikke har fått læreplass. For dem er det aktuelt å gå vg3 påbygg til generell studiekompetanse eller vg3 fagopplæring i skole som leder fram til fag- eller svennebrev.

Når samarbeidsorganet og lærebedriften søker om godkjenning, skal de 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 signere kontrakt med lærebedriften 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.

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 prosedyre kalt *det 4-årige yrkesfagløpet*.⁶⁵ 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, og elever som ikke har skrevet lærekontrakt innen et angitt tidspunkt.

I prosedyren stilles det krav om samarbeid mellom fylkesadministrasjonen, skolen og samarbeidsorgan for lærebedrifter 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 med instruktør/faglig leder i lærebedriften 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 har også rett til individuell vurdering, jf. opplæringsloven § 5-4. Retten til individuell vurdering er videreføring av en

⁶⁵ Yrkesopplæringsnemnda ble orientert om en revidert versjon av denne prosedyren i møte 13. november 2024, jf. sak 53/24 og i møte 2. april 2025, jf. sak 12/25. Den nye prosedyren er forkortet og har endret utforming, men innholdet er omtrent det samme som den forrige når det gjelder fordeling av ansvar og oppgaver ved overgangen fra elev i skole til lærling i bedrift. Når vi undersøker dette arbeidet, legger vi den nye prosedyren til grunn. I den nye prosedyren er ansvaret for elever som står uten læreplass i august mer tydelig plassert hos avgiverskolen. Denne delen av prosedyren vil gjelde fra august 2025, og utelates fra vår revisjon.

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 følgende 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 halvårsvurdering**
- **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

1. mars er nasjonal søknadsfrist for læreplass. Det står i prosedyren at dersom søkeren har behov for tilrettelegging i læretida, skal det i tillegg til søknaden sendes inn et skjema kalt *vedlegg for lærlinger* (kalles vanligvis vedleggsskjema). Eleven skal fylle ut skjemaet sammen med sin kontaktperson på skolen.

Utover våren skal det gjennomføres flere ulike typer møter:

- I perioden mars – april skal hver skole kalle inn alle elever som søker læreplass med vedleggsskjema til individuelle møter. Skolen kaller også inn fylkesadministrasjonen ved fagopplæring og aktuelt samarbeidsorgan for lærebedrifter. Andre støttetjenester deltar ved behov.
- I perioden mars – juni skal det gjennomføres overgangsmøter mellom elev, skole og aktuelt samarbeidsorgan for lærebedrifter dersom det er behov for et slikt møte.

- I begynnelsen av juni skal fylkeskommunen ved fagopplæring, gjennomføre digitale møter med skoler, samarbeidsorgan for lærebedrifter, frittstående lærebedriftene og oppfølgingstjenesten.⁶⁶ Det holdes ett møte per utdanningsprogram. Formålet er å få oversikt over elever som har søkt, men ikke fått læreplass ennå.
- Før skoleslutt i juni skal skolen ha møter med alle søkere som ikke har fått læreplass.

6.2.2. Praksis

Avdelingslederne på de undersøkte skolene sier at de jevnt over samarbeider godt med samarbeidsorgan for lærebedrifter mens elevene går vg1 og vg2, og ved overgang til lære. Avdelingslederne har god oversikt over bedrifter som tar imot vg1- og vg2-elever i praksis. Når elevene har gjennomført praksis gir bedriftene tilbakemelding til skolen om de er interessert i å inngå lærekontrakt med en eller flere av disse elevene. Dersom det ikke er aktuelt, jobber skolen for at eleven skal få neste praksisperiode i andre bedrifter.

De undersøkte skolene har møter med hver elev som har søkt læreplass med vedleggsskjema. Møtene holdes i mars/april og faste deltakere er eleven, skolen, fylkeskommunen ved fagopplæring og aktuelt samarbeidsorgan for lærebedrifter. De fleste av disse elevene har gått på AHT (arbeids- og hverdagslivstrening) på videregående skole. De skal ut i lærebedrifter som er spesielt tilrettelagt og går for et planlagt kompetansebevis. I tillegg er det et lite mindretall av elever som har fullført ordinært utdanningsløp i skolen, som kan ha læretiden sin i ordinære lærebedrifter med noe tilrettelegging, og som skal fullføre et fag- eller svennebrev. Elevantallet i sistnevnte gruppe har økt de senere årene.

Vi har gjort en avgrenset stikkprøvekontroll i elevmapper som inneholder referat fra møter med elever som søkte læreplass med vedleggsskjema våren 2024. Vi valgte 10 elevmapper til elever som gikk vg2 i ordinært utdanningsløp og som søkte om læreplass i ordinære lærebedrifter.⁶⁷

7 av de gjennomgåtte elevmappene inneholdt vedleggsskjema til læresøknaden, mens 3 manglet vedlegget. De 7 vedleggsskjemaene viste at:

- Alle bortsett fra en elev hadde fått hjelp fra lærer med ansvar for yrkesfaglig fordypning (YFF), kontaktlærer eller rådgiver på skolen til å fylle ut skjemaet.
- Alle skjemaene inneholdt informasjon om hvor eleven hadde vært i yrkesfaglig fordypning (YFF) og hvilke oppgaver vedkommende hadde utført.
- Alle skjemaene hadde informasjon om hva som er elevens utfordringer og hvilken tilrettelegging vedkommende vil trenge i læretiden. Eksempler på sistnevnte er å ha en fast

⁶⁶ Fra neste år kommer disse møtene til å gjennomføres uten oppfølgingstjenesten.

⁶⁷ Se vedlegg om metode og kvalitetssikring for en nærmere beskrivelse av hvordan stikkprøvekontrollen er gjort.

person å forholde seg til, få muntlig opplæring, få tett oppfølging i starten, få tid til å bli kjent og trygg, få hjelp til å skrive i kompetanseboka, eller få enkle oppgaver i starten.

Referatene fra møtene med elevene viser at søkerens behov og ønsker, som er omtalt i vedlegget til læresøknaden, i stor grad gjentas i møtene.⁶⁸ I noen tilfeller inneholder referatene også ny informasjon. Eksempelvis at eleven ikke vil få læreplass på steder vedkommende har vært i praksis, eller at eleven er søkt til PP-tjenesten for nærmere utredning.

I juni gjennomføres overgangsmøter mellom de undersøkte skolene, fylkeskommunen ved fagopplæring og aktuelle samarbeidsorgan. Formålet er å få oversikt over elever som er kvalifisert, men som ennå ikke har fått lærekontrakt. Elever som ikke har fått lærekontrakt innen skolestart, skal få tilbud om vg3 fagopplæring som leder fram til fag- eller svennebrev. For skoleåret 2024/2025 hadde skolene ansvar for elevene fram til overgangsmøtet i juni. Fra skoleåret 2025/2026 får avgiverskolen ansvar for opplæringen de første ukene av skoleåret for elever uten læreplass.

Gjennomgangen av de 10 ovennevnte elevmappene, viste at fem ungdommer hadde inngått lærekontrakt i løpet av 2024, tre hadde søkt på videregående opplæring i skole for skoleåret 2024/2025 og en var overført til oppfølgingstjenesten. I den 10. elevmappen er kompetansebevis fra juni 2024 og søknad til vgs. 2025/2025 de siste dokumentene.

6.3. Revisors vurdering

Fylkeskommunen har rutiner med tiltak for å sikre at skolen, fylkeskommunen, samarbeidsorgan for lærebedrifter og frittstående lærebedrifter kartlegger og følger opp elever som trenger tilrettelegging i læretiden og følger opp elever som står uten læreplass. Praksis synes å være i tråd med rutinene.

Revisor merker seg at det ble inngått lærekontrakt i kun halvparten av de undersøkte sakene der elevene søker om læreplass med vedleggsskjema. Det er lærebedriften som avgjør hvem de tar inn som lærling, men den relativt lave andelen inngåtte lærekontrakter blant elevene det her er snakk om, reiser spørsmålet om iverksatte tiltak er tilstrekkelige eller er de riktige.

⁶⁸ Lærebedrifter som ønsker lærling, kan se i Vigo at en elev søker om læreplass med vedlegg, men kan ikke se hva som står i vedlegget. Dette vil komme fram i disse møtene. Slik informasjon kan være avgjørende for om lærebedriftene vil inngå lærekontrakt med eleven.

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

Revisjonskriterier:

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

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, halvårsvurdering og tilpasset opplæring, trenger fylkeskommunen et system for samarbeid og styring med samarbeidsorgan for lærebedrifter og frittstående lærebedrifter.

6.4.1. Rutiner – godkjenne samarbeidsorgan for lærebedrifter og lærebedrifter

Fylkeskommunen har prosedyrer for godkjenning av samarbeidsorgan for lærebedrifter og lærebedrifter.

Godkjenning av samarbeidsorgan, nye fag i samarbeidsorgan – prosedyre, innleder med at alle som søker om å bli godkjent som samarbeidsorgan for lærebedrifter, må legge ved en rekke dokumenter. Blant annet dokumentasjon på samarbeidsorganets internkontrollsystem. Internkontrollsystemet skal sikre at opplæringen blir i samsvar med lov og forskrift, inkludert sikring av lærlingers rett til tilpasset opplæring, dialog og halvårsvurdering. Søknaden skal også inneholde dokumentasjon på faglig leders kompetanse, enten ved fagbrev eller ved 5 års relevant erfaring, og på gjennomføring av aktuelle nettkurs utarbeidet av fylkeskommunen.

Deretter skal fylkeskommunen ha møte med samarbeidsorganets styreleder og daglige leder. Formålet med møtet er at samarbeidsorganet viser hvordan de skal sikre kvalitet i opplæringen. Dersom samarbeidsorganet kan godkjennes, skal saken behandles i Yrkesopplæringsnemnda⁶⁹.

Ifølge *Godkjenning av nye lærebedrifter – prosedyre* er godkjenningsprosessen og oppfølgingen i store trekk lik den som for samarbeidsorgan for lærebedrifter. En forskjell er at arbeidet med godkjenning og oppfølging av lærebedrifter er lagt til fagrådgiverne i fagopplæring. Yrkesopplæringsnemnda skal holdes orientert om godkjenning av lærebedrifter.

⁶⁹ Yrkesopplæringsnemnda består av folkevalgte representanter og representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner. I Telemark fylkeskommune har Yrkesopplæringsnemnda 14 medlemmer og har møter om lag hver måned.

Telemark fylkeskommune bruker maler for lærekontrakter utarbeidet av Utdanningsdirektoratet.

6.4.2. Praksis – godkjenne samarbeidsorgan for lærebedrifter, lærebedrifter og lærekontrakter

I tråd med ny opplæringslov som trådte i kraft 1. august 2024, måtte alle opplæringskontorer (nå: samarbeidsorgan for lærebedrifter) søke om regodkjenning innen 1. mai 2025. I perioden 1. august 2024 – 1. mai 2025 hadde opplæringskontorene/samarbeidsorgan midlertidig godkjenning.

For å få ny godkjenning må samarbeidsorganet blant annet ha inngått avtale med minst 3 lærebedrifter som ønsker å være medlemsbedrift hos dem. Videre må det velges nytt styre til samarbeidsorganet og vedtektene må oppdateres.

Fagrådgiverne i fagopplæring gjennomgår og vurderer søknader om godkjenning som samarbeidsorgan for lærebedrifter. Deretter skal disse vurderingene legges fram for Yrkesopplæringsnemnda, Telemark ungdomsråd og Hovedutvalg for utdanning, folkehelse og tannhelse. Dersom de gir sin tilslutning, blir samarbeidsorganet godkjent.

27. mai 2025 behandlet Yrkesopplæringsnemnda en sak om arbeidet med godkjenning av samarbeidsorgan for lærebedrifter, jf. sak 26/25. I saksframlegget står det at 31 virksomheter har søkt om godkjenning som samarbeidsorgan for lærebedrifter innen fristen 1. mai. I tillegg finnes det 6 samarbeidsorgan som har midlertidig godkjenning, og som ikke har søkt. Det står videre at de fleste søknadene inneholder omfattende dokumentasjon. I tillegg er det behov for å etterspørre ytterligere informasjon i noen søknader. Fylkesdirektøren foreslår derfor å utsette behandlingen og videreføre den midlertidige godkjenningen.

Yrkesopplæringsnemnda vedtok at fristen for å søke endelig godkjenning som samarbeidsorgan for lærebedrifter, blir forlenget til ut oktober 2025. Videre blir fylkesdirektøren bedt om å legge fram en sak med fullstendig oversikt over samarbeidsorgan som har søkt godkjenning for endelig godkjenning i neste politiske møterekke.

Våren 2025 hadde fylkeskommunen over 30 midlertidige godkjente samarbeidsorgan for lærebedrifter med til sammen om lag 850 lærebedrifter. 13 av disse har tilhørighet i Telemark.⁷⁰ Videre har fylkeskommunen 100 godkjente frittstående lærebedrifter. Våren 2025 hadde rundt halvparten lærlinger.

Mange samarbeidsorgan for lærebedrifter har kontorer i et felles bygg på Rødmyr i Skien kommune. I tillegg finnes det samarbeidsorgan i kommunene Kragerø, Notodden og Rjukan. De har medlemsbedrifter over hele Telemark.

⁷⁰ Det er vanlig at samarbeidsorgan for lærebedrifter har godkjenning i flere fylkeskommuner. Hver fylkeskommune har ansvar for samarbeid og styring med samarbeidsorgan som har adresse i eget fylke.

Fylkeskommunen ved fagopplæring godkjenner alle lærekontrakter. Før godkjenningen, har den som søker om læreplass og samarbeidsorgan for lærebedrifter eller en frittstående lærebedrift, blitt enige om å inngå lærekontrakt. Dersom fylkeskommunen finner at lærlingen er kvalifisert til å inngå lærekontrakt og aktuell bedrift er godkjent som lærebedrift, godkjennes kontrakten. Deretter signeres den av søkeren og lærebedriften. I lærekontraktene står det blant annet at lærebedriften forplikter seg til å følge gjeldende lovverk for videregående opplæring.

Våren 2025 hadde Telemark fylkeskommune om lag 1760 pågående lærekontrakter.

6.4.3. Rutiner – samarbeid og styring med samarbeidsorgan og lærebedrifter

Faste møter

Fylkeskommunen har faste møter med samarbeidsorgan for lærebedrifter og med frittstående lærebedrifter. Dette er en del av fylkeskommunens kvalitetssystem for å sikre at lærekontraktene etterleves, at eventuelle mangler i opplæringen blir fulgt opp, at lærlingene får vurdering underveis i læretida osv.

Kvalitetsdialog med samarbeidsorgan for lærebedrifter

Møtene med samarbeidsorgan for lærebedrifter kalles *kvalitetsdialog*. Fylkeskommunen har en mal for referat som brukes i kvalitetsdialogene.

Innledningsvis skal det skrives inn møtedato, -tid og -sted, hvem som er innkalt, og navn på referent og eventuelle frafall.

Videre står det at arbeidet med kvalitet i opplæringen er en varig prosess som krever involvering og dialog. Det vises til at det helhetlige kvalitetssystemet for fagopplæringen er omtalt i rutinen det 4-årige yrkesfagløpet, og at kvalitetsdialogen er ett av elementene i dette kvalitetssystemet. Kvalitetsdialogen skal blant annet sikre at fylkeskommunen har innsyn i hvordan samarbeidsorgan for lærebedrifter følger opp sine plikter etter opplæringsloven med tilhørende forskrifter.

Referatmalen har en fastlagt sakliste. Eksempelvis skal antall kontrakter, antall hevinger av kontrakter og årsaker til og oppfølging av hevingene dokumenteres. Videre skal det kartlegges om samarbeidsorgan for lærebedrifter eller medlemsbedriftene har internkontroll og plan for opplæring, om det gjennomføres planlagt halvårsvurdering og om faglige veiledere og instruktører gjennomfører kurs. I tillegg skal det gjøres stikkprøvekontroller i 3-5 tilfeldig valgte lærekontrakter.

For hvert tema er satt av plass til kommentarer, videre arbeid/spesielle utfordringer, navn på ansvarlig og tidsfrister.

Veiledningsmøter med frittstående lærebedrifter

Møtene med frittstående lærebedrifter kalles *veiledningsmøter*. Fylkeskommunen har en egen prosedyre for disse møtene. Prosedyren ble godkjent i juni 2021.⁷¹

Innledningsvis står det at formålet med prosedyren er å sikre at blant annet lærlinger i frittstående lærebedrifter får lovpålagt oppfølging underveis, slik at flere fullfører og består.

Fagrådgiverne i fagopplæring skal kalle inn til veiledningsmøte med frittstående lærebedrifter og deres lærling(er) før 1. mars. Innkallingen skal inneholde spørreskjemaer både til lærebedriften og lærlingen. Disse skal fylles ut før møtet.

I selve møtet skal fagrådgiveren snakke med lærlingen alene først. Deretter skal vedkommende gjennomgå de utfylte spørreskjemaene med lærlingen(e) og faglig leder i bedriften. Øvrige saker som skal gjennomgås, går fram at et fastlagt referatskjema. Etter møtet skal referatet signes av lærling og lærebedrift og legges inn i elevmappen i 360.

I referatskjemaet skal en fylle inn dato for møte og navn på deltakerne. Deretter skal en kysse ja, nei eller skrive kommentar til en rekke sjekkpunkter. Eksempler på slike sjekkpunkter er; mangler i opplæringen, deltakelse på kurs/samlinger, trivsel, dokumentasjon, og rettigheter og plikter. To av sjekkpunktene er *faglig utvikling hos lærlingen* og *faglig oppfølging fra lærebedriften*. Avslutningsvis er det åpent felt hvor en skal skrive en samlet konklusjon.

Under *faglig utvikling hos lærlingen* finner en blant annet følgende sjekkpunkter.

- Er lærlingens faglige utvikling er som forventet?
- Er lærlingen med og vurderer eget arbeid og egen utvikling?
- Er lærlingen med og planlegger eget arbeid?

Under *faglig oppfølging fra lærebedriften* skal en ta stilling til om:

- lærlingen får halvårlig vurdering?
- lærlingen får skriftlig tilbakemelding etter hver samtale?
- lærlingen forstår hva som forventes og hva han/hun skal lære?
- lærlingen får tilbakemelding på kvaliteten på arbeidet?

6.4.4. Praksis – samarbeid og styring med samarbeidsorgan og lærebedrifter

Kvalitetsdialog med samarbeidsorgan for lærebedrifter

Seksjonsleder for kompetanse og integritet, fagkoordinator for fagopplæring og av og til fagrådgiver med ansvar for det aktuelle utdanningsløpet deltar i kvalitetsdialogene med

⁷¹ Prosedyren inneholder navn og titler fra den perioden da Vestfold og Telemark var ett fylke.

samarbeidsorgan for lærebedrifter som har tilhørighet i Telemark. Fra samarbeidsorganet deltar styreleder og daglig leder.

Kvalitetsdialogen gjennomføres årlig. Kvalitetsdialogene ble ikke gjennomført i 2023. Det skyldes i all hovedsak at mye av ansattes tid og ressurser gikk til arbeidet med delingen av Vestfold og Telemark fylkeskommune.

Seksjonslederen opplyser at et viktig formål med kvalitetsdialogen er å undersøke om og hvordan samarbeidsorgan for lærebedrifter jobber systematisk inn mot lærlingene slik at flest mulig fullfører og består.

Fagkoordinator for fagopplæring sier at kvalitetsdialogen med samarbeidsorgan for lærebedrifter har vært gjennomført i lang tid. Fylkeskommunen reiser i all hovedsak ut og gjennomfører møtene i deres lokaler.

Han sier videre at det alltid gjennomføres stikkprøvekontroller i elevmapper underveis i kvalitetsdialogen. Formålet er først og fremst å kontrollere at samarbeidsorganet har et system/en internkontroll og avtaler med medlemsbedriftene som til sammen sikrer at opplæringen er i tråd med regelverket.

Våren 2025 fantes det 13 midlertidig godkjente samarbeidsorgan for lærebedrifter som har tilhørighet i Telemark. En stikkprøvekontroll i 360 viste at fylkeskommunen hadde dokumentasjon på 11 gjennomførte kvalitetsdialoger i 2024.⁷² Vi gjennomgikk 7 av dem og fant at:

- Referatmalen ble brukt i de undersøkte kvalitetsdialogene.
- I de aller fleste gjennomgåtte referatene var det skrevet kommentarer til hver sak i den fastlagte sakslisten. I enkelte tilfeller ble det kommentert hvilke saker som skal følges opp videre og hvem som er ansvarlig for oppfølgingen. Eksempelvis står det i flere referater at ikke alle lærebedriftene har levert årlig rapportering, eller at lærlingens egenvurdering eller faglig leders vurdering er mangelfullt dokumentert. I begge tilfeller pekes samarbeidsorganet ut som ansvarlig for videre oppfølging.

Veiledningsmøter med frittstående lærebedrifter

Fagkoordinator for fagopplæring sier at et viktig formål med veiledningsmøtene med frittstående lærebedrifter er å undersøke om lærebedriften har system/tiltak som sikrer at opplæringen er i tråd med regelverket. Etter hans erfaring, varierer slike systemer i omfang og skriftlighet blant annet avhengig av størrelsen på lærebedrifter. Noen frittstående lærebedrifter er enkeltmannsforetak og har en lærling. Her kan en ikke forvente å finne slike systemer i stort omfang.

⁷² Se vedlegg om metode og kvalitetssikring for en nærmere gjennomgang.

Veiledningsmøtene foregår som hovedregel ute i bedriften. Faste temaer i møtene er blant annet gjennomgang av spørreundersøkelsene besvart av lærlingen og lærebedriften i forkant av møtet. Ellers følges saklisten som framgår av referatmalen.

Vi gjorde en stikkprøvekontroll i 10 referater fra veiledningsmøter i frittstående lærebedrifter.⁷³

Vi så at referatmalen ikke nevner eller henviser til spørreundersøkelsene som sendes til lærling og faglig veileder i forkant av møtet. Fagkoordinator for fagopplæring opplyser at sjekkpunktene i referatmalen stort sett inneholder de samme spørsmålene som spørreundersøkelsene.

Stikkprøvekontrollen viste at alle sjekkpunktene i de undersøkte referatmalene var fylt ut, og de aller fleste var besvart med *ja*. Fagkoordinatoren sier at de bruker korte svar når det åpenbart går bra med lærlingen og lite behov for ytterligere kommentarer.

I noen få tilfeller avdekkes mangler. Eksempelvis har en lærebedrift ikke gjennomført halvårsvurdering, men skulle gjøre det «snarest mulig», mens en annen lærebedrift gir mest muntlig tilbakemeldinger og skal bli bedre på å skriftliggjøre dette.

Annet samarbeid

Nedenfor gjennomgås flere arenaer for samarbeid. I tillegg er det jevnlig kontakt mellom fylkeskommunen ved fagopplæring og samarbeidsorgan for lærebedrifter, lærebedrifter og lærlinger.

Fagforum

Fylkeskommunen har opprettet *fagforum* for hvert utdanningsprogram. Det er laget egne retningslinjer for fagforumene, og her står det at forumet skal bidra til å nå de tre hovedmålene i strategiplanen, jf. omtale i pkt. 2.3., og de overordnede målene i prosedyren for det 4-årige yrkesfagløpet. Aktuelle temaer som tas opp er:

- utfordringer knyttet til organisering, arbeidsmåter, utstyr og strategier for å utvikle kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen, og
- utfordringer med å bedre samhandlingen mellom skoler og lærebedrifter.

Fagforumene skal gi råd i saker som gjelder fag- og yrkesopplæringen til administrativ og politiske ledelse.

Fagforumene møtes to ganger per år. Fylkeskommunen ved fagopplæring er sekretariat og inviterer avdelingsledere fra de videregående skolene og ledere for samarbeidsorgan for lærebedrifter. I tillegg deltar vanligvis noen prøvenemnder, LO og Fagforbundet.

⁷³ Se vedlegg om metode og kvalitetssikring for en nærmere gjennomgang.

Lærlingråd

Høsten 2024 ga Hovedutvalg for utdanning, folkehelse og tannhelse støtte til opprettelse av et lærlingråd.⁷⁴ Lærlingrådet skal være et organ for lærlingers medvirkning i politiske og administrative prosesser som gjelder dem. Valg til lærlingsrådet og gjennomføring av møter startet våren 2025.

Kurs og opplæring

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 ansatte i samarbeidsorgan for lærebedrifter og lærebedrifter. Både de pålagte og frivillige kursene inneholder gjennomgang av lovbestemmelser som gjelder opplæringen for lærlinger. Pedagogiske temaer er også vanlig.

6.4.5. Rutiner – dialog, halvårsvurdering tilrettelegging

Fylkeskommunen har ikke egne rutiner for å sikre at lærebedriftene ivaretar lærlingenes rett til dialog og halvårsvurdering, men skal kontrollere at retten til halvårsvurdering blir ivaretatt i årlige møter med samarbeidsorgan for lærebedrifter og med frittstående lærebedrifter, se nærmere omtale i pkt. 6.4.3. og 6.4.4. Lærlingenes rett til jevnlig dialog med instruktør/faglig leder er ikke et eget kontrollpunkt i disse møtene.

Fylkeskommunen har to rutiner som særlig gjelder lærlinger med behov for tilrettelegging av opplæringen i bedrift.

Rutinen *Støttetiltak og tilretteleggingsmidler for opplæring i bedrift*⁷⁵, 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. Det står at fagrådgiverne i fagopplæring 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 vurderer å endre eller avbryte læretiden i bedrift. Rutinen er delt inn i første avklaringsmøte, påfølgende avklaringsmøter og avsluttende avklaringsmøte (kalles også hevemøte).

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 samarbeidsorgan for lærebedrifter

⁷⁴ Da Vestfold og Telemark var ett fylke, fantes det et lærlingråd med representanter fra Vestfold og Telemark.

⁷⁵ Rutinen ble sist godkjent i juni 2021 og inneholder navn og titler som ikke er oppdatert etter opprettelsen av nye Telemark fylkeskommune 1. januar 2024. 5. juni 2025, sak 51/25 godkjente hovedutvalget for utdanning, folkehelse og tannhelse nye rutiner for tildeling av tilretteleggingsmidler for opplæring i bedrift. Rutinen gjelder fra 1. august 2025.

(dersom lærebedriften er medlem av et slikt organ), lærebedriften, fagrådgivere ved fagopplæring 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 kompetansebevis⁷⁶ 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, halvårsvurdering tilrettelegging

Dialog og halvårsvurdering

Det er faglig leder og instruktør i lærebedriften som er i dialog med lærlingen i det daglige, og har ansvar for halvårsvurdering. Fylkeskommunen skal forsikre seg om dette blir gjort.

Fagkoordinator for fagopplæring opplyser at det framgår av godkjenningen til lærebedrifter hva som menes med halvårsvurdering. Det står at lærlingen jevnlig må få instruksjoner, anledning til å gjøre oppgaver og deretter få tilbakemelding. I tillegg må lærlingen selv vurdere og reflektere over egen innsats. Videre må lærebedriften gå gjennom læreplanen hvert halvår, og vurdere om lærlingen har gjennomført og «bestått» opplæringen så langt. Lærlingen skal ha en skriftlig og muntlig tilbakemelding om dette.

Ifølge prosedyren for det 4-årige yrkesforløpet, skal fylkeskommunen særskilt følge opp lærlinger som søkte læreplass med vedlegg. Fagkoordinator for fagopplæring opplyser at innen 8 uker skal fagrådgiverne ringe til aktuelt samarbeidsorgan for lærebedrifter eller direkte til lærebedriften og sjekke hvordan lærlinger fungerer og om det er behov for ytterligere tilrettelegginger. Dersom det er behov for videre oppfølging, gjennomføres det møte med lærlingen til stede.

I pkt. 6.4.3. så vi at en representant fra samarbeidsorgan for lærebedrifter gjennomfører halvårsvurderinger sammen med lærebedrift og lærling i egne medlemsbedrifter.⁷⁷ Når fylkeskommunen har kvalitetsdialog med et samarbeidsorgan, gjøres det stikkprøvekontroll av halvårsvurderingene. I samme pkt. så vi at halvårsvurderinger i frittstående lærebedrifter, blir kontrollert i veiledningsmøtene.

⁷⁶ Et kompetansebevis er dokumentasjon på gjennomført videregående opplæring som ikke kvalifiserer for vitnemål eller fag- eller svennebrev.

⁷⁷ 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 vil bli endret.

Tilpasset opplæring

Tilretteleggingsmidler

Fylkeskommunen ved fagopplæring behandler søknader om midler til tilrettelegging av opplæringen for lærlinger i bedrift. Midlene tildeles for maksimum ett år av gangen.

Vi gjorde en avgrenset stikkprøvekontroll i saker om tilretteleggingsmidler.⁷⁸ Vi gjennomgikk 10 søknader og svar, og fant at fylkeskommunen ga tilsagn i alle de undersøkte sakene. Ellers ser vi at tiltakene det søkes om støtte til, handler om tettere/konstant oppfølging av lærlingen, mer individuell tilrettelegging av opplæringen og tilrettelegging på fag- eller svenneprøve.

Avklaringsmøter

Avklaringsmøtene gjennomføres i all hovedsak ute i lærebedriften. Fagkoordinator for fagopplæring opplyser at avklaringsmøtene er en arena for å prøve å hjelpe både lærling og bedrift slik at lærlingen blir i stand til å fullføre.

Tidligere deltok oppfølgingstjenesten kun i avklaringsmøter der det på forhånd var klart at lærekontrakten skulle avsluttes og ansvaret for ungdommen ville bli overført til dem. Oppfølgingstjenesten har fått mer ressurser i senere tid. De har fått egen rådgiver for lærlinger, og kan blant annet delta i flere avklaringsmøter, og bidra med kartlegginger av interesser som lærlingene kan gjennomføre.

Det er bedriften som skal fylle ut skjema for avklaring i avklaringsmøtene. Utfylte skjemaer skal sendes til lærling for signering. Fagkoordinator for fagopplæring sier at ikke alle lærlinger signerer disse skjemaene og sender dem til fylkeskommunen. Det er derfor grunn til å tro at dette er mangelfullt dokumentert i elevmappene. For å bedre dette, laget fylkeskommunen ved årsskiftet 24/25 en oversikt som viser hvilke signerte avklaringsskjemaer som er kommet inn og hvilke som mangler signering.

Seksjonsleder for kompetanse og integrering opplyser at antall avbrutte lærekontrakter og årsaker til avbruddene samles og systematiseres. Dette tas opp som eget tema i kvalitetsdialogen med samarbeidsorgan for lærebedrifter, og rapporteres om i den årlige tilstandsrapporten for videregående opplæring som behandles i fylkestinget.

En stikkprøvekontroll i 10 elevmapper der det er gjennomført avklaringsmøter viste følgende:⁷⁹

- Møtedeltakerne er stort sett lærling, lærebedrift, samarbeidsorgan for lærebedrifter og fagrådgiver fra fagopplæring. I enkelte tilfeller deltar Oppfølgingstjenesten.
- Det skilles mellom avklaringsmøter og det som kalles hevemøter. I førstnevnte diskuteres utfordringer og ulike muligheter for tilrettelegging, mens sistnevnte handler om å avbryte lærekontrakten.

⁷⁸ Se vedlegg 2 Metode og kvalitetssikring for en nærmere omtale av stikkprøvekontrollen.

⁷⁹ Se vedlegg om metode og kvalitetssikring for en nærmere gjennomgang av stikkprøvekontrollen.

- Avklaringsmøtene synes å ha et prosessuelt preg hvor en blir enige om tiltak som skal prøves ut. Tiltakene handler både om krav til lærlingen og hvordan lærebedriften kan tilrettelegge opplæringen bedre. Vi ser eksempler på at en avtaler tidspunkt for neste avklaringsmøte.
- Flere av de undersøkte hevemøtene gjelder lærlinger som vil bytte lærebedrift. De sier opp lærekontrakten for å inngå en ny med en annen lærebedrift.
- En av de undersøkte hevemøtene gjelder en som avbryter læretiden uten at veien videre for denne ungdommen er omtalt.

6.5. Revisors vurdering

Ifølge opplæringsloven har fylkeskommunen ansvar for hele det 4-årige yrkesfaglige utdanningsløpet. Siden lærebedriftene er selvstendige rettssubjekter, må fylkeskommunen rigge et system for styring som sikrer at lærebedriftene gjennomfører opplæringen i tråd med lovkrav og fylkeskommunens rutiner.

Telemark fylkeskommunens system for styring av opplæringen for lærlinger, er todelt. Første del gjelder godkjenning, og gjennomføres før lærebedriftene tar imot lærlinger. Andre del handler om fylkeskommunens samarbeid med og styring av samarbeidsorgan for lærebedrifter og frittstående lærebedrifter underveis i læretiden.

For å bli godkjent som lærebedrift må det fremvises et system som blant annet sikrer at lærlingers rett til dialog halvårsvurdering og tilpasset opplæring blir gjennomført og dokumentert. Våre undersøkelser viser at fylkeskommunen følger egne rutiner når det gjelder godkjenning av samarbeidsorgan for lærebedrifter, lærebedrifter og lærekontrakter.

Fylkeskommunen har flere tiltak for å styre og samarbeide med samarbeidsorgan for lærebedrifter og frittstående lærebedrifter underveis i læretiden, samtidig finner vi enkelt mangler når det gjelder kontroller av lærlingens rett til dialog med instruktør/faglig leder og halvårsvurdering.

Fylkeskommunen har ikke egne tiltak for å kontrollere om lærlingens rett til dialog med instruktør/faglig leder blir ivarettatt. Samtidig tyder våre undersøkelser på at kartleggingene som gjøres i forkant og underveis i veiledningsmøtene med frittstående lærebedrifter, kan gi indikasjoner på at det jevnlig er dialog mellom lærling og lærebedrift om opplæringen. Dette er ikke like synlig i kvalitetsdialogene med samarbeidsorgan for lærebedrifter, som representerer det store flertallet av lærebedrifter i fylket.

Fylkeskommunen skal, ifølge egne rutiner, kontrollere om lærlingenes rett til halvårsvurdering blir gjennomført. Kontrollen skal gjennomføres i de årlige kvalitetsdialogene med samarbeidsorgan for lærebedrifter og i veiledningsmøtene med frittstående lærebedrifter.

Våre undersøkelser viser at det ble gjennomført veiledningsmøter med frittstående lærebedrifter i perioden 1. januar 2024 – 1. mai 2025.

Vi kan ikke se at fylkeskommunen gjennomførte kvalitetsdialoger med samarbeidsorgan for lærebedrifter i 2023. I 2024 ble det gjennomført 11 kvalitetsdialoger blant de 13 samarbeidsorgan for lærebedrifter som hadde tilhørighet i Telemark. Det er en tydelig positiv utvikling fra 2023 til 2024, men samlet sett synes det som fylkeskommunens styring med samarbeidsorgan for lærebedrifter har vært mangelfull i disse årene.

Våre undersøkelser tyder på at fylkeskommunens tiltak for å tilrettelegge opplæringen gjennom fordeling av tilretteleggingsmidler, deltakelse i avklaringsmøter og kartlegging som gjøres i forkant av veiledningsmøter med frittstående lærebedrifter, i all hovedsak blir gjennomført i praksis.

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. Samtidig finner vi flere forbedringspunkter.

Skolens arbeid med indentifisering

Fylkeskommunen har tiltak for å identifisere elever med risiko for frafall før skoleåret starter, i begynnelsen av skoleåret og underveis i skoleåret. Dette omfatter blant annet tiltak for å identifisere og følge opp elever med høyt fravær eller med IV eller karakteren 1.

Disse tiltakene gjennomføres i all hovedsak på de undersøkte skolene Kragerø vgs. og Notodden vgs. Skolene bør imidlertid bli bedre til å formidle sentral informasjon om elever til lærerne i begynnelsen av skoleåret.

Fylkeskommunen og de undersøkte skolene bruker flere systemer for å samle og systematisere informasjon om elever, blant annet elever som har fått eller har risiko for å få IV eller karakteren 1 i ett eller flere fag. De ovennevnte rutinene omtaler i liten grad hva som skal dokumenteres, hva som er arkivverdig og hvor det som er arkivverdig skal arkiveres. Det gir risiko for at informasjon om elever med risiko for frafall kan være vanskelig tilgjengelig eller mangelfull.

Skolens arbeid med tilrettelegging

Tilrettelegging

Fylkeskommunen har tiltak for å tilpasse opplæringen til elever med risiko for frafall. Tiltakene klargjør blant annet 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 typer tilrettelegginger for elever med risiko for frafall. Tiltakene bygger på kartlegginger og drøftinger av elevens vansker. De tilpasses 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 også enkelte mangler.

Et flertall av lærerne på de undersøkte skolene sier de har liten oversikt over gode verktøy for grundige elevkartlegginger, og om lag en tredjedel mener de har liten oversikt over egnede tiltak for elever de er bekymret for.

Våre funn viser at sentrale tiltak som særskilt oppfølging av elever som får IV eller karakteren 1 til 1. termin eller utover i 2. termin, ikke alltid blir fulgt.

Elevers (barnets) beste, elevers medvirkning og evaluering

Selv om flere gjennomgåtte informasjonskilder gir et noe sprikende bilde av omfanget av elevenes medbestemmelse i saker som gjelder dem selv, er det klart at ikke alle elever medvirker i saker som gjelder dem selv. Dette er i strid med opplæringslovens bestemmelser om elevenes rett til medbestemmelse.

Rutinene for elevoppfølging nevner ikke forpliktelsen om å vurdere elevens (barnets) beste i handlinger og avgjørelser som gjelder dem selv. Dette er kun omtalt i reglement for saksbehandling som gjelder for videregående opplæring. Våre funn indikerer at det i stor grad mangler dokumentasjon på vurderinger av elevens beste i handlinger og avgjørelser som omhandler dem. At det gjennomføres og dokumenteres vurderinger av barnets beste er en lovfestet rettighet, og det er ikke rom for unntak.

Vi finner at iverksatte tiltak og tilrettelegginger i varierende grad blir evaluert, og at elevene deltar i varierende grad i slike evalueringer som gjelder dem selv.

Fylkeskommunens ansvar i læretiden

Fylkeskommunen og de undersøkte skolene har tiltak for samarbeid med samarbeidsorgan for lærebedrifter og frittstående lærebedrifter mens elevene går på skole og ved overgangen fra elev til lærling. Tiltakene synes gjennomført i praksis.

Fylkeskommunen har et todelt system for styring av opplæringen for lærlinger. Første del gjelder godkjenning, og gjennomføres før lærebedriftene tar imot lærlinger. Andre del handler om fylkeskommunens samarbeid med og styring av samarbeidsorgan for lærebedrifter og frittstående lærebedrifter underveis i læretiden.

Fylkeskommunen har rutiner for godkjenning av samarbeidsorgan for lærebedrifter, lærebedrifter og lærekontrakter. Våre undersøkelser tyder på disse godkjenningsrutinene gjennomføres i praksis.

Fylkeskommunen har tiltak for samarbeid med og styring av samarbeidsorgan for lærebedrifter og frittstående lærebedrifter underveis i læretiden. Blant annet skal det gjennomføres årlige kvalitetsdialoger med samarbeidsorgan for lærebedrifter og veiledningsmøter med frittstående lærebedrifter.

Fylkeskommunen gjennomførte ikke kvalitetsdialoger med samarbeidsorgan for lærebedrifter i 2023⁸⁰. I 2024 ble det gjennomført kvalitetsdialoger med 11 av totalt 13 samarbeidsorgan. Videre ble det gjennomført veiledningsmøter med frittstående lærebedrifter i perioden 1. januar 2024 – 1. mai 2025.

⁸⁰ Det skyldes i all hovedsak at mye av ansattes tid og ressurser gikk til arbeidet med delingen av Vestfold og Telemark fylkeskommune.

Vi har kartlagt om fylkeskommunen sikrer at lærebedriftene ivaretar flere av lærlingens konkrete rettigheter underveis i læretiden. Vi valgte rettigheter som har særlig betydning for lærlinger som strever og som har risiko for frafall; retten til dialog med instruktør/faglig leder, halvårsvurdering og tilrettelegging av opplæringen.

Vi fant at lærlingenes rett til dialog og halvårsvurdering etterspørres og kontrolleres i noe varierende grad. Dette kan ha sammenheng med manglende tiltak eller manglende dokumentasjon.

Fylkeskommunens tiltak for å bidra til tilrettelegginger i opplæringen, synes gjennomført i praksis.

7.2. Anbefalinger

Vi anbefaler fylkeskommunen å:

- sikre at rutiner for oppfølging av elever klargjør hva som skal dokumenteres, hva som er arkivverdig og hvor det som er arkivverdig skal arkiveres
- iverksette tiltak for å øke lærernes kompetanse på kartlegging av elever de er bekymret for og utforming av egnede tiltak
- iverksette tiltak som i større grad sikrer elevens medvirkning, vurderinger av elevens (barnets) beste, og evalueringer av iverksatte tiltak og tilrettelegginger
- videreføre arbeidet med å sikre at alle lærlingers rett til dialog og halvårsvurdering etterspørres og dokumenteres

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 vidaregåande opplæring – en systematisk kunnskapsoversikt, Kunnskapssenteret for utdanning, KSU 1/2015

Fylkeskommunens dokumenter

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

Vedlegg: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 25. oktober 2024. Oppstartsmøte ble holdt 5. november 2024 med fylkesdirektør, fylkessjef for opplæring, folkehelse og tannhelse, seksjonsleder for kompetanse og integrering og fagkoordinator for fagopplæring til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger og kilder for revisjonskriterier. Av utenforliggende årsaker måtte arbeidet med denne forvaltningsrevisjonen settes på pause kort tid etter oppstartsmøte og fram til februar 2025.

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 februar – primo juni 2025.

Valg av skoler og utdanningsprogrammer

I Telemark finnes det 11 offentlig eide videregående skoler. For å undersøke arbeidet mot frafall ute på skolene, har vi valgt skoler og yrkesfaglige utdanningsprogrammer utfra følgende kriterier:

Antall elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer per skole

Antall elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer per skole i Telemark varierer fra om lag 60 til nærmere 800 elever. Vi valgte skoler som har flere enn 100 elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer, og som tilbyr utdanningsprogrammer som finnes på minst to skoler. Dette er for å få en viss mengde. Basert på disse kriteriene utelates Bø vgs, Hjalmar Johansen vgs, Porsgrunn vgs. Rjukan vgs. og Skien vgs.

Antall grunnskolepoeng

Ifølge Utdanningsdirektoratet er det sammenheng mellom antall grunnskolepoeng og risikoen for frafall. Vi valgte derfor skoler og yrkesfaglige utdanningsprogrammer hvor det kreves lave grunnskolepoeng for å komme inn. Vi ser både på hva som var gjennomsnittlig grunnskolepoeng for å komme inn på et yrkesprogram per skole, og hva som minimum kreves for å komme inn på et yrkesfaglig utdanningsprogram på en skole for skoleåret 2024/2025. Basert på disse kriteriene utelates Bamble vgs, Nome vgs, Skogmo vgs. og Vest-Telemark vgs.

Skolene som er valgt for nærmere undersøkelser er Kragerø vgs. og Notodden vgs.

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
 - Rutine for tilpasset opplæring
 - Rutine ved bekymring for elevens tilfredsstillende faglige utbytte
 - Rutine ved bekymring utover elevens faglige utbytte
 - Det 4-årige yrkesfagløpet – prosedyre
 - Rutiner for godkjenning av samarbeidsorgan for lærebedrifter (tidligere opplæringskontor) og den enkelte lærebedrift
 - Veiledning i frittstående lærebedrifter
 - Støttetiltak og tilretteleggingsmidler for opplæring i bedrift
 - Rutine for avklaringsmøte
- Egne rutiner og skjemaer utarbeidet av Kragerø vgs. og Notodden vgs.

Presentasjon på skolene

De videregående skolene i Telemark bruker flere ulike elektroniske systemer for å holde oversikt over elevenes fravær og faglige resultater, og over arbeidet som gjøres med elever med risiko for frafall.

Revisor hadde møter med de undersøkte skolene og fikk presentert hvilken informasjon som ble oppbevart i følgende systemer:

- Vigo
- Visma InSchool (VIS)
- Qlik
- RO-rapportering/resultatoppfølgingsskjema
- Ulike systemer i Teams
 - Referat fra TPO-møter
 - Samskrivningsløsningen

Pkt. 4.2.2. med overskriften *Tiltak for å samle og systematisere informasjon om elevene*, er basert på disse presentasjonene. De undersøkte skolene har særskilt godkjent denne teksten.

Intervju

Vi har gjennomført flere typer intervjuer.

Enkeltintervju i fylkesadministrasjonen

- Seksjonsleder for fag- og yrkesopplæring. Referat fra intervjuet er godkjent av seksjonslederen.
- Fagkoordinator for fagopplæring. Referat fra intervjuet er godkjent av fagkoordinatoren.

Gruppeintervjuer på skolene

- Felles intervju med alle avdelingsledere for yrkesfaglige utdanningsløp og avdelingsledere for tilpasset opplæring på hver av de valgte skolene. Tre deltok fra Notodden vgs. og to deltok fra Kragerø vgs. Referat fra intervjuene er godkjent av alle deltakerne.

Intervjuer via e-post i fylkesadministrasjonen

- Flere e-poster til vår kontaktperson i fylkesadministrasjonen; fagkoordinator for fagopplæring. Vi har fått svar på alle.

Intervjuer via e-post til de valgte skolene

- Flere e-poster til kontaktpersonene på de valgte skolene Notodden vgs. og Kragerø vgs. Vi har fått svar på alle.

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 62 personer. For å øke svarprosenten sendte rektorene en oppfordring til lærerne i forkant om å delta i undersøkelsen. I tillegg fikk lærerne tre påminnelser på e-post. Spørreundersøkelsen var tilgjengelig i om lag 4 uker. Vi fikk 39 svar, noe som gir en svarprosent på 63.

Spørreundersøkelsen gikk til 44 lærere på Notodden vgs. og 18 lærere på Kragerø vgs. Det utgjør henholdsvis 71 og 29 prosent. Vi spurte lærerne hvor de jobbet. 73 prosent svarte Notodden vgs. og 27 prosent svarte Kragerø vgs. Representativiteten mellom skolene der dermed tilstrekkelig godt ivaretatt.

Flere spørsmål gikk kun til kontaktlærere. Blant de 39 som svarte, svarte 19 at de jobbet som kontaktlærere dette skoleåret. Det var 13 stykker eller 68 prosent på Notodden vgs, og 5 stykker eller 26 prosent på Kragerø vgs. Representativiteten mellom kontaktlærerne på de valgte skolene regnes dermed også som tilstrekkelig godt ivaretatt.

Stikkprøvekontroller i elevmapper i sak- og arkivsystemet 360

Vi har gjennomført 10 stikkprøvekontroller. Først beskrives hver stikkprøvekontroll. Deretter beskrives hva vi har gjort for å minimere bruk og oppbevaring av personopplysninger.

Stikkprøvekontroll blant elever – 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 vg1 eller vg2 til 1. termin i skoleåret 2023/2024. Å velge skoleåret 2023/2024 gjør det mulig å følge dokumentasjonen om elevene både bakover i tid og framover. Vi gjennomførte stikkprøvekontrollen medio april 2025.

Navnelisten fra Kragerø vgs. inneholdt 29 navn. Vi valgte hvert 3. navn, og gjorde en stikkprøve i 10 elevmapper. Navnelisten fra Notodden vgs. inneholdt 13 navn. Vi undersøkte 8 elevmapper. Totalt har vi gjennomgått 18 elevmapper. Hver elevmappe inneholder mellom 5 og 50 dokumenter.

Stikkprøvekontroll blant elever – bruk av skjemaet melding fra lærer - Telemark

Vi gjorde en tematisk avgrenset stikkprøvekontroll i 360. Vi søkte på ordene *melding fra lærer*, de undersøkte skolene i perioden 1. januar 2024 – 30. april 2025. Vi fikk ganske få treff. Vi valgte å gjøre en stikkprøvekontroll i melding fra lærer blant alle elever i fylket. Vi fikk 40 treff og gjennomgikk 10 av dem.

Stikkprøvekontroll blant elever – avklaringsmøter med elever på Kragerø vgs. og Notodden vgs

Vi gjorde en tematisk avgrenset stikkprøvekontroll i 360, og søkte på ordet *avklaring*, de undersøkte skolene i perioden 1. januar 2024 – 25.04.25. Vi fikk 21 treff på Kragerø vgs. og 57 treff på Notodden vgs. Vi valgte avklaringer som gjaldt elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer og gjennomgikk referater fra avklaringsmøter i 14 elevmapper.

Stikkprøvekontroll blant elever – søknad og svar om deltid - Telemark

Vi gjorde en tematisk avgrenset stikkprøvekontroll i skolenes oppfølging av elevers søknader om å bli deltidselev. Vi søkte i 360 på ordet *deltid*, de undersøkte skolene i perioden skoleåret 2023/2024.⁸¹ Vi fikk ganske få treff.⁸² Vi valgte derfor å søke med samme ord og i samme tidsrom blant alle elever i fylket. Vi fikk 89 treff og valgte 10 elevmapper.

Stikkprøvekontroll – elever som søker om læreplass med vedleggsskjema - Telemark

Vi gjorde en tematisk avgrenset stikkprøvekontroll i søknader om læreplass vedlagt vedleggsskjema. Vi søkte på ordene *referat fra møte med lære kandidat-lærings søker med vedleggsskjema* i hele Telemark i perioden 1. januar 2024 – 1. juli 2024. Vi valgte 10 elevmapper til elever som gikk vg2 i ordinært utdanningsløp i videregående skole og som søkte om læreplass i ordinær lærebedrift.

Stikkprøvekontroll – referat fra avklaringsmøter med lærlinger - Telemark

Fylkeskommunen ved fagopplæring opplyser at overskriften *referat fra avklaringsmøter med lærlinger* ble brukt om flere typer dokumenter som ble arkivert i 360 i 2024. Et søk på disse ordene

⁸¹ Før ny opplæringslov trådte i kraft 1. august 2024, skulle skolene fatte vedtak når elever søkte om å bli deltidselev. I elevrutinene står det at skal vedtak inneholde vurderinger av barnets beste. Derfor valgte vi å gjøre stikkprøvekontrollen i skoleåret 2023/2024.

⁸² Avdelingslederne på de undersøkte skolene opplyser at de har behandlet få slike saker.

gir derfor ikke et korrekt bilde av antallet. Vi gjorde en stikkprøvekontroll blant 10 avklaringsmøter gjennomført i perioden 1. januar 2025 – medio mai 2025.

Stikkprøvekontroll blant lærlinger – tildeling av tilretteleggingsmidler - Telemark

Vi gjorde en tematisk avgrenset stikkprøvekontroll og søkte på ordene *tildeling av tilretteleggingsmidler* i læretiden i perioden 1. januar 2024 – medio mai 2025. Vi gjennomgikk søknader og svar i 10 elevmapper.

Stikkprøvekontroll – referat fra kvalitetsdialoger med samarbeidsorgan for lærebedrifter

Vi gjennomførte en stikkprøvekontroll i referater fra kvalitetsdialoger med samarbeidsorgan for lærebedrifter. Vi fant referater fra 11 kvalitetsdialoger fra 2024 arkivert i 360, og gjennomgikk 7 av dem.

Stikkprøvekontroll – referat fra veiledningsmøter i frittstående lærebedrifter

Et søk i 360 på ordene *referat fra veiledning i bedrift*, ga 562 treff. For å redusere antall treff, søkte vi på signerte referater i perioden 1. januar 2025 – 1. mai 2025. Det ga 44 treff. Vi gjorde en stikkprøvekontroll i 10 av dem.

Vi har sjekket ut med de undersøkte skolene og med fylkesadministrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen er omtalt i pkt. 1.6.

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.

Personopplysninger

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

Vi har gjennomgått et utvalg elevmapper for å undersøke arbeidet med kartlegging av elever med risiko for frafall og tilrettelegging av undervisningen for disse elevene, og for å undersøke 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.

Flere av elevmappene inneholder taushetsbelagte og personsensitive opplysninger. Det gjelder eksempelvis helseforhold, fravær, kontakt med barnevernet, karakterer, og orden og oppførsel.

For å minimere risikoen for at opplysninger kommer på avveie, fikk skolene en e-post hvor vi ba dem finne de elevene som tilsvarte våre utvalgskriterier. Vi ba dem samtidig svare i en egen e-post, slik at det ikke skulle være mulig å kople våre utvalgskriterier til elevnavn. Skolene fulgte denne oppfordringen og sendte oss kun en liste med navn og ingen andre opplysninger.

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 fra intervju.
- 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 regulert, 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 de aktuelle e-postene i 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.⁸³

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.

⁸³ 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).

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.⁸⁴ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

⁸⁴ 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

25: 4000 402