



RAPPORT NR. 8-2026

SKOLEMILJØ OG SKOLEFRAVÆR

EIDSVOLL KOMMUNE

FORVALTNINGSREVISJON

AUGUST 2026

INNHold

SAMMENDRAG	I
1 INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	1
1.2 Formål og problemstillinger	1
1.3 Metode.....	1
1.3.1 Generelt.....	1
1.3.2 Avgrensninger.....	1
1.3.3 Dokumentanalyse	2
1.3.4 Intervju.....	2
1.3.5 Verifiseringsprosesser.....	2
1.3.6 Elevmapper	2
1.4 Kommunedirektørens uttalelse	3
1.5 Revisjonskriterier	3
1.6 Rapportens oppbygning.....	3
2 RETT TIL ET TRYGT OG GODT SKOLEMILJØ	4
2.1 Problemstilling og revisjonskriterier	4
2.2 Kommunens dokumenter	4
2.3 Undersøkelsesplikten.....	5
2.3.1 Kommunens dokumenter	5
2.3.2 Gjennomgang av elevmapper	6
2.3.3 Intervju.....	7
2.4 Aktivitetsplan.....	8
2.4.1 Kommunens dokumenter	8
2.4.2 Gjennomgang av elevmapper	9
2.4.3 Intervju.....	9
2.5 Evaluering av tiltak og dokumentasjon	9

2.5.1	Kommunes dokumenter	9
2.5.2	Gjennomgang av elevmapper	10
2.5.3	Intervju.....	11
2.6	Revisjonens vurdering	11
3	SKOLEFRAVÆR.....	13
3.1	Problemstilling og revisjonskriterier	13
3.2	Prosedyrer og praksis for registrering av fravær	13
3.2.1	Kommunes dokumenter	13
3.2.2	Intervju.....	14
3.3	Kartlegging av årsaken til fravær.....	14
3.3.1	Kommunens dokumenter - kartlegging	14
3.3.2	Dokumentert praksis	15
3.4	Tiltak for å få eleven tilbake på skolen	15
3.4.1	Kommunens dokumenter - tiltak	15
3.4.2	Dokumentert praksis	15
3.5	Intervju.....	16
3.6	Revisjonens vurdering	16
4	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	18
	LITTERATUR- OG KILDELISTE	20
	VEDLEGG 1 KOMMUNEDIREKTØRS UTTALELSE	22
	VEDLEGG 2 REVISJONSKRITERIER	23
	Revisjonskriterier og kilder	23
	Innledning	23
	Trygt og godt skolemiljø	23
	Bekymringsfullt skolefravær	25

Tabell 1 Kommunens dokumenter	5
Tabell 2 Antall dager fra kjennskap til undersøkelse.....	6
Tabell 3 Evaluering av tiltak	10
Tabell 4 Skolefravær med årsak, aktivitetsplan og tiltak.....	16

SAMMENDRAG

Romerike revisjon har gjennomført en forvaltningsrevisjon av skolemiljø og skolefravær i Eidsvoll kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Eidsvoll kommune den 02.06.2025 i sak (31/25).

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke skolens innsats for å skape et trygt skolemiljø og for å hjelpe elever som har bekymringsfullt skolefravær.

Hovedfunn

1. Det foreligger stor variasjon i dokumentert oppstart av undersøkelser i saker der det er mistanke om, eller kjennskap til, at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
2. Evaluering av tiltak dokumenteres ikke alltid systematisk i skolemiljø saker.
3. I saker om bekymringsfullt fravær er det variasjon i registreringspraksis, samt dokumentert kartlegging av årsaker, gjennomføring av tiltak og evaluering av tiltak.

Undersøkelsen viser stor variasjon i hvor raskt skolene starter undersøkelser når det er mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, og i hvordan undersøkelsene dokumenteres. I flere saker går det relativt lang tid før første undersøkelse er dokumentert. Sen oppstart av undersøkelser innebærer en risiko for at elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø får forsinket oppfølging.

Gjennomgangen av elevmapper viser at det er betydelig variasjon i hvor systematisk evaluering av tiltak dokumenteres. I noen saker fremgår det hvordan tiltakene er fulgt opp og vurdert, mens det i andre saker i liten grad går frem om skolen har vurdert om tiltakene virker, eller om de bør endres. Manglende dokumentert evaluering kan føre til begrenset grunnlag for å vurdere om tiltakene virker, noe som igjen kan føre til at elever ikke får en god nok oppfølging.

Undersøkelsen viser videre at det foreligger variasjoner i registreringspraksis for skolefravær, og at årsaken til fraværet ikke er dokumentert kartlagt i alle saker. Det er dokumenterte tiltak i om lag halvparten av sakene. I en betydelig andel saker mangler dokumentasjon på at tiltak er satt inn eller evaluert. Manglende dokumenterte tiltak og evaluering kan føre til at elever med bekymringsfullt fravær ikke får tilstrekkelig god og systematisk oppfølging. Intervjuene underbygger at det er behov for en mer felles forståelse og tydeligere praksis for hva som er bekymringsfullt fravær, og hvordan slike saker skal håndteres.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at kommunedirektør:

1. sikrer at saker om skolemiljø undersøkes snarest, og dokumenteres
2. sikrer at årsaker til skolefravær kartlegges og dokumenteres
3. sikrer dokumentasjon på at tiltak settes inn og evalueres jevnlig i alle saker

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Eidsvoll kommune bestilte i møtet 02.06.2025 (sak 31/25) skisser til mulige undersøkelser innen oppvekst og opplæring. Revisjonen utarbeidet fem skisser som beskrev mulige innretninger av undersøkelsen. Kontrollutvalget behandlet skissene i møtet 01.09.2025 (sak 38/25), og bestilte et forvaltningsrevisjonsprosjekt om skolemiljø og bekymringsfullt skolefravær.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å undersøke skolenes innsats for å skape et trygt skolemiljø og for å hjelpe elever som har bekymringsfullt skolefravær.

Undersøkelsen besvarer følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad er skolenes arbeid for å ivareta elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø tilfredsstillende?
2. I hvilken grad har skolene rutiner og praksis for å hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær?

1.3 Metode

1.3.1 Generelt

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon som er fastsatt av styret i NKRF - Kontroll og revisjon i kommunene. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon. Arbeidet er kvalitetssikret i henhold til Romerike revisjon IKS sine interne rutiner.

1.3.2 Avgrensninger

Undersøkelsen er avgrenset til fire av ti skoler i Eidsvoll kommune: Dal barneskole, Bønsmoen barneskole, Vilberg ungdomsskole og Feiring barne- og ungdomsskole. Skolene er valgt for å gi et bilde av både barnetrinn, ungdomstrinn og en kombinert barne- og ungdomsskole. Funnene sier derfor noe om praksis ved disse skolene, men kan ikke direkte generaliseres til alle skoler i kommunen.

Videre er undersøkelsen avgrenset til skolens arbeid med elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø og oppfølging av bekymringsfullt skolefravær, slik dette kommer til uttrykk gjennom kommunens rutiner, intervju med de fire rektorene og gjennomgangen av et utvalg elevmapper. Vi vurderer ikke kommunens internkontrollsystem som helhet, men kun de delene som har direkte betydning for skolens arbeid på disse områdene.

Undersøkelsen omfatter heller ikke kontroll av andre tjenester som skolene samarbeider med, som PPT, skolehelsetjenesten eller BUP. Tverrfaglig samarbeid omtales bare kort der det fremgår av den dokumentasjonen vi har fått, og vurderingene gjelder skolens arbeid og dokumenterte oppfølging av elevene.

1.3.3 Dokumentanalyse

Revisjonen har gjennomgått dokumentasjon fra Eidsvoll kommune som er relevant for kommunens arbeid for å tilfredsstillende ivareta elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø og kommunens arbeid for å fange opp og hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær. Revisjonen har blant annet gjennomgått kommunens prosedyrer, rutiner og maler på området.

1.3.4 Intervju

Revisjonen har gjennomført semistrukturerte intervjuer med rektorene ved Dal barneskole, Bønsmoen barneskole, Vilberg ungdomsskole og Feiring barne- og ungdomsskole. Intervjuene ble gjennomført på Teams, med utgangspunkt i intervjuguide utarbeidet av revisjonen. Intervjuguiden var strukturert rundt problemstillingene i undersøkelsen, og ga rom for oppfølgingsspørsmål og utdypninger. Verifiserte intervjureferater er brukt i analysen og er vurdert opp mot øvrig dokumentasjon.

Intervjuer gir innsikt i disse rektorenes erfaringer med arbeidet med skolemiljø og bekymringsfullt skolefravær. Metoden bidrar også til å belyse praksis og vurderinger som ikke alltid kommer frem av skriftlige dokumenter. Utvalget er avgrenset til rektorene ved de skolene som inngår i undersøkelsen, og kan derfor ikke anses som representativt for alle ansatte eller alle skoler i Eidsvoll kommune.

1.3.5 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering, og informasjon fra de verifiserte intervjureferatene er benyttet i rapporten. I tillegg er faktagrunnlaget gjennomgått i sin helhet av administrasjonen til gjennomgang og uttalelse.

Pålitelige data sikres ved å være nøye under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen. Revisjonen mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

1.3.6 Elevmapper

Elevmappene er gjennomgått med utgangspunkt i den dokumentasjonen som er relevant for denne undersøkelsen. Revisjonen har sett på siste avsluttede aktivitetsplan med tilhørende dokumentasjon for skoleåret 2025/2026. Gjennomgangen har omfattet dokumenter som undersøkelser, aktivitetsplaner, referater og evalueringer, slik dette er journalført i elevmappen. Det er denne dokumentasjonen som ligger til grunn for vurderingene i rapporten.

Vi har totalt innhentet 52 elevmapper fra de fire skolene: 28 mapper om skolemiljø og 24 mapper om bekymringsfullt skolefravær.

For skolemiljø har vi innhentet 28 elevmapper til elever der skolen har utarbeidet aktivitetsplan. For hver skole har vi bedt om elevmapper for de siste ti elevene som, på tidspunktet for

dokumentbestillingen, hadde en avsluttet aktivitetsplan. I gjennomgangen har vi konsentrert oss om dokumentasjonen knyttet til den siste aktivitetsplanen i saken, inkludert varsel, undersøkelser, arbeid med selve planen og evaluering av tiltak fram til avslutning. Vi har avgrenset oss til avsluttede saker.

For bekymringsfullt skolefravær har vi innhentet 24 elevmapper for elever med høyest registrerte fravær ved hver skole i skoleåret 2025/2026. For hver skole er det bedt om seks elevmapper: tre med høyest fravær målt i dager og tre med høyest fravær målt i timer. Dersom samme elev har høyest fravær både i dager og timer, er neste elev med høyest fravær valgt, slik at vi samlet får seks ulike elevmapper per skole.

Elevmappene gir oss innsikt i skolens dokumenterte arbeid for å ivareta elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø og følge opp elever med bekymringsfullt skolefravær. Elevmappene viser bare det arbeidet skolene har dokumentert i mappen. En skole kan ha fulgt opp en elev tett og godt uten å dokumentere alt i elevmappen. Det tar vi hensyn til ved at vi gjennomgående er tydelige på at elevmappene viser skolens dokumenterte oppfølging av eleven.

1.4 Kommunedirektørens uttalelse

Et utkast til rapport er forelagt kommunedirektøren til uttalelse. Høringssvar er mottatt 19. 08.2026, og er i sin helhet vedlagt rapporten i vedlegg 2. I svaret kommer det blant annet frem at kommunedirektøren takker kontrollutvalget og Romerike revisjon for å ha gjennomført forvaltningsrevisjon av skolemiljø og skolefravær i Eidsvoll kommune. Kommunedirektør anser dette arbeidet som svært viktig og presiserer at de vet at et godt og trygt læringsmiljø reduserer skolefravær, og kan forebygge utenforskap. Revisjonen har også mottatt tilbakemeldinger på faktagrunnlaget i rapporten. Disse er tatt inn i rapporten.

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunen vurderes opp mot. Kriteriene utledes fra lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og hva som anses som god forvaltningsskikk og faglig anerkjente normer på området. Kriteriene er kort presentert innledningsvis i kapittel 2 og 3. I vedlegg 2 i rapporten gis det en fullstendig utledning av revisjonskriteriene.

1.6 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 beskriver skolens arbeid for å ivareta elevens rett til et trygt og godt skolemiljø. Kapittel 3 handler om skolens rutiner og praksis for å hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær. Kapittel 2 og 3 avsluttes med revisjonens vurderinger. I kapittel 4 konkluderer vi og gir anbefalinger til kommunedirektøren.

2 RETT TIL ET TRYGT OG GODT SKOLEMILJØ

2.1 Problemstilling og revisjonskriterier

Opplæringsloven kapittel 12 regulerer elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø og skolens plikter på dette området. Et trygt og godt skolemiljø er en grunnleggende forutsetning for at elevene skal kunne trives, oppleve inkludering og få utbytte av opplæringen. Dette forutsetter både at skolene arbeider kontinuerlig og systematisk for å fremme et trygt og godt skolemiljø, og at de håndterer saker i samsvar med regelverket når det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, jf. opplæringsloven §§ 12-2 til 12-4 og Prop. 57 L (2022-2023).

Undersøkelsen av skolemiljø er avgrenset til skolens rutiner og praksis knyttet til aktivitetsplikten etter opplæringsloven kapittel 12, herunder håndtering og dokumentasjon av saker der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Se vedlegg 2 for en fullstendig utledning av revisjonskriteriene.

For problemstilling 1 utledes følgende krav og forventninger til kommunen:

Problemstilling 1	Krav og forventninger til kommunen
I hvilken grad er skolenes arbeid for å ivareta elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø tilfredsstillende?	→ Kommunen bør ha etablert prosedyrer for å sikre at aktivitetsplikten og dokumentasjonsplikten etterleves. → Ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen dokumentere at saken er undersøkt snarest mulig. → Når det settes inn tiltak, skal skolen utarbeide en skriftlig aktivitetsplan, og i planen skal det stå: ○ hvilket problem tiltakene skal løse ○ hvilke tiltak skolen har planlagt ○ når tiltakene skal gjennomføres ○ hvem som skal gjennomføre tiltakene ○ når tiltakene skal evalueres → Skolen bør ha dokumentert praksis for evaluering av tiltak.

2.2 Kommunens dokumenter

Eidsvoll kommune har utarbeidet flere felles prosedyrer, skjemaer og maler for skolene som regulerer håndteringen av saker der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven kapittel 12.

Tabell 1 Kommunens dokumenter

Prosedyrer, skjemaer og maler	Krav og føringer
Prosedyre for aktivitetsplikten	Prosedyren beskriver hvordan skolen skal arbeide og følge opp aktivitetsplikten. Prosedyren fastslår at meldeskjema, undersøkesskjema, aktivitetsplan og referater skal dokumenteres i elevmappen.
Prosedyre for oppfølging, internkontroll og kompetansebygging	Prosedyren beskriver hvordan skoleeier og skoleledelsen følger opp at aktivitetsplikten, kravet om skriftlig aktivitetsplan og dokumentasjonsplikten etterleves.
Meldeskjema	Skjemaet brukes ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Utfylt meldeskjema skal arkiveres i elevmappen som dokumentasjon på at meldeplikten er oppfylt.
Undersøkesskjema	Skjemaet gjelder undersøkelser og brukes ved mistanke om, eller kjennskap til, at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø for å dokumentere undersøkelsesplikten.
Mal - aktivitetsplan	Malen brukes ved etablering av aktivitetsplan. Utfylt mal for aktivitetsplan arkiveres i elevmappen.

Kilde: Analysert og sammenstilt av Romerike Revisjon IKS 02.7.2026

2.3 Undersøkelsesplikten

2.3.1 Kommunens dokumenter

I det følgende gjøres det rede for de viktigste kommunale dokumentene som gir krav og føringer for skolens undersøkelsesplikt, herunder tidspunkt for oppstart og dokumentasjon av undersøkelser.

Prosedyre for aktivitetsplikten

Prosedyren beskriver undersøkelsesplikten som en egen delplikt, og slår fast at skolen «skal snarest undersøke hva som skaper mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø». Formålet er ifølge prosedyren å avklare om det er grunnlag for å opprette aktivitetsplan. Det fremgår at undersøkelsene kan innebære samtaler med elever og foresatte, kartlegging og observasjon, og at rektor har ansvar for at undersøkelsene gjennomføres og dokumenteres.

Undersøkesskjema

Undersøkelsesskjemaet fastslår at hvis noen får mistanke om, eller kjennskap til, at en elev ikke har det trygt og godt, skal skolen undersøke saken så snart som mulig. Skolen skal kartlegge elevens egen opplevelse og bakgrunnen for den, fakta om situasjonen og forhold i skole- og klassemiljøet. Skjemaet har felter for elevopplysninger, kort beskrivelse av bakgrunn for meldingen, metode, dato og funn, samt avkrysningsfelter for hvilke undersøkelser som er dokumentert.

Prosedyren fastslår at rektor avgjør om det skal opprettes aktivitetsplan etter gjennomførte undersøkelser, og dokumentasjon på undersøkelsene skal arkiveres i kommunens sak- og arkivsystem, med skoleeier på kopi.

Mal - Aktivitetsplan

Malen har et eget punkt om skolens undersøkelse av saken. I den veiledende teksten kommer det frem at det kort skal beskrives hvilke undersøkelser som er gjennomført. Det kommer videre frem at undersøkelser bør dokumenteres i egne dokumenter, som logger, referater fra elevsamtaler og eventuelt møter og samtaler med foresatte.

2.3.2 Gjennomgang av elevmapper

Revisjonen har fått oversendt 28 elevmapper fra de fire utvalgte skolene. Gjennomgangen tar utgangspunkt når undersøkelsene starter, og hvordan undersøkelsene dokumenteres i elevmappene. Ved fastsettelse av tidspunkt for første varsel eller melding legger revisjonen til grunn den tidligste daterte dokumentasjonen på at skolen er gjort kjent med saken, enten dette fremgår av meldeskjema, aktivitetsplan, møtereferat eller annen skriftlig informasjon (for eksempel at foresatte har tatt kontakt).

Under vises en tabell som oppsummerer antall dager fra første dokumenterte bekymring for at en elev ikke har det trygt og godt til første dokumenterte oppstart av undersøkelse. Det er gjort fratrekk for helg- og helligdager.

Tabell 2 Antall dager fra kjennskap til undersøkelse

Undersøkelse	Antall	Kommentar
Samme dag	3	
Innen 1 - 3 dager	8	6 innen 1 arbeidsdag, 2 innen 3 arbeidsdager
Innen 1 uke	2	Innen 4 arbeidsdager
Mer enn 1 uke	5	1 innen 6 arbeidsdager, 1 innen 7 arbeidsdager, 1 innen 11 arbeidsdager og 2 innen 13 arbeidsdager
Undersøkelse i forkant	4	Undersøkelse har startet før melding
Ikke mulig å beregne	6	Tidspunkt for kjennskap eller undersøkelse mangler
Antall mapper	28	

Kilde: Analysert og sammenstilt av Romerike Revisjon IKS 24.6.2026

I fire saker fremgår det at skolen starter undersøkelsene før melding. I tre saker har undersøkelsen startet samme dag. I seks saker fremgår det at skolen starter undersøkelsene innen en arbeidsdag, og i to saker har undersøkelsen startet innen tre arbeidsdager.

I fem saker kommer det frem at skolen ikke starter undersøkelsene før etter en uke. Tidspunkt for oppstart i disse sakene varierer fra seks til 13 arbeidsdager før første undersøkelse er dokumentert. Det kommer også frem at det ikke er mulig å beregne oppstart av undersøkelser i seks saker. Årsaken til at det ikke er mulig er at melding og/eller undersøkelse ikke er beskrevet og/eller ikke datert.

Revisjonen finner at dokumentasjonen av undersøkelsene varierer. Noen saker er dokumentert med skjema, beskrivelser i plan og referater. Andre saker er dokumentert med korte beskrivelser eller stikkord, uten dokumentasjon av metode, tidspunkt og funn.

2.3.3 Intervju

Når det gjelder hvor raskt undersøkelsene starter, opplyser to av rektorene at undersøkelser normalt starter alt i fra samme dag til tre dager etter varsel er mottatt. Det presiseres at undersøkelser ofte har startet før formelt varsel er sendt.

De to andre rektorene opplyser at oppstart av undersøkelser varierer fra en til syv dager etter varsel er mottatt. I intervjuet kommer det frem at ansatte starter undersøkelser så fort som praktisk mulig, og at når det tar lenger tid, skyldes det i hovedsak manglende kapasitet og fravær hos nøkkelpersoner. En av rektorene beskriver en bevisst praksis der skolen ofte bruker noen dager på en «forundersøkelse» før det tas stilling til om det skal settes i gang en full, formell undersøkelse. Det pekes herunder på at innføring av nytt digitalt system og lærernes pressede hverdag og dokumentasjonskrav kan bidra til at det går noe tid før formelle undersøkelser iverksettes.

Når det gjelder dokumentasjon av undersøkelser, beskriver rektorene ved tre av skolene at undersøkelser i hovedsak dokumenteres ved hjelp av undersøkesskjemaet. De opplyser at gjennomførte undersøkelser, som samtaler og observasjoner, beskrives i dette skjemaet, og at skolens vurderinger av situasjonen føres inn som del av den samme dokumentasjonen.

Ved den fjerde skolen opplyses det at skolen også legger inn korte notater eller referater i elevmapper som dokumentasjon på undersøkelser som er gjort.

I tillegg kommer det frem at det benyttes relasjonskartlegging, observasjonslogger og referater fra elevsamtaler som del av dokumentasjonen av undersøkelsesarbeidet. Det legges til at enkelte lærere dokumenterer mer enn andre, slik at detaljnivået i dokumentasjonen kan variere noe. Samtidig pekes det på at innføringen av nytt digitalt system har gjort arbeidet med å dokumentere undersøkelser mer krevende, og at dette fortsatt er et forbedringsområde.

2.4 Aktivitetsplan

2.4.1 Kommunens dokumenter

I det følgende gjøres det rede for de viktigste kommunale dokumentene som gir føringer for når skolen skal utarbeide en skriftlig aktivitetsplan, og hva planen skal inneholde og hvordan dette skal dokumenteres.

Prosedyre for aktivitetsplikten

Prosedyren fastslår at skolen, etter at det er gjennomført undersøkelser, skal vurdere om det er grunnlag for å opprette aktivitetsplan. Når aktivitetsplan opprettes, skal skolen innkalle til samarbeidsmøte med foresatte der en fra skolens ledelse deltar, og tiltak skal settes inn i dialog med elev og foresatte helt til eleven har det trygt og godt. Tiltakene skal være tilpasset saken, og omfatte både individ-, gruppe/trinn- og skolenivå. Aktivitetsplanen skal beskrive elevens synspunkter om planen og tiltakene, samt når og hvordan tiltakene skal gjennomføres. Videre skal tiltakene i aktivitetsplanen evalueres sammen med elev og foresatte minst månedlig, og referat fra evalueringsmøtene dokumenteres og legges i elevmappen. Når aktivitetsplanen avsluttes, skal dette også dokumenteres og arkiveres i elevmappen.

Mal - Aktivitetsplan

Malen er utformet som et skjema der skolen skal utarbeide en skriftlig plan for tiltakene i en sak. Malen starter med grunnopplysninger om elev, skole, klasse, dato og ansvarlig for planen. Deretter følger flere deler som skal fylles ut og begrunnes.

I delen «Problemet tiltakene skal løse» skal skolen beskrive hvordan eleven opplever skolemiljøet, bakgrunnen for denne opplevelsen og hvilke opprettholdende faktorer til elevens utrygghet eller mistriksel som er avdekket.

I delen «Skolens undersøkelser av saken» skal skolen kort beskrive hvilke undersøkelser som er gjennomført, herunder beskrive hva som er bakgrunnen for valg av tiltak.

Under «Elevens synspunkter om planen og tiltakene» skal det beskrives hvordan eleven har fått eller får mulighet til å komme med sine synspunkter om denne konkrete planen og tiltakene.

I delen «Tiltak, gjennomføring og evaluering» kommer det frem at det bør settes inn tiltak på flere nivåer, både på individnivå og på gruppe-/klasse- og skolenivå. Det er en tabell som skal fylles ut for hvert enkelt tiltak: beskrivelse av tiltaket, hvorfor tiltaket er egnet, hvem som skal gjennomføre tiltaket, når tiltaket skal gjennomføres og når tiltaket skal evalueres.

Avslutningsvis har malen en del for «Evaluering av tiltaksplanen». Her skal skolen beskrive hvordan tiltakene har fungert og om det er behov for endringer i planen eller for å innføre nye tiltak. Det er en tabell som skal fylles ut: hvem som er til stede ved evalueringen, oppgi tiltak med tilhørende evaluering/kommentar knyttet til hvert tiltak, konklusjon og dato for neste evalueringsmøte.

2.4.2 Gjennomgang av elevmapper

Gjennomgangen tar utgangspunkt i aktivitetsplanene som ligger i sakene, og vurderer om planene oppfyller kravene i opplæringsloven § 12-4. Revisjonen har sett nærmere på om aktivitetsplanene beskriver følgende lovkrav:

- hvilket problem tiltakene skal løse,
- hvilke tiltak skolen har planlagt,
- når tiltakene skal gjennomføres,
- hvem som skal gjennomføre tiltakene,
- når tiltakene skal evalueres.

Gjennomgangen viser at alle de 28 aktivitetsplanene samlet sett inneholder de opplysningene som følger av loven. I ett tilfelle mangler tidspunkt for evaluering i selve aktivitetsplanen, men her ligger det et vedlegg i elevmappen som angir når tiltakene skal evalueres. Når vedlegg tas med i vurderingen, er alle de lovpålagte opplysningene til stede i samtlige 28 planer.

2.4.3 Intervju

I intervjuene kommer det frem at skolens utgangspunkt er at aktivitetsplan skal utarbeides når undersøkelsene viser at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø, og at elevens og foreldrenes opplevelse av situasjonen da skal legges til grunn. En rektor beskriver at skolen i noen saker ser en gradvis utvikling som peker mot behov for aktivitetsplan, i andre saker foretas en mer inngående vurdering, og at det utarbeides plan når eleven gir uttrykk for ikke å ha det bra.

I intervjuene spurte revisjonen rektorene om hva de mente var årsaken til at aktivitetsplan i noen saker ikke blir laget.

En rektor forteller at skolen har en lav terskel for å lage aktivitetsplaner. En annen rektor peker på saker som løses i undersøkelsesfasen, særlig enkelthendelser, som hovedårsak til at aktivitetsplan i noen tilfeller ikke utarbeides. Herunder opplyses det at foresatte da informeres om at de skal ta kontakt dersom problemene oppstår igjen, og at det da vil bli laget aktivitetsplan.

De to andre rektorene forteller at det i noen få saker ikke er utarbeidet en skriftlig aktivitetsplan, selv om dette i ettertid kunne vært ønskelig. Det pekes blant annet på tid og ressurser, samt at sakens alvorlighetsgrad ikke alltid framstår tydelig i starten. I tillegg kommer det frem at skolen er avhengig av vurderingene til den læreren eller ansatte som har observert, eller fått kunnskap om saken. Det pekes herunder på at disse vurderingene kan være subjektive, og at lærerne kan ha ulik terskel for å ta i bruk en aktivitetsplan.

2.5 Evaluering av tiltak og dokumentasjon

2.5.1 Kommunes dokumenter

I det følgende gjøres det rede for de viktigste kommunale dokumentene som gir krav og føringer for hvordan skolene skal dokumentere evaluering av tiltak i aktivitetsplaner.

Prosedyre for aktivitetsplikten

Prosedyren presiserer at evaluering av tiltak i aktivitetsplan skal følges av skriftlig dokumentasjon. Det går frem at tiltakene skal evalueres jevnlig, minst månedlig, sammen med elev og foresatte, og at referat fra evalueringsmøtene skal skrives i elevmappen.

Mal – Aktivitetsplan

Malen har en egen del med overskriften «Evaluering av tiltaksplanen», der skolen i en veiledningstekst bes om å beskrive hvordan tiltakene har fungert, og om det er behov for endringer i planen eller nye tiltak.

2.5.2 Gjennomgang av elevmapper

Gjennomgangen av de 28 elevmappene tar utgangspunkt i hvordan evaluering av tiltak i aktivitetsplanene dokumenteres.

Tabellen under viser hvordan skolene planlegger og gjennomfører evalueringer i de utvalgte elevmappene.

Tabell 3 Evaluering av tiltak

Grad av evaluering	Antall	Kommentar
Når tiltakene skal evalueres følger av planen	28	Samtlige av de 28 planene revisjonen har sett på angir minst ett tidspunkt for evaluering. Antallet her sier ikke noe om det er planlagt jevnlig evalueringspunkter eller ikke underveis i planperioden.
Alle evalueringspunkter er dokumentert evaluert	22	Revisjonen finner for 22 saker at samtlige planlagte evalueringspunkter er dokumentert evaluert.
Evalueringspunkter er delvis dokumentert evaluert	5	1 hvor evaluering skjer senere enn 3 måneder. 1 evaluert etter 1 måned, deretter ikke evaluert før avslutning to måneder senere. 2 ikke evaluert før avslutning (altså ingen underveis evaluering). 1 ikke evaluert grunnet skolebytte.
Ingen evalueringspunkter er dokumentert evaluert	1	Ett evalueringspunkt er planlagt, men dokumentert evaluering foreligger ikke.
Antall mapper	28	

Kilde: Analysert og sammenstilt av Romerike Revisjon IKS 02.7.2026

Gjennomgangen viser at skolene som hovedregel planlegger flere evalueringstidspunkter i aktivitetsplanene, men at den dokumenterte evalueringen varierer noe.

I 22 saker fremgår det at samtlige oppgitte evalueringspunkter er dokumentert evaluert. Enkelte av disse har ett eller få evalueringspunkter. Enkelte andre har opp til om lag ti planlagte evalueringspunkter.

I fem saker kommer det frem at det er delvis dokumentert at aktivitetsplanen er evaluert. Av disse fem sakene er det to saker hvor revisjonen finner at minst én planlagt evaluering ikke er dokumentert evaluert. Videre er det ytterligere to saker hvor det ikke foreligger dokumentert evaluering før avslutning av planen, selv om planperioden har vart over flere måneder. Det foreligger også ett tilfelle der evaluering ikke er dokumentert, men det opplyses i planen at dette skyldes skolebytte.

I flere elevmapper ser revisjonen at dokumenter er gitt filnavn som «evaluering og avslutning av aktivitetsplan». I noen av disse sakene er dette dokumentet brukt som en avsluttende evaluering i tillegg til tidligere, dokumenterte underveisevalueringer. I andre saker er «evaluering og avslutning av aktivitetsplan» den første og eneste dokumenterte evalueringen. I slike saker fremgår det ikke av elevmappen at tiltakene er evaluert underveis og/eller jevnlig i planperioden. Aktivitetsplanen i disse sakene har en varighet på mellom tre og fem måneder.

Revisjonen har observert at det i noen saker opprettes eller lagres ny aktivitetsplan ved hver evaluering. I enkelte tilfeller fremgår det av filnavnet at planen er oppdatert, mens det ofte brukes samme filnavn («Aktivitetsplan»), uavhengig av om dokumentet gjelder den opprinnelige planen, en revidert plan eller en plan knyttet til en annen sak. Dette gjør det tidkrevende å følge sakene kronologisk og å se sammenhengen mellom iverksatte tiltak og senere evalueringer.

2.5.3 Intervju

I intervjuene beskriver alle de fire rektorene at evaluering av tiltak som hovedregel blir dokumentert i aktivitetsplanens eget evalueringspunkt og i faste møtereferater.

Tre av rektorene peker på at det fortsatt er forbedringspotensial knyttet til dokumentasjonsarbeidet i skolemiljø saker. Det opplyses at enkelte lærere kan oppleve arbeidet med dokumentasjon som krevende, og det beskrives noe variasjon i detaljnivået på hva som blir skrevet ned. Det fremgår også at ikke alle ansatte fullt ut har innarbeidet betydningen av tidlig og systematisk dokumentasjon. I tillegg opplyses det at overgang til nytt digitalt system gjør dokumentasjonsarbeidet mer krevende, og at kvaliteten på utfylte planer og evalueringspunkter kan variere noe.

2.6 Revisjonens vurdering

1. Revisjonen legger til grunn at kommunen bør ha etablert prosedyrer for å sikre at aktivitetsplikten og dokumentasjonsplikten etterleves.

På bakgrunn av dokumentgjennomgangen vurderer revisjonen at kommunen har etablert skriftlige prosedyrer, skjemaer og maler som beskriver hvordan ansatte skal melde saker, hvordan skolen skal undersøke, hvordan skriftlige aktivitetsplaner skal utformes og følges opp, og hvordan arbeidet skal dokumenteres. Samlet sett vurderer revisjonen at disse dokumentene legger til rette for å etterleve aktivitetsplikten og dokumentasjonsplikten.

2. Revisjonen legger også til grunn at skolen ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken og dokumentere dette.

På bakgrunn av gjennomgangen av elevmapper vurderer revisjonen at skolene i enkelte tilfeller ikke dokumenterer at saken er undersøkt snarest. I flere saker starter undersøkelser før, samme dag eller kort tid etter første dokumenterte bekymring, mens det i andre saker går lengre tid før oppstart er dokumentert.

Intervjuene viser at rektorene er bevisste på at undersøkelser skal komme raskt i gang, men at oppstart i noen saker blir forsinket blant annet på grunn av kapasitet, «forundersøkelser» og innføring av nytt system. Samlet vurderer revisjonen at variasjonen i dokumentert oppstartstidspunkt innebærer en risiko for at elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø ikke får oppfølging raskt nok.

3. Revisjonen legger til grunn at når det settes inn tiltak, skal skolen utarbeide en skriftlig aktivitetsplan, og i planen skal det stå hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som skal gjennomføre tiltakene, når tiltakene skal evalueres.

På bakgrunn av intervjuene vurderer revisjonen at terskelen for å opprette plan varierer mellom skoler og saker, og at vurderingen av når det skal lages plan til en viss grad er personavhengig. Variasjon i terskelen for å opprette plan innebærer en risiko for at aktivitetsplan i enkelte saker ikke blir opprettet eller opprettet etter at tiltak er satt inn. Gjennomgangen av elevmapper viser at aktivitetsplanene inneholder de opplysningene loven krever, herunder beskrivelser av problem, tiltak, gjennomføring, ansvar og evalueringstidspunkt. I ett tilfelle mangler tidspunkt for evaluering i selve aktivitetsplanen, men dette fremgår av vedlegg. Samlet vurderer revisjonen at kommunen utarbeider en skriftlig aktivitetsplan når det settes inn tiltak, og at planen inneholder de opplysninger som loven krever.

4. Revisjonen legger videre til grunn at skolen bør ha dokumentert praksis for evaluering av tiltak.

Det går frem av prosedyre for aktivitetsplikten at tiltakene skal evalueres jevnlig, minst månedlig. Gjennomgangen av elevmapper viser at skolene som hovedregel planlegger flere evalueringstidspunkter i aktivitetsplanene. Det finnes flere saker der alle planlagte evalueringer er dokumentert. I enkelte av sakene ser revisjonen at planlagte evalueringstidspunkter bare delvis er dokumentert, eller at planlagte evalueringer ikke er dokumentert i det hele tatt. Det finnes også saker der det ikke er planlagt jevnlig evaluering.

Samlet vurderer revisjonen at det er god praksis for å dokumentere evaluering av tiltak i flere saker. Samtidig ser revisjonen at det foreligger mangler, og at skolene ikke fullt ut etterlever egne prosedyrer. Manglende dokumentert evaluering kan føre til begrenset grunnlag for å vurdere om tiltakene har ønsket effekt.

3 SKOLEFRAVÆR

3.1 Problemstilling og revisjonskriterier

For å forebygge og følge opp bekymringsfullt skolefravær er det viktig at skolene fanger opp fravær tidlig og følger opp elever som har fravær fra opplæringen. Dette forutsetter blant annet at skolene har rutiner og praksis for å føre fravær, kartlegge årsaker til fraværet og sette inn tiltak når det er behov for det. I dette kapitlet ser vi nærmere på skolens arbeid med oppfølging av bekymringsfullt skolefravær.

Se vedlegg 2 for en fullstendig utledning av revisjonskriteriene.

For problemstilling 2 utledes følgende krav og forventninger til kommunen:

Problemstilling 2	Krav og forventninger til kommunen
I hvilken grad har skolene rutiner og praksis for å hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær?	→ Skolen bør ha prosedyrer og praksis for registrering av skolefravær → Skolen bør ha prosedyrer og dokumentert praksis for å: ○ kartlegge årsaken til fravær i det enkelte tilfellet. ○ sette inn tiltak for å få eleven tilbake på skolen.

3.2 Prosedyrer og praksis for registrering av fravær

3.2.1 Kommunes dokumenter

I det følgende gjøres det rede for de viktigste kommunale dokumentene som gjelder for registrering av skolefravær.

Prosedyren for håndtering og oppfølging av skolefravær

Prosedyren beskriver hvordan fravær skal registreres ved skolene i Eidsvoll kommune. Det fremgår av prosedyren at foresatte registrerer fravær i forkant eller samme dag i Vigilo, som brukes som kommunikasjonskanal mellom hjem og skole. Alt fravær registreres daglig i Vigilo av den læreren som til enhver tid er i klassen. Dersom skolen ikke mottar beskjed om fravær, ringer skolen foresatte så fort som mulig. Elever som går hjem i løpet av skoledagen, avtaler dette med kontaktlærer eller faglærer, og fraværet registreres deretter. Prosedyren angir at fravær fra undervisning uten avtale i mer enn 15 minutter av en time registreres som fravær.

Fraværstatistikk

Revisjonen har videre mottatt en tabell fra kommunen som viser en samlet fraværsoversikt for alle skolene 2025-2026. Oversikten viser at fravær registreres i dager og timer. Tabellen viser også fratrekk i både dager og timer, korrigerte dager og timer og sum fravær.

3.2.2 Intervju

I intervju opplyser rektor ved en av skolene at fravær i utgangspunktet registreres som dager, men at det også registreres dersom eleven er borte mer enn 15 minutter fra undervisningen. Rektorene ved to andre skoler opplyser at fravær registreres både som minutter, timer og dager, avhengig av omfanget av fraværet.

En annen rektor beskriver at fravær på første til og med sjette trinn kun registreres som hele dager, og peker på at dette er en svakhet fordi det ikke gir mulighet til å registrere timefravær. For syvende til tiende trinn opplyser han at skolen registrerer både hele dager og timer, men ikke minutter. Rektor gir videre uttrykk for at ulik skjønnsutøvelse blant de ansatte fører til ulik praksis for registrering av fravær. Rektor legger herunder til at det etterstrebes en felles praksis på skolen.

Alle rektorene beskriver at fravær som meldes inn av foresatte registreres som gyldig, mens fravær der skolen ikke får tak i foresatte blir stående som ugyldig inntil kontakt er etablert og fraværet eventuelt kan dokumenteres.

Når det gjelder kontroll av registrert fravær kommer det frem i intervju av samtlige rektorer at dersom en elev ikke møter på skolen, og fraværet ikke er meldt av foresatte, ringer skolene hjem for å avklare situasjonen og sikre at fraværet blir korrekt registrert. Alle rektorene opplyser at det alltid skal være noen som følger opp fraværet, og at dette også innebærer at avdelingsledere, sosiallærere eller andre kan overta oppgaven med å registrere fravær dersom kontaktlærer ikke har anledning til dette.

En rektor opplyser at det er avdekket både feilregistreringer, blant annet når det gjelder gyldig og ugyldig fravær, og mangelfull registrering. Fravær blir eksempelvis ikke alltid ført fortløpende, men registreres samlet på et senere tidspunkt. Rektor legger til at dette er en kjent svakhet som skolen nå vil arbeide videre med for å bedre dagens praksis for registrering av fravær.

3.3 Kartlegging av årsaken til fravær

3.3.1 Kommunens dokumenter - kartlegging

Prosedyren for håndtering og oppfølging av skolefravær beskriver at når en elev i løpet av et skoleår har ti enkelttimer fravær, ofte kommer for sent, eller har ti dagers bekymringsfullt fravær, skal kontaktlærer innen en uke innkalle elev (avhengig av alder) og foresatte til møte. I møtet skal årsak til fraværet undersøkes, og det skal skrives møtereferat som lagres i elevmappen. Dersom fraværet oppgis å være helserelatert, skal dette dokumenteres av lege.

Videre framgår det av prosedyren at dersom fraværet skyldes elevens skolemiljø, skal aktivitetsplikten anses som utløst og aktivitetsplan opprettes etter egen prosedyre. Etter ytterligere fem enkelttimer eller fem dagers bekymringsfullt fravær skal skolen innen en uke innkalle til nytt møte med elev (avhengig av alder), foresatte, kontaktlærer og rektor/avdelingsleder. Dersom det ikke er opprettet aktivitetsplan, skal det utarbeides en pedagogisk analyse i samarbeid med foresatte

(og elev). I prosedyren er det angitt at all videre oppfølging skal dokumenteres i den pedagogiske analysen, samt gjennom møtereferater og notater fra samtaler som legges i elevmappen.

3.3.2 Dokumentert praksis

Revisjonen har fått oversendt 24 elevmapper fra de fire utvalgte skolene. Gjennomgangen tar utgangspunkt i den skriftlige dokumentasjonen i sakene, og belyser særlig om skolene har kartlagt årsaken til fraværet i det enkelte tilfellet.

Gjennomgangen av elevmappene viser at årsaken til fravær er kartlagt i 21 av 24 saker. I tre av 24 saker er årsaken til fravær ikke dokumentert kartlagt. Det vises her til tabell 2, under punkt 3.4.2.

3.4 Tiltak for å få eleven tilbake på skolen

3.4.1 Kommunens dokumenter - tiltak

Prosedyre for håndtering og oppfølging av skolefravær gir føringer for hvordan skolene skal følge opp elever med bekymringsfullt fravær når årsaken til fraværet er kartlagt. Prosedyren beskriver at det i møter med elev (avhengig av alder) og foresatte skal drøftes hvordan videre fravær kan forebygges, og at skolen og hjemmet sammen skal bli enige om aktuelle tiltak.

Videre fremgår det at skolen, ved behov, skal vurdere samarbeid med andre tjenester, som skolehelsetjenesten, PPT¹, fastlege eller BUP². Skolen kan drøfte saken med aktuelle instanser og innkalle til tverrfaglige møter etter samtykke fra foresatte. Det går også frem av prosedyren at oppfølgingen skal være jevnlig, og at møter og telefonkontakt skal fortsette så lenge eleven har bekymringsfullt fravær.

All oppfølging skal dokumenteres i den pedagogiske analysen, og møtereferater og notater fra samtaler skal legges i elevmappen. Ved langvarig fravær på grunn av sykdom beskriver prosedyren at det kan være aktuelt med opplæring på alternativ opplæringssted eller hjemmeundervisning, og at det da skal foreligge sakkyndig vurdering fra PPT.

3.4.2 Dokumentert praksis

Revisjonen har som nevnt fått oversendt 24 elevmapper fra de fire utvalgte skolene. Gjennomgangen tar utgangspunkt i den skriftlige dokumentasjonen i sakene, og belyser særlig om skolene har satt inn tiltak for å få eleven tilbake på skolen.

Gjennomgangen av elevmapper viser at det er opprettet aktivitetsplaner med tiltak i seks av 24 saker. Videre viser gjennomgangen at det er satt inn tiltak selv om det ikke er opprettet aktivitetsplan i ytterligere syv saker. Til sammen er det satt inn tiltak i 13 av 24 saker.

Av de 13 sakene hvor det er satt inn tiltak, finner revisjonen at det foreligger dokumentert evaluering av tiltak i åtte saker. I de øvrige fem sakene, foreligger det ikke dokumentasjon for at tiltakene er

¹ Pedagogisk-psykologisk tjeneste

² Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (spesialhelsetjeneste innen psykisk helsevern for barn og unge)

evaluert. I to av disse fem sakene kommer det frem at evaluering av tiltak ikke er aktuelt, mens i tre av disse fem sakene finner revisjonen ingen dokumentert grunn for manglende evaluering.

Under vises en tabell som fremstiller funn etter gjennomgang av elevmapper. Tabellen viser antall elevmapper der skolene har dokumentert kartlagt årsak, opprettet aktivitetsplan, iverksatt tiltak og evaluert tiltak.

Tabell 4 Skolefravær med årsak, aktivitetsplan og tiltak

	Kartlagt årsak	Aktivitetsplan	Iverksatt tiltak	Evaluert tiltak
Ja	21	6	3	8
Nei	3	18	11	16
SUM	24	24	24	24

Kilde: Analysert og sammenstilt av Romerike Revisjon IKS 26.6.2026

3.5 Intervju

To av rektorene fremhever at arbeidet med bekymringsfullt fravær er svært viktig, og det pekes blant annet på behov for å styrke det forebyggende arbeidet. Det gis videre uttrykk for at det er et stort behov for å få inn en eller flere ressurser som kan arbeide utelukkende med oppfølging av skolefravær.

Rektorene ved de to andre skolene peker på behov for en mer samlet og felles forståelse av hva som er bekymringsfullt fravær, og for å sikre at alle ansatte handler ut fra samme terskel og på samme måte. Det opplyses at skolene har mange systemer på plass knyttet til skolemiljø, men at arbeidet med bekymringsfullt fravær har et klart forbedringspotensial, særlig når det gjelder å oppdage fravær tidlig og sette inn riktige tiltak.

3.6 Revisjonens vurdering

1. Revisjonen legger til grunn at skolen bør ha prosedyrer og praksis for registrering av skolefravær.

På bakgrunn av dokumentgjennomgangen vurderer revisjonen at kommunen har etablert en prosedyre som beskriver hvordan fravær skal meldes av foresatte, registreres daglig av lærere og følges opp når elever ikke møter på skolen. Intervjuene viser at skolene i hovedsak registrerer fravær i tråd med prosedyren, og at det er etablert praksis for å kontakte foresatte når fravær ikke er meldt. Fraværstatistikken viser at samlet skolefravær er registrert for alle skolene i kommunen.

Det kommer frem av intervju at det er ulik praksis mellom skolene når det gjelder hvor detaljert fravær registreres i antall timer og minutter. Det fremgår også at én skole ikke registrerer timefravær på første til sjette trinn, og at det i enkelte tilfeller er avdekket at fravær ikke alltid føres fortløpende.

Samlet vurderer revisjonen at kommunen har på plass en prosedyre og praksis for registrering av fravær, men at praksis for registrering varierer.

2. Revisjonen legger til grunn at skolen bør ha prosedyrer og dokumentert praksis for å kartlegge årsaken til fraværet i det enkelte tilfellet.

På bakgrunn av kommunens prosedyre for håndtering og oppfølging av skolefravær vurderer revisjonen at det er etablert skriftlige rutiner som beskriver når og hvordan skolen skal innkalle til møte, kartlegge årsaker til fraværet og dokumentere dette i elevmappen. Gjennomgangen av elevmapper viser at årsaken til fraværet er dokumentert kartlagt i 21 av 24 saker. I tre av 24 saker er årsaken til fraværet ikke dokumentert kartlagt.

Samlet vurderer revisjonen at skolene har på plass en prosedyre, og i all hovedsak en dokumentert praksis, for å kartlegge årsaker til fraværet. Manglende kartlegging i enkelte saker viser samtidig at kommunen har et forbedringspotensial.

3. Revisjonen legger videre til grunn at skolen bør ha prosedyrer og dokumentert praksis for å sette inn tiltak for å få eleven tilbake på skolen.

Prosedypren for håndtering og oppfølging av skolefravær beskriver at skolen, i samarbeid med elev og foresatte, skal avtale aktuelle tiltak, vurdere behov for samarbeid med andre tjenester og dokumentere oppfølgingen gjennom pedagogisk analyse, møtereferater og notater i elevmappen. Gjennomgangen av elevmapper viser at det er satt inn tiltak i 13 av 24 saker, hvorav tiltakene er dokumentert evaluert i 8 saker. I 11 saker er det ikke dokumentert at det er satt inn tiltak.

Samlet vurderer revisjonen at kommunen har på plass en prosedyre, og at skolene i flere saker har en dokumentert praksis for å sette inn og evaluere tiltak. Samtidig viser variasjon i omfanget av dokumenterte tiltak og evalueringer et tydelig forbedringspotensial i oppfølgingen av elever med bekymringsfullt fravær. Mangler og variasjon i dokumenterte tiltak og evalueringer kan innebære at elever med bekymringsfullt fravær ikke får tidlig nok eller systematisk oppfølging.

4 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Konklusjon til problemstilling 1

Kommunen har etablert prosedyrer, skjemaer og maler som samlet sett legger til rette for å etterleve aktivitetsplikten og dokumentasjonsplikten.

Det foreligger dokumentasjon på at skolene undersøker saker der det er mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, men det er stor variasjon i hvor raskt undersøkelsene blir igangsatt og hvordan de dokumenteres.

Gjennomgangen av 28 elevmapper viser at når skolene setter inn dokumenterte tiltak, utarbeides det aktivitetsplaner med det innholdet loven krever i disse sakene. Samtidig varierer terskelen for å ta i bruk aktivitetsplan mellom skoler og saker.

Det finnes flere eksempler på godt dokumentert evaluering. Det er likevel betydelig variasjon i hvor jevnlig evaluering planlegges og dokumenteres i de utvalgte sakene.

Samlet sett fremgår det at skolens arbeid for å ivareta elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø langt på vei er tilfredsstillende, men at det foreligger enkelte forbedringspunkter.

Konklusjon til problemstilling 2

Kommunen har etablert en prosedyre for registrering og oppfølging av skolefravær, og intervjuene viser at skolene i hovedsak følger opp fravær i tråd med denne. Samtidig er det variasjon mellom skolene i hvor detaljert fravær føres, og det er avdekket at fravær i enkelte saker ikke alltid registreres fortløpende.

Gjennomgangen av elevmapper viser at årsaker til fraværet er dokumentert kartlagt i 21 av 24 saker. Videre viser gjennomgangen at det er satt inn tiltak i om lag halvparten av sakene, dels gjennom aktivitetsplaner og dels gjennom andre tiltak som er dokumentert i elevmappene. I flere av sakene er tiltakene dokumentert evaluert. I andre saker mangler dokumentasjon på både tiltak og evaluering. Intervjuene underbygger at skolene arbeider med å følge opp elever med bekymringsfullt fravær, men peker også på behov for mer felles forståelse og tydeligere praksis.

Samlet sett fremstår skolenes arbeid med å hjelpe elever som har bekymringsfullt fravær som delvis tilfredsstillende. Kommunen har en relevant prosedyre og mye av praksisen er i tråd med denne. Variasjoner i registrering, kartlegging, dokumentasjon av tiltak og evaluering viser samtidig et tydelig forbedringspotensial i den samlede oppfølgingen.

Anbefalinger

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at kommunedirektør:

1. sikrer at saker om skolemiljø undersøkes snarest, og dokumenteres
2. sikrer at årsaker til skolefravær kartlegges og dokumenteres
3. sikrer dokumentasjon på at tiltak settes inn og evalueres jevnlig i alle saker

LITTERATUR- OG KILDELISTE

Lov, forskrift og forarbeider:

Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa av 9. juni 2023 (opplæringslova)

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 22. juni 2018 nr. 83 (kommuneloven)

Forskrift om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringsforskrifta)

Prop. 57 L (2022–2023), særlig punkt 33.5.4 og 33.6.4 (regjeringen.no):

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20222023/id2967679/>

Rundskriv og veiledere:

Udir, Rundskriv om skolemiljø punkt 6.1: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/rundskriv-om-skolemiljo/6.-skolen-har-en-aktivitetsplikt/>

Udir, Veileder om internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren:

<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/veileder-internkontroll-for-barnehage-og-opplaringssektoren/internkontroll-i-barnehage--og-skolesektoren/>

Helsedirektoratet, Veileder om samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier (oppdatert 2026).

Artikler mm:

Fafo, Kunnskapsstatus om bekymringsfullt fravær i skolen (2023).

Utdanningsdirektoratet (2024): Slik kan skolen forebygge bekymringsfullt fravær

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, og Helsedirektoratet (2024): Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier, nasjonal veileder

Sivilombudet (2021): Artikkel fra årsmelding 2020: God forvaltningsskikk

Fra kommunen:

Oppvekstplan 2022-2032

Prosedyre for aktivitetsplikten – elevenes skolemiljø

Prosedyre for oppfølging, internkontroll og kompetansebygging knyttet til arbeidet med elevenes skolemiljø

Prosedyre for bruk av Spekter Digital i Eidsvollskolen

Prosedyre for håndtering og oppfølging av skolefravær

Elevenes skolemiljø_Meldeskjema

Elevenes skolemiljø_Undersøkelsesskjema

Elevenes skolemiljø_Aktivitetsplan

MAL_Pedagogisk analyse

VEDLEGG 1 KOMMUNEDIREKTØRS UTTALELSE

Kommunedirektøren takker kontrollutvalget og Romerike revisjon for å ha gjennomført forvaltningsrevisjon av skolemiljø og skolefravær i Eidsvoll kommune. Undersøkelsen ble bestilt av kontrollutvalget i Eidsvoll kommune den 2. juni 2025 i sak 31/25. Det valgte temaet var spilt inn fra administrasjonen til kontrollutvalget som ett av alternativene for undersøkelsen. Formålet har vært å undersøke skolens innsats for å skape et trygt skolemiljø, og for å hjelpe elever som har bekymringsfullt skolefravær.

Kommunedirektør anser dette arbeidet som svært viktig fordi vi vet at et godt og trygt læringsmiljø reduserer skolefravær, og kan forebygge utenforskap. Elever med et visst skolefravær har større sannsynlighet for å droppe ut av skolen, og har lavere gjennomføringsgrad til videregående opplæring. Dette er igjen en av grunnplankene for å kvalifisere seg til arbeid og egen inntekt. Rapporten belyser derfor kritiske områder som direkte påvirker barn og unges hverdag, læring og psykiske helse - muligheten for arbeid og bedre livskvalitet.

Det er positivt å få bekreftet at både styringen og praksisen rundt skolemiljø og skolefravær i Eidsvoll kommune er god. Samtidig er det nyttig å få avdekket behov for å definere og diskutere terskelen for igangsettelse av undersøkelser av skolemiljøet og fravær, samt forbedring av dokumentasjonen av arbeidet. Det er også avdekket behov for å standardisere fraværshåndtering, tiltak og evaluering.

Kommunedirektør bemerker at det etablerte arbeidet i stor grad ivaretar revisjonens anbefalinger. Funnene fra undersøkelsen tas på alvor, og er gode forbedringsinnspill – spesielt når det gjelder dokumentasjon og tiltaksevaluering – som tas med i videre kvalitetsarbeid for å sikre lik praksis i Eidsvollskolen.

Med vennlig hilsen

Anne Olen Aasen | kommunedirektør

Tlf: 48 27 71 78 | www.eidsvoll.kommune.no



VEDLEGG 2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier og kilder

Revisjonskriterier er målestokken som kommunens praksis vurderes opp mot i forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier kan utledes fra lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og hva som anses som god forvaltningsskikk og faglig anerkjente normer på området.

I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa av 9. juni 2023 (opplæringslova)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 22. juni 2018 nr.83 (kommuneloven)
- Forskrift om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringsforskrifta)
- Proposisjon til Stortinget 57 L (2022-2023): Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Utdanningsdirektoratet (2024): Slik kan skolen forebygge bekymringsfullt fravær
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, og Helsedirektoratet (2024): Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier, nasjonal veileder
- Sivilombudet (2021): Artikkel fra årsmelding 2020: God forvaltningsskikk

Innledning

Barn og unge har rett til grunnskoleopplæring og rett til et trygt og godt skolemiljø. Rettighetene følger av Grunnloven, FNs barnekonvensjon og opplæringsloven. Etter opplæringsloven § 2-2 har barn plikt til grunnskoleopplæring fra det året de fyller seks år til de har avsluttet 10. trinn.

Kommunen som skoleeier og skolene skal sørge for at disse rettigheter og plikter ivaretas i praksis. Dette omfatter både et systematisk arbeid for å sikre et trygt og godt skolemiljø og arbeid med å forebygge, følge opp og håndtere bekymringsfullt skolefravær.

Trygt og godt skolemiljø

Elevene har etter opplæringsloven § 12-2 rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring. Etter § 12-3 skal skolen ikke godta krenkende oppførsel og skal arbeide kontinuerlig for at alle elever skal ha et trygt og godt skolemiljø.

Alle som arbeider på skolen skal følge med, gripe inn dersom det er mulig, og melde fra til rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 12-4.

Skolen skal undersøke saken og sørge for egnede tiltak dersom eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø. Utdanningsdirektoratets rundskriv om skolemiljø presiserer at plikten til å følge med gjelder hele tiden, mens plikten til å melde fra og undersøke utløses ved mistanke eller kjennskap.

Av forarbeidene fremgår det at alle mistanker om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal undersøkes snarest. Det samme gjelder dersom en elev selv sier ifra om at det ikke kjennes trygt og godt ut på skolen, jf. Prop. 57 L (2022–2023).

Det følger videre av § 12-4 at skolen skal lage en skriftlig plan når det skal settes inn tiltak, og planen skal ifølge bestemmelsen inneholde følgende:

- a) hvilket problem tiltakene skal løse
- b) hvilke tiltak skolen har planlagt
- c) når tiltakene skal gjennomføres
- d) hvem som skal gjennomføre tiltakene
- e) når tiltakene skal evalueres

Det kommer også frem av § 12-4 at skolen skal dokumentere det som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Av forarbeidene fremgår det at dokumentasjonsplikten gjelder arbeidet med å følge med, gripe inn, melde fra, undersøke og sette inn tiltak, jf. Utdanningsdirektoratets rundskriv om skolemiljø og Prop. 57 L (2022–2023).

Opplæringslovens krav om at skolen skal arbeide kontinuerlig for at alle elever skal ha et trygt og godt skolemiljø, må ses i sammenheng med kommuneloven § 25-1. Etter denne bestemmelsen skal kommunen ha internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges. I forarbeidene fremgår det at det ikke er tatt inn et eget krav om «systematisk» arbeid i opplæringsloven § 12-3, fordi dette allerede følger av kommuneloven § 25-1, jf. Prop. 57 L (2022–2023).

Internkontrollen skal etter kommuneloven § 25-1 være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Den skal blant annet bidra til at kommunen har nødvendige rutiner og prosedyrer, avdekker og følger opp avvik og risiko for avvik, og ved behov forbedrer rutiner og praksis.

Kommunedirektøren har ansvaret for at kommunen etterlever regelverket, og det er i paragrafens første ledd fastsatt minstekrav til hvordan internkontrollen skal gjennomføres:

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

På denne bakgrunnen legger revisjonen til grunn at kommunen bør ha rutiner og en praksis som bidrar til at rettigheter og plikter etter opplæringsloven kapittel 12 etterleves.

Basert på gjennomgangen over legges følgende revisjonskriterier til grunn for problemstilling 1 i undersøkelsen:

Problemstilling 1	Krav og forventninger til kommunen
I hvilken grad er skolenes arbeid for å ivareta elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø tilfredsstillende?	→ Kommunen bør ha etablert prosedyrer for å sikre at aktivitetsplikten og dokumentasjonsplikten etterleves. → Ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen dokumentere at saken er undersøkt snarest mulig. → Når det settes inn tiltak, skal skolen utarbeide en skriftlig aktivitetsplan, og i planen skal det stå: ○ hvilket problem tiltakene skal løse ○ hvilke tiltak skolen har planlagt ○ når tiltakene skal gjennomføres ○ hvem som skal gjennomføre tiltakene ○ når tiltakene skal evalueres → Skolen bør ha dokumentert praksis for evaluering av tiltak.

Bekymringsfullt skolefravær

Kommunenes ansvar for å følge opp fravær fra opplæringen følger av opplæringslova § 10-6, hvor følgende fremgår:

Elevane skal vere aktivt med i opplæringa og følgje skolereglane. Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at elevar med frávær frå opplæringa blir følgde opp.

I forarbeidene vises det til at alt fravær, og ikke bare høyt fravær, skal følges opp. Skolen skal følge opp elever før de har gått glipp av for mye opplæring, og ikke først når fraværet begynner å bli stort (Prop. 57 L, s. 97-98).

Kommunens plikt etter opplæringsloven innebærer ifølge forarbeidene følgende:

Plikta skal bidra både til å førebyggje frávær generelt og til å hindre at fráværet blir for høgt for kvar enkelt elev. For å kunne førebyggje ytterlegare frávær, vil det ofte vere nødvendig å avdekke og følgje opp bakgrunnen for fráværet. Dersom skolen skal greie å både førebyggje frávær og avdekkje uheldige fráværsmønster, føreset det både registreringsrutinar og individuell oppfølging.

At plikta skal omfatte alt frávær, ikkje berre høgt eller urovekkjande frávær, inneber likevel ikkje at kommunen får ei omfattande handlingsplikt ved alt frávær. I mange tilfelle vil det ikkje vere behov for nærare oppfølging frå skolen, til dømes når årsaka til fráværet er influensa eller andre

vanlege helseutfordringar som går over av seg sjølve. I andre tilfelle kan det vere behov for meir oppfølging sjølv om fraværet er kort. Det gjeld særleg dersom fraværet gjentek seg. (Prop. 57 L, s. 98)

Etter forskrift om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringsforskrifta) § 9-9 første ledd skal kommunen ha et system for føring av fravær. Videre skal kommunen sørge for at feil i føringen rettes og attesteres, jf. bestemmelsens tredje ledd. Kommunen skal også sørge for at fraværet blir dokumentert hvert halvår, jf. bestemmelsens fjerde ledd.

I en artikkel fra Utdanningsdirektoratet (2024), utdypes det hvordan skolene kan forebygge bekymringsfullt fravær.³ Skolen kan jobbe med nærværstiltak som gjør at eleven opplever tilhørighet, motivasjon og trivsel på skolen.⁴ I tillegg er det ifølge direktoratet viktig at skolene sørger for:

- gode rutiner og systemer for å føre fravær, for å fange opp fravær tidlig
- bred kartlegging og analyse av situasjoner der skolen ser tegn til at en elev har mye fravær
- å sette inn tiltak med en gang det er behov for det
- gode overganger – både i hverdagen og mellom skoleslag, trinn, fra barnehage til skole, ved bytte av lærer eller hvis eleven bytter skole

Videre fastslår kommuneloven § 25-1 fastslår at kommunen skal ha tilstrekkelig kontroll over egen virksomhet. Internkontroll skal bidra til å forebygge og hindre regelverksbrudd, og sikre at regelverksbrudd blir oppdaget og korrigert. Det vises til nærmere redegjørelse over bestemmelsen i kommuneloven § 25-1 over.

Både i artikkelen fra Utdanningsdirektoratet (2024) og i proposisjonen nevnt over, står det at det er viktig at skolene sørger for gode rutiner for å føre fravær. Det dreier seg blant annet om å behandle det registrerte fraværet ved å gå gjennom om fraværet er dokumentert⁵ eller udokumentert, samt registrere fraværet som hele dager dersom eleven har vært borte alle timene på samme dag.

Videre er det ifølge Utdanningsdirektoratet (2024) viktig at skolen kartlegger årsakene til fraværet. Det innebærer å se på hva som bidrar til at eleven har fravær, og hva som kan gjøres for at eleven kommer på skolen.

I elevmappene bør skolene dokumentere sin oppfølging av elever som sliter med høyt skolefravær. Det følger av god forvaltningsskikk. I årsmeldingen for 2020 skriver Sivilombudet (daværende Sivilombudsmannen):

«Forvaltningsloven § 23 oppstiller krav til skriftlighet ved behandling av enkeltvedtak. Ombudsmannen mener god forvaltningsskikk kan tilsa at forvaltningen må sikre skriftlighet og

³<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/forebygge-og-folge-opp-bekymringsfullt-fravar/slik-kan-skolen-forebygge-bekymringsfullt-fravar/>

⁴ Jf. opplæringslova § 12-2 som gir eleven rett til et trygt og godt skolemiljø.

⁵ For eksempel ved legeerklæring eller melding fra foresatte.

dokumentasjon også i tilfeller som ikke gjelder enkeltvedtak. (...) Det vil i mange tilfeller også være god forvaltningsskikk at forvaltningen dokumenterer sine interne vurderinger og undersøkelser.»

Skolene bør i elevmappene derfor som et minimum dokumentere:

- Kartlegging av årsaker til fraværet
- Iverksatte tiltak
- Evaluering av tiltak
- Møter om eleven, for eksempel tverrfaglige møter
- Sentrale vurderinger

Basert på gjennomgangen over legges følgende revisjonskriterier til grunn for problemstilling 2 i undersøkelsen:

Problemstilling 2	Krav og forventninger til kommunen
I hvilken grad har skolene rutiner og praksis for å hjelpe elever som har et bekymringsfullt skolefravær?	→ Skolen bør ha prosedyrer og praksis for registrering av skolefravær → Skolen bør ha prosedyrer og dokumentert praksis for å: ○ kartlegge årsaken til fravær i det enkelte tilfellet. ○ sette inn tiltak for å få eleven tilbake på skolen.