



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Utdanningsdirektoratet
Postboks 9359 Grønland
0135 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

21/6118-117

4. juli 2022

Tillegg nr. 19 til tildelingsbrev til Udir for 2022 med oppdrag 2022-027 om fravær i grunnskolen og videregående skole

Oppdrag nr:	2022-027
Oppdrag:	<i>Om fravær i grunnskolen og videregående skole</i>
Frist:	<p>Frist for del 1: <i>15.04.2023 – oversendelse av kunnskapsoppsummering</i> <i>31.06.2023 – oversendelse av kartlegging av systemer og tiltak i skolen</i></p> <p>Frist for del 2: <i>31.12.2022 – oversendelse vurdering og eventuelle forslag til forbedringer av systemet for fraværshåndtering i videregående skole</i> <i>14.07.2023 – oversendelse av utredning av ulike alternativer om hvordan vi kan få bedre informasjon om fravær i grunnskolen, inkludert kostnader og personvernmessige utfordringer</i></p> <p>Frist for del 3: <i>06.10.23 – oversendelse av vurdering og høringsutkast</i> <i>11.12.23 – endringsforslag på høring</i> <i>02.05.24 – oversendelse av høringsoppsummering og tilråding til KD</i></p>

Postadresse
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo
postmottak@kd.dep.no

Kontoradresse
Kirkeg. 18
www.kd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
872 417 842

Avdeling
Avdeling for
barnehage og
grunnskole

Saksbehandler
Bjørn Breivik
22 24 76 26

Finansiering: budsjettkap., post og prosjektnummer	Oppdraget gjennomføres innenfor direktoratets driftsrammer.
<p>Bakgrunn for oppdraget:</p> <p>Tilstedeværelse på skolen er viktig for at elevene skal kunne lære mest mulig, og for at skolene skal kunne skape et godt læringsmiljø der elevene følges opp både sosialt og faglig. Fravær fra skolen er en utfordring både i grunnskolen og i videregående skole.</p> <p>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 opplæring og bli bedre rustet til å delta i høyere utdanning eller arbeidsliv.</p> <p><i>Utvikling av et bedre kunnskapsgrunnlag om fravær i skolen</i></p> <p>Høyt elevfravær er ikke en ny utfordring, og det er stadig større nasjonal og internasjonal oppmerksomhet rettet mot at enkelte elever, av ulike årsaker, har høyt fravær over lang tid.</p> <p>Per i dag har vi kun nasjonal statistikk over fravær slik det er ført på vitnemålet for elevene på 10. trinn og i videregående skole. Det vil si at vi ikke har aggregerte tall på elevfravær på 1.-9. trinn. For 10. trinn og i videregående skole rapporteres elevenes fravær fordelt på dager og timer for de ulike trinnene. Utdanningsdirektoratet publiserer fraværstatistikken for hele skoleåret etter sommerferien. Siden elevene kan få slettet inntil 10 dager av fraværet sitt fra vitnemålet hvert skoleår, er det grunn til å tro at fraværindikatoren ikke gir et nøyaktig bilde av fraværet.</p> <p>På grunn av pandemien har det stort sett vært midlertidige unntak fra reglene om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis fra mars 2020. Unntaksreglene gjelder ut skoleåret 2021–2022. Det midlertidige unntaket innebærer at fravær av helsegrunner ikke skal føres dersom elevene legger frem bekreftelse fra foreldrene (under 18 år) eller egenmelding (over 18 år). Tallene i den nasjonale statistikken de siste to årene viser derfor et mye lavere fravær enn det vi antar det realiteten har vært. Endringen medførte samtidig et brudd i tallrekken i statistikken og at tallene dermed ikke er direkte sammenlignbare med tidligere år. Skoleåret 2022–2023 gjelder igjen de vanlige reglene for føring av fravær på vitnemålet.</p> <p>Under pandemien har Kunnskapsdepartementet gjennom Utdanningsdirektoratet mottatt rapportering fra statsforvalterne som tyder på at det reelle elevfraværet i skolen har økt. Dette gjelder hele det 13-årige løpet fra tidlig i grunnskolen til og med videregående opplæring. Denne problemstillingen har også blitt løftet av sektororganisasjoner mfl. i møter med departementet, men mangelen på nasjonal statistikk gjør det vanskelig å bekrefte eller avkrefte en slik utvikling. De siste månedene har det også vært stor offentlig oppmerksomhet rundt temaet bekymringsfullt fravær/skolevegring. Det har fra flere hold blitt gitt uttrykk for at dette kan være et økende problem og at pandemien har bidratt til å forverre situasjonen ytterligere.</p>	

Regelverket om fravær

I Hurdalsplattformen står det at regjeringen vil: "Betre dagens fraværsreglement slik at det blir mindre rigid og byråkratisk, meir rettferdig for elevane og legg opp til auka gjennomføring." Målet er at fraværsreglene blir mer rettferdige, og at de støtter opp om under at elever deltar i opplæringen slik at de kan kvalifisere seg til arbeidsliv og videre utdanning.

Fraværsgrensen i videregående skole ble innført fra og med skoleåret 2016–2017 og er fastsatt i forskrift. Samtidig med innføringen ble det igangsatt en evaluering av fraværsgrensen, og sluttrapporten ble publisert i 2020. Evalueringen konkluderte med at fraværsgrensen hadde vært vellykket i å redusere elevenes fravær, men pekte også på at den ikke var et egnet virkemiddel for alle elever og at noen elever nå får IV i flere fag enn tidligere. Evalueringen pekte også på andre utfordringer, som for eksempel ulik praktisering av reglene, en økning i konsultasjoner hos fastlegene den første tiden etter innføringen og kostnadene ved å innhente legeerklæring på fravær. Det er ikke foretatt regelverksendringer med bakgrunn i evalueringens funn.

På ungdomstrinnet i grunnskolen og i videregående skole er det også regler for føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis, og avhengig av skolenes ordensreglement kan fravær påvirke elevenes karakter i orden eller oppførsel.

Som følge av Meld. St. 21 (2020–2021) «Fullføringsreformen» og arbeidet med ny opplæringslov er det foreslått flere regelverksendringer som kan tenkes å påvirke fraværsreglene i den videregående opplæringen. Det er blant annet behov for å se nærmere på hvordan en rett til å fullføre virker sammen med en fraværsgrense der eleven mister rett til vurdering i fag. I høringen av forslag til ny opplæringslov er det også foreslått å lovfeste og tydeliggjøre plikten til å følge opp alt elevfravær i grunnskolen og videregående skole, som også kan tenkes å påvirke hvordan fraværsreglene bør se ut.

Beskrivelse av oppdraget:

Oppdraget har tre deler.

Del 1: Kunnskapsoversikt om høyt fravær i skolen

Vi ber Utdanningsdirektoratet utarbeide en oversikt over hvilken kunnskap vi har om høyt elevfravær i grunnskolen og i videregående skole. Oversikten må inneholde hva vi vet om hvor utbredt problemet er, hvilket kunnskapsgrunnlag vi har som kan si noe om problemet og utviklingen over tid, hvilke systemer skoler og skoleeiere har for å fange opp tilfeller av bekymringsfullt fravær, samt hva vi vet om tiltak som settes inn og hva som fungerer. I den samme oversikten ber vi også direktoratet legge frem anbefalinger til veien videre, og til hva vi kan gjøre nasjonalt for å bremse utviklingen og utbredelsen av høyt fravær på kort sikt og på lengre sikt. Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet avtaler nærmere hvordan denne delen av oppdraget skal løses og om det eventuelt er behov for ekstern utlysning av deler av oppdraget.

Del 2: Utrede og foreslå tiltak for bedre nasjonal statistikk om fravær i skolen

Vi ber Utdanningsdirektoratet utrede og komme med forslag om hvordan vi kan få bedre informasjon om fravær på alle trinn i grunnskolen. Direktoratet må vurdere flere ulike alternativer og kostnadene ved disse. Som en del av utredningen må direktoratet også vurdere behovet for et nasjonalt fraværregister for grunnskolen, og hvordan det eventuelt kan innrettes for å gi bedre informasjon om elevenes fravær. Det er viktig at utredningen i tilstrekkelig grad vurderer både fordeler og ulemper ved å innføre et slikt system, inkludert personvernmessige konsekvenser av alternativene.

Direktoratet bes også om å vurdere systemet for fraværføring i videregående skole, og om dette kan forbedres for å gi bedre informasjon om det faktiske fraværet i skolen. En slik vurdering bør gjøres i dialog med fylkeskommunene.

Del 3: Utredning av endringer i fraværreglene

Vi ber Utdanningsdirektoratet om å vurdere og utarbeide forslag til forskriftsendringer om fravær i forskrift til opplæringsloven og forskrift til privatskoleloven.

Direktoratet bes om å:

- 1) Forelegge vurderinger og utkast til høringsbrev for departementet.
- 2) Sende forslag på høring.
- 3) Oppsummere høringen og avgi en tilrådning til departementet.

Utredningen skal gjøres i lys av regjeringens punkt om fraværreglement i Hurdalsplattformen, og skal ta hensyn til andre regelverksendringer som kan komme, jf. høringsnotatet om ny opplæringslov. Det er et overordnet mål at regelverket skal forbedres slik at det bidrar til mer tilstedeværelse i skolen og økt gjennomføring i videregående opplæring. Mulige endringer i fraværreglene må vurderes og drøftes også i lys av bredden i tiltak for økt nærvær og oppfølging av elever med høyt fravær på skolene, og sees i sammenheng med kunnskapsoppsummeringen i del 1.

Direktoratet bes om å skissere flere alternative løsninger for fraværsgrensen i videregående skole og belyse fordelene og ulempene ved disse.

Utredningen skal inneholde en vurdering av hva som er hensiktsmessige dokumentasjonskrav ved fravær av helsegrunner, og om andre yrkesgrupper enn helsepersonell bør kunne dokumentere fravær. Det må innhentes innspill fra Helsedirektoratet i denne delen av utredningen. Direktoratet bes videre om å igangsette en god dialog med og skape innspillsarenaer for ulike aktører med interesse for fraværreglene.

Direktoratet bes også om å vurdere behovet for at en større del av trafikkopplæringen for klasse B kan regnes som dokumentert fravær, og å utarbeide minst ett alternativ som åpner for at elevene kan unnta den praktiske delen av førerprøven (oppkjøringen) ved dokumentasjon på slikt fravær.

Med mindre direktoratet mener det er særlige grunner til å ha ulike dokumentasjonskrav, bør det i forslagene som utarbeides, være et mål å ha mest mulig like regler for fraværgrensen og fraværsføring på vitnemål/kompetansebevis.

Føringer for hvordan oppdraget skal utføres:

Oppdraget skal utføres i tråd med prinsippene i utredningsinstruksen.

Det skal alltid redegjøres for økonomiske og administrative konsekvenser av oppdraget. Dersom det oppstår budsjettbehov som følge av oppdraget utover det som fremgår av dette oppdraget, skal KD varsles.

Vi ber Utdanningsdirektoratet ha dialog med Statped, Helsedirektoratet, Bufdir og eventuelt andre aktuelle etater i tilgrensende sektorer, der det vurderes som relevant for å løse oppdraget.

Rapportering etter gjennomført oppdrag:

Vi ber om at svar på de ulike delene av oppdraget sendes til Postmottak@kd.dep.no med kopi til Etatsstyringsgruppen@kd.dep.no, christen-andreas-orvin.wroldsen@kd.dep.no og goril-liland.rongved@kd.dep.no innen fristene som er angitt innledningsvis.

Med hilsen

Kjersti Flåten (e.f.)
ekspedisjonssjef

Bjørn Breivik
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Riksrevisjonen