

## **Høringsnotat**

Forslag til forskriftsændringer om fravær i forskrift til oplæringsloven og forskrift til privatskoleloven

## Innhold

1. Innledende del til høringen.....	3
1.1 Om høringen .....	3
1.2 Bakgrunn .....	3
2. Dagens regler .....	4
2.1 Krav om aktiv deltakelse i opplæringen.....	4
2.2 System for føring av fravær .....	4
2.3 Fraværsgrensen i videregående skole.....	4
2.4 Føring av fravær på kompetansebevis og vitnemål videregående skole.....	5
2.5 Lærerens vurderingsgrunnlag i fag .....	5
2.6 Varsel om at eleven står i fare for å få IV i et fag.....	5
2.7 Rett til fri ved religiøse høytider .....	5
3. Kunnskapsgrunnlag .....	6
3.1 Innledning .....	6
3.2 Fafo-rapport 2020:09 – Evaluering av fraværsgrensen 2016 -2019 .....	6
3.3 Fafo-rapport 2023:13 - Kunnskapsstatus om bekymringsfullt fravær i skolen.....	6
3.4 Ekspertutvalgets rapport – Gjennomgang av allmennlegetjenesten .....	7
4. Avgrensning og mål.....	8
5. Ny opplæringslov og ny forskrift til ny opplæringslov .....	9
5.1 Plikt til å følge opp fravær.....	9
5.2 Utvidet rett til videregående opplæring .....	9
6. Våre vurderinger .....	10
6.1 Hva er hensiktsmessig dokumentasjonskrav for helsefravær? .....	10
6.2 Trafikkopplæring.....	15
6.3 Registrering av fravær eller forsentkomming.....	17
6.4 Alternativ 1 – fravær er fravær .....	18
6.5 Alternativ 2 – tilpasning av dagens regler om fravær.....	44
7. Ren egenmeldingsordning eller egenmeldingsordning med kvote .....	48
8. Personvern .....	48
9. Vår anbefaling .....	49
10. Økonomiske og administrative konsekvenser .....	50

## 1. Innledende del til høringen

### 1.1 Om høringen

Denne høringen gjelder reglene om fravær i videregående skole i ny forskrift til opplæringsloven og ny forskrift til privatskoleloven. Høringsfristen er 08.04.2024, og høringen er åpen for alle.

Denne høringen inneholder Utdanningsdirektoratets vurderinger og forslag til endringer i reglene om fraværsgrensen og føring av fravær i videregående skole, med tillegg av enkelte spørsmål og problemstillinger som departementet har bedt om at høres. Departementet har ikke tatt endelig stilling til forslaget.

Dagens regler om fraværsgrensen og føring av fravær er i all hovedsak like for offentlige skoler og private skoler som er godkjent etter privatskoleloven. Med mindre noe annet blir særskilt angitt, gjelder vurderingene i høringsnotatet også for de private videregående skolene. Høringen omfatter ikke forslag til endringer i reglene om føring av fravær i grunnskolen.

Vi vil i høringsnotatet først se nærmere på hva som er hensiktsmessig dokumentasjonskrav for fravær av helsegrunner, og vurdere behovet for om en større del av trafikkopplæringen bør unntas fraværsgrensen. Deretter vil dere i høringsnotatet finne to alternative forslag til endringer i fraværsgrensen hvorav det ene er Utdanningsdirektoratets primære forslag. Til hvert av forslagene er det også forslag til endringer i reglene om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis. Vurderinger som er felles for begge alternativer vil som utgangspunkt omtales utdypende under det ene alternativet. Under det andre alternativet, vil vi der det er relevant henwise til tidligere vurderinger.

Forslagene inneholder mange delkomponenter som sammen utgjør forslaget til ny regel om fraværsgrensen, og delene bør sees i sammenheng. Høringsspørsmålene til de alternative forslagene, vil dere finne mot slutten av de respektive forslagene, i tillegg til overordnet spørsmål om hvilket alternativ dere foretrekker. Det er i tillegg lagt inn høringsspørsmål andre steder i høringsnotatet, som for eksempel vil gjelde begge forslagene. Vi ber dere lese hele høringsnotatet før dere svarer på høringsspørsmålene.

Vi ønsker at dere svarer i høringssystemet. Dere kan gi innspill til en eller flere deler, eller til hele høringen. Vi oppfordrer dere til å bruke kommentarfeltet til å komme med nye forslag og utdype meningene deres. Vi ber om at dere ikke sender inn svaret før dere har svart på alle spørsmålene som dere ønsker å svare på.

Vi håper dere vil bidra med innspill, slik at fraværreglene i videregående skole blir så bra som mulig.

Forslag til nye paragrafer om fravær med veiledende merknader følger som vedlegg.

### 1.2 Bakgrunn

Tilstedeværelse på skolen er viktig for at elevene skal kunne lære mest mulig, og for at skolene skal kunne skape et godt skolemiljø der elevene følges opp både sosialt og faglig. Fravær fra skolen er en utfordring både i grunnskolen og i videregående skole. Regjeringen vil jobbe for at elevene er mest mulig til stede på skolen, og at nasjonale virkemidler støtter opp under skolenes arbeid med nærvær. Mer tilstedeværelse vil bidra til at elevene lærer mer, har det bedre og at flere kan fullføre og bestå videregående skole og bli bedre rustet til å delta i høyere utdanning og arbeidsliv.

Kunnskapsdepartementet (KD) har gitt Udir i oppdrag å utrede og foreslå flere tiltak knyttet til fravær i grunnskolen og videregående skole (oppdrag nr. 2022-027). Oppdraget har tre deler, og i del

tre bes Udir om å vurdere og utarbeide forslag til endringer om fravær i forskrift til opplæringsloven og forskrift til privatskoleloven.

Det følger av oppdragets del tre at utredningen skal gjøres i lys av regjeringens punkt om fraværsreglement i Hurdalsplattformen. Det går frem av Hurdalsplattformen at regjeringen vil "[b]etretre dagens fraværsreglement slik at det blir mindre rigid og byråkratisk, meir rettferdig for elevane og legg opp til auka gjennomføring". Det går frem av oppdragsbrevet at det overordnede målet er at regelverket skal forbedres slik at det bidrar til mer tilstedeværelse og økt gjennomføring i videregående skole. Eventuelle endringer i regelverket må også sees i sammenheng med bredden av tiltak for økt nærvær og oppfølging av elever med høyt fravær på skolene, og i sammenheng med kunnskapsoppsummeringen i del én av oppdraget. Vi omtaler denne kunnskapsoppsummeringen i pkt. 3.3.

Ny opplæringslov ble vedtatt i Stortinget 02.06.2023, og loven skal etter planen tre i kraft 01.08.2024<sup>1</sup>. Som følge av at det er vedtatt nye rettigheter og gjort presiseringer i den nye opplæringsloven, er det behov for å vurdere om disse endringene fordrer endringer i reglene om fravær i forskrift til opplæringsloven. Det er blant annet behov for å se hvordan en utvidet rett til videregående opplæring vil virke sammen med en fraværsgrense der eleven mister rett til vurdering i fag. Det er også foreslått å lovfeste og tydeliggjøre plikten til å følge opp alt fravær, som kan tenkes å påvirke hvordan fraværsreglene bør se ut.

Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at forslag til ny forskrift til opplæringsloven er sendt på høring med høringsfrist 18.02.2024.

Det tas sikte på at nye fraværsregler skal innføres fra skoleåret 2024-2025, hvis det er mulig.

Ved innføring av nye fraværsregler, vil et nytt regelverk bli evaluert slik at det sikres kunnskap om hvordan fraværsreglene virker i skolen.

## 2. Dagens regler

### 2.1 Krav om aktiv deltakelse i opplæringen

I opplæringsloven er det fastsatt at elever, lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater i videregående opplæring «skal vere aktivt med i opplæringa», jf. opplæringsloven § 3-4 andre ledd første setning. Aktiv deltakelse i opplæringen er viktig for fellesskapet på skolen. Plikten til aktiv deltakelse i opplæringen har derfor betydning utover den individuelle vurderingen i orden og atferd.

### 2.2 System for føring av fravær

Skoleeier har plikt til å ha et system for føring av fravær. Dette følger av forskrift til opplæringsloven § 3-36 første ledd. Plikten til å ha et system gjelder uavhengig av reglene om føring av fravær på kompetansebevis og vitnemål.

### 2.3 Fraværsgrensen i videregående skole

Fraværsgrensen i videregående skole ble innført fra og med skoleåret 2016–2017 og hensikten var å motivere elevene til jevn innsats, og forhindre skulk. Fraværsgrensen gjelder alle elever i videregående skole. Den gjelder ikke for lærlinger, praksisbrevkandidater, lærekandidater eller deltakere i videregående opplæring for voksne. For offentlige skoler følger reglene av forskrift til opplæringsloven § 3-9.

---

<sup>1</sup> <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2022-2023/vedtak-202223-089/>

Fraværsgrensen er satt til 10 prosent. Den fastsatte grensen innebærer i utgangspunktet at alt fravær uavhengig av grunn, skal telle med i fraværsprosenten. Fravær utover 10 prosent av årstimene i hvert enkelt fag fører til at eleven ikke får halvårsvurdering med karakter og standpunktkarakter i faget. I spesielle tilfeller kan rektor bestemme at en elev som har gått over grensen på 10 prosent, og ikke har tilstrekkelig dokumentasjon, likevel skal kunne få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter. Årsaken til fraværet må i så fall gjøre det klart urimelig at eleven ikke får karakter, og det udokumenterte fraværet i faget kan ikke være høyere enn 15 prosent.

Så lenge faglæreren har tilstrekkelig vurderingsgrunnlag, kan elevene likevel få halvårsvurdering med karakter og standpunktkarakter, hvis eleven kan dokumentere at fraværet over 10 prosent skyldes følgende forhold fastsatt i forskriften § 3-45 femte og åttende ledd: helse- og velferdsgrunner, arbeid som tillitsvalgt, politisk arbeid, hjelpearbeid, lovpålagt oppmøte, representasjon i arrangement på nasjonalt og internasjonalt nivå, samt ved religiøse høytider for andre trossamfunn enn Den norske kirke. I tillegg kan følgende deler av den obligatoriske trafikkopplæringen til førerkort klasse B unntas: trygghetskurs på bane, samt andre og tredje del av trygghetskurs på vei.

Fravær fra opplæring som skyldes *rettigheter etter opplæringsloven*, teller ikke med i fraværsgrensen. Det samme gjelder organisert studiearbeid og skoleadministrative gjøremål etter avtale med faglærer eller rektor.

#### 2.4 Føring av fravær på kompetansebevis og vitnemål videregående skole

I videregående skole skal i utgangspunktet alt fravær føres på vitnemålet og kompetansebeviset. For inntil sammenlagt 10 skoledager i et opplæringsår, kan en elev likevel kreve strøket fravær som skyldes de samme unntaksgrunnene som nevnt under pkt. 2.3 om fraværsgrensen, med unntak av fravær grunnet trafikkopplæring.

Når det gjelder fravær av helsegrunner, er det bare dokumentert fravær fra og med 4 fraværsgener som kan kreves ikke ført på vitnemålet eller på kompetansebeviset. Elever med kronisk sykdom eller funksjonshemming kan få helsefravær fra og med første fraværsgener strøket. Regler om føring av fravær i videregående skole er fastsatt i forskrift til opplæringsloven § 3-45 femte og åttende ledd.

#### 2.5 Lærerens vurderingsgrunnlag i fag

Det følger av forskrift til opplæringsloven § 3-3 fjerde ledd at stort fravær eller andre særlige grunner kan føre til at lærer eller instruktør ikke har tilstrekkelig vurderingsgrunnlag til å gi halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter. Krav om vurderingsgrunnlag i fag gjelder også der eleven ikke har et fravær som overstiger fraværsgrensen.

#### 2.6 Varsel om at eleven står i fare for å få IV i et fag

Elever og foreldre til elever under 18 år skal få skriftlig varsel straks dersom eleven står i fare for å ikke få karakter (IV) ved halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i ett eller flere fag. Hensikten med varselet er at eleven fortsatt skal ha mulighet å få halvårsvurdering med karakterer eller standpunktkarakter i faget.

Plikten til å varsle gjelder uavhengig av årsaken til at eleven risikerer å få IV. Dette følger av forskrift til opplæringsloven § 3-8.

#### 2.7 Rett til fri ved religiøse høytider

Etter dagens regelverk, har elever i videregående opplæring som er medlem av andre trossamfunn enn den Norske kirken, rett til å få inntil 2 dager med fravær ved religiøs høytid, unntatt fraværsgrensen eller unntatt ført på vitnemål og kompetansebevis. Dette følger av forskrift av

opplæringsloven § 3-45 åttende ledd, jf. § 3-9 andre ledd første setning. Reguleringsen har sammenheng med trossamfunnsloven § 18, som gir personer som har andre religiøse høytidsdager enn de offentlige helligdagene, rett til fri fra skolegang i opptil to selvvalgte dager hvert år i forbindelse med høytider etter sin religion.

### 3. Kunnskapsgrunnlag

#### 3.1 Innledning

I arbeidet med vurderingene av behov for endringer i fraværsreglene har vi bedt om, og mottatt innspill fra, flere aktører med interesse for og/eller tilknytning til fraværsreglene og praktiseringen av dem. I tillegg er forslagene våre basert på de endringene som kommer i den nye opplæringsloven, jf. pkt. 5, og flere rapporter. I dette kapitlet gir vi en oversikt over de mest sentrale rapportene som er lagt til grunn for forslagene. For mer utfyllende informasjon vises det til rapportene.

#### 3.2 Fafo-rapport 2020:09 – Evaluering av fraværsgrensen 2016 -2019

Fafo har på oppdrag fra Udir evaluert fraværsgrensen. Formålet har vært å evaluere implementeringen og konsekvensene av at regjeringen i 2016 innførte en fraværsgrense. Evalueringen består av to delrapporter, og en sluttrapport. Her omtaler vi funn fra sluttrapporten.<sup>2</sup>

Evalueringen kan deles opp i tre sentrale funn. Et gjennomgående funn for alle tre årene er at både time- og dagsfraværet er betydelig redusert. Den mest markante reduksjonen skjedde allerede det første skoleåret. I de etterfølgende årene har fraværsnivået vært ganske stabilt på et lavere nivå enn det var før fraværsgrensen ble innført. Det andre hovedfunnet handler om implementering - fraværsgrensen møtte mye motstand første skoleår, men ble over tid mer oppfattet som en del av skolesystemet. Bestemmelsen utfordret tilliten, men over tid kan det synes som om elevene så at ordningen var kommet for å bli, fordi den virker. Det tredje sentrale funnet handler om at fraværsgrensen også kan være til besvær, for rektorer og lærere som må bruke mye mer tid enn tidligere på å føre fravær og sende ut varsler til elevene, for fastleger som blir oppsøkt av friske elever, og for elever som blir stresset av bestemmelsen, og som må bruke tid og penger på å framskaffe dokumentasjon. Fraværsgrensen gjør at alle elevgruppene er mer på skolen, men enkelte elevgrupper har ikke redusert fraværet tilstrekkelig. De får dermed ikke vurdert (IV) i ett eller flere fag, noe som gjør det vanskeligere for dem å fullføre og bestå videregående opplæring.

I sluttrapporten vises det til at fraværsgrensen fungerer godt og er et gode for det store flertallet av elevene. Samtidig synliggjør evalueringen at det er elevgrupper som har behov for andre virkemidler enn fraværsgrensen for å fullføre og bestå videregående opplæring. Fafo skriver at evalueringen synliggjør at det er behov for flere og kompenserende tiltak, og at fraværsgrensen ikke synes å være noen hurtigkur for å bekjempe frafall fra videregående opplæring. En forklaring på dette kan være at elever i sårbare situasjoner har svært sammensatte utfordringer. For enkelte trengs mer fleksible læringsarenaer, for andre trengs tettere oppfølging, ikke minst knyttet til elevens livssituasjon.

#### 3.3 Fafo-rapport 2023:13 - Kunnskapsstatus om bekymringsfullt fravær i skolen

Fafo har på oppdrag fra Udir innhentet en kunnskapsstatus om bekymringsfullt fravær i skolen<sup>3</sup>. I rapporten sammenstilles skandinavisk forskning til en kunnskapsstatus om høyt fravær i skolen, med vekt på årsaker, utbredelse, endring over tid og tiltak som fungerer. Videre gis det en oversikt over begreper som benyttes i omtalen av skolefravær og en diskusjon av konsekvensene av ulik

---

<sup>2</sup> Fafo-rapport 2020:09, *Suksess og besvær, Evaluering av fraværsgrensen i videregående skole 2016-2019, Sluttrapport*

<sup>3</sup> Fafo-rapport 2023:13, *Kunnskapsstatus om bekymringsfullt fravær i skolen*

begrepsbruk. I rapporten trekkes det frem at forskerne generelt er uenige om når en elevs fravær kan sies å være høyt eller bekymringsfullt. Noen forskere mener også at hva som er bekymringsfullt vil være avhengig av situasjonen til hver enkelt elev, og at hva som er bekymringsfullt i ett tilfelle ikke er det i et annet. Rapporten viser til at fordelene med å enes om en definisjon om når fraværet er høyt er at man uavhengig av situasjon vil vite når alarmklokkene skal ringe, og når tiltak bør settes inn. Ulempen virker å være at nyansene i fenomenet forsvinner, og at de individuelle forskjellene i fraværet blir borte.

Videre er det verdt å legge merke til at rapporten viser til at skillet mellom dokumentert og udokumentert fravær som vi har i norsk skole, og i dagens fraværregler, ikke er særlig diskutert i den skandinaviske forskningen. At forskningen unnlater å diskutere skillet betyr ikke nødvendigvis at de ikke forholder seg til at det finnes, men ser ut til å henge sammen med en oppfatning av at også dokumentert fravær kan være høyt eller alvorlig, og ha konsekvenser for elevene. Ingul & Havik<sup>4</sup> konkluderer i denne forbindelse at hvis man tolker dokumentert fravær som helt i orden, står man i fare for å ikke se konsekvensene når fraværet blir høyt.

Når det gjelder årsaker til fravær, viser kunnskapsstatusen at årsakene er mange og sammensatte, men at forskningen i hovedsak skiller mellom individuelle, familierelaterte og skolerelaterte årsaker. Rapporten viser også til at de ulike studiene tilsynelatende undersøker ulike fenomener, at det er ulike aktører som rapporterer fraværet og at grensa for hva som regnes som høyt eller bekymringsfullt fravær varierer, gjør det vanskelig å sammenligne studiene eller si noe konkret om de viktigste årsakene til elevens fravær.

### 3.4 Ekspertutvalgets rapport – Gjennomgang av allmennlegetjenesten

Regjeringen nedsatte 11.08.2022 ekspertutvalget med formål om å utrede tiltak for å gjøre fastlegeordningen mer bærekraftig. Utvalget skulle minimum utrede forhold knyttet til organisering og finansiering av fastlegeordningen, legevakt og kompetanse.

Utvalget<sup>5</sup> skriver at vi som samfunn må bli mer opptatt av formålstjenlig og effektiv utnyttelse og prioritering av ressursene i alle deler av helse- og omsorgstjenesten framover. Allmennlegetjenesten og fastlegeordningen står sentralt i dette. Som del av utfordringsbildet er det vist til at antall innbyggere uten fastlege har økt de siste årene, og det er behov for å rekruttere flere fastleger. Det er også vist til at det må iverksettes tiltak for å redusere arbeidsbelastningen for de fastlegene som opplever at belastningen er for stor.

Utvalget har kommet med flere tiltak for å gjøre fastlegeordningen mer bærekraftig. Det er blant annet vist til at noen av fastlegens oppgaver har liten eller ingen medisinsk faglig begrunnelse. Det gjelder mange attester, og spesielt for sykefravær i videregående skole. For å fremme medisinsk faglige prioriteringer og øke kapasiteten, foreslår ekspertutvalget blant annet at fastlegene slutter å utstede sykemeldinger for korttidsfravær og attester til elever i videregående skole.

Ekspertutvalget kan ikke se at det foreligger medisinsk faglig grunner til at elever i videregående skole skal oppsøke fastlegen for å få attestert fravær med kortvarige tilstander som går over av seg selv. Studier tyder på at slike unødvendige konsultasjoner kan føre til overforbruk av medisiner. Legebesøk med slike attester viser en økning i legemiddelforskrivning for den aktuelle aldersgruppen på 8 prosent. Ekspertutvalget viser til at man så en økning i legebesøk for aldersgruppen på 30

---

<sup>4</sup> 2021

<sup>5</sup> Ekspertutvalgets rapport 18.04.2023, Gjennomgang av allmennlegetjenesten,

prosent da fraværsreglene ble innført, og dette utgjorde mer enn 40 000 legekonsultasjoner på årsbasis.

Ekspertutvalget mener at fastlegenes medisinske kompetanse er altfor verdifull for samfunnet til at den kan brukes til å løse ikke-medisinske utfordringer for andre sektorer. Ekspertutvalget anbefaler at fravær fra videregående skole, men også fravær i ungdomsskolen og studier, bør håndteres i utdanningssektoren. Alle innbyggere med helseutfordringer skal selvsagt fortsette å oppsøke lege hvis de har behov for helsehjelp, men ekspertutvalget anbefaler at fastlegene skal slutte å utstede attester for korttidssykefravær.

Helse – og omsorgsdepartementet sendte ekspertutvalgets rapport på høring med frist den 23.09.2023. Regjeringen er i gang med å utrede og nærmere konkretisere flere av de grepene ekspertutvalget foreslår, med sikte på å implementere endringer fra 01.07.2025.

#### 4. Avgrensning og mål

Hensikten med fraværsgrensen har siden innføringen i 2016 vært å motivere elevene i videregående skole til jevn innsats, forhindre skulk og redusere frafall fra videregående skole.

Som kunnskapsgrunnlaget har vist, har fraværsgrensen redusert fraværet i videregående skole betydelig for flere elevgrupper. Samtidig har fraværsgrensen ikke ført til økt fullføring i videregående skole for elevgrupper som også før innføringen av fraværsgrensen ikke fullførte. Dette omfatter elevgrupper som av ulike årsaker har et svært stort skolefravær. I arbeidet med å vurdere endringer i fraværsreglene, har vi blant annet mottatt innspill om at for elever som allerede hadde bekymringsfullt fravær, har innføringen av fraværsgrensen ikke hatt noe å si, og oppleves ikke relevant. Forskningen viser også at fraværsgrensen ikke er løsningen for de mest sårbare elevene, og at det kreves andre tiltak for at disse skal fullføre og bestå videregående skole. Selv om reglene om fraværsgrensen bidrar til nærvær, er disse reglene ikke egnet til å løse sammensatte utfordringer som bekymringsfullt fravær. Dette må løses med andre tiltak, som kunnskapsgrunnlaget også peker på.

Det at det ikke finnes en omforent begrepsbruk knyttet til bekymringsfullt fravær gjør at vi heller ikke kan legge til grunn at fravær som overstiger fraværsgrensen er bekymringsfullt, mens fravær som er innenfor fraværsgrensen ikke er bekymringsfullt. Det samme gjelder fraværsgrensens skille mellom dokumentert og udokumentert fravær, der reglene i større grad kan synes å legge opp til at det er det udokumenterte fraværet som er bekymringsfullt, uten at dette har støtte i forskningen. Dette høringsnotatet omhandler derfor ikke vurderinger av andre tiltak for å redusere bekymringsfullt fravær, og våre vurderinger av behovet for endringer i fraværsreglene må leses i lys av forutsetningen om at de ikke alene vil løse nærværsutfordringer for samtlige elever.

Våre forslag til fraværsregler er ment å føre til økt nærvær og bidra til økt fullføring av videregående skole, samtidig som de skal virke rettfærdig overfor elevene, og bidra til mindre byråkrati og kontroll. Det er mange hensyn som gjør seg gjeldende i vurderingene knyttet til fraværsreglene, og som er vanskelig å balansere. Vi ser at forslag som fremmer det ene hensynet gjerne virker motsatt for det andre, og det er vanskelig å utarbeide regler som ivaretar alle hensyn og som er optimale for samtlige aktører som berøres av reglene.

Forslagene i høringsnotatet knytter seg til fraværsgrensen og reglene om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis i videregående skole. Vi avgrenser derfor mot reglene om føring av fravær på vitnemål som gjelder i grunnskolen. Avhengig av hvilke endringer som blir vedtatt når det gjelder føring av fravær i videregående skole, vil det kunne være aktuelt å gjøre endringer i reglene som gjelder for grunnskolen. Dette vil i tilfelle gjøres gjennom en egen høring.

## 5. Ny opplæringslov og ny forskrift til ny opplæringslov

I ny lov er det tatt inn endringer som vil kunne få betydning for elevenes fravær og mulighet til å fullføre videregående opplæring. Det kommer også tilsvarende endringer i privatskoleloven.

Vi vil i det følgende kort omtale de mest sentrale endringene i ny opplæringslov.

### 5.1 Plikt til å følge opp fravær

I ny opplæringslov er det lovfestet en plikt for kommunen og fylkeskommunen å følge opp elever som har fravær fra opplæringen, se forslag til ny opplæringslov § 10-6 første ledd andre punktum og vurderingene i forarbeidene til ny lov<sup>6</sup>). Dette er en lovfesting av et ansvar som allerede følger av dagens regler, men som ikke kommer tydelig frem av dagens opplæringslov. Departementet mener en lovfesting av plikten vil gjøre det tydeligere at fraværet skal følges opp. Plikten er lagt til kommunen og fylkeskommunen, og ikke den enkelte skole, men kan og vil ofte delegeres til skolene ved rektor. I forslaget er det lagt til grunn et stort lokalt handlingsrom, og plikten er formulert som en sørge-for regel. Det betyr at det er kommunen og fylkeskommunen selv som avgjør hvordan elevene skal følges opp, men at oppfølgingen må sees i sammenheng med årsaken til fraværet og hvor langvarig og hyppig det er. Departementet mener at alt fravær skal følges opp, ikke bare høyt fravær, og at oppfølgingen må innrettes slik at elevene må følges opp før de får mye fravær. Plikten skal bidra til å forebygge fravær generelt og hindre at fraværet blir for høyt. Dette forutsetter både registreringsrutiner og individuell oppfølging.

### 5.2 Utvidet rett til videregående opplæring

Den største endringen i ny opplæringslov, sammenlignet med dagens opplæringslov, er kanskje utvidet rett til videregående opplæring. Retten til videregående opplæring skal etter nytt regelverk være frem til man har oppnådd studiekompetanse eller yrkeskompetanse, dvs. en rett til mer opplæring frem til fullføring. Retten til videregående opplæring for ungdom etter ny § 5-1 varer frem til eleven fyller 24 år, men man har samtidig fra og med fylte 19 år, rett til videregående opplæring for voksne etter ny § 18-3. Dette innebærer at elever og voksne får rett til videregående opplæring helt frem til de har bestått videregående opplæring, uavhengig av hvor lang tid de trenger på å bestå. I dag har ungdom normalt rett til tre års heltids videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-1. Retten til mer opplæring frem til fullføring i ny opplæringslov innebærer derfor en betydelig utvidelse av retten til videregående opplæring.

Elever som ikke består ett eller flere fag får med den utvidede retten til videregående opplæring, rett til mer opplæring i de fagene som ikke var bestått. I forslaget til ny forskrift som er sendt på høring, gjelder dette både for elever som stryker (får karakteren 1) i standpunktskarakter eller til eksamen, og for elever som får IV i stedet for standpunktskarakter. Elever som i dag går over fraværsgrensen i fag på trinn der det settes standpunktskarakter, og derfor får IV i faget, får etter forslaget også rett til mer opplæring i faget, i tråd med den utvidede retten i ny lov.. Etter dagens regelverk må denne gruppen ta fag de ikke har bestått, som privatist for å få vitnemål.

I tillegg til rett til mer opplæring i fag som ikke er bestått, innebærer den utvidede retten til videregående opplæring at fylkeskommunen i større grad enn i dag skal tilpasse løpet til den enkelte. For noen elever kan det allerede fra overgangen fra ungdomsskolen være sannsynlig at eleven vil ha utfordringer med å fullføre et løp i videregående opplæring slik det følger av fag- og timefordelingen, for andre kan dette vise seg underveis. For noen kan derfor en lavere belastning i opplæringen være veien til studie- eller yrkeskompetanse, for eksempel ved at årstimetallet på et trinn fordeles over to år eller mer.

---

<sup>6</sup> Prop. 57 L (2022-2023) pkt. 13.3

## 6. Våre vurderinger

### 6.1 Hva er hensiktsmessig dokumentasjonskrav for helsefravær?

#### 6.1.1 Innledning

Etter forskrift til opplæringsloven 3-9 må fravær av helsegrunner dokumenteres for å ikke inngå i fraværsgrensen. I rundskriv Udir-3-2016 om fraværsgrensen er det utdypet at fravær av helsegrunner i utgangspunktet må dokumenteres med legeerklæring eller med dokumentasjon fra annen sakkyndig, som for eksempel helsesykepleier, fysioterapeut, tannlege eller psykolog, inkludert BUP. Det går også frem at disse skal gi skriftlig bekreftelse på at eleven har vært der. Det er opp til skolehelsetjenesten å vurdere om det kan være aktuelt å skrive andre former for dokumentasjon. Det går videre frem av rundskrivet at det er noen sykdommer som etter sin art gjør det vanskelig eller lite hensiktsmessig å oppsøke lege eller sakkyndig for hvert enkelt tilfelle, for eksempel langvarig fysisk eller psykisk sykdom som medfører økt risiko for fravær. I slike tilfeller kan fravær dokumenteres med egenmelding i kombinasjon med annen type dokumentasjon.

#### 6.1.2 Fastlegene og arbeid med attester

Ekspertutvalget har pekt på at det forventes en betydelig økning i antall brukere av kommunale helse- og omsorgstjenester, fra ca. 350 000 i dag til omkring en halv million i 2040. Det er også forventet et økt underskudd av andre grupper av helsepersonell, som vernepleiere, ergoterapeuter og jordmødre. Endret bruk av helsetjenesten, ved at den friske delen av befolkningen legger beslag på en større del av helsetjenestens ressurser, kan være en mulig utfordring framover.

Fastlegene utsteder i overkant av 3,8 millioner sykmeldinger i løpet av et år. Andre eksempler er attester til elever for fravær ved videregående skole og attester og henvisninger knyttet til private helseforsikringer. Antallet attester som skrives ut av fastlegene har økt over tid<sup>7</sup>.

Ekspertutvalget viser til at det har vært flere utredninger knyttet til ulike attester og erklæringer som fastlegen utsteder, med intensjonen om å fjerne eller forenkle og avlaste fastlegene fra unødig og administrativt arbeid. I en rapport fra Helsedirektoratet fra 2019<sup>8</sup>, er det pekt på at fastlegen utsteder en rekke attester og legeerklæringer på forespørsel fra pasientene selv, og at disse attestene i sum er omfattende. Det at det ikke finnes noen regulering av hvilke aktører som kan kreve at pasienten skal framlegge legeattest, bidrar til økt arbeidspress på fastlegene. I rapporten pekes det på at det ikke bør være fritt fram for ulike aktører å stille krav om legeattest som dokumentasjon, og at det bør være en terskel for at disse attestene skal havne hos fastlegen.

I et brev til Helse- og omsorgsdepartementet<sup>9</sup> viser Helsedirektoratet til at legen i mange tilfeller mangler observasjonsgrunnlag for sykdom, og at erklæringer skrives på bakgrunn av elevens opplysninger om at hen er eller har vært syk. Attestene som skrives ut er i mange tilfeller i strid med kravene som stilles til helsepersonell og kravene til attest etter helselovgivningen. Helsedirektoratet peker på at det tar store ressurser fra allerede pressede helsetjenester, og at det er uhensiktsmessig å bruke helsetjenester til en stor andel av elever som ikke trenger helsehjelp. Det er også trukket

---

<sup>7</sup> Ekspertutvalgets rapport 18. april 2023, Gjennomgang av allmennlegetjenesten, Ekspertutvalgets rapport 18. april 2023

<sup>8</sup> Helsedirektoratet (2019), Helsedirektoratets besvarelse av oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet, Partssammensatt arbeidsgruppe, Ikke-kliniske oppgaver fastlegen bør slutte å gjøre datert 12.11.2019 [upublisert]

<sup>9</sup> Brev fra Helsedirektoratet datert 24.08.2022 til Helse- og omsorgsdepartementet, sendt til Utdanningsdirektoratet 13.09.2022

frem at ordningen har ført til økt medisinbruk til en gruppe som i all hovedsak er friske. Helsedirektoratet fraråder at alle grupper av helsepersonell, inkludert fastlegene, skal dokumentere fravær for elevene.

Udir har også mottatt innspill om at bruk av legeerklæring kan bidra til en økning i sykmeldingssøkende adferd hos generasjonen som allerede fra skolen lærer seg at det er lett å bare kontakte lege for en attest. Det er også kommet innspill om at elevene ikke alltid får time hos fastlegen før etter at de er blitt friske. Dette medfører at elevene får ytterligere fravær for å få dokumentasjon fra legen i ettertid.

### *6.1.3 Skolehelsetjenestens situasjon*

Helsesykepleiere er sentrale i det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjons- og skolehelsetjenesten og utfører nær 80 prosent av alle konsultasjoner. Gjennom regelmessige standardiserte konsultasjoner og drop-in, utgjør tilbudet et sikkerhetsnett for den enkelte og bidrar til å avverge, forebygge eller avdekke barn og unge i risiko for utviklingsavvik, mistrivsel, vold, overgrep og omsorgssvikt. Sammen med skolen skal de fremme elevenes helse, trivsel og læring.

Sintef publiserte i 2020 en rapport<sup>10</sup> om helsesykepleiere i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Ifølge rapporten er det blant annet utfordringer med å få besatt helsesykepleierstillinger med helsesykepleiere. Undersøkelsen viser at mange helsesykepleiere vurderer at det er for lite ressurser eller stillinger til å dekke stadig flere eller mer omfattende oppgaver. Et stort arbeidspress er et gjentakende svar på hvorfor helsesykepleiere ikke ønsker å jobbe i helsestasjons- og skolehelsetjenesten resten av arbeidskarrieren eller er usikre på om de ønsker det.

Helsedirektoratet har i brev til Helse- og omsorgsdepartementet<sup>11</sup> trukket frem at å undersøke elever for å stille diagnose og utstede helseattest, ikke inngår som en del av oppgavene til helsesykepleier i skolehelsetjenesten. Helsedirektoratet viser til at dette er en allerede presset helsetjeneste, og fraråder at alle grupper av helsepersonell, inkludert helsesykepleier, skal dokumentere fravær for elevene.

Flere av innspillene vi har mottatt mener at skolehelsetjenesten kunne egnet seg for å dokumentere helsefravær, men at mangelen på helsesykepleiere gjør det uheldig om de blir pålagt ytterligere oppgaver. Vi har også mottatt innspill om at en slik løsning i så fall må utredes nærmere før det iverksettes, og forutsetter at skolehelsetjenesten styrkes betraktelig.

### *6.1.4 Elevene*

Fafo har i sin evaluering<sup>12</sup> sett at elever som har fått IV på grunn av overskredet fraværsgrense, selv opplever at årsakene til fraværet er legitimt, men udokumenterbart. Elevene mener at de ikke kan påvirke årsakene til at de er borte, og at de derfor heller ikke kan lastes for fraværet. Mobbing, sosial angst eller utfordrende hjemmesituasjoner er grunner som ofte blir oppgitt for at en ikke klarer å møte opp nok på skolen. Selv opplever elevene at disse grunnene ikke er gode nok for å gå til legen og få dokumentert fraværet sitt. Flere som sliter med å komme tidsnok på skolen, har også krevende hjemmesituasjoner og i noen tilfeller dårlig råd. Å gå til legen kan i tillegg være en økonomisk belastning, som de ofte ikke kan prioritere.

---

<sup>10</sup> Sintef 2020:01346, Helsesykepleiere i helsestasjons- og skolehelsetjenesten

<sup>11</sup> Brev datert 24.08.2022 fra Helsedirektoratet til Helse- og omsorgsdepartementet, sendt til Utdanningsdirektoratet 13.09.2022

<sup>12</sup> Fafo-rapport 2020:09, *Suksess og besvær, Evaluering av fraværsgrensen i videregående skole 2016-2019, Sluttrapport*

Elevorganisasjonen har blant annet trukket frem at fraværs grensen bidrar til press mot elevene om å møte opp på skolen selv om de er syke, fordi det koster penger å gå til legen, slik at de kan bevise at de er syke.

#### 6.1.5 Dokumentasjonen

Opplæringsloven med forskrift stiller ingen formelle krav til selve dokumentasjonen fra lege eller annen sakkyndig utover at den må bekrefte at fraværet *skyldes* helsegrunner. Fravær av helsegrunner kan knytte seg til fysisk og psykisk helse, det kan være kortvarig eller langvarig eller skyldes kroniske sykdommer og tilstander. Helsegrunnen kan medføre behov for oppfølging, eller det kan være forbigående tilstander som verken krever tilsyn eller behandling av lege eller annet helsepersonell. Selve helsegrunnen er det ikke nødvendig at attesten navngir, men det må nødvendigvis gå frem av dokumentasjonen at eleven for eksempel er syk, og at dette er årsaken til at eleven ikke kan være på skolen.

Mange av elevene som oppsøker lege, har ikke behov for helsehjelp – og tar kun kontakt for å få bekreftelse på at fraværet skyldes helsegrunner. Videre har muligheten for e-konsultasjon bidratt til at dokumentasjon for helsefravær i mange tilfeller skrives ut uten at det har vært fysisk oppmøte hos legen, og at den skrives ut på bakgrunn av elevens egne opplysninger om at hen har vært syk.

<sup>13</sup>Selv om dette ikke gjelder all dokumentasjon som leveres til skolen, viser det at kravet om dokumentasjon på at fraværet skyldes helsegrunner, mister noe av sitt formål.

#### 6.1.7 Samlet vurdering

##### Innledning

Det er behov for å vurdere hva som er et hensiktsmessig dokumentasjonskrav for fravær av helsegrunner i en større sammenheng. Innrettingen av en fraværs grense, inkludert hvilket dokumentasjonskrav som bør gjelde, bør innrettes slik at den støtter oppunder elevenes nærvær, men uten at kostnadene for samfunnet eller den enkelte blir store eller urettferdige. Videre bør et dokumentasjonskrav ikke innebære unødvendig mye byråkrati, men bidra til en bærekraftig løsning.

##### Dokumentasjon fra lege

Dagens dokumentasjonskrav ble i sin tid begrunnet med et ønske å motvirke fravær og skulk i videregående skole. Evaluering av fraværs grensen viste at innføring av fraværs grensen satte en høyere terskel for fravær *ved at eleven må oppsøke legen for å få* dokumentasjon. Evaluering av fraværs grensen viser at den har fungert i forhold til målet om at fraværet skulle ned, og slik sett er dagens dokumentasjonskrav et godt virkemiddel for elevenes nærvær. Det er likevel mange hensyn som taler mot at legene og annet helsepersonell bør ha oppgaven med å utstede dokumentasjon på fravær for elever, og at dette bør håndteres utenfor helsesektoren slik Ekspertutvalget peker på.

Til tross for at elevenes fravær er blitt redusert, ser vi at dokumentasjonskravet ikke har fungert som dokumentasjon på *faktisk* helsefravær ettersom det ikke sjelden gis erklæring uten observasjonsgrunnlag, og derfor blir mer en passiv «attestering».

Sett fra elevenes perspektiv oppleves kravet til dokumentasjon som urettferdig av flere årsaker. Når det gjelder elever med tiltak i barnevernet, da særlig unge som bor i barnevernsinstitusjon, kan dagens dokumentasjonskrav være utfordrende da de ofte har fastlege langt unna eller ikke har fastlege. Vi har mottatt innspill på at det blir tungvint og belastende for denne gruppen som da må oppsøke legevakt, og snakke med ny lege som ikke kjenner til deres situasjon og bakgrunn. Det samme vil kunne gjelde for borteboende elever.

---

<sup>13</sup> Helsedirektoratet, rundskriv, Helsepersonelloven med kommentarer

### Dokumentasjon fra annet helsepersonell

Det er generelt sett gode grunner for at fravær av helsegrunner fortsatt bør kunne dokumenteres av annet helsepersonell enn fastlegen, særlig når det knytter seg til fravær tilknyttet en konsultasjon eller behandling. I disse tilfellene er elevene til oppfølging, og utstedelse av en erklæring eller bekreftelse vil ikke medføre noe særlig merarbeid for helsepersonellet. Det er også det mest praktiske sett fra elevens ståsted.

Når det gjelder fravær som ikke er knyttet til oppmøte til en konsultasjon, ville det trolig vært en praktisk løsning om fravær kunne dokumenteres av annet helsepersonell med kjennskap til pasientens helsemessige tilstand og funksjonsnivå, etter henvisning fra fastlegen. Vi har mottatt innspill på at mange av elevene med funksjonshemming og kroniske sykdommer er i kontakt med lege og andre yrkesgrupper regelmessig, f.eks. via BUP, DPS og helsestasjonene, for eksempel sosionomer, helsefagarbeidere, sykepleiere, helsesykepleiere, psykologer og vernepleiere.

Dersom elevene kunne oppsøke skolehelsetjenesten for å få dokumentasjon for fravær av helsegrunner, vil dette trolig være en enklere løsning for elevene. Det er kortere vei til helsesykepleier, det vil være gratis og i mange tilfeller enklere enn å bestille time og oppsøke fastlegen. Det gjelder både der sykdom bryter ut eller eleven skader seg på skolen og må dra hjem, eller der eleven for eksempel er syk over flere dager.

### Dokumentasjon fra andre yrkesgrupper

En annen mulighet er at lærere og andre ansatte på skolen dokumenterer helsefravær. I tilfeller der eleven for eksempel blir syk eller skader seg på skolen, kan det være mulig for læreren eller andre ansatte på skolen å «gå god for» fraværet. Dersom eleven er synlig syk ved at hen for eksempel kaster opp, kan læreren på lik linje med andre, lett se at eleven er dårlig og ikke bør være på skolen. I slike tilfeller er det ikke hensiktsmessig at eleven må dra til fastlegen kun for å få en attest, dersom eleven ikke har behov for oppfølging fra legen. En slik ordning ville i så fall kunne tenkes å fungere for fraværet som skjer den aktuelle dagen. Hvorvidt eleven bør holde seg hjemme i flere dager vil være vanskelig for læreren å vurdere. I andre tilfeller kan det være vanskeligere for læreren eller andre ansatte å vurdere om eleven er syk eller om det er andre årsaker til at eleven ikke føler seg vel og vil hjem. Læreren kan bli satt i en vanskelig posisjon i tilfeller der læreren vet at dokumentasjonen vil ha betydning for elevens muligheter til å få karakter i faget, men er usikker på årsaken. Det vil også være utfordrende for fylkeskommunene og skolene å sikre lik praksis slik at man unngår usaklig forskjellsbehandling. Vi har ikke statistikk på hvor mye av elevens fravær oppstår på skolen og er synlig for læreren, men slikt fravær utgjør trolig ikke den største andelen av fravær, og vi kan derfor ikke se at det foreligger holdepunkter for at det vil dempe utfordringene med dagens dokumentasjonskrav.

### Oppsummering og anbefaling

Vi er skeptiske til å innføre et delt ansvar mellom legene, annet helsepersonell, inkludert skolehelsetjenesten, og lærere og andre ansatte på skolen for å redusere de kapasitetsutfordringene som fastlegene opplever i dag. Lærere og andre ansatte på skolen har allerede mange oppgaver, og vi mener uansett at disse ikke bør tillegges oppgaven med å dokumentere eller gå god for helsefravær ettersom det er en helsefaglig oppgave å vurdere elevens helsetilstand. Å tillegge skolehelsetjenesten oppgaven med å dokumentere helsefravær, alene eller sammen med fastlegen, fremstår heller ikke som et godt alternativ når skolehelsetjenesten allerede er en presset tjeneste og når det samtidig vil gå utover nærværarbeidet. En slik løsning vil også være direkte i konflikt med det ønskede målet om at reglene om fravær skal støtte oppunder elevenes nærvær. Det vil også stjele kapasitet fra «laget rundt eleven».

Det er kommet inn mange innspill på at elever bør kunne benytte egenmelding ved fravær av helsegrunner, med for eksempel et visst antall egenmeldingsdager. Et aspekt som er trukket frem er fordelene med at en egenmeldingsordning vil forberede elevene på det systemet de møter i arbeidslivet. En slik ordning vil også føre til mer kontakt mellom hjem og skole, og også bidra til ansvarliggjøring av elev/foreldre. Samtidig er det også påpekt at relasjonen mellom elev-lærer-skole er noe helt annet enn relasjonen mellom ansatt-arbeidsgiver-arbeidsplass.

En egenmeldingsordning vil i stor grad være basert på tillit mellom elev/foreldre og skolen ettersom det vil være vanskelig for læreren og skolen å etterprøve om fraværet faktisk skyldes helsegrunner. Det er også kommet innspill med bekymringer om at en egenmeldingsordning vil føre til en lavere terskel for fravær og misbruk, og derfor ikke fører til økt nærvær, og derfor ikke er en ønskelig løsning. Én annen utfordring med en egenmeldingsordning, er at det kan være vanskelig for elever å be foreldre om å sende egenmelding dersom eleven er i konflikt med sine foreldre. Andre elever kan være borteboende som medfører at foreldrene ikke alltid vil ha oversikt over om eleven faktisk er syk eller fraværende av andre årsaker. På den annen side opplever mange elever at dagens ordning med krav til legeerklæring, som en mistillit til dem. Elevorganisasjonen<sup>14</sup> viser til at mistilliten bygger opp under den store demotivasjonen blant elevene som de ser i dag.

Det er et overordnet og prinsipielt spørsmål om hvordan man skal oppnå nærvær – gjennom detaljert regelstyring, strenge dokumentasjonskrav og mistillit, eller gjennom lite regulering og større grad av tillit på den andre siden. En løsning som skal bidra til mer nærvær krever balanse mellom regler og skjønn, og utfordringen er hvordan dette skal løses konkret. Selv om en egenmeldingsordning lettere kan utnyttes av enkelte elever, er det samtidig verdt å nevne at de som ønsker å utnytte et system, vanligvis får dette til uavhengig av hvordan ordningen er innrettet. Dagens ordning med å levere legeerklæring, er heller ikke en sikker løsning, da de i mange tilfeller skrives ut uten observasjonsgrunnlag, og kun på bakgrunn av elevens egne opplysninger om sykdomsforløp.

På bakgrunn av forskning og evaluering av fraværsgrensen, mener vi det er gode grunner for at dokumentasjon av fravær av helsegrunner ikke bør skrives ut av leger eller annet helsepersonell, og at det er mest hensiktsmessig med en egenmeldingsordning.

#### *6.1.7 Generelt om egenmelding*

En egenmeldingsordning kan organiseres på ulike måter, og organiseringen får ulike konsekvenser som vi kort skal belyse her.

Én måte å organisere en egenmeldingsordning, er å benytte en kvote for egenmelding. Et eksempel på hvordan en kvote skal fastsettes, er å angi hvor mange egenmeldingsperioder eleven kan ha per år eller per semester. Det må videre vurderes om egenmelding skal brukes til timesfravær, dagsfravær eller begge deler. Å knytte bruk av egenmelding til times- og/eller dagsfravær, får ulike konsekvenser. Dersom rett til bruk av egenmelding knyttes kun til dagsfravær, vil det medføre at elever med timesfravær må levere annen dokumentasjon fra første fraværstidspunkt. En slik løsning vil dermed medføre at elever som har småfravær som skyldes helseforhold, likevel må til for eksempel legen for å få dokumentasjon. Det kan også tenkes at en slik ordning vil kunne medføre at elever som har fravær deler av en skoledag, kan være fristet til å være borte resten av dagen når egenmeldingen likevel gjelder for hele skoledagen.

Dersom rett til bruk av egenmelding kun knyttes til timesfravær, vil kvoten bli fort brukt opp for de som er borte fra opplæringen i flere dager, for eksempel fordi de er syk en uke. Knyttes retten til å

---

<sup>14</sup> Brev fra Elevorganisasjonen datert 16.08.2023 til Utdanningsdirektoratet

bruke egenmeldingsordning til både dags- og timefravær, vil utfordringen her være at kvoten også her vil kunne brukes fort opp ved noen type fravær. Dette kan eventuelt løses ved at man har én egenmeldingskvote for timesfravær og en annen kvote for dagsfravær, men dette vil kunne være noe tungvint å praktisere. En løsning med egenmeldingskvote, noe uavhengig av organiseringen av denne, vil trolig redusere belastningene til fastlegene noe, men utfordringene som vi tidligere her har redegjort for, vil trolig fortsatt være like aktuelle.

En annen problemstilling som knytter seg til egenmeldingsordning med kvote, er om egenmeldingene bør kunne brukes når det passer eleven, eller om egenmeldingene må benyttes før man kan levere annen dokumentasjon for fravær. Her er det grunn til å se nærmere på dagens fraværsgrense, der eleven kan ha 10 prosent fravær i ett fag, men når som helst kan levere dokumentasjon. Selv om det ikke var intensjonen da dagens fraværsgrense ble innført, oppsøker mange elever legen for å få dokumentasjon fra første fraværstime, selv om det ikke er nødvendig. Det kan tale for at man bør kreve at egenmeldingene er benyttet før man kan levere annen dokumentasjon, dersom man ønsker å redusere belastning på legene.

Én annen mulighet å organisere egenmeldingsordningen på, er å ikke operere med en kvote, men at elevene leverer egenmelding ved alt fravær. Dette er en enklere modell, med langt mindre byråkrati og administrasjon for både skolene og fastlegene.

En egenmeldingsordning og hvordan den skal innrettes, bør sees i sammenheng med hvilket dokumentasjonskrav som ev. skal gjelde for annet fravær, og sees i sammenheng med reguleringen av fraværsgrensen ellers. Vi ser nærmere på dette under de konkrete alternative forslagene til nye fraværeregler som omtales under punktene 6.4 og 6.5.

#### [Ren egenmeldingsordning eller egenmeldingsordning med kvote](#)

Vår anbefaling er at det innføres en ren egenmeldingsordning, som gjenspeiles i forslagene våre (se alternativ 1 og 2). Vi er imidlertid blitt bedt om å høre hvorvidt det er ønskelig med en ren egenmeldingsordning eller om dere mener det er en bedre løsning med en egenmeldingsordning med kvote. En egenmeldingsordning med kvote, kan i så fall innarbeides i begge alternativene nedenfor, men vil kreve noen ytterligere justeringer avhengig av hvilket alternativ som foretrekkes.

Dere vil finne hørings spørsmål i tilknytning om dette i et eget kapittel etter kapitlene som presenterer alternativ 1 og 2. Vi ber dere om å lese alternativ 1 og 2, før dere svarer på disse hørings spørsmålene.

## 6.2 Trafikkopplæring

### 6.2.1 Innledning

Fravær fra opplæring som følge av obligatorisk sikkerhetskurs på bane og del 2 og 3 av sikkerhetskurs på vei, er unntatt dagens regler om fraværsgrensen. Innføring av disse unntakene ble i sin tid begrunnet med at disse delene kan være utfordrende å ta utenom skoletid. Dette skyldes blant annet organiseringen av trafikkopplæringen. Departementet<sup>15</sup> ønsket i større grad enn hva som var mulig tidligere, å tilrettelegge for at elever skal kunne kombinere trafikkopplæring med videregående opplæring. Departementet presiserte samtidig at utgangspunktet likevel er at elever i videregående skole må være til stede og delta aktivt i opplæringen. Departementet mente det derfor var rimelig å begrense unntaksmulighetene for trafikkopplæring til de delene det ikke kan forventes at elevene kan ta utenom skoletid.

---

<sup>15</sup> Høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet, Forslag til endringer i forskrift til opplæringsloven og forskrift til friskoleloven (unntak fra fraværsgrensen for deler av trafikkopplæringen), april 2019

Det går frem av oppdragsbrevet at vi skal vurdere om en større del av *trafikkopplæringen* for klasse B skal regnes som dokumentert fravær. Opplæringen for førerkort klasse B er regulert i trafikkopplæringsforskriftens kapittel 11 og førerprøven er regulert i trafikkopplæringsforskriften § 30-2. Det er definert hvilke deler av trafikkopplæringen som er obligatorisk. For førerkort klasse B er opplæringen delt i fire trinn. I tillegg kommer teoretisk og praktisk førerprøve. Én opplæringstime tilsvarer 45 minutter. Førerkort klasse B består av følgende obligatorisk opplæring:

- Trinn 1: Obligatorisk trafikalt grunnkurs på 17 timer
- Trinn 2: 1 obligatorisk veiledningstime som avslutning på trinn 2
- Trinn 3: 4 timers obligatorisk sikkerhetskurs på bane. 1 obligatorisk veiledningstime som avslutning på trinn 3
- Trinn 4: 13 timer obligatorisk sikkerhetskurs på veg, som inkluderer:
  - 2 timer undervisning i klasserom om bilkjøringens risiko
  - 5 timer praktisk øving i landeveiskjøring
  - 4 timers undervisning i planlegging og kjøring i variert trafikkmiljø, hvorav minst 3 timer skal være selvstendig kjøring i variert trafikkmiljø, resterende tid skal benyttes til planlegging og oppsummering
  - 2 timer refleksjon og oppsummering i klasserom
- Teoretisk og praktisk førerprøve

#### *6.2.2 Bør en større del av trafikkopplæringen kunne unntas fraværs grensen?*

Trafikalt grunnkurs (trinn 1) kan tidligst påbegynnes ved fylte 15 år. Det betyr at de aller fleste elever kan gjennomføre dette kurset i løpet av ungdomstrinnet. Dette kurset er i hovedsak av teoretisk art og tilbys ved trafikk skolene utenom skoletid, selv om det nok er noe varierende tilbud ved de ulike trafikk skolene. Den øvrige trafikkopplæringen som vi er bedt om å vurdere, består av 2 timer obligatorisk veiledning på trinn 3 og 4 timer undervisning/refleksjon på trinn 4. Dette er også opplæring som kan tas utenom skoletid, og vi har ikke fått innspill som tilsier at det foreligger behov for at fravær i forbindelse med disse delene av trafikkopplæringen, bør unntas fraværs grensen.

Når det gjelder førerprøven for førerkort klasse B, både den teoretiske og praktiske prøven, kan disse kun tas på trafikkstasjoner som tilbyr dette. Den teoretiske og praktiske prøven må tas innenfor trafikkstasjonens åpningstider. Første praktiske prøve starter kl. 08.00 og siste prøve starter kl. 13.50, mens første teoretiske prøve starter kl. 08.00 og siste prøve starter kl. 13.30. Teoretisk prøve varer ca. 90 min, og den praktiske prøven varer opptil 75 min.<sup>16</sup> Det er ved mange trafikkstasjoner redusert åpningstid, for eksempel 2-3 dager i uken. Det er stor pågang på både den praktiske og teoretiske førerprøven, og vi har mottatt innspill om at man i liten grad kan velge tidspunkt for prøven, og at det er vanskelig å styre førerprøven til tidspunkt som samsvarer med fritimer og/eller ferier. I distriktene kan det også være lang vei til nærmeste trafikkstasjon som tilbyr førerprøven. Elevenes reisetid og hvor mye fravær den enkelte eleven vil få i tilknytning til førerprøven vil derfor variere.

Vi har også mottatt innspill om behov for førerkort klasse B i praksisperioder og for enkelte yrkesfag i forbindelse med læreplass. Videre har det kommet innspill om at sertifikat klasse B kan være et sosialt inkluderingstiltak og virke forebyggende mot sosialt utenforskap. Det foreligger en forskningsrapport fra Arbeidsforskningsinstituttet ved Oslo Met<sup>17</sup>, om unges mulighet til å medvirke i norske kommuner. Den avdekker unges erfaringer med kollektivtilbudet ute i distriktene, generelt

<sup>16</sup> Vegvesenet.no og trafikkopplæringsforskriften § 30-2

<sup>17</sup> [Unges mulighet til å medvirke \(bufdir.no\)](#), utarbeidet på oppdrag fra Bufdir

sett som dårlige. Mangel på transport kan påvirke unges muligheter for å medvirke på ulike arenaer, for eksempel den lokale klubben eller fritidsaktiviteter.

### 6.2.3 Samlet vurdering

Vi mener at det er en verdi i at eleven er til stede i opplæringen. Ut fra dette er fravær fra opplæringen lite ønskelig uavhengig av årsaken til fraværet. Dette i seg selv taler generelt sett imot at ytterligere fravær i forbindelse med kjøreopplæringen bør unntas en fraværsgrense. På den annen side er enkelte deler av den obligatoriske kjøreopplæringen vanskelig å ta utenom skoletid, og kommer derfor i konflikt med skoledagen. De delene av den obligatoriske trafikkopplæringen som allerede er unntatt fraværsgrensen, er unntatt med nettopp denne begrunnelsen.

Den praktiske og teoretiske førerprøven vil kunne komme i konflikt med skoledagen. Tiden til disse prøvene utgjør samlet i underkant av 3 timer. I tillegg kommer reisetiden, som vil variere, til og fra trafikkstasjonen hvor prøvene skal gjennomføres. I motsetning til andre deler av den obligatoriske trafikkopplæringen, må både den teoretiske og praktiske førerprøven bestås. Statistikk med tall fra Statens vegvesen viser at kun 59 prosent bestod teoriprøven for førerkort klasse B på første forsøk i 2022, mens 76 prosent besto førerprøven på første forsøk<sup>18</sup>. Det må derfor kunne legges til grunn at noen elever vil måtte ta prøvene på nytt. I så fall vil timene borte fra opplæringen kunne bli langt flere.

Vi legger til grunn at det hovedsakelig vil være elever på videregående trinn 3 som tar den praktiske førerprøven på grunn av alderskravet, mens teoriprøven kan være aktuell for både elever på videregående trinn 2 og trinn 3. Vi mener det kan være grunn til at elevene bør få mulighet til å ta førerprøven uten at fraværet tas med i fraværsgrensen (dersom fraværsgrensen innrettes slik at noe type fravær kan unntas), og vi kan ikke se at det foreligger gode grunner for å skille mellom fravær som skyldes teori- eller førerprøven. Vi er noe usikre på om muligheten til å unnta fraværet bør gjelde et ubegrenset antall forsøk. Det vil være store variasjoner på hvor mange forsøk en elev rekker i løpet av skoleåret, både av hensyn til egen motivasjon, men også til kapasiteten på trafikkstasjonene. Det er eksempelvis normalt fire uker ventetid på den praktiske førerprøven, men pågangen kan til tider være stor og man kan risikere å vente for eksempel fire måneder på time. Elevens tilstedeværelse i opplæringen taler for at unntaket fra fraværsgrensen bør begrenses, mens hensynet til elevens progresjon i kjøreopplæringen kan tale for at eleven bør få flere forsøk på prøvene unntatt fraværsgrensen.

Hvorvidt reglene om fravær skal åpne for at elevene kan ta den praktiske og teoretiske førerprøven uten å få fravær må eventuelt vurderes konkret i forhold til forslagene som omtales under punktene 6.4 og 6.5.

### 6.3 Registrering av fravær eller forsentkomming

Før vi vurderer konkrete endringer i fraværreglene i forskriften, har vi sett på om det er behov for å definere nærmere hva som utgjør fravær når en elev er borte fra deler av en undervisningstime. Dette er noe som i dag ikke er regulert i forskrift.

Det fremgår av forskriften § 3-45 første ledd om føring av fravær i videregående opplæring at fravær skal føres i dager og *enkelttimer*. Det fremgår av forskriften § 3-9 at fraværsgrensen beregnes ut ifra *årstimetallet* i faget. Dersom en elev er fraværende én undervisningstime, vil det si at eleven har én time fravær opp mot fraværsgrensen i faget, og det skal føres én time fravær på vitnemålet eller kompetansebeviset.

---

<sup>18</sup> [Nøkkeltall, førerprøver \(vegvesen.no\)](https://www.vegvesen.no)

Det er i dag ingen felles føringer for om det skal føres fravær fra undervisningen dersom en elev er fraværende i mindre enn en undervisningstime, og hvor grensen går mellom forsentkomming (og eventuell anmerkning i tråd med ordensreglement) og registrering av udokumentert fravær for hele undervisningstimen. Dette er i dag opp til den enkelte fylkeskommune/skole å angi i sitt ordensreglement og i sin praktisering av fraværsgrensen. En måte regelverket kan praktiseres ulikt på, er når det gjelder hvor mange minutter en elev må komme for sent til en time for at fraværet skal føres opp som en hel time. Fafo-rapporten<sup>19</sup> viser her at det er spredning i rektorers svar på hvor mange minutter elever må komme for sent til timen for at fravær skal føres for en hel time.

Særlig i de små fagene kan det gi stort utslag på fraværsgrensen dersom noen minutter forsentkomming medfører en hel time fravær i stedet for en anmerkning eller annen reaksjon.

Vi har derfor sett på om det er behov for at vi definerer nærmere hva som skal til for at det skal registreres fravær for en hel undervisningstime ved forsentkomming. Vårt utgangspunkt er at grensedragningen mellom forsentkomming og fravær ikke er ønskelig å regulere i forskrift, og at det bør være opp til fylkeskommunen selv å regulere dette dersom de mener det er behov for det, og eventuelt hvordan. En eventuell regulering i forskrift ville også innebåret en begrensning i det lokale selvstyret og til elevenes mulighet til å påvirke reglene ut fra lokale behov. Vi har derfor ikke foreslått å ta dette inn i bestemmelsen om fraværsgrensen. Vi ønsker likevel å høre om det er behov for mer konkrete føringer for fraværregistrering. En mulig løsning er å angi i veiledningen en anbefalt minimumsgrense for hva som kan registreres som en hel times fravær, eksempelvis på 15 minutter, dersom dette er ønskelig.

**Mener dere det bør angis nærmere hva som skal til for å registrere en time fravær fra undervisningen ved forsentkomming?**

**Dersom ja, hva mener dere grensen bør være?**

**Dersom ja, mener dere at grensen bør defineres i forskriften eller i veiledning til forskriften?**

## 6.4 Alternativ 1 – fravær er fravær

### 6.4.1 Alt fravær fra opplæringen er fravær

Etter dagens regler skal fravær som det er dokumentert at skyldes grunnene nevnt i forskriften § 3-45 femte ledd bokstav a til f og åttende ledd, ikke inngå i fraværsgrensen. Dette innebærer at fravær som kan dokumenteres at skyldes disse årsakene ikke skal regnes med i beregningen av elevens fravær opp mot grensen på 10 prosent. I tillegg unntas deler av kjøreopplæringen til førerkortet klasse B, jf. forskriften § 3-9 andre ledd.

I den skandinaviske forskningen<sup>20</sup> omtales i hovedsak fravær som fravær, uten at det skiller mellom dokumentert og udokumentert fravær. Det ene målet med fraværsgrensen har vært å redusere skulking. Vi mener at å omtale alt udokumentert fravær som skulk imidlertid blir for lite nyansert, noe forskningen også viser. Angst, vanskelige hjemmeforhold og mobbing er eksempler på situasjoner som forårsaker fravær, og som kan være vanskelige å dokumentere for eleven det gjelder. Å omtale slikt fravær som skulk synes å plassere skylden for fraværet hos eleven, når årsakene er mye mer sammensatte. Vi mener at skillet mellom dokumentert og udokumentert fravær i dagens regler gjør at reglene treffer svært ulikt for ulike elevgrupper.

<sup>19</sup> Fafo-rapport 2020:09, *Suksess og besvær, Evaluering av fraværsgrensen i videregående skole 2016-2019, Sluttrapport* pkt. 5.1 og 5.4

<sup>20</sup> Fafo-rapport 2023:13, *Kunnskapsstatus om bekymringsfullt fravær i skolen*

Vi ser at dagens regler åpner for at elever kan ha mye fravær så lenge det kan dokumenteres innenfor grunnene som fremgår av § 3-9, jf. § 3-45. I tråd med dagens regler, kan eksempelvis en elev som er aktiv i lokalpolitikk samtidig som hen driver med idrett på toppnivå, i praksis ha svært mye fravær fra opplæringen uten at det teller med på fraværsgrensen. Eleven kan i tillegg ha inntil 10 prosent udokumentert fravær i hvert fag. Fraværet begrenses da kun av at faglærer må ha grunnlag for å vurdere eleven med karakter i det enkelte faget. Det vil ofte være mulig for faglærer å skape nye vurderingssituasjoner for elever med mye dokumentert fravær, og vi mener det sannsynligvis varierer stort hvordan skolene tilrettelegger for at faglærer har vurderingsgrunnlag i fag der elever har mye dokumentert fravær.

Det er en grunnleggende forutsetning i videregående skole at elever skal møte opp og delta aktivt i undervisningen. For å fullføre og bestå videregående skole må eleven ha fulgt opplæringen i faget. En elev som kan dokumentere med legeerklæring at hen har vært syk og borte fra opplæringen én dag har mistet like mye opplæring som en elev som har vært borte av udokumenterte årsaker én dag. Vi mener i lys av dette det er gode grunner for å la begge tilfellene telle like mye opp mot en fraværsgrense.

Vi har også vektlagt at dersom man tolker dokumentert fravær som helt uproblematisk, står man i fare for å ikke fange opp når fraværet blir høyt og går over til å være bekymringsfullt<sup>21</sup>. I arbeidet med fraværsglene har vi mottatt innspill fra Bufdir som trekker i samme retning. Bufdir<sup>22</sup> har i arbeidet med Skolelos oppdaget at en stor del av ungdommene som har sluttet helt i skolen og som har skolevegring, startet sitt fravær fra opplæringen med dokumentert fravær i form av somatiske plager.

Vi mener basert på dette at det er viktig at fravær fra opplæringen fanges opp - enten fraværet er dokumentert eller ikke. Videre vil en slik tankegang være i tråd med å jobbe forebyggende med fravær for å unngå at fraværet blir bekymringsfullt. Vi foreslår derfor en endring i dagens regler om at alt fravær fra opplæringen skal telle med i en fraværsgrense, uavhengig av årsak eller dokumentasjon. Dette innebærer å ikke videreføre dagens unntak fra fraværsgrensen i forskriften § 3-45 femte ledd bokstav a til f og åttende ledd, jf. § 3-9, samt de delene av den obligatoriske kjøreopplæringen som er angitt i forskriften § 3-9. Forslaget må ses i sammenheng med de øvrige endringene vi foreslår nedenfor.

#### Presisering av hva som ikke regnes som fravær fra opplæringen

Forslaget innebærer at alt fravær fra opplæringen skal telle med ved beregningen av en fraværsgrense i videregående skole. Det er i denne forbindelse viktig å påpeke at noen typer fravær fra undervisningstimer som er nært knyttet til det å være elev, for eksempel ved at eleven får oppfylt en rettighet etter opplæringsloven eller forskriften, fortsatt ikke skal regnes som fravær fra opplæringen. Dette innebærer at vi foreslår å videreføre at tid som går med til at eleven får rådgivning på skolen, utredning hos sakkyndig som PPT eller Statped, elevrådsarbeid, intervju til læreplass eller særskilt, ny og utsatt eksamen, ikke regnes som fravær. Dette fremgår i dag av vårt rundskriv om fraværsglene<sup>23</sup>, og vi foreslår at dette omtales i merknadene til paragrafen. Det samme gjelder for fjernundervisning etter ny opplæringslov § 14-4, opplæring i hjemmet eller institusjon på grunn av langvarig sykdom eller lignende, ettersom dette regnes som en del av den

---

<sup>21</sup> Fafo-rapport 2023:13, *Kunnskapsstatus om bekymringsfullt fravær i skolen*

<sup>22</sup> E-post fra Bufdir til Utdanningsdirektoratet 17.03.2023

<sup>23</sup> Fraværsgrense Udir-3-2016

ordinære opplæringen. Vi presiserer at hovedregelen er at fjernundervisning skal organiseres slik at elevene befinner seg på skolen. 6.4.2 Konsekvensen av overtrådt fraværsgrense

#### Dagens ordning

I dag er konsekvensen av udokumentert fravær på mer enn 10 prosent i et fag, at eleven ikke får halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i faget. Dersom eleven overskrider fraværsgrensen i et fag der det settes standpunktkarakter det aktuelle skoleåret, oppfyller eleven ikke kravene til vitnemål. Etter dagens regler er elevens mulighet i slike tilfeller å ta faget som privatist. Dette vil endre seg med den utvidede retten til mer opplæring i ny opplæringslov, hvor elever som ikke har bestått videregående opplæring får rett til mer opplæring frem til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse.

Vi er kjent med at tap av karakter i faget kan oppleves som en for streng konsekvens for elevene som har for mye fravær, og har blant annet fått innspill fra Elevorganisasjonen<sup>24</sup> om dette. At konsekvensen er streng, kan også frata noen elever motivasjon til å møte opp og jobbe jevnt i andre fag. Vi har videre fått innspill om at det fra et undervisningsfaglig aspekt oppleves negativt at fraværsgrensen overstyrer faglærers kompetanse til å vurdere om det skal settes karakter for elever i fag.

Videre ser vi at dagens regler slår ulikt ut i fagene avhengig av antall årstimer. På vg1 på studieforberevende utdanningsprogram har fagene naturfag, engelsk og matematikk flest årstimer med 140 timer hver, mens geografi og kroppsøving har færrest årstimer med 56 timer<sup>25</sup>. I dag er det altså ikke mange timers udokumentert fravær i «små» fag på timeplanen som skal til før eleven overskrider fraværsgrensen i disse fagene. Vi har mottatt innspill om at dette medfører ekstra stress for elevene i de fagene med få årstimer.

I lys av funnene om at fraværsgrensen har ført til mindre time- og dagsfravær i videregående skole, kan vi legge til grunn at det har betydning for elevenes oppmøte at de risikerer å miste karakteren i faget dersom de har for mye fravær. Vi mener derfor at det fortsatt bør være en konsekvens av å overskride fraværsgrensen. Hensikten med en konsekvens av å gå over fraværsgrensen må ikke være å straffe elevene, men å fungere som et insentiv til nærvær. I lys av oppdraget har vi vurdert om det i stedet for tap av karakter i faget bør være en annen konsekvens for elevene dersom fraværsgrensen overskrides. De konsekvensene vi har vurdert er beskrevet under.

#### Udokumentert fravær føres på vitnemålet og kompetansebeviset

Et alternativ er at føring av fravær på vitnemålet og kompetansebeviset er konsekvensen av å gå over fraværsgrensen. Etter dagens forskrift, skal alt fravær i utgangspunktet føres på vitnemålet og kompetansebeviset, jf. forskriften § 3-45. Elever kan kreve at totalt 10 fraværsgener i løpet av et skoleår ikke skal føres på vitnemålet og kompetansebeviset, dersom eleven kan dokumentere at fraværet skyldes en eller flere av grunnene i § 3-45 femte ledd bokstav a-f og åttende ledd. Reglene om føring av fravær på vitnemålet og kompetansebeviset gjelder i dag uavhengig av reglene om fraværsgrensen i forskriften § 3-9. Elever som har høyt udokumentert fravær i fag vil derfor få dette ført på vitnemålet og kompetansebeviset, uavhengig av om det i tillegg er forskriftsfestet en konsekvens av å gå over fraværsgrensen i § 3-9 eller ikke. Vi må kunne anta at elever generelt vil ha et ønske om at antallet dager og timer fravær på vitnemålet og kompetansebeviset skal være så lavt som mulig.

---

<sup>24</sup> Brev datert 16.08.2023 fra Elevorganisasjonen til Utdanningsdirektoratet

<sup>25</sup> Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet Udir-1-2023

Før innføringen av fraværsgrensen i 2016 var føring på vitnemålet og kompetansebeviset konsekvensen av elevenes fravær, i tillegg til at faglærer også da måtte ha tilstrekkelig vurderingsgrunnlag for å sette karakter i fag. Dersom konsekvensen av overskredet fraværsgrense begrenses til at fraværet blir ført på elevens vitnemål eller kompetansebevis, er vi derfor tilbake til slik situasjonen var før innføringen av fraværsgrensen, og det blir kunstig å snakke om at det gjelder en reell fraværsgrense. Uavhengig av om en elev har 5 prosent fravær eller 15 prosent fravær, vil konsekvensen være den samme; at fraværet føres på vitnemålet eller kompetansebeviset. Vi mener derfor at reglene om føring av fravær ikke utgjør et tilstrekkelig insentiv for elever som i dag har mye udokumentert fravær, til å møte på skolen.

Vi vurderer senere i høringsnotatet at dagens regler om føring av fravær også har noen uheldige konsekvenser, og viser til disse vurderingene i pkt. 6.4.8. Vi mener dermed det ikke er en hensiktsmessig løsning å foreslå at føring av fravær på vitnemålet og kompetansebeviset utgjør eneste virkning for elever som har mye fravær fra opplæringen.

#### Nedsatt karakter i orden

En annet alternativ som vi har vurdert er å endre fraværsgrensen slik at den beregnes ut ifra årstimetallet *på trinnet* fremfor årstimetallet *i faget*. Dette ville forhindre at fraværsgrensen slår inn ulikt i fag med få og mange årstimer. Faglærer må fortsatt ha vurderingsgrunnlag for å sette karakter i hvert enkelt fag, og eleven står dermed ikke fritt til å ha fravær i de enkelte fagene så lenge det totale fraværet på trinnet er innenfor fraværsgrensen.

Dersom fraværet skal beregnes ut ifra det totale årstimetallet på trinnet, kan ikke konsekvensen av overtrådt fraværsgrense lenger knytte seg til tap av karakter i det enkelte faget, men en konsekvens som gjelder på tvers av fag. Vi har derfor sett på om en hensiktsmessig konsekvens av overtrådt fraværsgrense da kunne vært nedsatt karakter i orden.

Ordenskarakteren henger sammen med om eleven er punktlig, forberedt og følger opp arbeid, jf. forskriften § 3-4. At punktlighet er en del av vurderingen av elevens orden gjør at det kan være naturlig å se fravær opp mot denne karakteren.

Samtidig inneholder vurderingen av elevens orden noe mer enn bare en vurdering av elevens punktlighet. Det er også en vurdering av om eleven er forberedt og følger opp skolearbeid. Det skal gjøres en helhetlig vurdering av elevens orden over tid. At det er flere momenter i ordensvurderingen, gjør at det er ulike situasjoner som kan føre til at en elev får karakteren Nokså god eller Lite god i orden. Det kan tenkes at en elev kan få nedsatt ordenskarakter også uten at eleven har høyt fravær. Dersom en elev allerede vurderes til karakteren Lite god i orden, vil overtredelse av fraværsgrensen derfor ikke utgjøre noen reell virkning for eleven.

Betydningen av karakteren i orden og oppførsel vil også kunne variere blant elevene. Lærebedrifter vektlegger ofte karakterene i orden og oppførsel når de skal rekruttere til læreplasser. Karakterene kan derfor få stor betydning for elever i yrkesfaglige utdanningsprogram. For elever som tar studieforberedende utdanningsprogram har ikke karakterene i orden og oppførsel samme betydning, da opptak til høyere studier som hovedregel avgjøres på grunnlag av poeng. Arbeidsgivere, eksempelvis til deltidsjobber, vil kunne vektlegge karakterer i orden og oppførsel ved en eventuell ansettelse, men dette blir opp til arbeidsgiver å etterspørre. Dersom konsekvensen av overskredet fraværsgrense skal være nedsatt ordenskarakter, kan det derfor føre til at den vil slå ulikt ut for elever på ulike utdanningsprogram.

Utdanningsdirektoratet har initiert forsøk med vurdering av orden og oppførsel uten karakter, med oppstart august 2023/januar 2024<sup>26</sup>. Forsøket gjennomføres både på ungdomstrinnet i grunnskolen og i videregående skoler, og har en varighet på tre år. Formålet med forsøket er å skaffe et bedre beslutningsgrunnlag som belyser fordeler og ulemper ved å fjerne vurdering med karakter i orden og oppførsel, samt gi Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet mer kunnskap om alternative vurderingspraksiser som eventuelt kan erstatte disse standpunktkarakterene. Vi mener det er uheldig dersom vi foreslår å knytte fraværsreglene opp mot ordenskarakteren, dersom resultatet av forsøket gjør det aktuelt å vurdere å ta bort vurdering med karakter i orden og oppførsel.

Vi har på bakgrunn av dette kommet frem til at vi ikke vil foreslå en fraværsgrense som knytter seg til årstimetall på trinnet, og med nedsatt karakter i orden som konsekvens av overskredet fraværsgrense.

#### Videreføring av tap av karakter i faget som konsekvens av overskredet fraværsgrense

Vi foreslår å videreføre at elever som overstiger fraværsgrensen ikke skal få karakter i faget. Dette er ikke ment som en straff for eleven, men for å opprettholde et insentiv for nærvær. Samtidig innebærer denne konsekvensen at eleven ikke er kvalifisert for opplæring i bedrift eller ikke får vitnemål som danner grunnlag for opptak til høyere utdanning, med mindre de gjennomfører mer opplæring eller tar faget som privatist. At virkningen av oversteget fraværsgrense får såpass store konsekvenser for elevene kan tilsi at den er for streng.

Til tross for at tap av karakter i faget kan få store konsekvenser for elevene, viser kunnskapsgrunnlaget at dags – og timefraværet i videregående skole har blitt betydelig redusert etter innføringen av dagens fraværsregler, og at fraværsgrensen slik sett har vært en suksess når det gjelder å øke nærværet hos majoriteten av elevene. Det er naturlig å anta at en god del av effekten skyldes at elevene som går over fraværsgrensen mister karakteren i det aktuelle faget. Dette har vi lagt vekt på i våre vurderinger av hvilke endringer det er behov for i fraværsgrensen. Vi tror ikke en endring av konsekvensen for overtrådt fraværsgrense vil føre til en økning av nærvær i skolen sammenlignet med i dag. Vi tror tvert imot at nedsatt karakter i orden eller andre former for konsekvenser vil oppleves mildere for elevene, og dermed ikke virke som et like sterkt insentiv i seg selv til å møte på skolen, som hva risikoen for tap av karakter (IV) i fag gjør. Den nevnte utfordringen med at fraværsgrensen får ulikt utslag i små og store fag mener vi i stedet bør løses på andre måter. Dette vil vi omtale nærmere nedenfor.

Kunnskapsgrunnlaget viser at fraværsgrensen rammer elever i sårbare situasjoner hardere enn majoriteten, ettersom de raskere mister vurdering med karakter i flere fag enn før innføring av fraværsgrensen. Med innføringen av en utvidet rett til mer opplæring i ny opplæringslov, kan elever med risiko for å ikke fullføre videregående opplæring i større grad tilbys tilpassede løp. Eksempelvis kan opplæringen gjennomføres over flere år enn hva som er fastsatt i fag- og timefordelingen, slik at eleven får mindre belastning per skoleår. Elever som får IV i fag, får også rett til mer opplæring påfølgende skoleår. Basert på dette mener vi det finnes andre tiltak og virkemidler som i større grad ivaretar den sårbare elevgruppen. Den utvidede retten i videregående opplæring kan være ett av dem.

Med vekt på at dagens ordning har fungert for de aller fleste elevene, og vi ikke kan se at det foreligger alternativer som har større fordeler, foreslår vi å videreføre at fraværsgrensen beregnes ut

---

<sup>26</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/vurdering/forsok-om-vurdering-i-orden-og-oppforsel-uten-karakter/>

ifra årstimetallet i fag, og at konsekvensen av å gå over fraværsgrensen er at eleven ikke får karakter (IV) i faget. Våre vurderinger av om dagens grense på 10 prosent bør endres, følger nedenfor.

Ikke vurdering (IV) som sluttvurdering i fag kan påklages etter reglene i forskrift til opplæringsloven § 5-12, og er foreslått videreført i ny forskrift § 10-5 som er sendt på høring.

*Presisering av hvilken halvårsvurdering med karakter eleven skal miste ved overskredet fraværsgrense*  
Etter dagens regler mister eleven halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i faget dersom hen har mer fravær enn fraværsgrensen. Fraværsgrensen er på 10 prosent av årstimetallet i faget, jf. forskriften § 3-9. Eleven skal varsles straks det er klart at eleven står i fare for å ikke få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i ett eller flere fag, jf. forskriften § 3-8.

I fag der det ikke settes standpunktkarakter for hvert opplæringsår, slik som norskfaget, settes det halvårsvurdering med karakter både halvveis i opplæringsåret (til jul) og ved avslutningen av skoleåret. I vårt rundskriv<sup>27</sup> om fraværsgrensen står følgende om elever som ikke får halvårsvurdering: «*Fraværsgrensen gjelder både for halvårsvurdering med karakter og for standpunktkarakterer. For halvårsvurdering med karakter midt i skoleåret, regnes fraværet opp mot timetallet i faget det halvåret*». Dette innebærer i praksis at fraværsgrensen kan overskrides inntil to ganger per skoleår, og at eleven skal varsles om at hen står i fare for å ikke få vurdering med karakter dersom hen nærmer seg 10 prosent av timetallet i faget det halvåret. Vi mener dette fremstår noe selvmotsigende ettersom det er tydelig angitt i § 3-9 om fraværsgrensen at det er elever som har fravær over 10 prosent av årstimetallet i faget som ikke skal få vurdering med karakter.

I små fag som geografi og kroppsøving, som på vg1 for studieforbereidende utdanningsprogram har 56 årstimer, jf. fag- og timefordelingen, utgjør dagens fraværsgrense 5,6 timer. Dersom vi for eksempelets skyld legger til grunn at dette utgjør 28 timer per halvår, vil eleven nå fraværsgrensen på 10 prosent det første halvåret allerede ved i underkant av tre (2,8) timer. Ettersom elevene skal varsles «straks det er klart at det er fare» for at eleven får IV, og formålet med varselet er at eleven skal kunne få vurdering med karakter, må eleven nødvendigvis varsles en tid før hen går over fraværsgrensen. Dette vil i praksis si at eleven nærmest ikke kan ha mer enn én time fravær i de minste fagene før det leveres varsel om tap av karakter.

Vi ser at dette kan oppleves svært rigid og lite hensiktsmessig og at det sannsynligvis er med på å påføre elevene mye stress knyttet til fraværet. Videre kan dette være en faktor som i dag er med på å bidra til at elevene opplever at de må dokumentere fraværet sitt allerede fra første fraværstid. Vi mener at et slikt varsel heller kan virke demotiverende for nærværet til elever med risiko for frafall, dersom de mottar et slikt varsel allerede tidlig på høsten. Vi er gjennom innspill kjent med at flere fylkeskommuner praktiserer fraværsgrensen og reglene om varsling i tråd med veiledningen i rundskrivet, men vi vet ikke om denne praksisen er gjeldende i hele landet per i dag.

Halvårsvurderingen som settes halvveis i opplæringsperioden har betydning for den videre læringen i faget jf. forskriften § 3-12. Vi mener derfor halvårsvurderingen bør gis så lenge faglærer har vurderingsgrunnlag. Vi mener derfor at elever som har mer enn 10 prosent (etter dagens regler) fravær det aktuelle halvåret fortsatt bør kunne få halvårsvurdering med karakter, såfremt faglærer har vurderingsgrunnlag, og såfremt eleven ikke har oversteget fraværsgrensen ut ifra det samlede årstimetallet for faget. Vi mener dagens ordlyd i forskriften § 3-9 i utgangspunktet må forstås slik at fraværsgrensen ikke kan overskrides mer enn én gang per fag hvert opplæringsår, ved at det er fastsatt at fraværsgrensen skal beregnes ut ifra årstimetallet i faget. Vi mener det ikke er behov for

---

<sup>27</sup> Fraværsgrensen Udir-3-2016

at vi uttrykkelig regulerer dette i forskriften, og at det er tilstrekkelig at vi presiserer dette i veiledende merknad til paragrafen om fraværsgrensen.

#### 6.4.3 Hvilken prosentgrense bør fraværsgrensen ligge på?

##### Små og store fag

Vi har over foreslått å videreføre at konsekvensen av overskredet fraværsgrense skal være tap av karakter (IV) i faget. Dette innebærer at prosentgrensen må knyttes til årstimetallet i det enkelte fag. Dersom det skal gjelde én lik prosentgrense for alle fag vil konsekvensen være at det skal færre timer til for å ha overskredet fraværsgrensen i små fag, enn i større fag. Før fraværsgrensen ble innført, var mange bekymret for at den ville slå skjevt ut i fag med få timer. Vi har også mottatt innspill fra flere om at fraværsgrensen slår uheldig ut i små fag. Dette gjelder særlig der opplæringen samler flere av fagets timer på én dag, om det organiseres fagdager eller lignende. Ett enkelt dagsfravær kan dermed innebære at man nærmer seg fraværsgrensen. I evalueringen av fraværsgrensen fant Fafo<sup>28</sup> imidlertid ikke dekning for at fraværsgrensen har slått uheldig ut for fag med færre timer, men de tar samtidig forbehold ettersom de kun har sett nærmere på noen av de små fagene. Statistikk publisert av Utdanningsdirektoratet<sup>29</sup> tilsier heller ikke at det er store forskjeller på IV i små og store fag.

For å unngå at fravær skal slå uheldig ut i små fag, kan det vurderes om det bør være ulike grenser for fravær for små og store fag. Det har kommet innspill på at man i fag med 56 eller 84 årstimer, kan vurdere en høyere fraværsgrense enn i fag med flere årstimer. I forbindelse med høringen til en ny fraværsgrense i 2016, ble det vurdert om man burde ha ulike grenser i små og store fag. Ett alternativ som ble vurdert var en grense på 20 prosent i fag med 90 årstimer eller mindre, 15 prosent i fag med 90-130 årstimer og 10 prosent i fag med over 130 timer. Det ble samtidig vist til at en slik innretning ikke vil gjøre regelverket mer tydelig og oversiktlig, og at ulike grenser kan være vanskelige å følge opp i praksis.

Vi mener fortsatt at ulike prosentgrenser generelt sett vil bidra til å gjøre reglene mer byråkratiske og vanskelig å holde oversikt over – både for skolene som skal registrere og følge opp fraværsgrensen, men også for elevene. Forslaget om en ny fraværsgrense inneholder alternative forslag til reglene om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis, der det primære forslaget vil innebære mindre byråkrati og administrasjon, jf. alternativ a under pkt. 6.4.8. Det kan argumenteres for at et forslag om å differensiere mellom små og store fag, ikke vil føre til økt administrasjon dersom man ser fraværsgrensen og reglene om føring av fravær under ett. Vi mener likevel som et utgangspunkt at det vi være lettere for skolene å praktisere en lik fraværsgrense i alle fag, og eventuelle uheldig utslag i små fag kan og bør løses på andre måter.

Til tross for at det skal mindre fravær til for at fraværsgrensen blir overskredet i små fag enn store fag, og at dette kan slå uheldig ut i enkelte tilfeller, er det likevel slik at fagene har kompetansemål i læreplanene tilpasset årstimene i faget. Dersom man setter en fraværsgrense som differensierer mellom fagstørrelse, vil man samtidig akseptere at elevene går glipp av en større del av opplæringen i de små fagene. Vi mener dette er uheldig ettersom det kan synes å kommunisere at det er greit med mer fravær i noen fag enn i andre.

---

<sup>28</sup> Fafo-rapport 2020:09, *Suksess og besvær, Evaluering av fraværsgrensen i videregående skole 2016-2019, Sluttrapport*

<sup>29</sup> <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/elever-uten-vurderingsgrunnlag/elever-uten-vurderingsgrunnlag--fagstorrelse/>

Vi foreslår derfor at fraværsgrensen bør være lik i små og store fag. Dette må sees i sammenheng med øvrige deler av forslaget til en regel om fravær. Vi viser særlig her til vurderingen knyttet til om eleven likevel skal få karakter i fag der fraværsgrensen er overskredet i pkt. 6.4.7.

#### Prosentgrensen i fag

Etter dagens regler kan en elev ikke ha mer enn 10 prosent udokumentert fravær beregnet ut fra årstimetallet i faget, og kan i teorien ha ubegrenset antall timer med dokumentert fravær. Kravet om at læreren må ha vurderingsgrunnlag setter imidlertid en øvre grense for hvor mye fravær eleven kan ha før hen mister karakter i faget uavhengig av fraværsgrensen.

I tabellen nedenfor ser man hvor mye fravær som skal til før fraværsgrensen er overskredet ved en fraværsgrense på henholdsvis 10 prosent (dagens grense), 15 prosent eller 20 prosent.

	54 årstimer	113 årstimer	168 årstimer
Fraværsgrense på 10 prosent (dagens grense)	5,4 t	11,3 t	16,8 t
Fraværsgrense på 15 prosent	8,1 t	16,95 t	25,2 t
Fraværsgrense på 20 prosent	10,8 t	22,6 t	33,6 t

Hva som er den mest hensiktsmessige grensen for fravær, er ikke enkelt å fastsette. Grensen som settes må verken være for romslig eller for streng. Grensen må videre sees i sammenheng med utvidet rett til mer videregående opplæring i ny lov. Fylkeskommunen skal i større grad enn i dag tilrettelegge for at elever som av ulike årsaker har behov for det, kan få opplæring med en annen belastning og progresjon enn hva som er fastsatt for opplæringsløpet. Elever som får en annen belastning på opplæringsløpet, vil kunne ha bedre mulighet til å kunne gjennomføre sitt løp uten å overskride fraværsgrensen sammenlignet med å gå et normalt løp med større fravær. I tillegg må fastsettelsen av en ny grense sees i sammenheng med forslaget i pkt. 6.4.7 om at rektor skal ha mulighet til å vurdere om eleven likevel skal få karakter i faget når fraværsgrensen først er overskredet.

Over er det foreslått at alt fravær teller med ved beregningen av om fraværsgrensen er overtrådt. På grunn av dette mener vi at grensen ikke bør settes for lavt da det kan gi uheldig utslag i form av at fraværsgrensen sannsynligvis vil overskrides raskere enn etter dagens fraværsgrense. Det er vår vurdering at dagens grense derfor ikke bør videreføres, og at en ny fraværsgrense må være høyere enn 10 prosent. For høyere utdanning, har eksempelvis Oslo Met krav om 80 prosent tilstedeværelse i alle emner ved utdanningen, og overskridelse medfører at studenten mister retten til å avlegge eksamen i det aktuelle emnet. Det skilles ikke mellom dokumentert eller udokumentert fravær og det kan ikke leveres legeerklæring for fravær inntil 20 prosent. Studenter som overskrider fraværskvoten på grunn av gyldig fravær, kan få alternative oppgaver.<sup>30</sup> Videregående opplæring er prinsipielt sett noe annet enn høyere utdanning, blant annet når det gjelder alderen til studenten/eleven, og kravene til tilstedeværelse der kan ikke uten videre legges til grunn i videregående skole.

Sett hen til den utvidede retten til mer videregående opplæring og til rektors mulighet til å avgjøre at eleven likevel får karakter, fremstår 20 prosent fravær som en noe høy grense. Et alternativ er derfor å legge seg et sted midt imellom, og vårt forslag er å kreve en tilstedeværelse på minst 85

<sup>30</sup> Oslo Met, f.eks. Utfyllende informasjon om arbeidskrav, obligatoriske aktiviteter og obligatorisk undervisning. Gjelder for alle emner på Institutt for barnehagelærerutdanning (BLU), sist oppdatert 07.08.2023

prosent av årstimetallet i det enkelte fag for å få karakter i faget. Det vil si at fraværsgrensen settes til 15 prosent av årstimetallet i faget. Hvorvidt en økning på 5 prosent i forhold til i dag er tilstrekkelig og hvordan en slik grense vil slå ut, også i sammenheng med våre andre forslag til endringer og den utvidede retten til mer videregående opplæring, er vanskelig å forutsi. Dette skyldes blant annet at vi ikke har tall på hvor mye fravær som faktisk unntas etter dagens regler, men som etter forslaget vil telle med.

#### 6.4.4 Innføre plikt for skolen til å tilby samtale om fravær

##### Forholdet til ny opplæringslov

I ny opplæringslov § 10-6 lovfestes det en plikt for kommunen og fylkeskommunen å følge opp elever som har fravær fra opplæringen. Vi har kort omtalt reguleringen av denne plikten i pkt. 5.1. Oppfølgingsplikten legger opp til stort handlingsrom for kommunen og fylkeskommunen til hvordan fravær skal følges opp, men departementet uttaler som nevnt også at oppfølgingen må innrettes slik at elevene må følges opp før de får mye fravær. Elever som går over fraværsgrensen i fag, og dermed mister retten til vurdering med karakter, vil etter ny lov ha rett til mer opplæring i regi av fylkeskommunen fra neste skoleår. Fylkeskommunen og skolen vil derfor fremover være ha et ekstra incentiv til å følge opp elevene som står i fare for å gå over fraværsgrensen i fag. Vi mener derfor det er gode grunner for at oppfølgingsplikten og fraværreglene bør ses i sammenheng, og at det bør konkretiseres en plikt til å følge opp elever med fravær som en del av reglene om fraværsgrensen. På denne måten blir elever som står i fare for å gå over fraværsgrensen fulgt opp før de mister karakter i faget. Skolen og eleven kan sammen vurdere om det er behov for tiltak for å fremme nærvær. I tillegg mener vi en slik samtale fører til sammenheng mellom de reglene som gjelder fravær i ny opplæringslov og i ny forskrift.

##### Rett til samtale om egen utvikling i fag etter dagens regelverk

Elevene har allerede en rett til oppfølging i form av samtale i dagens regelverk. Elevene har minst en gang hvert halvår rett til en samtale om egen utvikling i fagene. I tillegg har elevene rett til jevnlig dialog med kontaktlærer om sosial utvikling og annen utvikling. Dette følger av forskriften § 3-7 første og andre ledd. Denne dialogen om sosial utvikling og annen utvikling skal sees i sammenheng med opplæringsloven § 1-1 og overordnet del. Fravær og nærvær er tema som derfor kan tas opp i forbindelse med samtalene om faglig eller sosial og annen utvikling etter forskriften § 3-7, dersom dette påvirker elevens faglige eller sosiale utvikling i opplæringen. Det er imidlertid ikke fastsatt at elevens fravær eller nærvær i alle tilfeller skal eller bør tas opp, slik at det kan være ulikt i hvilken grad dette gjøres. Det er også risiko for at den allerede fastsatte elevsamtalen gjennomføres på et tidspunkt hvor elevens fravær ennå ikke nærmer seg fraværsgrensen eller er bekymringsfullt, slik at fraværet ikke er et særlig aktuelt tema i samtalen. Vi mener derfor ikke at samtalen etter forskriften § 3-7 vil være dekkende for dialogen om fravær for de elevene som nærmer seg fraværsgrensen i et eller flere fag.

##### Behovet for en samtale om elevens fravær

Det kan være mange årsaker til at en elev har fravær, enten fraværet etter dagens regler er dokumentert eller udokumentert. Fravær kan også starte med en dokumentert årsak, eksempelvis en medisinsk tilstand, men kan gli over i udokumentert fravær fordi eleven ikke klarer å henge med faglig eller sosialt eller mister motivasjon, som følge av det opprinnelige fraværet.

Ved innføringen av fraværsgrensen i 2016 ønsket et flertall av høringsinstansene en plikt for skolen til å følge opp fravær hos elevene, enten i tillegg til eller i stedet for, en fraværsgrense. En slik plikt ble som kjent ikke innført i 2016. Reglene om fraværsgrensen i videregående skole har nå fått virke over tid, og effektene av den er evaluert og viser at det til tross for nedgang i fraværet som helhet,

også er utfordringer med fraværsgrensen. Vi mener derfor at innføring av en slik oppfølgingsamtale nå kan være en hensiktsmessig supplering av fraværsgrensen.

Vi foreslår basert på dette å regulere i forskriften en plikt for skolen til å tilby en samtale med eleven når eleven når en viss mengde fravær i et fag, men i god tid før eleven går over fraværsgrensen i det aktuelle faget. Dersom skolen følger opp fravær på et tidlig tidspunkt, kan det gi skolen viktig informasjon fra eleven og eventuelt foreldre om årsaken til at eleven er fraværende fra opplæringen og hva som skal til for å styrke elevens nærvær. Det kan hende bakgrunnen for fraværet viser at det er aktuelt med ytterligere tilpasninger i opplæringen, jf. opplæringsloven § 1-3, oppfølging av skolemiljøet, jf. opplæringsloven kapittel 9 A, eller noe annet, som kan bidra til elevens nærvær og forhindre ytterligere fravær, før fraværsgrensen er overskredet. Formålet med samtalen skal derfor være å gi skolen informasjon om bakgrunnen for elevens fravær i faget/fagene, og som grunnlag for å vurdere behovet for videre tiltak for å styrke elevens nærvær.

I samtalen kan det også være dialog omkring hvorvidt det kan være behov for å tilpasse elevens opplæringsløp med tanke på den utvidede retten til mer videregående opplæring, for eksempel ved å gjennomføre opplæringsåret med et lavere antall fag enn hva som følger av det fastsatte opplæringsløpet for utdanningsprogrammet.

#### Gjennomføring av samtalen

Vi foreslår at det ikke reguleres nærmere hvordan samtalen skal gjennomføres eller hva som skal være det konkrete innholdet i samtalen, da vi mener skolen bør få rom for å gjøre lokale tilpasninger og konkrete vurderinger av hva som er mest hensiktsmessig i det enkelte tilfellet. Vi mener også at dette kan utdypes noe i etterfølgende veiledning. Når plikten til en slik samtale bør inntre, vurderer vi i pkt 6.4.5. Dersom eleven ender med å gå over fraværsgrensen i fag, foreslår vi også at innholdet i samtalen kan ha betydning for rektors vurdering av om eleven likevel skal få karakter i faget, som vi omtaler i pkt. 6.4.7.

Hvem som gjennomfører samtalen, mener vi bør være opp til skolen å avgjøre i samråd med eleven, hvor det er viktig at elevens syn tillegges vekt. Det kan eksempelvis være kontaktlærer, faglærer, sosial-pedagogisk rådgiver eller noen i skolens ledelse som gjennomfører samtalen. Vi foreslår derfor å regulere at skolen avgjør dette i samråd med eleven. Dersom eleven nærmer seg fraværsgrensen i flere fag samtidig, mener vi i utgangspunktet det ikke er noe i veien for at skolen gjennomfører én samtale med eleven på tvers av fagene. Dersom den som skal gjennomføre samtalen ikke er en person som møter eleven jevnlig i undervisningen, mener vi det er viktig at hen får relevant informasjon fra faglærer/andre i forkant av samtalen. Om fraværet skjer på enkelte dager eller tider på dagen, om eleven har mye fravær i andre fag eller lignende, kan være relevant informasjon som utgangspunkt for samtalen.

#### Hva innebærer plikten til å tilby samtale?

Vi foreslår at skolen skal ha en plikt til å tilby og gjennomføre samtalen der eleven når en viss prosent fravær i et fag. Videre foreslår vi at eleven ikke har en plikt til å gjennomføre samtalen. Forslaget innebærer ikke at skolen må forsøke gjentatte ganger å få gjennomført samtalen. Dersom eleven takker nei eller ikke møter opp til samtalen, har skolen oppfylt sin plikt. Dette er betinget av at eleven har fått tilstrekkelig informasjon om samtalen og betydningen av å gjennomføre den, i forkant. Vi mener det vil være positivt for elevene at samtalen reguleres som en plikt for skolen. I mange tilfeller kan det være vanskelig for elevene å selv ta initiativ til å prate med voksne på skolen om egne utfordringer. Vi mener derfor det er hensiktsmessig å legge ansvaret for å gjennomføre samtalen på skolen, fremfor å regulere at «eleven har rett til å be om» en slik samtale.

### Hva skjer dersom skolen ikke tilbyr samtale?

Vi har vurdert om det bør få en konsekvens dersom skolen ikke overholder plikten til å tilby og gjennomføre samtalen. Vi har sett på dette i lys av at det i dagens forskrift § 3-15 sjette ledd er fastsatt at for å fatte enkeltvedtak om å ikke gi standpunktkarakter i fag (IV), skal eleven først være varslet, jf. § 3-8. Vi har tolket dette som at dersom eleven ikke er tilstrekkelig varslet om at hen står i fare for å ikke få standpunktkarakter, er det ikke anledning til å gi IV og skolen må fastsette karakter for eleven selv om hen har gått over fraværsgrensen (forutsatt at faglærer har vurderingsgrunnlag). Selv om det innføres en plikt til å gjennomføre en samtale ved en viss mengde fravær, vurderer vi at reglene om varsling om IV fortsatt skal gjelde. Varslingsreglene vil derfor uansett slå inn. Vi mener også at skolene vil ha et eget insentiv til å oppfylle plikten til å gjennomføre samtalen som et ledd i å forhindre at eleven overskrider fraværsgrensen, ettersom eleven i motsatt fall får rett til mer opplæring fra og med neste skoleår. Vi foreslår derfor at fraværsgrensen slår inn ved 15 prosent også i tilfeller der skolen unnlater å oppfylle plikten til å tilby og gjennomføre samtalen. Rektor vil i tillegg ha mulighet til å beslutte at elever med mer enn 15 prosent fravær likevel skal få karakter i faget, se pkt. 6.4.7.

### Bør elevens foreldre delta i samtalen?

Skolen skal gi foreldrene til elever som ikke er myndige, informasjon om fraværet til elevene, jf. forskriften § 20-4 fjerde ledd. Plikten foreslås videreført i ny forskrift § 11-1. Vi mener derfor det er viktig at elevens foreldre også involveres i oppfølgingen av fraværet, som en del av «laget rundt eleven» og av hensyn til å styrke dialogen mellom skole og hjem i videregående skole. Vi vurderer derfor at det er gode grunner for at elevens foreldre også bør kunne inviteres til samtalen dersom eleven er under 18 år når samtalen gjennomføres. Det er imidlertid ikke slik at foreldre til elever i videregående skole har rett på helseopplysninger om eget barn. Når man er mellom 16 og 18 år er det kun informasjon om helsen som er nødvendig for å oppfylle foreldreansvaret som skal gis til foreldrene. Dette følger av pasient- og brukerrettighetsloven § 3-4 fjerde ledd. Regelen gjelder for helsepersonell, og ikke for ansatte ved skolen spesifikt, men er uttrykk for en generell hovedregel om at ungdommer over 16 år er helserettlig myndige, og derfor selv bestemmer om foreldrene skal få informasjon om deres helseforhold. Elever i videregående skole vil stort sett være over 16 år. Det kan være helseårsaker til fravær som elever ikke ønsker å dele med sine foreldre, og som foreldrene altså heller ikke har rett til å motta verken fra eleven eller helsepersonell. Vi vurderer på denne bakgrunn at foreldrene til elevene ikke uten videre bør inviteres til samtalen, men at foreldre kan delta dersom eleven ønsker det/samtykker til det. Foreldrene skal uansett få informasjon om fraværet til eleven, jf. forskriften § 20-4 fjerde ledd. Vi understreker at skolen heller ikke har krav på å få helseopplysninger fra elevene, og at eleven kun deler informasjon med skolen etter eget ønske.

### Forholdet til fylkeskommunens plikt til å følge opp elevens fravær

Samtalen vil inngå som en del i å oppfylle fylkeskommunens oppfølgingsplikt som er fastsatt i ny opplæringslov § 10-6. Dette forslaget begrenser ikke plikten i ny opplæringslov § 10-6; plikten i § 10-6 innebærer et større ansvar enn å gjennomføre en enkelt samtale med elever med mye fravær. Samtidig innebærer samtalen vi foreslår som en del av fraværsreglene en konkretisering av oppfølgingsplikten, og dermed en begrensnings av fylkeskommunens handlingsrom. Etter kommuneloven § 2-2 bør ikke det fylkeskommunale selvstyret begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Det er et nasjonalt mål at elever skal fullføre og bestå videregående opplæring, og at fravær skal følges opp. Vi mener i denne forbindelse at fraværsreglene, utvidet rett til videregående opplæring og fylkeskommunens plikt til å følge opp fravær bør ses i sammenheng.

Med tanke på plikten til å følge opp fravær og elevenes rett til mer opplæring frem mot å fullføre videregående opplæring i ny opplæringslov, mener vi forslaget om en plikt for skolen til å gjennomføre en samtale med elever med fravær ikke utgjør en ytterligere byrde for skolen, eller en unødvendig begrensning av det fylkeskommunale selvstyret.

#### 6.4.5 Når bør plikten til å tilby samtale inntre?

Ettersom hensikten med samtalen er å komme i dialog med eleven og sette inn eventuelle tiltak, er det nødvendig at plikten til en samtale bør skje på et tidlig nok tidspunkt, og i god tid før eleven går over fraværsgrensen i det aktuelle faget. Samtidig bør samtalen ikke inntre på et unødig tidlig tidspunkt, både av hensyn til skolens ressursbruk og av hensyn til eleven. Vi har mottatt innspill i tilknytning til reglene om varsling i forskriften § 3-8, om at varslingen i mange tilfeller kommer for sent selv om eleven skal varsles straks hen står i fare for å miste karakteren. I likhet med varslingsreglene, er det viktig at plikten til å tilby samtale kommer på et tidlig nok tidspunkt til å ha effekt og være et reelt tiltak.

Vi foreslår primært at plikten til å tilby samtale om fravær inntre når eleven når en viss prosent fravær i faget. Med en slik løsning sikrer man et likt innslagspunkt for samtalen for alle elever, uten lokale variasjoner. Hva den konkrete prosentgrensen bør være drøftes nedenfor. Vi har imidlertid også blitt bedt om å høre hvorvidt dere mener at den generelle plikten for fylkeskommunen til å følge opp elevfravær i ny lov § 10-6 vil være tilstrekkelig til å angi en plikt for fylkeskommunen å gjennomføre en slik samtale som omtalt i pkt. 6.4.4, og vi ber om høringsinstansenes innspill på dette. Vi viser til omtalen av oppfølgingsplikten ovenfor i pkt. 5.1, i pkt. 6.4.4 og i departementets vurderinger i forarbeidene til ny lov<sup>31</sup>. Vi ber også om innspill på om fylkeskommunens oppfølgingsplikt bør suppleres med veiledning for slik oppfølging.

I tabellen nedenfor ser dere hvor mange timer med fravær som skal til for å utløse plikt til å tilby samtale ved fravær på henholdsvis 5 prosent, 7 prosent og 10 prosent av årstimetallet i ulike fag. Hvor mange timer fravær som skal til for å overskride fraværsgrensen på 15 prosent, er tatt inn nederst for å kunne se timene ved de ulike grensene i sammenheng. Hvor mange timer som gjenstår før fraværsgrensen overskrides på tidspunktet hvor samtalen inntre, er satt inn i parentes.

	Fag med 54 årstimer	Fag med 113 årstimer	Fag med 168 årstimer
Samtale ved 5 prosent fravær, tilsvarer	2,7 t (+ 5,4 t)	5,65 t (+ 11,3 t)	8,4 t (+ 16,8 t)
Samtale ved 7 prosent fravær, tilsvarer	3,78 t (+ 4,32 t)	7,91 t (+ 9,04 t)	11,76 t (+ 13,44 t)
Samtale ved 10 prosent fravær, tilsvarer	5,4 t (+ 2,7 t)	11,3 t (+ 5,65 t)	16,8 t (+ 8,4 t)
Fraværsgrense 15 prosent, tilsvarer	8,1 t	16,95 t	25,2 t

Som det går frem av tabellen vil plikten til å tilby en samtale ved en 5 prosent grense inntre etter 2,7 t fravær i fag med 54 årstimer. Det betyr i praksis at plikt til å tilby samtale etter fravær i for eksempel to dobbeltimer, eller fravær i én dobbelttime pluss én enkelttime i faget, hvilket er på et ganske tidlig tidspunkt. Dersom plikten legges ved 10 prosent fravær, vil plikten først inntre etter

<sup>31</sup> Prop. 57 L (2022-2023) pkt. 13.3

fravær i f.eks. eksempel 3 dobbelttimer. Dersom eleven er borte i ytterligere én dobbelttime og én enkelttime til, vil fraværsgrensen være overskredet.

Dersom plikten til å tilby samtale skal inntre ved 10 prosent fravær, vil det i de små fagene innebære at det i antall timer ikke er langt igjen før fraværsgrensen overskrides. Det er uheldig om samtalen kommer for sent i løpet slik at man ikke rekker å sette i gang tiltak, eller at effektene av tiltak kommer for sent til å forbygge ytterligere fravær. Settes innslagspunktet for samtalen lavt, vil det imidlertid innebære at skolen må tilby samtaler på et tidlig tidspunkt i små fag (målt i timer) som potensielt kan innebære langt flere samtaler. Dette vil også kunne oppleves stressende for elevene.

For de større fagene, vil en plikt til å tilby samtale ved 7 prosent fravær inntre eksempelvis etter 11,76 t (fag med 168 årstimer), som tilsvarer 6 dobbelttimer. Selv om innslagspunktet prosentmessig inntre likt, vil innslagspunktet i forhold til elevens generelle timesfravær, inntre på et tidspunkt hvor eleven har et høyere fravær. For sårbare elever kan en generell grense på 7 eller 10 prosent komme for sent med hensyn til å følge opp en begynnende fraværspromatikk. Vi vil derfor presisere at plikten til å tilby en samtale etter reglene om fravær, ligger på skolen, og at fylkeskommunen i tillegg har en generell plikt til å følge opp elevens fravær etter ny opplæringslov. Hvordan fylkeskommunen utøver sin plikt til å følge opp elever med fravær kan tilpasses situasjonen til hver enkelt elev, mens reglene om fraværsgrensen i større grad må utformes likt for alle for at den skal være mulig å praktisere. Det betyr at for elever med fravær i store fag, kan det som følge av plikten til å følge opp fravær i ny opplæringslov være aktuelt å følge opp eleven på et langt tidligere tidspunkt enn hva som følger av reglene om fraværsgrensen. Vi presiserer at plikten til å tilby samtale gjelder for hvert enkelt fag, men at dersom grensen overskrides for flere fag på omtrent samme tidspunkt, kan skolen vurdere om det er hensiktsmessig å ta det i én felles samtale.

Vi mener det ikke er hensiktsmessig at innslagspunktet settes så lavt som 5 prosent fravær, men er ikke sikre på hva som vil være det mest hensiktsmessige tidspunktet for de små fagene. En grense på om lag halvparten av det fraværet eleven kan ha før fraværsgrensen overskrides, vil gi skolene noe mer tid til å sette i gang og se effekten av eventuelle tiltak. Spørsmålet er om plikten til å tilby samtale ved dette skjæringstidspunktet er for tidlig med tanke på antall samtaler skolen må gjennomføre, og om grensen derfor bør settes noe høyere, for eksempel ved fravær på 10 prosent. Vi ønsker derfor innspill på om en plikt til å tilby samtale bør utløses ved 7 prosent eller 10 prosent fravær.

#### *6.4.6 Dokumentasjon av fravær*

Vi har omtalt fravær fra opplæringen under pkt. 6.4.1, og foreslått en endring i dagens regler om at alt fravær skal telle med på fraværsgrensen, og at det ikke er noe fravær som kan unntas fraværsgrensen. Vi har under pkt. 6.1 også anbefalt at fravær av helsegrunner generelt sett ikke lenger bør dokumenteres med attest fra lege eller annet helsepersonell. Hvilket dokumentasjonskrav som bør gjelde for fravær av helsegrunner, og hva som bør være dokumentasjonskrav for annet fravær, bør sees i sammenheng.

Ettersom vi foreslår at alt fravær teller med når det skal vurderes om fraværsgrensen er overtrådt, er det ikke lenger et poeng å skille mellom dokumentert og udokumentert fravær, og årsaken til fraværet har slik sett ingen betydning her. Det vil være arbeidsbesparende for både eleven og skolen at det ikke stilles noen dokumentasjonskrav. På den annen side vil det føre til at eleven i utgangspunktet kan være fraværende fra opplæring uten å gi beskjed, noe vi mener er uheldig. Kommunikasjon og samarbeid mellom elev/elevens foreldre og skolen er viktig for å kunne fange opp og følge opp forhold som kan ha betydning for elevenes trivsel og læring på skolen. For å støtte opp under denne kommunikasjonen og samarbeidet, mener vi derfor at alt fravær bør meldes til

skolen, uavhengig av årsaken. Dette vil bidra til å ansvarliggjøre elever og foreldre, men også være fordelaktig for skolen og felleskapet i klassen. At elevene melder ifra om fravær vil også bidra til gode holdninger som vil være nyttig senere i livet. Dette er i tråd med formålsbestemmelsen i opplæringsloven § 1-1 og ny opplæringslov § 1-3.

Vi foreslår derfor at elevene skal ha et bevisst forhold til eget fravær, og melde ifra om fravær til skolen gjennom egenmelding. Ettersom alternativ 1 til en fraværsgrense er bygget opp under tankegangen om at fravær er fravær, og at alt fravær skal telle med i fraværsgrensen, vil det ikke være anledning å unnta fravær fra en fraværsgrense. Vi vurderer derfor at det ikke hensiktsmessig med en egenmeldingsordning med kvote, og andre dokumentasjonskrav når kvoten er brukt opp, under dette alternativet.

I egenmeldingen skal elevene/foreldrene ha mulighet til å angi årsaken til fraværet på et overordnet nivå. Det kan for eksempel være gjennom kategorier av årsaker som eleven/foreldrene kan velge mellom. Denne del av forslaget må sees i sammenheng med andre deler av forslaget, inkludert at rektor skal vurdere om eleven likevel skal få karakter i faget ved overskredet fraværsgrense, se pkt. 6.4.7. Vi presiserer at alt fravær, uavhengig av om eleven har levert egenmelding for fraværet, teller med ved beregning av innslagspunktet for å tilby samtale og innslagspunktet for tap av karakter i faget.

#### Særlig om egenmelding ved helsefravær

I pkt. 6.1.7 har vi foreslått at fravær av helsegrunner dokumenteres med egenmelding. Vi har sett på hvem som bør levere egenmeldingen på vegne av eleven. Det er foreldrene som har foreldreansvar frem til eleven fyller 18 år<sup>32</sup>. At foreldrene leverer egenmelding frem til eleven er myndig mener vi vil bidra til en større ansvarliggjøring av fraværet både for elev og foreldre, samt at det vil kunne virke positivt i skole-hjem-samarbeidet.

Elever som har fylt 16 år er å regne som helserettslig myndige. Dette innebærer blant annet at elever som har fylt 16 år selv velger hvem som skal få helseopplysninger om dem, inkludert egne foreldre. Vi viser også til omtalen av helserettslig myndighetsalder i pkt. 6.4.4.

Vi har vurdert om helserettslig myndighetsalder hos elevene får betydning for om foreldrene kan sende egenmelding ved helsefravær.

I kraft av omsorgsansvaret som ligger i foreldreansvaret og det at elever i videregående skole stort sett bor sammen med sine foreldre, vil det være naturlig at foreldre er kjent med at eleven er syk, eller i det minste at eleven er hjemme fra skolen. Dette gjelder uavhengig av om foreldrene skal involveres i å sende egenmelding til skolen eller ikke. I tillegg har foreldre til elever som ikke er myndige rett på informasjon om fraværet til elevene, jf. forskriften § 20-4 fjerde ledd.

Vårt forslag om egenmeldingsordning innebærer at eleven/elevens foreldre skal oppgi årsaken til fraværet på et overordnet nivå, for eksempel ved å krysse av for «sykdom», «helse» eller lignende, uten at det skal være krav om å oppgi konkrete symptomer eller diagnoser i egenmeldingen. Når foreldre sender egenmelding på vegne av eleven, må heller ikke den foreslåtte egenmeldingsordningen forstås som et krav om at eleven skal oppgi konkrete helseopplysninger til sine foreldre for at foreldrene skal sende egenmeldingen.

Det er viktig at elevene heller ikke skal oppleve seg presset til å oppgi konkrete helseopplysninger eller andre private opplysninger om seg selv, verken i egenmeldingen eller i samtalen ved 7/10

---

<sup>32</sup> Barneloven kapittel 5

prosent, fordi de tror det vil være relevant i vurderingen rektor skal gjøre av om det likevel skal gis karakter ved overskredet fraværsgrense. Vi vil omtale dette nærmere i pkt. 6.4.7.

Vi mener i lys av dette at det ikke vil være motstrid mellom forslaget om at foreldrene skal sende egenmelding dersom eleven er under 18 år og at elevene er helserettslige myndige når de er 16 år, men ber om høringsinstansenes syn på dette. Vi foreslår at for elever under 18 år leveres egenmeldingen fra foreldrene. Elever som har fylt 18 år leverer egenmeldingen selv.

#### *6.4.7 Rektors mulighet til å beslutte at elever som overstiger fraværsgrensen likevel skal få karakter i faget*

##### *Innledning*

Etter dagens forskrift § 3-9 tredje ledd kan rektor avgjøre at en elev som har inntil 15 prosent udokumentert fravær i et fag, likevel skal få karakter dersom årsaken til fraværet gjør det klart urimelig at fraværsgrensen skal gjelde. Totalt kan elevene ha langt mer enn 10 prosent fravær i faget, så lenge fraværet som overstiger fraværsgrensen er dokumentert.

Etter vårt forslag vil elever som overstiger 15 prosent fravær i ett eller flere fag, miste rett til vurdering med karakter i faget/fagene, uavhengig av årsaken til fraværet. I lys av disse foreslåtte endringene, foreslår vi også noen endringer i rektors mulighet til å avgjøre at en elev likevel kan få karakter ved overskredet fraværsgrense. Dette for at vårt forslag ikke skal gi urimelige utslag overfor enkeltelever.

##### *Endring av prosentgrensen og rektors handlingsrom*

Vi foreslår å heve prosentgrensen for tilfellene rektor kan avgjøre at karakter likevel skal gis. Vi ser for eksempel at elever med funksjonshemming eller kronisk sykdom vil kunne ha fravær som overstiger 15 prosent av årstimetallet i fag når dette fraværet ikke lenger kan unntas fraværsgrensen. Det er også andre grupper elever som i dag kan unnta mye fravær av dokumenterte årsaker, blant annet som følge av arbeid som tillitsvalgt eller representasjon i arrangement på nasjonalt eller internasjonalt nivå. For å ivareta ulike elevgrupper med mye fravær som i dag kan unntas, foreslår vi at det ikke fastsettes en prosent i forskriften som øvre grense for rektors skjønn. Muligheten til å avgjøre om eleven likevel skal få karakter vil uansett begrenses av faglærers vurderingsgrunnlag. Dersom faglærer ikke har vurderingsgrunnlag for eleven, vil det ikke være aktuelt for rektor å gjøre en vurdering av om eleven likevel skal få karakter i faget.

Vi foreslår at skolen og rektor skal ha handlingsrom i vurderingen, og at dette innebærer at rektor må gjøre en helhetlig vurdering av elevens situasjon, hvor mye fravær eleven har som overstiger fraværsgrensen og hvilke årsaker fraværet har. Rektor må vurdere om dette totalt sett gjør det rimelig at eleven likevel får karakter i faget. At rektor bør ha et handlingsrom til å utøve skjønn i vurderingen begrunner vi blant annet med at det er skolen som står nærmest til å vurdere elevens situasjon.

Det er viktig at endringene i «rektors skjønn» og praktiseringen av disse gir forutsigbarhet for elevene om de likevel vil få karakter i faget eller ikke. Det vil være behov for at vi utarbeider utdypende informasjon eller veiledning etter hvert som praksis blir etablert, som sektor kan bruke. Dette vil vi komme tilbake til avhengig av hvilket alternativ som blir vedtatt etter høringen.

##### *Rektors vurdering av årsaken til fraværet*

Vi foreslår at rektors mulighet til å beslutte at en elev likevel skal få karakter i faget, skal brukes «dersom årsaka til fraværet gjer det urimeleg» at eleven ikke skal få karakter. Forslaget innebærer å videreføre at det er fraværets årsak som er avgjørende for rimelighetsvurderingen. Ved at vi

samtidig foreslår å øke den generelle fraværsgrensen i fag fra 10 til 15 prosent, mener vi at elever i utgangspunktet bør planlegge for at fravær som faller innenfor årsaker de selv har mulighet til å påvirke, skjer innenfor denne rammen. Dette vil for eksempel kunne gjelde fravær som skyldes obligatorisk kjøreopplæring, tannlegetimer, idrettsarrangementer og politisk arbeid mm. Vi mener elevene også må ta høyde for at de kan bli syke i løpet av et skoleår, slik at de dermed ikke bør «bruke opp» grensen på 15 prosent på fravær knyttet til årsakene nevnt ovenfor, ettersom det kan komme uforutsett fravær i tillegg. Vi mener derfor at det først og fremst vil være fravær knyttet til årsaker som eleven ikke kan planlegge eller forutse, som vil være aktuelle for rektor å legge vekt på i sin vurdering.

Vi mener at rektors vurdering av fraværets årsak(er) må ta utgangspunkt i informasjon skolen har mottatt om fraværet gjennom innleverte egenmeldinger og informasjon fra «7/10 prosent-samtalen». Ved noen typer fravær har gjerne eleven dokumentasjon å legge frem i tillegg, og da må dette også kunne inngå i vurderingen. Dette kan for eksempel være dokumentasjon fra helsetjenester på kronisk sykdom eller funksjonshemming, og bekreftelser på timeavtaler/oppmøte. Eventuell dokumentasjon fra eleven kommer i tillegg og kan supplere egenmeldingene og det som har kommet frem i samtalen. Bekreftelser fra fastlege eller annet helsepersonell ved kortvarig sykefravær om at eleven har opplyst å være syk (passiv attestering), vil ikke regnes som dokumentasjon i forbindelse med vurderingen. Vi viser til våre vurderinger av dokumentasjon for fravær av helsegrunner under pkt. 6.1. Vi ser at dagens krav til legeerklæring ved helsefravær har ført til at elever går til legen ut fra et ønske om å være «føre-var» med hensyn til fraværsgrensen, og at det sannsynligvis må opparbeides en forståelse hos elevene om at en slik tankegang ikke vil fungere med de nye fraværsglene. Dersom skolen mangler informasjon om elevens fravær, fordi eleven ikke har levert egenmeldinger, og/eller ikke har møtt til samtale ved 7/10 prosent fravær i faget, vil rektor mangle informasjon til å avgjøre om eleven likevel skal få karakter i faget når fraværsgrensen er overskredet.

Vi understreker at særlig elever som har kroniske sykdommer eller funksjonshemming ikke skal være dårligere stilt etter våre forslag til endringer i fraværsglene enn etter dagens regler. Elever som er i slike situasjoner har gjerne mulighet til å legge frem dokumentasjon i form av legeerklæring uten at dette innebærer at elevene eller helsetjenesten pålegges ekstra belastning med å dokumentere, fordi elevene det gjelder jevnlig er i kontakt med helsetjenesten og gjerne også har dokumentasjon til bruk i andre sammenhenger. Vi mener derfor det skal veie tungt når elever kan dokumentere at hen har en kronisk sykdom eller funksjonshemming som kan føre til langvarig eller jevnlig fravær. Vi foreslår at dette skal komme eksplisitt frem i den nye paragrafen om fraværsgrensen. Se forslaget til alternativ 1 tredje ledd.

Ved at vi foreslår at terskelen for rektors vurdering skal være at årsaken til fraværet gjør det «urimeleg» at eleven ikke får karakter, utgjør dette en oppmykning av dagens vilkår som er «klart urimeleg»<sup>33</sup>. Rektors mulighet til å gjøre unntak utgjør i dag en snever unntaksregel, som er ment for å hjelpe elever i helt spesielle situasjoner<sup>34</sup>. Med vårt forslag til at alt fravær skal telle med opp mot fraværsgrensen, innebærer det at elever som har flere tilfeller av forkjølelse/influenza eller andre milde sykdommer som gjør at de må være hjemme fra skolen i løpet av et år, i praksis kan gå over fraværsgrensen. Dette utgjør neppe helt spesielle situasjoner, og vi foreslår derfor at terskelen senkes noe, slik at disse tilfellene kan hensyntas gjennom rektors skjønn.

---

<sup>33</sup> Forskrift til opplæringsloven § 3-9 tredje ledd

<sup>34</sup> Rundskriv Fraværsgrense Udir-3-2016

Vi mener vurderingen av om eleven likevel skal få karakter, skal gjøres i hvert enkelt fag, dersom eleven har overskredet fraværsgrensen i flere fag. Rektor kan komme til at eleven skal få karakter i ett fag, men ikke i et annet. Vi vil likevel presisere at dersom faglærer ikke har vurderingsgrunnlag for eleven, vil det ikke være aktuelt for rektor å gjøre en vurdering av om eleven likevel skal få karakter i faget.

#### Når vurderingen skal gjøres

Vurderingen av om eleven likevel kan få karakter i faget må gjøres på slutten av opplæringsperioden, og i utgangspunktet når all opplæring er gjennomført. For at forslaget skal være praktisk gjennomførbart, ser vi at det vil kunne være behov for å sette et skjæringspunkt noe tidligere, spesielt for elever i vg2 på yrkesfaglige utdanningsprogram og elever i vg3. Dette med tanke på at vurderingen bør være fullført før tidspunktet hvor eleven får tilbud om læreplass/vitnemål skrives ut.

#### Ingen søknadsordning

Vi ser at forslaget vårt om at alt fravær skal inkluderes i fraværsgrensen vil kunne føre til at vurderingen av om elever med mer enn 15 prosent fravær i fag likevel skal få karakter vil kreve noe mer ressurser enn i dag, se pkt. 10. Av hensyn til dette foreslår vi at rektor skal kunne delegere oppgaven med å gjøre vurderingen til andre ansatte dersom det er behov for det. Vi ber om at høringsinstansene gir innspill på hvordan de mener denne endringen vil fungere i praksis. En annen mulighet vi har vurdert er om det skal være opp til eleven å søke til rektor om å likevel få karakter i faget til tross for overskredet fraværsgrense. At det må søkes om å likevel få vurdering med karakter ville sannsynligvis ha redusert antallet tilfeller rektor må vurdere, og dermed også ressursbruken. Grunnen til at vi ikke foreslår en slik løsning, er at vi mener det er uheldig å legge ansvaret over på eleven når det gjelder en så sentral del av elevenes rettigheter som det å få karakterer i et fag. Vi vet at det ikke er alle elever som vil klare å forholde seg til søknadsfrister og prosessen med å levere en søknad, og at dette kan føre til et skille mellom elevene avhengig av hvilke ressurser de har og hvor godt de følger opp gjøremål. En søknadsordning vil også medføre at elevene selv må vurdere hvorvidt de mener det vil være hensiktsmessig å søke, og det er en risiko for at elever unnlater å søke selv om søknaden ville ha blitt innvilget.

I dag er rektors mulighet til å beslutte at en elev med mellom 10 og 15 prosent fravær i et fag likevel skal få karakter, reservert for spesielle unntakstilfeller. Rektor er ikke forpliktet til å gjøre vurderingen i alle tilfeller der en elev har overskredet fraværsgrensen på 10 prosent. Dette henger sammen med at rektor «kan» avgjøre om eleven skal få karakter; rektor kan også velge å ikke ta en avgjørelse. Vi foreslår at ordlyden endres til at «rektor avgjør om» en elev med mer enn 15 prosent fravær i et fag likevel skal få karakter. Dette innebærer at rektor må ta stilling til alle tilfeller der elever overstiger fraværsgrensen. Endringen vil innebære en begrensning i det lokale selvstyret, jf. kommuneloven § 2-2. Et av målene med å gjøre endringer i fraværsgrensen er at reglene skal bli mer rettferdige for elevene<sup>35</sup>, og forslaget om at alt fravær skal telle opp mot fraværsgrensen er ment som en del av å oppnå dette. I tillegg gir forslaget vårt større lokalt handlingsrom i andre deler av forslaget, ved at vi foreslår et større handlingsrom for rektor i den konkrete vurderingen som skal gjøres.

#### Samlet vurdering av rektors skjønn

Som nevnt bør rektor gjøre en helhetlig vurdering av om eleven likevel kan få karakter i faget ved overskredet fraværsgrense, med utgangspunkt i fraværets årsak og om fraværet har vært uforutsett eller om eleven har kunnet planlegge for fraværet. Vi mener at det for eksempel bør kunne legges

---

<sup>35</sup> Hurdalsplattformen

vekt på om eleven har forsøkt å unngå ytterligere fravær i fag der hen har mye fravær fra før, og følger veiledningen hen har fått i samtale med skolen. En elev som står i fare for å overskride fraværsgrensen i kroppsøving bør for eksempel legge obligatorisk kjøreopplæring/tannlegekontroll/annet fravær som kan unngås, til andre tidspunkt enn kroppsøvingstimen. Rektor bør også kunne legge vekt på hvor stor andel av fraværet til eleven som er redegjort for (gjennom egenmelding og samtale). Dersom alt, eller det aller meste av, fraværet er redegjort for, bør rektor kunne legge vekt på dette selv om det totale fraværet overstiger 15 prosent i det aktuelle faget. Dersom eleven har 14 prosent fravær i et fag som det ikke er redegjort for, og fem prosent fravær som det er sannsynliggjort at skyldes sykdom, kan rektor for eksempel beslutte at det ikke er rimelig at eleven likevel får karakter, selv om fraværet som overstiger 15 prosent er redegjort for.

Noen elever har omfattende fravær som i dag kan unntas fraværsgrensen, for eksempel fordi de har verv i lokalpolitikk eller driver med idrett på høyt nivå. Selv om dette er fravær eleven kan redegjøre for, mener vi denne typen årsaker ikke skal gi elevene anledning til å ha svært omfattende fravær (som langt overstiger 15 prosent), så lenge det finnes vurderingsgrunnlag. Det bør være rom for noe fravær av denne typen, og den økte fraværsgrensen skal ta høyde for mye av dette. Samtidig mener vi at fraværreglene bør ses i sammenheng med den utvidede retten til videregående opplæring i ny opplæringslov. Dette innebærer at elever som kombinerer videregående opplæring med andre tidkrevende aktiviteter, i noen tilfeller bør vurdere å endre belastning på opplæringen, dersom aktivitetene fører til høyt fravær fra opplæringen. Dette bør gjøres i samråd med skolen, men vil også kunne få betydning i rektors vurdering av om det likevel skal gis karakter.

Selv om det skal gjøres en individuell og konkret vurdering, understreker vi at like tilfeller skal behandles likt. Hvordan rektor utviser skjønnet sitt i ett tilfelle vil kunne skape presedens for hvordan lignende tilfeller skal behandles. Ettersom prinsippet om likebehandling er særlig viktig når det skal tas skjønnsmessige avgjørelser, foreslår vi at dette kan tydeliggjøres i merknaden til bestemmelsen om fraværsgrensen.

#### *6.4.8 Skal fravær fortsatt føres på vitnemål/kompetansebevis?*

Etter dagens regler skal i utgangspunktet alt fravær føres på vitnemålet og kompetansebeviset. For inntil 10 skoledager i løpet av et opplæringsår, kan en elev likevel kreve fravær strøket dersom det kan dokumenteres at fraværet skyldes de samme årsakene som kan unntas fraværsgrensen, med unntak av trafikkopplæring. For fravær av helsegrunner er det bare kronisk sykdom og funksjonshemming som kan gjøre at fraværet strykes fra første fraværsdag. Alt annet helsefravær kan strykes fra og med fjerde fraværsdag så lenge det er dokumentert med legeerklæring.

Vi har vurdert om det er behov for endringer i reglene om føring av fravær, og har sett dette særlig opp mot våre forslag til endringer i reglene om fraværsgrensen. Fordi det etter dagens regler i stor grad er samme fraværårsaker og krav til dokumentasjon som gjelder for både unntak fra fraværsgrensen og føring av fravær på vitnemålet, er det hensiktsmessig å se disse i sammenheng. Ettersom vi har foreslått at det ikke skal skilles mellom dokumentert og udokumentert fravær i nye regler om fraværsgrensen, blir spørsmålet om fravær skal føres på vitnemålet, og eventuelt hvordan fravær som skyldes ulike årsaker skal dokumenteres.

#### Alternativ a (vårt primære forslag)

I lys av forslagene våre om endringer i reglene om fraværsgrensen i videregående skole ovenfor, ser vi at det kan fremstå lite konsekvent dersom fravær ikke skal dokumenteres opp mot fraværsgrensen, men eleven likevel må legge frem dokumentasjon for at det samme fraværet ikke skal føres på vitnemålet eller kompetansebeviset. Reglene om fraværsgrensen og føring av fravær

bør trekke i samme retning med hensyn til hvilke krav regelen stiller til dokumentasjon fra elevene. Dagens regler om føring av fravær støtter heller ikke opp om at alt fravær fra opplæringen er fravær, og vi ønsker ikke at de elevene som har utfordringer med å dokumentere fraværet sitt skal stille dårligere enn de elevene som har dokumenterte årsaker til fravær.

Reglene om føring av fravær har siden innføringen hatt som formål å redusere frafall fra opplæringen og forhindre udokumentert fravær (skulking). Etter innføringen av fraværsgrensen i 2016 er vi usikre på i hvilken grad reglene om føring av fravær på vitnemålet og kompetansebeviset har hatt noen betydning i sammenheng med økt fullføring i videregående opplæring. Dette er ikke utredet etter innføringen av fraværsgrensen. Vi mener at det er aktuelt å vurdere om det er hensiktsmessig å videreføre regler om føring av fravær på vitnemålet og kompetansebeviset.

Etter dagens regler er det fravær av helsegrunner fra og med fjerde dagen som kan strykes fra vitnemålet dersom det er dokumentert med legeerklæring. Det er kun elever med kroniske sykdommer eller funksjonshemming som kan stryke fravær av helsegrunner fra og med første fraværsdag. Elever som blir kortvarig syke (1-3 fraværsdager) gjentatte ganger, vil dermed ha mye fravær på vitnemålet, mens elever som har noe lengre sammenhengende sykefravær (4-13 fraværsdager) vil kunne få mye av dette strøket fra vitnemålet. Hvor hyppig elever blir syke og hvor langvarig sykdomsforløpet blir, er i stor grad forhold som er utenfor elevens kontroll, og vi mener at fravær av helsegrunner som utgangspunkt bør behandles likt uavhengig av hyppighet og varighet. Videre er det etter dagens regler slik at en elev som kan dokumentere å ha vært hjemme med sykdom i tre dager og en elev som har skulket opplæringen i tre dager, begge får ført tre dager fravær på vitnemålet. En elev i videregående skole som kan dokumentere å ha vært tre dager på NM i langrenn vil derimot ikke få noe av dette fraværet ført på vitnemålet. Dette er en følge av at fravær av helsegrunner først kan strykes fra og med fjerde dagen, mens det ikke finnes en slik begrensning for de andre fraværsårsakene som kan strykes fra vitnemålet. Vi mener dette henger dårlig sammen med vårt forslag ovenfor om at alt fravær skal regnes som fravær når det kommer til beregning av fraværsgrensen.

En mulig løsning under forutsetningen av at alt fravær fra opplæringen regnes som fravær, er at alt times- og dagsfravær føres på vitnemålet, det vil si å fjerne regelen om at inntil 10 dager fravær kan unntas vitnemålet og kompetansebeviset. En slik løsning medfører at alle elever stiller likt med tanke på fraværspåføring, uavhengig av årsaken til fraværet. Dette vil imidlertid slå uheldig ut overfor elever med høyt ufrivillig fravær, slik som elever med kroniske sykdommer eller funksjonshemming. Ettersom timesfravær ikke kan slås sammen til hele dager når det skal føres på vitnemålet eller kompetansebeviset, innebærer dette at elever som er mye borte deler av skoledagen, vil ha et høyt timesfravær på vitnemålet. Vi erfarer at elever mener at det i føringsøyemed i stedet kan «lønne seg» å være borte hele dagen dersom man først har vært borte deler av dagen, ettersom heldagsfravær enklere kan passere som sykefravær. En slik tankegang har i så fall motsatt effekt når det kommer til formålet om å øke elevenes nærvær i opplæringen.

Vi mener videre at dagens regler om føring av fravær har ulike konsekvenser for elever i ulike utdanningsprogram. For elever i studieforberedende utdanningsprogram har antallet fraværsdager på vitnemålet ingen betydning for elevens muligheter for opptak til høyere studier etter fullført videregående opplæring, ettersom dette som hovedregel avgjøres etter poeng. For elever i yrkesfaglige utdanningsprogram, kan fraværet ha betydning når de skal søke om læreplass i bedrift. Vi er kjent med at lærebedrifter tar elevens fravær på kompetansebeviset med i betraktning i vurderingen av hvem de skal tilby læreplass, men de legger også vekt på faglige resultater, motivasjon og erfaringer med elevene utplassert i praksis. Ettersom antallet dager fravær som føres kan slå ulikt ut avhengig av type fravær, er det viktig å påpeke at fraværet som føres ikke i alle

tilfeller gir et riktig bilde av om elevens fravær fra opplæringen skyldes skulk eller sykdom. At føringsreglene slår ulikt ut for elever i studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram, mener vi taler for at de ikke videreføres slik de er i dag.

Vi har forståelse for at lærebedriftene ønsker kandidater som vil møte opp i læretiden. Samtidig er opplæring i en skolesituasjon og opplæring i bedrift prinsipielt ulike, blant annet fordi lærlinger er i et kontraktsforhold med lærebedriften. En del av disse ungdommene vil kunne klare seg mye bedre i en situasjon som lærling i bedrift, der de får mer praktisk erfaring med faget. Det er også slik at lærebedriftene står fritt til å invitere aktuelle kandidater til intervju og innhente referanse.

Foruten at fraværet på vitnemålet og kompetansebeviset har betydning for elever i videregående opplæring som skal søke om læreplass, kan vi ikke se at reglene om føring av fravær har noen særlig praktisk betydning i dag.

Reglene om fraværsføring i videregående skole medfører også ressursbruk og byråkrati hos skolene, og vi erfarer at reglene til dels kan være utfordrende å praktisere. Vi foreslår basert på dette primært en endring i dagens regler ved at fravær ikke lengre skal føres på vitnemål og kompetansebevis. Dette innebærer å ikke videreføre dagens §3-45 i forskriften. Fylkeskommuner skal fortsatt ha et system for føring av både karakterer og fravær, jf. § 3-36 første ledd.

Vi understreker at vi ikke har utredet nærmere om forslaget vårt om å ikke videreføre reglene om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis vil få noen utilsiktede negative konsekvenser, og ber særlig om høringsinstansenes innspill på dette.

#### Alternativ b

Vi har også vurdert et alternativt forslag til endring i reglene om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis. Forslaget tar utgangspunkt i dagens forskrift § 3-45, men er tilpasset våre øvrige forslag til endringer i fraværsreglene.

I det alternative forslaget foreslår vi å videreføre at fravær som skyldes forhold angitt i dagens § 3-45 femte ledd bokstav a-f og åttende ledd kan kreves strøket fra vitnemål og kompetansebevis. Vi foreslår at eleven må legge frem dokumentasjon på fraværet som i dag, men at dokumentasjonen for å stryke helsefravær fra og med fjerde fraværsdag endres fra legeerklæring til egenmelding som sier at eleven er syk/fraværende av helseårsaker. At vi her foreslår å endre dokumentasjonskravet for fravær av helsegrunner fra legeerklæring til egenmelding, skyldes at det vil være uheldig med ulike dokumentasjonskrav for helsefravær etter reglene om fraværs grensen og reglene om føring av fravær vitnemål og kompetansebevis. Endring av dokumentasjonskravet må for øvrig sees i sammenheng med våre vurderinger i pkt. 6.1 ovenfor.

Vi foreslår videre å videreføre at elever som har kroniske sykdommer eller funksjonshemming kan få strøket helsefravær fra og med første fraværsdag. Det må da slik som i dag foreligge dokumentasjon som sier at det er risiko for jevnlig fravær som følge av tilstanden.

Vi mener at elever i videregående skole som er borte en dag fra opplæringen, bør få fraværet registrert som én dag selv om timeplanen til eleven den aktuelle dagen eksempelvis bare inneholder 3 timer med opplæring. Dette vil gjelde uavhengig av om eleven går et fullstendig eller mindre enn fullstendig utdanningsprogram eller programområde. Vi legger til grunn at denne forståelsen skal følge av bestemmelsens første ledd, og foreslår derfor å ikke videreføre dagens § 3-35 andre ledd om at rektor kan avgjøre om fravær for den som er deltids elev, kan føres i dager og timer eller bare timer.

Vi har i alternativ a ovenfor påpekt noen negative virkninger med dagens regler om føring av fravær på vitnemålet og kompetansebeviset. Med unntak av at dokumentasjonskravet ved helsefravær vil bli enklere å håndtere for elevene, mener vi ut over dette at de negative virkningene med dagens regler fortsatt vil gjøre seg gjeldende dersom alternativ b vedtas.

#### 6.4.9 Fravær som skyldes trafikkopplæring til førerkort klasse B

Etter dagens regler kan enkelte deler av den obligatoriske kjøreopplæringen til førerkort klasse B unntas fraværgrensen, men fraværet kan ikke kreves strøket på vitnemål og kompetansebevis i videregående skole. Ut over dette er årsakene til fravær som kan unntas fraværgrensen og føring på vitnemålet de samme.

Vi kan som et utgangspunkt ikke se at det foreligger gode grunner for at fravær i forbindelse med trafikkopplæringen, er i en særstilling og bør behandles annerledes enn fravær av andre årsaker som både kan unntas fraværgrensen og kreves strøket fra vitnemål og kompetansebevis. Det blir i tillegg unødig komplisert om reglene om føring av fravær og fraværgrensen er ulike uten at det foreligger gode grunner for det. Vi foreslår derfor at de delene av trafikkopplæringen for førerkort klasse B som i dag kan unntas fraværgrensen, også kan kreves strøket fra vitnemål og kompetansebevis. I tillegg foreslår vi at fravær i forbindelse med den teoretiske og praktiske førerprøven, kan kreves strøket fra vitnemål og kompetansebevis, slik at unntaksgrunnene etter reglene om fravær og reglene om føring av fravær, blir like.

#### 6.4.10 Endring i unntak fra føringsreglene med hensyn til dager og timer

Det fremgår av forskriften § 3-45 femte ledd at det kan strykes fravær inntil sammenlagt 10 skoledager i løpet av et opplæringsår, dersom årsaken til fraværet kan dokumenteres innenfor årsakene i bokstav a-f. I vårt rundskriv om fraværgrensen<sup>36</sup> har vi lagt til grunn at dette innebærer at det kun er hele dager med fravær som kan strykes fra vitnemålet, slik at fravær som varer i mindre enn en hel skoledag, skal føres selv om det kan dokumenteres innenfor en av unntakene i bokstav a-f.

I avsnittet over har vi foreslått at fravær knyttet til deler av den obligatoriske kjøreopplæringen skal kunne unntas føring på vitnemål og kompetansebevis. I mange tilfeller vil ikke fravær knyttet til disse delene av kjøreopplæringen innebære fravær fra opplæringen en hel skoledag. Vi mener det er lite hensiktsmessig å regulere deler av kjøreopplæringen som et unntak i reglene om føring av fravær, dersom unntaket blir lite praktisk anvendelig. I tillegg ser vi at det også vil kunne være andre fraværssituasjoner innenfor årsakene som allerede følger av bokstavene a-f, som ikke medfører at elevene er borte hele skoledager.

Vi foreslår på bakgrunn av dette at det skal være mulig å også få strøket timesfravær fra vitnemålet dersom det er dokumentert innenfor bokstavene b-f. Vi mener ordlyden i forskriften ikke må endres som følge av dette, ettersom det er vår tolkning i rundskrivet som angir at det kun er fravær i hele dager som kan strykes fra vitnemålet. Vi mener derfor at denne endringen kan fremgå av merknad til paragrafen. Unntaket er fravær av helsegrunner i bokstav a. Der fremgår det uttrykkelig av forskriften at det kun er fravær fra og med fjerde fraværsdagen som kan strykes.

---

<sup>36</sup> Fraværgrense Udir-3-2016

#### 6.4.11 Behovet for særregulering av enkelte fraværstyper

##### Om rett til fri ved religiøse høytider

Retten til fri fra skolegang i opptil to selvvalgte dager hvert år i forbindelse med høytider etter sin religion, er en selvstendig rettighet som følger av trossamfunnsloven, og som må hensyntas ved utforming av nye fraværregler. Se omtale av retten til fri under punkt 2.7.

Denne type fravær er i en særstilling sammenlignet med annen type fravær ettersom retten til fri følger av lovgivning utenfor opplæringsfeltet. Dette kan tale for at slikt fravær ikke bør telle med i fraværsgrensen. Dersom en slik løsning legges til grunn, bør eleven fortsatt legge frem dokumentasjon på at vedkommende er medlem i et annet trossamfunn, for at fraværet ikke skal telle med.

Vi har tidligere under alternativ 1, lagt til grunn at fravær fra opplæringen er fravær, uavhengig av årsak. Basert på det er viktig at fravær fra opplæringen fanges opp uavhengig av årsaken til fraværet, taler det for at fravær for å feire religiøse høytider likevel bør behandles på lik linje med annet fravær i forhold til en fraværsgrense. Vi har omtalt dokumentasjon av fravær under punkt 6.4.6, og ved en slik løsning som skisseres der, vil fravær for å feire religiøse høytider også måtte dokumenteres med egenmelding fra eleven. Eleven må da angi årsaken til fraværet (feiring av religiøs høytid), og bekrefte at vedkommende er medlem av et annet trossamfunn enn den Norske kirke.

Et sentralt spørsmål er om retten til fri etter trossamfunnsloven er tilstrekkelig ivaretatt, dersom fraværet skal telle med opp mot fraværsgrensen. Elever har i liten grad muligheten til å påvirke hvilke dager feiring av de religiøse høytidsdagene faller på fra år til år, og kan i noen tilfeller risikere at de nærmer seg fraværsgrensen i mindre fag. På den annen side skal det rent objektivt være mulig å feire en religiøs høytid inntil to dager innenfor en fraværsgrense på 15 prosent. Det er likevel slik at enkelte elever også kan ha hatt mye fravær tidligere på året, og for eksempel levert egenmelding på grunn av sykdom, slik at ytterligere fravær i form av feiring av religiøs høytid, vil vippe dem over grensen. Elevene vil i så fall miste retten til vurdering med karakter i faget.

Vi vurderer at rettighetene til disse elevene likevel er tilstrekkelig ivaretatt gjennom rektors vurdering av om eleven likevel skal få karakter. Vi mener rektor må hensynta retten til fri i forbindelse med religiøse høytider i sin vurdering. Se for øvrig vår omtale av rektors vurdering under pkt. 6.4.7. At rektor må hensynta fri i forbindelse med religiøse høytider må gjelde selv om religiøse høytider som regel kan forutses og planlegges for. For at rektor skal kunne hensynta retten til fri i sin vurdering av om eleven likevel skal få karakter i faget, er det en forutsetning at eleven har levert egenmelding og angitt årsaken for fraværet.

Avhengig av høringsinstansenes innspill på hvordan retten til fri ved religiøse høytider best mulig kan hensyntas i de nye fraværreglene, kan vi etter høringen regulere i tredje ledd i ny paragraf om fraværsgrensen at det skal veie tungt i rektors vurdering dersom fraværet gjelder inntil to dager i forbindelse med religiøse høytider. Vi anbefaler denne løsningen. Alternativt kan vi vurdere å regulere inntil to dager fravær ved religiøse høytider som et unntak fra fraværsgrensen i ny paragraf første ledd.

Når det gjelder reglene om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis, er vårt primære forslag (alt a) at disse reglene utgår. Dersom alternativ b foretrekkes, vil det innebære at fravær i inntil 2 dager forbindelse med feiring av religiøse høytider, ikke føres på vitnemål og kompetansebevis dersom eleven har levert nødvendig dokumentasjon.

### Politisk fravær/fravær som følge av offentlige medvirkningsprosesser

Noen elever har verv i lokalpolitikk eller deltar i ungdomsråd eller andre arenaer for ytring og medvirkning i demokratiet som kan føre til fravær i skoletiden.

Barns rett til å bli hørt og at deres mening skal tillegges vekt, i overensstemmelse med deres alder og modenhet, er nedfelt i Grunnloven § 104 og følger av barnekonvensjonen artikkel 12. Deltakelse i ulike råd/lokalpolitiske verv og lignende kan ses som et ledd i å oppfylle barns rett til å bli hørt på et overordnet nivå, ved at unges stemmer blir representert i demokratiet.

I likhet med religiøst fravær ovenfor, har vi sett på om det er behov for særregulering av fravær som følge av politisk eller demokratisk medvirkning (politisk fravær), i lys av forslaget om at alt fravær skal telle med på fraværsgrensen. I dag er fravær som kan dokumenteres at skyldes politisk arbeid, unntatt fraværsgrensen, jf. forskriften § 3-9, jf. § 3-45 femte ledd bokstav c.

Vi vurderer at elevers mulighet til å drive politisk arbeid er tilstrekkelig ivaretatt gjennom rektors vurdering av om eleven likevel skal få karakter, og foreslår derfor ikke at fravær som skyldes politisk arbeid eller fravær som følge av deltakelse i offentlige medvirkningsprosesser reguleres særskilt i bestemmelsen om fraværsgrensen. Vi mener rektor må hensynta fravær som skyldes politisk arbeid ol. i sin vurdering. Se for øvrig vår omtale av rektors vurdering under pkt. 6.4.7. Vi ønsker likevel å høre spørsmålet om politisk fravær ol. bør reguleres særskilt, og hvordan dette i så fall best kan gjøres.

#### 6.4.12 Om organisert studiearbeid

Organisert studiearbeid etter avtale med faglærer eller rektor, regnes ikke som fravær i videregående skole. Dette følger av forskriften § 3-45 syvende ledd.

Det er i dag ikke regulert noen vilkår for organisert studiearbeid, ut over at det må være avtalt. Vi har sett flere eksempler på at muligheten til å avtale selvstendig studiearbeid praktiseres svært ulikt fra fylkeskommune til fylkeskommune. Sannsynligvis varierer det stort hvor mye faglærer eller rektor krever av eleven med hensyn til å følge opp eller produsere faglig arbeid under avtalt studiearbeid, hvilke elever som får inngå slike avtaler, om eleven er på skolen eller ikke under studiearbeidet og varigheten og hyppigheten på studiearbeidet. For oss synes det som at det i noen tilfeller avtales selvstendig studiearbeid der eleven har planlagt fravær fra opplæringen, og at det nærmest har funksjon som permisjon fra opplæringen. Det er ikke regulert adgang til å gi permisjon fra videregående opplæring. Vi har også eksempler på at selvstendig studiearbeid har blitt besluttet dersom faglærer har vært forhindret fra å møte til opplæringen, som alternativ til å sette inn vikar.

Vi mener at det organiserte studiearbeidet må ivareta elevenes rettigheter etter opplæringsloven og forskriften, inkludert retten til opplæring i tråd med læreplanverket og den fastsatte tilbudsstrukturen, jf. forskriften § 1-3 og retten til vurdering, jf. blant annet forskriften § 3-2. Elever i videregående skole skal få opplæring i de fagene og i det omfanget som følger av fag- og timestfordelingen. Vi vurderer at en omfattende bruk av organisert studiearbeid vil kunne havne utenfor det fastsatte omfanget av opplæringen i fagene i løpet av et skoleår.

Ettersom organisert studiearbeid ikke skal regnes som fravær, er det en del av opplæringen. For at studiearbeidet skal regnes som opplæring, mener vi at målet og innholdet i studiearbeidet må planlegges slik at eleven kan jobbe selvstendig med fag og tilegne seg kompetanse innenfor kompetansemålene. Det bør videre stilles krav om og legges til rette for at studiearbeidet munner ut i et arbeid som kan vurderes av faglærer. Her må elev og faglærer avtale konkret hvordan dette skal gjøres.

Vi mener at avtalt fravær som organisert studiearbeid slik det praktiseres i dag ikke er forenlig med vårt forslag til endring i fraværsgrensen ved at alt fravær fra opplæringen teller inn på fraværsgrensen. Dersom det skal kunne avtales noe organisert studiearbeid, mener vi at det må planlegges slik at det tar utgangspunkt i relevante kompetansemål i fag for å være en del av opplæringen, og ikke fravær. Videre bør det bare kunne avtales organisert studiearbeid der dette både er forsvarlig og totalt sett er til det beste for eleven.

En slik eventuell tydeliggjøring av muligheten til å avtale organisert studiearbeid vil kunne innebære en innsnevring av regelen sammenlignet med hvordan den praktiseres i dag, i lys av eksemplene ovenfor. Det utgjør dermed også en begrensning i det lokale selvstyret. Vi mener begrensningen er nødvendig, ettersom dagens praktisering av selvstendig studiearbeid er ulik på en uheldig måte, som omtalt ovenfor.

Muligheten for å avtale selvstendig studiearbeid fremgår i dag av § 3-45 i forskriften om føring av fravær på vitnemålet. Ettersom vi primært foreslår å ikke videreføre reglene om føring av fravær, er vi usikre på om vi bør videreføre regelen om organisert studiearbeid, og ber om høringsinstansenes innspill på dette. Dersom regelen skal videreføres, mener vi at det er nødvendig med en ny plassering i forskriften.

#### *6.4.13 Forslag til nye bestemmelser i ny forskrift til opplæringsloven med spørsmål – alternativ 1*

Vi foreslår følgende forskriftstekst i den nye forskriften til opplæringsloven, og foreslår tilsvarende endringer i ny forskrift til privatskoleloven. Daglig leder i privatskoler vil ha samme myndighet som rektor i offentlige skoler.

#### **Fraværsgrensen - Alternativ 1:**

##### *§ 9-xx Fraværsgrense i vidaregåande skole*

Ein elev i vidaregåande skole som har meir fravær enn 15 prosent av årstimetallet i eit fag, skal ikkje få standpunktkarakter eller halvårsvurdering med karakter i faget. Skolen skal tilby ei oppfølgingssamtale om fraværet til eleven når eleven har [sju prosent /ti prosent] fravær i faget.

Elevane, eller foreldra til elevar under 18 år, skal fortløpande gi melding til skolen om fravær frå opplæringa. Eigenmeldinga må opplyse om den overordna årsaka til fraværet, men ho skal ikkje innehalde konkrete opplysningar om fraværet, til dømes medisinsk diagnose eller religiøs eller politisk tilhøyrse.

Rektor kan avgjere at ein elev som har meir enn 15 prosent fravær i eit fag ved avslutninga av opplæringsperioden, likevel skal få karakter i faget dersom årsaka til fraværet gjer det urimeleg at eleven ikkje skal få karakter. Rektor skal mellom anna leggje vekt på om det er levert eigenmelding, og kva som er årsaka til fraværet. Det skal vege tungt om eleven har hatt fravær på grunn av funksjonshemming eller kronisk sjukdom og har lagt fram legeerklæring som dokumenterer dette.

Læraren må i alle høve ha tilstrekkeleg grunnlag for å gi standpunktkarakter eller halvårsvurdering med karakter, jf. § 9-1 fjerde ledd [dagens § 3-3].

#### **Føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis - Alternativ a:**

Ikke aktuelt. Ingen regler om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis i vidaregåande skole.

#### **Føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis - Alternativ b:**

##### *§ 9-xx Føring av fravær i vidaregåande skole*

Fylkeskommunen skal sørgje for at alt fravær blir ført i dagar og enkelttimar på vitnemål og kompetansebevis.

Ein elev kan krevje at årsaka til fráværet blir ført på eit vedlegg til vitnemålet eller kompetansebeviset.

Ein elev kan krevje at opp til ti fráværdsdagar i løpet av eit skoleår ikkje blir førte på vitnemål eller kompetansebevis dersom eleven fortløpande har levert eigenmelding om at årsaka til fráværet er

- a) helseforhold
- b) velferdsforhold
- c) arbeid som tillitsvald, politisk arbeid eller hjelpearbeid
- d) lovpålagt oppmøte
- e) representasjon i arrangement på nasjonalt og internasjonalt nivå
- f) tryggleikskurs på bane, andre og tredje del av tryggleikskurs på veg, praktisk og teoretisk prøve knytt til den obligatoriske trafikkopplæringa til førarkort klasse B, jf. trafikkopplæringsforskrifta kapittel 11 og 29.

Frávær på grunn av helseforhold må ha vart i meir enn tre dagar for ikkje å bli ført på vitnemålet eller kompetansebeviset, og det er berre fráværet frå og med den fjerde dagen som kan strykast. Dersom ein elev har ein dokumentert risiko for frávær på grunn av funksjonshemming eller kronisk sjukdom, kan fráværet likevel strykast frå og med den første fráværdsdagen. Eleven må ha levert eigenmelding for kvar fráværdsdag for å få fráværet stroke.

Elevar som er medlemmer av andre trussamfunn enn Den norske kyrkja, kan krevje at frávær på opptil to dagar i samband ei religiøs høgtid ikkje blir ført på vitnemålet eller kompetansebeviset. Dette gjeld berre innanfor ramma på ti skoledagar.

**Er dere enige i forslaget om at alt fravær skal telle med i beregningen av fraværsgrensen? Se pkt. 6.4.1**

**Er dere enige i at forslaget om å videreføre tap av karakter (IV) i faget som konsekvens ved overskredet fraværsgrense? Se pkt. 6.4.2**

**Mener dere det er tilstrekkelig om det fremgår av merknad til paragrafen at beregningen av fraværsgrensen kun skal gjøres én gang per år? Se pkt. 6.4.2**

**Er dere enig i forslaget om at fraværsgrensen ikke skal differensiere mellom små og store fag? Hvis nei, vennligst begrunn svaret. Se pkt. 6.4.3**

**Er dere enig i forslaget om en fraværsgrense på 15 prosent av årstimetallet i faget? Hvis nei, vennligst begrunn svaret og gi gjerne innspill på hvilken prosent grense som bør gjelde. Se pkt. 6.4.3**

**Er dere enige i vårt forslag om å innføre en plikt for skolen å tilby en samtale med elever som når en viss mengde fravær og før fraværsgrensen er overskredet, som tiltak for å øke nærvær? Se pkt. 6.4.4**

**Mener dere elevens foreldre bør inviteres til samtalen dersom eleven ønsker det? Se pkt. 6.4.4**

**Mener dere plikten til å tilby samtalen bør inntre ved en konkret prosent fravær i faget? Se pkt. 6.4.5.**

**Hvis ja, bør samtalen inntre ved fravær på 7 prosent eller 10 prosent av årstimetallet i faget? Se pkt. 6.4.5**

**Hvis nei, bør samtalen gjennomføres som en del av fylkeskommunens oppfølgingsplikt i ny lov § 10-6? Se pkt. 6.4.5. Er det i så fall behov for at oppfølgingsplikten suppleres med veiledning for en slik samtale?**

Er dere enige i forslaget om å erstatte kravet om at helsefravær må dokumenteres med legeerklæring, med en egenmeldingsordning? Se pkt. 6.4.6

Er dere enige i forslaget om at også andre årsaker til fravær skal dokumenteres med egenmelding? Se pkt. 6.4.6

Er dere enige i forslaget om at det er elevens foreldre som leverer egenmeldingen frem til eleven er 18 år? Se pkt. 6.1.7, jf. 6.4.6

Er dere enige i vårt forslag til endringer i rektors mulighet til å vurdere at elever som har mer fravær enn fraværsgrensen tillater, likevel skal få karakter? Se pkt. 6.4.7

Hvis nei, mener dere at rektors vurdering av om en elev likevel skal få karakter bør skje etter søknad fra eleven?

Er dere enige i forslaget om at den øvre grensen for rektors skjønn er om faglærer har grunnlag for å sette karakter i faget for eleven? Se pkt. 6.4.7

Hvis nei, mener dere det bør fastsettes en konkret, øvre grense for rektors skjønn? Utdyp gjerne hva denne bør være. Se pkt. 6.4.7

Mener dere det er behov for tydeligere føringer for rektors vurdering i forskriften eller i veiledningen? Se pkt. 6.4.7

I tilknytning til alternativ 1 (fraværsgrensen), er dere enige i vårt primære forslag (alternativ a) om å ikke videreføre reglene i dagens § 3-45 om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis? Se pkt. 6.4.8

Hvis nei, mener dere alternativ b er en bedre løsning for regler om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis? Utdyp gjerne. Se pkt. 6.4.8

Dersom dere foretrekker alternativ b til regler om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis, er dere enige i at deler av den obligatoriske trafikkopplæringen til førerkortet klasse B, skal kunne unntas føring? Se pkt. 6.4.9

Dersom dere foretrekker alternativ b til regler om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis, er dere også enige i vårt forslag om at timesfravær bør kunne unntas føring på vitnemålet eller kompetansebeviset? Se pkt. 6.4.10

Er dere enig i at fravær inntil 2 dager i forbindelse med feiring av religiøse høytidsdager enn de offentlige helligdagene, bør telle opp mot fraværreglene? Hvis nei, utdyp gjerne svaret. Se pkt. 6.4.11.

Mener dere det er behov for særskilt regulering av fravær knyttet til offentlige medvirkningsprosesser/politisk arbeid eller andre fraværsgrunner opp mot fraværsgrensen? Hvis ja, hvordan mener dere dette bør gjøres?

Mener dere det fortsatt bør være en forskriftsfestet mulighet til å avtale organisert studiearbeid? Se pkt. 6.4.12.

Har dere innspill til forskriftsteksten til alternativ 1 (inkludert alternativ a og b)?

Har dere andre innspill?

## 6.5 Alternativ 2 – tilpasning av dagens regler om fravær

### 6.5.1 Fraværsgrensen – alternativ 2

#### Innledning

Vårt primære forslag om endringer i reglene om fraværsgrensen innebærer en konkret plikt for skolene til å følge opp elevenes fravær, og et større ansvar for å vurdere fraværet til elever som går over fraværsgrensen. Videre innebærer forslaget en ny måte å se fravær på. Til sammen utgjør dette store endringer sammenlignet med dagens regler. I tillegg til vår primære anbefaling har vi derfor utarbeidet et annet alternativ til endringer i fraværreglene som ligger tettere opp til dagens forskrift.

Forslaget i alternativ 2 baserer seg på funnene i kunnskapsgrunnlaget om at dagens regler om fraværsgrensen i all hovedsak har fungert for å få fraværet ned. Vi viser i denne forbindelse særlig til Fafo-rapporten<sup>37</sup>, som er omtalt i pkt. 3.2. Vi har også omtalt endringer i ny opplæringslov som inneholder viktige endringer og presiseringer, særlig for sårbare elevgrupper med bekymringsfullt skolefravær. Samlet sett kan dette tilsi at det i utgangspunktet ikke er behov for store endringer i fraværreglene slik de er i dag.

#### Konsekvensen av overskredet fraværsgrense

Vi foreslår at alternativ 2 viderefører tap av vurdering med karakter som konsekvens ved overskredet fraværsgrense, men med noen mindre endringer sammenlignet med dagens regler. De endringene vi foreslår her er tilsvarende de som foreslås for fraværsgrensen under alternativ 1. Vi viser til vurderingen av dette under pkt 6.4.2 ovenfor. Ettersom vi har vurdert at dagens ordning med tap av karakter vil fungere bedre enn andre konsekvenser, mener vi dette også vil være hensiktsmessig å foreslå også i alternativ 2. Ovenfor, under alternativ 1, foreslår vi videre en presisering av hvilken halvårsvurdering med karakter eleven taper dersom fraværsgrensen overskrides. Vi foreslår den samme presiseringen under alternativ 2.

#### Fravær som kan unntas fraværsgrensen

Vi foreslår å videreføre dagens regler om hvilke typer fravær som kan unntas fraværsgrensen såfremt eleven legger frem dokumentasjon på fraværet. Hva som kan unntas fraværsgrensen følger i dag av forskriften § 3-9 andre ledd, jf. § 3-45 femte ledd bokstav a til f og åttende ledd.

Under pkt. 6.2 vurderte vi på generelt grunnlag at det kan være grunn for at elever ikke bør få fravær i forbindelse med den teoretiske og praktiske delen av førerprøven til førerkort klasse B. Vi foreslår derfor at fravær i forbindelse med den teoretiske og praktiske delen av førerprøven til førerkortet klasse B kan unntas fraværsgrensen, dersom fraværet dokumenteres.

#### Endring i kravet om dokumentasjon av helsefravær

Vi har i pkt. 6.1 ovenfor omtalt utfordringene dagens krav om at fravær av helsegrunner må dokumenteres med legeerklæring medfører, både for elevene og for helsetjenester, og da særlig fastlegeordningen. I lys av disse vurderingene mener vi at det er behov for å gjøre endringer i dokumentasjonskravet også i forslaget til alternativ 2.

Å fjerne kravet om at fravær av helsegrunner skal dokumenteres av lege eller annen sakkyndig, kan gjøres helt ved å innføre en egenmeldingsordning for alt fravær. Alternativ kan det delvis fjernes ved å innføre en kvote for egenmeldinger som må brukes opp, før eleven kan levere legeerklæring for ytterligere fravær. Vi viser her til våre generelle vurderinger om egenmelding under pkt. 6.1.

---

<sup>37</sup> Fafo-rapport 2020:09, *Suksess og besvær, Evaluering av fraværsgrensen i videregående skole 2016-2019, Sluttrapport*

Ettersom en egenmeldingsordning med kvote vil videreføre en del av dagens utfordringer og byråkrati knyttet til legeerklæringer, er vi av den oppfatning at dette trolig ikke er den beste løsningen. Vi foreslår derfor å fjerne kravet om at fravær av helsegrunner skal dokumenteres av lege eller annen sakkyndig, og foreslår at dette fraværet skal dokumenteres med egenmelding fra elev/foreldre til elev under 18 år.

Vi viser til omtalen av helserettlig myndighetsalder i pkt. 6.4.6. Dersom en elev under 18 år ikke ønsker å oppgi helseopplysninger til foreldrene i forbindelse med kravet om egenmelding, kan det føre til at eleven ikke får levert egenmelding. I alternativ 1 er det foreslått større fleksibilitet i fraværsgrensen som ivaretar slike tilfeller, blant annet ved at rektors handlingsrom er større ved at det foreslås en lavere terskel. I alternativ 2, kan imidlertid konsekvensen av et egenmeldingskrav være at elevens helsefravær blir registrert som udokumentert, dersom foreldre ikke leverer egenmelding. Det er uheldig dersom elever havner i en situasjon der de går over fraværsgrensen fordi de ikke ønsker å utlevere helseopplysninger til foreldrene som skal levere egenmelding på elevens vegne. Det kan derfor være viktig at elever mellom 16 og 18 år får mulighet til å i tillegg dokumentere helsefravær med legeattest, og vi ber om høringsinstansenes innspill på dette. Avhengig av utfallet i høringen, vil vi i tilfelle ta dette inn i forslaget til bestemmelsens andre ledd, se nedenfor.

Helsefravær som dokumenteres med egenmelding, og eventuelt med legeattest, kan da unntas fraværsgrensen. Denne ordningen er tilsvarende som under korona-pandemien. Vi viser her til våre vurderinger om egenmelding og kommunikasjon med skolen under pkt. 6.4.6.

Vi foreslår å videreføre dagens krav til dokumentasjon når det gjelder andre årsaker til fravær som kan unntas fraværsgrensen. Det innebærer blant annet at elever som er medlem av andre trossamfunn enn den Norske kirke, fortsatt skal levere dokumentasjon på at de er medlem av andre trossamfunn, for å ha rett til å få fraværet unntatt fraværsgrensen.

#### Hvilken prosentgrense bør fraværsgrensen ligge på?

Ovenfor har vi foreslått at fraværsgrensen i alternativ 1 bør økes fra 10 prosent til 15 prosent av årstimetallet i faget. Denne økningen i alternativ 1 er begrunnet i at forslaget ikke skiller mellom fravær som er dokumentert og fravær som er udokumentert, og at ingen typer fravær skal kunne unntas fraværsgrensen. Ved at vi i alternativ 2 foreslår å videreføre store deler av dagens fraværregler, inkludert at visse typer fravær skal kunne unntas fraværsgrensen, ser vi ikke behovet for at fraværsgrensen i fag generelt sett økes.

Ulempen med en videreføring av en generell fraværsgrense på 10 prosent av årstimetallet i fag, er at det ikke løser problematikken med at fraværsgrensen kan inntreffe svært tidlig i de minste fagene. Vi viser til våre vurderinger i pkt. 6.4.3 ovenfor av at en differensiering av fraværsgrensen i ulike fag vil medføre økt byråkrati og kunne virke uklart for elevene. Vi er noe usikre på om det likevel bør differensieres mellom små og store fag, ved for eksempel at fraværsgrensen i små fag økes noe.

Vi foreslår at dagens fraværsgrense på 10 prosent av årstimetallet i faget videreføres, men ønsker å høre om det bør differensieres mellom store og små fag.

[Rektors mulighet til å beslutte at elever som overstiger fraværsgrensen likevel skal få karakter i faget](#)  
Ettersom forslaget i alternativ 2 i stor grad viderefører dagens regler om fraværsgrense, foreslår vi også å videreføre rektors skjønnsmessige adgang til å vurdere om elever som har gått over fraværsgrensen på 10 prosent likevel skal få karakter i faget tilsvarende dagens regel. Årsaken til fraværet må gjøre det klart urimelig at eleven ikke får karakter, og det udokumenterte fraværet i faget kan ikke være høyere enn 15 prosent.

### 6.5.2 Føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis

#### Alternativ a

Vi har ovenfor under pkt. 6.4.8 vurdert to ulike alternativer når det gjelder føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis, hvor vårt primære forslag i alternativ a er å ikke videreføre reglene om føring av fravær i forskriften § 3-45. Vi viser til vurderingene av dette ovenfor. Vi foreslår primært alternativ a som løsning også i alternativ 2.

#### Alternativ b

Dersom alternativ a ikke vedtas, foreslår vi å videreføre dagens regler om føring av fravær, men med noen endringer. Forslagene til endringer er tilsvarende som foreslått under alternativ b, under forslaget alternativ 1, se pkt. 6.4.8.

#### Dokumentasjon av fravær som skyldes helsegrunner

Ettersom vi under reglene om fraværsgrensen, foreslår å fjerne kravet til å dokumentere helsefravær med dokumentasjon fra lege eller annen sakkyndig, er det nødvendig å gjøre tilsvarende endringer i reglene om føring av fravær i videregående opplæring.

Det ville vært lite hensiktsmessig å kreve at en elev i videregående opplæring skal levere egenmelding i tilknytning til fraværsgrensen, men kreve legeerklæring for det samme fraværet i tilknytning til reglene om føring av fravær. Vi foreslår at elever i videregående skole som ønsker å kreve fravær fra og med fjerde sykedag strøket, må ha levert egenmelding for fraværet sitt. Det må ha vært levert egenmelding for første sykedag, og for hver dag eleven har vært syk, for at fravær fra og med fjerde sykedag skal kunne kreves strøket. Vi viderefører dagens regel om at elever med dokumentert risiko for fravær på grunn av funksjonshemming eller kronisk sykdom, skal kunne få fravær fra og med første fraværdsdag strøket.

### 6.5.3 Forslag til nye bestemmelser i ny forskrift til opplæringsloven med spørsmål – alternativ 2

Vi foreslår følgende forskriftstekst i den nye forskriften til opplæringsloven, og foreslår tilsvarende endringer i ny forskrift til privatskoleloven. Daglig leder i privatskoler vil ha samme myndighet som rektor i offentlige skoler.

#### **Fraværsgrensen - Alternativ 2:**

##### § 9-xx Fraværsgrense i videregående skole

Ein elev i videregående skole som har meir fråvær enn ti prosent av årstimetallet i eit fag, skal ikkje få standpunktkarakter eller halvårsvurdering med karakter i faget.

Fråvær som skyldast forhold som er nemnde i § 9-x [fjerde ledd/fjerde ledd bokstav a til g] og sjette ledd, skal ikkje reknast med i fråværsgrensa på ti prosent. Eleven må fortløpande dokumentere årsaka til fråværet for at det ikkje skal reknast med i fråværsgrensa. Fråvær som skyldast helseforhold skal dokumenterast med eigenmelding frå eleven, eller foreldra om eleven er under 18 år. Eigenmeldinga skal ikkje innehalde konkrete helseopplysningar.

Rektor kan avgjere at ein elev som har opptil 15 prosent udokumentert fråvær i eit fag, likevel skal få karakter dersom årsaka til fråværet gjer det klart urimeleg at fråværsgrensa skal gjelde.

Læraren må i alle høve ha tilstrekkeleg grunnlag for å gi halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter, jf. § 9-1 fjerde ledd [dagens § 3-3].

#### **Føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis - Alternativ a:**

Ikke aktuelt. Ingen regler om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis i videregående skole.

#### **Føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis - Alternativ b:**

### § 9-xx *Føring av frávær i vidaregåande skole*

Fylkeskommunen skal sørge for at alt frávær førast i dagar og enkelttimer på vitnemålet og kompetansebeviset.

Ein elev kan krevje at årsaka til fráværet blir ført på eit vedlegg til vitnemålet eller kompetansebeviset.

Ein elev kan krevje at opp til ti fráværsdagar i løpet av eit skoleår ikkje blir førte på vitnemål eller kompetansebevis dersom eleven fortløpande har levert eigenmelding om at årsaka til fráværet er

- a) helseforhold
- b) velferdsforhold
- c) arbeid som tillitsvald, politisk arbeid og hjelpearbeid
- d) lovpålagt oppmøte
- e) representasjon i arrangement på nasjonalt og internasjonalt nivå.
- f) tryggleikskurs på bane, andre og tredje del av tryggleikskurs på veg, praktisk og teoretisk prøve knytt til den obligatoriske trafikkopplæringa til førarkort klasse B, jf. trafikkopplæringsforskrifta kapittel 11 og 29.

Frávær på grunn av helseforhold må ha vart i meir enn tre dagar for ikkje å bli ført på vitnemålet eller kompetansebeviset, og det er berre fráværet frå og med den fjerde dagen som kan strykast. Eleven må ha levert eigenmelding for kvar fráværtdag for å få fráværet stroke. Dersom ein elev har ein dokumentert risiko for frávær på grunn av funksjonshemming eller kronisk sjukdom, kan fráværet likevel strykast frå og med den første fráværtdagen når eleven har levert eigenmelding.

Elevar som er medlemmer av andre trussamfunn enn Den norske kyrkja, kan krevje at frávær på opptil to dagar i samband ei religiøs høgtid ikkje blir ført på vitnemålet eller kompetansebeviset. Dette gjeld berre innanfor ramma på ti skoledagar.

**Er dere enige i vårt forslag om å inkludere fravær i forbindelse med den teoretiske og praktiske delen av førerprøven til førerkortet klasse B, i fravær som kan unntas fraværsgrensen i fag? Se punkt 6.2, jf. pkt. 6.5.1**

**Er dere enige i forslaget om å erstatte kravet om at helsefravær må dokumenteres med legeerklæring, med en egenmeldingsordning? Se punkt 6.1, jf. 6.5.1**

**Er dere enige i forslaget om at det er elevens foreldre som leverer egenmeldingen frem til eleven er 18 år? Se punkt 6.5.1**

**Mener dere at elever mellom 16 og 18 år i tillegg bør kunne fremlegge legeattest for helsefravær? Se pkt. 6.5.1.**

**Er dere enige i forslaget om at dagens fraværsgrense på 10 prosent av årstimetallet i fag videreføres?**

**Hvis nei, mener dere at fraværsgrensen bør differensiere mellom store og små fag? Utdyp gjerne hva dere mener fraværsgrensen bør være i små fag.**

**Hvilket årstimetall mener dere bør markere skillet mellom fag som skal anses små og store?**

**Er dere ellers enige i forslaget i alternativ 2 om videreføring av dagens regler om fraværsgrense?**

**I tilknytning til alternativ 2 (fraværsgrensen), er dere enige i vårt primære forslag (alternativ a) om å ikke videreføre reglene i dagens § 3-45 om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis? Se pkt. 6.5.2**

**Hvis nei, mener dere alternativ b er en bedre løsning for regler om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis? Utdyp gjerne. Se punkt 6.5.2**

**Har dere innspill til forskriftsteksten til alternativ 2 (inkludert alternativ a og b)?**

**Har dere andre innspill?**

## 7. Ren egenmeldingsordning eller egenmeldingsordning med kvote

Vi viser her til vurderingene knyttet til hva som er hensiktsmessig dokumentasjonskrav for helsefravær, vår anbefaling om at det innføres en ren egenmeldingsordning og til øvrig omtale av egenmelding under punkt 6.1. Som tidligere nevnt er vi blitt bedt om å høre hvorvidt det er ønskelig med en ren egenmeldingsordning eller om det er bedre med en egenmeldingsordning med kvote, se punkt 6.1.7.

**Mener dere en ren egenmeldingsordning eller en egenmeldingsordning med kvote, er den beste løsningen?**

**Dersom dere mener en egenmeldingsordning med kvote er en bedre løsning, har dere innspill til hvordan en slik kvoteordning bør innrettes?**

## 8. Personvern

Etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, kan det behandles personopplysninger dersom det er «nødvendig for å utføre en oppgave i allmenhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt». Ved utøvelse av offentlig myndighet må grunnlaget for behandlingen være fastsatt i unionsretten eller medlemstatens nasjonale rett, jf. personvernforordningens artikkel 6 nr. 3.

Etter ny opplæringslov § 5-4 andre ledd har elever rett til individuell vurdering. Det følger videre av bestemmelsens andre ledd at «[d]epartementet kan gi forskrift om at mangel på vurderingsgrunnlag eller høgt fravær kan føre til tap av individuell vurdering med karakter i faget». Det er nærliggende at en bestemmelse om tap av vurdering med karakter ved høyt fravær også regulerer unntak fra hovedregelen. I forlengelsen av dette er det nødvendig å vite noe om årsakene til fraværet, for å kunne utføre oppgaven som følger av forskriftsbestemmelsen, jf. ny opplæringslov § 5-4 andre ledd. Innhenting av slik informasjon vil utgjøre et inngrep i personvernet, men er nødvendig for å utføre oppgaven.

Det er frivillig å gjennomføre videregående opplæring, men det blir stadig vanskeligere å klare seg i arbeidsmarkedet uten bestått videregående opplæring med yrkeskompetanse eller studiekompetanse. Forslaget gjelder både ungdom som er under og over 18 år, og inngrep i personvernet overfor personer under 18 år har et særlig vern etter personopplysningsloven § 11 tredje ledd. Videre faller enkelte av opplysningene som kan behandles, inn under kategorien «særlige kategorier av personopplysninger» i henhold til personvernforordningen artikkel 9. Dette gjelder for eksempel helseopplysninger, informasjon om politisk tilhørighet og tilknytning til trossamfunn. I henhold til artikkel 9 nr. 2 bokstav g) er behandling av særlig kategorier av personopplysninger tillatt dersom behandling er nødvendig av hensyn til «viktige allmenne interesser».

Det er på bakgrunn av de ovennevnte forholdene viktig å formulere en bestemmelse som er klar med hensyn til formål og omfang, og som gir tilstrekkelig forutsigbarhet for de som er omfattet. Det er etter vår vurdering ikke tilstrekkelig at det formuleres en bestemmelse om en fraværsgrense som gir generell hjemmel til å innhente opplysninger om bakgrunnen for fraværet. En generelt utformet

hjemmel vil i for stor grad kunne overlate til sektor å selv utforme nærmere retningslinjer, noe som gir risiko for både ulik praksis og mer uforutsigbarhet. Av hensyn til kravene til forholdsmessighet og dataminimering, foreslår vi videre at informasjon om fravær skal holdes på et overordnet nivå. Det vil eksempelvis ikke være nødvendig for skolen å vite om at eleven har vært hos tannlegen eller er syk med influensa. Det er tilstrekkelig for skolen å få informasjon om at fraværet skyldes helsegrunner. Tilsvarende er det tilstrekkelig for skolen å vite at fraværet skyldes politisk arbeid, uten at eleven trenger å tilkjenne hvilket parti vedkommende tilhører. Det er vår vurdering at det kun er behov for informasjon på et overordnet nivå om årsaken til fravær, for at man kan ha en prat om elevens fravær i oppfølgingssamtalen og ved vurderingen av om det er urimelig om eleven ikke skal få karakter (alternativ 1); eventuelt for å vurdere om fraværet kan unntas fraværsgrensen (alternativ 2). En bestemmelse hvor det går frem at det kun er behov for informasjon på overordnet nivå vil ivareta krav til forholdsmessighet og nødvendighet.

Når det gjelder vitnemål og kompetansebevis, er vårt primære forslag at det ikke lenger skal føres fravær her (alternativ a). Dersom fravær likevel skal føres på vitnemål og kompetansebevis, vil det være en fordel for eleven å kunne få strøket noe fravær. Det vil i så fall være nødvendig å vite noe om årsakene til fraværet. Informasjonen om årsaken skal fortsatt imidlertid være på et overordnet nivå. De ovennevnte vurderingene vil være tilsvarende her. Det kan i så fall være grunn til å se nærmere på hjemmelsgrunnlaget for dette i ny opplæringslov.

**Har dere innspill eller synspunkter knyttet til personvern i tilknytning til at elevene skal angi årsaken til fraværet på et overordnet nivå ved bruk av egenmelding?**

## 9. Vår anbefaling

Vi har valgt å høre to forslag til endringer i fraværreglene, da det er mange hensyn og meninger som trekker i ulike retninger, og som kan vektes ulikt.

Vi anbefaler at det gjøres endringer i reglene om fraværsgrensen tilsvarende alternativ 1, sammen med alternativet a om at fravær ikke skal føres på vitnemål og kompetansebevis.

Anbefalingen er begrunnet i et utgangspunkt om at alt fravær fra opplæringen bør følges opp, uavhengig av årsaken til fraværet. Forslaget virker i større grad enn alternativ 2 forebyggende, ettersom en samtale vil kunne bidra til å avdekke årsaker til fraværet, som er en forutsetning for å kunne hjelpe eleven og sette inn eventuelle tiltak for å øke nærvær. Forslaget bygger i større grad på tillit, vil føre til mindre byråkrati, og samtidig gi et større rom for rektors skjønnsutøvelse slik at fraværsgrensen ikke slår urettferdig ut.

Forslaget vårt til endringer i fraværsgrensen er mer i tråd med fylkeskommunens mulighet til i større grad å tilpasse opplæringsløpet etter den utvidede retten til mer videregående opplæring i ny lov, for elever som har behov for det.

Elever som har behov for det bør få et tilpasset løp slik at eleven kan være til stede i den opplæringen eleven får, og elever som skulle få IV som følge av overskredet fraværsgrense, vil ha rett til mer opplæring fra påfølgende skoleår. Ettersom fylkeskommunen får ansvar for å gi elever som overskrider fraværsgrensen ytterligere opplæring, vil fylkeskommunen/skolen være tjent med å følge opp fravær på et tidlig tidspunkt. Forslaget om å innføre en plikt til å tilby samtale til elever med en viss mengde fravær er dermed i tråd med den utvidede retten til mer videregående opplæring.

Dagens regler om fraværsgrensen og føring av fravær støtter ikke opp om at alt fravær er fravær, ved at det i begge reglene er tatt inn omfattende unntak. Vi ser at unntakene til dels rammer

elevene skjevt, og vi mener at de med særlige utfordringer ikke skal stilles dårligere enn de med fravær av «dokumenterte» årsaker. Vi ønsker heller ikke at dagens regler om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis skal trekke i en annen retning enn fraværsgrensen.

Begge modellene som høres inneholder forslag om at fravær av helsegrunner ikke lenger skal dokumenteres med legeerklæring, og at dagens krav erstattes med at eleven eller foreldrene til elever under 18 år skal levere en egenmelding til skolen. En egenmeldingsordning vil i mindre grad medføre ulikheter hos elevene med hensyn til hvilke ressurser de har enn dagens krav om legeerklæring.

**Er dere enige i vår anbefaling om forslag til nye fraværregler tilsvarende alternativ 1 (fraværsgrensen) og alternativ a (føring av fravær)?**

**Hvis nei, hvilket alternativ til fraværsgrensen (alternativ 1 eller 2) og hvilket alternativ til føring av fravær (alternativ a eller b), mener dere er en bedre løsning? Begrunn gjerne svaret.**

#### 10. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om en oppfølgingssamtale ved 7/10 prosent fravær i fag, vil medføre økt ressursbruk og administrasjon for skolene. Vi understreker i denne forbindelse at vi ikke har foreslått å legge oppgaven med å gjennomføre samtalen hos konkrete ansatte, for eksempel hos lærerne. Samtidig må samtalen sees som en del av fylkeskommunen oppfølgingsplikt av fravær som eksisterer i dag og som er tatt inn i ny opplæringslov § 10-6. Det er derfor vår vurdering at forslaget om oppfølgingssamtale ikke medfører vesentlige konsekvenser.

Videre viser vi til at forslaget vårt til endringer i fraværsgrensen understøtter fylkeskommunens mulighet til å tilpasse opplæringsløpet etter utvidet rett til mer videregående opplæring i ny lov for elever som har behov for det. Ettersom fylkeskommunen får ansvar for å gi elever som overskrider fraværsgrensen ytterligere opplæring, vil fylkeskommunen/skolen være tjent med å følge opp fravær på et tidlig tidspunkt. Forslaget om å innføre en plikt til å tilby samtale til elever med en viss mengde fravær er dermed i tråd med den utvidede retten til mer videregående opplæring. Fylkeskommunene er kompensert i forbindelse med innføringen av den utvidede retten til mer videregående opplæring i ny opplæringslov, se omtale i punkt 68.35 i Prop. 57 L (2022-2023).

Forslaget om at helsefravær ikke lenger skal dokumenteres med legeattest vil innebære betydelige lettelser for fastleger og annet helsepersonell mht. attesting av fravær. Ettersom elevene skal levere egenmelding, vil de slippe utgifter i forbindelse med dokumentasjon av helsefravær dersom de ikke har behov for konsultasjon hos lege. Forslaget innebærer videre at fylkeskommunene må ha et tilfredsstillende egenmeldingssystem. Dette kan medføre økte kostnader.

Med vårt forslag til endringer i fraværsgrensen vil det kunne være en større andel elever som i utgangspunktet går over fraværsgrensen enn i dag. Deler av fraværet som gjør at elevene går over fraværsgrensen vil kunne være av årsaker som i dag regnes som dokumentert fravær. Vi mener likevel at forslaget har tilstrekkelig preventiv effekt ved at tap av karakter er konsekvensen av å gå over fraværsgrensen. Selv om det må utarbeides en forsvarlig praksis som kan gi elevene forutsigbarhet i om deres situasjon vil føre til tap av karakter i faget, vil det oppleves som en risiko for elevene å gå over fraværsgrensen i fag. Vi mener at det sannsynligvis vil være noen flere tilfeller enn i dag der rektor må vurdere om elever som har gått over fraværsgrensen i fag, likevel skal få karakter i faget. Av hensyn til eventuell økt ressursbruk for rektor i disse vurderingene, har vi åpnet for at rektor skal kunne delegerer oppgaven til andre ansatte dersom det er behov for det. Dette innebærer også at fylkeskommunene bør utvikle rutiner/retningslinjer for hvordan tilfellene skal håndteres.

Forslaget innebærer at elever som går over fraværsgrensen i fag der det settes standpunktkarakter det aktuelle skoleåret, og der rektor ikke anvender unntaket, får rett til mer opplæring i faget. De økonomiske og administrative konsekvensene av den utvidede retten til videregående opplæring er omtalt i høring av forskrift til opplæringsloven som dere finner [her](#) (pkt. 7) og i forarbeidene til ny opplæringslov<sup>38</sup>.

Forslaget om at fravær ikke lenger skal føres på vitnemål og kompetansebevis, vil derimot medføre langt mindre administrativt arbeid sammenlignet med dagens regler.

Det er ingen særskilte forhold som kun knytter seg til forskrift til privatskoleloven når det gjelder reglene om fraværsgrensen og reglene om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis. Vi ser likevel at forslaget vil medføre behov for å se nærmere på reglene om beregning og utbetaling av statstilskudd i økonomiforskriften til privatskoleloven, Inkludert § 4-2, jf. § 4-4 og § 4-5.

Fraværsbestemmelsene i økonomiforskriften har andre formål enn fraværsbestemmelsene i forskrift til privatskoleloven og forskrift til opplæringsloven.

Vi mener samlet sett at forslaget ikke medfører vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

**Har dere innspill til vår vurdering om at forslaget samlet sett ikke medfører vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser?**

---

<sup>38</sup> Prop. 57 L (2022–2023) pkt. 68