

FORVALTNINGSREVISJON

Gjennomføring og frafall i videregående opplæring

Troms fylkeskommune

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Troms fylkeskommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot gjennomføring og frafall i videregående opplæring. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Troms fylkeskommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Troms fylkeskommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø/Bodø, 24.03.2025

Astrid Indrebø

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Marianne Frostad Nilsen

Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Sandra Fredriksen

Prosjektleder, forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

På bestilling fra kontrollutvalget i Troms fylkeskommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon om fylkeskommunens arbeid med å øke gjennomføringen i videregående opplæring.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende fire problemstillinger:

1. Beskrivelse av gjennomføring og frafall i videregående skoler i Troms, herunder hvilke faktorer som kan påvirke omfanget av frafall.
2. Har Troms fylkeskommune etablert rutiner/systemer som skal bidra til å begrense frafall?
3. Etterleves Troms fylkeskommunes egne føringer for arbeidet med å begrense frafall i videregående opplæring?
4. Er oppfølgingstjenestens systemer og rutiner for arbeidet med å begrense frafall i tråd med krav i regelverk og gjeldende føringer?

Fullført og bestått videregående opplæring er en av de viktigste forutsetningene for å kunne delta i arbeids- og samfunnslivet og unngå utenforskap. Fylkestinget i Troms og Finnmark vedtok i desember 2022 en strategi for videregående opplæring, hvor en av målsetningene er at «alle fullfører opplæringen og lykkes med å nå sine mål». Det er mange rutiner og tiltak som kan tenkes å bidra til at flere fullfører videregående opplæring, for eksempel arbeid med elevens skolemiljø, undervisningskvalitet og rutiner for å følge opp fravær. Forvaltningsrevisjonen omhandler ikke alle aspekter ved dette arbeidet. Vi har vurdert hva som er mest relevant og praktisk mulig å undersøke. Forvaltningsrevisjon er avgrenset til tidsperioden 2022 til og med desember 2024. I perioden trådte ny opplæringslov i kraft (01.08.24), og loven inneholder nye bestemmelser som er relevante for arbeidet med å forebygge frafall.

For å besvare problemstillingene har vi innhentet muntlige opplysninger og skriftlig dokumentasjon fra Troms fylkeskommune som skoleeier, fem videregående skoler og oppfølgingstjenesten. Fylkestinget er formelt skoleeier, mens den daglige oppfølgingen av skoleeierrollen ivaretas av kompetansestaten. Det er 12 videregående skoler i Troms, og de fem undersøkte skolene ble valgt fordi de representerer ulike «typer» skoler med hensyn til geografisk plassering, utdanningsprogram, størrelse og andelen frafall. Vi har også benyttet tallmateriale og statistikk som er offentlig tilgjengelig på nett, samt rapporter og kunnskapsoppsummeringer.

Problemstilling 1 er beskrivende. Det betyr at revisor ikke gjør vurderinger av fylkeskommunen. For de øvrige problemstillingene har vi utledet revisjonskriterier, som vi vurderer fylkeskommunens rutiner og praksis opp mot.

Beskrivelse av gjennomføring og frafall

Begrepet gjennomføring/fullføring refererer til hvor mange elever som fullfører og består alle fag innen en viss tidsramme. Det er stadig flere ungdommer som fullfører videregående opplæring i Norge. Gjennomføringsandelen i Troms har vært stigende over flere år; fra 68,3 % for 2009-kullet til 79,3 % for 2017-kullet. I likhet med de nasjonale tallene er andelen bestått i Troms høyest blant de som går studieforberedende, og lavest blant de som går påbygg. Når det gjelder fullført og bestått per skoleår, har det de siste årene vært en liten nedgang i Troms. Det er sammenheng mellom frafall og skolefravær, og det er derfor også verdt å merke seg at det har vært en økning i skolefraværet i Troms de siste årene.

Det er sammensatte årsaker til at noen fullfører videregående opplæring, mens andre slutter. Troms fylkeskommune presiserte at faktorene som har betydning ikke er særskilte for Troms; det er faktorer som har vist seg å påvirke fullføringen også andre steder. Revisor har med utgangspunkt i kunnskapsoppsummeringer og rapporter beskrevet årsaker til frafall som inkluderer individuelle faktorer, familierelaterte faktorer og sosioøkonomisk bakgrunn, sosiale relasjoner og læringsmiljø. Disse beskrivelsene har vi supplert med beskrivelser fra skoleeier og de fem undersøkte skolene. Dette er nærmere beskrevet i rapportens kapittel 4.

Rutiner og praksis

Vår konklusjon på problemstilling 2 er at *Troms fylkeskommune har etablert rutiner/systemer som skal bidra til å begrense frafall, men at ikke alle rutiner er tilstrekkelig evaluert og oppdatert etter ny opplæringslov trådte i kraft.*

Kommuneloven § 25-1 slår fast at fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonen for å sikre at lover og forskrifter følges. I arbeidet med å øke gjennomføring er det sentralt at fylkeskommunen har internkontroll. Det skal bidra til å sikre nødvendige rutiner og prosedyrer for arbeidet, og at disse evalueres og oppdateres ved behov. Troms fylkeskommune har flere planer, strategier og retningslinjer med relevans for arbeidet med å forhindre frafall i videregående skole. Fram til 1.1.2024 var Troms fylkeskommune sammenslått med Finnmark fylkeskommune. Skoleeier har opplyst at i perioden med sammenslåing ble ikke kvalitetssystemet brukt på samme måte som i dag, og at det er et «etterslep» i arbeidet med kvalitetssystemet. Etter oppdelingen, har det vært jobbet med å bygge opp kvalitetssystemet igjen. Parallelt med forvaltningsrevisjonen pågikk det flere prosesser i fylkeskommunen med å vurdere gjeldende rutiner og prosedyrer.

I ny opplæringslov er det nye lovkrav knyttet til overganger fra ungdomsskolen til videregående, og en egen bestemmelse om at fylkeskommunen skal sørge for at elever med fravær fra opplæringa blir fulgt opp. Revisor finner at fylkeskommunen har rutiner på disse to områdene, men at det ikke er gjort endringer som følge av ny lov. Vi presiserer at dette var et pågående arbeid da vi gjorde våre undersøkelser.

Konklusjonen på problemstilling 3 er at *Troms fylkeskommune ikke fullt ut etterlever egne føringer for arbeidet med å begrense frafall i videregående opplæring.*

Under problemstilling 3 har vi undersøkt om Troms fylkeskommune v/skoleeier og skolene etterlever føringer som er satt for arbeidet med å redusere frafall. Skoleeier har fastsatt flere retningslinjer og prosedyrer som skal følges av både skoleeier og skolene. Når det gjelder skolene, finner vi at de fem skolene har litt ulik organisering av arbeidet med tilrettelegging og oppfølging av elever som står i fare for å avbryte skoleløpet. Enkelte skoler har etablert egne nærværsteam i tillegg til ressursteam.

Konklusjonen på problemstilling 3 innebærer at skolene og skoleeier følger opp en del av føringene, men ikke alle. Vi ser at manglende etterlevelse av enkelte føringer nok har sammenheng med sammenslåing og oppdeling fra Finnmark fylkeskommune, som hadde andre rutiner og systemer. Det gjelder imidlertid ikke på alle områder. Arbeidet med å øke gjennomføringen i videregående opplæring krever samarbeid mellom flere aktører, og det er særlig føringer knyttet til bekymring som kan oppstå i forbindelse med læreforhold og samarbeid mellom ulike aktører (Ungdomsavtalen) vi finner at ikke i tilstrekkelig grad etterleves. Flere av skolene vi har snakket med, har opplyst at de ikke kjenner til Ungdomsavtalen.

Rutiner og praksis i fylkeskommunen er omtalt i rapportens kapittel 5, og i kapittel 5.7 er oppsummering og alle vurderingene våre som ligger til grunn for konklusjonene på problemstilling 2 og 3.

Oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten (OT) er en fylkeskommunal tjeneste som har ansvar for å følge opp ungdom i alderen 16-24 år med rett til videregående opplæring som ikke er i opplæring eller i arbeid. Tjenesten skal sørge for at ungdom i denne målgruppa får tilbud om videregående opplæring, andre kompetansefremmende tiltak eller arbeid. OT i Troms er organisert i fire regioner; Sør-Troms, Midt-Troms, Tromsø og Nord-Troms. Det er åtte rådgivere i tjenesten, i tillegg til virksomhetsleder.

Det følger av forskrift til opplæringsloven at fylkeskommunen gjennom oppfølgingstjenesten skal ha fortløpende oversikt over alle i målgruppa for tjenesten og aktuelle tilbud til disse. Tjenesten skal gi skriftlig informasjon til alle i målgruppa om deres rettigheter. Videre skal tjenesten etablere kontakt med hver enkelt ungdom i målgruppa med sikte på veiledning og oppfølging, og etter behov følge opp ungdommer som mottar tilbud fra tjenesten med veiledningssamtaler.

Det følger av opplæringsloven at oppfølgingstjenesten skal sikre tverretattlig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser. Troms og Finnmark fylkeskommune og Nav Troms og Finnmark har inngått en ungdomsavtale for perioden 2023-2025. Avtalen skal være et grunnlag for lokalt samarbeid mellom Nav-kontorene, oppfølgingstjenesten og de videregående skolene, lærebedrifter og vekstbedrifter. Målgruppen for samarbeidet er ungdom mellom 16-24 år som ikke søker videregående opplæring, avslår tilbud om opplæring, og ungdom som står i fare for eller faller fra under et opplæringsløp. I avtalen er det flere føringer for oppfølgingstjenestens arbeid. Vi har undersøkt etterlevelsen av krav i regelverk og føringer i avtalen.

Vår konklusjon på problemstilling 4, er at *oppfølgingstjenestens systemer og rutiner for arbeidet med å begrense frafall ikke fullt ut er i tråd med krav i regelverk og gjeldende føringer.*

Vi presiserer at tjenesten oppfyller de konkrete kravene i regelverket som vi har vurdert, og at det er føringer i Ungdomsavtalen mellom Troms og Finnmark fylkeskommune og Nav Troms og Finnmark som vi vurderer ikke fullt ut ivaretas.

Oppfølgingstjenestens arbeid er omtalt i rapportens kapittel 6, og i kapittel 6.9 er oppsummering og alle vurderingene våre som ligger til grunn for konklusjonen på problemstilling 4.

Med bakgrunn i våre funn, vurderinger og konklusjoner har vi anbefalinger til Troms fylkeskommune, disse står i rapportens kapittel 8.

Innhold

SAMMENDRAG	2
1 BAKGRUNN OG BESTILLING	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Fullføring i videregående opplæring	7
1.3 Videregående opplæring i Troms	8
2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	11
2.1 Problemstillinger	11
2.2 Revisjonskriterier	11
2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier	11
2.2.2 Utledning av revisjonskriterier problemstilling 2 – Rutiner og prosedyrer	12
2.2.3 Utledning av revisjonskriterier problemstilling 3 – Etterlevelse av egne føringer ..	15
2.2.4 Utledning av revisjonskriterier problemstilling 4 – Oppfølgingstjenesten	20
3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING	23
3.1 Metode og datamateriale	23
3.1.1 Skoleeier.....	23
3.1.2 Skolene	23
3.1.3 Oppfølgingstjenesten (OT).....	24
3.2 Avgrensninger	25
3.3 Gyldighet og pålitelighet.....	25
4 FRAFALL OG GJENNOMFØRING – HVA ER STATUS I TROMS OG HVILKE FAKTORER PÅVIRKER GJENNOMFØRING?	27
4.1 Innledning.....	27
4.2 Hva er status i Troms? Statistikk over gjennomføring og frafall	28
4.2.1 Gjennomføring og frafall i Troms fylke	28
4.2.2 Fullføring og frafall ved de videregående skolene i Troms	32
4.3 Årsaker til frafall	33
4.3.1 Registrerte frafallsårsaker i Troms.....	34
4.3.2 Individuelle faktorer	35
4.3.3 Familierelaterte faktorer og sosioøkonomisk bakgrunn	35
4.3.4 Sosiale relasjoner og læringsmiljø	37
4.3.5 Skolerelaterte faktorer	37
4.3.6 Særskilt for yrkesfag.....	38
4.4 Oppsummering	39
5 RUTINER OG PRAKSIS	40
5.1 Stylingssystemer	40
5.1.1 Fylkeskommunes mål og planer	40
5.1.2 Rutiner og prosedyrer.....	42
5.1.3 Oversikt over gjennomføring og frafall.....	44
5.1.4 Forbedringsarbeid	46
5.2 Arbeid med strategien «Åpne dører for fremtiden»	47
5.3 Oppfølging av risikoutsatte elever	49
5.3.1 Sentrale føringer for ressursteam og oppfølging av fravær	49
5.3.2 Organisering og arbeid ved fem videregående skoler i Troms.....	51
5.4 Overgang fra ungdomsskole til videregående	58
5.4.1 Sentrale føringer og verktøy fra skoleeier.....	58

5.4.2	<i>Rutiner og praksis ved fem skoler</i>	60
5.5	Samarbeid om økt gjennomføring - Ungdomsavtalen	63
5.5.1	<i>Samarbeid mellom skoleeier, Nav og OT om økt gjennomføring</i>	63
5.5.2	<i>Samarbeid mellom Nav-kontor, videregående skoler og OT</i>	65
5.5.3	<i>Samarbeid og evaluering</i>	67
5.6	Arbeid med økt fullføring hos lærlinger	68
5.6.1	<i>Begrepsavklaringer</i>	68
5.6.2	<i>Avdeling Læring i bedrift, oppgaver og ansvar</i>	68
5.6.3	<i>Dialog mellom skoleeier og skolene</i>	69
5.6.4	<i>Skolenes arbeid med forberedelser og oppfølging av elever som skal ut i læring i bedrift</i>	69
5.6.5	<i>Veiledning av lærebedrifter</i>	71
5.6.6	<i>Oppfølging ved søknad om heving av lærekontrakt</i>	72
5.6.7	<i>Samarbeid med OT og Nav-kontorer jf. Ungdomsavtalen</i>	73
5.6.8	<i>Rådgivning til de som har læretid i bedrift</i>	73
5.6.9	<i>Oppfølging av bekymring og fravær i læreforholdet</i>	73
5.7	Oppsummeringer, vurderinger og konklusjon	75
6	OPPFØLGINGSTJENESTEN	86
6.1	Om oppfølgingstjenesten (OT) i Troms	86
6.2	Oversikt over målgruppe og tilbud	88
6.3	Tilbud, tiltak og oppfølging	89
6.4	Kontakt med og informasjon til ungdom i målgruppa	90
6.5	Oppfølgingsplan og evaluering	91
6.6	Samhandling og koordinering	92
6.7	Tidlig kontakt med ungdommer som avbryter opplæring	94
6.8	Informasjon til skolene	95
6.9	Oppsummeringer, vurderinger og konklusjon	95
7	UTTALELSE	101
8	ANBEFALINGER	103
9	VEDLEGG	105
	Vedlegg 1.Utdanningsprogram i Troms	105
10	REFERANSER	106

1 BAKGRUNN OG BESTILLING

1.1 Bestilling

Forvaltningsrevisjon om gjennomføring og frafall i videregående opplæring inngikk i plan for forvaltningsrevisjon i tidligere Troms og Finnmark fylkeskommune, men ble ikke bestilt. Kontrollutvalget i Troms fylkeskommune vedtok i sak 12/2024 å bestille forvaltningsrevisjon med dette temaet. Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen er å kartlegge omfang og viktige faktorer som har betydning for frafall. Undersøkelsen har også som formål å belyse hvordan det arbeides med frafall i fylkeskommunen, og om det er forbedringspunkter som kan redusere frafallet. KomRev NORDs overordnede prosjektskisse for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 03.04.24, under sak 18/2024. I møte 23.10.2024, under sak 51/2024, behandlet kontrollutvalget notat fra KomRev NORD med forslag om justert ordlyd for to av problemstillingene, og endringene ble godkjent.

1.2 Fullføring i videregående opplæring

Det er enighet i OECD-området om at frafall representerer et stort samfunnsproblem både fordi det er dyrt for samfunnet, og fordi det har store kort- og langsiktige konsekvenser for den som ikke fullfører utdanningen sin.¹

Fullført og bestått videregående opplæring er en av de viktigste forutsetningene for å delta i arbeids- og samfunnslivet og for å unngå utenforskap. Ettersom det norske arbeidslivet er høykompetent, er det å ha en kvalifikasjon fra videregående opplæring for mange en nødvendig forutsetning for å få varig tilknytning til arbeidslivet. De som ikke har fullført grunnskole eller videregående er særlig utsatt på arbeidsmarkedet, og har høyere risiko for dårlig tilknytning til arbeidsmarkedet og for å være mottager av trygdeytelser. Både fullført på normert tid og senere fullføring er positivt for den enkelte.²

Stortingsmeldingen «Fullføringsreformen» ble vedtatt av Stortinget i 2021. Stortingsmeldingen inneholder tiltak for at flere ungdom og voksne skal bestå med studie- eller yrkeskompetanse. Arbeidet med oppfølgingen av fullføringsreformen har en tidshorisont på ti år, og omfatter mange tiltak som Utdanningsdirektoratet og andre skal jobbe med. Målet er at ni av ti skal fullføre og bestå videregående opplæring i 2030.³

Det er stadig flere ungdommer som fullfører videregående opplæring i Norge. Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at aldri før har så mange bestått og fullført videregående opplæring. 82,2 % av elevene som begynte i videregående opplæring i 2017 gjennomførte med studie- eller yrkeskompetanse innen seks år. De siste elleve årene har andelen som fullfører økt med 10 prosentpoeng.⁴ Tallene viser også at det har blitt vanligere å fullføre videregående på normert tid, sammenlignet med tidligere år.⁵ Fullføringsandelen varierer imidlertid mellom fylker, utdanningsprogram, kjønn m.m. Elever på studieforberedende utdanningsprogram fullfører i større grad enn elever på yrkesfaglige utdanningsprogram. Fullføringsgraden er lavest i de tre

¹ *Frafall i videregående opplæring - En systematisk kunnskapsoversikt*. Forskningsartikkel publisert av kunnskapssenter for utdanning.

² *Fremtidige kompetansebehov II — Utfordringer for kompetansepolitikken*. NOU 2019: 2 utgitt av Kunnskapsdepartementet.

Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden. Stortingsmelding 21 (2020-2021).

Rekordmange fullfører videregående skole. Pressemelding publisert av regjeringen.no.

³ *Fullføringsreformen*. Artikkel publisert av Utdanningsdirektoratet.

⁴ *Rekordmange fullfører videregående skole*. Pressemelding publisert av regjeringen.no.

⁵ *Videregående elever fullfører tidligere*. Artikkel publisert av Statistisk sentralbyrå.

nordligste fylkene. Samtidig med at fullføringsandelen øker viser tallene at skolefraværet har økt tydelig etter pandemien, ikke bare i Norge, men også i andre land. Data fra mange OECD-land viser en markant økning i fraværet etter pandemien.⁶

Fullføring og gjennomføring kan måles på forskjellige måter. Det fremgår av Troms fylkeskommunes kvalitetsmelding 2024 at det er to viktige mål for gjennomføring; fullført og bestått per skoleår, og fullført og bestått med sluttkompetanse etter 5/6 år. Det siste gir et overordnet bilde av effektiviteten til utdanningssystemet, og indikatoren er viktig i den langsiktige styringen av utdanningssektoren.

1.3 Videregående opplæring i Troms

I forbindelse med regionreformen ble Troms og Finnmark fylkeskommune slått sammen fra og med 01.01.2020. Den 14. juni 2022 vedtok Stortinget deling av Troms og Finnmark fylke, og Troms har vært egen fylkeskommune fra og med 01.01.2024.

Fylkestinget er det øverste organet i fylkeskommunen, og treffer vedtak på vegne av fylkeskommunen så lenge annet ikke følger av lov eller vedtak om delegering. Fylkestinget fastsetter mål og langsiktige retningslinjer for utviklingen av fylket, og har overordnet ansvar for tjenesteproduksjon. Hovedutvalg for kompetanse har ansvar for fylkeskommunes oppgaver knyttet til utdanning, kompetanse og integrering. Den 13.12.2022 vedtok Fylkestinget strategi for videregående opplæring i Troms, «Åpne dører for fremtiden. Lyst til å bli. Lyst til å lære. Lyst til å være».⁷

Strategien skal bidra til felles retning, prioritering av innsats, slik at den rettes inn mot lokale utfordringer og muligheter og strategisk bruk av ressurser. Det er definert tre hovedmål for strategiperioden. Målene er knyttet til tre satsingsområder: Tilpasset opplæring, læringsfremmende vurdering og arbeids- og læringsmiljø.

Målet er at den videregående opplæringen i Troms skal arbeide for:

- At alle fullfører opplæringen og lykkes med å nå sine mål
- At alle utvikler kunnskap, ferdigheter og holdninger for å kunne mestre sine liv og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet
- At alle opplever tilpasset opplæring, i et kreativt og utforskende læringsmiljø, der vurdering virker læringsfremmende

Kompetanseetaten i Troms legger årlig frem kvalitetsmelding for hovedutvalg for kompetanse og fylkestinget. Kvalitetsmeldingen er en rapport på tilstanden for den videregående opplæringen i Troms fylke, herunder utviklingen knyttet til fullført og bestått.

Troms fylkeskommunes administrasjon består av seks etater og øverste leder er fylkeskommunedirektøren. Hver etat ledes av etatsjef, og fylkesutdanningssjef er etatssjef for kompetanseetaten.⁸ Kompetanseetaten i Troms fylkeskommune har ansvar for at nasjonal og lokal utdanningspolitikk blir iverksatt i videregående opplæring i Troms, slik at ungdom og voksne får et likeverdig tilbud av høy kvalitet. Kompetanseetaten består av fire avdelinger; læring i bedrift, læring i skole, inntak og karriereveiledning, og integrering og kvalifisering.

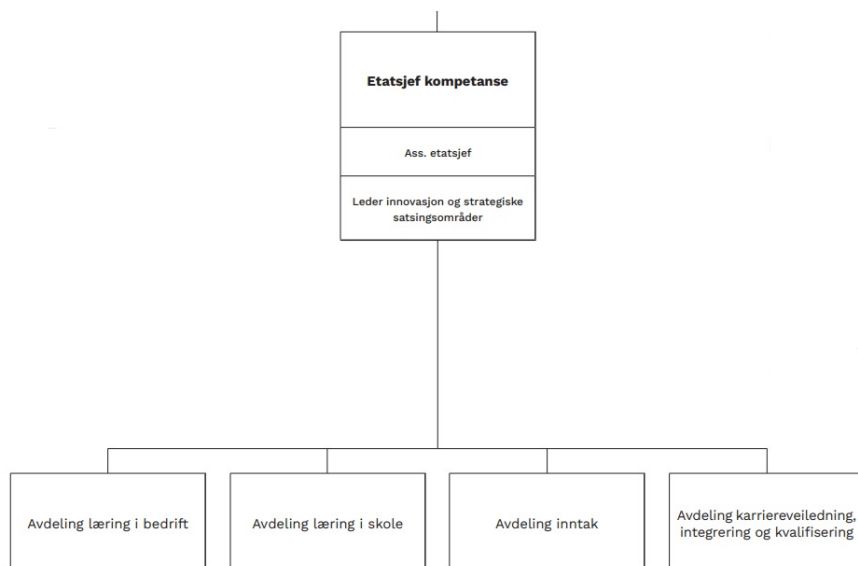
⁶ Økt timefravær i videregående. Artikkel publisert av Utdanningsdirektoratet.

⁷ Fylkestingssak 117/22

⁸ Stillingstitler «fylkesutdanningssjef» og «etatsjef for kompetanse» brukes om samme person og begge titlene vil bli brukt i rapporten.

Hver avdeling ledes av egen avdelingsleder. I tillegg er det en leder for innovasjon og strategiske satsingsområder. Oppfølgingstjenesten er en egen virksomhet i kompetanseetaten.

Utklipp 1: Organisering kompetanseetaten



Kilde: Nettside Troms fylkeskommune

Kompetanseetaten har ansvar for 12 videregående skoler, fordelt på fire regioner. Kompetanseetaten har også ansvar for nettskolen i Troms og fagskoleutdanningen, PPT, OT og SMI-skolen. SMI-skolen er for elever som også er pasienter i helseinstitusjon.

Videregående opplæring i Troms består av 15 forskjellige utdanningsprogram, 5 studieforberevende og 10 yrkesfaglige.⁹ Elevene som starter på videregående skole har søkt et utdanningsprogram som de skal ha i to år (fire år inkludert læretid) for yrkesfag, eller i tre år for studieforberevende. Det første året velger eleven utdanningsprogram, det andre og tredje året velger eleven programområde innen utdanningsprogrammet. Studieforberevende opplæring fører fram til studiekompetanse og eleven kan ta høyere utdanning. Yrkesfaglig opplæring fører fram til yrkeskompetanse (med eller uten fag-/svennebrev). Høsten 2023 ble 56 % av elevene i Troms tatt inn på yrkesfag og 44 % på studieforberevende.¹⁰

I Troms er det fire inntaksregioner. Tabellen nedenfor gir oversikt over hvilke skoler som tilhører de ulike regionene, og utviklingen i elevtall de siste årene. De siste fire årene har antall elever vært forholdsvis stabilt, men noe nedgående, før det økte skoleåret 2023-2024.¹¹

⁹ For oversikt over hvilke utdanningsprogram som tilbys, se vedlegg 1 til rapporten.

¹⁰ Kvalitetsmelding 2024. Troms fylkeskommune v/kompetanseetaten.

¹¹ Kvalitetsmelding 2024. Troms fylkeskommune v/kompetanseetaten.

Tabell 1: Skoler og elevtallsutvikling

	23-24	22-23	21-22	20-21
	Antall elever	Antall elever	Antall elever	Antall elever
Troms	5189	5084	5106	5189
Region Tromsø	2749	2688	2702	2687
Nordkjosbotn videregående skole	149	153	158	154
Breivang videregående skole	439	394	316	252
Tromsdalen videregående skole	501	523	509	541
Ishavsbyen videregående skole	628	589	603	603
Kongsbakken videregående skole	652	658	701	712
Kvaløya videregående skole	380	371	415	425
Region Nord-Troms	315	293	313	318
Nord-Troms videregående skole	315	293	313	318
Region Midt-Troms	1156	1128	1060	1137
Senja videregående skole	545	542	503	527
Sjøvegan videregående skole	125	136	143	163
Bardufoss videregående skole	486	450	414	447
Region Sør-Troms	969	975	1031	1047
Stangnes Rå videregående skole	514	501	506	523
Heggen videregående skole	455	474	525	524

Kilde: Kvalitetsmelding 2023 og kvalitetsmelding 2024, Troms fylkeskommune.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. Beskrivelse av gjennomføring og frafall i videregående skoler i Troms, herunder hvilke faktorer som kan påvirke omfanget av frafall
2. Har Troms fylkeskommune etablert rutiner/systemer som skal bidra til å begrense frafall?
3. Etterleves Troms fylkeskommunes egne føringer for arbeidet med å begrense frafall i videregående opplæring?
4. Er oppfølgingstjenestens systemer og rutiner for arbeidet med å begrense frafall i tråd med krav i regelverk og gjeldende føringer?

2.2 Revisjonskriterier

2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som fylkeskommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området. Eksempler på kilder er krav i lov eller forskrift, fylkeskommunens vedtatte mål og planer, og faglige veiledere for god praksis.

Problemstilling 1 er deskriptiv, som innebærer at den besvares gjennom beskrivelser uten at vi gjør vurderinger av fylkeskommunens praksis. Det er ikke relevant å utlede revisjonskriterier for deskriptive problemstillinger. De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2, 3 og 4 er:

Lov og forskrift:

- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæring (tidligere opplæringslov)
- Lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (ny opplæringslov)
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova (gammel forskrift)
- Forskrift 3. juni 2024 nr. 900 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (ny forskrift)

Veiledere, rundskriv og artikler:

- Veileder om internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren. Utdanningsdirektoratet, sist endret 07.12.2023
- Rundskriv om fraværsgrense: Fraværsgrense Udir-3-2016. Utdanningsdirektoratet.
- Artikkel om plikt til å følge opp fravær. Utdanningsdirektoratet

Forskningslitteratur:

- Factors affecting Student Drop-out Behavior: A systematic Review Article. Forskningsartikkel publisert i International journal of Educational Management and Innovation (2024)
- Frafall i videregående opplæring. En systematisk kunnskapsoversikt. Forskningsartikkel publisert i Kunnskapssenter for utdanning (2015)

Troms fylkeskommunes planer og rutiner:

- Strategi «Åpne dører for fremtiden. Lyst til å bli. Lyst til lære. Lyst til å være»
- Retningslinjer «Fraværsgrense i de videregående skolene i Troms»
- Retningslinjer for «Samarbeid mellom Troms og Finnmark fylkeskommune v/ utdanning i Troms og kommunen i Troms»
- Mandat for ressursteam
- Flytskjemaet «Oppfølging ved bekymring i forbindelse med læreforholdet»
- Samarbeidsavtalen «Ungdomsavtale 2023-2025 mellom Troms og Finnmark fylkeskommune og Nav Troms og Finnmark»

I listen ovenfor under «Lov og forskrift» har vi vist både til tidligere og gjeldende opplæringslov og forskrift til loven. Bakgrunnen for det er at både tidligere og ny opplæringslov har vært gjeldende i perioden vi undersøker. Ny opplæringslov og forskrift trådte i kraft 1. august 2024. Det er flere endringer i loven som er av relevans for arbeidet med å forebygge frafall fra videregående opplæring.

2.2.2 Utledning av revisjonskriterier problemstilling 2 – Rutiner og prosedyrer

Mål og planer

Det har lenge vært et uttalt politisk mål at flest mulig fullfører videregående opplæring. Det å ha fullført og bestått videregående opplæring er en av de viktigste forutsetningene for å delta i arbeids- og samfunnslivet og for å unngå utenforskap. For å lykkes i dette arbeidet, bør det utarbeides mål og planer. Kommunelovens bestemmelser om internkontroll er relevant i denne sammenhengen. Kommuneloven § 25-1 slår fast at kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonen for å sikre at lover og forskrifter følges. Fylkeskommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen, som skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Etter § 25-1 bokstav a. skal fylkeskommunedirektøren sørge for at det utarbeides en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. I veilederen om internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren gis det eksempler på aktiviteter som kan inngå i et systematisk arbeid, herunder å utarbeide målsetninger og klarhet i ønsket resultat, og legge planer for arbeidet. Eksempler på relevante styringsdokumenter kan være dokumenter som inneholder informasjon om mål for virksomheten, handlingsplaner og andre aktuelle planer.

På bakgrunn at dette utleder vi som revisjonskriterier at Troms fylkeskommune bør ha:

- etablert mål om å øke andelen elever som fullfører og består videregående opplæring
- ha planer som skal bidra til å øke andelen elever som fullfører og består videregående opplæring

Rutiner og prosedyrer for å hindre frafall

Videre fremgår det av kommunelovens bestemmelser om internkontroll at fylkeskommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer, og avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. I veilederen om internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren står det at de skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre at virksomheten følger regelverket. De skal ha vurdert behovet, og tilpasse internkontrollen etter behovet. Å tilpasse internkontrollen innebærer blant annet å vurdere hvilke områder som skal prioriteres.

Vi har gjennomgått et utvalg av kunnskapsoppsummeringer om temaet frafall i videregående opplæring. Forskning har identifisert ulike skolerelaterte faktorer som påvirker fullføring, herunder tilgangen og kvaliteten på rådgivningstjenestene, skolemiljø, relasjoner mellom lærere

og elever m.m.¹² Forskjellige rutiner og prosedyrer som de videregående skolene benytter kan bidra til at flere fullfører skolegangen. I kunnskapssenter for utdanning sin oppsummering fra 2015 understrekes det at vellykkete tiltak er systematiske, både i planlegging, gjennomføring og evaluering.¹³

På bakgrunn av dette utleder vi som revisjonskriterier at Troms fylkeskommune skal ha:

- vurdert hvilke rutiner og prosedyrer som er nødvendige for å sikre at så mange som mulige fullfører og består videregående opplæring
- utarbeidet de rutiner og prosedyrer fylkeskommunen har vurdert som nødvendige i arbeidet med å øke andelen som fullfører og består

Rutiner for å sikre gode overganger fra ungdomsskolen til videregående

Fylkeskommunen og kommunen bør sikre at elevene får gode overganger fra ungdomsskolen til videregående skole. Utdraget nedenfor er fra kunnskapsoppsummeringen fra 2015:

«Det er også viktig med systemer som tilrettelegger for god nok «flyt» mellom nivåer og overganger, for eksempel mellom skole og kommune, og mellom ungdomsskole og videregående opplæring. Opplever elevene f.eks. for store omrokking i sin hverdag som følge av byttet fra ungdomsskole til videregående, kan dette gjøre noe med deres trivsel og påvirke om de fullfører videregående med bestått eller ikke.»

Det står også at samarbeid mellom ungdoms- og videregående skole om utveksling av data om elevene kan gi bedre oversikt. God koordinering av informasjonsutveksling mellom kommuner og fylkeskommuner kan bidra til å forhindre frafall i videregående opplæring.

I tidligere opplæringslov var det ikke konkrete bestemmelser rettet mot overgang fra ungdomsskole til videregående skole. I ny opplæringslov er det tatt inn en bestemmelse om at fylkeskommunen skal sørge for at elever får en trygg og god overgang fra grunnskole til videregående, og fylkeskommunen skal samarbeide med kommunene om dette. Dette står i ny lov i § 9-5. Hovedansvaret for å sikre gode overganger er dermed lagt til fylkeskommunen og de videregående skolene.

På bakgrunn av dette utleder vi som revisjonskriterier at Troms fylkeskommune:

- i perioden før ny opplæringslov trådte i kraft *bør* ha utarbeidet rutiner/prosedyrer for å sikre gode overganger fra ungdomsskolen til videregående opplæring
- i perioden etter at ny opplæringslov trådte i kraft *skal* ha utarbeidet rutiner for å sikre gode overganger fra ungdomsskolen til videregående.

Identifisering og oppfølging elever i risikozonen

I kunnskapsoppsummeringen fra 2015 vises det til at preventiv innsats har effekt på å hindre frafall, det vil si at man griper inn tidlig før problemet får utvikle seg. Forskning har vist at fravær og frafall henger sammen. I 2016 ble det innført ny fraværsgrense for elever i videregående skoler, jf. tidligere forskrift til opplæringsloven § 3-3 siste ledd. Utdanningsdirektoratet utarbeidet rundskrivet «Fraværsgrense Udir-3-2016», som utdyper

¹² *Factors affecting Student Drop-out Behavior: A systematic Review Article*. Forskningsartikkel publisert i International Journal of Educational Management and Innovation:

¹³ *Frafall i videregående opplæring. En systematisk kunnskapsoversikt*. Forskningsartikkel publisert i Kunnskapssenter for utdanning.

forventningene til skolene. Følgende fremkommer under overskriften «Skolene skal følge opp fravær»:

«Skolene har en plikt til å følge opp og ta vare på elevene. Forebygging av frafall og fravær henger sammen. Forskning viser at skoler som tidlig fanger og følger opp elever som er mye borte, kan bidra til at færre elever faller fra senere.

Det kan være mange grunner til at elever er mye borte fra skolen. Det er viktig å handle tidlig, og en god stund før eleven overskrider fraværsgrensen. Skoleeier og skolen bør gå sammen for å finne gode tiltak for å følge opp fravær, og ta tidlig tak i problemet. Tiltakene bør være tilpasset til den enkelte elev.

I forrige opplæringslov var det ikke en plikt til å følge opp fravær, men som utdraget fra rundskrivet ovenfor viser, var det en klar forventning om at skolene tidlig fanget opp og fulgte opp elever som er mye borte. Ny opplæringslov inneholder en bestemmelse om fraværsoppfølging. Det fremgår av § 10-6 at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at elever med fravær fra opplæringa blir fulgt opp. Endringen skal gjøre det tydeligere at det må jobbes mer med nærvær i skolen, og for å bedre mulighetene til å fullføre og bestå. Utdanningsdirektoratet skriver i en artikkel at oppfølgingsplikten gjelder ved alle typer fravær, og fra første dag når en elev er borte. Oppfølgingsplikten gjelder ikke bare ved høyt eller langvarig fravær. De understreker at kommunen og fylkeskommunen har stort lokalt handlingsrom, og avgjør selv hvordan elevene skal følges opp.¹⁴

På bakgrunn av det ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier at Troms fylkeskommune i perioden før ny opplæringslov trådte i kraft, *bør* ha utarbeidet rutiner og prosedyrer som skal sikre:

- oppfølging av elever med bekymringsfullt fravær
- at elever i risikozonen for frafall identifiseres så tidlig som mulig
- faglig tilrettelegging og oppfølging av elever i risikozonen for frafall

For perioden etter at ny opplæringslov trådte i kraft, stiller vi som revisjonskriterier at Troms fylkeskommune, *skal* ha utarbeidet rutiner og prosedyrer som skal sikre:

- oppfølging av elever med bekymringsfullt fravær
- at elever i risikozonen for frafall identifiseres så tidlig som mulig
- faglig tilrettelegging og oppfølging av elever i risikozonen for frafall

Rådgivning

I rundskrivet «Fraværsgrense Udir-3-2016» er rådgivning omtalt:

Skoleeier har ansvar for å sørge for nødvendig rådgivning. Eleven skal få informasjon, veiledning, oppfølging og hjelp til å finne seg til rette. Det følger av forskriften § 22-1. Rådgivningen skal ha et helhetlig perspektiv på eleven, og blant annet bidra til å forebygge frafall.»

I gjeldende opplæringslov følger retten til rådgivning av kapittel 16. En endring fra tidligere lov til nye lov, er at de som har læretid i bedrift nå har rett til rådgivningen. Retten til rådgivning er todelt, og gjelder både rådgivning om utdannings- og yrkesvalg og rådgivning om sosiale og personlige forhold.

¹⁴ Plikt til å følge opp fravær. Artikkel publisert av Utdanningsdirektoratet.

Vi stiller som revisjonskriterium at Troms fylkeskommune:

- i perioden etter at ny opplæringslov trådte i kraft, skal sikre at de som har læretid i bedrift har tilgang på rådgivning.

Evaluerer av arbeidet med å forebygge frafall

I henhold til § 25-1 bokstav c i kommuneloven, skal fylkeskommunedirektøren sørge for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Videre skal fylkeskommunedirektøren evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll, jf. bokstav e. Ettersom det er en overordnet og sentral målsetning at så mange som mulig fullfører og består videregående opplæring, er det nødvendig at fylkeskommunen evaluerer planer, rutiner og praksis på området.

Opplæringsloven inneholder relevante bestemmelser om kvalitetsutvikling og evaluering. I tidligere opplæringslov er plikten for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling regulert i § 13-3. Det står i første ledd at fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger som departementet gjennomfører. Som en del av oppfølgingsansvaret, skal det utarbeides en årlig rapport om tilstanden i den videregående opplæringen. Den skal inneholde informasjon om læringsresultat, frafall og læringsmiljø. Videre fremgår det av bestemmelsen at rapporten skal drøftes av fylkestinget. I gjeldende lov står kravene til kvalitetsutvikling i § 17-12. Den nye bestemmelsen stiller krav om at fylkestinget skal få informasjon om læringsmiljøet, læringsresultater og gjennomføringen til elevene i opplæringen minst en gang per år. Det stilles imidlertid ikke krav om at informasjonen må gis fylkestinget i en rapport, og det er heller ikke nødvendig at informasjonen om de tre områdene blir gitt samlet. Fylkeskommunen kan selv vurdere hva slags rapportering som er tjenlig. Troms fylkeskommune ved kompetansestaten, har for 2023 og 2024 utarbeidet en kvalitetsmelding som er lagt frem for fylkestinget.

Vi utleder som revisjonskriterier at Troms fylkeskommune skal:

- ha oversikt og kunnskap om måloppfyllelse og status i arbeidet med å øke andelen som fullfører
- ha rutiner for å evaluere og eventuelt forbedre rutiner og prosedyrer som skal bidra til at flere fullfører
- ha oversikt over hvor det er fare for svikt i arbeidet med å øke gjennomføringen
- ha rutiner som sikrer at svikt/ avvik fanges opp, og at kunnskapen brukes i forbedringsarbeidet

Vi utleder også som revisjonskriterium at administrasjonen årlig skal gi informasjon til fylkestinget om læringsmiljø, læringsresultater og gjennomføring til elevene i opplæringen.

2.2.3 Utledning av revisjonskriterier problemstilling 3 – Etterlevelse av egne føringer

Troms fylkeskommune har vedtatt flere føringer for hvordan det skal arbeides med å begrense frafall i videregående opplæring. I utledningen av revisjonskriterier til problemstilling 3, har vi tatt utgangspunkt i følgende føringer:

Strategi «Åpne dører for fremtiden. Lyst til å bli. Lyst til å lære. Lyst til å være»

Fylkestinget i Troms og Finnmark vedtok den 13.12.2022 strategi for videregående opplæring i Troms 2022-2025. Ett av målene i strategien er «at alle fullfører opplæringen og lykkes med å nå sine mål».

Skoleeier, skoler og lærebedrifter skal arbeide mot de overordnede målene i strategien og årlig utvikle egne handlingsplaner/utviklingsplaner /virksomhetsplaner med utgangspunkt i denne. Disse planene skal inneholde mål, strategier og tiltak som søker å ivareta de overordnede styringssignaler. Planene skal være konkrete og tydeliggjøre hva som skal gjøres, hvordan det skal utføres og av hvem.

Administrativ skoleeier skal systematisk støtte opp og veilede skoler, lærebedrifter og andre aktuelle aktører i arbeidet med strategien og underliggende planer.

I saksfremlegget til fylkestinget i Troms og Finnmark om strategi for videregående opplæring i Troms,¹⁵ fremgår det at skolene skal ha systemer for å involvere ansatte, elever og læringer i arbeidet med mål, planer og tiltak.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Troms fylkeskommune v/skoleeier skal:

- årlig utvikle egen handlingsplan/utviklingsplan/virksomhetsplan som tar utgangspunkt i strategien «Åpne dører for fremtiden»
- ha systemer for å veilede skoler, lærebedrifter og andre aktuelle aktører i arbeidet med strategien og underliggende plan
- følge med på at skolene årlig utarbeider egen handlingsplan/utviklingsplan/virksomhetsplan som tar utgangspunkt i strategien

Troms fylkeskommune v/skolene skal:

- årlig utarbeide handlingsplan/utviklingsplan/virksomhetsplan som inneholder mål, strategier og tiltak for hvordan skolene skal jobbe for at alle fullfører opplæringen og lykkes med å nå sine mål
- ha systemer for medvirkning i arbeidet med mål, planer og tiltak

Retningslinjer – fraværsgrænse i de videregående skolene i Troms

Den 09.09.2022 godkjente assisterende fylkesutdanningssjef retningslinjer for fraværsgrænse i de videregående skolene i Troms. Retningslinjene inneholder blant annet beskrivelser av fraværsgrænsen, hva som er udokumentert fravær, hvilket fravær som kan unntas, overskridelse av fraværsgrænsen og varsling til elever og foresatte ved tvil om halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter på grunn av fravær. Videre inneholder retningslinjene en beskrivelse av skolens plikt til å følge opp fravær.

I retningslinjene står det; «*skolene har en plikt til å følge opp og ta vare på elevene. Forebygging av frafall og fravær henger sammen. Skolen skal handle tidlig, og en god stund før eleven overskrider fraværsgrænsen. Tiltakene bør være tilpasset den enkelte elev.*

Skolene skal også trekke inn andre ressurser ved behov. Eksempler på ressurser er PPT, Oppfølgingstjenesten, skolehelsetjenesten, Nav og barnevernstjenesten. For noen elever kan oppfølgingen dreie seg om en enkelt samtale. For andre elever vil det kunne være behov for mer omfattende oppfølging, f.eks. i tverrfaglige team. Skolene har ansvar for å sørge for nødvendig rådgivning. Eleven skal få informasjon, veiledning, oppfølging og hjelp til å finne seg til rette. Rådgivningstjenesten skal ha et helhetlig perspektiv på eleven, og blant annet bidra til å forebygge frafall».

¹⁵ Fylkestingsak 117/22

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Troms fylkeskommune v/skoleeier skal sørge for at retningslinjene «Fraværsgrense i de videregående skolene i Troms» gjøres kjent

Troms fylkeskommune v/skolene:

- skal ha systemer/rutiner for å identifisere elever som er i risiko for å ikke fullføre opplæringen
- skal ha systemer/rutiner for å følge med på å fange opp elevenes fravær
- skal ha systemer/rutiner for å iverksette tiltak for elever med bekymringsfullt fravær
- bør ha rutiner/ systemer for å trekke andre ressurser inn i arbeidet med enkeltelever ved behov, som f.eks. PPT, barnevernstjenesten og Nav

Retningslinjer for samarbeid mellom Troms og Finnmark fylkeskommune v/ utdanning Troms og kommunene i Troms

Fylkesutdanningssjefen har utarbeidet retningslinjer for samarbeid mellom Troms og Finnmark fylkeskommune og kommunene i Troms, som er datert 01.07.2022. Disse skal justeres årlig ut fra erfaringer og har ingen utløpsdato. Målet med retningslinjene er bl.a. å sikre alle elever i grunnskolen en god overgang til videregående opplæring og samarbeide særskilt om elever som er i risikozonen for ikke å fullføre videregående opplæring. Retningslinjene omhandler forskjellige samarbeidsområder, herunder: kommunedialog, rådgiversamlinger, grunnskolefaget utdanningsvalg og rutiner for overgang.

1. Kommunedialog:

Samarbeid i regionene mellom fylkeskommunen og kommunene. Det skal settes opp et møte i hver region (Nord-Troms, Tromsø, Balsfjord-Storffjord-Lyngen, Midt-Troms og Sør-Troms). Deltagere er skoleeier på fylkesnivå og kommunenivå samt rektorene i VGS og grunnskolene i regionen.

2. Rådgiversamling

Samarbeid mellom utdanningssjefen i Troms og rektorer/ rådgivere fra de videregående skolene og grunnskolene. Arbeidsutvalget i kvalitetsnettverket overlater til en undergruppe å lage en skisse til møtet som Utdanningssjefen i Troms detaljplanlegger. Antall samlinger avgjøres av innhold og kan variere fra 1-3 samlinger.

3. Grunnskolefaget Utdanningsvalg

her skisseres samhandlinger som involverer både de videregående skolene og grunnskolene

- *De yrkesfaglige skolene arrangerer stedlig yrkesmesse en dag for 10. trinn i perioden okt.-jan.*
- *De studieforberedende skolene gjennomfører Åpen kveld for 10. trinn i perioden okt.-jan.*
- *Utprøving/ skolebesøk skal kunne foregå for særskilt sårbare elever og elever som er svært usikre på sitt valg.*
- *For regioner med en videregående skole som Nord-Troms og Nordkjosbotn kan utprøving/ skolebesøk foregå i den grad skolen har kapasitet.*

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier: Troms fylkeskommune v/skoleeier skal

- sørge for at «Retningslinjer for samarbeid» gjøres kjent og følges av skolene

- delta på rådgiversamlinger mellom rektorer/rådgivere fra de videregående skolene og grunnskolene
- samarbeide med kommunene i fylket om overgangen fra grunnskolen til videregående skole gjennom å delta i samarbeidsmøter i hver region, sammen med rektorene i videregående skoler og grunnskoler i regionen

Troms fylkeskommune v/skolene skal i samarbeid med grunnskolen legge til rette for at særskilt sårbare elever og elever som er usikre på sitt valg skal kunne komme på utprøving/ skolebesøk.

Mandat for ressursteam

Fylkesutdanningssjefen har vedtatt at alle videregående skoler i Troms skal ha et ressursteam. Arbeidet er forankret i opplæringsloven og forskrifter til denne. Arbeidet er også forankret i lokale styringsdokumenter for Troms fylkeskommune.

Av mandatet for ressursteam fremgår blant annet følgende: «Ressursteamet skal ha faste, timeplanfestede møter, og ledes av skolens rektor. Teamet skal lage en årsplan, eller årshjul som viser når faste oppgaver skal tas opp. Alle på skolen skal kjenne til dette.

Teamets arbeidsoppgaver knyttes til blant annet overgangsfaser for elever som har utfordringer faglig og sosialt, og bidra i tilrettelegging og oppfølging av elever som er i fare for å avbryte skoleløpet, hjelpe til med det systematiske arbeidet ved skolen knyttet til skolemiljøet.

Fylkesutdanningssjefen har ansvar for å drive et fylkesnettverk for ressursteamene. Et slikt nettverk hvor deling av kunnskap og erfaringer står sentralt, skal bidra til å støtte alle teamene i deres daglige arbeid for å nå målene i Troms fylke».

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Troms fylkeskommune v/skoleeier skal:

- drive et fylkesnettverk for ressursteamene i fylket, hvor deling av kunnskap og erfaring står sentralt for å nå målene som er satt i Troms fylke

Troms fylkeskommune v/skolene skal ha:

- etablert ressursteam
- utarbeidet årsplan/ årshjul for ressursteamet
- et ressursteam som bistår lærere og skoleledelsen i arbeidet med tilrettelegging og oppfølging av elever som står i fare for å avbryte skoleløpet

Flytskjema for oppfølging ved bekymring i forbindelse med læreforholdet

Skoleeier ved avdeling læring i bedrift har utarbeidet et flytskjema med veiledning til samarbeidsorganene, bedrifter og lærlinger, med beskrivelse av fremgangsmåte når det oppstår bekymring fra lærebedrift eller lærling.

Flytskjema skal benyttes ved bekymring fra lærebedriften eller lærling ved:

- Stort fravær og/eller gjentakende for sent komming
- Manglende progresjon
- Mangelfull oppfølging/opplæring
- Mangelfull dokumentasjon
- Sykdom og/eller psykisk uhelse

- *Manglende (grunnleggende) ferdigheter*
- *Mobbing, trakassering eller diskriminering*
- *Rus*
- *Andre vesentlige mislighold*

Når det oppstår bekymring, skal det gjennomføres «bekymringssamtale» med faglig leder¹⁶/instruktør og lærling. Hensikten med samtalen er å uttrykke bekymring, danne en forståelse av bakgrunnen og hvordan dette påvirker læreforholdet. De drøfter løsninger sammen, og legger en plan for hva som skal skje videre.

Ved bekymring fra lærling kan opplæringskontor¹⁷ kontaktes, eller avdeling læring i bedrift. Bedriften/opplæringskontoret løser saken selv eller i dialog med avdeling læring i bedrift. Det legges en plan for videre oppfølging og utprøving av tiltak.

Bekymringsmelding

Ved avvik eller bekymring om avvik fra kravene som stilles til bedriftsopplæring sendes bekymringsmelding til kompetanseetaten avdeling læring i bedrift. Opplæringsloven med forskrifter, lærekontrakten, samt arbeidsmiljøloven og tariffavtaler bestemmer lærlingene og lærebedriftenes rettigheter og plikter i læretiden.

Ut fra dette har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Troms fylkeskommune v/skoleeier skal:

- sørge for at flytskjemaet «oppfølging ved bekymring i forbindelse med læreforholdet» er kjent i lærebedrifter, opplæringskontor og hos den enkelte lærling
- ha systemer/rutiner for å følge med på at lærebedrifter, opplæringskontorer, skoler og lærlinger og eventuelle andre samarbeidspartnere melder bekymring som oppstår i forbindelse med læreforholdet til rett instans

Ungdomsavtale 2023 – 2025 mellom Troms og Finnmark fylkeskommune og Nav Troms og Finnmark

Troms og Finnmark fylkeskommune og Nav Troms og Finnmark inngikk en samarbeidsavtale rettet mot ungdom for perioden 2023-2025. En av målsetningene med Ungdomsavtalen er å bidra til at ungdom fullfører videregående opplæring i skole og bedrift. Avtalen skal være et grunnlag for lokalt samarbeid mellom Nav-kontorene, oppfølgingstjenesten (OT) og de videregående skolene, lærebedrifter og vekstbedrifter. Det går frem av avtalen at målgruppen for samarbeidet er ungdom mellom 16-24 år som ikke søker videregående opplæring, avslår tilbud om opplæring, og ungdom som står i fare for eller faller fra under et opplæringsløp.

Avtalen beskriver samarbeid mellom partene og bygger på tidligere samarbeidsavtaler mellom de to tidligere fylkeskommunene og Nav. Ungdomsavtalen gjelder fra avtaleinngåelse til 01.01.2025 og er signert av fylkesutdanningssjefen i Troms, opplæringsjef i Finnmark fylkeskommune og fylkesdirektøren i Nav Troms og Finnmark. Det vises til gjeldende

¹⁶ Faglig leder har ansvaret for opplæringen, og skal se til at opplæringsloven med forskrifter blir fulgt i læretiden. Instruktøren er den som følger opp og hjelper lærlingen i arbeidshverdagen. Instruktøren har også ansvar for å vurdere og gjennomføre samtaler med lærlingen om hans/ hennes faglig og sosiale utvikling.

¹⁷ Opplæringskontor, som nå heter samarbeidsorgan, er bindeleddet mellom lærebedriften, lærlingene og fylkeskommunen. Samarbeidsorganene tar seg av det administrative ved å ha læring i bedriften og tar seg av rekruttering, kvalitetssikring av opplæringen og deltar på oppfølgingsmøter.

strategiplaner og målsetninger for økt gjennomføring. Dersom fylkeskommunen skal nå disse målene, kreves det et bredt samarbeid med flere aktører.

Det fremgår av avtalen at det skal etableres samarbeidsrutiner mellom Nav-kontor, videregående skoler i området v/ rektor og oppfølgingstjenesten.

Det fremkommer også at det skal etableres faste jevnlige samarbeidsmøter/kontaktpunkter/oppfølgingsteam mellom Nav-kontor, OT og de videregående skolene. Det skal være fast navngitt kontaktperson på fylkesenhetene i Nav og i fylkeskommunen, som skal møtes to ganger i året. Disse har ansvar for å legge til rette for at samarbeidet mellom Nav-kontor, OT og de videregående skolene etableres. De skal også evaluere samarbeidet årlig. Det skal også være årlig samling mellom kontaktpersoner i Nav, OT og de videregående skolene.

Vi har ut fra dette utledet følgende revisjonskriterier:

Troms fylkeskommune v/skoleeier skal:

- påse at det etableres samarbeidsrutiner mellom Nav-kontor, videregående skoler v/ rektor og OT
- påse at det etableres jevnlige samarbeidsmøter/kontaktpunkter/ oppfølgingsteam mellom Nav-kontor, OT og de videregående skolene
- ha en fast og navngitt kontaktperson for Ungdomsavtalen
- møte fylkesenheten i Nav to ganger i året
- sammen med fylkesenheten i Nav, legge til rette for samarbeid mellom Nav-kontorer, OT og de videregående skolene
- sammen med fylkesenheten i Nav, årlig evaluere samarbeidet
- sikre at skolene er kjent med Ungdomsavtalen

Vi utleder også som revisjonskriterium at

- Troms fylkeskommune ved skoleeier og skolene skal følge Ungdomsavtalen

2.2.4 Utledning av revisjonskriterier problemstilling 4 – Oppfølgingstjenesten

Opplæringstjenesten (OT) er en fylkeskommunal tjeneste som har ansvar for å følge opp ungdom med rett til videregående opplæring som ikke er i opplæring eller i arbeid. Målgruppen til oppfølgingstjenesten var i tidligere opplæringslov ungdommer i aldersgruppen 16-21 år, men er i gjeldende lov utvidet fra 16 til 24 år.

Reglene om oppfølgingstjenesten står i gjeldende opplæringslov i § 9-4. Alle fylkeskommuner skal ha en oppfølgingstjeneste. Formålet til oppfølgingstjenesten er å sørge for at de som har rett til videregående opplæring etter lovens § 5-1 og ikke er i opplæring eller arbeid, får tilbud om videregående opplæring, andre kompetansefremmende tiltak eller arbeid. Videre fremgår det av § 9-4 andre ledd at tjenesten skal sikre tverretattlig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser som har ansvar for målgruppa. Ansvar for å formidle og samordne disse ulike tilbudene ligger hos oppfølgingstjenesten.¹⁸

¹⁸ I tidligere opplæringslov fulgte av lovens § 3-6 at fylkeskommunen skulle ha en oppfølgingstjeneste for ungdom som hadde rett til opplæring etter § 3-1, og som ikke var i opplæring eller i arbeid. Tjenesten gjaldt til og med året ungdommen fylte 21 år, og omfattet også ungdommer som hadde tapt opplæringsretten etter § 4-6. Videre fulgte det av bestemmelsen at «Oppfølgingstjenesta skal sikre tverretattleg samarbeid mellom kommunale, fylkeskommune og statlege instansar som har ansvar for målgruppa, og formidle, eventuelt samordne, tilbod frå ulike instansar.»

Nærmere bestemmelser om oppfølgingstjenestens ansvar og arbeidsoppgaver er angitt i opplæringsforskriften. I forskriften § 8-3 står det at fylkeskommunen gjennom oppfølgingstjenesten skal:

- a. ha fortløpende oversikt over alle i målgruppa for oppfølgingstjenesten og aktuelle tilbud til disse
- b. gi skriftlig informasjon til alle i målgruppa om hvilke rettigheter de har
- c. etablere kontakt med hver enkelt ungdom i målgruppen med sikte på veiledning og oppfølging
- d. etter behov følge opp ungdommer som tar imot tilbud gjennom oppfølgingstjenesten, med veiledningssamtaler.

I tidligere gjeldende forskrift til opplæringsloven var bestemmelser om oppfølgingstjenesten i §§ 13-1 – 13-4. Bestemmelsene omhandler formål med tjenesten, målgruppe, oppgaver og samarbeid og koordinering. Ordlyden i tidligere og någjeldende regelverk er noe endret, men formål med og oppgaver for tjenesten er i hovedsak uendret. Målgruppen er som nevnt utvidet. I tillegg fulgte det av tidligere gjeldende regelverk at oppfølgingstjenesten kan bistå i arbeidet med å redusere frafallet fra videregående opplæring gjennom samarbeidet med grunnskole og videregående opplæring.¹⁹ Tilsvarende bestemmelse inngår ikke i nytt regelverk.

Som nevnt, er det inngått ungdomsavtale mellom Troms og Finnmark fylkeskommune og Nav. Av opplæringsloven følger at oppfølgingstjenesten skal sikre tverretattlig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser som har ansvar for målgruppa. Ungdomsavtalen omhandler samarbeid mellom ulike instanser.

Under punktet «Ansvarfordeling og målgruppe for avtalen» står følgende om oppfølgingstjenesten:

«OT har ansvar for å involvere aktuelle parter der det er nødvendig. Det kan være elevtjenesten ved skolen, helsesykepleier, skolepsykolog, eller liknende. OT har, på vegne av fylkeskommunen, ansvar for å følge opp alle ungdom mellom 16-24 år som står i fare for å falle ut av videregående opplæring og de som ikke er i videregående opplæring eller arbeid. OT skal også veilede og bistå ungdom under 25 år og jobbe forebyggende gjennom å delta i avklaringsmøter i skole/ bedrift, og sørge for at ungdom får tilbud om hensiktsmessige og nødvendige tiltak. Det understrekes i Ungdomsavtalen at fylkeskommunen har hovedansvaret for økt gjennomføring i videregående opplæring, og derfor må OT sørge for å «være tett på de videregående skolene og lærebedriftene med rutiner for å etterspørre, veilede og tilby tiltak som kan hindre frafall fra videregående opplæring».

De konkrete samarbeidsrutinene er beskrevet i del seks i avtalen under overskriften «Rutinebeskrivelse». Nedenfor gjengir vi kun innholdet som gjelder OT.

- A. «Dersom OT ser at det er behov for bistand fra Nav tar OT kontakt med aktuell kontaktperson i Nav, etter samtykke fra ungdommen. Samtidig avklares det hvilke roller OT og Nav skal ha.»
- B. «Alle ungdommer som følges opp av OT skal få tilbud om en oppfølgingsplan som beskriver både nå-situasjonen, mål og tiltak. Oppfølgingsplanen skal evalueres hver tredje måned for å kvalitetssikre at tiltak er hensiktsmessig og nødvendig for at ungdommen skal nå sitt mål om ønsket arbeid/ aktivitet.»

¹⁹ Tidligere forskrift til opplæringsloven § 13-4 andre ledd.

- C. «OT skal likeledes orientere NAV-kontoret dersom OT får melding om avbrudd i tiltak. OT og aktuelt Nav-kontor avklarer og finner praktiske og hensiktsmessige rutiner og løsninger for samarbeidet i tråd med retningslinjene i de lokale samarbeidsavtalene.»
- D. «OT, Nav og de videregående skolene skal gjennom tett samarbeid bidra til at flest mulig av elevene fullfører videregående opplæring og får en stabil tilknytning til arbeidslivet. OT tar kontakt med ungdommer for å tilby veiledning og hjelp i forbindelse med innsøking til videregående opplæring for kommende skoleår. Dette tilbudet får ungdommen så lenge vedkommende har rett til tjenester i OT.»

Vi stiller som revisjonskriterier at Troms fylkeskommune ved oppfølgingstjenesten skal:

- registrere ungdommene som hører til ansvarsområdet til oppfølgingstjenesten
- ha oversikt over alle i målgruppa
- etablere kontakt med hver enkelt ungdom i målgruppa
- gi skriftlig informasjon til alle i målgruppa om hvilke rettigheter de har
- ha oversikt over aktuelle tilbud til målgruppa
- raskt etablere kontakt med ungdommer som avbryter eller står i fare for å avbryte opplæring
- gi ungdom i målgruppa tilbud om opplæring, arbeid, andre kompetansefremmende tiltak, eventuelt en kombinasjon av disse
- tilby alle ungdom som følges opp, en oppfølgingsplan
- sørge for at oppfølgingsplanen beskriver nåsituasjon, mål og tiltak
- sørge for at oppfølgingsplanen evalueres hver tredje måned opp mot ungdommens mål i handlingsplan
- involvere elevtjenesten ved skolen ved behov
- jobbe forebyggende ved å delta i avklaringsmøter i skole/ bedrift
- informere skolene om hvilken hjelp og tiltak de kan bidra med for å forebygge frafall
- vurdere om det er behov for bistand fra Nav, og ta kontakt med kontaktpersonen i Nav dersom det er behov
- innhente samtykke fra ungdommen før Nav kontaktes
- i samarbeid med Nav, avklare hvilken rolle Nav og OT skal ha i oppfølgingen av ungdommen
- orientere Nav-kontorene dersom OT får melding om avbrudd i tiltak

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENŚING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.²⁰ Vår kontaktperson i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen har vært leder for innovasjon og strategi i kompetanseetaten. Oppstartsmøte ble avholdt 10.06.2024, og i dette deltok revisors kontaktperson, avdelingsleder for læring i bedrift, og rektor ved en av skolene.

For å kunne ta stilling til hvilke kilder som kunne legges til grunn som revisjonskriterier i forvaltningsrevisjonen, hadde vi innledningsvis behov for informasjon fra fylkeskommunen om hvilke systemer og rutiner de har. Problemstilling 3 gjelder etterlevelse av fylkeskommunens egne føringer, og utgangspunktet for revisjonskriterier er da deres egne planer, rutiner og prosedyrer. Vi fikk fra Troms fylkeskommune redegjørelse om hvordan de arbeider med gjennomføring, og oversendt aktuelle rutiner og planer. Vi avholdt et nytt møte med kompetanseetaten 31.10.2024, hvor vi gjennomgikk utkast til revisjonskriterier og det ble gjort avklaringer knyttet til disse.

Vi har benyttet dokumentanalyse og intervju som metoder. I gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen har vi innhentet informasjon fra både Troms fylkeskommune som skoleeier og fra utvalgte skoler, samt fra oppfølgingstjenesten. I tillegg har vi benyttet informasjon som ligger offentlig tilgjengelig i politiske saker, på fylkeskommunens hjemmesider og diverse nettsider. Alle intervjuene ble gjennomført over Teams, og flertallet av intervjuene ble gjennomført i november og desember 2024.

Problemstilling 1 er deskriptiv, og datagrunnlaget består av tallmateriale og statistikk fra fylkeskommunen, Statistisk sentralbyrå (SSB) og Utdanningsdirektoratet. Våre beskrivelser av faktorer som påvirker frafall bygger på forskningslitteratur, og muntlige årsaksforklaringer som fylkeskommunen har gitt i intervjuer.

3.1.1 Skoleeier

Vi har innhentet Troms fylkeskommunes planer, rutiner og retningslinjer som er relevante for arbeidet med å forebygge frafall. Dette er føringer som gjelder for alle de videregående skolene i Troms. Vi har gjennomført oppstartsmøte med kompetanseetaten, og individuelle intervjuer med følgende personer i kompetanseetaten; avdelingsleder læring i bedrift²¹, avdelingsleder læring i skole, avdelingsleder inntak, virksomhetsleder for oppfølgingstjenesten, samt etatssjef og assisterende etatssjef.

3.1.2 Skolene

Troms fylkeskommune har 12 videregående skoler. I tillegg har fylkeskommunen fagskolen i nord, SMI-skolen og nettskolen. Skolene er inndelt i inntaksregionene Tromsø, Nord-Troms, Midt-Troms og Sør-Troms. I vårt utvalg har vi valgt ut ulike «typer» skoler med hensyn til geografisk plassering, utdanningsprogram²², størrelse og andelen frafall ved skolen de to siste skoleårene. En skole per inntaksregion ble valgt ut, med unntak av region Tromsø hvor vi

²⁰ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020.

²¹ I intervjuet med avdelingsleder læring i bedrift deltok også en rådgiver som er ansatt i avdelingen.

²² I utvalget har vi med skoler som kun tilbyr yrkesfaglige utdanningsprogram eller studieforbedrende utdanningsprogram, og skoler som tilbyr begge deler.

inkluderte to skoler. Bakgrunnen for valget er at det er flest skoler i region Tromsø. Følgende fem skoler har inngått i utvalget i forvaltningsrevisjonen: Tromsdalen, Breivang, Nord-Troms, Senja og Stangnes Rå.

Vi hadde i utgangspunktet valgt ut Nordkjosbotn videregående skole istedenfor Tromsdalen skole. Med bakgrunn i forespørsel fra fylkeskommunen, tok vi ut Nordkjosbotn skole fra utvalget. Bakgrunnen for forespørselen fra fylkeskommunen var kapasitetsutfordringer ved skolen til å følge opp forvaltningsrevisjonen, noe som knyttet seg til sykefravær og utskiftning i ledelsen. Vi vurderte de som riktig å imøtekomme forespørselen fra fylkeskommunen, både av hensyn til den videregående skolen, og fordi vi i gjennomføring av forvaltningsrevisjonen er avhengig av at skolene medvirker i å fremskaffe informasjon til oss. Tabell 2 nedenfor gir oversikt over skolene vi har undersøkt, dvs. utdanningsprogram, elevtall og statistikk som belyser frafall i skoleåret 2023/2024.

Tabell 2: Oversikt over de fem undersøkte skolene skoleåret 2023/2024.

Skole	Hvilke utdanningsprogram skolen tilbyr	Elevtall	Andel fullført og bestått	Andel som sluttet i løpet av skoleåret
Tromsdalen	Studiespesialisering	501	89,2 %	1,6 %
Breivang	Yrkesfag	439	78,4 %	8,2 %
Nord-Troms	Yrkesfag og studiespesialisering	315	84 %	3,2 %
Senja	Yrkesfag og studiespesialisering	545	93,8 %	4,0 %
Stangnes Rå	Yrkesfag og studiespesialisering	514	85,4 %	4,9 %

Kilde: Skolenes nettsider og kompetanseetatens kvalitetsmelding 2024

Vi har innhentet dokumenter fra den enkelte skole og gjennomført intervju. Vi ba skolene om deres planer og rutiner som er relevante i arbeidet med økt gjennomføring og som knytter seg til de områdene vi undersøker. Vi ba eksempelvis om eventuelle planer for å øke andelen elever som fullfører og består, rutiner for overganger, og rutiner for oppfølging av elever med bekymringsfullt frafall mv. Intervjuene ble gjennomført over Teams. Hvem ved skolene som deltok i intervju med oss, varierte noe avhengig av hvordan skolene har valgt å organisere arbeidet med å forhindre frafall, men ofte deltok rektor, leder/representant for ressursteam og/eller nærsværteam, samt rådgivere. Vi informerte deltagerne om at det er skolen som er informanten, og ikke den enkelte ansatte. I rapporten skriver vi at «skolen opplyste om», og skiller ikke på om det var rådgiver, rektor eller andre som ga den konkrete opplysningen.

3.1.3 Oppfølgingstjenesten (OT)

Virksomhetsleder for oppfølgingstjenesten har skriftlig redegjort for oppfølgingstjenestens organisering, arbeidsoppgaver og planer. Når det gjelder muntlig informasjon, gjennomførte vi ett intervju med virksomhetsleder og ett gruppeintervju med rådgivere. I etterkant av intervju med virksomhetsleder oversendte han noe dokumentasjon, bl.a. en oversikt over aktuelle tiltak i OT. Oppfølgingstjenesten er i likhet med de videregående skolene inndelt i fire regioner, og til sammen åtte rådgivere jobber i tjenesten. I gruppeintervjuet deltok fire rådgivere, og alle regionene var representert. Det har ikke vært et mål å beskrive hvordan den enkelte regionen jobber, og derfor referer vi til OT-rådgiverne samlet når vi gjengir opplysninger fra gruppeintervjuet. Vi fant at de i hovedsak følger de samme rutinene, og har nokså like erfaringer

og oppfatninger. Enkelte steder har det vært relevant å belyse forskjeller, og i de tilfellene fremgår det av teksten. I tillegg til å snakke med virksomhetsleder og OT-rådgivere, har vi i skoleintervjuene stilt et par spørsmål til skolene om samarbeidet med OT. Etatssjef og assisterende etatssjef har også bidratt med opplysninger om OT.

Ifølge Ungdomsavtalen 2023-2025 skal alle ungdommer i Troms som følges opp av OT, få tilbud om en oppfølgingsplan. Vi planla derfor å gjøre en stikkprøvekontroll; dvs. å undersøke et tilfeldig utvalg av oppfølgingsplaner. Hensikten var å undersøke om oppfølgingsplanene inneholdt informasjon om nåsituasjon, mål og tiltak, og ble evaluert hver tredje måned, i henhold til avtalen. Vi fikk informasjon om at oppfølgingstjenesten i liten grad utarbeider oppfølgingsplaner, og har derfor ikke gjennomført slik stikkprøvekontroll.

3.2 Avgrensninger

Forvaltningsrevisjonen er i hovedsak avgrenset til tidsperioden 2022 til og med desember 2024. I perioden 2022-2025 har fylkeskommunen en strategi hvor ett av tre mål er at alle skal fullføre opplæringen. Det er relevant å undersøke hva fylkeskommunen har gjort for at flere skal fullføre videregående opplæring. I tidsperioden 2022-2024 er det gjort endringer i lovverket. Ny opplæringslov trådte i kraft 01.08.24, og loven inneholder nye bestemmelser som er relevante for arbeidet med å forebygge frafall. Da vi gjennomførte datainnsamlingen hadde den nye opplæringsloven fått virke noen måneder, og det er rimelig å forvente at fylkeskommunen har rutiner og systemer som er i tråd med ny lov.

Det er mange forhold som kan tenkes å ha betydning for arbeidet med å begrense frafall i videregående opplæring. Noen eksempler er bekymringsfullt fravær, arbeid med elevens skolemiljø og undervisningskvalitet. I forvaltningsrevisjonen har det ikke vært mulig å undersøke alle aspekter ved arbeidet som gjøres i videregående opplæring. Vi har for den enkelte problemstilling vurdert hva som er mest relevant og praktisk mulig å undersøke, og dette er nærmere beskrevet i rapporten i utledningen av revisjonskriteriene.

Vi har undersøkt Troms fylkeskommunes rutiner og systemer for å hindre frafall blant lærlinger. En lærling har inngått en lærekontrakt med en bedrift, og har som mål å oppnå fag- eller svennebrev. Vi understreker at vi ikke har innhentet data fra lærebedriftene eller samarbeidsorganene, siden de ikke er en del av fylkeskommunen.²³

3.3 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet.

Vi har innhentet skriftlig informasjon fra skoleeier som belyser arbeidet som gjøres med å øke gjennomføringen og redusere frafallet i videregående opplæring. Vi har innhentet muntlig informasjon fra ansatte i sentrale stillinger i kompetanseetaten. Vi har fått muntlig informasjon fra etatsjef, assisterende etatsjef, fire avdelingsledere i kompetanseetaten og OT-rådgivere. Vi vurderer at disse i kraft av sine roller og ansvarsområder er sentrale og relevante informanter for å belyse skoleeiers arbeid med økt gjennomføring.

²³ Samarbeidsorganene er bindeleddet mellom lærlinger, fylkeskommunen og bedriftene. En lærebedrift tar imot og legger til rette for opplæring i bedrift

For å belyse hvilke rutiner skolene har for å jobbe med økt gjennomføring og bestått, har vi innhentet skriftlig informasjon som belyser arbeidet deres med økt gjennomføring. Vi har også gjennomført møter med alle fem skoler, hvor skoleledelsen og andre sentrale nøkkelpersoner i skolenes arbeid med økt gjennomføring har deltatt.

Oppfølgingstjenesten har opplyst at de i liten grad utarbeider oppfølgingsplaner for den enkelte ungdom. På denne bakgrunn fant vi det ikke relevant å gjennomgå enkeltsaker for å undersøke OTs arbeid med oppfølgingsplaner. I våre vurderinger av krav til utarbeidelse av planer og evaluering av disse, har vi lagt til grunn de muntlige opplysningene vi har fått fra tjenesten, men vi har ikke grunnlag for å vurdere revisjonskriteriet om planenes innhold.

Vi anser det samlede datamaterialet som relevant og tilstrekkelig for å gjøre vurderinger og besvare problemstillingene. Vi understreker at våre vurderinger og konklusjoner knyttet til skolenes arbeid med økt gjennomføring, og skoleeiers oppfølging av dette arbeidet, gjelder for de fem skolene vi har undersøkt.

Vi har underveis i undersøkelsen vurdert behovet for å innhente informasjon fra flere kilder. Vi har vurdert at datagrunnlaget som er beskrevet i rapporten, er tilstrekkelig for å gjøre vurderinger av revisjonskriteriene. Blant andre kilder vi har vurdert er elev- og lærlingeombudet i Troms fylkeskommune. Vi ser at en henvendelse til ombudet, kunnet gitt oss informasjon om årsaker til at elever og lærlinger tar kontakt med ombudet, og eventuelt hvilket inntrykk ombudet har av det arbeidet som gjøres for å øke fullført og bestått i Troms fylkeskommune. Vi har også vurdert å snakke med elever/lærlinger som har avbrutt sitt opplæringsløp om årsakene for avbrudd, og oppfølgingen de fikk i forbindelse med avbrudd. Slik informasjon ville ikke bli lagt til grunn for våre vurderinger, men erfaringer fra elever/ lærlinger som har avbrudd i opplæringen, kan være av betydning for skoleeiers videre arbeid med økt fullføring.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Vi har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. Vi har skrevet referat fra alle møter, og disse har informantene fått til gjennomgang med mulighet for å supplere/ korrigere. I tillegg har vi fremlagt våre beskrivelser av datamaterialet for fylkeskommunen, og gjort enkelte justeringer med bakgrunn i tilbakemeldingene vi fikk.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.

4 FRAFALL OG GJENNOMFØRING – HVA ER STATUS I TROMS OG HVILKE FAKTORER PÅVIRKER GJENNOMFØRING?

4.1 Innledning

Som redegjort for i kapittel 1.2 refererer begrepet *gjennomføring* i videregående opplæring til hvor mange elever som både fullfører og består alle fag innenfor en viss tidsramme etter at de har startet i vg1. Dette inkluderer elever som oppnår vitnemål, fag- eller svennebrev, eller kompetansebevis. For studieforbereidende utdanningsprogrammer måles gjennomføring vanligvis innen fem år, mens det for yrkesfaglig utdanningsprogrammer måles innenfor seks år. *Frafall* i videregående opplæring referer til andelen elever som slutter eller ikke klarer å fullføre og bestå videregående skole innen en gitt tidsramme, vanligvis fem/seks år.²⁴ Det fremgår av Troms fylkeskommunes kvalitetsmelding 2024 at det er to viktige mål for gjennomføring; fullført og bestått per skoleår, og fullført og bestått med sluttkompetanse etter fem/seks år. Det siste gir et overordnet bilde av effektiviteten til utdanningssystemet, og indikatoren er viktig i den langsiktige styringen av utdanningssektoren.

Fullføringsandelen varierer mellom fylker, utdanningsprogram, kjønn m.m. Tabellen nedenfor viser fullføringsandelen i de ulike fylkene. Som tabellen viser, er fullføringsandelen lavest i de tre nordligste fylkene.

Tabell 3: Andel elever/læringer som fullførte med studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem/seks år.²⁵

Fylke	2016-2022 prosent	2017-2023 prosent	Endring i prosentpoeng fra 2016 til 2017-kullet
Oslo	82,4	84,9	1,2
Rogaland	83,6	84,8	2,5
Akershus	83,7	84,4	0,7
Møre og Romsdal	82,9	83,4	0,5
Buskerud	81,3	83	1,7
Sogn og Fjordane	84,5	82,7	-1,8
Hordaland	80,8	82,6	1,8
Vest-Agder	80,8	82,4	1,6
Aust-Agder	79,1	81,1	2
Oppland	80,4	81	2
Sør-Trøndelag	79,7	81	1,3
Østfold	79,9	80,9	1
Nord-Trøndelag	79,5	80,9	1
Telemark	80,4	80,8	0,4
Hedmark	81,8	80,7	-1,1
Vestfold	80,7	79,7	-1
Troms	78,1	79,3	1,2
Nordland	73,6	77,9	4,3
Finnmark	71,2	77,9	1,9
Hele landet	81	82,2	1,2

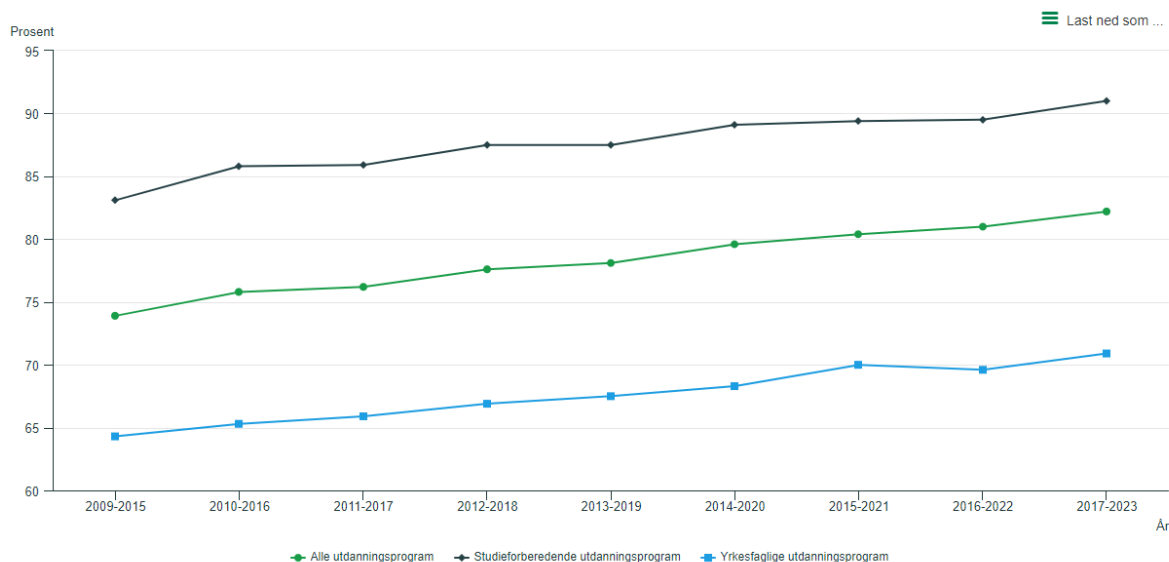
²⁴ Gjennomføring i videregående opplæring. Statistikk produsert av Statistisk sentralbyrå (SSB).

Forvaltningsrevisjon 2024 – Gjennomføring og frafall i videregående skole. Redegjørelse utarbeidet av Troms fylkeskommune v/kompetanseetaten i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

²⁵ SSB tabell 12971

Utklippet nedenfor viser den nasjonale utviklingen i andelen elever som fullfører innen fem/seks år, tilbake til kullet som startet i 2009. Linjene representerer henholdsvis yrkesfaglige utdanningsprogram (blå), studieforberevende utdanningsprogram (sort) og totalt (grønn). Elever på studieforberevende utdanningsprogram fullfører i større grad enn elever på yrkesfaglige utdanningsprogram. De nyeste tallene viser at 91 % av elevene i Norge som startet på studieforberevende utdanningsprogrammer i 2017 fullførte innen fem år. Rundt 71 % av yrkesfagelevne fullførte innen seks år.

Utklipp 2: Andel elever/lærlinger som fullførte med studie- eller yrkeskompetanse i løpet av 5/6 år etter todelt utdanningsprogram og år.



Kilde: SSB

4.2 Hva er status i Troms? Statistikk over gjennomføring og frafall

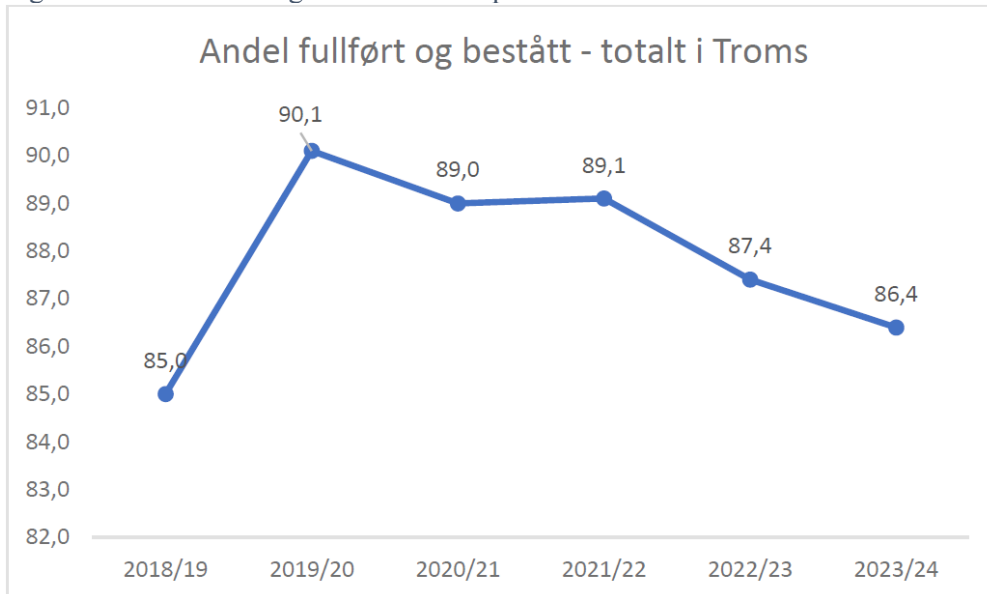
4.2.1 Gjennomføring og frafall i Troms fylke

Troms fylkeskommune måler fullført og bestått pr. skoleår. De regner fullført og bestått for alle skoleårene (ikke bare avgangselevne), alle utdanningstypene og alle utdanningsprogrammene. I kvalitetsmeldingene som administrasjonen årlig legger frem for fylkestinget, inngår informasjon om gjennomføring og frafall. Fylkeskommunen ved kompetanseetaten henter tallene fra statistikkverktøyet Qlik Sense, som vi beskriver nærmere i kapittel 5 i rapporten. Det kan forekomme feil eller unøyaktigheter i tallene.²⁶

Grafen under viser hvor stor prosentandel som har fullført og bestått totalt i Troms per skoleår i perioden 2017/18 til og med skoleåret 2023/24. I kvalitetsmeldingen for 2024 skriver fylkeskommunen at Troms, i likhet med resten av landet, ser en liten nedgang i antall fullført og bestått per skoleår.

²⁶ Troms fylkeskommune opplyste at tallene i Qlik Cloud, som er en del av Qlik Sense, kan endre seg når man henter dem ut på nytt på et senere tidspunkt. Dvs. at tallene for det samme skoleåret kan endre seg avhengig av tidspunktet de hentes ut på. De opplyste om flere mulige årsaker: Rydding i lister, Ny, utsatt og særskilt eksamen (NUS-eksamen) som fullføres i samme skoleår, skoler som kommer til eller fra (i Troms er for eksempel Longyearbyen med på en del statistikk), fylkesgrenser endres, og utdanningsprogrammer, programområder og fullførte koder får andre navn eller annet innhold.

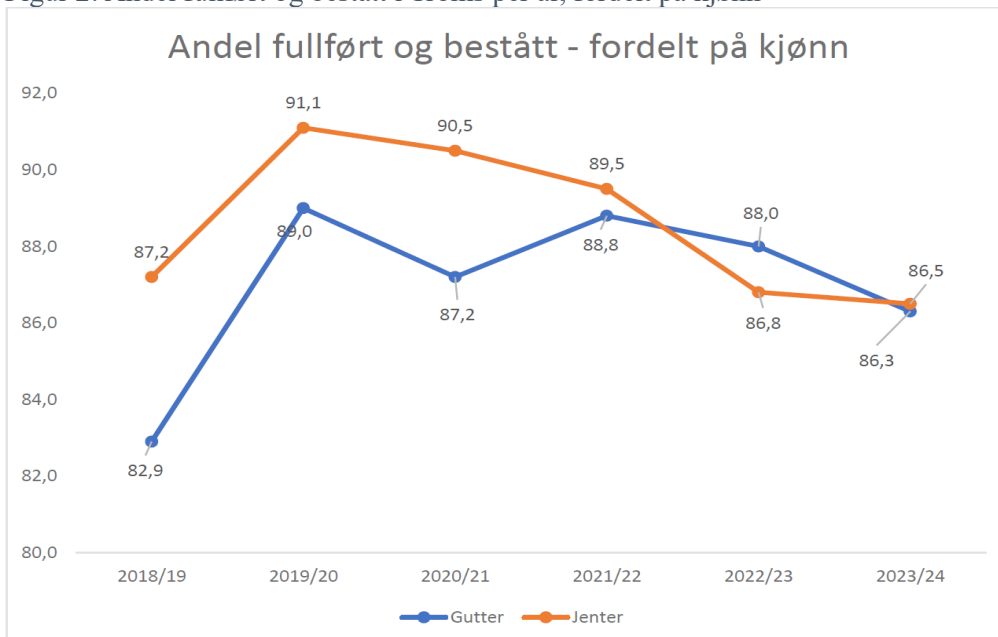
Figur 1: Andel fullført og bestått i Troms per skoleår.



Kilde: Kvalitetsmelding 2024

Grafen nedenfor viser andelen fullført og bestått totalt for skolene i Troms per år, fordelt på kjønn. Som det fremgår av grafen fullførte jentene i større grad enn guttene i perioden 2017/18 til og med 2021/22, men i skoleåret 2022/23 hadde guttene en høyere fullføringsgrad enn jentene. Skoleåret 2023/2024 var tallet omtrent likt for gutter og jenter.

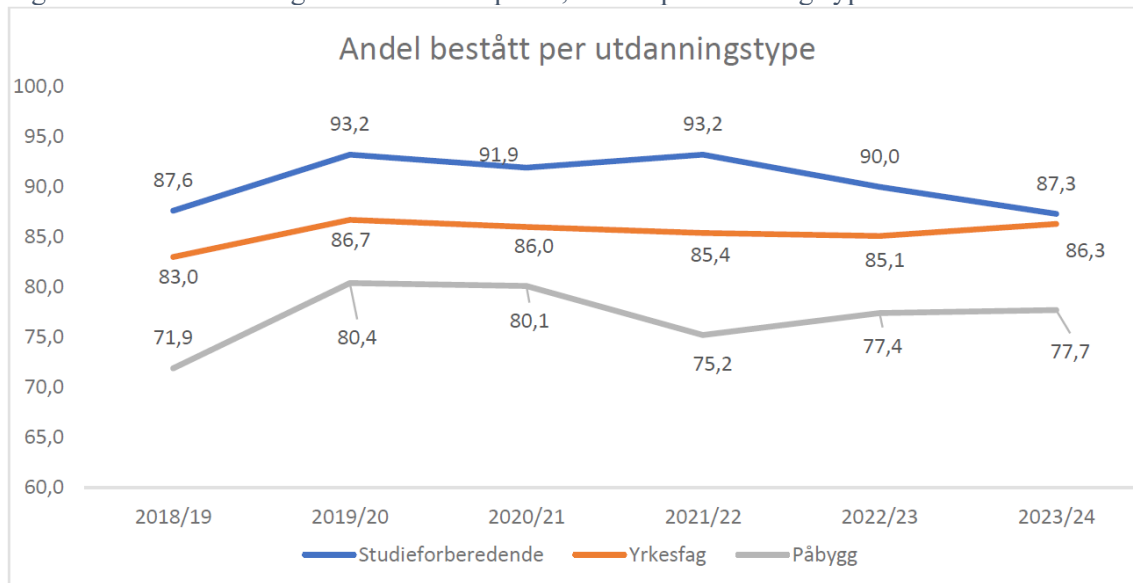
Figur 2: Andel fullført og bestått i Troms per år, fordelt på kjønn



Kilde: Kvalitetsmelding 2024

Grafen nedenfor viser andelen bestått per utdanningstype, dvs. fordelt mellom studieforberevende, yrkesfag og påbygg. I likhet med de nasjonale tallene er andelen bestått i Troms høyest blant de som går studieforberevende, og lavest blant de som går påbygg.

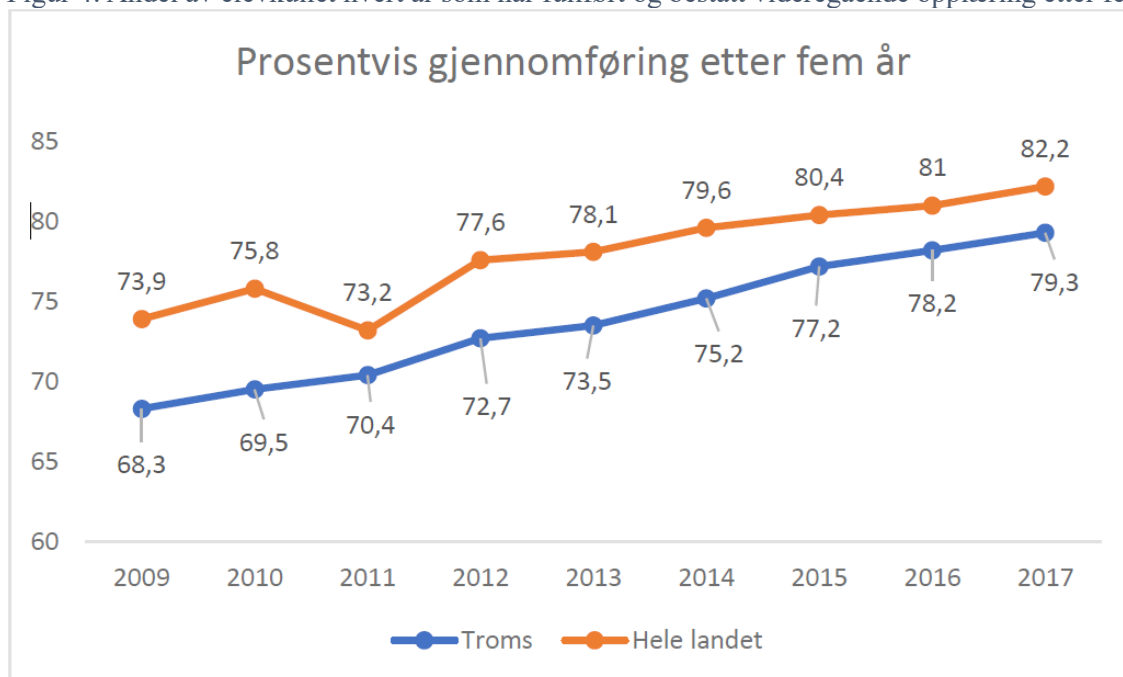
Figur 3: Andel fullført og bestått i Troms per år, fordelt på utdanningstype.



Kilde: Kvalitetsmelding 2024

I kvalitetsmeldingen for 2024 presenteres også prosentvis gjennomføring etter fem år. Tallene er hentet fra utdanningsdirektoratet, og viser at Troms fylkeskommune nærmer seg landsgjennomsnittet.

Figur 4: Andel av elevkullet hvert år som har fullført og bestått videregående opplæring etter fem år.



Kilde: Kvalitetsmelding 2024

Tabellen nedenfor viser fullføring blant de som startet på Vg1 for første gang i 2017. Dette er de nyeste tallene på fullføring etter fem/seks år. I tabellen inngår tallene for Troms fylke og gjennomsnittet i Norge, blant annet andelen som fullførte på normert tid. Med normert tid menes den tid et programområde i videregående opplæring skal gjennomføres på i henhold til læreplanen for en heltidselev. Normert tid tilsvarer normalt treårig opplæring for elever og

fireårig opplæring for lærlinger (to år i skole og to år i bedrift).²⁷ Det fremgår av tabellen at 68,2 % av elevene i Troms som startet i 2017 fullførte på normert tid, mens landsgjennomsnittet var på 71,9 %. For kullet i Troms som startet i 2017 var det totalt 79,3 % som fullførte innen fem år, enten på normert tid eller på mer enn normert tid. Landsgjennomsnittet er 82,2 %. Tabellen viser også fordelingen blant de som ikke oppnådde studie- eller yrkeskompetanse innen fem/seks år. Som det fremgår av tabellen var det 1,6 % av elevene i Troms som fullførte med planlagt grunnkompetanse²⁸ innen fem/seks år, 3,4 % som fortsatt var i videregående opplæring og 3,5 % som hadde gjennomført vg3/gått til fagprøve, men ikke bestått. Av de som ikke oppnådde studie- eller yrkeskompetanse innen fem/seks år var det 12,2 % som hadde sluttet underveis.

Tabell 4: Fullføring blant elever som startet i Vg1 for første gang i 2017, nasjonalt og for Troms.

Fullført med studie- eller yrkeskompetanse 2017-2023			Ikke oppnådd studie- eller yrkeskompetanse			
	Fullført på normert tid	Fullført på mer enn normert tid	Fullført planlagt grunnkompetanse innen fem/seks år	Fortsatt i videregående opplæring etter fem/seks år uten å ha fullført	Gjennomført vg3/gått opp til fag-/svenneprøve ikke bestått	Sluttet underveis
Troms	68,2 %	11,1 %	1,6 %	3,4 %	3,5 %	12,2 %
Norge	71,9 %	10,3 %	2,6 %	2,7 %	2,9 %	9,6 %

Kilde: SSB

Utdanningsdirektoratet har statistikk på gjennomføring av læretiden. Den viser hvordan det har gått med lærlingene to til fem år etter at de startet i lære. Det siste kullet det er statistikk for er de som startet sin læretid i 2018. I tabellen nedenfor presenterer vi tallene for dette kullet i Troms og nasjonalt, målt fem år etter at de startet sin læretid. På landsbasis hadde 86,1 % av 2018-kullet fullført med fag- eller svennebrev fem år etter at læretiden startet. I Troms var tallet 84,3 %.

Tabell 5: Andel som har fullført læretiden etter fem år

	Oppnådd fag-/svennebrev	Fortsatt i lære	Fullført læretid, uten fagbrev	Ute av lære uten å ha fullført
Troms	84,3 %	1,3 %	4,2 %	10,1 %
Norge	86,1 %	1,0 %	3 %	9,9 %

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Tallene fra Utdanningsdirektoratet viser at i årskullene 2014 til 2017 har fullføringsandelen i Troms ligget på mellom 80,5 % og 82,6 %. I kvalitetsmeldingen for 2024 skriver kompetanseetaten at årskullet før var Troms det fylket som hadde nest dårlig gjennomføring, og at Troms nå har gått forbi tre fylker og er femte sist.

²⁷ Gjennomføring i videregående opplæring. Statistisk sentralbyrå (SSB)

²⁸ Grunnkompetanse er kompetanse på et lavere nivå enn full yrkes- eller studiekompetanse. For elever som har vanskeligheter med å oppnå full yrkes- eller studiekompetanse, kan det settes mål om grunnkompetanse, og skolen planlegger og tilrettelegger opplæringsløpet (SSB).

Som beskrevet i kapittel 1 i rapporten er det en sammenheng mellom fravær og frafall. I kvalitetsmeldingen for 2024 står det at Troms, i likhet med resten av landet, ser en kraftig økning i fravær i skolene etter pandemien. Utdanningsdirektoratet har statistikk over fraværet. Tallene i analysen viser medianen²⁹ for fravær målt i antall dager og antall timer på vitnemålet for elever i videregående skole. Skoleåret 2023/2024 var dagsfraværet i Troms likt som for flertallet av fylkene; fire dager. Timefraværet i Troms skoleåret 2023/2024 var høyt sammenlignet med de andre fylkene. Median timefravær var 22 timer, dvs. tredje høyeste i landet.³⁰ I ungdata-undersøkelsen blir elever i videregående opplæring spurt om hvor mange ganger de har skulket skolen det siste året. Resultatene for Troms viser en økning fra 2021 til 2024 i andelen elever som oppgir å ha skulket skolen minst en gang i løpet av det siste året.³¹

4.2.2 Fullføring og frafall ved de videregående skolene i Troms

De neste tabellene viser tall for den enkelte videregående skole. Tabell 6 viser andel fullført og bestått på den enkelte skole de tre siste skoleårene. Skoleåret 2023/2024 var andelen høyest ved Senja videregående skole (93,8 %) og lavest ved Breivang og Kvaløya (78,4 %).

Tabell 6: Fullført og bestått per skoleår - per skole.

Skole	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Tromsdalen	91,5 %	88,3 %	89,2 %
Breivang	81,8 %	82,5 %	78,4 %
Kvaløya	82,5 %	85,9 %	78,4 %
Ishavsbyen	83,8 %	85,8 %	85,4 %
Kongsbakken	95,0 %	92,1 %	88,8 %
Nordkjosbotn	86,3 %	88 %	81,6 %
Nord-Troms	92,6 %	87,8 %	84,0 %
Bardufooss	92,7 %	94,3 %	90,5 %
Senja	92,6 %	86,3 %	93,8 %
Sjøvegan	87,9 %	84,7 %	87,9 %
Stangnes Rå	85,1 %	81,1 %	85,4 %
Heggen	91,7 %	88,2 %	86,9 %
Totalt	89,1 %	87,3 %	86,4 %

Kilde: Kvalitetsmelding 2023 og 2024

Tabell 7 viser andelen som har sluttet ved de ulike skolene i Troms de tre siste skoleårene. Totalandelen som sluttet, var lavere i de to siste skoleårene sammenlignet med 2021-2022.

²⁹ Medianen finner man ved å sortere alle dataene i stigende rekkefølge, og finne det midterste tallet.

³⁰ Økt timefravær i videregående. Artikkel publisert av Utdanningsdirektoratet.

³¹ Ungdata 2024 Troms. Resultater videregående. Rapport utarbeidet av Ungdatasenteret i samarbeid med KORUS NORD.

Tabell 7: Andelen elever som har sluttet skoleårene 2021-2022, 2022-2023 og 2023-2024.

Skole	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Tromsdalen	1,8 %	2,1 %	1,6 %
Breivang	8,9 %	6,3 %	8,2 %
Kvaløya	7,0 %	4,3 %	6,6 %
Ishavsbyen	8,3 %	6,3 %	7,0 %
Kongsbakken	2,5 %	1,2 %	2,3 %
Nordkjosbotn	5,7 %	1,3 %	1,3 %
Nord-Troms	2,3 %	3,8 %	3,2 %
Bardufoss	2,9 %	1,9 %	1,9 %
Senja	3,7 %	3,0 %	4,0 %
Sjøvegan	5,6 %	7,4 %	3,2 %
Stangnes Rå	6,1 %	8,0 %	4,9 %
Heggen	1,3 %	1,1 %	1,5 %
Totalt Troms	4,5 %	3,9 %	3,8 %

Kilde: Troms fylkeskommune

Fravær er relevant med tanke på frafall. Elever med høyt fravær har høyere risiko for å slutte på skolen. Resultater fra studier indikerer at både skolefravær og skolefrafall er relatert til de samme risikofaktorene.³² Tabellen nedenfor viser at fraværet på skolene i Troms har økt de tre siste skoleårene. I 2023-2024 var fraværet totalt for Troms på 7,7 %.

Tabell 8: Fravær skoleårene 2021-2022, 2022-2023 og 2023-2024.

Skole	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Tromsdalen	3,7 %	5,8 %	8,6 %
Breivang	7,6 %	9,9 %	11,6 %
Kvaløya	3,6 %	6,8 %	9,0 %
Ishavsbyen	5,1 %	3,9 %	7,7 %
Kongsbakken	3,6 %	6,2 %	7,6 %
Nordkjosbotn	2,2 %	7,6 %	6,5 %
Nord-Troms	6,6 %	6,4 %	6,7 %
Bardufoss	3,0 %	6,3 %	5,8 %
Senja	5,6 %	7,7 %	7,2 %
Sjøvegan	4,8 %	7,9 %	7,3 %
Stangnes Rå	4,1 %	6,8 %	7,5 %
Heggen	4,3 %	7,1 %	7,6 %
Totalt Troms	4,5 %	6,6 %	7,7 %

Kilde: Troms fylkeskommune

4.3 Årsaker til frafall

Det er sammensatte årsaker til at noen fullfører videregående opplæring mens andre slutter. I denne delen oppsummerer vi de sentrale forklaringsfaktorene som utvalgte kunnskapsoppsummeringer, offentlige utredninger og rapporter peker på. Vi har også innhentet skriftlige og muntlige opplysninger fra Troms fylkeskommune for å belyse hvordan disse faktorene slår ut i fylket. I møter med oss har Troms fylkeskommune selv presisert at faktorene som har betydning ikke er særskilte for Troms; det er faktorer som har vist seg å påvirke

³² Risk factors for School Absenteeism and Dropout: A Meta-Analytic Review. Forskningsartikkel publisert av Journal of Youth and Adolescence.

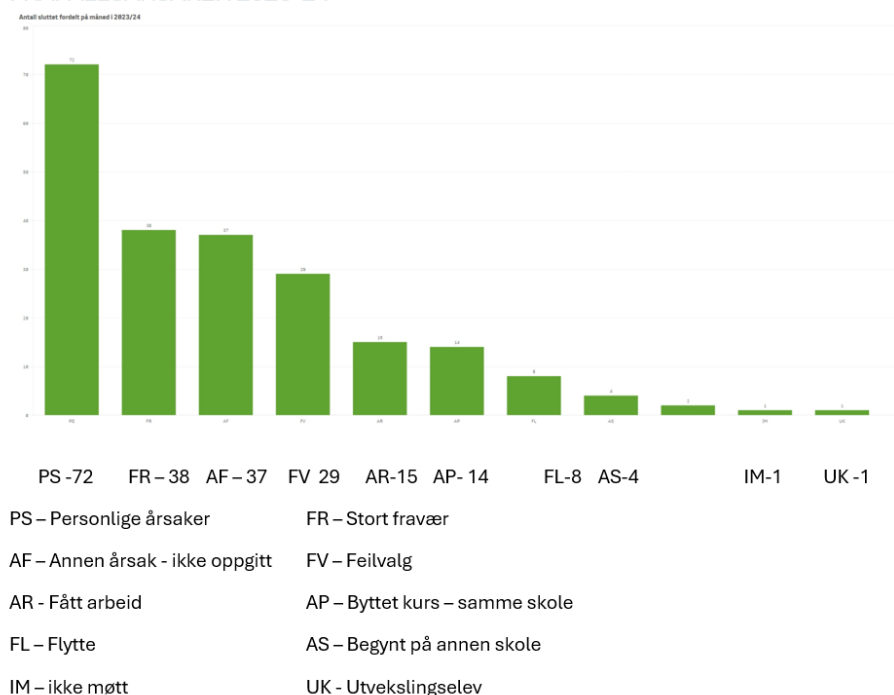
fullføringen også andre steder. Det var også gjennomgående informasjon fra de fem skolene vi avholdt intervjuer med, at det er mange og ulike årsaker til elever slutter.

4.3.1 Registrerte frafallsårsaker i Troms

De videregående skolene i Troms registrerer årsakene til at elevene slutter, og utklippet nedenfor viser frafallsårsakene i Troms skoleåret 2023-24. Elevene kan oppgi flere årsaker, og det er årsaken til at den summerte prosentandelen blir høyere enn 100. Årsaken «personlige årsaker» er oppgitt av 72 % av elevene som sluttet. Som enkelte skoler selv påpekte, er det mye som kan skjule seg bak denne kategorien. Deretter følger frafallsårsaken «stort fravær», og «annen årsak – ikke oppgitt». Det er også relativt mange, 29 %, som oppgir feilvalg som årsaken. Feilvalg ble også nevnt av flere av skolene som vi intervjuet.

Utklipp 3: Frafallsårsaker Troms 2023-2024

FRAFALLSÅRSAKER 2023-24



Kilde: Troms fylkeskommune

Vi mottok også oversikt over frafallsårsakene for skoleårene 2021/2022 og 2022/2023. Likt for alle de tre skoleårene, er at årsakene personlige årsaker, stort fravær og annen årsak/ikke oppgitt er de tre mest valgte årsakene alle skoleårene. I skoleåret 2021/2022 var stort fravær den hyppigst valgte årsaken, mens i de to påfølgende skoleårene var personlige årsaker den hyppigst valgte. Det var en klar økning i andelen som valgte personlige årsaker fra 2022/2023 (48 %) til neste skoleår (72 %).

I det videre oppsummerer vi sentrale faktorer som er assosiert med økt sannsynlighet for frafall. Vi skiller mellom individuelle faktorer hos eleven, familierelaterte faktorer, skolerelaterte og sosiale relasjoner og læringsmiljø.³³

³³ Risk Factors for School Absentism and Dropout: A Meta-analytic Review. Forskningsartikkel publisert av Journal of Youth and Adolescence (2019).

4.3.2 Individuelle faktorer

Forskningslitteraturen har pekt på flere faktorer som kan kategoriseres som individuelle faktorer. I en metaanalyse fra 2019, som inkluderte 75 studier, hadde følgende individuelle risikofaktorer størst effekt på frafall; lav IQ eller lærevansker, historie med å måtte gjennomføre fag/skoleår på nytt, og svake akademiske prestasjoner.³⁴ I en norsk utredning fra samme år vises det til at en viktig årsak til frafall i videregående opplæring er at en del elever har svake faglige forutsetninger fra grunnskolen. Resultater fra grunnskolen virker å være den mest fremtredende forklaringsfaktoren for sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring. De med få grunnskolepoeng har vesentlig lavere fullføring enn de med mange grunnskolepoeng.³⁵ Det fremgår av stortingsmeldingen «Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden» at tidligere skoleprestasjoner målt gjennom grunnskolepoeng er den enkeltfaktoren som har størst betydning for om eleven klarer å fullføre og bestå. Gutter har i gjennomsnitt lavere grunnskolepoeng, og elever som har innvandret har i gjennomsnitt lavere grunnskolepoeng enn den øvrige befolkningen.³⁶ Studier har også vist at lav selvtillit og tiltro til egne skoleferdigheter kan bidra til skolefrafall.³⁷ Faglige utfordringer ble også trukket frem som en årsak av enkelte av skolene som vi intervjuet.

Som vist tidligere i utklipp nr. 2, er andelen som fullfører videregående lavere blant elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer enn på studieforberedende. De som starter på yrkesfaglige utdanningsprogrammer har i gjennomsnitt lavere grunnskolepoeng, og det kan dermed være med på å forklare hvorfor færre fullfører.³⁸ Elever med få grunnskolepoeng fullfører i noe større grad i de yrkesfaglige enn i de studieforberedende utdanningsprogrammene. En forklaring kan være organiseringen på yrkesfag, med mindre grupper og flere muligheter for praktisk og tilpasset opplæring.³⁹

Fysiske og psykiske helseplager kan føre til at elever slutter. Forskningslitteraturen har identifisert fysiske og psykiske helseproblemer, rusmisbruk, og anti-sosial atferd som risikofaktorer.⁴⁰ Resultatene fra Ungdata-undersøkelsene har over flere år vist en økning i psykiske helseplager blant unge. I kvalitetsmeldingen til Troms fylkeskommune 2023 står det at fylkeskommunen erfarer at flere av elevene ikke har karakter i fag og/eller omfattende skolefravær i ung alder. Psykisk uhelse ble trukket frem som en faktor i flere av intervjuene som vi gjennomførte, både av ledere i kompetansestaten og av ledere og ansatte i skolene. Det er en tendens at flere av elevene som kommer fra ungdomsskolen trenger tettere oppfølging enn det de gjorde før.

4.3.3 Familierelaterte faktorer og sosioøkonomisk bakgrunn

Ifølge en kunnskapsoppsummering fra 2024 har familierelaterte faktorer stor betydning for skolefrafall. Eksempler på slike faktorer er omsorgssvikt, tenåringsgraviditet og økonomiske

³⁴ *Risk Factors for School Absentism and Dropout: A Meta-analytic Review*. Forskningsartikkel publisert av Journal of Youth and Adolescence (2019).

³⁵ *Fremtidige kompetansebehov II – Utfordringer for kompetansepolitikken*. NOU 2019:2 utgitt av Kunnskapsdepartementet.

³⁶ *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Stortingsmelding 21 (2020-2021).

³⁷ *Factors Affecting Student Drop-Out Behaviour: A Systematic Review Article*. Forskningsartikkel publisert av International Journal of Educational management and innovation (2024).

³⁸ *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Stortingsmelding 21 (2020-2021).

³⁹ *Utdanningsspeilet 2022*. Utdanningsdirektoratet.

⁴⁰ *Risk Factors for School Absentism and Dropout: A Meta-analytic Review*. Forskningsartikkel publisert av Journal of Youth and Adolescence (2019).

problemer i familien.⁴¹ Andre familierelaterte faktorer som forskningslitteraturen har pekt på er grad av støtte hjemmefra, og hvor involverte foreldrene er i barnets skolehverdag.⁴² Når det gjelder sosioøkonomisk bakgrunn, er det særlig foreldrenes utdanningsnivå som har en nær sammenheng med elevers resultater i skolen. Barn av foreldre med lite formell utdanning har betydelig dårligere forutsetninger for å lykkes i videregående opplæring sammenlignet med medelevene.⁴³ I stortingsmeldingen om fullføringsreformen vises det til at elever som har foreldre med høyere utdanning, jevnt over har høyere grunnskolepoeng enn andre elever. Familiebakgrunn har på den måten en indirekte effekt på fullføring ved at elever som har foreldre med høyere utdanning, i gjennomsnitt får bedre karakterer i grunnskolen enn elever med foreldre uten høyere utdanning.⁴⁴

Tall viser også at barn med barnevernserfaring ofte har det vanskeligere på skolen enn andre barn. Færre fullfører videregående eller høyere utdanning.⁴⁵ I Troms fylkeskommunes kvalitetsmelding 2023 pekes det på at personer som er innlagt på helseinstitusjoner eller bor i barnevernsinstitusjoner er en sårbar gruppe. Dette fordi de på grunn av sin helse- og/eller oppvekst- og familiesituasjon er i stor risiko for å havne på siden av samfunnet. Et trygt og godt opplærings- og skoletilbud for disse må anses som viktig med tanke på å motvirke utenforskap.

Elever med innvandrerbakgrunn⁴⁶ fullfører videregående opplæring i mindre grad enn øvrige elever. Dette gjelder spesielt elever som selv har innvandret, i motsetning til elever som er født i Norge og har innvandrerforeldre.⁴⁷ Norskfødte jenter med foreldre som har innvandret fullfører i like stor grad som jenter i resten av befolkningen.⁴⁸ Tilsyn, NOU-er og andre rapporter har pekt på at utdanningssystemet ikke ivaretar rettigheter til å få språkopplæring godt nok, og at dette særlig gjelder videregående opplæring. Resultat er at mange minoritetsspråklige ikke får den særskilte norskopplæringen som de trenger og har krav på.⁴⁹ Språkbarriere for flerspråklige elever ble også nevnt som en faktor av enkelte av de videregående skolene som vi har hatt intervjuer med.

Elever med innvandrerbakgrunn får i mindre grad lærekontrakt enn øvrige søkere. Det gjelder også når man kontrollerer for andre faktorer som kan påvirker hvorvidt en elev får lærekontrakt, som karakterer, fravær, foreldrenes utdanningsnivå, fylke og utdanningsprogrammer. Selv når man kontrollerer for disse faktorene har gutter med innvandrerbakgrunn lavere sjanse for å få lærekontrakt enn øvrige gutter.⁵⁰

I kvalitetsmeldingene for 2023 og 2024 opplyses det om at gjennomføringsgraden i videregående opplæring i Troms er lavere for elever med innvandrerbakgrunn. Dette gjør seg

⁴¹ *Factors Affecting Student Drop-Out Behaviour: A Systematic Review Article*. Forskningsartikkel publisert av International Journal of Educational management and innovation:

⁴² *Risk Factors for School Absentism and Dropout: A Meta-analytic Review*. Forskningsartikkel publisert av Journal of Youth and Adolescence (2019).

⁴³ *Fremtidige kompetansebehov II — utfordringer for kompetansepolitikken*. NOU 2019: 2 utgitt av Kunnskapsdepartementet.

⁴⁴ *Utdanningsspeilet 2022*. Publisert av utdanningsdirektoratet.

⁴⁵ *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Stortingsmelding 21 (2020-2021).

⁴⁶ Innvandrere er personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre, og som har fire utenlandsfødte besteforeldre. Norskfødte med innvandrerforeldre er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre og har fire utenlandsfødte besteforeldre. Begrepet *personer med innvandrerbakgrunn* dekker begge disse gruppene

⁴⁷ *Gjennomføring i videregående opplæring. Figur 2 «Andel elever/læringer som fullførte med studie- eller yrkeskompetanse i løpet av 5/6 år etter innvandringskategori og todelt utdanningsprogram»*. Statistisk sentralbyrå

⁴⁸ *Utdanningsspeilet 2022*. Publisert av Utdanningsdirektoratet.

⁴⁹ *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Stortingsmelding 21 (2020-2021).

⁵⁰ *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Stortingsmelding 21 (2020-2021).

særlig gjeldende i yrkesfaglig utdanningsprogram. Sammenliknet med elever som har norsk/samisk som morsmål, er det en større andel søkere med minoritetsbakgrunn som ikke blir formidlet. En årsak til dette kan ifølge kvalitetsmeldingen være svake norskkunnskaper. I kvalitetsmeldingene opplyses det om at mange lærebedrifter gir tilbakemelding om at det er store forskjeller på hvor gode norskferdigheter de minoritetsspråklige har.

Skoleåret 2022-2023 hadde fire av de videregående skolene i Troms innføringsklasser eller kombinasjonsklasser for minoritetsspråklige ungdom. I kvalitetsmeldingen opplyses det om at antall klasser ble økt som følge av høye bosettingstall.

4.3.4 Sosiale relasjoner og læringsmiljø

I utredningen «Fremtidige kompetansebehov» vises det til at studier har vist at det er flere kjennetegn ved elevene som har betydning for intensjonen om å slutte på skolen. De faktorene som virker å ha størst betydning for ønsket om å slutte omfatter sosial tilhørighet på videregående skole, elevens evne til å takle motgang og faglig og emosjonell støtte fra lærere i videregående skole. Når det gjelder betydningen av evnen til å takle motgang, vises det i utredningen til at dette er nært knyttet til «resilience» (dvs. motstandsdyktighet eller evne til å takle nederlag), som igjen er identifisert av OECD som en viktig faktor for å lykkes både i utdanning, i arbeidsmarkedet og i samfunnet ellers.⁵¹

Flere studier antyder at stress i skolen fungerer som en risikofaktor for psykiske plager, og at jenter i større grad er utsatt for å oppleve slikt stress. Negativt skolestress skyldes først og fremst et vedvarende prestasjonspress med mange arbeidsoppgaver og høyt arbeidstempo i hverdagen, og bekymringer for fremtiden og muligheter for videre utdanning og karriereutsikter. Eleven opplever en ubalanse mellom krav og forventninger. Gode sosiale relasjoner er viktige, og de kan virke som en buffer mot stress.⁵² Enkelte av skolene som vi har hatt intervjuer med har en relativt høy andel borteboere. Skolene erfarer at noen av disse syns tilværelsen blir vanskelig når de skal bo på hybel og være hjemmefra. Enkelte mangler et sosialt nettverk på fritiden. Disse forholdene kan bidra til at en elev velger å slutte. En av skolene har en hypotese om at mangel på tilbud i regionen, medfører at flere elever velger en annen linje enn den de egentlig ønsker. Det kan også spille inn når elevene oppgir feilvalg som årsak på sluttmeldinger.

4.3.5 Skolerelaterte faktorer

Det er mange skolerelaterte faktorer som kan påvirke frafallet. Eksempler på faktorer er elevenes skolemiljø, undervisningskvalitet og tilgang på rådgivning.⁵³ Forskningslitteraturen har også pekt på at dårlig skolemiljø og store klasser i større grad er assosiert med frafall.⁵⁴ Det er først og fremst de skolerelaterte faktorene som skoleeier og skolene kan påvirke. Troms fylkeskommune har redegjort for at gjennomføring er hovedmålet til den videregående opplæringen i Troms, og kvalitet i opplæringen er det viktigste virkemidlet. Skoleutvikling og kvalitetsarbeid handler om å bidra til å forhindre frafall.

⁵¹ *Fremtidige kompetansebehov II – Utfordringer for kompetansepoltikken*. NOU 2019:2 utgitt av Kunnskapsdepartementet

⁵² *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Stortingsmelding 21 (2020-2021).

⁵³ *Factors Affecting Student Drop-Out Behaviour: A Systematic Review Article*. Forskningsartikkel publisert av International Journal of Educational management and innovation:

⁵⁴ *Risk Factors for School Absentism and Dropout: A Meta-analytic Review*. Forskningsartikkel publisert av Journal of Youth and Adolescence (2019).

4.3.6 Særskilt for yrkesfag

SSB sin rapport fra 2020 om sysselsetting og arbeidsstyrke frem mot 2040 viser at Norge vil ha for få med yrkesfaglig bakgrunn fra videregående i årene som kommer. Etterspørselen for arbeidskraft med videregående fagutdanning innen flere fagfelt vokser klart sterkere enn arbeidsstyrken.⁵⁵ Samtidig viser statistikk at frafallet er størst på yrkesfag. Som tidligere nevnt, viser tall at mange elever med svake grunnleggende ferdigheter søker seg til yrkesfag. Det er også slik at mange av de som fullfører yrkesfag ikke tar fagbrev, men istedenfor fullfører med å ta studieforberedende siste året.

I stortingsmeldingen om fullføringsreformen pekes det på at mange unge står uten læreplass, samtidig som bedrifter mangler lærlinger. Mangelen på læreplasser i overgangen fra Vg2 til lære beskrives som et strukturelt hinder for fullføring. Til forskjell fra elever på studieforberedende, er elever på yrkesfag avhengig av å bli valgt ut av en bedrift.⁵⁶ Det er sammensatte årsaker til at ikke alle som søker, får læreplass. Utdanningsdirektoratet har identifisert fem overordnede hindringer; antallet skoleplasser samsvarer ikke med tilgjengelige læreplasser, samarbeidet i formidlingsprosessen er ikke godt nok, søkeren oppleves ikke som kvalifisert eller ikke klar for overgangen til lære, bedrifter mangler motiver for å bli lærebedrift og ansette lærlinger, og sist at bedriftene opplever rammevilkårene som lite gunstige, eller inntaket av lærlinger påvirkes av andre faktorer i arbeidsmarkedet. Elever som ikke får læreplass, skal få tilbud om Vg3 i skole. Flere har pekt på svakheter ved tilbudet, og andelen som fullfører er lavere sammenlignet med lærlingene.⁵⁷

I kvalitetsmeldingen 2023 til Troms fylkeskommune vises det til at trivsel og godt læringsfremmede læringsmiljø er viktige faktorer som kan påvirke læringene direkte i lærebedriften. Videre står det at utviklingen i fylket de siste årene har vært positive, og at mange av lærlingene opplever høy trivsel og motivasjon. God opplæring på arbeidsplassen, samt godt samarbeid mellom lærlingene og kollegaene, bidrar til økt trivsel.

Skoleeier har opplyst at overgangen fra skole til bedrift kan bli for tøff for enkelte elever. Det kan oppstå et forventningsgap mellom det bedriftene forventer, og hva ungdommen faktisk mestrer. Skoleeier opplyste at Troms ligger på topp på formidling, men at det ikke hjelper hvis man ikke får lærlingene gjennom læreløpet. En annen faktor som er særskilt for yrkesfag, er at konjunktursvingninger påvirker fullføringsandelen. Skoleeier har opplyst at de ser en økning i tilfeller hvor økonomien i lærebedriftene påvirker fullføring. Det er flere bedrifter som ikke har mulighet til å gi opplæring på grunn av økonomiske utfordringer. Dette gjelder ikke bare i Troms, men i Troms er det mange små bedrifter som er utsatte for konjunktursvingninger. I tiden vi er i nå, er det lav aktivitet i bygg- og anleggssektoren, noe som igjen påvirker yrker som er knyttet opp mot sektoren, fikk vi opplyst. Når det gjelder minoritetsspråklige elever, har kompetanseetaten fått tilbakemeldinger fra lærebedrifter som omhandler at minoritetsspråklige har problemer når de kommer ut i lærebedrifter på grunn av dårlige norskkunnskaper. Kompetanseetaten har derfor i samarbeid med Ressurs Tromsø laget et kurs som nå har pågått i over to år. Istedenfor å tildele penger til opplæringskontor/ samarbeidsorganene, kjøper fylkeskommunen kvalifisert kompetanse på norsk andrespråk, slik at lærlingene får fagrettet norsk. Skoleeier har opplyst at dette har vært en suksess for å bote på tilbakemeldinger om dårlige norskferdigheter.

⁵⁵ Trenger flere med yrkesfag fra videregående skole. Artikkel publisert av Statistisk sentralbyrå.

⁵⁶ Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden, Stortingsmelding 21 (2020-2021).

⁵⁷ Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden, Stortingsmelding 21 (2020-2021).

4.4 Oppsummering

I kapittel 4 har vi beskrevet status for frafall og gjennomføring i videregående opplæring i Troms fylke, samt hvilke faktorer som påvirker gjennomføringen. Gjennomføring/fullføring refererer til hvor mange elever som fullfører og består alle fag innen en viss tidsramme, mens frafall refererer til andelen elever som slutter eller ikke klarer å fullføre innen denne tidsrammen, ofte fem/seks år.

Fullføringsandelen varierer mellom fylker, utdanningsprogrammer og kjønn, og de tre nordligste fylkene har den laveste fullføringsandelen. Gjennomføringsandelen i Troms har vært stigende over flere år; fra 68,3 % for 2009-kullet til 79,3 % for 2017-kullet. Troms fylkeskommune måler også fullført og bestått per skoleår, og her har det vært en liten nedgang de siste årene. Skoleåret 2021/2022 var andelen fullført og bestått 89,1 %, og i 2023/2024 var andelen 86,4 %. I likhet med de nasjonale tallene er andelen bestått i Troms høyest blant de som går studieforbereidende, og lavest blant de som går påbygg. Det er en sammenheng mellom frafall og skolefravær, og det har vært en økning i skolefraværet i Troms de siste årene.

Videre har vi med utgangspunkt i kunnskapsoppsummeringer beskrevet årsaker til frafall, som inkluderer individuelle faktorer, familierelaterte faktorer og sosioøkonomisk bakgrunn, sosiale relasjoner og læringsmiljø. Troms fylkeskommune presiserte at faktorene som har betydning ikke er særskilte for Troms; det er faktorer som har vist seg å påvirke fullføringen også andre steder. Det er sammensatte årsaker til at noen fullfører videregående opplæring, mens andre slutter. De videregående skolene i Troms registrerer årsakene til at elevene slutter, og de siste årene har personlige årsaker, stort fravær og annen årsak/ikke oppgitt vært de tre mest valgte årsakene.

5 RUTINER OG PRAKSIS

5.1 Styringssystemer

Troms fylkeskommune:

- bør ha etablert mål om å øke andelen elever som fullfører og består videregående opplæring
- bør ha planer som skal bidra å øke andelen elever som fullfører og består videregående opplæring
- skal ha vurdert hvilke rutiner og prosedyrer som er nødvendige for å sikre at så mange som mulige fullfører og består videregående opplæring
- skal ha utarbeidet de rutiner og prosedyrer fylkeskommunen har vurdert som nødvendige i arbeidet med å øke andelen som fullfører og består
- skal ha oversikt og kunnskap om måloppfyllelse og status i arbeidet med å øke andelen som fullfører
- skal ha rutiner for å evaluere og eventuelt forbedre rutiner og prosedyrer som skal bidra til at flere fullfører
- skal ha oversikt over hvor det er fare for svikt i arbeidet med å øke gjennomføringen
- skal ha rutiner som sikrer at svikt/avvik fanges opp, og at kunnskapen brukes i forbedringsarbeidet

Administrasjonen skal årlig gi informasjon til fylkestinget om læringsmiljø, læringsresultater og gjennomføring til elevene i opplæringen.

5.1.1 Fylkeskommunes mål og planer

Det er flere overordnede planer som gjelder for virksomheten til fylkeskommunen, og disse arbeides det med over flere år. I perioden 2020-2023 var Troms og Finnmark fylkeskommune sammenslått, og det ble utarbeidet nye planer for den sammenslåtte fylkeskommunen, før det nå utarbeides planer for nye Troms fylkeskommune.

En gjennomgang av planer viser at det i lang tid har vært arbeidet med mål om økt gjennomføring i videregående opplæring:

- **Fylkesplanen for Troms 2014 -2025⁵⁸:** Et overordnet mål i planen var å sikre et videregående fag- og yrkesopplæringstilbud i Troms der elever, lærlinger og lære kandidater fullfører med ønsket grunn-, yrkes- eller studiekompetanse. Det vesentlige var at elever og lærlinger/lære kandidater ikke må avbryte opplæringsløpet og at de som tas inn til fag- og yrkesopplæringen, skulle oppleve enhet og sammenheng gjennom hele opplæringsløpet.
- **Fylkestingsmelding om fag- og yrkesopplæringen «Samspill for økt gjennomføring»⁵⁹** Formålet med meldingen var å øke gjennomføringen i videregående opplæring. Meldingen var et styringsdokument som støttet opp om overordnede planer og strategisk arbeid for å heve kvaliteten og øke gjennomføringen i fag- og yrkesopplæringen. Utgangspunktet for meldingen var at mange ungdommer ikke fikk gjennomført og bestått påbegynt opplæring, i tillegg var fallet i antall 16-19 åringer så stort, at det alene krevde endringer når fylket ville beholde et bredt fagtilbud i Troms.

⁵⁸ Vedtatt av fylkestinget i Troms i sak 57/14.

⁵⁹ Fremlagt av fylkesrådet i Troms, og vedtatt av fylkestinget i sak 42/15.

Meldingen foreslo ulike tiltak, blant annet oppstart og forsøk med mer fleksible opplæringsmodeller i forhold til daværende hovedmodell.

Som redegjort for i rapportens kapittel 2, har fylkestinget i Troms og Finnmark vedtatt strategi for videregående opplæring i Troms 2022-2025; «Åpne dører for fremtiden. Lyst til å bli. Lyst til å lære. Lyst til å være». Ett av målene i strategien er «*at alle fullfører opplæringen og lykkes med å nå sine mål*». Strategien skal gi en felles retning for kvalitetsarbeidet i den videregående opplæringen i Troms. De fastsatte målene skal nås ved å jobbe systematisk innenfor tre områder: tilpasset opplæring, læringsfremmede vurdering og læringsmiljø.

Skoleeier, skoler og lærebedrifter skal arbeide mot de overordnede målene i strategien og årlig utvikle egne handlingsplaner/utviklingsplaner /virksomhetsplaner med utgangspunkt i denne. Disse planene skal inneholde mål, strategier og tiltak som søker å ivareta de overordnede styringssignaler. Planene skal være konkrete og tydeliggjøre hva som skal gjøres, hvordan det skal utføres og av hvem.

Skoleeier opplyste at sentraladministrasjonens arbeid med sin del av handlingsplanen er i slutfasen. Skoleeier formidlet at strategien er laget i samme tidsrom som fullføringsreformen. Strategien og fullføringsreformen går hånd i hånd, sammen med læreplan. I utarbeidelsen av strategien var også skolene, elevrådene, læringer og lærebedrifter involvert. Både skoleeier og skolene skal utvikle handlingsplaner. På den måten tas strategien helt ned til det lokale nivået. Handlingsplanen skal videre brytes ned til mer konkrete tiltak og arbeidsmåter. Vi fikk opplyst at skoleeier valgte å prioritere skolenes handlingsplaner først. De har gitt føringer og veiledet skolene i utarbeidelsen av planer.

Det er utarbeidet regional planstrategi for nye Troms fylkeskommune. Denne er gjeldende for perioden 2025-2028 og ble vedtatt av fylkestinget i desember 2024. En av planene som skal utarbeides i perioden, er regional plan for kompetanse.

Det er fylkestinget som formelt er skoleeier. I det daglige ivaretas skoleeierrollen av administrasjonen. Med «skoleeier» mener vi i denne rapporten administrasjonen i fylkeskommunen, dersom ikke annet er presisert.

Skoleeier har opplyst til oss at den videregående opplæringen i Troms over år har hatt gjennomføring som sitt hovedmål, med kvalitet i opplæringen som viktigste virkemiddel. Troms fylkeskommune har ut fra dette definert sitt arbeid med å fremme gjennomføring i den videregående opplæringen som en del av sitt kvalitetssystem. Dette systemet reflekterer ifølge skoleeier tre dimensjoner ved kvalitetsbegrepet; struktur, prosess og resultat.

Skoleeier har opplyst at innsatsen hovedsakelig har vært rettet mot frafallet i den yrkesfaglige opplæringen, og særlig mot overgangen fra skole til bedrift. Samtidig har det ikke blitt differensiert mellom yrkesfaglige og studieforberevende utdanningsprogram i det overordnede plan- og kompetansearbeidet. Planer og strategier har blitt utarbeidet med gyldighet for hele den videregående opplæringen. Skoleeier har opplyst at kjennetegn på Troms fylkeskommunes systematiske arbeid med å motvirke frafall og øke gjennomføringen i hele den videregående opplæringen blir oppsummert i rapporten «Frafall i videregående opplæring: «En systematisk Kunnskapsoversikt (2015)». Rapporten identifiserte tre sentrale kunnskapshull som måtte tettes for å kunne utvikle treffsikre strategier for arbeidet med frafallsproblematikken; skoleledelsens betydning for implementering av innsats, betydning det psykososiale skolemiljøet har for frafall

og hvordan man best kan sikre en tilbakeføring av unge utenfor utdanning og arbeidsliv til utdanning.

Skoleeier har opplyst at ovennevnte kunnskapshull må sies å være dekket av Troms fylkeskommune de siste tiår, ikke minst gjennom utviklingen av skoleeiers system for lederoppfølging, gjennom skoleeiers oppfølgingsteam siden 2019, og utvikling av profesjonelle læringsfellesskap. Vi omtaler dette nærmere i det videre.

5.1.2 Rutiner og prosedyrer

Troms fylkeskommune har et eget kvalitetssystem, og benytter digitalt system fra Datakvalitet. I dette systemet er det ulike moduler, blant annet dokumentmodul, avviksmodule og risikomodul. I dokumentmodulen er viktige dokumenter som rutinebeskrivelser og prosessbeskrivelser samlet, samtidig som det også er en distribusjonsdel hvor man får formidlet viktige dokumenter ut i hele organisasjonen. I forkant av at rutiner og prosedyrer fastsettes har det vært gjennomført drøftinger som ivaretar medbestemmelse og med skolens rektorer. Nye rutiner og prosedyrer gjøres kjent for de som berøres av disse, før de legges ut i kvalitetssystemet. Avviksmodule bidrar til å redusere risiko for uønskede hendelser, og på den måten oppnås god internkontroll. Bruken av systemet er bygd på prinsippet om at man skal ha prosedyrer som sier noe om hvordan man skal utføre ulike oppdrag. I tillegg har man et avvikssystem som skal sikre at prosedyrer følges. Risikomodulen skal bidra til å skaffe en oversikt over organisasjonens risikobilde. Module skal bidra til å gjøre det enklere å kartlegge farer og iverksette risikoreduserende tiltak. Revisjonsmodule skal bidra til å optimalisere rutiner for planlegging, gjennomføring, og ettersyn av intern- og ekstern revisjon.

Skoleeier har opplyst at i forbindelse med sammenslåingen av Troms og Finnmark, ble det stopp i bruken av en del av de digitale systemene. Sammenslåingen mellom Troms og Finnmark ble vedtatt sent sammenlignet med sammenslåing av andre fylker, og det var en del som ikke var klart i den nye organisasjonen fra 1.1.2020. En del av de rutinene som Troms hadde fra før gjeldende for videregående opplæring, kom aldri inn i et felles, digitalt kvalitetssystem/-håndbok. I 2024 ble det besluttet en ny struktur i Datakvalitet, og avdelingene i sentraladministrasjonen har prioritert arbeid med Datakvalitet og å legge inn alt i systemet. Det har vært jobbet med Datakvalitet det siste året, og det er stor utvikling sammenlignet med status i fjor på samme tidspunkt, opplyste skoleeier.

Skoleeier har opplyst at det er etablert ulike arena for samarbeid, samskaping og innovasjon, både internt i kompetanseetaten og ut til skolene, samarbeidsorganer og lærebedrifter. Skoleeier har opplyst at de ulike arenaene blant annet er viktig for koordinering, erfaringsdeling, læring og utvikling av tverrfaglige samarbeid/prosjekter. Et gjennomgående tema på disse samlingene er blant annet strategi for videregående opplæring, samt utvikling av profesjonelle læringsfellesskap basert på verdier og prinsipper i lærende ledelse.

Det avholdes faste møter i kompetanseetaten; ledermøter, avdelingsledermøter og avdelingsmøter. Annenhver måned gjennomføres det todagersmøte kalt «Fylkesutdanningssjefens ledermøte». Her deltar alle rektorer, ledere for PPT og OT, nettskolene, skoleeier og ved behov andre. Det gjennomføres også faste skoleledersamlinger, hvor skoleeier møter skolens ledergruppe samlet. Det er også etablert fagnettverk på tvers av skolene, hvor medlemmene i nettverket kan møtes for å dele kunnskap og erfaringer med hverandre. Tema for møtene i nettverkene skal være forankret i den til enhver tid gjeldende strategien for videregående opplæring i Troms.

Som nevnt har Troms fylkeskommune, som en del av arbeidet med å redusere frafall, utviklet profesjonelle læringsfellesskap (PLF-modellen) og skoleeiers oppfølgingsteam (SOFT).

Profesjonelle læringsfellesskap (PLF-modellen)

Skoleeier har opplyst at ideen er at profesjonelle skal utvikle sine lederferdigheter i profesjonelle læringsfellesskap for skoleledere. Ved å heve kompetansen, vil skoleledere være bedre i stand til å lede lærerne i å utvikle sin lærerpraksis, og å lede profesjonelle læringsfellesskap for lærerne. Målet er å øke aktørenes profesjonelle kompetanse, slik at det fører til bedre skoleprestasjoner for elevene. Det handler om å heve prestasjonene til elever gjennom å sikre at «alle opplever tilpasset opplæring, i et kreativt og utforskende læringsmiljø, der vurdering virker læringsfremmende» ved å styrke den faglige utviklingen av skolelederne og lærere. Det skal realiseres gjennom strukturerte, problemløsende aktiviteter gjennom den spesielle PLF-metodikken – lærende ledelse. PLF er ikke en modell eller metode som kan implementeres, det er mer en måte å samarbeide på, der kulturen preges av felles visjoner, kollektiv ansvarliggjøring, reflekterende undersøkelser, læring og støtte og delt ledelse.

Skoleeiers oppfølgingsteam (SOFT)

Skoleeier etablerte i 2019 et eget team; Skoleeiers oppfølgingsteam, som skal støtte og veilede skolene i arbeidet med å utvikle profesjonelle læringsfellesskap, slik at en når målene knyttet til danning og utdanning i strategi for videregående opplæring i Troms. SOFT ledes av leder for innovasjon og strategiske satsingsområder i kompetanseetaten. Fagmiljø ved NTNU hjalp til med kompetanseheving av medlemmene i skoleeiers oppfølgingsteam, og støttet skoleeier i fremdriften av lokale PLF i skolene. SOFT skal støtte og veilede skolene i arbeidet med å utvikle PLF, som bidrar til elevenes læring. Fokuset er rettet mot hvordan PLF-ene bidrar til å utvikle en felles praksis slik at elevene opplever tilpasset opplæring, i kreativt og utforskende læringsmiljø, der vurdering virker læringsfremmende. Skoleeier har opplyst at SOFT har forsøkt å støtte skolenes prosesser med å planlegge, utvikle og videreutvikle gode tiltak og aktiviteter som har effekt på det man ønsker å oppnå.

Som redegjort for i rapportens kapittel 3, er det mange forhold som kan ha betydning for gjennomføring og frafall i videregående opplæring, og vi går ikke inn på alle i denne forvaltningsrevisjonen. Som beskrevet i kapittel 2 har skoleeier utarbeidet noen retningslinjer/prosedyrer vi vurderer som sentrale for arbeidet med gjennomføring/frafall:

- Retningslinjer «Fraværsgrense i de videregående skolene i Troms»
- Retningslinjer for «Samarbeid mellom Troms og Finnmark fylkeskommune v/ utdanning i Troms og kommunene i Troms»
- Mandat for Ressursteam
- Flytskjemaet «Oppfølging ved bekymring i forbindelse med læreforholdet»
- Ungdomsavtale 2023-2025 mellom Troms og Finnmark fylkeskommune og Nav Troms og Finnmark

På vårt spørsmål om skoleeier kunne beskrive ansvarsdelingen mellom kompetanseetaten og skolene når det kommer til å etablere rutiner og praksis for å øke gjennomføringen, opplyste skoleeier at de gir skolene noen rammer, og i noen tilfeller kan det oppfattes som et mandat. Arbeidet med ressursteam på skolene ble brukt som eksempel. Der opererer skoleeier med mandat som har vært endret noen ganger. I mandatet fra skoleeier har skolene fått i oppdrag å lage egne rutiner for å løse oppdraget med ressursteam. Høsten 2024 har skoleeier evaluert mandatet for ressursteam sammen med de som jobber i ressursteamene i skolene. I tråd med

føringer fra fullføringsreformen og ny opplæringslov er det behov for å endre eksisterende mandat for ressursteam. Skoleeier er i gang med dette arbeidet.

Skoleeier opplyste at det i løpet av de siste årene er utviklet flere felles rutiner. Det vil si rutiner som skoleeier utarbeider og som er felles for alle skolene. Når skolene får mandater/eller oppdrag av skoleeier, må skolene selv utvikle sine rutiner og legge dem inn i Datakvalitet. En hovedregel som skoleeier har hatt er at det som skal være felles for alle, legges inn i kvalitetssystemet fra sentralt hold. Det som gjelder lokalt, skal ligge på nivået under i kvalitetssystemet, slik at det tydelig hva som gjelder for alle og hva som gjelder lokalt.

I gjeldende opplæringslov er det nye lovkrav. Endringene i loven knytter seg blant annet til fraværsoppfølging og overgang fra ungdomsskole til videregående skole. Når det gjelder overganger, var ansvaret tidligere delt mellom fylkeskommunen og kommunen. Skoleeier har opplyst at det er igangsatt arbeid med å lage rutiner og gjøre avtaler med kommunene om hvordan dette skal foregå. Noen av regionene har utviklet egne rutiner for arbeidet med overganger, og nå gjøres det et felles arbeid for å se om det kan gjøres likt i hele fylket. PPT deltar også i dette arbeidet. Målet er at nye rutiner skal være klare til neste skoleår. Også for fraværsoppfølging pågår et arbeid med å vurdere de eksisterende rutinene som skolene har, for å se om disse er gode nok. Dette arbeidet skal resultere i felles fraværsrutiner for alle de videregående skolene i Troms, og skal være klar til bruk skolestart høst 2025. I den nye loven inngår også rett til rådgivning for de som går i lære i bedrift. Denne oppgaven ivaretas nå av formidlingskoordinatorer ⁶⁰, parallelt med at det pågår prosesser for å vurdere hva som er den beste fremtidige løsningen.

I møter vi har hatt med de fem videregående skolene, har fordelingen av ansvaret mellom skolene og skoleeier (kompetansestaten) i arbeidet med økt gjennomføring i videregående opplæring vært tema. Flertallet av skolene opplever at det er tydelig hvordan ansvaret er fordelt. Skolene opplever at skoleeier er tett på og tilrettelegger. Skolene har fått overordnede retningslinjer fra skoleeier. Flere av skolene trakk fram at det er viktig at skolene også har fått handlingsrom til å utvikle egne rutiner tilpasset den enkelte skole og lokale forhold. På noen områder har skoleeier utviklet felles retningslinjer, for å ha like rutiner og praksis på skolene. Enkelte av skolene formidlet at det er skoleeiers ansvar å tolke regelverket, og bistå skolene med å omsette dette i praksis, noe de opplever at skoleeier er gode på. En av skolene ga uttrykk for å enkelte ganger ha savnet sentrale føringer fra skoleeier. Eksempler som ble nevnt var bruk av kunstig intelligens (KI), arbeid i ressursteam og systematisk fraværsoppfølging. For arbeid i ressursteam og systematisk fraværsoppfølging er det litt ulik praksis mellom skolene. Samtidig understreket også denne skolen at det er ønskelig med en viss frihet siden skolene er ulike og har ulike behov.

Enkelte av skolene opplyste at skoleeier selv har formidlet at de med bakgrunn i ny lov er litt «bakpå», og det vil komme flere planer, rutiner og retningslinjer fra skoleeier etter hvert. Skolene opplyste at de opplever at skoleeier ser hvilken støtte skolene har behov for, og viser forståelse for hva som må utarbeides fra skoleeiers side.

5.1.3 *Oversikt over gjennomføring og frafall*

Skoleeier sin oversikt

Skoleeier har opplyst at hele etaten jobber kunnskapsbasert i arbeidet med kvalitetsutvikling og økt gjennomføring. Det innebærer blant annet å være oppdatert på forskning og statistikk, både

⁶⁰ Ansatte ved videregående skoler som skal koordinere skolens samarbeid mellom skole og lærebedrifter.

for fylket og nasjonalt. Utarbeidelse av kvalitetsmeldingen er et felles samarbeid innad i hele kompetanseetaten, og avdeling læring i skole har hovedansvaret for å koordinere dette samarbeidet. Troms fylkeskommune har redegjort for hvilke digitale verktøy og kilder de benytter for å holde oversikt over gjennomføring og frafall.

VIGO er et verktøy for søknad og administrasjon for videregående opplæring. VIGO eies av fylkeskommunene og forvaltes av Novari IKS. De som søker videregående opplæring, gjør dette gjennom nettsidene til VIGO.

Vi har fått beskrevet to systemer som fylkeskommunen benytter; Visma In School (VIS) og Qlik Sense. Visma In School er det skoleadministrative systemet hvor blant annet oppmøte, fravær, karakterer m.m. registreres.

Qlik Sense er et kraftig verktøy for å analysere og visualisere store mengder data. Ifølge skoleeier bidrar verktøyet til at skoleeier, skolens ledelse og lærere har god oversikt over gjennomføring og frafall. VIGO er det overordnede systemet, og Qlik Sense henter tallene derfra. Det er utviklet sentrale apper for ulike tjenestoområder som for eksempel fagopplæring, oppfølgingstjenesten, skole og inntak. Troms fylke bidrar nasjonalt i arbeidet med å utvikle disse programmene. Videre opplyste skoleeier at verktøyet kan brukes til kontroll, økonomi, statistikk og analyse. Det gir blant annet informasjon om ungdom med avbrudd og frafallsårsaker. Vi fikk opplyst at avdeling læring i skole opplever at Qlik Sense er et godt verktøy i dialogen med skolene.

Utdanningsdirektoratets analysebrett for statistikk samler en rekke statistikker for barnehager og skoler. I analysebrettet inngår sentrale nøkkeltall for å vurdere kvaliteten i opplæringstilbudet. og skoleeier i Troms benytter seg av verktøyet. Skoleeier opplyste også at Utdanningsdirektoratet sine nettsider har blitt veldig bra, og at de benytter disse for å få veiledning, kompetanse og oversikt.

Det er rutine i det skoleadministrative systemet at årsaken til at elever slutter skal registreres. Det er ti ulike årsaker å velge mellom, blant annet personlige årsaker, stort fravær og begynt på en annen skole. Dette er nærmere omtalt i rapportens kapittel 4.

Skoleeier v/ avdeling læring i skole har ansvar for å veilede skolene, og kontrollere at skolene benytter dataverktøyene/statistikkverktøyene. To ansatte har direkte ansvar for å følge opp skolene i forståelsen rundt disse verktøyene. Når det gjelder Qlik Sense, opplyste skoleeier at det er aktive brukere på alle skolene som kan bruke dette verktøyet. Skoleeier skal nå gjennom å følge opp skolene i bruken av Qlik sense innhente styringsinformasjon om hva skolene faktisk gjør med den kunnskapen de innhenter gjennom dette verktøyet. Skoleeier opplyste om at Qlik Sense er en database som gir store mengder med informasjon, som kan benyttes i arbeidet med kvalitetsutvikling i skolene.

Skoleeier understrekte i intervju at de får oversikt og innsikt i gjennomføring gjennom mange kilder. Når det gjelder årsaker til frafall, får etaten innsikt i dette gjennom møter med rektorer og avdelingsledere, SOFT-teamet, saksbehandling av klager m.m. De har også hatt innlegg fra forskere som har forsket på frafall. Basert på den samlede informasjonen og kunnskapen de har, har skoleeier hypoteser om hvorfor enkelte skoler har høyere frafall.

Den årlige kvalitetsmeldingen er en rapport på tilstanden i den videregående opplæringen i Troms. I den dokumenteres resultatene av arbeidet som er utført i skole og lærebedrift, og det

konkretiseres hvordan det skal arbeides videre med å utvikle opplæringen. Kvalitetsmeldingen legges frem for fylkestinget for politisk behandling. Revisor har gjennomgått kvalitetsmeldingen for 2023 og 2024, og begge inneholder informasjon om gjennomføring/fracfall. Tallmaterialet som presenteres i kvalitetsmeldingene er i hovedsak hentet fra Qlik Sense, men også fra Utdanningsdirektoratet. Statistikk om gjennomføring er presentert i denne rapportens kapittel 4.

Skolene sin oversikt

Vi har også spurt de fem skolene om hvilken oversikt over gjennomføring og frafall de har. I intervjuene har vi først og fremst innhentet opplysninger om de videregående skolenes bruk av Qlik Sense.

De videregående skolene bekreftet at de benytter Qlik Sense. Verktøyet ble i særlig grad nevnt i forbindelse med elevenes overgang fra ungdomsskolen til videregående. Gjennom en Qlik Sense app kan skolene få viktig informasjon om de nye elevene, for eksempel hvem som har høyt fravær. De viste til at programmet gir mange muligheter til å sette sammen rapporter. For eksempel forklarte en av skolene at dersom de ønsker å se trender, for eksempel knyttet til fravær i løpet av ett termin/skoleår, kan de ta ut rapporter på klassenivå. En annen skole forklarte at etter at karakterene er lagt inn i Visma in School (VIS) etter første termin, får skolen gjennom Qlik Sense en oversikt over alle elever som har sluttet, fått karakteren 1 eller ikke vurdert (IV).⁶¹ Denne statistikken får skolen etter hver gjennomført termin. Skolen kan sammenligne seg med andre videregående skoler i Troms, og landet for øvrig. En av skolene opplyste at ved deres skole hadde avdelingslederne en gjennomgang med sitt team, hvor de presenterte tall knyttet til gjennomføring og karaktersnitt fra Qlik Sense. På den måten fikk teamene anledning til å kommentere tallene, og gi informasjon om hva som lå bak tallene. Det åpnet opp for diskusjoner om årsakene til endringene i frafallsstatistikken.

Det var gjennomgående i svarene fra skolene at de opplever Qlik Sense som et nyttig verktøy. De får informasjon som de ikke fikk tidligere, og den presenteres på en enkel måte. Samtidig understreket skolene at verktøyet er nokså nytt, og at de enda ikke har blitt eksperter på å bruke det. De jobber med å bli bedre på å bruke det. Alle fem skolene var kjent med hvem de kan kontakte i kompetansestaten dersom de trenger veiledning.

Skolene beskrev også andre relevante systemer. En av skolene beskrev Visma In School som det «dagsoperative» systemet som gir best grunnlag til å følge med på utviklingen og følge opp fravær. Det fremgår for eksempel prosentvist fravær på den enkelte elev både per halvår og per år, med skille på om det er dokumentert eller udokumentert. Når en elev slutter, skal skolen registrere årsak i eget felt i sluttskjema. Skolene bekreftet at sluttårsak registreres.

5.1.4 Forbedringsarbeid

I kvalitetssystemet fylkeskommunen benytter, kan det velges et gitt intervall for rutinebeskrivelser/prosedyrer som legges inn i systemet. Det vil da komme opp i systemet at gitte dokumenter skal revideres/vurderes revideres. Skoleeier har opplyst at systemet bidrar til å ivareta at dokumenter er korrekt, i henhold til lov og forskrift, og at det gjøres vurderinger knyttet til evaluering og behov for endringer av rutiner.

Skoleeier har opplyst at det gjøres risikovurderinger av forhold som kan ha betydning for gjennomføring i videregående. Et eksempel er opprettelse av skoleeiers oppfølgingsteam

⁶¹ Qlik Sense er synkronisert med Visma In School.

(SOFT). Årsaken til at skoleeier har valgt å bruke SOFT-team som støtte i prosessledelse for skoleledere, er nettopp fordi det er gjort en risikovurdering om at det er det som vil føre til en bedre og stabil gjennomføring på sikt. Risikovurderingen har vist at den kritiske faktoren er bedre prosessledelse i skolene, og da helt ned på lærernivå. Derfor har også skoleeier prioritert å samle alle skoleledere til to samlinger i året. På samlingene fokuseres det på å gi støtte og bygge mestringstro til prosesser som kan føre frem i arbeidet med å forebygge frafall/øke gjennomføring.

Som nevnt er det en egen avviksmul i kvalitetssystemet Datakvalitet som fylkeskommunen benytter. Denne skal bidra til å sikre at prosedyrer følges, og å avdekke eventuelle behov for endring av prosedyrer eller utarbeidelse av nye. Skoleeier opplyste at de fleste avvik og evalueringer av disse skjer på enhetsnivå. Det er sjeldnere at avvikene behandles av skoleeier. De fleste avvik skal fanges opp lokalt og lukkes der. Skoleeier opplyste at de er opptatt av at man gjør noe med årsakene til avvik, slik at avvik ikke gjentar seg, og ikke kun «reparerer symptomer» avvikene gir. Avvikssystemet er bygd opp hierarkisk, og det er en god del avvik på skolene. Skoleeier har opplyst at de har vært opptatt av å formidle ut til organisasjonen at det skal være avvik. Det betyr at man er opptatt av kvalitet, og hvis det ikke er avvik så kan det være et tegn på at man ikke jobber godt nok med kvalitet. Det har vært en økning i registrerte avvik, noe som ifølge skoleeier er en ønsket utvikling.

5.2 Arbeid med strategien «Åpne dører for fremtiden»

Troms fylkeskommune v/skoleeier skal:

- årlig utvikle egen handlingsplan/utviklingsplan/virksomhetsplan som tar utgangspunkt i strategien «Åpne dører for fremtiden»
- ha systemer for å veilede skoler, lærebedrifter og andre aktuelle aktører i arbeidet med strategien og underliggende plan
- følge med på at skolene årlig utarbeider egen handlingsplan/utviklingsplan/virksomhetsplan som tar utgangspunkt i strategien

Troms fylkeskommune v/skolene skal:

- årlig utarbeide handlingsplan/utviklingsplan/virksomhetsplan som inneholder mål, strategier og tiltak for hvordan skolene skal jobbe for at alle fullfører opplæringen og lykkes med å nå sine mål
- ha systemer for medvirkning i arbeidet med mål, planer og tiltak

Skoleeiers arbeid med strategien

Strategien for videregående opplæring 2022-2025 «Åpne dører for fremtiden. Lyst til å bli. Lyst til å lære. Lyst til å være» er den overordnede planen som kompetanseetaten styrer etter. Som redegjort for skal de fastsatte målene nås ved å jobbe systematisk innenfor tre områder: tilpasset opplæring, læringsfremmede vurdering og læringsmiljø. Det er dermed tre satsingsområder, og skoleeier bestemmer hvilket område som skal være hovedtema hvert år. Læringsfremmede vurdering var hovedtemaet skoleåret 2023/24, og arbeids- og læringsmiljø ble prioritert påfølgende skoleår. Vi fikk gjennom intervjuer opplyst at alle områdene er viktige alle år, selv om det jobbes særskilt med ett område.

Som redegjort for i del 5.1, opplyste skoleeier at sentraladministrasjonens arbeid med sin del av handlingsplanen var i slutfasen. Skoleeier opplyste at de valgte å prioritere skolenes handlingsplaner først. Vi spurte skolene om de har fått veiledning fra skoleeier, og hvordan de

har opplevd veiledningen/oppfølgingen. Skolene bekreftet at de har fått veiledning, og de viste til at skoleeier har strategien fremme i møter mellom skoleeier og rektor. Strategien har vært tema når skoleeier har invitert til skoleledersamlingene de siste årene, og SOFT-teamet har også tatt opp strategien i sine møter med skoleledergruppen. Flere av skolene ga uttrykk for at de opplever at det er en rød tråd. Skoleeier opplyste at deres oppgave er å hjelpe og støtte skolene til å gjennomføre gode tiltak for å få elevene til å fullføre og bestå. I første omgang prioriterte SOFT-teamet å besøke ledergruppene ved skolene for å støtte dem i prosessledelse. Etter hvert har de også benyttet SOFT til å besøke lærerteamene, og fagene norsk og matematikk ble prioritert.

I intervju med skolene ble det nevnt av enkelte at det er positivt at strategien er kort og konsis, og sammenfatter hva som er målsetningene i perioden. Det gir skolene rom til å utvikle konkrete mål og tiltak som er tilpasset deres skole. I intervju ble det også gitt uttrykk for at det at skolene skal rette oppmerksomheten mot bestemte temaer i gitte perioder, gjør at det blir en rød tråd i arbeidet.

Skolenes handlingsplaner

I kvalitetsmeldingen for 2024 understrekes det at en forutsetning for å lykkes i arbeidet med strategien, er at det gjøres gode prosesser på den enkelte skole og i lærebedriftene. Skolene ga uttrykk for at det ble gjennomført en bred prosess da handlingsplanen skulle utarbeides, og at ansatte var involverte. For eksempel opplyste en av skolene at de jobbet ganske lenge med å utarbeide planen, nesten ett år.

Vi spurte om skoleeier har oversikt over om skolene har utarbeidet handlingsplaner. Skolenes handlingsplaner skal legges inn i Datakvalitet, hvor også skoleeier har tilgang. På den måten har skoleeier oversikt over dette. Det er avdeling læring i skole som har ansvaret for å kontrollere at skolene har en slik plan, og ansvar for å følge opp skolene i dette arbeidet. Skoleeier opplyste at per januar 2025 manglet handlingsplanen for en av de fem skolene som vi undersøkte. Skolen bekreftet også dette i intervju. De opplyste at de arbeider med å utarbeide handlingsplan, og at alle ansatte ved skolen er involvert i arbeidet. En annen skole opplyste at de ikke hadde én handlingsplan for skolen. Hvert programområde lager sin handlingsplan med sine tiltak, og summen av disse handlingsplanene blir skolens handlingsplan. Skolen jobbet med å lage en egen, overordnet handlingsplan. På enkelte områder er tiltak planlagt og iverksatt, mens på andre områder er det i planleggingsfasen.

Tre av skolene hadde derfor handlingsplaner som kunne gjennomgås av revisor. Vi har undersøkt om handlingsplanene inneholder mål, strategier og tiltak for hvordan skolene skal jobbe for at alle fullfører opplæringen og lykkes med å nå sine mål. Vi fant at de tre planene inneholder mål. Det er også fastsatt tiltak, og det varierer hvor detaljerte tiltakene er. Eksempler på tiltak som skolene har i handlingsplanene er å bruke «Trygg læring» som metode, systematisk elevoppfølging og tiltak relatert til elevrådet. En skole opplyste at de utarbeider handlingsplanen hvert år etter at de har gjennomført en skolebasert vurdering. En annen skole har en overordnet handlingsplan som går over flere år, som de bruker som et utgangspunkt til å lage mer detaljerte og kortsiktige planer for det enkelte skoleåret.

5.3 Oppfølging av risikoutsatte elever

Troms fylkeskommune bør i perioden før ny opplæringslov trådte i kraft, og skal i perioden etter at ny opplæringslov trådte i kraft, ha utarbeidet rutiner og prosedyrer som skal sikre:

- oppfølging av elever med bekymringsfullt fravær
- at elever i risikozonen for frafall identifiseres så tidlig som mulig
- faglig tilrettelegging og oppfølging av elever i risikozonen for frafall

Troms fylkeskommune v/skolene skal ha systemer/rutiner for å:

- identifisere elever som er i risiko for å ikke fullføre opplæringen
- følge med på å fange opp elevens fravær
- iverksette tiltak for elever med bekymringsfullt fravær

Troms fylkeskommune v/skolene bør ha systemer/rutiner for å

- trekke andre ressurser inn i arbeidet med enkeltelever ved behov, som f.eks. PPT, barnevernstjenesten og Nav

Troms fylkeskommune v/skoleeier skal:

- drive et fylkesnettverk for ressursteamene i fylket, hvor deling av kunnskap og erfaring står sentralt for å nå målene som er satt i Troms fylke
- sørge for at retningslinjene «Fraværsgrense i de videregående skolene» gjøres kjent

Troms fylkeskommune v/skolene skal:

- ha etablert ressursteam
- ha utarbeidet årsplan/årshjul for ressursteam
- ha et ressursteam som bistår lærere og skoleledelsen i arbeidet med tilrettelegging og oppfølging av elever som står i fare for å avbryte skoleløpet

I dette delkapitlet beskriver vi først skoleeiers tilrettelegging og oppfølging av ressursteam, og skoleeiers arbeid med å tilrettelegge for at skolene har rutiner og systemer for å følge opp elever med fraværspromatikk. Deretter oppsummerer vi hvordan disse fem skolene har organisert arbeidet med frafallsforebygging, og oppfølging av risikoutsatte elever. Vi redegjør også for skolenes erfaringer med arbeidet.

5.3.1 Sentrale føringer for ressursteam og oppfølging av fravær

Ressursteam

Som redegjort for i kapittel 2 har ressursteamet flere arbeidsoppgaver. Disse knytter seg blant annet til å tilrettelegge for overgangsfaser for elever som har utfordringer faglig og sosialt, tilrettelegge for elever som står i fare for å avbryte skoleløpet, og hjelpe til med det systematiske arbeidet ved skolene knyttet til skolemiljø. Fylkesutdanningssjefen har ansvar for å drive et fylkesnettverk for ressursteamet, og arrangere samlinger. Formålet med ressursteamsamlingene er kunnskap- og erfaringsutveksling for sammen å utvikle en mest mulig likeverdig praksis i alle de videregående skolene i Troms. I kompetansestaten er det overordnede ansvaret for ressursteam lagt til avdeling for læring i skole. Avdelingen har utarbeidet retningslinjene/mandat til ressursteam, og har ansvar for å planlegge og gjennomføre ressursteamsamlingene.

I perioden hvor Troms var sammenslått med Finnmark ble det ikke gjennomført ressursteamsamlinger. Skoleeier opplyste at årsaken var at Finnmark ikke hadde ressursteam. Skolene i Troms hadde ressursteam i perioden, men avdelingen hadde ikke mulighet til å følge de opp på samme måte som tidligere. Fremover er målet at ressursteamsamlingene skal gjennomføres to ganger i året, slik man gjorde før sammenslåingen av Troms og Finnmark. Høsten 2024 ble det gjennomført ressursteamsamling i Tromsø. Forskjellige spørsmål knyttet til mandat og endringer av mandat i henhold til ny opplæringslov og fullføringsreformen, ble tematisert. I intervju bekreftet alle de fem skolene at de deltok på ressursteamsamlingen. Å samarbeide med andre skoler og dele erfaringer oppleves som nyttig, fortalte skolene.

Skoleeier opplyste at de fremover skal jobbe med å bygge et sterkere lag rundt barnet, blant annet gjennom ressursteam. Bakgrunnen er både tidligere erfaringer, fullføringsreformen og ny lov. Fylkestinget har også vedtatt å styrke satsingen på dette området. I den forbindelse besøkte avdeling læring i skole våren 2024 ressursteamene ved de ulike videregående skolene, hvor de fikk informasjon om hvordan ressursteamene på de ulike skolene jobber.

Høsten 2024 har skoleeier evaluert mandatet for ressursteam sammen med de som jobber i ressursteamene i skolene. De opplyste at de nå jobber sammen med skolene for å utvikle nye retningslinjer/mandat, som i større grad skal ivareta det skoleeier skal oppnå med fullføringsreformen. En av skolene som vi intervjuet opplyste også om at det kom frem under samlingen at ressursteamene er nokså ulikt organisert på de forskjellige skolene – det er ganske stort sprik i fylket. Skoleeier har derfor i samarbeid med PP-tjenesten i Troms igangsatt et organisasjonsutviklingsprosjekt med KS-konsulent AS. Prosjektperioden er 2024-2026. Målet er å styrke samarbeidet mellom PP-tjenesten og skolene ved ressursteam, og frafallsforebygging og systematisk oppfølging er sentrale tema. Det er planlagt samlinger i 2025, og da er det planlagt å utarbeide et nytt oppdragsdokument for ressursteamene i Troms fylke. Flere av skolene som vi snakket med ga uttrykk for at de opplever at arbeidet med ressursteam er ett av flere pågående satsingsområder hos skoleeier.

Fraværsoppfølging

Troms fylkeskommune har oversendt dokumenter som er av relevans for fraværsoppfølging. I sin skriftlige redegjørelse viste de til at ny fraværsregel skal bidra til å sikre tidligere og tettere oppfølging av elever med fravær, og at forskrift til opplæringsloven regulerer elevenes rettigheter og plikter, samt skolens lovpålagte oppfølging av for eksempel fravær. Vi har mottatt retningslinjer for fraværsgrense, ordensreglement Troms til og med 2023-2024, samt forskrift om felles skoleregler for elever ved fylkeskommunale videregående skoler Troms. Som redegjort for i kapittel 2 i rapporten, inneholder retningslinjer for fraværsgrense en beskrivelse av skolens plikt til å følge opp fravær; *«Skolene har en plikt til å følge opp og ta vare på elevene. Forebygging av frafall og fravær henger sammen. Skolen skal handle tidlig, og en god stund før eleven overskrider fraværsgrensen. Tiltakene bør være tilpasset den enkelte elev»*. Videre fremgår det av retningslinjene at skolene skal trekke inn andre ressurser og samarbeidspartnere ved behov. Retningslinjene er datert 09.09.2022, og er tilgjengelige for skolene i Datakvalitet. På spørsmål om skoleeier har gjort andre tiltak for å gjøre retningslinjene kjent i de videregående skolene, svarte skoleeier at retningslinjene er opplyst om i møter med rektorene, og informert om via informasjonskanaler som Teams og e-post. De er også henvist til i dialogen mellom skoleeier og skolens ressursteam.

Ny opplæringslov inneholder en bestemmelse om at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at elever med fravær fra opplæringa blir fulgt opp. Vi ba skoleeier redegjøre for hvilket arbeid som er gjort knyttet til å oppfylle nytt lovkrav til fraværsoppfølging. Alle skoler har

rutiner for fraværsoppfølging, opplyste skoleeier. I intervjuer med skolene fant revisor at alle de fem skolene har rutiner for dette, men at rutiner og praksis varierer mellom skolene. Som nevnt har enkelte skoler etablert nærværsteam. Skoleeier opplyste at det pågår en prosess med å vurdere de eksisterende rutinene som skolene har, og om det er behov for nye, sentrale føringer fra kompetansestaten. De viste til at ny opplæringslov bidrar til å sette arbeidet med frafallsforebygging mer i system, men at arbeidet tar tid, og at det ikke er helt på plass enda. Det er opprettet en arbeidsgruppe, som jobber med fraværsforebygging. Målet er felles rutiner og retningslinjer, som skal tas i bruk av alle skolene fra og med skoleåret 2025-2026. Arbeidsgruppen startet arbeidet i januar 2025, og både skoleeier og enkelte skoler deltar i arbeidsgruppen. Fra skoleeier fikk vi opplyst at flere av skolene ønsker konkrete rutiner knyttet til fraværsoppfølging. Fraværsforebygging og systematisk oppfølging var også et sentralt tema da skoleeier gjennomførte samarbeidsmøter med skolenes ressursteam våren 2024. Vi har også fått opplyst at temaet ble fulgt opp i ressursteamsamlingen høsten 2024.

Som tidligere redegjort for, har skoleeier og skolene tatt i bruk statistikkverktøyet Qlik Sense. Det er flere apper knyttet til Qlik Sense, og en av disse appene er en fraværsapp/overgangsapp som viser fraværet til 10. klassingene. Appen, som nylig er tatt i bruk, er dermed relevant med tanke på å sikre gode overganger fra ungdomsskolen. Vi beskriver derfor funnene relatert til appen i delkapittel 5.4 som omhandler overgangene.

5.3.2 Organisering og arbeid ved fem videregående skoler i Troms

Skolene som vi har innhentet opplysninger fra, har organisert arbeidet med frafallsforebygging noe ulikt. Likt for alle skolene er at flere av de ansatte ved skolene har en rolle i dette arbeidet, både kontaktlærere, rådgivere, medlemmer av ressursteamet og andre. Det fremkom i intervjuene at det er hele skolens ansvar å arbeide for økt fullføring. Alle de videregående skolene i Troms skal ha ressursteam, og alle de fem skolene har ressursteam. Det er forskjeller mellom skolene i hvem som er faste medlemmer i ressursteamet, og hvilke konkrete ansvarsområder som er lagt til ressursteamet. Alle de fem skolene har utarbeidet årshjul. En del av skolene har også nærværsteam/nærsværsoppfølger i tillegg til ressursteam, som skal arbeide spesifikt med å identifisere og følge opp elever med fraværspromatikk. En av skolene har hatt en slik ordning i flere år, mens andre skoler har nylig etablert en slik ordning på grunn av ny opplæringslov. I det videre oppsummerer vi arbeidet som gjøres ved den enkelte skole.

Tromsdalen videregående skole

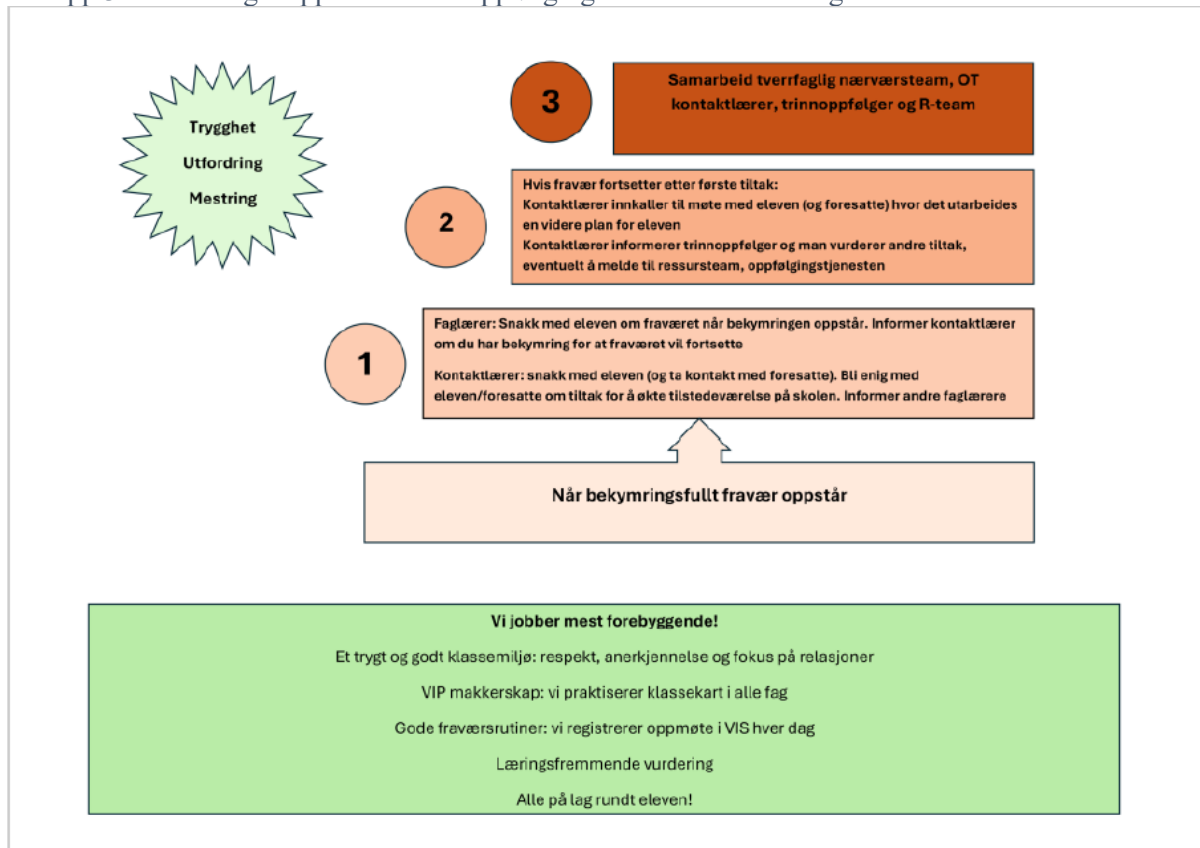
Skolen har utarbeidet håndbok for elevoppfølging. Formålet med håndboken er å gi en god oversikt over ansvarsområder knyttet til elevoppfølging ved Tromsdalen videregående skole, herunder en beskrivelse av ansvarsområdene til kontaktlærere, faglærere, rådgivere med flere. I intervju opplyste skolen at håndboken er viktig i arbeidet med å forebygge frafall. I den beskrives det hvordan skolen skal jobbe med å beholde elever som står i fare for å slutte. Det er mange som er involvert når en elev har det vanskelig og er i ferd med å slutte, blant annet rådgivere og kontaktlærere. Hvilken oppfølging eleven får, avhenger av hva som er årsaken til at vedkommende er i ferd med å slutte.

Det er ukentlige møter i ressursteamet. I møtene deltar rådgiverne og PPT, og andre deltar ved behov. Håndboken inneholder flere rutiner relatert til ressursteam, blant annet halvårsplan og lenke til meldeskjema. I håndboken beskrives det hva ressursteamet skal være, herunder en ressurs for hele skolen ift. tilpasset opplæring, veiledning av pedagogisk ansatte, rådgivende organ for skolens ledelse m.m. I intervju opplyste skolen at de nylig gjorde en omorganisering av ressursteamet. Fra og med høsten 2024 har ressursteamet også gjennomført fellesmøter som

ikke omhandler enkeltelever. I disse møtene diskuteres spesifikke temaer, for eksempel har bekymringsfullt fravær blitt viet oppmerksomhet.

Fraværsoppfølging er beskrevet i håndboken, og det vises til at det er tatt inn i loven at fylkeskommunen har en plikt til å sørge for at elever med fravær fra oppfølgingen blir fulgt opp. I håndboken beskrives rollen til de ulike ansatte i fraværsoppfølgingen. Handlingstrappen viser hva som skal gjøres når bekymringsfullt fravær oppstår:

Utklipp 34: Handlingstrapp for fraværsoppfølging. Tromsdalen videregående skole.



Kilde: Håndbok for elevoppfølging.

Skolen opplyste at handlingstrappen er utarbeidet som en konsekvens av ny opplæringslov. Samtidig understrekte de at skolen lenge har hatt fokus på fraværsoppfølging. Det har for eksempel vært naturlig å ta opp fravær i fagsamtaler, elevsamtaler og foreldresamtaler. Skolen gjennomførte for fem/seks år siden en endring som innebar at avdelingslederne også skulle ha en rolle som trinnoppfølgere, og bakgrunnen for endringen var blant annet et ønske om å drive tettere fraværsoppfølging. Oppsummert er ikke oppmerksomhet på fraværsoppfølging noe nytt, men det har blitt satt mer i system. Skolen opplyste at handlingstrappen i den formen som den har nå er ny, selv om en del av elementene i handlingstrappen har vært praksis på skolen tidligere. Når er det mer konkretisert, og faglærer sin rolle i arbeidet er styrket. Vi har mottatt den gamle håndboken, og i den er det beskrevet hva kontaktlærer skal gjøre i forbindelse med fra fravær. Ett av punktene sier at dersom eleven uteblir fra undervisning i ei uke, gir faglærer beskjed til kontaktlærer, som må informere rådgiver. Dersom fraværet fortsatte, skulle det settes i gang en prosess hvor kontaktlærer, trinnoppfølger og rådgiver ble involvert.

Vi spurte om skolen opplever at de nye fraværsrutinene blir fulgt på skolen. De opplever at de er på godt på vei, men sa også at skolen fremdeles jobber med implementeringen. Mange ansatte

opplever nok at det er en trygghet i det å ha en mer konkret oppskrift, som handlingstrappen er. Ansvarsfordelingen og gangen i det blir tydeligere. Tilbakemeldingene tilsier også at systemet fungerer, men som nevnt jobber de fortsatt med implementeringen. Tiltakstrappen og håndboken er nyttige verktøy, men det har også en verdi å ha fellesmøter hvor tematikken kan diskuteres. Å snakke om det i fellesskap er en viktig del av implementeringen, og kan bidra til at folk får eierskap til det.

Tromsdalen videregående skole har etablert et nærværsteam. Det fremgår av håndboken at sosialpedagogisk team/nærværsteamet skal ha fokus på forebygging, tidlig innsats og læringsmiljø. Som handlingstrappen viser, kan det bli aktuelt å koble på nærværsteamet når en elev har fraværsproblematikk. Teamet har en sentral rolle i skolens kvalitetsarbeid med forebygging og oppfølging av elevfravær, ifølge håndboken. Nærværsteamet møtes hver mandag, og består av leder for elevrettede tjenester, rådgivere og sosiallærer, miljøarbeidere. Andre deltar dersom det vurderes som hensiktsmessig, som for eksempel elevrådsrepresentanter, kontaktlærere eller trinn-oppfølgere. Skolen opplyste at det avhenger av hvilke problemstillinger som tas opp.

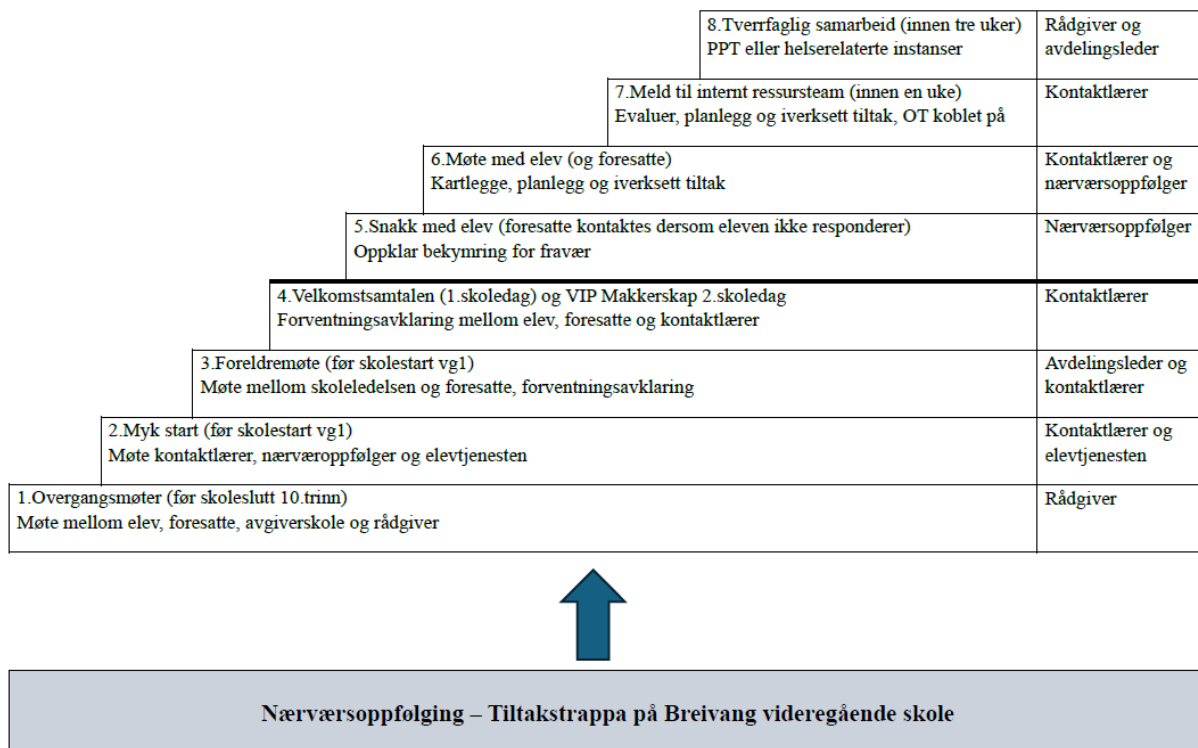
Både skolens ressursteam og nærværsteam skal bidra til at færre slutter og flere fullfører. Skolen forklarte at ressursteamet i hovedsak jobber med elevenes faglige utfordringer, mens nærværsteamet håndterer sosialpedagogiske utfordringer. Selv om ressursteamet er koblet opp mot skolefravær, er det kanskje i enda større grad nærværsteamet som har en rolle i dette. En annen forskjell er at nærværsteamet primært jobber med enkeltsaker på individnivå, og ikke på systemnivå. I ressursteam har frafall vært diskutert på systemnivå. I intervju understrekte skolen at elevenes faglige resultater kan ha en sammenheng med skolefravær, og dermed kan det være en sammenheng mellom oppfølging av faglige resultater og oppfølging av skolefravær. Det at man skiller i større grad mellom faglige og sosialpedagogiske utfordringer er en nokså ny endring. Dette er fortsatt i prosess, og skolen jobber med å etablere strukturene.

Breivang videregående skole

I dokumentet «Elevtjenesten Breivang vgs. 2024/2025» inngår informasjon om skolens arbeid med frafallsforebygging. Skolen innførte i 2024 en ordning med nærværsoppfølgere og tiltakstrapp. I intervju opplyste skolen at bakgrunnen for endringene var ny opplæringslov. I rutinebeskrivelsen står det at dersom skolen ikke griper fatt i bekymringsfullt fravær på et tidlig stadium, kan det utvikle seg til langt mer problematisk fravær.

De er tre nærværsoppfølgere ved skolen, og de har faste klasser som de besøker hver morgen og registrerer oppmøte for. Det fremgår av tiltakstrappa når kontaktlærer skal kobles på, og når øvrige nøkkelpersoner rundt eleven skal kobles på i arbeidet med fraværsoppfølging. Så lenge fraværet fortsetter å være bekymringsfullt, vil saken fortsette oppover i trappa. Utklippet nedenfor viser tiltakstrappen til Breivang videregående skole.

Utklipp 54: Nærsværsovpfølging. Tiltakstrappa på Breivang videregående skole.



Forebyggende for å fremme nærvær: steg 1, 2, 3 og 4. Tiltak for å fremme nærvær: steg 5, 6, 7 og 8

Kilde: Elevtjenesten Breivang vgs 24-25.

Når fraværet oppstår, skal nærsværsovpfølger kontakte eleven eller dens foresatte allerede samme dag. I de tilfellene hvor fraværet fortsetter og det fremdeles er grunn til bekymring, skal kontaktlærer ha møte med foresatte innen en uke. Hensikten med møte er å finne årsaker til fraværet, og hvilke konkrete tiltak som kan iverksettes for å bedre situasjonen. I rutinen beskrives de neste stegene i tiltakstrappa. Som utklippet ovenfor viser, kan det bli aktuelt å koble på ressursteamet.

I intervju opplyste skolen at på slutten av uken oppsummeres alt registrert fravær og alle henvendelser som er gjort til hver enkelt elev på et felles dokument. Dette tas med til ressursteam, og alle pedagogiske avdelingsledere og andre nøkkelpersoner har innsyn i dokumentet. Gjennom oversikten er det mulig å få innsikt i hvilke klasser det er fravær i, og hvilke klasser som har mindre fravær. Det gir skolen mulighet til å gå i dybden for å forsøke å finne ut av hva som er årsaker til fravær. Informasjon fra dokumentet ses opp mot informasjon fra Qlik Sense.

Ressursteamet har andre arbeidsoppgaver knyttet til risikoutsatte elever utover det som handler om fraværsovpfølging. Det er faste møter i ressursteam, og det fremgår av skolens dokumenter at ressursteamet har to hovedfunksjoner; å bistå rektor og skolens ledelse med tilrettelegging for hensiktsmessige tiltak og koordinering av elevers behov for tilrettelagt opplæring, samt å koordinere skolens samarbeid med eksterne samarbeidspartnere. Skolens interne ressursteam består av fire pedagogiske avdelingsledere og to rådgivere. Ressursteamet arbeidsoppgaver er nærmere beskrevet i et årshjul som vi har mottatt. Eksempler på arbeidsoppgaver er å gjennomgå tilretteleggingstiltak, halvårsrapporter i fag og oppsummering fra helsesykepleier.

Vi har også mottatt en anonymisert oversikt over elevene på skolen hvor ressursteamet har vært involvert. I oversikten er møter, dialog med foresatte, tiltak m.m. registrert.

Vi har fra Breivang videregående skole etterspurt rutinene som gjaldt før inneværende skoleår. Skolen opplyste at de ikke hadde særskilte lokale rutiner, men at de fulgte skoleeiers rutiner med varslingsbrev og fastsatte karaktermøter og klasselærerråd.

I likhet med de andre fem skolene som revisor har vært i kontakt med, har også skolen andre rutiner/ordninger som de anser som relevante med tanke på oppfølging av risikoutsatte elever. I dokumentet «Elevtjenesten Breivang vgs. 2024/2025» er det for eksempel en del som omhandler tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging. I intervju opplyste også skolen at de nå har en tettere oppfølging av elever som står i fare for å få karakteren 1 eller ikke ikke-vurdert (IV) sammenlignet med tidligere. De har innført en ordning med at alle faglærere som har elever i risikozonen kalles inn av sine avdelingsledere til en samtale. Oppfølgingen skal sikre at alle lærere ved skolen får hjelp, bistand og støtte fra sin avdelingsleder i oppfølgingsarbeidet rundt disse elevene.

Skolen opplyste også om at de har valgt å satse på elevtjenesten. Hver morgen står det to til tre miljøarbeidere i døra ved hovedinngangen og tar imot elevene. Miljøarbeiderne kan allerede der identifisere elever som har en dårlig dag, og har da mulighet til å følge dette opp før elevene går til første time. Alle kontaktlærere gjennomfører velkomstsamtaler med elevene, og dette kan også bidra til å identifisere sårbarhet hos eleven. Skolen ser at det er viktig at det er flere personer ved skolen som ser elevene (rådgivertjenesten, nærværsoppfølger og kontaktlærere) og som følger opp.

Nord-Troms videregående skole

Skolen har to skolesteder; Storslett og Skjervøy. Skolen har ikke etablert nærværsteam/nærværsoppfølgere eller en tilsvarende ordning. De opplyste i intervju at de er i ferd med å utarbeide nye rutiner for fraværsoppfølging. Den overordnede tanken er at ansvaret for fraværproblematikk skal være hos kontaktlærer og avdelingsleder, mens ressursteamet i større grad skal jobbe med enkeltelever som ikke har utbytte av opplæringen/ faglige utfordringer. Ressursteamet ved skolen består av rådgivere, PPT og avdelingsledere. Det fremgår av årshjulet til ressursteamet at de blant annet skal sørge for å gjennomføre og følge opp resultater fra kartleggingsprøver, drøfte hvordan tilpasset opplæring skal gjennomføres i de ulike fagene, og ha oversikt over hvilke elever som har tilretteleggingsbehov i forbindelse med eksamen.

Skolen opplyste at fraværsrutinene slik de er per i dag, er at faglærer skal gi beskjed til kontaktlærer dersom en elev har udokumentert fravær. Faglærer skal gi beskjed uten ugrunnet opphold. Dersom eleven ikke har gitt beskjed om fravær, er det som regel kontaktlæreren som tar kontakt med eleven for å finne ut av årsaken til fraværet. Kontaktlærere skal også ta kontakt med avdelingsleder på et tidlig tidspunkt, og dersom fravær fortsetter innkalles elev og foreldre til møte. Enkelte av disse tilfellene blir drøftet i ressursteamet, særlig dersom det er fare for at eleven ikke fullfører. I tillegg blir gjerne rådgiver og OT-rådgiver involvert i saken.

Vi spurte om kontaktlærer og faglærere er kjent med hva som er deres rolle i fraværsoppfølgingen. Skolen opplyste at de ikke er der helt enda. Det er noe av årsaken til at skoleledelsen har satt fokus på klasseteam, som består av klassens avdelingsleder, kontaktlærer, alle faglærere og tilhørende rådgivere. Skolen opplyste at agendaen i klasseteamene alltid er elevoppfølging, både faglig og sosialt. Klasseteam gjennomføres en gang i måneden. Når det

gjelder fravær, ønsker skoleledelsen at faglærer og kontaktlærer skal ta ansvar for fraværet eleven har i eget fag. Det er viktig at klasseteamet sammen reflekterer over elevers fravær og hva det handler om. Det er ressursteamet som har utarbeidet planen for hvilke temaer som skal tas opp i klasseteamene, og i november 2024 var hovedtemaet fullføring og motivasjon. Skolen opplyste at det er ønskelig at en fast representant fra ressursteam deltar på alle klasseteammøtene, slik at man får et bindeledd mellom de to teamene. I praksis har det vist seg vanskelig å gjennomføre. Som nevnt arbeidet skolen med å utarbeide nye rutiner for oppfølging av risikoutsatte elever da forvaltningsrevisjonen ble gjennomført.

Senja videregående skole

Senja videregående skole består av skolestedene Finnfjordbotn og Gibostad. I intervju opplyste skolen at de i flere år har arbeidet systematisk for å hindre frafall, og at mange aktører rundt eleven bidrar til det. Det fremgår av mottatt dokumentasjon at skolen har som mål å være tett på, og identifisere elever i faresonen tidlig og følge disse tett opp. Skolen har blant annet utarbeidet en tabell som beskriver hva som skal gjøres i løpet av året for å fange opp elever i risikozonen, og hvem som har ansvaret. For eksempel er det i medio oktober første sjekkpunkt for elever som står i faresonen for å ikke få bestått.

Utklipp 65: "Senja VGS skolebasert vurdering"

Tidspunkt	Hva	Hvem	Tiltak/rapportering
Før skolestart	Alle risikoelever flagges. Det vil si at elever med høyt fravær og/eller lave karakterer identifiseres. Dette videreføres til kontaktlærere og faglærere.	Avdelingsleder	Faglærer tilpasser opplæring til elevenes forutsetninger. Utprøving. Ansvarlig spesialpedagog følger opp
Kontinuerlig September	Umeldt fravær over to dager meldes til nærværsteam Forventningsdialog. Møte mellom skolens ledelse og Fylkesutdanningsjefen (FUS) med utgangspunkt i resultater for forrige skoleår.	Kontaktlærer FUS	Nærværsteam følger opp elever med fravær Handlingsplan for inneværende skoleår utarbeides i etterkant av forventningsdialogen.
Medio oktober	Første sjekkpunkt. Innen dette tidspunktet skal alle faglærere ha grunnlag for å melde fra om elever som står i faresonen for å ikke få bestått.	Faglærere	Oversikt over disse elevene behandles i ressursteam og nye tiltak vurderes/iverksettes.
November	Undervisningsrespons. Tilbakemelding fra elever på undervisning i konkrete fag	Faglærere	Faglærer og elever avtaler eventuelle endringer/forbedringer
Desember	Elevundersøkelsen. Omfattende undersøkelse om elevenes skolemiljø.	Ass. Rektor I	Se egen prosedyre i kryssreferanser. Klasser med særskilte utfordringer skal følges spesielt opp
Etter første termin	Andre sjekkpunkt. Fravær og resultater/karakterer etter første termin for elever i faresonen for å ikke få bestått.	Faglærere	Eksisterende og nye tiltak vurderes av ressursteam
Medio april	Tredje sjekkpunkt. Fravær og resultater for elever i faresonen sjekkes.	Faglærere	Eksisterende og nye tiltak vurderes av ressursteam
Vårhalvåret	Dialogmøte med FUS. Elever og lærere ved utvalgt avdeling samt skolens ledelse oppsummerer skoleåret.	FUS	Resultater fra dialogmøtet gir viktige inngangsverdier i arbeidet med handlingsplan for påfølgende skoleår.
Etter skoleslutt	Oppsummering. Skolens ledergruppe evaluerer skoleåret og om punktene over har blitt gjennomført som planlagt	Rektor	

Kilde: Senja videregående skole.

Senja videregående skole har nærværsteam. Ordningen ble innført i 2016, og hvert skolested har sitt nærværsteam. Det fremgår av mottatt dokumentasjon at nærværsteamet er tverrfaglig og jobber systematisk for større nærvær og mindre frafall i skolen. Uanmeldt fravær over to dager skal meldes til nærværsteam av kontaktlærer. Nærværsteamet følger opp elever med fravær. I intervju forklarte skolen at nærværsteamet først sender SMS til eleven, og hvis de ikke får svar så ringer de. Nærværsteamet har faste møter hver tirsdag hvor de diskuterer og bestemmer tiltak, fordeler oppgaver og eventuelt henviser eleven videre. Elevene kan eksempelvis ha behov for praktisk hjelp i forbindelse med bank, hybel eller lignende, hjelp til å ringe foreldre eller behov for samtale med rådgiver. Flere av elevene bor på internat, og skolen opplyste at internatet/hybelhuset er involvert i oppfølgingen, spesielt ved oppstart av skoleåret. Da forsøker skolen å identifisere hvilke av ungdommene som bor på internat eller hybelhus som kan være sårbare. Ifølge skolen er hovedstyrken med organiseringen intern tverrfaglighet. De er flere som jobber rundt de sårbare elevene som trenger ekstra oppfølging på grunn av psykososiale og/eller faglige utfordringer.

Det er ett ressursteam per skolested. I intervju redegjorde deltagerne for arbeidet i ressursteamet ved skolested Finnfjordbotn, som består av tre spesialpedagoger og PPT. I tillegg møter rådgiverne i nærværsteamet når de har tid. I ressursteam diskuteres ulike problemstillinger, og

det avhenger litt av tiden på året. På våren har de fokus på de nye elevene som skal starte til høsten av. Det er ett ressursteam møte per måned. I årshjulet fremgår det hva som skal gjøres når, for eksempel at det er møte i oktober for å evaluere igangsatte tiltak, og at i januar er det forberedelser for innsøking til lære kandidat/læring. Skolen opplyste om at de skal vurdere om det er behov for å endre på organiseringen av ressursteam som følge av ny opplæringslov og fullføringsreformen.

Vi spurte skolen om hva som er den viktigste forskjellen mellom ressursteamet og nærsvarsteamet når det gjelder økt fullføring. Møtedeltagerne forklarte at nærsvarsteamet primært jobber med det psykososiale, mens ressursteamet jobber med de faglige utfordringene til eleven. Møtedeltagerne understreket at det ofte er nære sammenhenger mellom faglige og psykososiale utfordringer, og at det derfor er viktig å samarbeide godt på tvers av teamene. En annen forskjell mellom nærsvarsteamet og ressursteam, er at nærsvarsteamet har ansvaret for den daglige, tette oppfølgingen.

Stangnes Rå videregående skole

Stangnes Rå har to skolesteder, i Harstad og på Borkenes i Kvæfjord. Rutiner for oppfølging av elever med bekymringsfullt fravær er beskrevet i håndboken for kontaktlærere 23/24. Her fremgår det hva som skal gjøres når en elev har udokumentert fravær, og ansvarsfordelingen mellom kontaktlærer, rådgiver/ressursteam og pedagogisk leder. Det fremgår av rutinen at ved fravær skal kontaktlærer varsles første dag, og at ved første udokumenterte fravær gjennomfører kontaktlærer en samtale med eleven. Skolen opplyste at formålet er å kartlegge årsakene til fraværet, og få grunnlag til å bestemme tiltak. Utklippet nedenfor er av rutinen, og viser første del av rutinen. Avhengig av hvordan saken utvikler seg, kan pedagogisk leder og rådgiver/ressursteamet bli involvert.

Utklipp 76: Deler av fravær rutinen ved Stangnes Rå

Rutiner for behandling av fravær	
Elevens plikter	
1	Ved fravær skal kontaktlærer varsles fra første dag. Relevant dokumentasjon skal lastes opp i VIS så snart som mulig.
2	Eleven skal føre inn planlagt fravær i VIS. Dokumentasjon lastes opp i VIS.
3	Alt fravær blir registrert i henhold til fraværsgrensen på 10 %. Udokumentert fravær kan føre til nedsatt ordenskarakter (ordensreglementet § 4.1) For at fravær skal unntas fraværsgrensen må særskilt dokumentasjon leveres.
Faglærers oppgaver	
1	Faglærerne registrerer oppmøte i VIS hver dag.
Kontaktlærers oppgaver	
1	Kontaktlærer skal ukentlig oppsummere elevens totale dag- og timefravær i VIS. Elevenes dokumentasjon som inneholder sensitiv informasjon, skal sendes kontoret og lastes inn i elevmappen i P360.
2	Ved første udokumenterte fravær gjennomfører kontaktlærer samtale med eleven.

Kilde: Stangnes Rå videregående skole

Skolen opplyste at rutinen ikke er ny som følge av ny opplæringslov. Den har eksistert noen år. De opplever rutine for oppfølging av bekymringsfullt fravær som gode, og at de følges. Kontaktlærerne er tidlig ute med å etablere kontakt med elever som har fravær. Vi har også mottatt andre rutiner fra skolen som er relevante med tanke på fravær oppfølging, herunder

rutine for varsling når det er klart at eleven står i fare for å få nedsatt orden/atferd eller ikke vurdering i fag.

Det er litt ulik organisering på de to skolestedene når det kommer til ressursteam. På skolested Rå er det ikke et eget ressursteam som på Stangnes, men funksjonen til ressursteam ivaretas av ledelsen og rådgiver. PP-tjenesten og helsesykepleier har også faste dager de er på skolen. Årshjulet revisor har fått for ressursteam, gjelder kun for skolested Stangnes. Vi har også mottatt andre dokumenter som beskriver ressursteamets arbeid, og stegene som skal følges når en sak meldes til ressursteam.

I likhet med de andre skolene, viste også Stangnes Rå til andre rutiner som kan bidra til å fange opp risikoutsatte elever og forhindre frafall. For eksempel skolestartsamtale, elevsamtaler og klasselærermøter ca. hver fjerde uke. Fravær er alltid tema på klasselærermøter, opplyste skolen.

5.4 Overgang fra ungdomsskole til videregående

Troms fylkeskommune bør i perioden før ny opplæringslov trådte i kraft, og skal i perioden etter at ny opplæringslov trådte i kraft ha:

- utarbeidet rutiner/prosedyrer for å sikre gode overganger fra ungdomsskolen til videregående opplæring

Troms fylkeskommune v/skoleeier skal:

- sørge for at «Retningslinjer for samarbeid» gjøres kjent og følges av skolene
- samarbeide med kommunene i fylket om overgangen fra grunnskolen til videregående skole gjennom å delta i samarbeidsmøter i hver region, sammen med rektorene i videregående skoler og grunnskoler i regionen
- delta på rådgiversamlinger mellom rektorer/rådgivere fra de videregående skolene og grunnskolen

Troms fylkeskommune v/skolene skal

- i samarbeid med grunnskolen legge til rette for at særskilt sårbare elever og elever som er usikre på sitt valg skal kunne komme på utprøving/ skolebesøk

5.4.1 Sentrale føringer og verktøy fra skoleeier

Kompetanseetaten har utarbeidet «Retningslinjer for samarbeid mellom Troms og Finnmark fylkeskommune v/utdanning i Troms og kommunene i Troms». Retningslinjene er datert 01.07.2022, og skal bidra til å sikre alle elevene i grunnskolen en god overgang til videregående, og sikre at man samarbeider særskilt om elever som er i risikozonen for å ikke fullføre videregående opplæring.⁶² Retningslinjene omhandler kommunedialog (samarbeidsmøter), rådgiversamlinger, samhandling mellom de videregående skolene og grunnskolen og overgangsrutiner.

⁶² Samarbeidsstrukturen mellom kommunene og fylkeskommunen ble tidligere kalt for KGT-nettverket. Forkortelsen står for kvalitetsnettverk i grunnopplæringen Troms fylke. Skoleeier opplyste at bakgrunnen for nettverket var en tanke om at bedre forståelse og innsikt mellom grunnskolen og videregående skolen kan føre til færre feilvalg i overgangen til videregående, og at fullført og bestått-andelen øker. Gjennom samarbeidet laget man bl.a. overgangsrutiner fra 10.klasse til videregående.

Skoleeier bekreftet at retningslinjene er gjort tilgjengelige for skolene i kvalitetssystemet Datakvalitet. Skoleeier har også gjort andre tiltak for å gjøre retningslinjene kjent, som å informere i møter mellom skolene og skoleeier. Vi spurte skoleeier om de har inntrykk at retningslinjene er kjent blant skolene. De har inntrykk av at rektor og den øvrige ledelsen kjenner godt til disse, og at det også gjelder for rådgiverne. Ved enkelte kjenner også læreren til retningslinjene, fordi de deltar i, eller har deltatt i, konkrete samarbeidsprosjekter.

Overordnede samarbeidsmøter i regionen

Det fremgår av retningslinjene at skoleeier på fylkesnivå og kommunenivå skal delta i samarbeidsmøter i hver region, hvor også rektorene i videregående skole og i grunnskolen i regionen deltar. Disse møtene mellom nivåene bidrar til å avklare forventninger til hverandre i forbindelse med overgangsarbeidet, forklarte en av skolene. Skoleeier bekreftet i intervju at møtene har vært regionvis. Det har blitt gjennomført samarbeidsmøter i alle regionene i 2022, 2023 og 2024, hvor skoleeier har deltatt.

Rådgivningstjenesten og rådgiversamlinger

Rådgivningstjenesten skal i henhold til opplæringsloven tilby sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning. Det er ansatt rådgivere ved alle videregående skolene i Troms, og på skolene jobber rådgiverne mye i team. Rådgiverne har blant annet en rolle i det å sikre gode overganger fra ungdomsskolen til videregående. Både skriftlige og muntlige opplysninger som vi har fått fra skolene, viser at rådgiverne har definerte arbeidsoppgaver i forbindelse med overgangene.

Det fremgår av «Retningslinjer for samarbeid» at det skal gjennomføres rådgiversamlinger, og at det er et samarbeid mellom rektorer/rådgivere fra de videregående skolene og grunnskolene, og utdanningssjefen i Troms. Antall samlinger per år avgjøres av innhold, og kan variere fra en til tre samlinger. Temaer som har vært tatt opp på de siste samlingene har blant annet vært ulike avtaler, nye tilbud ved den enkelte skole og prosessen med å søke videregående opplæring. Avdeling inntak har ansvar for å planlegge og gjennomføre rådgiversamlingene. Avdelingen har invitert avdelingsledere og ansatte i kompetanseetaten, rådgivere fra OT, PPT, karrieresentrene, grunnskolene og videregående, samt veiledere fra Nav og flyktningetjenesten. På spørsmål om det ble gjennomført rådgiversamlinger i 2022, 2023 og 2024, bekreftet skoleeier at det ble gjennomført. I tillegg har det vært møte med rådgivere i videregående skole en gang hver måned. Skoleeier opplyste også om at PPT og avdeling inntak har de siste årene også hatt fysiske samlinger på høsten med rådgivere i grunnskolen og videregående skole i hver region, hvor innsøking og en god overgang fra grunnskole til videregående har vært tema.

Samhandling mellom de videregående skolene og grunnskolene, herunder overgangsrutiner

Ordinær søknadsfrist til videregående skole er 1. mars. Enkelte elever som har søkt får skolene varsel om tidligere. Forhåndsmeldte elever med særskilte behov får de videregående skolene varsel om 1. oktober fra inntakskontoret. For enkelte ungdommer er søknadsfristen til videregående opplæring 1. februar, og denne søknadsfristen gjelder blant annet søkere som har rett til spesialundervisning, opplæring i og på tegnspråk eller søkere som nylig har kommet til Norge. «Februar-søkere» søker med vedleggsskjema med dokumentasjon. Det fremgår av «Retningslinjer for samarbeid» at grunnskolen skal opplyse om søkerens interesser og styrker, samt ønsket sluttkompetanse.

Elever som skal søke innen ordinær frist 1. mars kan også være sårbare og ha særskilte behov i forbindelse med overgangen. Disse kan søke med overgangsskjema, slik at den videregående skolen får viktig informasjon om eleven. Det kan være elever som trenger tilrettelegging fordi

de har dysleksi, psykisk uhelse, vært utsatt for mobbing, stort skolefravær, fysiske helseplager eller andre ting. Skoleeier har utviklet en prosedyre som skal sikre ansvarfordeling, mottak og behandling av overgangsskjema. Prosedyren skal sikre at overgangsskjema kommer frem til riktig skole.⁶³ Vi fikk opplyst at ofte er det rådgiveren på ungdomsskolen som har fylt ut overgangsskjemaet i samarbeid med elev og foresatt.

For enkelte elever arrangeres det overgangsmøter for å sikre en god overgang. Bakgrunnen for at det settes opp møte kan være at eleven har søkt med overgangsskjema. Det fremgår av «Retningslinjer for samarbeid» at det er grunnskolens ansvar å be om overgangsmøte for søkere som trenger det. Det fremgår også av retningslinjene at utprøving/skolebesøk skal kunne foregå for særskilt sårbare elever, og elever som er svært usikre på sitt valg.

Kompetanseetaten har som nevnt tatt i bruk verktøyet Qlik Sense. Det er flere apper knyttet til Qlik Sense, og våren 2024 fikk Troms fylkeskommune tilgang til en ny fraværsapp/overgangsapp som gir informasjon om grunnskolenes avgangselever på fravær og karakter. Dette verktøyet gir en systematisert oversikt over ungdomsskoleelever som skal starte på de videregående skolene i Troms og vil være et viktig bidrag til å styrke arbeidet med overgangen fra grunnskolen til videregående opplæring. Appen heter IIP (inntak, identifisering og planlegging), og gir blant annet mulighet til å «merke» de elevene som må følges tett opp med bakgrunn i karakter og fravær fra ungdomsskolen. Skolene kan også bruke denne dataen når de skal sette sammen klasser, opplyser skoleeier. Tidligere var det slik at skolene måtte inn i VIGO for å få disse opplysningene, og det var tungvint og komplisert ifølge skoleeier. Det er mye enklere i appen. Det er et nyttig verktøy ifølge skoleeier, men de er fortsatt i implementeringsfasen.

Endringer som følge av ny opplæringslov

Både skoleeier og skolene viste i intervju til endringer i opplæringsloven. Hovedansvaret for å sikre gode overganger er nå lagt til fylkeskommunen og de videregående skolene. Tidligere var det ikke klart definert hvem som hadde ansvaret, og en av skolene opplyste at dette noen ganger førte til diskusjoner og dragkamper mellom nivåene om hvem som hadde ansvaret. Skoleeier opplyste at det er påbegynt et arbeid med å lage rutiner og gjøre avtaler med kommunene om hvordan dette skal foregå. Frem til nå har det vært forskjeller mellom regionene i hvordan arbeidet med overganger har vært organisert. De regionvise avtalene ligger i kvalitetssystemet. Skoleeier fortalte at arbeidet som pågår nå, består i å vurdere om det kan gjøres likt i hele fylket. Målet er at rutineene skal være klare til skoleåret 2025/26. Frem til det er gjort, gjelder de gamle retningslinjene.

5.4.2 Rutiner og praksis ved fem skoler

I det videre beskriver vi hva de fem videregående skolene gjør for å sikre gode overganger fra ungdomsskolen til videregående. Beskrivelsen baserer seg på mottatte dokumenter og muntlig informasjon gitt i intervju.

Samarbeidet i regionen

To av skolene opplyste at det er laget gode rutiner for samarbeidet i regionen. En av skolene opplyste at på høsten samles alle rådgiverne sammen med avdeling for inntak i skole og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). I disse møtene gjøres en del avklaringer av hvilke elever skolen ønsker å kjenne til og hvorfor. Skolen opplever at rådgiverne i grunnskolen er gode på å identifisere hvilke elever videregående skole bør være kjent med.

⁶³ IOP-P-ansvarsfordeling for behandling av overgangsskjema. Troms fylkeskommune v/kompetanseetaten.

Overgangsskjemaer og overgangsmøter

De skolene som vi intervjuet bekreftet at overgangsmøter gjennomføres for enkelte elever. Deltagerne i disse møtene er gjerne elev, foresatte, avgiverskole, rådgiver på videregående og eventuelt PPT. Det varierer når møtene avholdes, men felles for skolene er at de gjennomføres før skoleslutt for 10. trinn.

Skolene gjennomfører overgangsmøter for 1. februar-søkere. Når det gjelder elever som søker med overgangsskjemaer, fant vi at det er forskjeller mellom skolene. En av skolene fortalte at det ikke gjennomføres overgangsmøter rundt disse elevene, men at skolen vet om dem og forbereder en god skolestart også for disse elevene. En annen skole fortalte at det gjennomføres overgangsmøter for disse elevene dersom man vurderer at det er behov for det. Videre var det en skole som opplyste at overgangsmøter også kan gjennomføres for elever som ikke søker med overgangsskjema, dersom grunnskolen ønsker det.

Videre fant vi at det er i hovedsak rådgiverne på de videregående skolene som kartlegger elevene som skal begynne på skolen, og har dialog med ungdomsskolene i forbindelse med overgangsarbeid. Dette bidrar til at rådgiverne ofte tidlig får kjennskap til fraværsutfordringer og helseproblematikk hos elevene som skal begynne. På en av skolene er det slik at rådgiverne har den innledende dialogen med ungdomsskolene, og deretter er det avdelingslederne som overtar og gjennomfører overgangsmøtene på våren. Rådgiverne er en del av ressursteamet, og ved flere av skolene er det skriftliggjort hvilke arbeidsoppgaver ressursteamet har relatert til overganger. For eksempel er det ved en av skolene ressursteamet som gjennomgår vedleggsskjema og overgangsskjema, og presenterer dette for ansatte i seksjonsmøter ved oppstart. Ved en annen skole fremgår det av årshjulet til ressursteamet at det i mai måned er samarbeid omkring overgangsmøter skole-PPT. En annen skole opplyste at skolens ressursteam har møte med avdeling for inntak angående 1. februarsøkere.

Skolebesøk og hospiteringer

Vi fikk opplyst fra skolene at det gjennomføres skolebesøk/hospiteringer for ungdomsskoleelevene som har behov for det. For enkelte elever kan det være fint å bli litt kjent med lokalene og lærerne på forhånd. Skolene har også elever som hospiterer hos dem. Slike tiltak er særlig viktige for elever i ungdomsskolen med mye fravær, opplyste en av skolene. En av skolene har en ordning som de kaller «Myk start». Den går ut på at nye elever inviteres til skolen tre dager før skolestart, for å se klasserommet og hilse på kontaktlærer og elevtjenesten.

Bruk av Qlik Sense overgangsapp

Fire av fem skoler opplyste at de har tatt i bruk appen. Sistnevnte skole opplyste at Qlik Sense fremover vil kunne være et verktøy for å innhente informasjon om elever som skal starte på skolen. De øvrige skolene viste til at overgangsappen gir en god oversikt over hvilke elever som hadde bekymringsfullt fravær på ungdomsskolen, og elever som mangler en eller flere standpunktkarakterer fra 10. trinn. De «flagger» disse elevene, og på den måten får de mer informasjon på individnivå sammenlignet med det de tidligere har fått. En av skolene beskrev Qlik Sense som et suppleringsverktøy. I appen ligger mange av tallene som ligger til grunn for den informasjonen som skolen allerede har fått i overgangsmøte.

Det varierer mellom skolene hvordan arbeidet med Qlik Sense er lagt opp, og hvem som er involvert. Ved enkelte skoler er det ressursteamet som kartlegger elevgruppa ved inntak på Vg1 for å avdekke om det er elever med bekymringsfullt skolefravær i ungdomsskolen.

Øvrige tiltak og rutiner som skal bidra til å sikre gode overganger

I intervju opplyste skolene om andre tiltak som de har for å skape gode overganger for elevene. Disse varierer mellom skolene, men tiltakene inkluderer blant annet foreldremøter før skolestart, velkomstsamtale med kontaktlærer første skoledag, kveldsmøter for foreldre til elever i ungdomsskolen, innføring av klasseteam m.m. Enkelte skoler sender skriv hjem i posten som skal fylles ut før skolestart. Vi har også mottatt dokumenter som viser hva skolene gjør i forbindelse med skolestart. Arbeidet som skolene gjør for å skape et trygt og skolemiljø, er også relevant med tanke på å tilrettelegge for gode overganger. Når det gjelder elevens faglige forutsetninger for å mestre videregående, viste en del av skolene til at de kartlegger elevene i norsk, engelsk og matematikk ved skolestart.

To av skolene benytter verktøyene «VIPP makkerskap» og «VIPP snakk om det» for å skape en trygg og god skolestart for alle de nye elevene. Skolene viste til at elevene gjerne er ekstra sårbare i overgangene, og derfor er det viktig å tilrettelegge for en trygg og god skolestart. VIPP makkerskap innebærer blant annet at alle elevene skal ha faste plasser, og dermed en fast læringspartner. Skolen får tilbakemeldinger fra elevene på at de opplever det som trygt, og at det er fint å slippe å lure på hvem de skal sitte sammen med.

Skolenes vurdering av overgangsrutinene

Skolene ga uttrykk for at overgangsrutinene alt i alt fungerer bra, men påpekte også enkelte utfordringer. Flere av de videregående skolene opplyste at ungdomsskolene ikke alltid sender overgangsskjema slik de skal. En av skolene viste til at det av og til svikter i den interne kommunikasjonen på deres skole. Det hender at skolen har forberedt seg på å ta imot en elev på et programområde, men så bytter eleven programområde uten at det nye programområdet er forberedt på elevens utfordringer/vet hva eleven trenger.

Flere av skolene viste til endringer i ny opplæringslov. Enkelte vurderer at eksisterende rutiner er i henhold til ny opplæringslov, mens andre vurderer at det er behov for endringer. En av skolene sa at det fremover vil være behov for å gjennomføre systematiske møter med skoleledelse og rådgivere ved avgiverskolene i regionen. Formålet vil blant annet være å avklare forventninger til hverandre i forbindelse med endringen i opplæringsloven. Utfordringer knyttet til minoritetsspråklige elever ble også nevnt. Flere av disse elevene begynner på ungdomsskolen etter at søknadsfrist til videregående opplæring er utgått, som innebærer at skolen har liten kjennskap til deres faglige kunnskaper og norskkunnskaper. Dette medfører at skolen kommer sent i gang med tilrettelegging for disse elevene.

5.5 Samarbeid om økt gjennomføring - Ungdomsavtalen

Troms fylkeskommune v/ skoleeier skal:

- påse at det etableres samarbeidsrutiner mellom Nav-kontor, videregående skoler v/ rektor og OT
- påse at det etableres jevnlig samarbeidsmøter/kontaktpunkter/ oppfølgingsteam mellom Nav-kontor, OT og de videregående skolene
- ha en fast og navngitt kontaktperson for Ungdomsavtalen
- møte fylkesenheten i Nav to ganger i året
- sammen med fylkesenheten i Nav, legge til rette for samarbeid mellom Nav-kontorer, OT og de videregående skolene
- sammen med fylkesenheten i Nav, årlig evaluere samarbeidet
- sikre at skolene er kjent med Ungdomsavtalen

Vi utleder også som revisjonskriteriet at:

- Troms fylkeskommune ved skoleeier og skolene skal følge Ungdomsavtalen

For at Troms fylkeskommune skal nå målet om økt gjennomføring i videregående opplæring, kreves det et bredt samarbeid mellom flere aktører. Målgruppen for samarbeidet i denne avtalen er ungdom mellom 16-24 år som ikke søker videregående opplæring, avslår tilbud om opplæring, og ungdom som står i fare for eller faller fra under et opplæringsløp. Oppfølgingen av ungdom i målgruppen skal bygge på et tverrfaglig og faglig samarbeid om en samlet og helhetlig bruk av virkemidler og felles mål. Avtalen bygger på regjeringens mål om å styrke samarbeidet mellom stat, fylkeskommune og kommune for å bedre elevenes forutsetninger for å fullføre og bestå videregående opplæring. Formålet er bl.a. at unge under 30 år får raskere oppfølging fra Nav-kontoret for å komme i arbeid eller opplæring. Avtalen regulerer ansvarsdeling, samarbeid, varighet og evaluering. I tillegg inneholder avtalen rutinebeskrivelse, som tar for seg samhandlingen/ samarbeidet mellom OT og Nav-kontorene. Skoleeiers kontaktperson i Ungdomsavtalen er avdelingsleder for inntak.

Hovedoppgavene til Oppfølgingstjenesten (OT) i Troms er å sørge for at ungdom i målgruppen får tilbud om opplæring, arbeid eller andre kompetansefremmende tiltak. Målgruppen er de som avbryter eller ikke kommer i gang med videregående opplæring eller arbeid, og OT er gratis rådgivningstjeneste som både ungdom og foresatte kan kontakte.

Nav har ansvaret for organisering og finansiering av arbeidsmarkedstiltak, trygdeytelser og sosialhjelp. Det er en egen ungdomsgaranti i Nav, som er en forskriftsfestet styrking av ungdomsarbeidet i Nav, som skal sikre god og tett oppfølging av unge fra fylte 16 år og frem til fylte 30 år. Nåværende ungdomsgaranti har vært gjeldende fra 1.7.2023.

5.5.1 Samarbeid mellom skoleeier, Nav og OT om økt gjennomføring

Avdelingsleder for inntak er skoleeiers kontaktperson opp mot fylkesenheten i Nav, og har hatt oppgaver og ansvar knyttet til avtalen siden 2022. Hun har opplyst at hovedoppgavene er å holde liv i avtalen og revidere den. Det er rådgiverne på skolene og rådgiverne i OT som følger opp avtalen i praksis.

I sentraladministrasjonen diskuteres fallgruvne og forbedringspotensialet ved avtalen. Avtalen har de siste årene blitt revidert oftere enn tidligere. Erfaringene og tilbakemeldinger er at Ungdomsavtalen etterlevs i varierende grad. Skoleeier har forsøkt å finne ut hvordan de kan

gjøre den bedre, for eksempel om det bør arrangeres samlinger. Oppfølgingstjenesten er godt kjent med avtalen, og rådgiverne på skolen kjenner den til dels godt, har kontaktpersonen opplyst. Utfordringene ligger nok mer hos Nav, slik kontaktpersonen ser det. Det er svært mange veiledere i Nav som skal kjenne til avtalen og praktisere den. Fylkeskommunen har også vært noe usikre på hva de kan kreve av Nav, og avtalen har kanskje vært for vag. Fylkeskommunen mener at det er hensiktsmessig at Nav bidrar med tiltak som kan være med på å forhindre at ungdommene avslutter skolegangen. Enkelte ganger har de opplevd at de har blitt møtt med at Nav ikke kan hjelpe ungdommen før hen har falt helt ut av skolen.

Skoleeiers kontaktperson fortalte at det er forskjeller mellom Nav-kontorene, og generelt sett har fylkeskommunen inntrykk av at de små Nav-kontorene i distriktene er mer tilbøyelige til å gi tiltak for å forhindre at ungdommene slutter på skolen, eventuelt læreplasser.

Skoleeiers kontaktperson opplyste at når det gjelder samarbeid på systemnivå, har det i den senere tid vært mer møtevirksomhet mellom fylkeskommunen, Nav og OT. Det har en sammenheng med behov for avklaringer knyttet til samarbeid mellom OT og Nav, som blant annet omhandler taushetsplikt og deling av informasjon. Det er nå avklart at OT og Nav kan dele lister med hverandre, men tidligere har det vært mye usikkerhet om man bryter taushetsplikten dersom man deler lister. De siste årene har man lært mer om GDPR og reglene for taushetsplikt, og man bryter ikke taushetsplikten dersom man opplyser at en ungdom har søkt skoleplass eller informerer om at en ungdom er i praksis, fortalte skoleeiers kontaktperson. Nav har også vist til at direktoratet er tydelig på at det ikke er et brudd på taushetsplikten hvis man deler informasjon som man er nødt til å dele. Fremover vil det sannsynligvis være behov for mer fokus og opplæring på området. Skoleeiers kontaktperson opplyste at det er viktig at både skolene og rådgiverne er klar over dette.

Skoleeiers kontaktperson ga uttrykk for at det er positivt at aldersgrensen for opplæringstiltak i regi av Nav er nedjustert til ungdom under 30 år. Regelverket til Nav er endret til det bedre. Tidligere ble ungdommer i denne aldersgruppen henvist til fylkeskommunen, men nå er det krav til Nav om å involvere seg og gi ungdommer opplæring. Avdelingsleder viste til at hovedutfordringen til de unge er psykisk uhelse, og slik har det vært i mange år. Det merker de også på Nav. De fleste ungdommene som er i Nav-systemet har psykiske helseutfordringer, og mange av de som sliter i skolesystemet har også det. Det kan gjøre det vanskelig å få læreplass, for eksempel.

På spørsmål til skoleeiers kontaktperson om det er andre konkrete tiltak i samarbeidet med Nav og OT som er relevant for arbeidet med å nå målene om økt gjennomføring, viste hun til at det arbeides med å utarbeide en ny ungdomsavtale. Den nye avtalen legger i større grad vekt på at Nav og fylkeskommunen skal samarbeide om unge mellom 16 og 24 år, for å hindre at de arbeider med to ulike innfallsvinkler. Den nye avtalen legger også føringer for at det skal være et overordnet samarbeid ute i regionene, mellom skole, Nav, OT og andre kommunale tilbud, for å ha oversikt over ungdom som står utenfor og kunne iverksette tiltak tidligere. Hvilke tiltak som kan føre til at den enkelte vil greie å fullføre og bestå videregående opplæring vil variere, opplyste kontaktpersonen. Videre viste hun til at skolene har god kjennskap til virkemidlene som Nav kan bidra med ovenfor den enkelte.

Vi har i intervjuer med andre avdelinger i kompetanseetaten stilt spørsmål om deres kjennskap til Ungdomsavtalen. Avdeling for læring i bedrift har opplyst at den ikke kjenner til hvem som er skoleeiers kontaktperson i arbeidet med Ungdomsavtalen, eller til innholdet i avtalen utover å ha hørt om den. Avdelingsleder for avdeling for læring i skole har opplyst at hun har bidratt i

arbeidet med evaluering av Ungdomsavtalen. Videre formidlet hun at avdelingen bidrar i samarbeid med OT der det er naturlig, men at det viktigste er samarbeidet mellom OT og skolene. Virksomhetsleder i OT opplyste at han ikke er kjent med hvem som er fylkeskommunens kontaktperson for Ungdomsavtalen. Han opplyste videre at for OT er det samarbeidet med de lokale Nav-kontorene som er viktig. Virksomhetsleder er heller ikke kjent med hvordan Ungdomsavtalen evalueres. Sist avtalen ble oppdatert, ble han ikke involvert i arbeidet, opplyste han.

5.5.2 Samarbeid mellom Nav-kontor, videregående skoler og OT

Når det gjelder lokale samarbeidsrutiner, opplyste skoleeiers kontaktperson at OT har hatt slike lokale samarbeidsrutiner/avtaler med Nav-kontorer. Skoleeiers kontaktperson er ikke kjent med at skolene har egne avtaler med Nav-kontorene. I Tromsø er det en egen avtale for elever med store tilretteleggingsbehov som ikke skal ut i jobb etter fullført videregående. Avtalen sier at Tromsø kommune, Nav og skolen skal ha møte med eleven, og eventuelt foresatte og ansvarsgruppe, for å lage en plan for hva vedkommende skal gjøre etter skolen. For eksempel om hen skal være på ASVO eller på dagsenter. I avtalen står det at det skal være gruppemøter. Skolene i Tromsø har en egen kontaktperson i Nav.

Skolenes kjennskap til Ungdomsavtalen

Flere av de fem skolene vi har hatt møter med, har opplyst at de ikke kjenner til Ungdomsavtalen. To av skolene mente de hadde fått kortfattet informasjon om avtalen på rådgiversamling med skoleeier. En skole var i prosess med Nav for å utarbeide samarbeidsrutiner. En annen skole opplyste at den samarbeidet med Nav knyttet til elever med grunnkompetanse.

Skoleeiers kontaktperson har opplyst at Ungdomsavtalen har vært tema på rådgiversamlingene, men ikke i så stor grad. Siden 2020 (korona) har det vært digitale rådgiversamlinger, og Nav-veilederne har blitt invitert til samlingene. Kontaktperson sender invitasjon til Nav fylke, og så er de som skal sende videre til egne veiledere i Nav.

Samarbeid mellom OT og Nav

OT har opplyst at Ungdomsavtalen regulerer det overordnede samarbeidet mellom Nav og OT. Virksomhetsleder har opplyst at samarbeid med Nav er utfordrende når det gjelder ungdommer under 18 år, da Nav ikke har flere virkemidler enn OT. Samarbeidet med de lokale Nav-kontorene er det som er viktig for OT. I Tromsø har OT laget en egen samarbeidsavtale med Nav. Avdelingsleder i Nav Tromsø har vært veldig behjelpelig med å få til dette. Det er etablert et fast møtepunkt mellom rådgivere i OT og Nav i Tromsø hver fjerde uke. I de andre regionene er det også noen samarbeidsavtaler, men de er ikke like viktige i dag, for det er et jevnlig samarbeid som begge parter er kjent med, har virksomhetsleder opplyst. OT-rådgiverne har formidlet at det er variasjoner mellom Nav-kontorene og hvordan samarbeidet fungerer. I noen regioner er det etablert et godt samarbeid med Nav, hvor en jobber etter felles mål og har regelmessige møter både på ledernivå og rådgivernivå. I andre regioner har samarbeidet vært mer utfordrende. Det har blant annet vært vanskeligere å få kontakt med Nav og å etablere samarbeid med faste personer på systemnivå.

Samarbeid mellom skolene og Nav

Flere av de fem skolene vi har snakket med, har opplyst at det ikke er etablert samarbeidsrutiner med lokale Nav-kontor. En skole opplyste å være i prosess med Nav. Skolen fortalte at den hadde fått oppnevnt en kontaktperson i Nav, og at skolen sammen med denne skulle etablere samarbeidsrutiner. En annen skole opplyste at de samarbeidet med Nav knyttet til elever med

grunnkompetanse, som skal til aktivitetshus i kommunen eller utføringsbedrift. En skole opplyste at de har behov for mer kompetanse på hva Nav kan bidra med.

Samarbeid mellom OT og skolene

Virksomhetsleder har opplyst at samtlige skoler har en dedikert OT-rådgiver som er til stede på skolen. Behovet varierer ifølge virksomhetsleder etter skolestørrelse, men det er ikke en felles struktur som gjelder for samarbeid mellom OT og skolene, og samarbeidet varierer fra skole til skole. Alle rådgiverne i OT har omtrent 250 ungdommer å følge opp, utover samarbeid og tilstedeværelse på skolene.

OT-rådgiverne har opplyst at samarbeidet med skolene er ulikt organisert. Alle skoler og skolesteder har fast tilstedeværelse av OT-rådgiver. OT-rådgivere har opplyst at de deltar fast i skolenes nærværsteam og ressursteam. I tillegg deltar OT i avklaringsmøter rundt enkeltungdommer med fravær. OT samarbeider tett med rådgiverne på flere av skolene, fordi OT og rådgivere i skolen har et kryssende mandat og det er viktig å være i kontakt med hverandre. Flere av de fire regionene i OT beskrev at det er utviklet gode rutiner og systemer for samarbeid med skolene. Ved noen skolesteder har OT fast tilstedeværelse hver uke, mens på andre skoler drar OT ut når de blir innkalt til møter. OT deltar både i fysiske møter og digitale møter. I noen tilfeller har ikke skolene ledige kontorplasser, mens i andre tilfeller handler det om reiseavstand fra OT til de ulike skolestedene. OT ser verdien av å være ute på skolen og komme tett på elevene, slik at elevene får et ansikt på hvem OT er. Det er lettere å komme i dialog med ungdommer som vet hvem OT er.

Enkelte OT-rådgivere formidlet at det er et behov for å gjennomgå samarbeidsrutinene med de ulike skolene på nytt. Noen regioner ser at det lett kan glippe, særlig i forhold til skolesteder med avstand til OT og hvor tjenesten heller ikke har fast oppmøtetid ved skolen. Flere skoler kunne man vært tettere på, slik at man i større grad var kjent med sluttmeldinger som var på vei.

Samtlige av skolene som vi snakket med har fortalt at samarbeidet med OT fungerer godt. Alle skolene har gitt uttrykk for at de opplever at OT bidrar på flere måter, både i arbeidet med å forebygge avbrudd og med veiledning til ungdommer om muligheter. Ved noen skoler har OT-rådgivere fast oppmøte, mens ved andre skoler deltar OT når de inviteres til møter. OT bidrar med tilstedeværelse og kompetanse i avklaringsmøter, sluttmøter, nærværsteam og ressursteam. Alle skolene har opplyst at de er godt kjent med OT, tjenestens rolle og hva den kan bistå med. Skolene opplyste at skolenes egne rådgivere samarbeider tett med OT.

Skoleeiers oppfølging av samarbeidet

Vi har spurt om skoleeier følger opp at det er jevnlig samarbeidsmøter/ kontaktpunkter mellom Nav-kontor, OT og de videregående skolene. Skoleeiers kontaktperson har opplyst at oppfølgingen av OT sitt samarbeid med Nav er tillagt leder i OT, som er en del av den utvidede ledergruppen til Fylkesutdanningssjefen og dermed også skoleeier. Leder for avdeling inntak (som er skoleeiers kontaktperson i Ungdomsavtalen) har faglig oppfølging av/samarbeid med OT. Samarbeidet går blant annet ut på å få en felles oversikt over elever som slutter i videregående opplæring. Videre har skoleeiers kontaktperson opplyst at det også er månedlige møter med avdeling inntak og rådgivere i OT, der ulike tema blir tatt opp. Rådgiverne i OT deltar også på den årlige rådgiversamlingen.

Skoleeiers kontaktperson har opplyst at når det gjelder å legge til rette for samarbeid mellom Nav-kontorene, OT og skolene, så kan det – i tillegg til Ungdomsavtalen – vises til den

overordnede avtalen mellom Troms fylkeskommune og Nav. Hun opplyst at det i lang tid har vært lagt til rette for samarbeid av begge parter i form av kontaktpersoner og regelmessige møter på Nav lokalt.

5.5.3 Samarbeid og evaluering

Skoleeiers kontaktperson møter fylkesenhetens kontaktperson minst to ganger i året. Avtalen er tema for møtene som skjer hvert halvår mellom skoleeier og Nav. Det skrives ikke felles referat fra møtene. Selve avtalen har en varighet på fire år og følger samme tidsperspektiv som den overordnede avtalen mellom fylkeskommunen og Nav. Som nevnt er arbeidet med å revidere Ungdomsavtalen påbegynt. Nav og kompetanseetaten har ikke en felles plattform/system, og det er litt utfordrende. Når avtalen skal revideres sendes den frem og tilbake på e-post.

Skoleeiers kontaktperson har formidlet at det er bra at det er en avtale å vise til, og at det er faste kontaktpersoner. Det som er mindre bra er at fylkeskommunen ikke har en felles plattform/system med fylkesenheten i Nav. Det er også en utfordring av avtalene ikke er godt nok forankret ute hos alle veilederne i Nav. Som nevnt er det mange veiledere i Nav som må kjenne til avtalen sammenlignet med hvor mange i fylket som må kjenne til avtalen, dette har vært diskutert i møtene med fylkesenheten i Nav, opplyste hun.

En endring er at den nye Ungdomsavtalen ikke lengre vil legge føringer for at det utarbeides lokale avtaler i regionene mellom OT og Nav fordi samarbeidet nå fungerer godt i alle regioner, med direkte rådgiverkontakt og jevnlig møter med lokal Nav-leder og rådgivere, har kontaktpersonen opplyst. Videre har hun opplyst at det i den nye Ungdomsavtalen i større grad vil være føringer for hvordan det lokale samarbeidet skal være og hva det skal inneholde. Hun viste til at Ungdomsavtalen har vært i bruk såpass lenge nå, at det er en avtale som alle parter forholder seg til; også lokale ledere i Nav og Troms fylkeskommune. På spørsmål fra oss om hvem som deltar fra fylkeskommunen i arbeidet med å revidere avtalen, ble det opplyst at det stort sett er ledergruppen i sentraladministrasjonen og OT. Skoleeiers kontaktperson opplyste videre at det i januar 2025 skulle være møte med Nav hvor avtalen skal ferdigstilles.

5.6 Arbeid med økt fullføring hos lærlinger

Troms fylkeskommune v/skoleeier skal

- sørge for at flytskjemaet «oppfølging ved bekymring i forbindelse med læreforholdet» er kjent i lærebedrifter, opplæringskontor og hos den enkelte lærling
- ha systemer/rutiner for å følge med på at lærebedrifter, opplæringskontorer, skoler og lærlinger og eventuelle andre samarbeidspartnere melder bekymring som oppstår i forbindelse med læreforholdet til rett instans
- i perioden etter at ny opplæringslov trådte i kraft, sikre at de som har læretid i bedrift har tilgang på rådgivning
- ha systemer for å veilede lærebedrifter og andre aktuelle aktører i arbeidet med strategien og underliggende planer.

5.6.1 Begrepsavklaringer

Innledningsvis vil vi gjøre en begrepsavklaring og gi kort informasjon om ulike involverte i arbeidet med lærlinger, og som vil bli omtalt i det videre.

Lærlinger har inngått en lærekontrakt med en bedrift, og har som mål å oppnå fag- eller svennebrev.

Lærekandidater har inngått en opplæringskontrakt med en bedrift, og tar sikte på å oppnå kompetansebevis, som er mindre omfattende enn fag- og svennebrev.

Samarbeidsorgan for lærebedrifter, ofte kalt et opplæringskontor, er en organisasjon som bistår lærebedrifter med ulike oppgaver, knyttet til opplæring av lærlinger.

Lærebedriften har ansvar for å gi opplæring etter gjeldende læreplan. Lærebedriften er lærlingens arbeidsgiver.

Prøvenemnd har ansvar for å lage og vurdere prøver etter gjeldende forskrifter. Arbeidet innebærer kvalitetssikring av prøvesteder, utarbeidelse av prøver, vurdering og dokumentasjon av prøvearbeidet.

Faglig leder i virksomheten har ansvar for at lærlingen får opplæring etter opplæringsloven. Dette innebærer å sikre at opplæringen er i tråd med læreplanen for faget.

Instruktør står for opplæring av lærlingene.

Formidlingskoordinator skal koordinere skolens samarbeid mellom skole og lærebedriftene. Hver skole har en formidlingskoordinator, som hjelper søkere med å skaffe læreplass.

5.6.2 Avdeling Læring i bedrift, oppgaver og ansvar

Avdeling læring i bedrift består av 12 ansatte, herunder 11 rådgivere som alle har ansvar knyttet til fagopplæringen. Avdelingen har det primære ansvaret for kvaliteten i fagopplæringen, fra formidling til lærebedriften til avlegging av fagprøven. En del av ansvaret til avdelingen er godkjenning av samarbeidsorganer (tidligere opplæringskontorer) og godkjenning av lærebedrifter og faglige ledere. Avdeling læring i bedrift har også ansvar for å godkjenne og opprette lærekontrakter, og avvikling av fagprøver. Det er ca. 2000 løpende lærekontrakter og det avholdes ca. 1300 fagprøver årlig. Avdeling læring i bedrift har også ansvar for ca. 400

prøvenemndsmedlemmer. Avdelingen behandler klager på bl.a. ikke beståtte fagprøver/svennebrev, søknad på unntak for inntil to fellesfag og heving av lærekontrakt, særskilt tilrettelegging av fagprøver og praksisvurderinger.

Avdeling i læring i bedrift samarbeider med de yrkesfaglige skolene, hvor det jobbes tett opp mot formidlingskoordinatorene som skal formidle elever ut til lære plass og styrke den helhetlige fag- og yrkesopplæringen. Det er ni yrkesfagskoler og alle ni har egen formidlingskoordinator i ulik stillingsprosent, avhengig av hvor stor skolen er.

Som nevnt godkjenner avdelingen lærebedrifter og faglige ledere. Kriteriene for å bli godkjent som faglig leder er nedfelt i forskrift til opplæringsloven, i tillegg har avdelingen utarbeidet egne kriterier for dette. Avdelingen kjøper tjenester hos samarbeidsorganene, og tre av samarbeidsorganene gjennomfører kurs for faglige ledere. Avdelingen har opplyst at de har erkjent behov for å ta større eierskap til innholdet i disse kursene. De arbeider med å bygge strukturer for dette, og håper å fremover kunne jobbe med kvalitet i opplæringen i større grad.

5.6.3 Dialog mellom skoleeier og skolene

Som en oppfølging av fylkestingsmelding «Samspill for økt gjennomføring» ble det etablert en funksjon arbeidslivsveileder (ALV) i den videregående opplæringen. Oppdraget for arbeidslivsveilederne var å bidra til at overgangen til lære plass ble en integrert del av opplæringen, og bygge og utvikle strukturer for oppfølging av elever som stod i fare for å ikke bestå opplæringen. Skoleeier hadde jevnlig digitale møter med ALV-ene for å sikre at oppdraget ble utført med god kvalitet. I 2019 gjennomførte Nordlandsforskning på oppdrag fra skoleeier, en evaluering av implementeringen av det som ble kalt «Strategi 2» i fylkestingsmeldingen «Samspill for økt gjennomføring». Evalueringen viste en klar tendens til at etablering av tiltakene i Strategi 2, herunder etablering av funksjonen ALV i videregående opplæring, gjorde at en var på rett vei i arbeidet med å sikre en mer helhetlig fag- og yrkesopplæring, med hensyn til bedre samspill mellom skole og arbeidsliv og bedre oppfølging av elevene i overgangen mellom Vg2 og lære i bedrift. Evalueringen pekte videre på at det fremover ville være viktig å utvikle systemer for å sikre enda bedre/tilstrekkelig informasjonsflyt i overgangen mellom skole og lærebedrift.⁶⁴

I dag har alle videregående skoler formidlingskoordinator, som bistår elevene med å skaffe lære plass og koordinere samarbeid med lærebedrifter. Skoleeier har opplyst at de har dialog med skolene i formidlingsprosessen (når eleven skal formidles). På høsten gjennomfører avdelingen høstmøte (to-dagers samling) med alle ni skolene, hvor formidlingskoordinatorene og rektorene deltar. I møtene drøftes utfordringer knyttet til formidling, hva som er vanskelig og hvordan arbeidet går. Avdelingen forsøker å legge til rette for at skolene kan snakke sammen og dele erfaringer og kunnskap med hverandre. Når det nærmer seg høst, er tema formidling inn i vg3 i skole, for de elevene som ikke har fått lære plass. Formidlingskoordinatorene deltar også i møter med samarbeidsorganene (opplæringskontorene) og lærebedrifter. Formålet er å bedre samarbeidet mellom aktørene.

5.6.4 Skolenes arbeid med forberedelser og oppfølging av elever som skal ut i læring i bedrift

Skolene har opplyst at de har en rolle i det å forberede elevene på hva som venter dem når de starter på læretiden. Forberedelsene starter allerede på Vg1 med praksis og utplassering, men det er særlig på Vg2 at elevene får prøvd seg. På den måten blir de kjent med hvilke krav som

⁶⁴ Samspill for økt gjennomføring i Troms – Evaluering av Strategi 2, NF rapport nr.: 11/2019

stilles, og hvordan det er å være i jobb. Skolen følger elevene tett når de er i praksis/utplassering. Skolene har opplyst at de kan tilrettelegge for fleksible opplæringsløp for elever som ikke klarer å fullføre Vg1/Vg2.

Skoleeier har opplyst at alle overganger i utgangspunktet er kritiske punkter i opplæringen, også overgang fra skole til lære. Det kan oppstå utfordringer i overgangen, som kanskje får konsekvenser senere i læreløpet og deretter fører til frafall. Kompetanseetaten har data som viser at en del elever ikke går ut i lære eller annen videregående opplæring etter vg2 yrkesfag. Skoleeier har opplyst at kompetanseetaten har egne retningslinjer for yrkesfaglig fordypning (YFF), som sier noe om hvordan man skal gjøre formidlingen og overgangen så god som mulig. Retningslinjene skal være et felles utgangspunkt for organisering av faget YFF, og skal bidra til en mer enhetlig praksis av organisering, innhold, vurdering og dokumentasjon. Retningslinjen skal også bidra til å gi de videregående skolene i Troms felles prinsipper og føringer for planlegging og gjennomføring av faget YFF. Det fremgår av retningslinjen at det er vesentlig med gode forberedelser i skolen før opplæring i bedrift.

Avdeling læring i bedrift har opplyst at formidlingskoordinatorer er gode til å forberede læringer på arbeidslivet, men når det oppstår situasjoner ute i bedriften, og læringer opplever ting på arbeidsplassen eller hjemme, kan det være skummelt å ta kontakt med arbeidsgiver. Mange læringer vet kanskje ikke hva man kan snakke med arbeidsgiver om. Noen kan være redde for at arbeidsgiver vil ha dem bort hvis de tar opp ting og læringer kan føle seg alene.

Skolene opplever at de har god kontakt med enkelte samarbeidsorganer. Mange elever er usikker på hvordan læretiden kommer til å bli, og da er det fint at samarbeidsorganene er til stede på skolen og snakker med elevene.

Når det gjelder samarbeidsorganene, opplyste skolene at det arrangeres dialogmøter. Skoleeier v/avdeling læring i bedrift innkaller til disse møtene med avdelingen, samarbeidsorganene og ledelsen på skolene Troms. Skoleeier oppsummerer året som har gått, og presenterer statistikk som belyser fullføringen. Skolene har opplyst at det er en rød tråd fra den overordnede strategien for videregående opplæring i Troms til det som gjennomgås i møtet.

Etter at elevene har begynt som lærling får ikke elevene lengre oppfølging fra skolen, med mindre de selv tar kontakt og ber om det, opplyste skolene. Oppfølging av læringer er ikke et område skolene har hatt særlig fokus på, og i praksis har oppfølgingen blitt overlatt til samarbeidsorganene. Frafallet er størst blant lærlingene, og en av skolene mente at dagens system sannsynligvis ikke er godt nok for å ivareta og følge opp lærlingene. Denne skolen hadde nylig deltatt i et møte hvor dette var tema. På grunn av endringer i opplæringsloven, herunder at læringer har krav på rådgivning, må skolene endre rutiner. I møtet ble det formidlet at skolene har ansvar for å følge opp disse elevene, noe skolene ikke har vært spesielt gode på. De har ikke hatt en aktiv rolle i å sjekke ut hvordan lærlingene har det i læretiden.

Tre av skolene hadde opplevd at læringer hadde tatt kontakt med dem etter oppstart i bedrift. Bakgrunnen for dette var at noen opplever at de ikke får god nok opplæring, økonomi (lav lønn) og andre typer henvendelser. En skole opplyste at henvendelser om mangelfull opplæring har blitt videreformidlet til det aktuelle samarbeidsorganet, slik at de kan snakke med den som er faglig ansvarlig i bedriften. En skole hadde opplevd å motta bekymringer fra andre enn lærlingene selv/foresatte. En annen skole opplyste at den er kjent med bekymringer fra læringer. Skolens praksis i slike saker er å veilede læringer til instanser som kan bistå. Det kan

være samarbeidsorgan, elev- og lærlingeombudet/mobbeombud, eller annen instans, avhengig av hva problemstillingen gjelder.

Flere av skolene opplyste at elevene i forkant av læretiden har fått informasjon fra skolen om hvor de kan henvende seg dersom noe oppstår i læretiden, og om elev- og lærlingeombudet.

Skoleeier har opplyst at faget «yrkesfaglig fordypning» og formidlingsarbeidet før elevene går ut i lære, skal gi elevene tilstrekkelig informasjon om hvor de kan henvende seg hvis det oppstår noe i lærebedriften. Samarbeidsorganene har også en rolle i dette arbeidet når eleven er ute i lærebedriften. Skoleeier har opplyst at noen samarbeidsorganer har gode systemer, for eksempel er det enkelte som gjennomfører samlinger for nye lærlinger. Andre samarbeidsorganer har ikke like gode systemer. I sum er det behov for mer informasjon opplyste skoleeier. Ifølge skoleeier finnes det mye informasjon, men det er ikke alt som når frem til ungdommen.

5.6.5 Veiledning av lærebedrifter

Skoleeier opplyste at det ikke er mulig for dem å følge opp den enkelte lærling, eller den enkelte lærebedriften. Avdelingens arbeid med økt fullføring skjer primært gjennom møtepunkter med samarbeidsorganene. De gjennomfører jevnlig møter med samarbeidsorganene (både digitale samarbeidsmøter og fysiske samlinger), hvor økt gjennomføring og økt andel bestått er blant temaene som tas opp. Avdelingen opplyste at læringsfremmende vurdering, arbeids- og læringsmiljø og psykisk helse også er temaer det har vært jobbet mye med. I tillegg har avdelingen jobbet med veiledning, utarbeidelse av veiledningsmateriell, prosedyrer og rutiner før heving av kontrakt. Det er bl.a. utarbeidet veiledere «for tilpasset opplæring i bedrift» og for «lærekandidat ordningen». Avdeling læring i bedrift sender også ut jevnlig nyhetsbrev til lærebedrifter, samarbeidsorgan, skoler og prøvenemndsmedlemmer med viktig informasjon og påminnelser.

Skoleeier har opplyst at det fremover er satt av tid til tre årlige ryddemøter, dette er møter hvor skoleeier gjennomgår teorimangler til lærlinger og avbrudd/ sykdom i lærlingeperioden.

PPT jobber mer systematisk ut mot lærebedriftene og kan veilede lærebedrifter i tilfeller hvor lærlinger har særlige behov/ læringsutfordringer, så lenge begge parter (lærling og lærebedrift) samtykker, opplyste skoleeier. I likhet med avdeling læring i bedrift har ikke PPT kapasitet til å veilede samtlige lærebedrifter. Skoleeier har derfor sammen med PPT i høst (2024) gjennomført kurs rettet mot lærebedriftene. Tema i kursene har vært lese- og skrivevansker, konsentrasjonsvansker og psykisk helse. Skoleeier opplyste at kursene ble godt besøkt, og de ser nå på muligheten for å spille inn kursene og legge dem ut på nett, slik at de er tilgjengelige for lærebedrifter/ samarbeidsorganer.

I tillegg har skoleeier også jobbet med lovforståelse ut til den enkelte bedrift/ samarbeidsorgan, om hva som skal ligge til grunn før heving av en lærekontrakt.

Avdelingen har opplyst at fleksible opplæringsløp også er en del av arbeidet med å forebygge og forhindre frafall, herunder; full opplæring i bedrift, lærekandidatordningen, bedriftsmodellen og vekslingsmodellen. Det er flere muligheter, og avdelingen ser at det er behov for å få ut informasjon om dette.

Avdelingen har opplyst at kompetanseetaten har jobbet sammen om hvordan ny lov skal tolkes og forstås, og hva man trenger av nye rutiner og strukturer. Bl.a. har alle avdelingene i

kompetanseetaten nylig hatt et felles møte hvor betydningen av «Mer opplæring»⁶⁵ ble drøftet. «Mer opplæring» i fagopplæringen kan være utfordrende, fordi man ikke kan ta det som en selvfølge at lærebedrifter ønsker å ha en lærling lengere enn det den i utgangspunktet har sagt ja til. Det er et stort behov for å endre rutiner og prosedyrer på bakgrunn av ny opplæringslov, og få dette nedfelt i kvalitetssystemet, har avdelingen opplyst.

5.6.6 Oppfølging ved søknad om heving av lærekontrakt

Skoleeier har opplyst at når noen ønsker å heve en lærekontrakt får avdelingen inn et søknadsskjema om heving, og i søknadsskjemaet får man oppgitt en årsakkode og en begrunnelse for søknaden. I de tilfeller hvor partene ikke er enig om heving, tar avdelingen kontakt med lærlingen på telefon for å avklare forholdet nærmere med lærlingen. Avdelingen har opplyst at det ofte kan være en ubalanse i maktforholdet mellom lærebedrift og lærling. Det er derfor viktig å kontakte lærlingen for å være en støtte for hen, dersom man mistenker at det er uenighet rundt heving. Dersom avdelingen ikke oppnår kontakt med lærlingen på telefon, sendes det ut et varsel til lærlingen, slik at lærlingen får anledning til å uttale seg i forhold til om hen er enig eller uenig i hevingen. Forhåndsvarsel om heving av lærekontrakt sendes ut i hvert tilfelle der det er uenighet. I de saker hvor det ikke er mistanke om uenighet knyttet til heving av kontrakt, kontakter ikke avdelingen lærlingen. Mistanken om uenighet kan komme av begrunnelsen som fremkommer i søknaden om heving. Det kan være formuleringer eller opplysninger i begrunnelsen som skaper mistanke. Det er også tilfeller hvor lærlingen ikke har signert på søknad om heving, og da kontakter avdelingen lærlingen slik at hen kan redegjøre for saken muntlig. I disse samtalene kan avdelingen få en indikasjon på om det foreligger omforent enighet, eller om lærlingen har følt seg presset til å signere for enighet.

Avdelingen deltar i avklaringsmøter for å klargjøre hva som er terskelen for å heve en lærekontrakt, dersom det er uenighet mellom partene. Avdelingen har også utarbeidet rutiner/prosedyrer for heving av lærekontrakt og håndbok med rutiner og prosedyrer på avdelingsnivå. Avdelingen har opplyst at samarbeidsorganene er informert om rutiner og prosedyrer ved heving av lærekontrakter gjennom samarbeidsmøter og enkeltsaker. Rutinene og prosedyrene er imidlertid ikke oppdatert i Datakvalitet som er tilgjengelig på nett. Dette arbeidet er påbegynt og vil være et pågående arbeid fremover.

Når en kontrakt heves ligger det ulike årsakkoder i systemet som registreres (Annen årsak ikke oppgitt, brudd på arbeidslivets regler, feilvalg, flyttet, fått arbeid, manglende oppholdstillatelse, personlige årsaker, økonomiske årsaker). Avdelingen har i møte med oss opplyst at de har tenkt at disse kodene kan bidra til at man vet for lite om hva som er den faktiske årsaken til heving og at den vanligste årsaken til heving er «feilvalg», noe avdelingen har uttalt kan inneholde så mye. Skoleeier har kunnskap om hvor mange kontrakter som blir hevet.

Vi har mottatt en oversikt fra skoleeier som viser utvikling i antall hevinger i perioden 2021 til 2024. I perioden fra 2021 til 2023 var det en økning i antall hevinger fra 195 til 213 kontrakter. Fra 2023 til 2024 viser tallene imidlertid en nedgang i antall hevinger, fra 213 i 2023, til 179 i 2024. «Feilvalg», «personlige årsaker» og «annen årsak/ årsak ikke oppgitt» er vanligste oppgitte årsak for heving i samme periode (2021-2024).

⁶⁵De som ikke har bestått standpunktkarakter eller eksamenskarakter i ett eller flere fag, har rett til å få mer opplæring etter opplæringsforskriften § 5-2 hvis de tidligere har gjennomført opplæringen.

5.6.7 Samarbeid med OT og Nav-kontorer jf. Ungdomsavtalen

Avdelingen har opplyst å ha relativt lite å gjøre med Nav og at andre avdelinger i kompetanseetaten har mer kontakt med Nav. Avdelingen ser at informasjon innad i Nav er ulik, noe som har sammenheng med at de jobber på både kommune- og fylkesnivå. Det er dermed litt avhengig av hvem i Nav man kommer i kontakt med. De ser også at samarbeidet med Nav fungerer ulikt i fylket.

Avdelingen opplyste at Oppfølgingstjenesten (OT) inviteres til samlinger med samarbeidsorganene, men utover dette har ikke avdeling læring i bedrift tett samarbeid med OT. Når avdelingen får varsel om heving av kontrakt behandles den, også sendes det kopi til OT, slik at OT blir varslet. OT har gitt uttrykk for at de ønsker å bli koblet inn i saker på et tidligere tidspunkt. I noen tilfeller får avdeling læring i bedrift selv ikke beskjed om heving, før måneder etter at lærlingen har sagt opp i bedriften. Når beskjeden kommer sent, er det vanskelig å være i forkant. Avdelingen har opplyst at det er et behov for å utvikle samarbeidet både med PPT og OT.

5.6.8 Rådgivning til de som har læretid i bedrift

Det er en ny bestemmelse i opplæringsloven som gir lærlinger rett til rådgivning. På grunn av dette innførte Troms fylkeskommune en ny ordning i 2024. Skolene har fått ansvar for å utøve rådgiving/ karriereveiledning til lærlinger, og det er formidlingskoordinatorerne som har denne oppgaven. Formidlingskoordinatorerne kan koble på karrieresentrene til fylkeskommune ved behov. Skoleeier opplyste at dette er en midlertidig ordning, men at den kan bli permanent. Nå gjennomføres det prosesser med skolene og opplæringskontorene hvor man vurderer hva som er den beste måten å løse dette på. Foreløpig vurderinger tyder på at den nye ordningen fungerer godt. De fleste lærlinger kjenner formidlingskoordinator fra skolen, og det er en fordel.

5.6.9 Oppfølging av bekymring og fravær i læreforholdet

Ved fravær på inntil to måneder skal lærebedriften/ samarbeidsorgan melde inn avbrudd i læreforholdet til avdeling for læring i bedrift. Det er ulike typer fravær, f.eks. kan det være fødselspermisjon eller en planlagt operasjon. Men dersom fraværet er over to måneder til sammen og er grunnet i personlige årsaker/ sykdom kan det være grunn til bekymring. Utover dette har ikke skoleeier systemer for å fange opp fravær som lærlinger har i bedriften, så avdelingen er avhengig av å få informasjon om fraværet fra bedrift/samarbeidsorgan. Dette er for å ivareta lærlingens rett til å få utvidet læretiden. Ved melding om fravær/avbrudd kunne f.eks. OT blitt varslet, men dette har ikke vært i skoleeiers prosedyrer.

Skoleeier har utarbeidet et flytskjema med veiledning til ulike aktører på hvordan man skal gå frem, dersom det oppstår bekymring for en lærling i læreforholdet. Skoleeier har opplyst at flytskjemaet tidligere lå ute på skoleeiers nettside, men at det «gamle» flytskjemaet ble fjernet. Etter splitting fra Finnmark fylkeskommune er det utarbeidet et nytt flytskjema som er i tråd med nye rutiner. Skoleeier har opplyst at de antar at flytskjemaet er lite kjent der ute, også blant lærlingene.

Ideelt sett burde avdeling læring i bedrift, vært koblet på hver gang det oppstod bekymring for heving av en lærekontrakt, har avdelingen opplyst. Avdelingen har ikke kapasitet til å følge opp slike tilfeller. Det hadde vært ønskelig med ansatte tilknyttet avdelingen som hadde oppfølging av dette som en dedikert arbeidsoppgave, f.eks. formidlingskoordinatoren.

Avdeling læring i bedrift opplyste at samarbeidsorganene mottar en del bekymringer fra lærebedriftene som håndterer det de kan, før de evt. oversender saken videre til skoleeier.

Skoleeier mottar bekymringer når noen mener at de ikke mottar den opplæringen de skal ha, men disse henvendelsen er det ikke mange av. Bekymringen kommer helst når lærlingen har fått beskjed fra samarbeidsorganet om å kontakte fylkeskommunen. Skoleeier er ikke første instans for slike henvendelser.

Skoleeier har opplyst at det i fagopplæringen er tradisjon for at det er samarbeidsorganene (opplæringskontorene) som har hatt en stor rolle i fagopplæringen, slik at mange lærlinger og lærebedrifter tror at det er opplæringskontorene som bestemmer over fagopplæringen. Som fagopplæringsleder er skoleeier derfor opptatt av at fylkeskommunen nå må synliggjøre og komme ut, slik at det kommer frem at det ikke er opplæringskontorene eller private aktører som er ansvarlig for kvaliteten i fagopplæringen, men fylkeskommunen. Ifølge avdelingen er dette også en strategi man jobber med.

Skoleeier har opplyst at det ikke er utarbeidet materiell eller retningslinjer til hvilken informasjon lærlingene skal ha med seg ut i lærebedriften. Dette er noe skoleeier har snakket om å utvikle. Skoleeier har en nettside hvor det fremgår informasjon, men de ser at det er få lærlinger som bruker nettsiden for å innhente informasjon. Det gjennomføres lærlingeundersøkelser en gang i året. Denne følges opp av skoleeier gjennom dialogmøter med det enkelte samarbeidsorgan og skole. Datagrunnlaget er utgangspunktet for møtene. Skoleeier har opplyst at undersøkelsen gir et godt grunnlag i forhold til hvordan det jobbes med å forebygge bl.a. mobbing og uønsket seksuell oppmerksomhet.

5.7 Oppsummeringer, vurderinger og konklusjon

Kapittel 5 omhandler Troms fylkeskommunes rutiner og systemer som skal bidra til å begrense frafall i videregående opplæring, og om fylkeskommunens egne føringer for dette arbeidet følges av skoleeier og skolene.

I dette delkapittelet oppsummerer vi funnene, gjør vurderinger og konkluderer på de to problemstillingene.

Problemstilling 2 – rutiner og systemer som skal bidra til å begrense frafall

Troms fylkeskommune har flere planer, strategier og retningslinjer med relevans for arbeidet med å forhindre frafall/øke gjennomføringen i videregående skole. Som redegjort for i kapittel 3, er det mye av arbeidet som gjøres i videregående opplæring som har relevans for å forhindre frafall, uten at vi har belyst alle aspekter ved arbeidet som gjøres i videregående opplæring. De fem videregående skolene vi har hatt intervjuer med, har vist til at det er mange og ulike årsaker til at elever slutter. Som vist til i kapittel 4, er det noen sentrale forklaringsfaktorer som kunnskapsoppsummeringer, offentlige utredninger og rapporter peker på. I arbeidet med å øke gjennomføring, er det sentralt at fylkeskommunen har internkontroll/styringssystem som skal bidra til å sikre nødvendige rutiner og prosedyrer for arbeidet, og at disse evalueres og eventuelt oppdateres jevnlig. Kravene til dette følger av kommuneloven. Ny opplæringslov trådte i kraft 1.8.2024, og med bakgrunn i denne har vi utledet revisjonskriterier om enkelte rutiner skoleeier skal ha utarbeidet. Før den nye loven trådte i kraft var det ikke krav til slike rutiner, men det var anbefalt å ha det.

Troms fylkeskommune var frem til 1.1.2024 sammenslått med Finnmark fylkeskommune. Flere av planene og rutinene vi omtaler i denne forvaltningsrevisjonen ble utarbeidet i perioden hvor fylkeskommunene var sammenslått. Skoleeier har opplyst at i perioden med sammenslåing ble ikke kvalitetssystemet brukt på samme måte som i dag. De to fylkeskommunene som ble sammenslått hadde ulike systemer og rutiner, og det var ikke alt fra tidligere Troms fylkeskommune som ble lagt inn i det nye systemet. Etter oppdelingen, har det vært jobbet med å bygge opp kvalitetssystemet igjen. Vi finner at det er få rutiner og prosedyrer som er oppdatert etter ny opplæringslov trådte i kraft. Kompetanseetaten har opplyst at det pågår flere prosesser med å vurdere gjeldende rutiner og prosedyrer, og å eventuelt oppdatere disse eller utarbeide nye. Eksempelvis er det etablert et eget prosjekt for arbeidet med å vurdere mandat for ressursteam, og hvordan ressursteamene ved skolene bør være organiserte.

I det videre er våre vurderinger av revisjonskriteriene utledet for problemstilling 2, før vi konkluderer på problemstillingen.

Internkontroll/styringssystem

Etablere mål

Troms fylkeskommune har i mange år hatt som mål å øke andelen elever som fullfører og består videregående opplæring. Dette er forankret i overordnede planer og strategier vedtatt av fylkestinget. Vi vurderer revisjonskriteriet om at *Troms fylkeskommune bør ha etablert mål om å øke andelen elever som fullfører og består videregående opplæring, som oppfylt.*

Utarbeide planer

Det følger av gjeldende strategi for videregående opplæring at skoleeier skal utarbeide en handlingsplan for å nå målene i strategien. Strategien ble vedtatt i 2022. Skoleeier har opplyst at arbeidet med handlingsplaner ved skolene har blitt prioritert først, og skoleeiers

handlingsplan er ikke ferdigstilt. Skoleeier har imidlertid andre planer og rutiner med relevans for arbeidet med å øke fullføringen, eksempelvis retningslinjer for fraværsoppfølging og mandat for ressursteam. Vi vurderer revisjonskriteriet om at *«Troms fylkeskommune bør ha planer som skal bidra til å øke andelen elever som fullfører og består videregående opplæring»*, som **ikke fullt ut oppfylt**.

Utarbeide nødvendige rutiner og prosedyrer

Skoleeier har et kvalitetssystem som skal bidra til å sikre at nødvendige rutiner og prosedyrer utarbeides. Vi har fått opplyst at det gjøres vurderinger av hvilke rutiner og prosedyrer som er nødvendige i arbeidet med å øke andelen som fullfører og består, blant annet i forbindelse med ny lov. Det pågår arbeid med å utarbeide flere rutiner og prosedyrer fra skoleeier. Vi har fått opplyst at det er et «etterslep» i arbeidet med kvalitetssystemet, herunder arbeidet med rutiner og prosedyrer, som følge av sammenslåing og oppsplitting med Finnmark. Det siste året er det brukt tid på å bygge opp kvalitetssystemet for Troms.

Med bakgrunn i opplysningene vi har fått, vurderer vi at Troms fylkeskommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om at de *skal ha vurdert hvilke rutiner og prosedyrer som er nødvendige for å sikre at så mange som mulige fullfører og består videregående opplæring*. Videre vurderer vi revisjonskriteriet om at *Troms fylkeskommune skal ha utarbeidet de rutiner og prosedyrer fylkeskommunen har vurdert som nødvendige i arbeidet med å øke andelen som fullfører og består*, som **til dels oppfylt**. I vurderingen har vi vektlagt at ikke alle rutiner og prosedyrer er utarbeidet enda – dette gjelder eksempelvis rutiner knyttet til krav i ny opplæringslov. Vi presiserer imidlertid at dette er et pågående arbeid.

Ha oversikt og kunnskap om måloppfyllelse

Skoleeier benytter ulike kilder for å få oversikt og kunnskap, herunder dialog med skolene, statistikkverktøy og forskning. Troms fylkeskommune har tatt i bruk Qlik Sense, og programmet gir bedre oversikt over frafall/gjennomføring enn det de hadde før. Vi fant at de fem skolene har tatt programmet i bruk, i tillegg har de andre verktøy og rutiner for å holde oversikt. På bakgrunn av dette vurderer vi at Troms fylkeskommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å *ha oversikt og kunnskap om måloppfyllelse og status i arbeidet med å øke andelen som fullfører*.

Årlig gi informasjon til fylkestinget

Det følger både av ny og gammel opplæringslov at fylkestinget minst en gang i året skal få informasjon om læringsmiljøet, læringsresultatene og gjennomføringen til elevene i opplæringa. I Troms fylkeskommune gis fylkestinget informasjon gjennom årlig kvalitetsmelding om videregående opplæring. Kvalitetsmeldingene for både 2023 og 2024 inneholder informasjon om gjennomføring i videregående opplæring. Revisjonskriteriet om at *administrasjonen skal årlig gi informasjon til fylkestinget om læringsmiljø, læringsresultater og gjennomføring til elevene i opplæringen*, vurderes derfor som **oppfylt**.

Evaluerer rutiner og prosedyrer

I kvalitetssystemet fylkeskommunen bruker, er det funksjoner som gir oversikt når rutiner/prosedyrer er i ferd med å «utløpe» og bør evalueres. Systemet bidrar også til å ivareta at prosedyrer er i tråd med krav i lov og forskrift. Vi vurderer revisjonskriteriet om at *«Troms fylkeskommune skal ha rutiner for å evaluere og eventuelt forbedre rutiner og prosedyrer som skal bidra til at flere fullfører»*, som **oppfylt**. Selv om ikke alle rutiner og prosedyrer er oppdatert/forbedret enda, har vi i vurderingen vektlagt at det er etablert systemer/rutiner som ivaretar at det jevnlig gjøres evalueringer av rutiner og prosedyrer.

Oversikt over hvor det er fare for svikt

Skoleeier har opplyst at det gjøres risikovurderinger av forhold som påvirker gjennomføringen. Innføring av skoleeiers oppfølgingsteam ble gjort på bakgrunn av risikovurdering, det samme gjelder skoleledersamlinger to ganger i året. Skoleeier har også oversikt over arbeidet med frafall/gjennomføring ved den enkelte skole, og hypoteser om hvorfor enkelte skoler har utfordringer med frafall. Vi vurderer revisjonskriteriet om at «*Troms fylkeskommune skal ha oversikt over hvor det er fare for svikt i arbeidet med å øke gjennomføringen*», som **oppfylt**.

Sikre at avvik fanges opp

I kvalitetssystemet er det en egen avviksmodule. Skoleeier har opplyst at de fleste avvik meldes fra om, og løses i, enhetene. Det har vært en økning i antall meldte avvik på skolene, og skoleeier har oppfordret til at det meldes avvik, slik at årsaken til avvik kan rettes opp. Vi vurderer revisjonskriteriet om at «*Troms fylkeskommune skal ha rutiner som sikrer at svikt/avvik fanges opp, og at kunnskapen brukes i forbedringsarbeidet*», er **oppfylt**. Vi presiserer at vurderingen er basert på at fylkeskommunen har systemer som skal ivareta dette. Vi kan ikke undersøke om alle avvik/svikt faktisk blir fanget opp.

Rutiner for overganger

Det foreligger både sentrale og lokale rutiner som skal sikre gode overganger. Kompetanseateten har utarbeidet «Retningslinjer for samarbeid mellom Troms og Finnmark fylkeskommune v/utdanning i Troms og kommunene i Troms», av 01.07.2022. Retningslinjene skal bidra til å sikre at elevene får en god overgang fra ungdomsskolen til videregående. Vi finner også at de fem videregående skolene har utarbeidet lokale og mer konkrete rutiner for dette, knyttet til gjennomføring av overgangsmøter, tilbud om hospitering/skolebesøk og bruk av Qlik Sense. Skolene ga uttrykk for at overgangsrutinene alt i alt fungerer bra. Revisjonskriteriet om at *Troms fylkeskommune i perioden før ny opplæringslov trådte i kraft bør ha utarbeidet rutiner/prosedyrer som skal sikre gode overganger fra ungdomsskolen til videregående opplæring*, vurderes som **oppfylt**.

I ny opplæringslov er det nye lovkrav knyttet til overganger. Ansvarer var tidligere delt mellom fylkeskommunen og kommunen, men i ny lov står det at fylkeskommunen skal sørge for at elevene får en trygg og god overgang. Kommunen skal samarbeide med fylkeskommunen om overgangen. Fylkeskommunen har ikke utarbeidet nye rutiner for overganger som følge av ny lov, men det pågår et arbeid med å lage rutiner og gjøre avtaler med kommunene om hvordan dette skal foregå. Frem til de er på plass, gjelder de gamle retningslinjene. Det betyr at det foreligger rutiner, men at de ikke er oppdaterte i henhold til ny lov. Skoleeier har selv anerkjent at det er behov for å vurdere retningslinjene på nytt. Flere av skolene viste til endringer i ny opplæringslov. Enkelte vurderer at eksisterende rutiner er i henhold til ny opplæringslov, mens andre vurderer at det er behov for endringer. Revisjonskriteriet om at *Troms fylkeskommune i perioden etter at ny opplæringslov trådte i kraft skal ha utarbeidet rutiner for å sikre gode overganger fra ungdomsskolen til videregående*, vurderes **som til dels oppfylt**. I vurderingen har vi vektlagt at det foreligger rutiner, men at disse ikke er vurdert og eventuelt endret som følge av ny opplæringslov.

Rutiner for å identifisere, følge opp og tilrettelegge for elever i risikosonen for frafall

Skoleeier har utarbeidet rutiner for fraværsoppfølging. Det fremgår av «Retningslinjer for fraværsgrense» av 09.09.2022 at skolene har en plikt til å følge opp elevene, og skal handle i god tid før fraværsgrensen overskrides. Også gjennom mandat for ressursteam, følger det at

skolene – gjennom ressursteam – skal følge opp elever som står i fare for å avbryte skoleløpet. Vi vurderer at skoleeier gjennom dette har satt overordnede føringer som skal bidra til å sikre oppfølging av elever med bekymringsfullt fravær, at elever i risikozonen identifiseres så tidlig som mulig og oppfølging av disse.

I ny opplæringslov er det en egen bestemmelse om at fylkeskommunen skal sørge for at elever med fravær fra opplæringa blir fulgt opp. Fylkeskommunen har ikke utarbeidet nye rutiner for fraværsoppfølging som følge av dette, men det pågår et arbeid med å vurdere behovet for endringer i eksisterende rutiner/utarbeidelse av nye. Også mandatet for ressursteam arbeides det med gjennom et eget prosjekt. Det er gjennomført en evaluering av mandatet, og det fremkom at skolene ønsker noe som er mer sentralstyrt, slik at det arbeides mer likt i ressursteam.

Vi vurderer at Troms fylkeskommune v/skoleeier i perioden før ny opplæringslov trådte i kraft har oppfylt følgende revisjonskriterier, og i perioden etter ny opplæringslov trådte i kraft til dels har oppfylt kriteriene:

Troms fylkeskommune v/skoleeier bør i perioden før ny opplæringslov, og skal i perioden etter ny opplæringslov, ha utarbeidet rutiner og prosedyrer som skal sikre:

- *oppfølging av elever med bekymringsfullt fravær*
- *at elever i risikozonen for frafall identifiseres så tidlig som mulig*
- *faglig tilrettelegging og oppfølging av elever i risikozonen for frafall*

Selv om det foreligger rutiner og prosedyrer med relevans for dette arbeidet også etter ny opplæringslov trådte i kraft, har vi vektlagt i vurderingen at det per nå ikke er gjort oppdateringer som følge av ny lov og identifiserte behov. Vi presiserer at dette er et pågående arbeid.

Rådgivning til de som har læretid i bedrift

Etter innføring av ny opplæringslov, har også lærlinger rett til rådgivning. I Troms fylkeskommune har skolene fått ansvar for dette, og det er formidlingskoordinatorene som ivaretar oppgavene med å utøve rådgivning/ karriereveiledning til lærlinger. Dette er en midlertidig ordning i forbindelse med nytt lovkrav. Skoleeier gjennomfører prosesser med skolene og opplæringskontorene, hvor det skal vurderes hva som er den beste måten å løse dette på. Foreløpige vurderinger tyder på at den nye, midlertidige ordningen fungerer godt. De fleste lærlinger kjenner formidlingskoordinator fra skolen, og det er en fordel. Vi vurderer at Troms fylkeskommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å *sikre at de som har læretid i bedrift har tilgang på rådgivning*. Selv om ordningen opplyses å være midlertidig, har vi i vurderingen vektlagt at skoleeier sammen med skolene og opplæringskontorene gjennomfører prosesser for å finne den beste måten å løse oppgaven på fremover.

Konklusjon

Vår konklusjon på problemstilling 2 er at **Troms fylkeskommune har etablert rutiner/ systemer som skal bidra til å begrense frafall, men at ikke alle rutiner er tilstrekkelig evaluert og oppdatert etter ny opplæringslov trådte i kraft.**

Problemstilling 3 – fylkeskommunens etterlevelse av egne føringer i arbeidet med å redusere frafall

Vi har undersøkt om Troms fylkeskommune v/skoleeier og skolene etterlever føringer som er satt for arbeidet med å redusere frafall. Når det gjelder skolene, har vi undersøkt dette for fem videregående skoler i Troms.

Den vedtatte strategien for videregående opplæring er overordnet, og gir føringer som både skoleeier og skolene skal følge opp. Skoleeier har fastsatt flere retningslinjer og prosedyrer som skal følges av både skoleeier og skolene. Fylkestinget er formelt skoleeier, mens den daglige oppfølgingen av skoleeierrollen ivaretas av kompetanseetaten. Alle avdelingene i kompetanseetaten er involvert i arbeidet med frafallsforebygging, med ulike ansvarsområder.

Arbeidet med å øke gjennomføringen i videregående opplæring krever samarbeid mellom flere aktører. En stor andel av elevene har deler av sin opplæring i bedrift. Alle elever i videregående opplæring kommer fra en grunnskole, og samarbeid med disse er relevant i forbindelse med overganger. Fylkeskommunen har inngått Ungdomsavtale med Nav, hvor en av målsetningene er å bidra til at ungdom fullfører opplæring i skole og bedrift. Målgruppen for samarbeidet er ungdom mellom 16 og 24 år som ikke søker videregående opplæring, avslår tilbud om opplæring eller står i fare for eller faller fra i et utdanningsløp. Denne målgruppen sammenfaller med målgruppen for oppfølgingstjenesten (OT). OT har en viktig rolle i Ungdomsavtalen. I dette kapitlet har vi omtalt samarbeidet mellom OT, skolene og Nav. I kapittel 6 omtaler vi nærmere oppfølgingstjenestens arbeid, og de konkrete føringene for deres arbeid som følger av Ungdomsavtalen.

I det videre er våre vurderinger av fylkeskommunens etterlevelse av egne føringer og vår konklusjon på problemstillingen.

Arbeid med strategi for videregående opplæring i Troms

Skoleeiers system for å veilede skoler, lærebedrifter og andre aktuelle aktører

Både skoleeier og skolene har synliggjort at skolene får veiledning fra skoleeier i arbeidet med strategien for videregående opplæring. Strategien har flere ganger vært tema i samlinger og i møter mellom skoleeier og skolene. Vi fant at også lærebedriftene, samarbeidsorganer og prøvenemnder får veiledning fra skoleeier i arbeidet med strategien. På bakgrunn av dette vurderer vi at Troms fylkeskommune v/skoleeier **har oppfylt** revisjonskriteriet om å *ha systemer for å veilede skoler, lærebedrifter og andre aktuelle aktører i arbeidet med strategien og underliggende planer.*

Skoleeiers handlingsplan

Som nevnt har ikke skoleeier utarbeidet handlingsplan knyttet til strategien. Arbeid med å ferdigstille skoleeiers handlingsplan pågikk parallelt med forvaltningsrevisjonen. Vi vurderer at Troms fylkeskommune v/skoleeier **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å *årlig utvikle en egen handlingsplan/utviklingsplan/virksomhetsplan som tar utgangspunkt i strategien «åpne dører for fremtiden».*

Skolenes handlingsplaner

Ansvar for å følge med på at skolene utarbeider handlingsplaner er lagt til avdeling læring i skole. Avdelingen viste til at de har oversikt over hvorvidt disse utarbeides. Planene legges inn i kvalitetssystemet, som også de som skoleeier har tilgang til. Vi vurderer revisjonskriteriet om at Troms fylkeskommune v/skoleeier *skal følge med på at skolene årlig utarbeider egen*

handlingsplan/utviklingsplan/virksomhetsplan som tar utgangspunkt i strategien, som oppfylt. Vi bemerker at en skole ikke hadde utarbeidet handlingsplan. Dette hadde skoleeier oversikt over, og vi vurderer derfor at skoleeier følger med og følger opp.

Innholdet i handlingsplanene

Vi har undersøkt om fem videregående skoler hadde utarbeidet handlingsplaner med utgangspunkt i strategien for skoleåret 23/24. Fire av skolene hadde utarbeidet slik handlingsplan, mens en ikke hadde gjort det. En av de fire skolene som hadde utarbeidet handlingsplan, hadde gjort dette for det enkelte programområde ved skolen. Hvert programområde lager sin handlingsplan med sine tiltak, og summen av disse handlingsplanene blir skolens handlingsplan. Skolen jobbet med å lage en egen, overordnet handlingsplan. Tre av skolene hadde derfor handlingsplaner som kunne gjennomgås, og vi fant at planene inneholder beskrivelser av mål, strategier og tiltak. Vi vurderer at **tre av skolene har oppfylt** revisjonskriteriet om å *årlig utarbeide handlingsplan som inneholder mål, strategier og tiltak for hvordan skolene skal jobbe for at alle fullfører opplæringen og lykkes med å nå sine mål.* For en av skolene er revisjonskriteriet **ikke oppfylt**. Ved den femte skolen vurderer vi kriteriet som **til dels oppfylt**, da arbeidet med å lage en overordnet handlingsplan var påbegynt, men ikke ferdigstilt.

Ha systemer for medvirkning

Skolene ga uttrykk for at det var bred involvering ved i utarbeidelsen av handlingsplaner. Vår vurdering er at skolene **har oppfylt** revisjonskriteriet om å *ha systemer for medvirkning i arbeidet med mål, planer og tiltak.* Vi presiserer at denne vurderingen kun gjelder for de undersøkte skolene som har utarbeidet handlingsplaner eller påbegynt dette arbeidet.

Oppfølging av risikoutsatte elever

I likhet med andre rutiner som er utarbeidet sentralt og som gjelder for alle skolene, er retningslinjene for «Fraværsgrense i de videregående skolene» tilgjengelige i kvalitetssystemet. På den måten har skoleeier gjort de tilgjengelig for skolene. Skoleeier har også opplyst at nye rutiner og prosedyrer gjøres kjent for de som berøres av disse, før de legges ut i kvalitetssystemet. Vi vurderer at Troms fylkeskommune v/skoleeier **har oppfylt** revisjonskriteriet om å *sørge for at retningslinjene «Fraværsgrense i de videregående skolene» gjøres kjent.*

Identifisere, følge med og iverksette tiltak for elever med bekymringsfullt fravær

De fem skolene hvor vi har undersøkt arbeidet med oppfølging av fravær og identifisering av elever i risikozonen, har alle noen rutiner og prosedyrer for dette arbeidet. Det er forskjeller mellom skolene med hensyn til hvilke rutiner og prosedyrer de har, og hvordan de har organisert arbeidet. Vi finner at de videregående skolene Breivang, Tromsdalen, Senja og Stangnes Rå har utarbeidet rutiner og prosedyrer. Noen av skolene har oppdatert disse som følge av ny opplæringslov, mens andre ikke har det. Ved Nord-Troms videregående skole pågår det arbeid med å utarbeide nye rutiner for fraværsoppfølging. Skolen har opplyst at ansvar og roller i dette arbeidet ikke er helt avklart.

Vi vurderer at for fire av de fem skolene er følgende revisjonskriterier **oppfylt**:

Troms fylkeskommune v/skolene skal ha systemer/rutiner for å:

- *identifisere elever som er i risiko for å ikke fullføre opplæringen*
- *følge med på å fange opp elevens fravær*
- *iverksette tiltak for elever med bekymringsfullt fravær*

Ved den femte skolen (Nord-Troms videregående) vurderer vi at kriteriene **til dels er oppfylt**.

Samarbeid med andre

PPT deltar i ressursteam, og i noen tilfeller i nærværsteam. I tillegg deltar OT i avklaringsmøter rundt elever med fravær, og deltar også i andre møter de blir innkalt til av skolen. Samarbeid med eksterne er nevnt i årshjulene til ressursteam. Vi fant at det er forskjeller mellom skolene i hvilke systemer/rutiner de har for å samarbeide med andre. Når det gjelder Nav, har en skole opplyst at de har samarbeidsrutiner med Nav knyttet til elever med grunnkompetanse. Flere av skolene har opplyst at det ikke er utarbeidet samarbeidsrutiner med Nav lokalt, men at skolene i noen enkeltsaker tar kontakt med Nav.

Vi vurderer at Troms fylkeskommune v/skolene **til dels har oppfylt** revisjonskriteriet om at de *bør ha systemer/rutiner for å trekke andre ressurser inn i arbeidet med enkeltelever ved behov, som f.eks. PPT, barnevernstjenesten og Nav*. I vurderingen har vi vektlagt at flertallet av skolene ikke har synliggjort å ha et systematisk samarbeid med Nav.

Fylkesnettverk for ressursteam

I perioden hvor Troms og Finnmark var sammenslått, ble det ikke gjennomført fellessamlinger for ressursteam. Bakgrunnen var at Finnmark ikke hadde ressursteam på sine videregående skoler. Høsten 2024 ble det gjennomført, og fylkeskommunen har opplyst at det skal gjennomføres fremover. Vi vurderer revisjonskriteriet om at *skoleeier skal drive et fylkesnettverk for ressursteamene i fylket, hvor deling av kunnskap og erfaring står sentralt for å nå målene som er satt i Troms fylke*, som **til dels oppfylt**. I vurderingen har vi vektlagt at dette i en lengre periode ikke har blitt ivarettatt, samtidig som arbeidet nå er gjenopptatt.

Etablere ressursteam og årshjul

Alle de fem undersøkte skolene har **oppfylt** revisjonskriteriet om *å ha etablert ressursteam*. Skolene har også **oppfylt** revisjonskriteriet om *å ha utarbeidet årsplan/årshjul for ressursteam*. De fem videregående skolene har litt ulik organisering av arbeidet med tilrettelegging og oppfølging av elever som står i fare for å avbryte skoleløpet. Noen av skolene har etablert egne nærværsteam. Gjennom beskrivelser blant annet i årshjul for ressursteam og opplysninger vi har fått fra skolene, finner vi at alle fem skolene har **oppfylt** revisjonskriteriet om *å ha et ressursteam som bistår lærere og skoleledelsen i arbeidet med tilrettelegging og oppfølging av elever som står i fare for å avbryte skoleløpet*.

Overgang fra ungdomsskole til videregående

Retningslinjene for samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunene, som omhandler overganger, er tilgjengelig for skolene i kvalitetssystemet. På den måten har skoleeier gjort de kjent. Skoleeier har også opplyst at retningslinjene er informert om i møter med skolene, og at deres inntrykk er at rektor og øvrig ledelse ved skolene er godt kjent med disse. Vi vurderer at Troms fylkeskommune v/skoleeier har **oppfylt** revisjonskriteriet om *å sørge for at «Retningslinjer for samarbeid» gjøres kjent og følges av skolene*.

Det fremgår av retningslinjene at skoleeier skal delta i samarbeidsmøter. Det er avholdt slike regionvise møter i 2022, 2023 og 2024, og skoleeier har bekreftet at de har deltatt i disse. Vi vurderer at Troms fylkeskommune v/skoleeier har **oppfylt** revisjonskriteriet om *å samarbeide med kommunene i fylket om overganger fra grunnskolen til videregående skole gjennom å delta i samarbeidsmøter i hver region, sammen med rektorene i videregående skoler og grunnskoler i regionen*.

Når det gjelder rådgiversamlinger, bekreftet både skoleeier og skolene at samlinger gjennomføres. Revisjonskriteriet om at *skoleeier skal delta på rådgiversamlinger mellom rektorer/rådgivere fra de videregående skolene og grunnskolene*, vurderes som **oppfylt**.

Alle de fem videregående skolene opplyste at det gjennomføres skolebesøk/hospiteringer for enkelte ungdomsskoleelever. For noen elever er dette viktig for at overgangen skal bli så god og trygg som mulig. Vi vurderer at skolene har **oppfylt** revisjonskriteriet om at de *i samarbeid med grunnskolen skal legge til rette for at særskilt sårbare elever og elever som er usikre på sitt valg skal kunne komme på utprøving/ skolebesøk*.

Samarbeid om økt gjennomføring - Ungdomsavtalen

Fast og navngitt kontaktperson

Skoleeier har en fast og navngitt kontaktperson opp mot fylkesenheten i Nav. Oppgaver og ansvar knyttet til avtalen har kontaktpersonen hatt siden 2022. Vi vurderer at Troms fylkeskommune v/skoleeier har **oppfylt** revisjonskriteriet om å ha *en fast og navngitt kontaktperson* for Ungdomsavtalen.

Møte Nav to ganger i året

Skoleeiers kontaktperson møter fylkesenheten i Nav sin kontaktperson for Ungdomsavtalen minst to ganger i året. Vi har fått opplyst at det ikke skrives felles referat fra møtene. Basert på opplysningene vi har fått, vurderer vi at Troms fylkeskommune v/skoleeier har **oppfylt** revisjonskriteriet om å *møte fylkesenheten i NAV to ganger i året*.

Samarbeid

Skoleeiers kontaktperson har opplyst at når det gjelder å legge til rette for samarbeid mellom Nav-kontorene, OT og skolene, så kan det – i tillegg til Ungdomsavtalen – vises til den overordnede avtalen mellom Troms fylkeskommune og Nav. Hun opplyste at det i lang tid har vært lagt til rette for samarbeid av begge parter i form av kontaktpersoner og regelmessige møter på Nav lokalt.

Ungdomsavtalen har vært tema på rådgiversamlingene, men ikke i så stor grad, har skoleeiers kontaktperson opplyst. Siden 2020 har det vært digitale rådgiversamlinger, og Nav-veiledere har blitt invitert til samlingene. OT-rådgivere deltar også på rådgiversamlinger. Flere av skolene vi har snakket med, har opplyst at de ikke kjenner til Ungdomsavtalen. Skolene som hadde hørt om Ungdomsavtalen viste til at det var gitt kortfattet informasjon om avtalen på rådgiversamling. En av skolene har opplyst at de trenger mer informasjon om Nav og hva Nav kan bidra med.

Vi har spurt om skoleeier følger opp at det er jevnliges samarbeidsmøter/ kontaktpunkter mellom Nav-kontor, OT og de videregående skolene. Oppfølgingen av OT sitt samarbeid med Nav er tillagt leder i OT, som er del av den utvidede ledergruppen til Fylkesutdanningssjefen. Leder for avdeling inntak (som er skoleeiers kontaktperson i Ungdomsavtalen) har faglig oppfølging av/samarbeid med OT. Samarbeidet går blant annet ut på å få en felles oversikt over elever som slutter i videregående opplæring. Videre har skoleeiers kontaktperson opplyst at det også er månedlige møter med avdeling inntak og rådgivere i OT, der ulike tema blir tatt opp. Rådgiverne i OT deltar også på den årlige rådgiversamlingen. Skoleeiers kontaktperson for Ungdomsavtalen har opplyst at OT har hatt lokale samarbeidsrutiner/avtaler med Nav-kontorer. Skoleeiers kontaktperson er ikke kjent med at skolene har egne avtaler med Nav-kontorene. I

Tromsø er det en egen avtale for elever med store tilretteleggingsbehov som ikke skal ut i jobb etter fullført videregående opplæring.

Fra OT har vi fått opplyst at Ungdomsavtalen regulerer det overordnede samarbeidet mellom Nav og OT. Samarbeidet med Nav er likevel utfordrende når det gjelder ungdommer under 18 år. Det er variasjoner mellom Nav-kontorene og hvordan samarbeidet fungerer. I noen regioner er det etablert et godt samarbeid med Nav. I andre regioner har samarbeidet vært mer utfordrende, blant annet har det vært vanskelig å få etablert samarbeid med faste personer.

Tre av de fem skolene vi har snakket med, har opplyst at det ikke er utarbeidet lokale samarbeidsavtaler med Nav. En skole opplyste å ha avtale med Nav, gjeldende elever med store tilretteleggingsbehov som ikke skal ut i jobb etter fullført videregående. En skole opplyste at de var i prosess med Nav om å utvikle samarbeidsrutiner.

Det er ikke en felles struktur som gjelder for samarbeid mellom OT og skolene, og samarbeidet med skolene er ulikt organisert. Både OT og skolene har opplyst at det ved flere skoler er utviklet gode samarbeidsrutiner. OT deltar fast i skolenes nærværsteam og ressursteam. I tillegg deltar OT i avklaringsmøter rundt enkeltungdommer med fravær. OT har opplyst at det er behov for å gjennomgå samarbeidsrutinene med enkelte skoler, særlig for skolesteder med avstand til OT og hvor tjenesten ikke har fast oppmøtetid ved skolen. De opplever at det er skoler de kunne vært tettere på, slik at de i større grad var kjent med elever som er i ferd med å slutte. Alle de fem videregående skolene vi har snakket med, opplever at samarbeidet med OT fungerer godt.

Med bakgrunn i ovennevnte er revisors vurderinger:

Troms fylkeskommune v/skoleeier har **i liten grad oppfylt** revisjonskriteriet om å *sikre at skolene er kjent med Ungdomsavtalen*. I vurderingen har vi vektlagt at skoleeier ikke har synliggjort at det arbeides systematisk med å sikre at skolene er kjent med Ungdomsavtalen. Flere av skolene vi har snakket med har opplyst at de ikke kjenner til avtalen og dens innhold.

Troms fylkeskommune v/skoleeier har **til dels oppfylt** revisjonskriteriet om at de *sammen med fylkesenheten i Nav, skal legge til rette for samarbeid mellom Nav-kontorer, OT og de videregående skolene*. Det avholdes jevnlige møter mellom skoleeier og Nav, og skoleeier har invitert rådgivere i Nav til sine rådgiversamlinger. I vurderingen har vi vektlagt at flere av skolene ikke er kjent med Ungdomsavtalen og innholdet i den, og at virksomhetsleder for OT har opplyst å ikke ha vært med på evalueringer av avtalen.

Troms fylkeskommune v/skoleeier har **i liten grad oppfylt** revisjonskriteriet om å *påse at det etableres samarbeidsrutiner mellom Nav-kontor, videregående skoler og OT*. Skoleeier har ikke synliggjort hvordan de påser at det er etablert lokale samarbeidsrutiner. Flere av skolene har ikke samarbeidsavtaler/-rutiner med Nav. Alle de fem skolene har opplyst at de opplever samarbeidet med OT som godt. OT har opplyst at det er behov for å gjennomgå samarbeidsrutinene med enkelte skoler. Når det gjelder samarbeid mellom OT og Nav, har vi fra OT fått opplyst at det er variasjoner mellom regionene med hensyn til hvor godt dette fungerer. Skoleeier har opplyst at det fungerer godt i alle regioner, og at den nye Ungdomsavtalen derfor ikke vil legge føringer for at det utarbeides lokale avtaler mellom OT og Nav i regionene.

Vi vurderer at Troms fylkeskommune v/skoleeier **til dels har oppfylt** revisjonskriteriet om å *påse at det etableres jevnlige samarbeidsmøter/kontaktpunkter/ oppfølgingsteam mellom Nav-*

kontor, OT og de videregående skolene. Skoleeier har vist til at leder for OT har ansvaret for oppfølging av samarbeidet med Nav. Vi finner at OT har jevnlig kontaktpunkter med skolene, og i noen regioner med Nav. Vi finner ikke at det er etablert jevnlig kontaktpunkter mellom Nav og de videregående skolene, utover at rådgivere i Nav har blitt invitert til rådgiversamlinger hvor rådgivere ved skolene deltar. I vurderingen har vi vektlagt at skoleeier ikke har synliggjort for oss hvordan skoleeier påser at det er etablert jevnlig samarbeidsmøter/ kontaktpunkter mellom Nav-Kontor, OT og de videregående skolene.

Årlig evaluering av samarbeidet

Skoleeier har opplyst at Ungdomsavtalen er tema i de halvårlige møtene mellom dem og Nav. Vi har fått opplyst at utfordringer som handler om at avtalene ikke er godt nok forankret ute hos alle veilederne i Nav, har vært diskutert i møtene med fylkesenheten i Nav.

Vi vurderer at Troms fylkeskommune v/skoleeier har **oppfylt** revisjonskriteriet om å *årlig evaluere samarbeidet sammen med fylkesenheten i Nav.*

I desember 2024 var arbeidet med utarbeidelse av ny Ungdomsavtale påbegynt. Ungdomsavtalen skal følge samme tidsperspektiv som den overordnede avtalen mellom fylkeskommunen og Nav (2025-2028). Skoleeier opplyste at ny avtale ville ferdigstilles i møte med Nav i januar 2025.

Skoleeiers og skolenes oppfølging av avtalen

Vi vurderer at Troms fylkeskommune v/skoleeier og skolene til **dels har oppfylt** revisjonskriteriet om å *følge Ungdomsavtalen.* Denne vurderingen er basert på de ovennevnte vurderingene.

Egne føringer for læreforhold

Flytskjema ved bekymring

Skoleeier har utarbeidet et flytskjema med veiledning til ulike aktører på hvordan man skal gå frem, dersom det oppstår bekymring for en lærling i læreforholdet. Tidligere var flytskjemaet tilgjengelig på fylkeskommunes nettside, men det ble fjernet etter splitting fra Finnmark fylkeskommune. Det er i etterkant utarbeidet et nytt flytskjema, som er i tråd med skoleeiers nye rutiner. Dette er imidlertid ikke publisert. Skoleeier antar at flytskjemaet er lite kjent der ute, også blant lærlingene. På denne bakgrunn vurderer vi at Troms fylkeskommune v/skoleeier **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å *sørge for at flytskjemaet «oppfølging ved bekymring i forbindelse med læreforholdet» er kjent i lærebedrifter, opplæringskontor og hos den enkelte lærling.* Vi presiserer at vurderingen gjelder at skoleeier skal sørge for å gjøre skjemaet kjent, vi har derfor vektlagt skoleeiers opplysninger om hvorvidt det er gjort kjent, og at skoleeier antar det er lite kjent blant aktuelle aktører og lærlinger

Skoleeiers systemer/rutiner for å følge med på at det meldes bekymring som oppstår i forbindelse med læreforhold

Skoleeier har opplyst at ideelt sett burde avdeling læring i bedrift vært koblet på hver gang det oppstod bekymring for heving av en lærekontrakt, men avdelingen har ikke kapasitet til å følge opp slike tilfeller. Det hadde vært ønskelig med ansatte tilknyttet avdelingen som hadde oppfølging av dette som en dedikert arbeidsoppgave, eksempelvis formidlingskoordinatorene. Skoleeier har opplyst at samarbeidsorganene mottar en del bekymringer fra lærebedriftene som håndterer det de kan før det sendes videre til skoleeier. Skoleeier mottar bekymringer når noen mener at de ikke mottar den opplæringen de skal ha, men disse henvendelsen er det ikke mange

av. Bekymringen kommer helst når lærlingen har fått beskjed fra samarbeidsorganene om å kontakte fylkeskommunen. Skoleeier er ikke første instans for slike henvendelser.

På den ene siden har skoleeier opplyst at det ikke er utarbeidet materiell eller retningslinjer til hvilken informasjon lærlingene skal ha med seg ut i lærebedriften, og at dette er noe skoleeier har snakket om å utvikle. Fylkeskommunen har en nettside med informasjon, men de ser at det er få lærlinger som bruker nettsiden for å innhente informasjon. På den annen side har skoleeier opplyst at faget «Yrkesfaglig fordypning» og formidlingsarbeidet før elevene går ut i lære, skal gi elevene tilstrekkelig informasjon om hvor de skal henvende seg hvis det oppstår noe i lærebedriften. Skoleeier har også opplyst at noen samarbeidsorganer har gode systemer, for eksempel er det enkelte som gjennomfører samlinger for nye lærlinger. I sum er det likevel behov for mer informasjon.

Vi vurderer at Troms fylkeskommune v/skoleeier **i liten grad har oppfylt** revisjonskriteriet om *å ha systemer/rutiner for å følge med på at lærebedrifter, samarbeidsorganer, skoler, lærlinger og eventuelle andre samarbeidspartnere melder bekymring som oppstår i forbindelse med læreforholdet*. Skoleeier har som nevnt utarbeidet flytskjema med veiledning om hvordan ulike aktører skal gå frem ved bekymring, men dette er lite kjent. Elever som skal ut i lære skal gjennom faget yrkesfaglig fordypning få informasjon om hvor de skal henvende seg hvis det oppstår noe i lærebedriften, men skoleeier har ikke utarbeidet informasjonsmateriell eller retningslinjer om hvilken informasjon lærlinger skal ha med seg når de starter i lærebedrifter. Skoleeier er kjent med at samarbeidsorganene mottar en del bekymringer, men har utover dette ikke synliggjort å ha rutiner/systemer for å følge med på at ulike aktører melder om eventuell bekymring som oppstår i forbindelse med læreforholdet til riktig instans.

Konklusjon

Vår konklusjon på problemstilling 3, er at **Troms fylkeskommune ikke fullt ut etterlever egne føringer for arbeidet med å begrense frafall i videregående opplæring.**

Konklusjonen innebærer at skolene og skoleeier følger opp en del av føringene, men ikke alle. Vi ser at manglende etterlevelse av enkelte føringer nok har sammenheng med sammenslåing og oppdeling fra Finnmark fylkeskommune, som hadde andre rutiner og systemer. Det gjelder imidlertid ikke på alle områder. Det er særlig føringer knyttet til bekymring som kan oppstå i forbindelse med læreforhold og samarbeid mellom ulike aktører (Ungdomsavtalen) vi finner at ikke i tilstrekkelig grad etterleves.

6 OPPFØLGINGSTJENESTEN

Troms fylkeskommune v/oppfølgingstjenesten skal

- registrere ungdommene som hører til ansvarsområdet til oppfølgingstjenesten
- ha oversikt over alle i målgruppa
- etablere kontakt med hver enkelt ungdom i målgruppa
- gi skriftlig informasjon til alle i målgruppa om hvilke rettigheter de har
- ha oversikt over aktuelle tilbud til målgruppa
- raskt etablere kontakt med ungdommer som avbryter eller står i fare for å avbryte opplæring
- gi ungdom i målgruppa tilbud om opplæring, arbeid, andre kompetansefremmende tiltak, eventuelt en kombinasjon av disse
- tilby alle ungdom som følges opp, en oppfølgingsplan
- sørge for at oppfølgingsplanen beskriver nåsituasjon, mål og tiltak
- sørge for at oppfølgingsplanen evalueres hver tredje måned opp mot ungdommens mål i handlingsplan
- involvere elevtjenesten ved skolen ved behov
- jobbe forebyggede ved å delta i avklaringsmøter i skole/ bedrift
- informere skolene om hvilken hjelp og tiltak de kan bidra med for å forebygge frafall
- vurdere om det er behov for bistand fra Nav, og ta kontakt med kontaktperson i Nav dersom det er behov
- innhente samtykke fra ungdommen før Nav kontaktes
- i samarbeid med Nav, avklare hvilken rolle Nav og OT skal ha i oppfølgingen av ungdommen
- orientere Nav-kontorene dersom OT får melding om avbrudd i tiltak

6.1 Om oppfølgingstjenesten (OT) i Troms

Oppfølgingstjenesten følger opp ungdom i fylket mellom 15 og 24 år som:

- ikke har søkt videregående opplæring
- ikke har tatt imot tildelt elev- eller læreplass
- har avbrutt opplæringen før den er ferdig
- ikke er i arbeid
- har tapt opplæringsretten som følge av vedtak om bortvisning for resten av skoleåret eller heving av lærekontrakten/opplæringskontrakten.

Målgruppen til oppfølgingstjenesten var tidligere ungdommer i alderen 15-21 år. Med ny opplæringslov ble denne utvidet fra 15-24 år.

Oppfølgingstjenesten bidrar med råd og veiledning om hvilke muligheter ungdommen har, både innenfor og utenfor videregående opplæring. Målet er at vedkommende skal få formell kompetanse som studiekompetanse, formell yrkeskompetanse eller annen kompetanse. Flere av tiltakene iverksettes i samarbeid med Nav eller andre.

I 2022 gjennomgikk OT i Troms en omorganisering, og OT ble en egen virksomhet i fylkeskommunen. Tjenesten er organisert i fire regioner; Sør-Troms, Midt-Troms, Tromsø og Nord-Troms. Det er 7,5 årsverk fordelt på 8 rådgivere, i tillegg til virksomhetsleder med personal-, fag- og økonomiansvar. Virksomhetsleder er lokalisert i Sør-Troms. Alle ansatte i OT har sosial-pedagogisk kompetanse, karrierekompetanse eller veiledningskompetanse. Tjenestetid på ansatte varierer fra 3 år til over 20 år som OT-rådgiver. Skolene er fordelt på regionene ut fra geografisk plassering.

Det viktigste målet på at oppfølgingstjenesten lykkes i sitt arbeid, er ifølge Utdanningsdirektoratet at ungdommene kommer i gang med videregående opplæring eller arbeid etter at de har vært i kontakt med tjenesten.⁶⁶ Det fremgår av kvalitetsmeldingen for 2023 at i løpet av året 2022 ble det avklart og/eller tilrettelagt for aktivitet til 769 ungdommer i fylket. 550 av disse lyktes med å komme i opplæring eller arbeid, ifølge kvalitetsmeldingen. Av disse fikk 220 ungdommer arbeidspraksis gjennom samarbeid med Nav. I kvalitetsmeldingen for 2024, fremgår det at det våren 2024 var registrert 1343 ungdommer i OT. Antall ungdommer som ble avklart i varig opplæring eller arbeid var 435. Ifølge kvalitetsmeldingen var 504 ungdommer «løselig» tilknyttet arbeidslivet. Av de 1343 registrerte var det 206 ungdommer som OT ikke kommer i kontakt med, eller er i tiltak. 198 ungdommer avsluttet skoleåret med oppfølging fra OT som eneste aktivitet.

Frafallsforebyggende perspektiv for oppfølgingstjenesten (OT) i Troms

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen utarbeidet OT i Troms i juni 2024 en skriftlig redegjørelse. Innledningsvis står det at OT i Troms har definert hva de mener er rollen i forbindelse med tidlig innsats, forebygging eller frafallsforebygging. OT skal arbeide frafallsforebyggende jf. opplæringsloven, føringer fra utdanningssjefen og overordnede strategier i fylket. OT sitt arbeid i Troms er en del av det frafallsforebyggende arbeidet i skolene og bedriftsopplæringen. De har kompetanse innen arbeidsmarkedet, næringsliv, nærmiljø, kommunale tjenester og ulike alternative utdanningsløp. OT i Troms skal være en koordinerende tjeneste for ungdom i målgruppen, og arbeide sammen med andre aktører for at flere skal fullføre og bestå videregående opplæring.

Ovennevnte redegjørelse ble utarbeidet i juni 2024, og ny opplæringslov trådte i kraft i august 2024. I forbindelse med gjennomgang av rapporten har virksomhetsleder for OT presisert at det ikke står i opplæringsloven at tjenesten skal jobbe forebyggende. Etter tidligere gjeldende regelverk var dette en «kan»-oppgave for tjenesten. Virksomhetsleder har vist til at forebygging/ frafallsforebygging er en oppgave som fylkesutdanningssjefen i Troms forventer at OT skal bidra til.

Handlingsplan

I 2022 ble det utarbeidet en handlingsplan for oppfølgingstjenesten i Troms hvor den overordnede målsetningen er «*All ungdom i aktivitet, ingen utenfor*». Da handlingsplanen ble utarbeidet, ble det definert tre områder fra læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020 (LK20) som skulle ha særlig fokus i tiden fremover. Disse var et kreativt og utforskende læringsmiljø, tilpasset opplæring og vurdering. Målsetningen var at disse tre områdene skulle operasjonaliseres i lokale handlingsplaner, men virksomhetsleder har opplyst til oss at den enkelte region ikke har utarbeidet egne handlingsplaner. Det er opp til OT-rådgiverne lokalt å få til samarbeidsarenaer for å bidra i arbeidet med frafallsforebygging. Videre har virksomhetsleder opplyst at handlingsplanen for OT-Troms, er oppfølgingstjenestens egne

⁶⁶ Utdanningsspeilet 2022. Publisert av utdanningsdirektoratet.

ønsker og tanker om mål og retning i eget arbeid. Virksomhetsleder har opplyst at handlingsplanen ikke er forankret i kompetanseetatens overordnede planer eller i øverste ledelse.

Styrking av OT-Troms

Skoleeier ved etatsjef har bekreftet at det er utarbeidet planer og føringer for OT. Disse er imidlertid ikke nye. Som følge av ny lov ble oppfølgingstjenestens målgruppe utvidet. Etatsjefen har opplyst at det i forbindelse med ny lov ble igangsatt et stort nasjonalt arbeid for å finne ut av hvordan ny lov skulle være når det kom til OT, og at virksomhetsleder i OT Troms deltok i det nasjonale arbeidet. På grunn av ny lov og utvidet målgruppe i tjenesten, valgte etatsjef å be fylkestinget om økte midler. Etatsjef har opplyst at de fikk det de ba om, og styrking av tjenesten ble vedtatt for hele økonomiplanperioden 2025-2028.

Etatsjefen opplyste at de har igangsatt et arbeid som virksomhetsleder i OT har fått ansvar for, som handler om hvordan oppfølgingstjenesten skal styrkes. Styrkingen skal ikke bare skje gjennom tilsetting av flere rådgivere. OT-tjenesten skal også bruke midlene til å vurdere; Hvordan tjenesten drives i dag? Hva slags tiltak man skal bruke ressurser på og hvilke metoder man skal jobbe etter? Analysen skal danne grunnlag for en ny plan/ oppdrag for oppfølgingstjenesten. Ifølge etatsjef handler ikke bare dette om å forhindre frafall i videregående, men også om å gi et godt tilbud til de som har avsluttet videregående opplæring.

Av etatsjefens oppdragsbrev til virksomhetsleder for OT Troms, fremgår følgende;

«Fylkestinget i Troms vedtok i sak 99/24, i forbindelse med behandling av budsjett og økonomiplan, en varig styrkning av OT-Troms med 2,5 millioner kroner. I den forbindelse har etatsjef gitt virksomhetsleder i OT et oppdrag med følgende innholdsmessige føringer:

- 1. Oppdraget handler ikke bare om å øke bemanning, men også om å vurdere om det er andre tiltak som bør gjøres for å styrke tjenesten.*
- 2. Dersom det blir forslag til andre endringer i tjenesten enn å øke bemanningen, skal de drøftes på sentralt MBM ⁶⁷ før de vedtas av fylkesutdanningssjefen.»*

Frist for arbeidet er 09.05.2025. Det skal legges frem orienteringssak til hovedutvalg for kompetanse til utvalgets møte i mai.

6.2 Oversikt over målgruppe og tilbud

OT benytter det overordnede skoleadministrative systemet VIGO for å holde oversikt over målgruppen. Virksomhetsleder har opplyst at OT gjennom systemet VIGO har god oversikt og kontroll på målgruppen. Alle ungdommer som er registrert som fullført i grunnskolen, overføres til det fylkeskommunale systemet VIGO. OT får informasjon fra hovedbasen VIGO til VIGO-partisjonen VIGO-OT med en gang ungdommer fra grunnskolen ikke søker videregående opplæring. Det samme gjelder de som ikke har brukt retten til opplæring. OT har oversikt over samtlige og kontakter samtlige. Det er en gruppe ungdommer som er «ukjent» for OT, det vil si at de kodes som ukjent i systemet. Virksomhetsleder har opplyst at de ungdommene de koder som ukjent er ungdommer de ikke vet hva gjør, men tjenesten kjenner til mange av disse gjennom informasjon fra skoler, opplæringskontor, Nav og lokalkunnskaper om lokalmiljøet. Oppfølgingstjenesten endrer imidlertid ikke koden fra «ukjent» før de har fått bekreftet status fra ungdommen selv, foresatte eller noen som har nær tilknytning til ungdommen.

⁶⁷ Medbestemmelse, drøftingsmøte med fagforeningene på fylkesnivå.

OT er den eneste tjenesten som er lovpålagt å kontakte ungdommer i målgruppen, til sammenligning med Nav, som kun kjenner til de unge som mottar ytelser fra dem.

OT Troms har en egen rådgiver, som har systemansvar for VIGO-OT. Systemansvarlig sorterer selv de kategoriene som skal overføres fra VIGO til VIGO-OT. I andre fylker er det rådgivere på inntak som gjør denne jobben. Ved at OT Troms selv overfører, mener virksomhetsleder at det blir mer presist. Opplysninger som registreres om den enkelte ungdom er skolehistorikk, kompetansebevis og hvilke kurs/ programmer eleven har gjennomført. OT har ikke tilgang til informasjon om fravær, journalnotater eller brev som er sendt fra kompetansetaten i VIGO.

Videre opplyste virksomhetsleder at de koder elevene etter systemet til VIGO-OT; i arbeid, syk, flyttet til utlandet osv. Kodene settes på bakgrunn av ungdommens aktivitet eller livssituasjon. Dette gjøres etter hvert som OT snakker med ungdommene og får informasjon om deres situasjon. De kan skrive journalnotater og opprette oppfølgingsplaner i VIGO-OT. Oppfølgingsplaner er dynamiske og endrer seg over tid. OT har også tilganger til elevmapper i fylket. I et GDPR-perspektiv, har det vært diskutert i tjenesten hvor ofte man skal bruke denne tilgangen. Tilgang til elevmappen brukes kun ved behov.

I løpet av året er det automatiske overføringer i systemet av nye ungdommer i målgruppen til OT. I mars er det overføringer av ungdommer som ikke har søkt om videregående opplæring, og på høsten av ungdommer som ikke har begynt i videregående opplæring. Omtrent en gang i måneden er det overføring av ungdommer som avbryter opplæringsløpet.

Med ny opplæringslov, er målgruppen til OT utvidet fra 16-21 år til 16-24 år. Virksomhetsleder har opplyst at han antar at det vil være 3000 ungdommer til oppfølging hos OT våren 2025, som resultat av økt målgruppe. I forbindelse med utvidet målgruppe har OT-rådgivere opplyst at det må vurderes om handlingsplan og andre styringsdokumenter bør endres, da målgruppen 21-24 år kan ha andre behov enn ungdommer i alderen 16-20 år. Videre at dette er avklaringer som bør gjøres med øverste ledelse i kompetansetaten.

6.3 Tilbud, tiltak og oppfølging

Virksomhetsleder har opplyst at tiltak fra OT kan deles i fire kategorier: Videregående opplæring, kompetansefremmende tiltak, arbeidspraksis eller koordinering. Det foreligger også en skriftlig oversikt over tilbud/tiltak for ungdom i målgruppen for oppfølgingstjenesten, med nærmere beskrivelser. Virksomhetsleder har formidlet at ikke alle tilbudene/tiltakene som beskrives er helt reelle. Dette fordi flere av dem følger skoleåret, med oppstart på høsten. En del ungdommer slutter på skolen/faller ut i løpet av skoleåret, og for disse vil tiltak med oppstart på høsten ikke være aktuelle.

OT har ikke egne tiltak til målgruppen. Det vil si at de ikke selv drifter tilbud som er et alternativ til videregående opplæring. De har ikke økonomiske midler til å drive slike tiltak og tilbud, og ungdommer mottar ikke økonomisk kompensasjon fra OT i forbindelse med eksempelvis OT-praksis. OT tilbyr karriereveiledning, samtaler, bistår ungdommer med å finne frem til alternativer, bidrar til at ungdommer kan få hospitere i skole, og koordinerer og samarbeider med andre instanser. Veiledning og oppfølging er OT sitt tilbud og tiltak til målgruppen. OT er i utgangspunktet koordinatorene, det betyr at OT først og fremst skal hjelpe ungdommer med å sette de i kontakt med andre hjelpere (opplæringskontor, Nav, helse, eller andre skoler). For det andre er OT rådgivere eller karriereveiledere.

I region Sør-Troms jobber OT med prosjektet «Ung Harstad». Prosjektet skal bidra til at ungdommer i målgruppene til OT får et tilbud og en arena for å møtes. Prosjektet innebærer flere tiltak for ungdom mellom 15-24 år, med fokus på at ungdom skal oppleve mestring, tilhørighet og få formell kompetanse. Formålet med tiltakene er å gi ungdommene støtte og opplæring. Dette for at de skal mestre eget liv og komme tilbake i eget utviklingsløp, enten via skole, fagopplæring, frivillighet eller jobb.⁶⁸ Gjennom dette prosjektet vil OT få flere tiltak å tilby ungdommene.

OT har formidlet at prosjektet treffer på tiltak som OT ønsker seg. Når en ungdom slutter i skolen, er det viktig å kunne tilby ungdommen noe raskt. At det finnes et tilbud som er lett tilgjengelig der og da. Det klarer OT å tilby med «UNG Harstad». Veien gjennom Nav kan være lang, og ventetiden til neste skoleår kan i noen tilfeller være enda lengre for en ungdom. Kanskje har ungdommen også definert bort videre skolegang.

6.4 Kontakt med og informasjon til ungdom i målgruppa

OT er gjennom opplæringsloven pålagt å kontakte ungdommer i målgruppen og gi informasjon om OT og hva de kan tilby. Det er frivillig for ungdom å benytte seg av tjenesten. Virksomhetsleder har opplyst at det i 2023 var omtrent 1400 ungdommer som ble registrert i OT sine systemer. Det er åtte rådgivere som skal følge opp disse, i tillegg til å følge opp ungdommer som de har bidratt til at har søkt videregående opplæring. Tjenesten gjør en overordnet gjennomgang av ungdommene som er registrert hos dem. Eksempelvis er det noen feilregistreringer som sorteres ut. De ser også om det er mange nye ungdommer i oversikten, altså ungdommer som ikke har vært registrert hos OT tidligere. Det relativt mange ungdommer som går igjen i oversikten over tid. Ungdommer som er registrert for første gang prioriterer OT å ta kontakt med. Dette skjer relativt nært ferietid. I fjor klarte de å kontakte de aller fleste før ferien. Som regel er det et sted mellom 200-300 av de registrerte som skal følges opp, som tjenesten ikke klarer å få kontakt med. Det er også ungdommer som avviser OT – og ikke ønsker oppfølging. I oktober og november kommer oversikter over ungdommer som ikke har fått læreplass, eller har sluttet før telledato. Dette er en relativt liten gruppe, og disse kontakter tjenesten veldig raskt. OT foretar overføringer fra VIGO til VIGO-OT månedlig for å få overført de som har avsluttet opplæringen.

Tjenesten har opplyst at de ikke har ventelister. De tar kontakt med ungdommene så raskt de klarer etter at de har mottatt overføringer. Kontakten starter med en SMS fra OT til ungdommen. Denne er forskjellig utfra ungdommens situasjon, og det jobbes kontinuerlig med hva innholdet i SMS-en bør være. De som ikke svarer på SMS får purring, og OT forsøker å ringe. Etter hvert sendes det ut elektronisk brev om de ikke oppnår kontakt. For de ungdommene som svarer, får OT informasjon om deres videre planer. Har de ikke planer, avklares det hva OT kan bidra med – eksempelvis kontakt med andre instanser.

OT har erfart at det ikke fungerer så bra å benytte brev og e-post til ungdom. De bruker derfor SMS og forsøker å komme i kontakt med ungdommer muntlig. Det skrives journalnotater fra slike samtaler. Ifølge virksomhetsleder får alle i målgruppa den samme informasjonen fra OT - i den forstand at de får tilbud om oppfølging. Informasjon er tilpasset til den enkelte, OT benytter ikke en fast mal.

⁶⁸ Søknad fra OT til Troms Holding – kompetanse og rekruttering

OT-rådgivere har opplyst at de er tilgjengelig og kan få til å møte ungdommer i løpet av en uke. De har ingen begrensninger på hvor lenge og i hvilket omfang de kan følge opp en ungdom. OT er der så lenge ungdommen ønsker det, og inntil ungdommen har fylt 24 år.

Når OT har etablert kontakt med ungdommen, forsøker de sammen med ungdommen å finne ut hva som kan være av interesse og muligheter fremover. Hvis man skal lykkes og treffe med tiltak, er man avhengig av å både se bakover og fremover. OT kan også være behjelpelig med å sette ungdommen i kontakt med helsetjenesten, slik at ungdommen får nødvendig helsehjelp.

6.5 Oppfølgingsplan og evaluering

Vi har fått opplyst at det er ulik praksis internt i OT når det kommer til utarbeidelse av oppfølgingsplaner til den enkelte ungdom.

Virksomhetsleder har opplyst at hans inntrykk er at oppfølgingsplan i liten grad benyttes på grunn av manglende egne tiltak i OT. Videre har han opplyst at oppfølgingsplaner ofte blir brukt i de tilfeller hvor OT bidrar og organiserer en arbeidspraksis, og i tilfeller når det skal samarbeides med andre instanser. Dette sammenfaller også med OT-rådgivernes oppfatning av egen praksis på området, da de har opplyst at oppfølgingsplan stort sett utarbeides når ungdommer skal ut i praksis.

OT-rådgivere har opplyst at det fremgår av samarbeidsavtalen med Nav at det skal utarbeides oppfølgingsplaner, og at tjenesten må jobbe med å få arbeidet med oppfølgingsplaner inn i egne rutiner. Før var det en forutsetning i samarbeidet med Nav at det skulle være utarbeidet en plan for oppfølging. I den senere tid har Nav sluttet å kreve en oppfølgingsplan.

OT-rådgivere har uttalt at en oppfølgingsplan kan være et nyttig verktøy for både ungdommen og dem, da den kan bidra til å visualisere hvilke mål som gjelder, og hvordan man sammen skal jobbe for å nå målene. I de sakene hvor det opprettes en oppfølgingsplan fremgår det informasjon om nåsituasjonen, mål og tiltak. OT har opplyst at en oppfølgingsplan er et dynamisk dokument som justeres fortløpende. Virksomhetsleder har opplyst at man ikke sikrer at oppfølgingsplaner evalueres hver tredje måned, men at det forventes at rådgiver følger opp når det inngås forpliktelser med enkeltungdommer. I mange tilfeller opphører bruk av oppfølgingsplan fordi ungdom får et tiltak i Nav eller en praksis og er dermed ute av målgruppa til OT. Tjenesten har også opplyst at det er stort fokus på å unngå «gjengangere» i målgruppen, og at i den grad tjenesten har kapasitet, følges ungdom videre opp selv om de ikke er i målgruppen.

Virksomhetsleder har ingen statistikk/ oversikt over hvor mange av ungdommene som får oppfølging fra OT hvor det er utarbeidet plan. Virksomhetsleder har opplyst at han må inn i hver enkelt sak for å se om det er oppfølgingsplan.

På spørsmål om rutiner for utarbeidelse av oppfølgingsplaner følges, svarte virksomhetsleder at det ikke utarbeides oppfølgingsplaner for alle. Han opplyste videre at det ikke er relevant å sette utdanningsmål og beskrivelser av prosessen for å nå målet, for alle ungdommene i målgruppen. Situasjonen til ungdommene er ulik, og for noen av dem kan målsetningen være for eksempel å komme seg ut blant folk.

I desember 2024 opplyste OT-rådgivere til revisor at utarbeidelse av oppfølgingsplaner hadde vært tema på siste interne møte, og det ble gitt beskjed om at dette skal utarbeides.

6.6 Samhandling og koordinering

Som tidligere omtalt i rapportens kapittel 5.5 «Samarbeid om økt gjennomføring – Ungdomsavtalen», har Troms og Finnmark fylkeskommune inngått en ungdomsavtale med Nav Troms og Finnmark, som regulerer samarbeidet for å bedre elevenes forutsetninger for å fullføre og bestå. Virksomhetsleder for OT har, som det fremgår av kapittel 5.5, opplyst at gjeldende ungdomsavtale ble utarbeidet uten medvirkning fra OT.

Samarbeidet mellom OT og skolene er også omtalt i rapportens kapittel 5.5, og som redegjort for der opplever skolene at samarbeidet med OT fungerer bra.

Samarbeidsrutiner med Nav

OT-rådgivere har opplyst at Nav har mer å tilby ungdommer som er fylt 18 år, og som står utenfor skole eller jobb, enn hva OT kan tilby. I slike saker er det dessuten viktig å få Nav inn fordi Nav kan tilby ungdommer økonomisk bistand. Nav fikk utvidet ungdomsgarantien for 16-17 åringer fra sommeren 2024. Ungdomsgarantien skal sikre at unge med behov for arbeidsrettet bistand får individuelt tilrettelagt oppfølging for å komme i arbeid, utdanning eller annen hensiktsmessig aktivitet. Garantien gir følgende rettigheter; fast kontaktperson i Nav, regelmessige oppfølgingssamtaler, veiledning om muligheter i arbeidsmarkedet, vurdering av utdanningsmuligheter og kvalifiserende tiltak basert på den enkeltes forutsetninger og behov, hjelp til å mestre arbeidsrelaterte, sosiale og økonomiske forhold og bistand til å samhandle med relevante instanser som utdanningssektoren⁶⁹. Dette har OT opplevd som nyttig, fordi det har vært utfordrende at man har risikert å ikke ha gode tilbud til ungdom som slutter på skole/bedrift i oktober, før neste skoleår starter. Nå kan OT hjelpe ungdommer med å søke en ordinær jobb (særlig for de ungdommene i aldersgruppen 18 år og oppover).

Enkelte av ungdommene som OT ikke oppnår kontakt med, kan være registrert hos Nav. OT har opplyst at samarbeidet med Nav rundt disse ungdommene er viktig. I noen av regionene gjennomføres det faste samarbeidsmøter med Nav, hvor OT kan gjennomgå egne lister og få bekreftet av Nav dersom de er i kontakt med ungdommen. På den måten får OT oppdatert egne lister og kan kode ungdommer som står registrert som «ukjent» til «får oppfølging fra Nav» i eget system.

Det fremgår av Ungdomsavtalen at OT skal orientere Nav-kontoret dersom OT får melding om avbrudd i tiltak. OT-rådgiverne har opplyst at det ikke er så ofte at OT får melding om avbrudd, men at det er et ønske om at OT skal informere dersom de får beskjed om avbrudd. Dette fungerer ikke særlig godt i praksis, har OT-rådgiverne opplyst. Ofte er det slik at den som har hovedoppfølging med ungdommen, først får beskjed ved avbrudd. Utover «vasking av lister» så deles det ikke informasjon.

Samtykke

Ifølge virksomhetsleder er det ikke mulig å lage en løsning for informert samtykke, når det kommer til utveksling av informasjon mellom Nav og OT. Virksomhetsleder har også opplyst at det er gjort noen avklaringer med hensyn til GDPR om utveksling av informasjon med Nav. Ifølge virksomhetsleder er det avklart at Nav kan gi informasjon til OT om en ungdom er registrert.

OT innhenter ikke samtykke fra ungdommene til å innhente opplysninger om dem fra Nav, fordi et slikt samtykke må gis direkte til Nav, har virksomhetsleder opplyst. Virksomhetsleder har

⁶⁹ Ungdomsavtale 2023-2025 mellom Troms og Finnmark fylkeskommune og Nav Troms og Finnmark

opplyst at det er litt komplisert hva som er taushetsbelagt informasjon og ikke. Ifølge virksomhetsleder er det ikke taushetsbelagt at en ungdom har avbrutt opplæringen. OT kan gi informasjon til Nav om at en ungdom er registrert hos OT, om det er oppfølging og om opplæringen er avbrutt. Det har virksomhetsleder sagt til rådgiverne at de kan gi informasjon om til Nav. Ifølge virksomhetsleder har det vært flere runder med juridiske avklaringer om dette, og det er ikke mulig å lage en løsning for informert samtykke.

OT-rådgivere har opplyst at tjenesten har ulik praksis knyttet til innhenting av samtykke. I møter med Nav som handler om ungdommer som er «ukjent», har ikke OT nødvendigvis innhentet et samtykke fra ungdommen for å høre med Nav om ungdommen får oppfølging fra dem. Men i enkeltsaker der OT har en relasjon til ungdommen i forkant, innhentes det samtykke fra ungdommen før det inngås samarbeid med Nav. I en region er ungdommene selv alltid med i møter med Nav, og samtykker til samarbeid direkte i møter.

Samarbeidsrutiner med samarbeidsorganer (tidligere opplæringskontorer og lærebedrifter)

Virksomhetsleder har opplyst at OT har årlige møter med samarbeidsorganene, og at OT har mye samarbeid med dem – da samarbeidsorganene er blant de viktigste samarbeidspartnerne. Samarbeidet er både i enkeltsaker og på systemnivå. Virksomhetsleder har opplyst at OT har faste møter med Opplæringskontor Nord i Tromsø, det jobbes bl.a. med systemer og alternative løsninger. Også i Harstad – med Opplæringskontoret YVIA – er det faste møter. Dette er eksempler på samarbeidet OT har med de største opplæringskontorene, som også er fellesskap for flere yrkesgrupper.

Når det gjelder ungdommer som er i lære, opplyste virksomhetsleder at det er noen «bremseklosser» der. OT har ikke anledning til å pålegge opplæringskontorene eller bedriftene noen rutiner. OT-rådgivere har opplyst at det er mange opplæringskontorer med ulik pedagogisk profil og som jobber ulikt i forhold til lærlinger. OT har også ulike roller inn i samarbeidet med opplæringskontorer og lærebedrifter. Hvis OT har en ungdom som ikke er i opplæringsløp, er det de som hjelper ungdommen med å ta kontakt med opplæringskontor og lærebedrifter. Men i tilfeller hvor ungdommene går rett fra skole til opplæring, er det opplæringskontorene som varsler OT når en lærling slutter. OT opplever ofte at de kommer for sent inn i saker og i flere av sakene først når de mottar sluttmelding. Virksomhetsleder har opplyst at bedriftene burde hatt rutiner når det er fare for avbrudd og når de mistenker at en ungdom ikke har det bra. Virksomhetsleder mener det bør komme inn en uavhengig part når det nærmer seg et avbrudd, det burde vært noen rutiner som slo inn og som sikret en bedre oppfølging.

OT har opplyst at det i mange tilfeller tar for lang tid fra sluttmeldingen skrives, sendes til fylkeskommunen og til de får beskjed. I noen tilfeller har OT opplevd at det har gått ½ år før sluttmeldingen kommer til dem.

Rådgivere i OT beskriver å ha et godt samarbeid med enkelte opplæringskontorer. En region hadde erfaringer med at det er variasjoner mellom opplæringskontorene når det gjelder tilrettelegginger. Erfaringen er at opplæringskontorer med få lærlinger, i større grad er opptatt av imøtekomme større tilretteleggingsbehov hos ungdommen, og at opplæringskontoret sammen med bedriften får til en trygg og god opplæringsarena for ungdommen.

Det er stor variasjon i samarbeidet OT har med lærebedrifter. Tjenesten har opplyst at samarbeid med lærebedriftene på systemnivå kan bli bedre. I en region varierer det fra sak til sak hvordan samarbeidet med lærebedriftene er. Det er mange aktører innenfor opplæring i bedrift, og erfaringen er at det tar lang tid før alle aktørene har forstått at OT kan ha en rolle inn i arbeidet.

Noen plasser er det kontakt mellom OT og lærebedriftene og de kjenner til hverandre. Det hender at OT blir kalt inn til bedrifter hvor ungdommer som er i lære har fraværsutfordringer.

I en region mente rådgiver at OT har en lang vei å gå når det kommer til eget arbeid knyttet til opplæring i bedrift, sammenlignet med hvordan OT jobber med elever/ungdommer som har opplæring i skole. OT er sjeldent involvert i arbeidet med lærebedrifter, det er opplæringskontorene som blir mellomledet mellom lærlinger og bedriftene. Forskjellene på hvordan OT jobber med ungdommer som har opplæring i skole og bedrift avhenger av flere faktorer. F.eks. har OT bestemte skoler å forholde seg til, men ungdommer som har opplæring i bedrift kan ha læretid i mange ulike bedrifter. Her er OT avhengig av at opplæringskontorene involverer dem. I skolene har de i større grad fått innpass med fysisk kontortid, deltakelse i ressursteam og avklaringsmøter. Noe av dette er vanskeligere å få til med opplæringskontorer, og det må jobbes med rutiner slik at de blir kontaktet/kalt inn når lærlinger har mye fravær eller står i fare for å slutte.

OT-rådgiverne har opplyst at når det kommer til saker som omhandler misnøye eller trakassering, er det opplæringskontorene som skal følge opp saken/ungdommen. Videre formidlet OT-rådgivere at det ofte kan være en utfordring at opplæringskontorene har en stor lojalitet til bedriftene, da de vil bruke bedriftene senere til nye lærlinger. De gangene OT går inn i slike saker, er det mest for å være en støtte for ungdommen, opplyste OT-rådgiverne. OT skal være en nøytral part, men støtte ungdommen, som ofte sliter med å si ifra i møter om hva de er misfornøyde med. Ungdommen kan føle seg overkjørt av de andre voksne. Det kan være mange grunner til at ungdommer slutter. Ofte har ungdommen selv oppgitt feilvalg som hovedgrunn for heving av en lærekontrakt. OT opplever at det kan være mange grunner som ligger bak en slik «kode», og hva som ligger bak vet man ikke før man har snakket med den enkelte ungdom.

6.7 Tidlig kontakt med ungdommer som avbryter opplæring

OT har opplyst at de gjennom deltakelse i skolenes nærværsteam, ressursteam og deltakelse i avklaringsmøter raskt etablerer kontakt med ungdom som avbryter eller står i fare for å avbryte. Videre har tjenesten formidlet at den samarbeider tett med skolens egne rådgivere.

Virksomhetsleder har opplyst at samarbeidet i noen tilfeller har vært så tett, at det har vært nødvendig å begrense samarbeidet, for å unngå at OT overtar skolens forebyggende arbeid. OT-rådgiverne og skolene mener de forhindrer mye frafall, i og med at OT er involvert i arbeidet på skolene og i ulike organer. Virksomhetsleder har videre opplyst at når OT må prioritere, er det ofte forebyggende arbeid som må skjæres ned, noe OT-rådgiverne ikke ønsker fordi de mener arbeidet som gjøres virker. OT-rådgiverne har selv opplyst at de samarbeider tett med rådgivere på flere av skolene, da tjenesten opplever å ha et kryssende mandat med rådgivere i skolen. OT-rådgivere opplever det derfor som viktig å være i kontakt med elevtjenesten og skolens egne rådgivere.

I dag er OT en drøftingspartner i ressursteam både i enkeltsaker, men også generelt. De ønsker å gjøre en god jobb og relasjonsarbeidet med den enkelte ungdom er viktig. OT ønsker å komme tidlig inn i samarbeidet med enkelt ungdommer og helst mens de enda er elever i skolen eller bedrift. I flere saker inviteres OT inn til møter med ungdom og skolen før ungdom avslutter skoleløpet. Ofte kan OT i slike møter forhindre at ungdommen avslutter. Frafallsforebyggende arbeid er ikke bare å hindre at ungdommer faller ut, men også å føre ungdommene tilbake etter at de har vært ute av opplæring. Spørsmål som hva OT egentlig er, om de er koordinatorene,

rådgiver eller karriereveiledere, diskuteres internt i tjenesten. Dette er også noe som diskuteres med skoleeier.

OT opplever at det er viktig å møte ungdommer og deres foreldre før de går ut av ungdomsskolen. Nesten alle ungdommer søker seg til videregående skole, så er det noen få som velger å ikke starte. Da er det viktig at både ungdommen og foresatte vet hvem OT er. OT informerer om tjenesten ved noen foreldremøter i grunnskolen.

OT-rådgivere har opplyst at det ikke fremgår av ny opplæringslov at tjenesten skal jobbe forebyggende. Deres hovedoppgave er å snakke med ungdom som ikke er i videregående skole. OT-rådgiverne formidlet at fylkesutdanningssjefen i Troms i tillegg har forventninger til tjenesten, slik at OT i Troms sine oppgaver strekker seg utover opplæringslovens innramming. De opplyste at det er uttrykt fra fylkesutdanningssjefen at han ønsker at OT skal jobbe frafallsforbyggende, og det er et spørsmål hva det i praksis innebærer og hva OT skal bidra med. OT-rådgiverne opplyste at de ønsker å jobbe for å skape gode relasjoner til ungdommene og å gi dem et ansikt på hvem OT er, før det «går galt». Når ungdommene er sluttet på skolen er det vanskelig å få tak på dem, men får man snakket med ungdommen før de slutter, kan man se på løsninger slik at ungdommen fullfører. Virksomhetsleder for OT har også opplyst at det er presisert av fylkesutdanningssjefen at OT skal bidra i det forebyggende arbeidet. Elever i skolen er imidlertid ikke i primærmålgruppen for tjenesten. Utover det systemrettede arbeidet på skolen hvor OT har faste samarbeidsmøter med skolen og deres elevtjenester, må oppfølging og veiledning av elever dessverre prioriteres bort i perioder, til fordel for ungdom i målgruppa til OT, har virksomhetsleder opplyst.

OT-rådgivere har opplyst til oss at de tror at noen har større forventninger til dem enn de kan innfri. Siden tjenesten ikke har egne tiltak, er det noen begrensninger i hva de kan gjøre.

6.8 Informasjon til skolene

OT har opplyst at de opplever at skolene er godt kjent med hva OT kan tilby, spesielt de videregående skolene. Som redegjort for i kapittel 5.5, opplyste alle de fem skolene vi har hatt møter med at der er godt kjent med OT, hvilken rolle de har og hva OT kan bidra med.

OT jobber også ut mot grunnskolene og opplever at grunnskolene er blitt bedre kjent med oppfølgingstjenesten og hva de kan bidra med, særlig i forhold til elever med fravær som er på vei fra grunnskolen og til videregående opplæring. OT opplever at skolene er flinke til å bruke dem når det er hensiktsmessig. Virksomhetsleder har opplyst at det er få ungdommer som ikke søker videregående skole. Høsten 2024 var det 20 ungdommer i hele Troms som ikke søkte. Utfordringen er de som ikke møter opp, eller som slutter raskt etter oppstart. Ifølge virksomhetsleder har OT ikke egentlig kapasitet til å følge opp enkeltelever i grunnskolen, men de gjør det likevel. Inneværende år var det 8-10 elever som OT fulgte opp ved skolestart.

6.9 Oppsummeringer, vurderinger og konklusjon

I dette kapittelet har vi omtalt Oppfølgingstjenesten (OT) sitt arbeid. Tjenesten har ansvar for å følge opp ungdommer i Troms mellom 15 og 24 år som ikke er i videregående opplæring. Målgruppen er utvidet fra 15-21 år som følge av ny opplæringslov. OT ledes av egen virksomhetsleder og har 7,5 årsverk som rådgivere.

Oppfølgingstjenesten bidrar med råd og veiledning om hvilke muligheter ungdommen har, både innenfor og utenfor videregående opplæring. Målet er at ungdommen skal få formell kompetanse. Dette kan være både studiekompetanse, formell yrkeskompetanse eller annen

kompetanse. Mange av tiltakene for ungdommene iverksettes i samarbeid med andre, eksempelvis Nav.

Det er lovpålagt for fylkeskommunen å ha oppfølgingstjeneste. Det er i opplæringsloven og opplæringsforskriften krav til oppfølgingstjenestens arbeid. Som redegjort for i kapittel 5, har Troms fylkeskommune og Nav inngått en ungdomsavtale. I denne er det også nærmere føringer for arbeidet til oppfølgingstjenesten. Vi har undersøkt om kravene i regelverket og føringene i Ungdomsavtalen er fulgt. I det videre er våre vurderinger, før vi konkluderer på problemstillingen.

Oversikt over målgruppen

OT benytter det overordnede skoleadministrative systemet VIGO for å holde oversikt over målgruppen. Alle ungdommer som er registrert som fullført i grunnskolen, overføres til det fylkeskommunale systemet VIGO. OT får informasjon fra hovedbasen VIGO til VIGO-partisjonen VIGO-OT med en gang ungdommer fra grunnskolen ikke søker videregående opplæring. Det samme gjelder de som ikke har brukt retten til opplæring. Omtrent en gang i måneden er det overføring av ungdommer som avbryter opplæringsløpet.

OT Troms har en egen rådgiver, som har systemansvar for VIGO-OT. Systemansvarlig sorterer selv de kategoriene som skal overføres fra VIGO til VIGO-OT. Ved at OT Troms selv overfører, har virksomhetsleder opplyst at han mener overføringen blir mer presist. OT koder elevene etter systemet til VIGO-OT.

Vi vurderer at Troms fylkeskommune v/oppfølgingstjenesten har **oppfylt** revisjonskriteriene om å *registrere ungdommene som hører til ansvarsområdet til oppfølgingstjenesten og å ha oversikt over målgruppa.*

Informasjon til målgruppa

OT gir skriftlig tilbud om oppfølging til alle i målgruppen, gjennom en SMS. Informasjonen som gis er tilpasset til den enkelte ungdommens situasjon, og det benyttes ikke en fast mal. De ungdommene som ikke svarer på SMS får purring, og OT forsøker å ringe til ungdommen. Dersom OT ikke oppnår kontakt, sendes det ut elektronisk brev med informasjon. Når OT oppnår kontakt med ungdommene, gis det informasjon om hva OT kan bidra med, eksempelvis kontakt med andre instanser.

Vi vurderer revisjonskriteriet om at Troms fylkeskommune v/oppfølgingstjenesten *skal gi skriftlig informasjon til alle i målgruppa om hvilke rettigheter de har, som oppfylt.* Vi presiserer at vår vurdering bygger på muntlige opplysninger fra ansatte i oppfølgingstjenesten, om at alle i målgruppen får den samme informasjonen fra OT med tilbud om oppfølging. Informasjonen er tilpasset den enkelte.

Ha oversikt over aktuelle tilbud

OT har opplyst at tiltak kan deles i fire kategorier: Videregående opplæring, kompetansecfremmende tiltak, arbeidspraksis eller koordinering. Det foreligger også en skriftlig oversikt over tilbud/ tiltak for ungdom i målgruppen, med nærmere beskrivelser. Virksomhetsleder har formidlet at ikke alle tilbudene/ tiltakene som beskrives er helt reelle. Dette fordi flere av dem følger skoleåret, med oppstart på høsten. En del ungdommer slutter på skolen/ faller ut i løpet av skoleåret, og for disse vil tiltak med oppstart på høsten ikke være aktuelle.

OT har ikke egne tiltak til målgruppen. Det vil si at de selv ikke drifter tilbud som er et alternativ til videregående opplæring. De har ikke økonomiske midler til å drive slike tiltak. Veiledning og oppfølging er OT sine tilbud og tiltak til målgruppen. De tilbyr karrierveiledning og samtaler, og bistår ungdommer med å finne frem til alternativer og å sette dem i kontakt med andre hjelpere (f.eks. samarbeidsorganer, Nav eller skoler). OT bidrar eksempelvis til at ungdommer kan få hospitere i skole og koordinerer samarbeid med andre instanser.

Vi vurderer revisjonskriteriet om at Troms fylkeskommune v/oppfølgingstjenesten *skal ha oversikt over aktuelle tilbud til målgruppa*, som **oppfylt**.

Etablere kontakt med hver enkelt ungdom og deltakelse i avklaringsmøter

OT har opplyst at gjennom deltakelse i skolenes nærværsteam, ressursteam og deltakelse i avklaringsmøter raskt etablerer kontakt med ungdom som avbryter eller står i fare for å avbryte videregående opplæring i skole. Videre har tjenesten formidlet at den samarbeider tett med skolens egne rådgivere. OT-rådgiverne og skolene mener de forhindrer mye frafall, i og med at OT er involvert i arbeidet på skolene og i ulike organer. OT ønsker helst å komme tidlig inn i samarbeidet med enkeltungdommer og helst mens de enda er elever i skolen eller bedrift.

Når det gjelder ungdommer som har opplæring i bedrift, har oppfølgingstjenesten opplyst at de ofte kommer for sent inn i saker og i flere av sakene først når de mottar sluttmelding. OT har opplyst at det i mange tilfeller tar for lang tid fra sluttmeldingen skrives, sendes til fylkeskommunen og til OT får beskjed. I noen tilfeller har OT opplevd at det har gått ½ år før sluttmeldingen kom til dem.

OT er sjeldent involvert i arbeidet med lærebedrifter, det er samarbeidsorganene som blir mellomledd mellom lærlinger og bedriftene. Mens OT i regionene har bestemte videregående skoler å forholde seg til, er ungdom i lære fordelt på mange ulike bedrifter. Her er OT avhengig av at opplæringskontorene involverer dem. I skolene har de i større grad fått innpass med fysisk kontortid, deltakelse i ressursteam og avklaringsmøter. Noe av dette er vanskeligere å få til med opplæringskontorer, og OT har opplyst at det må jobbes med rutiner slik at de blir kontaktet/kalt inn når lærlinger har mye fravær eller står i fare for å slutte. Tjenesten har opplyst at det hender de blir innkalt til bedrifter hvor ungdommer som er i lære har fraværsutfordringer.

Tjenesten har opplyst at de ikke har ventelister. De tar kontakt med ungdommene så raskt som mulig etter de har mottatt overføringer med nye ungdommer i målgruppa.

Vi vurderer revisjonskriteriet om at Troms fylkeskommune v/oppfølgingstjenesten *raskt skal etablere kontakt med ungdommer som avbryter eller står i fare for å avbryte opplæring*, som **oppfylt** for ungdommer som har opplæring i skole. For ungdom som har opplæring i bedrift, vurderer vi revisjonskriteriet som **til dels oppfylt**.

Vi vurderer revisjonskriteriet om at oppfølgingstjenesten skal jobbe forebyggende ved å delta i avklaringsmøter som **oppfylt** når det gjelder opplæring i skole. For opplæring i bedrift, vurderer vi revisjonskriteriet som **til dels oppfylt**.

Tilbud til ungdom i målgruppa

Når OT oppnår kontakt med ungdommer i målgruppen, får OT informasjon om ungdommenes eventuelle planer. Hvis ungdommen ikke har planer, avklares det hva OT kan bidra med – eksempelvis kontakt med andre instanser. Når OT har etablert kontakt med ungdommen, forsøker de sammen med ungdommen å finne ut hva som kan være av interesse og muligheter

fremover. OT kan også være behjelpelig med å sette ungdommen i kontakt med helsetjenesten, slik at ungdommen får nødvendig helsehjelp.

Vi vurderer at Troms fylkeskommune v/oppfølgingstjenesten har **oppfylt** revisjonskriteriet om *å gi ungdom i målgruppa tilbud om opplæring, arbeid, andre kompetansefremmende tiltak, eventuelt en kombinasjon av disse.*

Oppfølgingsplaner

Oppfølgingstjenesten har opplyst at de i liten grad utarbeider oppfølgingsplaner for den enkelte ungdom. På denne bakgrunn fant vi det ikke relevant å gjennomgå enkeltsaker for å undersøke OTs arbeid med oppfølgingsplaner. I våre vurderinger av krav til utarbeidelse av planer og evaluering av disse har vi lagt til grunn de muntlige opplysningene vi har fått fra tjenesten. Vi har ikke grunnlag for å vurdere revisjonskriteriet om planenes innhold.

OT har opplyst at oppfølgingsplaner oftest utarbeides i saker hvor OT bidrar og organiserer en arbeidspraksis, og i tilfeller det skal samarbeides med andre instanser. Det fremgår av samarbeidsavtalen med Nav at det skal utarbeides oppfølgingsplaner og OT har opplyst at tjenesten må arbeide med å få oppfølgingsplaner inn i egne rutiner. Virksomhetsleder har opplyst at han ikke har statistikk eller oversikt over hvor mange av ungdommene som har oppfølging fra OT, som har oppfølgingsplan. En må inn i den enkelte sak for å se om det foreligger oppfølgingsplan. OT-rådgivere opplyst til oss at det i et internt møte i desember 2024, ble gitt beskjed om at oppfølgingsplaner skal utarbeides.

OT har opplyst at en oppfølgingsplan er et dynamisk dokument som justeres fortløpende. Virksomhetsleder har opplyst at han ikke gjennom sin styring sikrer at oppfølgingsplaner evalueres hver tredje måned, men det forventes at rådgiver følger opp når det inngås forpliktelser med ungdommer.

Vi vurderer at Troms fylkeskommune v/oppfølgingstjenesten **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om *å tilby alle ungdom som følges opp en oppfølgingsplan.*

Med bakgrunn i at tjenesten opplyste å ikke utarbeide oppfølgingsplaner har vi ikke gjort nærmere kontroller av hvorvidt det utarbeides oppfølgingsplaner og innholdet i disse. Vi har derfor **ikke grunnlag** for å vurdere revisjonskriteriet om at Troms fylkeskommune v/oppfølgingstjenesten *skal sørge for at oppfølgingsplanen beskriver nåsituasjon, mål og tiltak.*

Når det gjelder evaluering av oppfølgingsplaner, har vi ikke undersøkt hvorvidt dette er ivarettatt i enkeltsaker. Vi har imidlertid fått opplyst at oppfølgingstjenesten ikke har systemer som sikrer at slik evaluering gjøres hver tredje måned. Vi vurderer derfor at Troms fylkeskommune v/oppfølgingstjenesten **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om *å sørge for at oppfølgingsplaner evalueres hver tredje måned opp mot ungdommens mål i handlingsplanen.*

Involvere elevtjenesten ved behov

OT har opplyst at tjenesten samarbeider tett med skolenes egne rådgivere, og har opplyst at det er viktig for dem å være i kontakt med elevtjenesten og skolenes egne rådgivere. De kan også hjelpe ungdommer til å etablere kontakt med skolehelsetjenesten.

Vi vurderer at Troms fylkeskommune v/oppfølgingstjenesten har oppfylt revisjonskriteriet om *å involvere elevtjenesten ved skolen ved behov* **som oppfylt.**

Informasjon til skolene

OT har opplyst at de jobber ut mot grunnskolene og opplever at grunnskolene er blitt bedre kjent med hva OT kan bidra med, særlig i forhold til elever med fravær som er på vei fra grunnskolen og til videregående opplæring. OT opplever at de videregående skolene er flinke til å bruke dem når det er hensiktsmessig. De fem videregående skolene som vi har snakket med, har opplyst at samarbeidet med OT fungerer godt. Alle skolene har gitt uttrykk for at OT bidrar på flere måter, både i arbeidet med å forebygge avbrudd, i avklaringsmøter, sluttmøter, og ressursteam.

Vi vurderer at Troms fylkeskommune v/oppfølgingstjenesten har **oppfylt** revisjonskriteriet om *å informere skolene om hvilken hjelp og tiltak de kan bidra med for å forebygge frafall.*

Samarbeid med Nav

OT-rådgivere har opplyst at Nav har mer å tilby ungdommer som er fylt 18 år, og som står utenfor skole eller jobb, enn hva OT kan tilby. I slike saker er det dessuten viktig å få Nav inn fordi Nav kan tilby ungdommer økonomisk bistand. Nav fikk utvidet ungdomsgarantien for 16-17 åringer fra i sommer av. Ungdomsgarantien skal sikre at unge med behov for arbeidsrettet bistand får individuelt tilrettelagt oppfølging for å komme i arbeid, utdanning eller annen hensiktsmessig aktivitet. Dette har OT opplevd som nyttig, fordi det har vært utfordrende at man har risikert å ikke ha gode tilbud til ungdom som slutter på skole/ bedrift i oktober, før neste skoleår starter. Nå kan OT hjelpe ungdommer med å søke en ordinær jobb (særlig for de ungdommene i aldersgruppen 18 år og oppover).

På denne bakgrunn vurderer vi revisjonskriteriet *vurdere om det er behov for bistand fra Nav, og ta kontakt med kontaktperson i Nav dersom det er behov*, **som oppfylt**. Videre vurderer vi revisjonskriteriet *i samarbeid med Nav, avklare hvilken rolle Nav og OT skal ha i oppfølgingen av ungdommen*, **som oppfylt**.

Samtykke fra ungdom til å innhente opplysninger fra Nav

OT samarbeider med Nav både i enkeltsaker og på systemnivå. I enkeltsaker der OT har en relasjon til ungdommen i forkant, innhentes det samtykke fra ungdommen før det inngås samarbeid med Nav. I en region er ungdommene selv alltid med i møter med Nav, og samtykker til samarbeidet direkte i møter.

Ifølge virksomhetsleder er det ikke mulig å lage en løsning for informert samtykke, når det kommer til utveksling av informasjon mellom Nav og OT. Virksomhetsleder har også opplyst at det er gjort noen avklaringer med hensyn til GDPR om utveksling av informasjon med Nav, hvor det er det avklart at Nav kan gi informasjon til OT om hvorvidt en ungdom er registrert. OT innhenter ikke samtykke fra ungdommene til å innhente opplysninger om dem fra Nav, fordi et slikt samtykke må gis direkte til Nav, har virksomhetsleder opplyst.

Vi vurderer at Troms fylkeskommune v/oppfølgingstjenesten **til dels har oppfylt** revisjonskriteriet om *å innhente samtykke fra ungdommen før Nav kontaktes*. Tjenesten har vist til at dette ivaretas i tilfeller hvor de har en relasjon til ungdommen eller ungdommen selv deltar i møtet mellom OT og Nav. Virksomhetsleder for OT har opplyst at det ikke er mulig å lage en løsning for informert samtykke når det kommer til utveksling av informasjon mellom Nav og OT. Vår vurdering innebærer ikke en «overprøving» av denne informasjonen. Kravet til å innhente samtykke fra ungdommen før Nav kontaktes følger av Ungdomsavtalen mellom Troms og Finnmark fylkeskommune og Nav Troms og Finnmark. Dersom det er vurdert at dette ikke har vært praktisk mulig å ivareta, skulle Ungdomsavtalen etter vårt syn vært endret og

tilpasset hva som er praktisk mulig. Som redegjort for i kapittel 5, evalueres denne jevnlig. Når det fremgår av avtalen at samtykke skal innhentes, er dette en føring tjenesten i utgangspunktet skal følge. Vi presiserer at ny ungdomsavtale er under utarbeidelse/er utarbeidet, og at dette kan være ivarettatt i denne.

Orienterer Nav ved melding om avbrudd

OT har opplyst at det ikke er ofte at de får melding om avbrudd, men at det er et ønske om at de skal informere Nav dersom de får det. OT har opplyst at dette ikke fungerer særlig godt i praksis. OT og Nav har jevnlig gjennomgang av listene sine for å oppdatere disse, men det gis i liten grad informasjon om den enkelte melding om avbrudd utenom dette.

Vi vurderer at Troms fylkeskommune v/oppfølgingstjenesten **i liten grad har oppfylt** revisjonskriteriet om å *orientere Nav-kontorene dersom de får melding om avbrudd i tiltak*.

Konklusjon

Vår konklusjon på problemstilling 4, er at **oppfølgingstjenestens systemer og rutiner for arbeidet med å begrense frafall ikke fullt ut er i tråd med krav i regelverk og gjeldende føringer**. Vi presiserer at tjenesten oppfylder de konkrete kravene i regelverket som vi har vurdert, og at det er føringer i Ungdomsavtalen mellom Troms og Finnmark fylkeskommune og Nav Troms og Finnmark som vi vurderer ikke fullt ut ivaretas. Oppfølgingstjenesten skal i henhold til opplæringsloven sikre tverretattlig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser som har ansvar for målgruppa. Oppfølging av Ungdomsavtalen er dermed relevant også for å ivareta krav i regelverket.

7 UTTALELSE

Rapport fra forvaltningsrevisjon ble oversendt fylkeskommunedirektøren den 05.03.2025. Revisor mottok uttalelse fra fylkeskommunedirektør den 19.03.2025 som gjengis i sin helhet i det følgende:



Troms fylkeskommune
Romssa fylkkasuohkan
Tromssan fylkinkomuuni

Fylkeskommunedirektøren

KOMREV NORD IKS
Sjøgata 3
9405 HARSTAD

Dato: 19.03.2025
Dok.nr: 24/06551-7
Deres ref:
Saksbehandler: Camilla Heggeli Bjørn

Forvaltningsrevisjon "gjennomføring og frafall i videregående skole"

Det vises til deres brev av 5.3.2025 og overendelse av rapport til uttalelse «Gjennomføring og frafall i videregående opplæring».

Fylkeskommedirektøren ønsker å bemerke at selv om opplæringsloven ble vedtatt i juni 2023, så ble ikke opplæringslovens forskrift vedtatt før 3. juni 2024. Dette gjorde at fylkeskommunen ikke hadde nødvendig grunnlag for å ha alle rutineene oppdatert allerede 1.8.2024, jf. Konklusjon på problemstilling 2:

Troms fylkeskommune har etablert rutiner/systemer som skal bidra til å begrense frafall, men at ikke alle rutiner er tilstrekkelig evaluert og oppdatert etter ny opplæringslov trådte i kraft.

Videre ønsker fylkeskommunedirektøren å bemerke konklusjonen på problemstilling 3: Troms fylkeskommune ikke fullt ut etterlever egne føringer for arbeidet med å begrense frafall i videregående opplæring.

Av rapporten fremgår det at flere av skolene ikke kjenner til Ungdomsavtalen. Dette må basere seg på en misforståelse, da avtalen er tilgjengeliggjort og sendt alle rektorene, og de har fått skriftlig beskjed om å bekjentgjøre den for alle ansatte. Det har de bekreftet å ha gjort. Flere av skolene har også sendt bilder av at selve avtalen er hengt opp.

I tillegg har vi en tilbakemelding til s. 84:

Flytskjema ved bekymring

Skoleeier har utarbeidet et flytskjema med veiledning til ulike aktører på hvordan man skal gå frem, dersom det oppstår bekymring for en lærling i læreforholdet. Tidligere var flytskjemaet tilgjengelig på fylkeskommunes nettside, men det ble fjernet etter splitting fra Finnmark fylkeskommune. Det er i etterkant utarbeidet et nytt flytskjema, som er i tråd med skoleeiers nye rutiner. Dette er imidlertid ikke publisert. Skoleeier antar at flytskjemaet er lite kjent der ute, også blant lærlingene. Flere av skolene vi har snakket med, har opplyst at de ikke kjenner til flytskjemaet. På denne bakgrunn vurderer vi at Troms fylkeskommune v/skoleeier **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å sørge for at flytskjemaet «oppfølging ved bekymring i forbindelse med læreforholdet» er kjent blant ansatte i skoler, lærebedrifter, opplæringskontor og hos den enkelte lærling.

Det er ikke skolene som skal kjenne til dette, da dette er et skjema som er ment for bekymring i læreforholdet. Læreforholdet er ikke på skolen, men foregår ute i bedriftene. Vi antar det er lite kjent da det ikke er publisert, men spørsmålet må rettes til opplæringskontorene, ikke skolene.

Vi takker for samarbeidet og for muligheten til å kommentere på den foreløpige rapporten.

Med hilsen

Camilla Heggeli Bjørn
Fylkeskommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur

Revisor har vurdert fylkeskommunens uttalelse. Fylkeskommunen bemerker at ettersom opplæringslovens forskrift ikke ble vedtatt før 3. juni 2024, hadde ikke fylkeskommunen nødvendig grunnlag for å ha alle rutinene oppdatert 1.8.2024. Slik vi vurderer det, endrer ikke det på konklusjonen om at Troms fylkeskommune har etablert rutiner/systemer som skal bidra til å begrense frafall, men at ikke alle rutiner er tilstrekkelig evaluert og oppdatert etter at ny opplæringslov trådte i kraft. Dette fremgikk både av skriftlige og muntlige opplysninger fra skoleeiernivå og fra skolene. Arbeidet med å oppdatere rutiner/systemer var et pågående arbeid i fylkeskommunen samtidig med at forvaltningsrevisjonen pågikk, noe vi også presiserer i våre vurderinger. Vi har ikke gjort endringer i rapporten med bakgrunn i innspillet.

Når det gjelder skolenes kjennskap til Ungdomsavtalen, er det basert på opplysninger skolene har gitt og bekreftet. Som redegjort for i metodekapitlet i rapporten, gjelder våre vurderinger og konklusjoner for de fem skolene vi har undersøkt. Vi har derfor ikke grunnlag til å vurdere hvorvidt Ungdomsavtalen er gjort kjent på de øvrige videregående skolene. Vi har ikke gjort endringer i rapporten med bakgrunn i innspillet.

Vi har gjort justeringer og presiseringer med bakgrunn i fylkeskommunens innspill om at det ikke er skolene som skal kjenne til flytskjemaet ved bekymring. Vi har endret revisjonskriteriet slik at det ikke omhandler skoler og tatt ut beskrivelser som gjelder skolenes kjennskap til det aktuelle skjemaet. Revisjonskriteriet dreier seg om at skoleeier skal gjøre flytskjemaet kjent, og vi har i den aktuelle vurderingen presisert hva vi baserer vår vurdering på. Selve vurderingen av at revisjonskriteriet ikke er oppfylt, er ikke endret som følge av uttalelsen.

8 ANBEFALINGER

Basert på funn, vurderinger og konklusjoner har revisor anbefalinger til Troms fylkeskommune.

Opplæringsloven og opplæringsforskriften som trådte i kraft 01.08.2024 inneholder flere nye bestemmelser som er relevante for arbeidet med å hindre frafall i videregående opplæring. Troms fylkeskommune har påbegynt arbeidet med å oppdatere sine rutiner og systemer i henhold til ny lov. Vi anbefaler Troms fylkeskommune som skoleeier å fortsette dette arbeidet og å utarbeide de rutiner og prosedyrer som fylkeskommunen har vurdert som nødvendige for å oppfylle kravene i nytt regelverk. Herunder anbefaler vi å gjennomgå og eventuelt oppdatere rutiner og prosedyrer for:

- Overganger mellom grunnskole og videregående skole
- Oppfølging av elever med bekymringsfullt fravær
- At elever i risikozonen identifiseres så tidlig som mulig
- Faglig tilrettelegging og oppfølging av elever i risikozonen for frafall
- Å følge opp at alle videregående skoler har ovennevnte rutiner (dersom det ikke utarbeides felles rutiner som alle skoler skal følge)

Vi har konkludert med at Troms fylkeskommune ikke fullt ut etterlever egne føringer for arbeidet med å begrense frafall i videregående opplæring.

Vi anbefaler Troms fylkeskommune som skoleeier å:

- Utarbeide handlingsplan for oppfølging av strategien «Åpne dører for fremtiden»
- Påse at alle videregående skoler utarbeider handlingsplan for oppfølging av strategien «Åpne dører for fremtiden»
- Sikre at alle videregående skoler har systemer/rutiner for å trekke inn andre ressurser i arbeidet med enkeltelever ved behov

Vi har vurdert at Troms fylkeskommune ikke følger alle føringer i Ungdomsavtalen, og funnet at ikke alle som skal følge opp avtalen er kjent med den. Parallelt med forvaltningsrevisjonen er det jobbet med ny ungdomsavtale, og fylkeskommunen har opplyst at det er noen endringer i den nye avtalen. Vi gir derfor ikke anbefalinger knyttet til de konkrete bestemmelsene i avtalen, men anbefaler Troms fylkeskommune å:

- Sikre at alle i Troms fylkeskommune som skal følge Ungdomsavtalen, gjøres kjent med denne
- Påse at Ungdomsavtalen følges av alle involverte
- Involvere oppfølgingstjenesten i evalueringer og revideringer av Ungdomsavtalen

Frafallet er høyest i yrkesfaglig opplæring. Vi anbefaler Troms fylkeskommune å:

- Videreutvikle informasjon til skoler, lærebedrifter, opplæringskontorer og lærlinger om hvor eventuelle bekymringer knyttet til læreforhold kan meldes
- Videreutvikle system for oppfølging av bekymring knyttet til læreforhold
- Gjøre tiltak for at oppfølgingstjenesten kan komme tidligere inn i oppfølging av ungdommer i lære som står i fare for å avbryte opplæring. Slike tiltak kan eksempelvis være rutiner for at OT kontaktes når lærling har høyt fravær og at tjenesten tidligere får informasjon om sluttmeldinger

Vi har konkludert med at oppfølgingstjenestens systemer og rutiner for arbeidet med å begrense frafall oppfyller de konkrete kravene i regelverket som vi har vurdert, men at føringer i Ungdomsavtalen mellom Troms og Finnmark fylkeskommune og Nav Troms og Finnmark ikke

fullt ut er ivaretatt. Utover ovennevnte anbefalinger som gjelder oppfølgingstjenesten, anbefaler vi Troms fylkeskommune å:

- Avklare oppfølgingstjenestens rolle i fylkeskommunens frafallsforebyggende arbeid
- Utarbeide handlingsplan for oppfølgingstjenesten, som er forankret hos ledelsen i kompetanseetaten

9 VEDLEGG

Vedlegg 1. Utdanningsprogram i Troms

Troms fylkeskommune tilbyr fem studieforberedende utdanningsprogram og ti yrkesfaglige utdanningsprogram.⁷⁰

De fem studieforberedende utdanningsprogrammene er:

- Idrettsfag
- Kunst, design og arkitektur
- Medier og kommunikasjon
- Musikk, dans og drama
- Studiespesialisering

De ti yrkesfaglige utdanningsprogrammene er:

- Bygg- og anleggsteknikk
- Elektor og datateknologi
- Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign
- Håndverk, design og produktutvikling
- Helse- og oppvekstfag
- Informasjonsteknologi og medieproduksjon
- Naturbruk (med mulighet for studieforberedende Vg3)
- Restaurant- og matfag
- Salg, service og reiseliv
- Teknologi- og industrifag

⁷⁰ Utdanningsprogrammene, vilbli: <https://www.vilbli.no/nb/troms/>

10 REFERANSER

Lov og forskrift

- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæring (gammel opplæringslov)
- Lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (ny opplæringslov)
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 23. juni nr. 724 til opplæringslova (gammel forskrift)
- Forskrift 3. juni nr. 900 om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (ny forskrift)

Lovforarbeider

- *Fremtidige kompetansebehov II – Utfordringer for kompetansopolitikken*. NOU 2019:2 utgitt av Kunnskapsdepartementet.
- *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Stortingsmelding 21 (2020-2021).

Veiledere og rundskriv

- Veileder om internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren. Utdanningsdirektoratet, sist endret 07.12.2023.
- *Fraværsgrense*
- *Udir-3-2016*. Rundskriv om fraværsgrense. Utdanningsdirektoratet.
- *Plikt til å følge opp fravær*. Artikkel publisert av Utdanningsdirektoratet.

Teori/litteratur

- *Frafall i videregående opplæring - En systematisk kunnskapsoversikt*. Forskningsartikkel publisert av kunnskapssenter for utdanning: <https://utdanningsforskning.no/globalassets/frafallrapport2015-kunnskapssenteret.pdf>
- *Factors Affecting Student Drop-Out Behaviour: A Systematic Review Article*. Forskningsartikkel publisert i "International Journal of Educational management and innovation" (2024): https://www.researchgate.net/publication/377873074_Factors_Affecting_Student_Drop-Out_Behavior_A_Systematic_Review_Article_Info_ABSTRACT
- *Risk Factors for School Absentism and Dropout: A Meta-analytic Review*. Forskningsartikkel publisert av Journal of Youth and Adolescence (2019): <https://link.springer.com/article/10.1007/s10964-019-01072-5>

Fylkeskommunale dokumenter

- «Forvaltningsrevisjon 2024 – Gjennomføring og frafall i videregående skole». Redegjørelse utarbeidet av Troms fylkeskommune v/kompetanseetaten i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.
- *Kvalitetsmelding 2023*
- *Kvalitetsmelding 2024*
- *Strategi for videregående opplæring*
- *Retningslinjer - Fraværsgrense i de videregående skolene i Troms*
- *Retningslinjer for samarbeid mellom Troms og Finnmark fylkeskommune v/ Utdanning Troms og kommunene i Troms*

- *Mandat for ressursteam*
- *Flytskjemaet for oppfølging ved bekymring i forbindelse med læreforholdet*
- *Bekymringsmelding – Opplæring i bedrift*
- *Ungdomsavtale 2023-2025 mellom Troms og Finnmark fylkeskommune og Nav Troms og Finnmark*
- *Håndbok for lærekandidatordningen i Troms*
- *Tilpasset opplæring i bedrift*
- *Halvårsplan for læring i bedrift*
- *Årshjul for formidlingskoordinatorer (FMK)*
- *Tilpasset opplæring.*
- *Oppfølgingstjenesten (OT) i Troms fylkeskommune, forvaltningsrevisjon, KomRev Nord. En kort beskrivelse av organisering og arbeidsoppgaver med vedlegg. Juni 2024.*
- *Retningslinjer for yrkesfaglig fordypning 2022*
- *Oversikt over aktuelle tiltak i OT*
- *Planer og rutiner for å forhindre frafall fra fem videregående skoler*
- *Diverse statistikk og tallmateriale*

Nettsider

Statistisk sentralbyrå (SSB):

- *Tabell 12971: Gjennomføring i videregående opplæring, etter region, fullføringsgrad, todelt utdanningsprogram, kjønn, statistikkvariabel og intervall (år).*
- *Gjennomføring i videregående opplæring.* Statistikk publisert av statistisk sentralbyrå <https://www.ssb.no/utdanning/videregaende-utdanning/statistikk/gjennomforing-i-videregaende-opplaering>
- *Trenger flere med yrkesfag fra videregående skole.* Artikkel publisert av Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/trenger-flere-med-yrkesfag-fra-videregaende-skole>
- *Videregående elever fullfører tidligere.* Artikkel publisert av Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/utdanning/videregaende-utdanning/statistikk/gjennomforing-i-videregaende-opplaering/artikler/videregaendeelever-fullforer-tidligere>

Troms fylkeskommune:

- *Formidlingskoordinator,* Troms fylkeskommune: <https://www.tromsfylke.no/tjenester/skole-og-opplaring/opplaring-i-bedrift/formidlingskoordinator/>
- *Lærebedriftenes oppgaver.* Troms fylkeskommune nettside: <https://www.tromsfylke.no/tjenester/skole-og-opplaring/opplaring-i-bedrift/for-bedrifter/larebedriftens-oppgaver/>
- *Rett til mer opplæring.* Publisert av utdanningsdirektoratet: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/retten-til-videregaende-opplaring/rett-til-mer-opplaring/1.-mer-opplaring-nar-fag-ikke-er-bestatt>

Utdanningsdirektoratet (Udir):

- *Fullføringsreformen.* Artikkel publisert av Utdanningsdirektoratet: <https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/fullforingsreformen/>

- *Plikt til å følge opp fravær.* Artikkel publisert av Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/plikt-til-a-folge-opp-fravar/>
- *Utdanningsspeilet 2022.* Publisert av Utdanningsdirektoratet: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdanningsspeilet/utdanningsspeilet-2022/>
- *Økt timefravær i videregående.* Artikkel publisert av Utdanningsdirektoratet: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/analyser/2024/fravar-vgs-2023-24/hovedfunn/>

Diverse

- *Rekordmange fullfører videregående skole.* Pressemelding publisert av regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/rekordmange-fullforer-videregaende-skole/id3044924/>
- *Ungdata 2024 Troms. Resultater videregående.* Rapport utarbeidet av Ungdatasenteret i samarbeid med KORUS NORD: https://www.ungdata.no/wp-content/uploads/reports_2024/Troms_2024_Videregaende_Fylke.pdf
- *Samspill for økt gjennomføring i Troms – Evaluering av Strategi 2,* NF rapport nr.: 11/2019

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er fylkeskommunene Nordland, Troms og Finnmark og 51 kommuner fordelt på Nordland, Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Alta, Bodø, Finnsnes, Hammerfest, Lakselv, Leknes, Narvik, Sortland, Svolvær og Tromsø.

Vi har 55 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 16 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført forvaltningsrevisjoner, undersøkelser og eierskapskontroller i Troms fylkeskommune og Troms og Finnmark fylkeskommune.

Troms fylkeskommune:

<i>Nærings- og utviklingsarbeid, tilskuddsordninger,</i>	2025
<i>Bredbåndsfylket Troms AS,</i>	2020
<i>Behandling av klager på standpunkt karakterer,</i>	2019
<i>Bierverv i videregående skoler,</i>	2019
<i>Investeringsprosjekter,</i>	2019
<i>Fylkeskommunens internasjonale arbeid,</i>	2019
<i>VIGO IKS,</i>	2018
<i>Forvaltning, drift og vedlikehold,</i>	2018
<i>Barentssekretariatet IKS,</i>	2017
<i>FilmCamp AS,</i>	2016
<i>Iverksetting av politiske vedtak,</i>	2016
<i>Fylkesvegene,</i>	2016
<i>Ressursbruk og kvalitet i videregående skole,</i>	2015
<i>Kollektivtransport – oppfølging av bruttokontrakter,</i>	2014
<i>Offentlige anskaffelser,</i>	2013

Troms og Finnmark fylkeskommune:

<i>Anskaffelser i fylkeskommunens selskaper,</i>	2024
<i>Kvalitet i tannhelsetjenesten,</i>	2024
<i>Oppfølging av budsjettvedtak,</i>	2023
<i>Tilsettinger i ledelsen,</i>	2023
<i>Anskaffelse av MS Hollendaren,</i>	2023
<i>Offentlige anskaffelser,</i>	2022
<i>Sambandet Årøya,</i>	2022
<i>Kollektivtransport – oppfølging av kontrakter,</i>	2022
<i>Verdensarvsenter for bergkunst – Alta Museum IKS,</i>	2022
<i>Hålogaland Teater AS,</i>	2021

