

Avbrudd i videregående opplæring — forebygging og oppfølging

Trøndelag
fylkeskommune

2025

FR1309



FORORD

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag fra kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter NKRFs (Kontroll og revisjon i kommunene) standard, Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001)

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt-norge.no.

Trondheim, 30.09.2025

Anna Ølnes

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Sunniva Tusvik Sæter

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Trøndelag Fylkeskommune. Vi har undersøkt fylkeskommunens forebyggende og oppfølgende arbeid med ungdommer som slutter i videregående opplæring – skole.

Problemstillingene som er undersøkt er:

- 1) Har fylkeskommunen tilfredsstillende rutiner og tiltak for å identifisere og følge opp elever som står i fare for å avslutte videregående opplæring før oppnådd sluttkompetanse?
- 2) Arbeider fylkeskommunens oppfølgingstjeneste tilfredsstillende med oppfølging av unge som ikke er i utdanning og arbeid?
- 3) Hvilken intern og ekstern samhandling har fylkeskommunen rundt elever som er i ferd med, eller har avbrutt opplæringsløpet sitt?

Revisor konkluderer i kapittel 5.1 med at fylkeskommunen i hovedsak har tilfredsstillende rutiner og tiltak for å identifisere og følge opp elever som står i fare for å avslutte videregående opplæring før oppnådd sluttkompetanse. Det er etablert veiledere og rutiner som gjør at ansatte i skolene kan identifisere elever som kan avbryte opplæringen tidlig. Elevene følges tett opp gjennom opplæringsløpet, og det er spesielt oppmerksomhet mot elever med bekymringsfullt fravær.

Videre konkluderer revisor med at fylkeskommunens oppfølgingstjeneste til dels arbeider tilfredsstillende med oppfølging av unge som ikke er i utdanning og arbeid. Oppfølgingstjenesten i Trøndelag er organisert på en god måte for å være tett på ungdommene og ressurspersonene rundt dem. Det har vært en periode hvor kapasiteten ikke har vært justert etter at målgruppen ble utvidet. Delte stillinger kan være nødvendig, men det kan være risiko for krysspress fra forskjellige ledere i funksjonen. I hovedsak er system og rutiner tilrettelagt på en måte som gjør at oppfølgingstjenesten får oversikt over målgruppen. Systemet Vigo OT har likevel forbedringspotensial, og det jobbes med utvikling av systemet og ulike apper, slik at oppfølgingstjenesten får fortløpende oversikt.

Den tredje problemstillingen beskriver ulike samarbeid før og etter at ungdommer har avbrutt den videregående opplæringen før oppnådd sluttkompetanse.

Revisor anbefaler i kapittel 5.2 fylkesdirektøren å:

- Sikre at hele den utvida målgruppen blir fanget opp og fulgt opp av oppfølgingstjenesten.
- Sikre lik praksis for bruk av formelle brev til målgruppen
- Sikre at foresatte til alle ungdommer under 18 år får informasjon

I kapittel 1.3 gjør revisor nærmere rede for temaet i denne forvaltningsrevisjonen: Hva som gjelder når ungdommer er i ferd med, eller har avbrutt den videregående opplæringen før oppnådd sluttkompetanse. Her beskriver revisor også det overordna ansvaret for fylkeskommunen. Føringene for dette kommer fram i kapitlene 2.2 og 3.2, og er konkretisert i vedlegg 1.

I kapittel 1.4 gjør vi rede for metodene vi har brukt for å samle inn et tilstrekkelig datagrunnlag for å kunne gjøre vurderinger. Informasjonsgrunnlaget bygger på skriftlig dokumentasjon og intervjudokumentasjon fra fylkeskommunens kompetanseavdeling, inklusive sentral oppfølgingstjeneste, i tillegg til fem skoler i Trøndelag fylkeskommune¹.

I kapitlene 2 og 3 belyses de to første problemstillingene med data og revisors vurderinger opp mot revisjonskriteriene. I kapittel 4 belyses ulike samarbeid som er sentrale, både før og etter at ungdommen har avbrutt den videregående opplæringen. I denne problemstillingen har ikke revisor gjort vurderinger opp mot revisjonskriterier.

Konklusjon og anbefalinger følger i kapittel 5.

¹ I tillegg oppfølgingstjenesten i en sjettede videregående skole.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Problemstillinger	7
1.2.1 Avgrensing	7
1.3 Unge som avbryter den videregående opplæringen	8
1.3.1 Organisering av videregående opplæring og oppfølgingstjenesten i Trøndelag	9
1.4 Metode	10
1.5 Uttalelse om rapport	13
2 Identifisering og oppfølging før avbrudd.....	14
2.1 Problemstilling	14
2.2 Revisjonskriterier	14
2.3 Dokument- og intervjuinformasjon	14
2.3.1 Gjennomgående system og rutiner for forebygging av frafall	15
2.4 Revisors vurdering.....	22
3 Oppfølgingstjenesten.....	24
3.1 Problemstilling	24
3.2 Revisjonskriterier	24
3.3 Organisering av oppfølgingstjenesten	24
3.3.1 Dokument- og intervjuinformasjon.....	24
3.3.2 Revisors vurdering	26
3.4 Oversikt over målgruppen.....	27
3.4.1 Dokument-, system- og intervjuinformasjon	27
3.4.2 Revisors vurdering	29
3.5 Skriftlig informasjon til alle i målgruppa om rettigheter	30
3.5.1 Dokumentasjon og intervjuinformasjon	30
3.5.2 Revisors vurdering	31
3.6 Etablere kontakt med hver enkelt med sikte på veiledning, samtaler og oppfølging	31
3.6.1 Dokumentasjon og intervjuinformasjon	31
3.6.2 Revisors vurdering	33
3.7 Formidling og samordning av tilbud for målgruppa	33
3.7.1 Dokument- og intervjuinformasjon.....	33
3.7.2 Revisors vurdering	36
4 Samarbeid.....	37
4.1 Problemstilling	37

4.2	Dokument- og intervjuinformasjon	37
5	Konklusjoner og anbefalinger	40
5.1	Konklusjon.....	40
5.2	Anbefaling	40
	Kilder	41
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	42
	Vedlegg 2 – Uttalelse	46

Tabell

Tabell 1.	Anbefalt årshjul for helhetlig elevoppfølging	16
Tabell 2.	Oppfølgingstjenestens aktiviteter gjennom skoleåret.....	27

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune bestilte en forvaltningsrevisjon med tema «Gjennomføring av videregående opplæring». Kontrollutvalget vedtok revisors forslag til prosjektplan den 12.11.2024 i sak 90/24.

I prosjektplanen ble det lagt opp til å holde fagopplæringen i bedrift og elevenes læringsmiljø utenfor, noe kontrollutvalget sluttet seg til.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er belyst og vurdert i rapporten:

- 4) Har fylkeskommunen tilfredsstillende rutiner og tiltak for å identifisere og følge opp elever som står i fare for å avslutte videregående opplæring før oppnådd sluttkompetanse?
- 5) Arbeider fylkeskommunens oppfølgingstjeneste tilfredsstillende med oppfølging av unge som ikke er i utdanning og arbeid?
- 6) Hvilken intern og ekstern samhandling har fylkeskommunen rundt elever som er i ferd med, eller har avbrutt opplæringsløpet sitt?

Det har vært dialog med kontrollutvalget (sak 51/25) om problemstilling 3, som er endret til en beskrivende problemstilling.

Begrepene tilfredsstillende og nødvendig knyttes opp mot regelverk, anbefalinger og strategier, både nasjonalt og lokalt i fylkeskommunen. Den siste problemstillingen er beskrivende, og det gjøres ikke vurderinger opp mot revisjonskriterier.

I kapittel 2 beskriver vi plikten fylkeskommunen har overfor ungdommer som har avsluttet eller kan komme til å avslutte opplæringen før oppnådd sluttkompetanse (frafall). Dersom det er behov for å forstå problemstillingene og metodene som er brukt for å belyse disse, kan det være nyttig å lese kapittel 2.

1.2.1 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen er rettet inn mot den videregående opplæringen som skjer i skole, og er avgrenset mot fagopplæring i bedrift.

1.3 Unge som avbryter den videregående opplæringen

Videregående opplæring er en rettighet, ikke en plikt, slik grunnskoleopplæringen er. Ungdom har med andre ord rett til å avslutte videregående opplæring før de oppnår sluttkompetanse. Slik som samfunnet er lagt opp, er det vanskelig å få veldig mange av jobbene uten å ha fullført videregående opplæring. Videregående opplæring er grunnlaget for veldig mye, og det er en gratis utdanning.²

I denne forvaltningsrevisjonen har vi fått informasjon fra mange som jobber tett på ungdommer som enten er i ferd med, eller har avsluttet den videregående opplæringen. Flere av de vi har intervjuet har sagt at for noen elever er det riktig å ta en pause fra skole, for eksempel på grunn av helseutfordringer. Når de kommer tilbake på et senere tidspunkt, eller eventuelt får en tilknytning til arbeidslivet, kan forutsetningene og motivasjonen for å få en sluttkompetanse være større enn tidligere i det videregående opplæringsløpet. Fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste (OT). OT skal sørge for at de som har rett til opplæring etter Opplæringslova § 5-1³ og ikke er i opplæring eller arbeid, får tilbud om videregående opplæring, andre kompetansefremmende tiltak eller arbeid. OT skal følge opp disse ungdommene til og med det året de fyller 24 år.

Fra og med skoleåret 2024/25 trådte ny opplæringslov i kraft, vedtatt 9. juni 2023. Elever har nå rett til å ta videregående opplæring frem til de har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Det er ingen tidsbegrensning slik det var i den tidligere loven. Fullføringsretten gjelder frem til det skoleåret de fyller 24 år (ungdomsrett, kapittel 5). Etter dette har de rett til voksenopplæring frem til de oppnår studie- eller yrkeskompetanse (voksenrett, kapittel 18).

Retten til omvalg er også utvidet. Elever og lærlinger kan gjøre så mange omvalg de ønsker frem til det kalenderåret de fyller 19 år. Dersom de ikke benytter seg av denne retten innen da, har de likevel krav på ett omvalg senere. Etter den tidligere opplæringsloven var retten begrenset til ett omvalg.

Rettighetene til videregående opplæring er styrket ved at varigheten er utvidet. Ungdomsretten reguleres i opplæringslovens kapittel 5 (§§ 5-1 til 5-9). Her fremgår det at retten gjelder frem til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, men ikke lenger enn ut det skoleåret som starter

² Ung.no er det offentlige informasjonskanal for ungdom. Nettstedet er drevet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

³ Lov Om Grunnskoleopplæringa Og Den Videregående Opplæringa (Opplæringslova) (2023), <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2023-06-09-30?q=oppl%C3%A6ringslova>.

det året man fyller 24 år. Dette er en utvidelse fra tidligere lov, hvor retten var begrenset til det skoleåret som startet det året man fylte 21 år. Elever som ikke har oppnådd sluttkompetanse innen 24 år, har rett til videregående opplæring som voksne.

Voksenretten reguleres i opplæringslovens kapittel 18. De som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men ikke har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, har rett til videregående opplæring fra det skoleåret de fyller 19 år (§ 18-1, første ledd). Fylkeskommunen skal dessuten sørge for at personer med betydelig realkompetanse innen et yrke kan få formalisert denne gjennom fag- eller svennebrev.

I den nye opplæringsloven har også oppfølgingstjenesten fått utvidet ansvar. Målgruppen til oppfølgingstjenesten ble fra og med skoleåret 2024/2025 utvidet fra frem til det året fyller 21 år til det året de fyller 24 år.

Denne forvaltningsrevisjonen setter søkelys på elever i videregående skole som er i ferd med, eller har avbrutt den videregående opplæringen før oppnådd sluttkompetanse. I Kvalitetsmeldingen for 2024⁴ beskrives status for gjennomføring i Trøndelag. Her går det frem at gjennomføring kan måles på ulike måter. Begrepene «gjennomført» og «fullført» brukes til dels om hverandre, og har i denne sammenhengen samme betydning. «Fullført og bestått» enkeltstående skoleår betyr gjennomført og bestått det aktuelle året, uavhengig av trinn. «Fullført og bestått etter 5/6 år» er fullført og bestått innen 5 år (studieforberedende) og 6 år (fagbrev) år etter begynt i videregående trinn 1 (første året, Vg1). Det mest brukte målet på gjennomføring er fullført etter 5 og 6 år. Fullført etter 10 år er også brukt.

Tallene for Trøndelag ligger noe under landsgjennomsnittet, men utviklingen viser en positiv trend i andelen som fullfører og består når hele årskull følges over tid, ifølge kvalitetsmeldingen.

1.3.1 Organisering av videregående opplæring og oppfølgingstjenesten i Trøndelag

I Trøndelag fylkeskommune er Avdeling kompetanse en av sju avdelinger i fylkesdirektørens administrasjon.

⁴ Trøndelag fylkeskommune, *Kvalitetsmelding 2024 for Videregående Opplæring* (2024), <https://opengov.360online.com/Meetings/TRONDELAGE/File/Details/5043196.PDF?fileName=Vedlegg%201.%20Kvalitetsmelding%20for%20videreg%C3%A5ende%20oppl%C3%A6ring%20i%20Tr%C3%B8ndelag%202024&fileSize=2622880>.

Avdelingen kompetanse består av seks seksjoner, der seksjon for skoleutvikling og seksjon for elevtjenester og inntak er de seksjonene som er direkte relevante knyttet til problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen. I tillegg til seksjonene sentralt i Avdeling kompetanse, er det 32 videregående skoler og Trøndelag høyere yrkesfagskole, som også er direkte underlagt direktøren for Avdeling kompetanse.

Alle skolene har elevtjeneste. Elevtjenesten er et tilbud til alle elever ved skolen, og skal bidra til å gjøre skolehverdagen best mulig for elevene. Elevtjenesten har en leder, som gjerne hører til rektors ledergruppe. Lokal oppfølgingstjeneste er en del av elevtjenesten. Lokal PPT er også lokalisert sammen med elevtjenesten, men ledes av PPT sentralt i fylkeskommunen. Ellers er helsesykepleier som oftest lokalisert sammen med elevtjenesten. Helsesykepleier tilhører kommunen hvor skolen er lokalisert.

1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Trøndelag fylkeskommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.⁵

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

Oppstartmøte

Det ble gjennomført oppstartmøte 19.12.2024. I tillegg til direktør for kompetanse, deltok seksjonsleder for skoleutvikling og seksjonsleder for elevtjenester og inntak, begge fra avdelingen for kompetanse. Formålet med oppstartmøtet var gjensidig overordna informasjon om problemstillinger og revisjonskriterier. Vi fikk oppnevnt seksjonsleder for skoleutvikling som vår kontaktperson i revisjonsprosessen.

Intervju

I avdelingen for kompetanse gjennomførte revisor intervju med:

- Direktør for kompetanse, seksjonsleder for skoleutvikling og seksjonsleder for elevtjenester og inntak (sluttintervju, gruppeintervju)
- PPT-leder og to gruppeledere i PPT (gruppeintervju)
- rådgiver for oppfølgingstjenesten sentralt (heretter kalt sentral OT-rådgiver)

⁵ Forskrift Om Kontrollutvalg Og Revisjon (2019), <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-06-17-904>.

- medarbeider på digitalt system for oppfølgingstjenesten (deltok i siste del av intervjuet med sentral OT-rådgiver)

Det er også gjennomført intervju med de to som utgjør Elev- og lærlingeombudet. Intervjuet ble gjennomført med de to sammen.

I tillegg til disse intervjuene ble det holdt et møte med seksjonslederne for skoleutvikling og elevtjeneste og inntak, der de presentert elevstatistikk for alle skolene. Denne kommer vi tilbake til nedenfor.

Revisor fikk presentert statistikk for de videregående skolene i Trøndelag, som omtales nærmere på neste side. Basert på denne statistikken valgte revisor ut seks skoler. Revisor tok deretter kontakt med rektorene ved disse skolene. Det ble gjennomført intervju med rektor og leder for elevtjenesten sammen (omtales som skoleledere), og et eget gruppeintervju med kontaktlærerne ved disse skolene:

- Grong videregående skole
- Olav Duun videregående skole
- Røros videregående skole
- Skjetlein videregående skole
- Strinda videregående skole

Det ble også gjennomført intervju OT-veilederne ved de samme skolene, og i tillegg to OT-veiledere ved Byåsen videregående skole. Rektor og leder for elevtjenesten ved samme skole svarte ikke på forespørselen om å avtale intervju. Revisor har ikke fulgt opp dette videre da vi vurderer å ha tilstrekkelige data fra de andre skolene. Med unntak av intervjuet med den sentrale OT-tjenesten, ble alle intervjuene gjennomført på videomøte. Referatene fra intervjuene er godkjent av informantene.

Alle intervjuene, unntatt sentral OT-rådgiver og systemmedarbeider, er gjennomført som videointervju (Teams). Intervjuet med sentral OT-rådgiver og systemmedarbeider ble gjennomført fysisk, fordi det også inneholdt gjennomgang av systemet Vigo OT (se nedenfor).

Dokumentgjennomgang

Vi har etterspurt og mottatt skriftlig dokumentasjon på rutiner og prosedyrer både fra avdeling for kompetanse og fra skolene der vi har gjennomført intervjuer. Eksempler på dokumentasjon vi har fått tilsendt, er:

- IKO-veileder (identifisering, kartlegging og oppfølging)

- Årshjul for helhetlig elevoppfølging⁶
- Veileder for bekymringsfullt fravær
- Ulike rutiner og maler fra fylkeskommunens oppfølgingstjeneste

Statistikk

Revisor fikk oversendt statistikken som ble presentert i møtet med seksjonsleder for skoleutvikling og seksjonsleder for elevtjenester og inntak. Denne statistikken danner grunnlag for utvelgelsen av skolene vi skulle se nærmere på. Skolene ble valgt ut på bakgrunn av statistikk som viser utvikling i fravær, skoleresultater og andel elever som har sluttet. Utvalget representerer både distrikts- og byskoler, samt skoler som ligger høyt og lavt på de ulike indikatorene. Det ble valgt ut seks videregående skoler.

Digitale system

I forbindelse med intervjuet med sentral OT, ble systemet Vigo OT gjennomgått. Systemmedarbeider stod for gjennomgangen. Vigo OT er et viktig verktøy for oppfølgingstjenesten. I intervju med ansatte i skolene har vi også fått informasjon om andre digitale system, men vi har ikke bedt om gjennomgang av disse systemene.

Vurdering av metode

Denne forvaltningsrevisjonen har problemstillinger som til sammen er omfattende. Aktiviteter og oppfølging av elever som kan avslutte skoleløpet før oppnådd sluttkompetanse går inn i oppgaver som skolene og andre instanser har ansvar for i lys av tilpasset opplæring. Mye av informasjonen vi har fått i intervju og dokumenter gjelder den generelle opplæringen. Vi har lagt vekt på å bruke den informasjonen som gjelder arbeidet med å nå målsettingene om gjennomføring. Det kan være informasjon som ikke har blitt med, og som er vesentlig for forebygging og oppfølging av ungdommer som er i ferd med, eller har avsluttet videregående opplæring før oppnådd sluttkompetanse.

Rektor ved Grong videregående skole er styremedlem i Revisjon Midt-Norge SA. Det har ikke påvirket måten vi har behandlet og vurdert dataene fra denne skolen.

⁶ Trøndelag fylkeskommune, *Årshjul for Helhetlig Elevoppfølging* (2022), <https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/utdanning/strategier-og-planer/arshjul-for-helhetlig-elevoppfolging/>.

Revisor vurderer at innsamlet data gir et godt grunnlag for å gjøre vurderinger og besvare problemstillingene.

1.5 Uttalelse om rapport

Foreløpige versjoner av rapporten ble gjennomgått av fylkeskommunens kompetanseavdeling i to omganger. Den 9. september 2025 ble et utkast uten revisors vurderinger, konklusjon og anbefalinger sendt til faktasjekk hos avdelingen. I tilbakemeldingen 22. september 2025 ble det ikke påvist noen faktafeil, og de delene av rapporten er derfor uendret.

Den fullstendige rapporten ble sendt til fylkesdirektøren for uttalelse 23. september 2025. Fylkesdirektørens tilbakemelding, datert 29. september 2025, er lagt ved som vedlegg 2. Etter uttalelsen er rapporten kun supplert med sammendrag og forord.

2 IDENTIFISERING OG OPPFØLGING FØR AVBRUDD

Fylkeskommunen skal sammen med skolene ha etablert et system for identifisering og oppfølging når det oppstår bekymring for at en elev avslutter før oppnådd sluttkompetanse. I dette kapitlet legger vi fram revisjonskriterier, informasjon fra skriftlige dokumenter og intervju og revisors vurderinger opp mot revisjonskriteriene.

2.1 Problemstilling

- Har fylkeskommunen tilfredsstillende rutiner og tiltak for å identifisere og følge opp elever som står i fare for å avslutte videregående opplæring før oppnådd sluttkompetanse?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende hovedkriterium med underpunkt er utledet for denne problemstillingen:

- Fylkeskommunen skal sammen med skolene skal ha etablert et system for forebygging av frafall. Systemet skal:
 - Praktiseres av ansatte ved de enkelte skolene.
 - Ivareta tidlig innsats for å identifisere ungdom/elever med risiko for avbrudd i opplæringen.
 - Dersom bekymringen gjelder faglige utfordringer, skal skolen vurdere om det er behov for faglig kartlegging/vurdering av eleven.
 - Dersom bekymringsmeldingen gjelder sosiale utfordringer, skal skolen vurdere om det er behov for en ytterligere kartlegging av elevens sosiale utfordringer og om sosial-pedagogisk rådgiver/elevtjenesten skal inn.
 - Fylkeskommunen skal sammen med skolene ha et system som gjør at faglærer/kontaktlærer raskt melder fra til kontaktlærer/reaktor om høyt fravær, utilstrekkelig utbytte av opplæringen, mistrivsel eller andre utfordringer.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Dokument- og intervjuinformasjon

Her presenterer vi informasjon fra intervju og skriftlige dokumenter.

2.3.1 Gjennomgående system og rutiner for forebygging av frafall

Det er utarbeidet en IKO-veileder på bakgrunn av modellen med samme navn: IKO-modellen. IKO står for 'identifisering' – 'kartlegging' – oppfølging'⁷. IKO-modellen ble gjennomført som forsøksprosjekt i enkelte fylkeskommuner i perioden 2016 - 2019. Seksjonsleder for skoleutvikling fortalte at Nord-Trøndelag fylkeskommune deltok i denne fasen. Det ble utarbeidet en veileder på bakgrunn av dette prosjektet. Trøndelag fylkeskommune har videreutviklet den og tilpasset den til de videregående skolene i Trøndelag. Formålet med IKO-modellen er å gi skolene et system for å identifisere, kartlegge og følge opp elever som står i fare for ikke å fullføre videregående opplæring. Det skal etterstrebes kortvarige oppfølgingstiltak med mål om at eleven skal få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, samt oppleve mestring og trivsel.

Alle som revisor har vært i kontakt med, trekker fram denne modellen og veilederen som et viktig verktøy for å identifisere og følge opp elever som det er bekymring for, inkludert de elevene som er i ferd med å avbryte videregående opplæring før oppnådd studie- eller yrkeskompetanse.

IKO-veilederen inneholder maler og rutiner:

- Observasjoner
- Rutiner ved fravær
- Obligatoriske og anbefalte oppgaver i IKO-modellen
- Identifisering, kartlegging og oppfølging (IKO) underveis i skoleåret
- IKO – sjekklister for leder/IKO-ansvarlig

Trøndelag fylkeskommune har også utarbeidet et årshjul for helhetlig elevoppfølging. PP⁸-tjenesten har vært pådriver og sentral i utviklingen av årshjulet, som bygger på IKO-modellen og tilhørende veileder. Årshjulet inneholder handlinger gjennom året for å identifisere og følge opp elever som det er bekymring rundt. Årshjulet har følgende hovedfaser:

⁷ Trøndelag fylkeskommune, *IKO-Veileder* (2022), <https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/utdanning/strategier-og-planer/iko-veileder/>.

⁸ PP-tjenesten: Pedagogisk-psykologisk tjeneste. PP-tjenesten er en lovpålagt tjeneste som blant annet støtter skolene i å gi et inkluderende tilbud til unge som har behov for tilrettelegging.

Tabell 1. Anbefalt årshjul for helhetlig elevoppfølging

Fase	Aktivitet
Før skolestart	Gjennomgang av søkermasse, identifisering av elever som det kan være bekymring rundt, klassesammensetning
Ved skolestart	Informasjon til OT om de som ikke har møtt, oppstartssamtaler med kontaktlærer innen 3 uker etter skolestart – informasjon til elev og foreldre – identifiserte elever prioriteres først, informasjon til faglærere og/eller elevtjeneste om eventuelle faglige utfordringer avdekket i oppstartssamtalen eller lignende
Før høstferien	Kartlegginger, identifisering av sosiale utfordringer – kontakt med elevtjenesten, eventuelt helsesykepleier, PPT, tilpasset bedrift (YFF ⁹) Oppfølging av elevsamtaler - klasse
Innen 15. november	Identifiseringspunkt (MV1) ¹⁰ for alle elever i alle fag, etterfulgt av oppfølgingssamtaler. Eventuell henvisning, dokumentasjon. Avklare eventuelle behov for kompetanse på lavere nivå og eventuell opplæringskontrakt
Før jul	Identifisere elever som skal søke innen 1. februar. Gjennomføre avklaringsmøter med fagopplæring om videre løp for lærekandidater og lærlinger med særskilte behov. Foresatte til ikke myndige elever tilbys samtale
Januar	Bistå 1.-februarsøkere Halvårsvurderinger Identifisere risikoelever, avklare oppfølgingsmøter Avklaring med PPT om oppfølgingssamtaler og identifiserte elever
Februar	Bistå 1.-marssøkere
Mars	Identifiseringspunkt (MV2) alle elever i alle fag
April/mai/juni	Inntak fortrinnsrett Avklare eventuelle behov for tilrettelegging og assistanse Vurdere alternative opplæringsarenaer Diverse tiltak for de som skal ha fagopplæring OT kontakter grunnskoleelever som står i fare for ikke å starte videregående opplæring

⁹ YFF: Yrkesfaglig fordypning¹⁰ Midtveisvurdering 1 (Midtveisvurdering 2 i mars.)

Gjennom hele skoleåret bør det være oppfølging med kartlegging etter bekymringsmelding (opplæringsloven § 11-2 og opplæringsforskriften § 9-11¹¹), oppfølgingsplaner etter kartlegging og evaluering av oppfølgingsplanen.

Både skoleledelse (rektor og elevtjenesten) og kontaktlærere trekker fram veiledningsmaterialet og årshjulet rundt IKO når vi spør om skolen har et system for å identifisere og følge opp elever som er i ferd med å avslutte opplæringen. Revisor har etterspurt og fått tilsendt rutiner sammen med de verifiserte referatene fra skoleledelsen. Dokumentasjon og intervjuinformasjon viser at årshjulet og rutiner rundt IKO-modellen er i bruk ved alle skolene, og er i større eller mindre grad tilpasset den enkelte skole.

I intervju med PPT-ledelsen ble sagt at det har vært en endring i innstilling når det gjelder frafall blant ledelse og ansatte i skolene. Ifølge PPT-ledelsen var holdningen tidligere at elevene kunne slutte hvis de ville. Nå er det en positiv dreining i skolene, hvor lærerne er mer opptatt av at elevene skal være til stede på skolen for å fullføre opplæringen. Det er stor vilje til å jobbe for tilstedeværelse, tilpasning og tilrettelegging, sammenlignet med for 10-15 år siden, ifølge PPT-ledelsen.

Identifisering

Enkelte skoleledere trekker fram verktøyet Conexus Engage (heretter Engage), som er digitalt verktøy for å identifisere og kartlegge elevers kompetansenivå¹². Elevene kommer inn i systemet med fargekoder rød, oransje og grønn farge fra grunnskolen. Rød kode er i denne sammenhengen lavest kompetansenivå og grønn er i denne sammenhengen høyest kompetansenivå.

Elever som starter skoleåret med rød kode, kan få oransje eller grønn farge etter at tiltak er satt inn. Det er kun elevtjenesten og rektor som har tilgang til denne dokumentasjonen, på grunn av sensitiv informasjon. Det samme kodesystemet brukes sammen med lærerne, men de har ikke tilgang til dokumentasjonen.

I gjennomgangen av årshjulet for skolene, varierer det hvilke aktiviteter som skjer før skolestart i Vg1: Gjennomgang av elevmassen på Vg1 og inndeling i klasser på bakgrunn av informasjon som framgår i Engage er gjennomgående for alle, slik det også fremgår i mange intervju. I

¹¹ Opplæringsforskrifta, Pub. L. 03.06.2024 nr 900 (2023), <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-06-03-900>.

¹² <https://www.conexus.net/om-oss/>

noen skolars årshjul framgår det at det skal gjennomføres overgangsmøter med avgivende¹³ ungdomsskoler.

Informasjonen fra både skoleledelse og kontaktlærere går i hovedsak ut på at de jobber etter IKO-modellen før elevene begynner i Vg1. Antall avgiverskoler varierer veldig. Noen av de videregående skolene mottar elever fra 1-3 ungdomsskoler, mens spesielt Trondheimsskolene kan motta fra mange flere. Skoleledelsen ved en av skolene med få avgiverskoler, forteller at de har tett samarbeid med de få ungdomsskolene som avgir elever til den videregående skolen. En av skolene, som har flere avgiverskoler, har møter med skolene som har avgir flest elever til skolen. Generelt involveres PPT der elever er tatt inn med individuell behandling¹⁴. Oppfølgingstjenesten kan også bli involvert når elever har bekymringsfullt fravær i grunnskolen.

Ved en annen skole beskriver skoleledelsen at når inntaket er klart, begynner de å identifisere elever som har høyt fravær eller lavt karaktersnitt. Det tar de hensyn til når de setter opp klasser. Da er det noen elever de følger ekstra med fra starten. De første dagene etter skolestart ha de klasseledermøter, hvor disse elevene blir gjennomgått. Hvis det er tiltak de kan gjøre for å få de gjennom fag, vurderes det, og om det eventuelt er behov for ekstra pedagogiske ressurser.

Både skoleledere, kontaktlærere nevner ulike indikatorer som kan fortelle om elevenes risiko for å slutte. Ved siden av lavt karaktersnitt og høyt fravær i grunnskolen, kan det at de ikke har kommet inn på førsteønsket være en indikator. Dette blir også trukket frem av elev- og lærlingeombudet. I tillegg forteller elev- og lærlingeombudet at de får henvendelser fra elever som møter motstand fra skolen når de ønsker å bytte utdanningsprogram eller programfag etter 1. september¹⁵. Det kan handle om kapasitet på utdanningsprogrammet/programfaget, men ifølge elev- og lærlingeombudet kan det føre til at eleven mistrives, får større fravær og til slutt gir opp.

Elev- og lærlingeombudet er opptatt av at skolene sikrer seg god informasjon om fra barne- og ungdomsskolen om hva eleven trenger. Enkelte kontaktlærere sier at det kan være

¹³ Avgiverskoler er de ungdomsskolene elevene kommer fra.

¹⁴ Har vedtak om individuell tilrettelegging (revisors tolkning)

¹⁵ Etter 1. september er det opp til rektor hvem som tas inn på utdanningsprogram.

utfordrende at opplysningene i Engage kommer rett før skolestart. Det gjør at det er kort tid å få kunnskapsoversikt over elevene.

Det fremgår i skolenes årshjul at det gjennomføres, eller er tilbud om gjennomføring av velkomstsamtaler rett etter skolestart. Ved enkelte skoler framgår det at det blir gjennomført først for «elever som er identifisert i faresonen», men at det skal gjennomføres for alle Vg1-elever.

Kontaktlærerne forteller at de har mye oppmerksomhet på om elever er utsatt for å avslutte før oppnådd sluttkompetanse. Gjennom informasjonen de får om elevene i Engage og oppstartsamtaler i begynnelsen av Vg1, danner de seg bilder av elevens ståsted, motivasjon og fravær i grunnskolen. Enkelte elever har nesten ikke vært på skolen i det hele tatt på 10. trinn, og kanskje heller ikke på lavere trinn enn det.

Flere av informantene mente at avbrudd ikke bare gjelder elever som har tydelige utfordringer fra starten. Enkelthendelser i løpet av en elevs skoleløp, enten med eleven selv, eller elevens nærmeste, kan resultere i at eleven uteblir fra skolen. Både ledelse og kontaktlærere ga uttrykk for at det er viktig med tette relasjoner og oppfølging i slike tilfeller.

Oppfølging med faglig kartlegging

I årshjulet til skolene står det at det skal gjennomføres kartleggingsprøver. Ved de fleste skolene går det fram at det skal gjennomføres kartleggingsprøver i matematikk, engelsk og lesing. I årshjulet for enkelte skoler står det bare om kartlegging i ett av fagene. Hvis resultatet er lavt, blir det utarbeidet oppfølgingsplaner i samarbeid mellom elev og faglærer.

Flere av skolelederne vi intervjuet, trakk fram at matematikk er faget hvor flest elever trenger oppfølging. Skolene utarbeider oppfølgingsplaner på bakgrunn av kartleggingene for de elevene som trenger ekstra oppfølging. Ved en skole fortalte skoleledelsen at eleven selv får fortelle hva som kan hjelpe av tiltak i oppfølgingsplanen for å komme seg videre. Det er ikke alltid det er så store tiltak som skal til. De fleste klarer å få en ståkarakter, andre greier det ikke. Det er tre sjekkpunkter i løpet av elevens oppfølgingsplan:

- Midtveis 1 i november
- Termin 1 i januar
- Midtveis 2 i april.

Det er to midtveissjekkpunkt, ett i hver termin (semester). Det er i Midtveis 2 at skolene ser det store bildet og om eleven nærmer seg et sluttresultat. Da jobber skolene tettere med å sette inn tiltak, eksempelvis et «toer-kurs» for å hjelpe elevene å få ståkarakter i faget.

Oppfølging av sosiale utfordringer

I årshjulet om helhetlig elevoppfølging framgår det at dersom elevsamtaler avdekker sosiale utfordringer, skal skolen vurdere om det er behov for en ytterligere kartlegging av elevens sosiale utfordringer og om sosial-pedagogisk rådgiver/elevtjenesten skal inn.

Elevtjenesten ved skolene er sentral i identifisering og oppfølging av elever, og forebygging av frafall. Faglige og sosialpedagogiske rådgivere og miljøterapeuter er tilknyttet elevtjenesten, og har en rolle når det gjelder det psykososiale læringsmiljøet. I tillegg er PPT lokalisert der, og helsesykepleier har tilstedeværelse en eller flere dager i uka.

I intervjuinformasjon går det fram at elevtjenestens ulike faglige ressurser er tilgjengelig, ikke bare for elevene, men også som støtte for lærere, ledelse og andre ansatte ved den enkelte skole. Informasjonen fra skoleledelse og kontaktlærere er at elevtjenesten har vært pådriver og bidratt mye til oppfølgingen av elever, både de som har faglige utfordringer og de som har sosiale utfordringer på skolen.

Oppfølging av fravær

Fravær trekkes fram av informantene som en viktig indikasjon på at en elev kan være i ferd med å avbryte opplæringsløpet. Oppfølging av fravær er et viktig element, både i IKO-veilederen og i årshjulet. Revisor har ikke hatt oppmerksomhet på fraværsgrense, men hvordan fylkeskommunen har lagt til rette for kontakt og oppfølging av bekymringsfullt fravær.

Det er dessuten utarbeidet en veileder ved bekymringsfullt fravær ¹⁶. Også den er strukturert etter IKO: Identifiseringen gjelder føring av fravær i alle læreres fag (kontaktlærer og faglærere), alle som beveger seg i skolemiljø bør følge med på elever som oppholder seg mye utenfor klasserommet eller som faller utenfor fellesskapet i friminutt. Veilederen beskriver en rekke faktorer som kan indikere bekymringsfullt fravær, eksempelvis mer fravær i enkelte fag, mer fravær enkelte dager i uken eller fravær knyttet til spesielle tidspunkt på dagen. Det neste steget er kartlegging. Hovedmålet med kartlegging, slik det beskrives i veilederen ved bekymringsfullt fravær, er å finne svar på hva laget rundt eleven kan gjøre for å hjelpe eleven tilbake til skolen eller inn i annen meningsfull aktivitet. Kartlegging skal hjelpe med videre prosess for oppfølging. Elementer som inngår i dette, er:

- Hva trenger en å vite noe om
- Hvordan få fram elevens stemme
- Samtale med elevens foreldre
- Kartlegging og informasjonsinnhenting på skolen
- Kartlegging av stress

Det neste steget er oppfølging:

- Valg av mål og tiltak
 - For eleven
 - For hjemmet
- Oppfølgingsplan

Veilederen om oppfølging av fravær har mange elementer i seg som er sammenfallende med den generelle IKO-veilederen og årshjulet for helhetlig elevoppfølging.

Informantene ved skolene trekker frem at det jobbes systematisk med fravær etter maler og skjema som er utviklet for dette. De utvalgte skolene har ulike utfordringer som kan påvirke fravær og som krever særskilt oppfølging. En skole har relativt mange hybelboere. Både skoleledelsen og kontaktlærere ser risiko i at elever som bor alene på hybel, kan være fristet til å sove lenge eller være hjemme en dag. Da har skolen gjerne miljøarbeidere som ringer de eller henter de elevene som har fraværsutfordringer. Ledelsen ved en skole fortalte at kontaktlærer ringer elever og etterlyser de. Kontaktlærer skal be om legeerklæring og legge til

¹⁶ Trøndelag fylkeskommune, *Veileder Ved Bekymringsfullt Fravær* (2025), https://www.trondelagfylke.no/contentassets/bf8a32336e1641f9b887cc3b565d883b/veileder-ved-bekymringsfullt-fravar_printversjon-17.01.25.pdf.

rette for at eleven kan ta igjen det tapte. Kontaktlærerne ved denne skolen understreket betydningen av å være sammen med folk. Dette gjelder alle elever med bekymringsfullt fravær, ikke bare hybelboere.

Skoleledelsen ved en av skolene har et «hjertesukk» om fravær og oppfølging av fravær. De er fortvilte over elever som er vanskelige å få ut av hjemmet. De sier at fraværet er «ekstremt» for en gruppe elever som har vært lenge ute av skolen. Skolen har mye fokus på fullføring, stiller spørsmål om hva er riktige tiltak til denne gruppa? De forteller at det er krevende å sitte i slike oppdrag når det meste er forsøkt, men elevene «ikke kommer seg ut døra». De trekker fram at fylkeskommunens veileder er god, men at det mangler nok tiltak for denne gruppen.

Lederne ved avdelingen for kompetanse sier at det er kontinuerlig utviklingsarbeid. De har forsøkt å gjøre veiledningsmateriellet digitalt slik at det kan oppdateres fortløpende. Veilederen for bekymringsfullt fravær er den nyeste veilederen, og er den som handler om oppfølging av særlig bekymringsfullt skolefravær. Den går i dybden på hvordan man kan tenke rundt og forstå omfattende skolefravær. Skolene og ulike fagmiljøer har vært involvert i arbeidet med den. De kommer ikke til å revidere denne før de har gjort seg noen erfaringer.

2.4 Revisors vurdering

Fylkeskommunen sammen med skolene skal ha etablert et system for forebygging av frafall. Systemet skal:

- Være gjennomgående for alle skoler og ansatte ved den enkelte skole
- Ivareta tidlig innsats for å identifisere ungdom/elever med risiko for avbrudd i opplæringen
- Ivareta faglig kartlegging og vurdering der det er bekymring som gjelder faglige utfordringer
- Ivareta sosial kartlegging og oppfølging bekymring gjelder sosiale utfordringer
- Ivareta at høyt fravær blir fulgt opp av faglærer, kontaktlærer og andre ressurspersoner rundt eleven

Etter revisors vurdering er det etablert et system for forebygging av frafall i Trøndelag fylkeskommune som ser ut til å bli fulgt i de videregående skolene. Revisor vurderer at systemet:

- er gjennomgående for alle skolene og implementert blant ansatte.

- ivaretar tidlig innsats for å ivareta elever/ungdommer som har risiko for avbrudd i opplæringsløpet
- ivaretar oppfølging med faglig kartlegging og vurdering ved bekymring som gjelder fag
- ivaretar oppfølging med sosial kartlegging ved bekymring som gjelder det sosiale
- ivaretar oppfølging av elever med bekymringsfullt fravær

Revisors inntrykk er at dokumenter og intervjuinformasjon fra fylkeskommunens tjenester sentralt og ute i enkelte skoler bekrefter at det er etablert tydelige veiledere og rutiner for å forebygge at elever avslutter opplæringsløpet før oppnådd sluttkompetanse. Inntrykket er også at lærere og andre ressurspersoner i skolene bruker veiledningsmaterialet som er utarbeidet for å identifisere og gjøre faglige og eventuelt sosiale kartlegginger for å følge opp elever som er i ferd med å avbryte opplæringen. Skolenes elevtjeneste er sentrale i dette arbeidet. Lærere og andre ressurspersoner følger tett med på, og oppretter kontakt med elever med bekymringsfullt fravær.

3 OPPFØLGINGSTJENESTEN

Fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste som skal følge opp ungdommer mellom 16 og 24 år som ikke er i videregående opplæring, arbeidsliv eller andre kompetansehevende aktiviteter. I dette kapitlet presenteres revisjonskriterier, data fra intervju, dokumentasjons- og systemgjennomgang for problemstillingen om fylkeskommunens oppfølgingstjeneste. Revisors vurdering følger til slutt.

3.1 Problemstilling

- Arbeider fylkeskommunens oppfølgingstjeneste tilfredsstillende med oppfølging av unge som ikke er i utdanning og arbeid?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for problemstillingen:

- Fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste som er organisert for å ivareta målgruppen.
- Oppfølgingstjenesten skal ha fortløpende oversikt over alle i målgruppen for tjenesten.
- Oppfølgingstjenesten skal gi skriftlig informasjon til alle i målgruppa om hvilke rettigheter de har.
- Oppfølgingstjenesten skal etablere kontakt med hver enkelt ungdom i målgruppen med sikte på veiledning, samtaler og oppfølging.
- Oppfølgingstjenesten skal formidle og samordne de ulike tilbudene for målgruppa.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Organisering av oppfølgingstjenesten

I dette kapitlet presenterer vi informasjon fra dokumenter og verifiserte intervju, i tillegg til revisors vurdering av om fylkeskommunen har en oppfølgingstjeneste som er organisert for å ivareta målgruppen.

3.3.1 Dokument- og intervjuinformasjon

Oppfølgingstjenesten i Trøndelag fylkeskommune er organisert slik som omtrent halvparten av fylkeskommunene har organisert den, ifølge sentral OT-rådgiver. I Trøndelag er det lokale OT-veiledere ved den enkelte videregående skole, underlagt lederen for skolens elevtjeneste, som er en del av rektors ledergruppe. I tillegg er det to ansatte sentralt i fylkeskommunen i

avdeling for kompetanse, som utgjør til sammen ca. ett årsverk. En av disse er rådgiver og koordinator for alle OT-veiledere og den andre er kontormedarbeider og har oppgaver knyttet til system og tilrettelegging av statistikk. Oppgavene til sistnevnte utgjør 20 prosent av en stilling. Resten av hennes stilling er i seksjon for elevtjenester. Førstnevnte har store deler av stillingen knyttet til OT-tjenesten, men har også andre oppgaver i seksjonen for elevtjenester.

De største videregående skolene har 1 - 1,5 årsverk innen OT, mens de mellomstore og små skolene har lavere ressurs. De fleste OT-veilederne som vi snakket med, hadde definert stillingsprosent til OT-tjeneste. De fleste OT-veilederne hadde også andre funksjoner ved skolen, som oftest funksjoner i skolens elevtjeneste. En av OT-veilederne vi snakket med, hadde den andre delen av stillingen som rådgiver i PPT. En slik stillingsfordeling var det flere OT-veiledere i regionen som også hadde, ble vi fortalt. I Trøndelag fylkeskommune ledes PPT av leder for PP-tjenesten i seksjon for elevtjenester, Avdeling for kompetanse. I tillegg til lederer det to gruppeledere som har ansvar for hver sin region (inklusive personalansvar). Enkelte OT-veiledere har to ledere å forholde seg til, rektor ved skolen og PP-ledelsen i regionen.

Sentral OT-rådgiver og flere av OT-veilederne trakk fram at fordelen med å organisere OT-tjenesten slik som Trøndelag fylkeskommune har gjort, er at OT-veilederne kan involveres tidligere i det sluttforebyggende arbeidet tidlig. Ved noen skoler kan de kjenne elevene godt fra før. Ved mindre skoler forteller OT-veilederne at de noen ganger involveres også i det forebyggende arbeidet, før eleven slutter i VGS. Dette gjelder særlig de som har en del av stillingen sin knyttet til ungdommene mens de er elever i skole.

Revisor fikk informasjon om at OTs ansvar er rettet mot ungdommer som har bostedsadresse i skolens nærområde. Mange ungdommer har gått ved en annen skole enn den skolen som er nærmest bostedsadressen deres. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 3.5.

Sentral OT-rådgiver utvikler rutiner, organiserer samlinger og opplæringstiltak for OT-veilederne. Det er etablert regionale samarbeid, for eksempel i Trondheimsregionen og Fjellregionen. Det er dessuten etablert samarbeid på tvers av regioner, for eksempel mellom Fjellregionen og Namdalsregionen.

Fra og med skoleåret 2024/25 har målgruppen for oppfølgingstjenesten blitt utvidet til å også gjelde aldersgruppen 22-24 år. Frem til nå har ressursene til OT ikke vært kompensert som følge av utvidet målgruppe, forteller flere av informantene. Samtidig, trekker flere frem, at det fortsatt forventes at OT skal være delaktig i det forebyggende arbeidet i perioden før eleven slutter.

Ledelsen ved avdelingen for kompetanse sier at det ikke er gjort noen større organisatoriske endringer innen OT. Det har vært en diskusjon både internt i OT og på overordna nivå om at målgruppen har blitt utvidet. Ledelsen sier at de nå bruker tid på å finne ut hvordan de skal organisere seg for å være tilstrekkelig tilgjengelig for den utvida målgruppen. De forteller at fylkeskommunen har funnet ressurser til å gradvis øke kapasiteten i OT. De prioriterer der hvor omfanget er størst, eksempelvis i Trondheim. De ser på hvordan de skal fortsette å utvide kapasiteten slik at OT skal kunne følge opp målgruppa.

3.3.2 Revisors vurdering

Fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste som er organisert for å ivareta målgruppen.

Revisor vurderer at fylkeskommunen har en oppfølgingstjeneste som ivaretar deler av målgruppen.

Organiseringen av oppfølgingstjenesten med lokale OT-veiledere i elevtjenesten ved hver skole, gjør at tjenesten er tettere på elevene. OT-tjenesten er også tettere på lærere, ledelse og andre ressurser rundt eleven. Dette bidrar til at OT-veileder er tettere på både teamet rundt og elevene på skolen. For elever i OT-veileders målgruppe som ikke tilhører skolen, men OT-veileders geografiske område, har ikke den lokale organiseringen samme effekt.

Noen OT-veiledere har delt funksjon som OT og andre funksjoner ved skolen. Enkelte har delt stilling som OT-veileder og PPT-rådgiver. I denne kombinasjonen har de to ledere; rektor i OT-funksjonen og PPT-leder (gruppeleder) i funksjonen som PPT-rådgiver. Det kan medføre risiko for ulike lederforventninger. Revisor har ikke informasjon som har avdekket ulike forventninger eller utfordringer med dette.

Oppfølgingstjenesten har fått utvidet målgruppen, uten at kapasiteten hittil har blitt utvidet nevneverdig. Dette kan ha medført risiko for at målgruppen ikke ivaretas fullt ut. Revisor har ikke avdekket avvik knyttet til dette, men ser likevel at OT har måttet prioritere den yngste delen av målgruppen. Kapasiteten er nå i ferd med å bli utvidet med økte stillingsressurser gjennom fylkeskommunens eget budsjett.

3.4 Oversikt over målgruppen

Fylkeskommunen skal, gjennom oppfølgingstjenesten, ha oversikt over målgruppen. I dette kapitlet presenterer vi informasjon fra dokumenter og verifiserte intervju, i tillegg til revisors vurdering av om fylkeskommunen har nødvendig oversikt over målgruppen.

3.4.1 Dokument-, system- og intervjuinformasjon

Sentral og lokal oppfølgingstjeneste bruker systemet Vigo Oppfølgingstjenesten (Vigo OT) for å holde oversikt over målgruppen. I Vigo OT er det blant annet følgende funksjoner:

- Registrering av aktiviteter for oppfølging av ungdommer i oppfølgingstjenesten
- Oppfølgingsplan for disse ungdommene
- Statistikk over data på skole- og fylkesnivå.

Revisor har fått sett et årshjul som er utviklet av Novari IKS¹⁷ som er utviklet for oppfølgingstjenesten. Kontormedarbeider konkretiserte aktivitetene i årshjulet, som vises i tabellen nedenfor.

Tabell 2. Oppfølgingstjenestens aktiviteter gjennom skoleåret

Måned	Aktivitet
Mars	- overføring av ikke-søkere (OSON) til neste skoleår (ca. 15. mars) etter søknadsfristen er gått ut (ca. 1. mars hvert år).
September	- overføring av: - o søkere som ikke har fått tilbud om plass (OSVE) - o søkere som har svart nei til plass/venteplass (OSNP) - o søkere som ikke er aktuell til sine ønsker (OSUT) etter nytt skoleår har startet og ajourholdet i det administrative skolesystemet av skolene er gjennomført - første overføring av elever og lærlinger som har sluttet i skole/lære i skoleåret (OESL), deretter ca. hver 14. dag gjennom resten av skoleåret
November	- overføring av: - o søkere som ikke har fått tilbud om læreplass (OSVE) - o søkere (lærlinger) som har svart nei til plass/venteplass (OSNP) - rapportering av OT-data til Udir
Juni	- rapportering av OT-data til Udir - avslutning av skoleåret i Vigo OT

¹⁷ Novari IKS er et interkommunalt selskap som ivaretar forvaltning og videreutvikling av fylkeskommunenes felles IT-systemer innen videregående opplæring, samferdsel og teknologi. Eies av fylkeskommunene og Oslo kommune. <https://novari.no/om-oss/>

Kilde: Oppfølgingstjenesten/Revisjon Midt-Norge SA

OT arbeider etter et kodeverk.¹⁸ Kontormedarbeider forteller at ved overføring av ungdommer til oppfølgingstjenesten, blir ungdommene registrert med en tilmeldingskode og statuskode som samsvarer. Tilmeldingskodene viser hvorfor ungdommene er registrert hos OT, mens statuskodene (f.eks. skal vise hva ungdommens aktivitet er til enhver tid). Etter at OT-veileder tar kontakt med ungdommene, endrer de statuskoder slik at den samsvarer med ungdommens aktivitet. OT-tjenesten har en Teams-kanal, som kontormedarbeider bruker for å gi beskjed til OT-veiledere ved hver overføring av ungdommer. Her kommer det fram om hvor mange som er overført og eventuelt annen relevant informasjon. I forbindelse med søknadsprosessen for skoleåret 2025/26, valgte kontormedarbeider å overføre ikke-søkere i to omganger. Først ungdommer mellom 16 og 21 år, og deretter ungdom mellom 21 og 24 år. Dette forklares med at OT har prioritert de yngste (se kapittel 3.3.1).

Vigo OT viser alle ungdommene som er i målgruppa for OT og hva som er årsaken til at de er i OT, for eksempel «ikke søkt opplæring». Systemet viser i tillegg personopplysninger, journalposter og informasjon fra skolesystemet Vigo. Det er mulig å legge inn oppfølgingsplaner og andre vedlegg, for eksempel praksisavtaler.

Novari har også utviklet noen apper utenom Vigo OT. Appene er utarbeidet med bakgrunn i funksjoner i fylkene og hva de har behov for tilgang til. En av disse appene er utviklet etter Udir sin måte å kategorisere data på. Udir henter ut rapporter to ganger i året, mens i denne appen oppdateres tallene kontinuerlig.

En annen app er rettet mot OT-veiledere, og viser en enkel oversikt over ungdom på OT-veileders liste, tiltak og hvilken aktivitet de er i. Appen har en enkel oversikt over «siste aktivitet», og for eksempel hvor mange dager det er siden det har vært kontakt mellom OT og ungdommen.

Tall fra sentral OT-rådgiver viser at det per 6.5.2025 var ca. 2600 ungdommer i målgruppen skoleåret 2024/2025 i Trøndelag. Det er en betydelig økning fra tidligere som følge av utvidelsen av målgruppen fra 21 til 24 år. Sentral OT-rådgiver trakk fram at ungdommer fra 21 - 24 år kan være vanskelig å ha oversikt over for skolene. Ungdommen kan ha sluttet for flere år siden, eller de har ikke gått ved den skolen som har ansvar for oppfølgingen. OTs ansvar er rettet mot ungdommer som har bostedsadresse i skolens nærområde. Mange ungdommer

¹⁸ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/Kodeverk-for-oppfolgingstjenesten/>

har gått ved en annen skole enn den skolen som er nærmest bostedsadressen deres. Dette kompliserer muligheten til å ha oversikt, ifølge flere av de vi intervjuet.

OT-veilederne opplever i hovedsak å ha god oversikt over målgruppen. De fleste trekker fram Vigo OT som et system som gjør det lettere å opprette kontakt med ungdommene i målgruppen. Det ble trukket fram at det er enkelt å endre koder i systemet, og arkivert informasjon gjør det lett å sjekke hvorfor de har sluttet. En av OT-veilederne fortalte at Vigo OT har en fane hvor OT-veileder kan sjekke hvem i målgruppen som har søkt videregående opplæring, eller ikke. En annen sa at det er enkelt å sjekke hvilken skole ungdommene kommer fra, dersom det er navn som er ukjente eller har tilhørt en annen skole tidligere.

Enkelte OT-veiledere ga uttrykk for at Vigo OT er et gammeldags og utdatert system. De opplever at det er vanskelig å kategorisere og sortere, og det er ikke innebygd varsling når det kommer nye ungdommer på lista. Enkelte bruker skyggesystem for å få bedre oversikt. Et annet eksempel er at avtale om arbeidspraksis, som er en avtale mellom arbeidsgiver, ungdom og OT, er ikke digital. Dette gjør at avtaler som skal endres/forlenges må inngås på nytt, noe som medfører ekstra arbeid og tid.

Det ble også fortalt at privatister ikke vises i systemet. Ved henvendelse kommer det gjerne tilbakemelding om at de har nådd studiekompetanse, eller tatt utdanning i utlandet. Her kunne systemet vært bedre til å fange opp, ifølge en av informantene.

3.4.2 Revisors vurdering

Oppfølgingstjenesten skal ha fortløpende oversikt over alle i målgruppen for tjenesten.

Etter revisors vurdering har fylkeskommunens oppfølgingstjeneste i hovedsak oversikt over målgruppen.

Oppfølgingstjenesten har i all hovedsak oversikt over målgruppen gjennom systemet Vigo OT. Målgruppen blir regelmessig oppdatert fra OT sentralt i fylkeskommunen, og OT-veilederne kan sjekke respektive målgrupper. Enkelte OT-veiledere opplevde Vigo OT som tungvint, særlig med tanke på kategorisering og sortering. Noen savnet også oftere oppdatering. Etter revisors vurdering kan noen av appene som er utviklet for oppfølgingstjenesten gjøre dette noe bedre.

Det kan være risiko for at det er vanskeligere å ha oversikt den utvida målgruppen fra 21 - 24 år, siden det er en ny målgruppe og OT hittil har prioritert de den yngste delen av målgruppen.

3.5 Skriftlig informasjon til alle i målgruppa om rettigheter

Fylkeskommunen, ved oppfølgingstjenesten, skal gi skriftlig informasjon til alle i målgruppa om hvilke rettigheter de har. Her presenterer vi informasjon fra dokumenter og verifiserte intervju, samt revisors vurderinger av dokumentasjonen opp mot kriteriet.

3.5.1 Dokumentasjon og intervjuinformasjon

Revisjonen har fått tilsendt fire brevmaler fra sentral OT-rådgiver/kontomedarbeider:

- Mal for å oppnå kontakt (når eleven ikke har møtt til videregående opplæring)
- Mal for å minne om kontakt (påminnelse om ønsket kontakt)
- Påminnelse om søknadsfrister (påminnelse til målgruppen, uansett aktivitet eller ikke)
- Påminnelse om å søke selv om frist har gått ut (til ungdommer som ikke har søkt videregående opplæring)

Den førstemalen er en brevmal for å få kontakt med ungdommer som ikke har møtt til videregående opplæring. Brevmalen inneholder en kort opplysning om hva oppfølgingstjenesten kan bistå med. Videre inneholder malen opplysninger om kontaklinformasjon for kontaktpersoner ved OT. Det framgår ikke direkte opplysninger om rettigheter i dette brevet, men lenke til oppfølgingstjenestens hjemmeside, og informasjonen som finnes der. Der er det informasjon om oppfølgingstjenestens lovpålagte oppgaver for målgruppen. Den andre brevmalen om påminnelse inneholder de samme opplysningene som den første.

Den tredje brevmalen gjelder påminnelse om søknad om videregående opplæring og søknadsfrister (ordinær og særskilt søknadsfrist). Brevet inneholder hvilke rettigheter som gjelder og opplysninger søknadsprosedyre.

Den fjerde brevmalen er rettet til de som ikke har søkt innen fristen, og er en påminnelse om at de fortsatt kan søke videregående opplæring etter fristen har gått ut. Det er en utvidet frist for ungdommer i OTs målgruppe. (?)

Informasjonen fra OT-veiledere tyder på at uformelle kanaler som SMS eller telefon er viktige kontaktformer for å nå ungdommene. Flere viser også til at det følger et formelt brev, etter en av mal fra sentral oppfølgingstjeneste, med. Det er tettest kontakt i begynnelsen, før ungdommene eventuelt har fått et tilbud om aktivitet. Vigo OT har en funksjon hvor alle aktuelle ungdommer kan markeres, og da kan det sendes et standardskriv på SMS til alle. Problemet med SMS, ifølge en av informantene, er at foresatte ikke nås. Det optimale er å sende brev til hver enkelt, samt brev til foresatte. Der ungdommene er 16 år, ringer OT-veilederen foresatte.

Dette gjøres ikke for 17-åringene, men det ble uttrykt at det ideelt sett skulle vært gjort for denne gruppen også. Det er flere av OT-veilederne som bekrefter denne framgangsmåten.

Revisor fikk også informasjon fra OT-veileder, om at hen ikke formidler hvilke rettigheter ungdommene har på en formell måte, eller at hen har noe fast brev som hen sender ut. Hen forteller ungdommene på telefon eller på et møte om hvem OT er, og hva de gjør.

3.5.2 Revisors vurdering

Oppfølgingstjenesten, skal gi skriftlig informasjon til alle i målgruppa om hvilke rettigheter de har.

Etter revisors vurdering er det utarbeidet flere maler som legger til rette for at oppfølgingstjenesten gir målgruppen skriftlig informasjon om rettigheter. Etter revisors vurdering kan det variere om disse malene brukes.

OT-veilederne tar kontakt med ungdommene så snart som mulig når de har fått informasjon om at ungdommen har sluttet. Da tar de kontakt på den måten de mener at det er lettest å nå dem; SMS, telefon og lignende. Etter det revisor har inntrykk av, sender de fleste OT-veilederne formelle brev i tillegg, der det går fram hvilke rettigheter ungdommen har. Det kan virke som at ikke alle OT-veilederne sender formelle brev. Etter revisors vurdering er det tilfeller hvor bare foresatte til 16-åringer kontaktes. Foresatte til alle under 18 år bør kontaktes, etter revisors vurdering.

3.6 Etablere kontakt med hver enkelt med sikte på veiledning, samtaler og oppfølging

Oppfølgingstjenesten skal etablere kontakt med hver enkelt ungdom i målgruppen med sikte på veiledning, samtaler og oppfølging. Her presenterer vi informasjon fra dokumenter og verifiserte intervju, samt revisors vurderinger av dokumentasjonen opp mot kriteriet.

3.6.1 Dokumentasjon og intervjuinformasjon

Når ungdommene er lagt inn med kode i OT Vigo, og OT-veileder har etablert kontakt, er neste oppgave å finne ut hva ungdommene fyller dagene sine med og eventuelt hva de ønsker å gjøre framover. Det er tettest kontakt i begynnelsen, før ungdommene eventuelt har fått et tilbud om aktivitet.

Sentral OT-rådgiver sier at det ikke er klare, felles arbeidsmetoder i OT, men at det likevel er brukt en del tid på å samkjøre tjenesten. Det er et mål å komme i gang så tidlig som mulig med kontakt og oppfølging. Utover det og opplæringsloven, er det opp til OT-veileder hvordan oppfølging og veiledning skjer. OT-tjenesten har et arbeid på gang med å få til mer felles praksis for eksempel i Trondheimsregionen, som etter hvert kan videreføres til hele fylket. Likevel sier sentral OT-rådgiver at det ikke er ønskelig at arbeidet blir for standardisert og rutinemessig. Dette er særlig knyttet til individuelle vurderinger av den enkelte ungdom sitt behov for bistand og skreddersøm.

OT-veilederne nevner flere måter som de følger opp og veileder ungdommene i målgruppen. En OT-veileder forteller at veiledning og oppfølging tar utgangspunkt i ungdommens behov. OT-veileder tar kontakt og tilbyr ulike former for hjelp, for eksempel karriereveiledning, hjelp til innsøking på skole, skaffe praksisplass, søke på jobber, koble på andre instanser (eksempelvis NAV eller fastlege), opplæringsmuligheter i skole, informasjon om privatistordninger, bistand til teoriopplæring for bil, faste samtaler, informere foresatte, søke lære plass med mer. All form for aktivitet som ungdommen foretar seg blir journalført i Vigo OT.

En av OT-veilederne fortalte at de ringer og sender melding til de som ikke er i aktivitet, og inviterer de på kontoret. De kan også tilby å møte de ute (gå en tur, kjøre de til et sted). Det er variabelt om ungdommene møter, selv om de har svart ja. Når ungdommen ikke møter må det avlyses og organiseres på nytt. Dette er tidkrevende. Det er mye journalarbeid uten at det har vært noen aktivitet.

Flere OT-veiledere sa at de sender ut informasjon om søknadsfrist til videregående opplæring til alle som ikke har fullført videregående, også de som er i jobb og ikke ønsker annet tilbud fra OT. Ungdommer som er i jobb har mulighet til å ta fagbrev som praksiskandidat innenfor den virksomheten de jobber i. OT har også bedriftsbesøk der ungdom er i OT praksis.

Andre OT-veiledere beskriver veiledningssamtalene på samme måte. En forteller at hen presenterer ulike tilbud, spør hva ungdommene har behov for, hva de ser for seg å holde på med, og hva de har kapasitet til. Ofte går det flere møter før OT har såpass mye informasjon at de kan lete etter arbeidsplassering eller andre aktiviteter. Det er gjerne ukentlig kontakt i denne fasen. Samtalene foregår på telefon eller i møter.

For elever med helseutfordringer er det ikke nødvendigvis så mye å gjøre for OT, men OT er tilgjengelig hvis det er spørsmål. Hvis de er under 18 er det gjerne mer kontakt med foreldre enn ungdommen.

En OT-veileder fortalte at OT også følger opp arbeidsgiver, der de unge har et tilbud på en arbeidsplass.

OT avslutter sitt oppfølgingsarbeid når aldersgrensen er nådd eller hvis ungdommen er tilbake i opplæring eller annen aktivitet.

3.6.2 Revisors vurdering

Oppfølgingstjenesten skal etablere kontakt med hver enkelt ungdom i målgruppen med sikte på veiledning, samtaler og oppfølging.

Revisors vurdering er at oppfølgingstjenesten etablerer kontakt med den enkelte ungdom og følger fortløpende opp med veiledning og samtaler.

Det er mest kontakt med ungdommene i starten, og revisor vurderer at oppfølgingstjenesten har kontakt med ungdommene så lenge de har behov for det, og så lenge de er innenfor målgruppen. Revisor har inntrykk av oppfølgingstjenesten strekker seg langt for at veiledning og oppfølging skjer på en måte som passer den enkelte ungdommen best.

3.7 Formidling og samordning av tilbud for målgruppa

I dette kapitlet belyses data og revisors vurderinger for kriteriet om at oppfølgingstjenesten skal formidle og samordne de ulike tilbudene for målgruppa.

3.7.1 Dokument- og intervjuinformasjon

Sentral OT-rådgiver fortalte at innenfor OTs målgruppe er det mest utfordrende å finne tilbud til gruppen 16 - 18 år. Etter fylte 18 år øker tilbudene gjennom NAV. Derfor har det vært en særlig prioritering av gruppen 16 - 18 år. Oppfølgingstjenesten har noen tiltaksmidler for målgruppen sin. Disse midlene prioriteres til gruppen 16 - 18 år. Dette begrunnes også med at det kan ses på som et forebyggende OT-arbeid, for at ikke vanskene med å få ungdommene tilbake skal vokse seg enda større. Sentral OT-rådgiver pekte på at noen kan mene at loven ikke gir grunnlag for å differensiere innenfor målgruppa.

I intervju med ledelsen i avdelingen for kompetanse fortalte de at en av stillingene som er i ferd med å bli etablert (kapittel 3.3.1), skal være i Trondheimsregionen, og skal være rettet mot aldersgruppen 22-24 år. Dette vil skje i et samarbeid med NAV, Karrieresenter og voksenopplæring. NAV er viktig for de eldste – siden mange allerede har oppfølging der.

Sentral OT-rådgiver fortalte at store deler av OTs midler benyttes til tilpassa aktiviteter for den enkelte, som treningskort, privatisteksamen, støtte til arbeidsgiver som tar imot en ungdom, eller «Inn på tunet-plass»¹⁹. Tanken med dette er at det skal ikke være for mye prosedyrer rundt det. Hvis man ikke er elev lenger, har man ikke rett på skoleskyss. Da disponerer OT midler til busskort for ca. 100 000 kr i året. Dette er knyttet til prosjektfinansierte midler som OT har ut dette skoleåret.

Også OT-veilederne ved skolene trekker fram midlene som hver OT-enhet får til disposisjon for tiltak. Dette er midler som kan gå til «lønn» eller mentormidler til for eksempel en bedrift. Disse midlene gjør det enklere å finne tiltak og tilbud til ungdommene som er under 18 år. OT opplever at det er enklere å få til gode tiltak etter at det ble innført OT-midler. Tildeling til skolen skjer en gang i året og det er OT-veileder som beslutter hva pengene skal brukes til. Midlene kan også brukes til arbeidsklær, truckførerkurs og eksamensavgift til privatisteksamen.

OT-veilederne beskriver situasjonen for ungdommene som har avbrutt den videregående opplæringen som forskjellig. Noen ungdommer har klare planer for hva de vil gjøre, og får raskt gode tilbud, andre har en jobb fra før som de ønsker å holde på med på heltid, mens andre igjen har store helseproblemer, og trenger mye og langvarig bistand for å ta imot tilbud noen timer i uka. Når ungdommen er i behandling for f.eks. psykisk helse, samarbeider OT med ungdommen om tilbud når ungdommen er klar for det.

I Trondheimsregionen er det etablert et tiltak kalt «Tett på». Tett på er et tiltak for de mellom 16-18 år. Det er rettet mot de som skal trene seg på å møte opp et sted. Det er for de som er lengst unna arbeidslivet. Det kan eksempelvis være busstrening, hjelp til å finne utdanningsprogram som de passer til, sosialisering, male, sy, spille kort, lage enkel mat, tur til klatrehall, «gamingstudio», og lignende. «Tett på» er opprettet av OT i Trondheimsregionen, og fungerer bra, ifølge en av OT-veilederne i Trondheim. Tett på er lokalisert ved Cissi Klein VGS.

Når ungdommene har fylt 18 år kan de ta del i tilbudene NAV har knyttet til arbeidsavklaring. En OT-veileder trakk fram vekstbedriftene²⁰, og deres kompetanse, kunne vært nyttig for en del av ungdommene, også de under 18 år. En bedrift er avhengig av inntjening, og

¹⁹ <https://innpatunet.no/>

²⁰ En vekstbedrift er en bedrift som tilrettelegger for at mennesker skal komme i jobb eller aktivitet. Dette skjer gjennom målrettede tiltak som bidrar til at personer enten kommer tilbake i jobb eller utdanning, eller kan arbeide med tilrettelagte arbeidsoppgaver.

ungdommene er kanskje ikke så produktive som en ordinært ansatt. OT er prisgitt bedriftene i nærheten som tar imot ungdommene.

Flere OT-veiledere mener at det skulle vært flere tilbud til de mellom 16-18 år, og at det burde være bedre kapasitet på de tilbudene som finnes. Tett på blir fort fullt. Det kunne gjerne vært flere kurs, som truckførerkurset, som er korte kurs som gir konkret kompetanse. Ungdommene blir ikke forpliktet over lang tid, og det er konkret hva de skal gjøre og hva de får i etterkant.

På spørsmål om det er tilbud som burde finnes, men som ikke finnes per nå, er det ulike svar. I tillegg til Tett på, som er nevnt ovenfor, følger en knippe av svarene nedenfor:

- Breder samarbeid med kommunene, for eksempel et lavterskel-tilbud der ungdom inviteres til et dagtilbud der vi lager mat, spiller spill, samtaler med behandler, tilby karriereveiledning osv. Dette er spilt inn til aktuelle kommune, men tilbakemeldingen er at det må opprettes ansvarsgrupper for at de skal kunne yte tjenester.
- En felles arena hvor de kan jobbe tverrfaglig rundt ungdommer som trenger kompetanse fra ulike profesjoner. En slik arena hadde gitt mange ulike muligheter for arrangement og ulike tilbud sammen med andre instanser (utekontakten, Kirkens Bymisjon osv.).
- I Trondheim er det ønske om et hus som kan være et sted for ungdommene å komme til. Der ville det vært enklere å formidle oversikt over jobber og andre tilbud. Det kan vært et lite utvalg (som drives av ungdommene selv). I Vestland fylkeskommune finnes eksempler på noen slike gode tilbud. Et resultat av et slikt tilbud kunne vært opplæringskontrakt, eller erfaring og ny retning inn i videregående skole.
- En av skolene har tidligere tilbudt alternativt opplæringsløp kalt «Den Tredje Vei», som skal startes opp igjen fra høsten 2025. Det er et ikke-søkbart tilbud for lærekandidater, som enten har store faglige hull, psykiske vansker eller har opplevd noe som gjør at tradisjonelt klasserom ikke fungerer. Det er inntil åtte ungdommer som kan få plass samtidig. Innholdet blir opplæring innen restaurant og matfag, kokk, servitør eller ferskvarehandler. OT skal følge opp det sosialpedagogiske. OT kan rekruttere fra OT-listen over ungdom som kan nyttiggjøre seg tilbudet. På tre tidspunkt gjennom året skal elevene kunne få prøve seg i praksis i bedrift. De blir tett fulgt i overgangen til bedriften. Flere tidligere deltakere har nå fagbrev. Det er viktig å ha bedrifter som forstår ungdommene.

3.7.2 Revisors vurdering

Oppfølgingstjenesten skal formidle og samordne de ulike tilbudene for målgruppa.

Etter revisors vurdering formidler og samordner oppfølgingstjenesten i hovedsak de ulike tilbudene for målgruppa.

Revisor forstår at oppfølgingstjenesten har mest oppmerksomhet på de yngste i målgruppen, som har færre tilbud enn de over 18 år. Opplæringsloven differensierer ikke mellom aldersgruppene i målgruppen.

4 SAMARBEID

I dette kapitlet ser vi på intern og eksternt samarbeid rundt ungdommer som er i ferd med, eller har avsluttet den videregående opplæringen før oppnådd sluttkompetanse. Det er ikke en uttømmende oversikt over samarbeid.

4.1 Problemstilling

- Sørger fylkeskommunen for nødvendig samhandling med aktuelle, interne og eksterne tjenester?

Dette er en beskrivende problemstilling.

4.2 Dokument- og intervjuinformasjon

I dette kapitlet presenteres dokument- og intervjuinformasjon om samarbeid med interne og eksterne tjenester.

I IKO-veilederen vises det til en plan for oppfølging når det er avdekket utfordringer hos eleven. PPT vil være en naturlig part i denne sammenhengen. Der det er aktuelt, bør det også tilstrebes god dialog med kommunale hjelpetjenester eller helsevesen. Det går ikke mer konkret fram av IKO-veilederen hvordan dialogen med interne og eksterne tjenester rundt risiko for avbrudd foregår.

I årshjulet for helhetlig elevoppfølging går det fram når PPT og oppfølgingstjenesten kan kontaktes og når de skal kontaktes.

PPT

PPT er lokalisert ved skolene, sammen med elevtjenesten. Enkelte av PPT-funksjonene er delte, og noen har både funksjon som PPT-rådgiver og OT-veileder. I funksjonen som PPT-rådgiver er det nærmeste PPT-leder utenfor skoleorganisasjonen som er vedkommendes leder.

PPT-leder fortalte at PPT har vært aktivt inne i arbeidet med å utarbeide overordnet systematikk for hvordan det skal jobbes for å identifisere og følge opp elever som står fare for å avbryte opplæringen. PPT har en pådriver og aktiv medarbeider som har utviklet årshjul for helhetlig elevoppfølging. I starten av skolenes arbeid med IKO-modellen var elevene med behov for spesialpedagogisk støtte utelukket. PPT involverte seg, bidro til en prosess med skoleeier for å få på plass en systematisk elevoppfølging som bygger på IKO-modellen, men

hvor alle elever er med. Årshjul for helhetlig elevoppfølging ble ferdigstilt i 2022. PPT-lederne fortalte at det har vært og er tett samarbeid med skolene om elevenes tilstedeværelse. Selv om de har fått til mye gjennom samarbeid med lærere, elevtjenesten og ledernivået på den enkelte skole, ønsker enda mer samarbeid med ledernivået. I intervjuinformasjon fra skoleledere går det frem at det avgjørende å bli involvert så tidlig som mulig. Informantene forteller at det har vært praksis å involvere PPT når problemet har inntruffet.

I intervju ble det fortalt PPT deltar i oppfølgingsmøter (klasselærerråd/IKO-møter). Her diskuteres elever som der skal rettes særlig oppmerksomhet på. I intervju med kontaktlærere ble det bekreftet at PPT gjerne kobles inn ved bekymringsfullt fravær, og at PPT deltar i oppfølgingsmøter. møter, f.eks. i møter som gjelder teamet rundt en klasse.

NAV og næringsliv

Seksjonsleder for skoleutvikling forteller at de i 2024 hadde felles ledermøte, rektormøte og enhetsledermøte med NAV. Det skal de også ha høsten 2025. Det blir gitt uttrykk for at fylkeskommunen og NAV har gode møtepunkt på dette nivået. Revisor har fått tilsendt program for flere av samhandlingsmøtene. Eksempel på tema har vært oppfølgingstjenesten og ny opplæringslov.

Ledelsen i avdelingen for kompetanse forteller at fylkeskommunen og NAV har en overordnet avtale, og avtaler for noen underområder. Det finnes en avtale mellom OT og NAV. I avtalen framgår eksempelvis fordeling av oppgaver og kommunikasjon mellom OT og NAV. NAV har ikke noen «bank» med arbeidsplasser eller praksisplasser til elever i skole. Det er noen andre underavtaler, eksempelvis rundt de eldre i OTs målgruppe. Revisor har fått tilsendt både gjeldende avtale og utkast til ny samarbeidsavtale. Her fremgår det hva som er oppfølgingstjenesten/skolenes ansvar og hva som er NAVs ansvar²¹.

Sentral OT-rådgiver fortalte at samarbeidsavtalen mellom fylkeskommunen og NAV er under revidering etter at målgruppen ble utvidet. I gjeldende samarbeidsavtale går det frem at samarbeidet gjelder målgruppen 15 - 21 år. Sentral OT mente at samarbeidet er bra, og at NAV er viktigst av alle samarbeidspartnerne utenfor skolene. Det er også fast samarbeid mellom OT ute på skolene og NAV lokalt gjennom faste kontaktpersoner, noe som er veldig viktig for det gode samarbeidet, fortalte hen. NAV og fylkeskommunen kan samarbeide om overordnede prosjekter og utviklingstiltak. Flere av OT-veilederne forteller at de har ofte møter

²¹ Det går også frem hva som er fylkeskommunens seksjon for fag- og yrkesopplæringsansvar (overfor lærlinger)

med NAV, og det er gjerne flere treffpunkt i uka i forbindelse med at OT følger ungdommer til NAV. Ungdommene kan trenge noen som kan oversette «NAV-språket», og til å bistå løsninger. Utfordringen er aldersgruppen 16-18 år, som det er lite virkemidler for.

Sentral OT-rådgiver trakk også frem at det har vært samarbeid mellom fylkeskommunens oppfølgingstjeneste og næringsliv og organisasjoner. Noen av samarbeidene har vært gjennom NAV, og har vært rettet mot ungdommer fra 18 år og oppover. Prosjektene har fungert bra, ifølge sentral OT-rådgiver, men prosjektperioden har gått ut. Fokuset er endret til å bygge opp tjenester i egen regi, som sentral OT-rådgiver mente fungerer bedre. Da bygger fylkeskommunen kompetansen i egen organisasjon, noe som er langt billigere og med bedre forutsetninger for å skreddersy løp som fører den enkelte tilbake til opplæring, fortalte hen.

En av OT-veilederne savner et formalisert samarbeid med næringslivet. Det som fungerer godt på store steder med store bedrifter, passer ikke så godt på steder som ikke har slike bedrifter. På en annen side er det andre OT-veiledere som trekker fram at det er lett å komme i kontakt med lokalt næringsliv på små steder.

I intervjuinformasjon kom det også frem at enkelte skoler har samarbeidsavtaler med vekstbedrifter.

Andre helse- og hjelpetjenester

Ved alle skolene revisor har vært i kontakt med, er det helsesykepleier tilgjengelig for elevene og ansatte ved skolen. De har fast tilstedeværelse ved skolene en eller flere dager i uka. Ved noen skoler er det en midlertidig mangel på helsesykepleier. Helsesykepleier deltar i tverrfaglige ansvarsgrupper for elever med sammensatte behov, og behov for koordinerte tjenester.

Helsesykepleier er et lavterskeltilbud for elevene ved skolene, som er tilgjengelig i forbindelse med helserelaterte spørsmål. Betydningen av helsesykepleiers tilgjengelighet i forbindelse med psykisk helserelaterte og sosiale spørsmål har økt de siste tiårene, ifølge flere av lederne og kontaktlærerne vi snakket med.

Elev- og lærlingeombudet

I intervjuet med elev- og lærlingeombudet forteller de at de jobber tett med flere i laget rundt eleven: Oppfølgingstjenesten, PPT, minoritetsrådgivere, avdelingen for kompetanse (innenfor ulike seksjoner og oppgaver). Eksternt, har elev- og lærlingeombudet hatt kontakt med for eksempel politiet, utekontakten og konfliktrådet. Noen kontaktpunkt er faste, andre er mer sporadiske.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjon

Revisor konkluderer med at fylkeskommunen i hovedsak har tilfredsstillende rutiner og tiltak for å identifisere og følge opp elever som står i fare for å avslutte videregående opplæring før oppnådd sluttkompetanse. Det er etablert veiledere og rutiner som gjør at ansatte i skolene kan identifisere elever som kan avbryte opplæringen tidlig. Elevene følges tett opp gjennom opplæringsløpet, og det er spesielt oppmerksomhet mot elever med bekymringsfullt fravær.

Videre konkluderer revisor med at fylkeskommunens oppfølgingstjeneste til dels arbeider tilfredsstillende med oppfølging av unge som ikke er i utdanning og arbeid. Oppfølgingstjenesten i Trøndelag er organisert på en god måte for å være tett på ungdommene og ressurspersonene rundt dem. Det har vært en periode hvor kapasiteten ikke har vært justert etter at målgruppen ble utvidet. Delte stillinger kan være nødvendig, men det kan være risiko for krysspress fra forskjellige ledere i funksjonen. I hovedsak er system og rutiner tilrettelagt på en måte som gjør at oppfølgingstjenesten får oversikt over målgruppen. Systemet Vigo OT har likevel forbedringspotensial, og det jobbes med utvikling av systemet og ulike apper, slik at oppfølgingstjenesten får fortløpende oversikt.

5.2 Anbefaling

Revisor anbefaler fylkesdirektøren å:

- Sikre at hele den utvida målgruppen blir fanget opp og fulgt opp av oppfølgingstjenesten.
- Sikre lik praksis for bruk av formelle brev til målgruppen
- Sikre at foresatte til alle ungdommer under 18 år får informasjon

KILDER

Forskrift Om Kontrollutvalg Og Revisjon (2019). <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-06-17-904>.

Lov Om Grunnskoleopplæringa Og Den Vidaregåande Opplæringa (Opplæringslova) (2023). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2023-06-09-30?q=oppl%C3%A6ringslova>.

Opplæringsforskrifta, Pub. L. 03.06.2024 nr 900 (2023). <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-06-03-900>.

Trøndelag fylkeskommune. *Årshjul for Helhetlig Elevoppfølging*. 2022. <https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/utdanning/strategier-og-planer/arshjul-for-helhetlig-elevoppfolging/>.

Trøndelag fylkeskommune. *IKO-Veileder*. 2022. <https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/utdanning/strategier-og-planer/iko-veileder/>.

Trøndelag fylkeskommune. *Kvalitetsmelding 2024 for Videregående Opplæring*. 2024. <https://opengov.360online.com/Meetings/TRONDELAG/File/Details/5043196.PDF?fileName=Vedlegg%201.%20Kvalitetsmelding%20for%20videreg%C3%A5ende%20oppl%C3%A6ring%20i%20Tr%C3%B8ndelag%202024&fileSize=2622880>.

Trøndelag fylkeskommune. *Veileder Ved Bekymringsfullt Fravær*. 2025. https://www.trondelagfylke.no/contentassets/bf8a32336e1641f9b887cc3b565d883b/veileder-ved-bekymringsfullt-fravar_printversjon-17.01.25.pdf.

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§ 15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, 2023 (opplæringsloven)
- Forskrift om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, 2024 (opplæringsforskriften)
- Veileder for tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging, 2024
- Forskrift om felles skoleregler for elever ved fylkeskommunale skoler, Trøndelag (felles skoleregler)
- Årshjul for helhetlig elevoppfølging (Trøndelag fylkeskommune)
- Mål- og strategidokumenter i Trøndelag fylkeskommune som gjelder det vidaregåande opplæringsområdet

Utledelede revisjonskriterier:

Problemstilling 1: Har fylkeskommunen tilfredsstillende rutiner og tiltak for å identifisere og følge opp elever som står i fare for å avslutte vidaregåande opplæring før oppnådd sluttkompetanse?

Kriteriene for denne problemstillingen er hentet fra opplæringsloven, § 11-2, opplæringsforskriften, § 9-11 og veileder til opplæringsloven og -forskriften. Fylkeskommunens årshjul for helhetlig elevoppfølging og IKO-modellen (identifisering, kartlegging og oppfølging) oppsummerer kravene i lov og forskrift, slik det gjelder i skolene i Trøndelag fylkeskommune.

Opplæringsloven § 11-2 angir at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærerne følger med på utviklingen til elevene og melder fra til rektor dersom det er tvil om at en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringa. Om det må til, skal skolen sette i verk egnede tiltak, jf. §§ 11-1 og 11-3.

I forskrift for felles skoleregler § 7 skal skolen gjøre hva de kan for å legge til rette for at eleven skal fullføre opplæringen dersom det er usikkerhet om elev har sluttet ved skolen.

Dersom det på tross av tiltak er usikkerhet om eleven har sluttet ved skolen, skal skolen sende et skriftlig forhåndsvarsel om at det vil fattes enkeltvedtak om tap av skoleplass til eleven og foresatte (under 18 år).

Om eleven ikke har gitt tilbakemelding innen to uker, skal det fattes enkeltvedtak om sluttmelding med tre ukers klagefrist. Dersom eleven ikke har klaget bortfaller skoleplassen. Oppfølging skal få informasjon umiddelbart.

I fylkeskommunens årshjul for helhetlig elevoppfølging, er det satt opp punkter for løpende oppfølging gjennom året. I punkt om bekymringsmelding (opplæringsloven § 11-2 og opplæringsforskriften § 9-11) står det at skolen skal ha et system for å vurdere om elevene har utbytte av opplæringen og identifisere risikoelever.

Skolene skal etablere rutiner som sikrer at faglærer/kontaktlærer raskt melder fra om ledelsen/elevtjenesten. Rutinene skal være kjent for alle kontaktlærere og faglærere (Veileder for helhetlig oppfølging).

Under punkt om kartlegging etter bekymringsmelding, står det at «*dersom bekymringen gjelder faglige utfordringer, skal det vurderes om det er behov for faglig kartlegging/vurdering av eleven. Dersom bekymringsmeldingen gjelder sosiale utfordringer, skal det vurderes om det er behov for en ytterligere kartlegging av elevens sosiale utfordringer og om sosial-pedagogisk rådgiver/elevtjenesten skal inn.*»

Under punkt om oppfølgingsplaner stilles det krav til følgende:

- Skolen dokumenterer oppfølging som lagres på en sikker måte:
 - Beskrivelse av elevens hovedutfordringer
 - Tiltaksbeskrivelse (herunder individ vs. gruppebasert)
 - Om utfordringen kan løses av skolen og/eller i samarbeid med andre
 - Tiltakets varighet
 - Hvem som er ansvarlig for hvilke oppgaver
 - Når evaluering skal skje

Under punkt om før skolestart stilles det krav til følgende:

- Skolen skal ha et system for å identifisere ulike risikofaktorer rundt elevene:
 - Opplysningene kan brukes til å vurdere klassesammensetning

- Identifiserte elever skal prioriteres til oppstartsamtales
- Informasjon om identifiserte elever og hva skolen vet om elevene bør formidles til kontaktlærer før skolestart (f.eks. på planleggingsdag). Skolen avklarer med PPT om deltakelse.
- Skolene gjennomgår sammen med PPT de elevene som er tatt inn med individuell behandling.

Under punkt om ved skolestart stilles det krav til at det skal meldes til oppfølgingstjenesten om elever som ikke møter, eller uteblir i løpet av de første ukene. Det skal også gjennomføres oppstartsamtaler med kontaktlærer, hvor identifiserte elever prioriteres først. Første elevsamtale bør gjennomføres for alle elever innen 3 uker etter skolestart. Dersom fagsamtalen avdekker faglige utfordringer, bør kontaktlærer varsle faglærer og eventuelt elevtjenesten om videre oppfølging.

Det skal også gjøres tiltak før høstferien, innen 15. november, før jul, og ellers månedlige tiltak fra januar til juni.

I felles skoleregler § 7 skal skolen gjøre hva de kan for å legge til rette for at eleven skal fullføre opplæringen dersom det er usikkerhet om elev har sluttet ved skolen.

Dersom det på tross av tiltak er usikkerhet om eleven har sluttet ved skolen, skal skolen sende et skriftlig forhåndsvarsel om at det vil fattes enkeltvedtak om tap av skoleplass til eleven og foresatte (under 18 år).

Om eleven ikke har gitt tilbakemelding innen to uker, skal det fattes enkeltvedtak om sluttmelding med tre ukers klagefrist. Dersom eleven ikke har klaget bortfaller skoleplassen. Oppfølging skal få informasjon umiddelbart.

Revisor har på bakgrunn av ovenstående utledet følgende kriterier med underkriterier:

- Fylkeskommunen skal sammen med skolene skal ha etablert et system for forebygging av frafall. Systemet skal:
 - Praktiseres av ansatte ved de enkelte skolene.
 - Ivareta tidlig innsats for å identifisere ungdom/elever med risiko for avbrudd i opplæringen.
 - Dersom bekymringen gjelder faglige utfordringer, skal skolen vurdere om det er behov for faglig kartlegging/vurdering av eleven.

- Dersom bekymringsmeldingen gjelder sosiale utfordringer, skal skolen vurdere om det er behov for en ytterligere kartlegging av elevens sosiale utfordringer og om sosial-pedagogisk rådgiver/elevtjenesten skal inn.
- Fylkeskommunen skal sammen med skolene ha et system som gjør at faglærer/kontaktlærer raskt melder fra til kontaktlærer/rektor om høyt fravær, utilstrekkelig utbytte av opplæringen, mistrivsel eller andre utfordringer.

Problemstilling 2: Arbeider fylkeskommunens oppfølgingstjeneste tilfredsstillende med oppfølging av unge som ikke er i utdanning og arbeid?

Opplæringsloven sier at fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste.

Oppfølgingstjenesten skal sørge for at de som har rett til opplæring etter § 5-1 og ikke er i opplæring eller arbeid, får tilbud om videregående opplæring, andre kompetansefremmende tiltak eller arbeid. En er omfatta av tjenesten fram til utgangen av det året en fyller 24 år.

Oppfølgingstjenesten skal sikre tverretattlig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser som har ansvar for målgruppa. Oppfølgingstjenesten skal formidle og samordne de ulike tilbudene.

I opplæringsforskriften § 8-3 er oppfølgingstjenesten sine oppgaver definert:

«Fylkeskommunen skal gjennom oppfølgingstjenesta:

- Fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste som er organisert for å ivareta målgruppen.
- Oppfølgingstjenesten skal ha fortløpende oversikt over alle i målgruppen for tjenesten.
- Oppfølgingstjenesten skal gi skriftlig informasjon til alle i målgruppa om hvilke rettigheter de har
- Oppfølgingstjenesten skal etablere kontakt med hver enkelt ungdom i målgruppen med sikte på veiledning, samtaler og oppfølging.
- Oppfølgingstjenesten skal formidle og samordne de ulike tilbudene for målgruppa

VEDLEGG 2 – UTTALELSE



Trøndelag fylkeskommune
Tröndelagen fylhkentjette
Utdanning - seksjon skoleutvikling



REVISJON MIDT-NORGE SA
Brugata 2
7715 STEINKJER

Vår dato:	29.09.2025	Vår referanse:	202451062-2	Vår saksbehandler:
Deres dato:		Deres referanse:		Maria Tanem Möller

Uttalelse om rapport om gjennomføring av videregående opplæring

Vi takker for oversendt rapport om gjennomføring av videregående opplæring for uttalelse. Vi har lest gjennom rapporten med deres vurderinger og konklusjoner med interesse.

Revisjonen har gjort et godt arbeid med å gjennomgå våre rutiner og systemer knyttet til både forebygging av frafall i skolen og oppfølging av ungdom i OT's målgruppe. Vi merker oss at revisjonen peker på at utvidelsen av OT sin målgruppe er en utfordring, og at den informasjonen OT sender ut kan være noe mangelfull. Dette vil vi følge opp og prøve å forbedre.

Det har vært lærerikt for oss med en revisjon på dette området, som er veldig viktig for å lykkes med samfunnsoppdraget vårt. Det å finne fram og dele relevant informasjon, samt å få anledning til å fortelle om hvordan vi jobber, har vi opplevd som en god revisjonsprosess. Vi vil gjerne takke revisjonen for godt samarbeid i denne prosessen.

Med vennlig hilsen

Vegard Iversen
Direktør for kompetanse

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Kopimottaker:

Postadresse: Fylkets hus
Postboks 2560
7735 Steinkjer

Bankkonto: 86017685300
IBAN: NO8486017685300
BIC/SWIFT: DABANO22

Telefon: 74 17 40 00
Epost: postmottak@trondelagfylke.no
Org.nr: 817 920 632



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no