

Utredning av mulige tiltak for mer enhetlig fraværsregistrering i grunnskolen

Innholdsfortegnelse

1. Bakgrunn for saken	1
2. Hvordan vi har tolket oppdraget	1
Videre prosess	2
3. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?	2
Dagens praksis	3
Innhenting av opplysninger om dagens registreringspraksis.....	3
Funn fra intervjuer	4
4. Forslag til tiltak, og konsekvenser av disse	8
Nullalternativet.....	8
Alternativ 1. Krav til registrering av dags og timefravær på alle trinn i grunnskolen.....	9
Begrunnelse for forslaget	9
Mulige konsekvenser av forslaget	10
Alternativ 2. I tillegg til alternativ 1 tydeliggjøre hvilket fravær som kan unntas fra registrering.....	11
Begrunnelse for forslaget	12
Mulige konsekvenser av forslaget	12
Alternativ 3. I tillegg til alternativ 2 standardisere hvordan forsentkomming og «gangvandring» skal registreres.....	14
Begrunnelse for forslaget	14
Mulige positive og negative konsekvenser	15
Samlet vurdering og anbefalt alternativ	16
5. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?	17
Barnets beste og retten til å bli hørt	17
Lokalt handlingsrom	17
Økt rapporteringskrav	17
Likestillingspolitiske hensyn	18
6. Forutsetningene for en vellykket gjennomføring	18

Vedlegg 1: Regelverk som gir rammer for rutiner og registrering av fravær, permisjoner og deling av informasjon om fravær.....	19
Kort om begrepet «fravær»	19
Ansvar for retten til grunnskoleopplæring	19
Rett og plikt til grunnskoleopplæring	19
Fritak fra opplæringsplikten	20
Permisjon.....	20
Plikt til å følge opp fravær	21
Skoleregler	22
Føring av fravær på vitnemålet i grunnskolen	22
System for føring av fravær for pliktene etter opplæringsforskriften kap. 9 og privatskoleforskriften kap. 6	23
Fraværsgrensen.....	24
Føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis (videregående).....	26
Vedlegg 2: Forskrifter om registrering av fravær i Danmark	26

1. Bakgrunn for saken

Skolen er en sentral arena for barn og unges læring, utvikling og sosiale kontakt. Tilstedeværelse på skolen er viktig for at elevene skal kunne lære mest mulig, og for at skolene skal kunne skape et trygt og godt skolemiljø der elevene følges opp både sosialt og faglig. Både direktoratets fraværstatistikk på 10. trinn, utvalgsundersøkelser og intervjuer viser at fraværet har økt de senere årene, særlig i kjølvannet av koronapandemien.

Stortingets lovvedtak 69 (2024-2025) gir Utdanningsdirektoratet hjemmel til å opprette et grunnskoleregister i tråd med Prop. 131 L (2024-2025). Formålet med å etablere et grunnskoleregister er å utvikle statistikk og forskning om grunnskoleopplæringen. Registeret skal inneholde opplysninger om den enkelte elevs fravær – målt i dager og enkelttimer. Enhetlig praksis for registrering av fravær på tvers av skoler og kommuner er en forutsetning for å sikre god kvalitet på fraværdataene. Kunnskapsdepartementet (KD) har derfor bedt Utdanningsdirektoratet (Udir) foreslå tiltak som kan bidra til likere fraværsføring, og levere et forslag med alternativer til hvordan dette eventuelt kan reguleres og rammes inn.

2. Hvordan vi har tolket oppdraget

KD presiserer i oppdraget at formålet er å legge til rette for en mest mulig ensartet og enkel praksis for føring av fravær i grunnskolen, som støtter god oppfølging av elever og skolemiljø, og samtidig minimere administrativt merarbeid for ansatte på skolene. KD påpeker også at forslagene bør sees i sammenheng med fraværsføring i videregående opplæring

Vi tolker enkel praksis som en praksis som samsvarer tilstrekkelig med skolens behov for å ivareta sin oppfølgingsplikt (opplæringsloven § 10-6, privatskoleloven § 5A-6), retten til et trygt og godt skolemiljø (opplæringsloven kap.12, privatskoleloven 2-4) og de krav som er fastsatt for føring av vitnemål (forskrift til opplæringsloven § 9-44, forskrift til privatskoleloven § 6-43).

For å imøtekomme kravet om å minimere administrativt merarbeid for ansatte på skolene har vi hatt som mål å ikke pålegge skolene vesentlig mer registrering av fravær enn det som er generell praksis i dag. Vi har derfor intervjuet ansatte i kommuner og skoler for å få innsikt i hvordan de registrerer fravær.

Videre prosess

I denne leveransen presenterer vi ulike alternativer for en mer enhetlig fraværsregistrering. Etter en samlet vurdering anbefaler vi alternativ 2. Vi oversender vurderingene til Kunnskapsdepartementet og bidrar gjerne med ytterligere utdypninger eller drøftinger ved behov. Anbefalingen bygger på en avveining mellom hensynet til lik praksis og god datakvalitet på den ene siden, og behovet for lokalt handlingsrom og begrenset administrativ belastning på den andre. Reguleringene vi foreslår i alternativ 2, er i stor grad i tråd med det som i dag gjelder for føring av fravær til dokumentasjonsformål i videregående opplæring.

Dersom Kunnskapsdepartementet ønsker å innføre bindende krav til fraværsføringen, vil dette etter vår vurdering kreve hjemmel i lov eller forskrift. I så fall må det vurderes om forslagene bør sendes på ordinær høring før eventuelle endringer fastsettes

3. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Formålet er å legge til rette for fraværdata med tilstrekkelig kvalitet og sammenlignbarhet til bruk i statistikk, forskning og kvalitetsutvikling. Måltallene må kunne si noe om nivået på og utvikling av fraværet, og kunne anslå hvor mange elever som har et relativt høyt fravær.

Måltallene bør inngå i kvalitetsvurderingsarbeidet og gi beslutningsgrunnlag for både lokal og nasjonal styring. Dataene skal også kunne benyttes av forskere til å avdekke sammenhenger mellom fravær og ulike bakgrunnsforhold og til å evaluere konsekvenser av tiltak.

Kommunen skal sørge for at elever med fravær fra opplæringen følges opp, men har etter dagens regelverk ikke plikt til å registrere fravær for elever på 1.–7. trinn. Det stilles krav til at kommunen har et system for fraværsføring, men ikke til hva slags «system» kommunen skal ha, for eksempel at det skal være et digitalt system (se vedlegg 1 for gjeldende regelverk). I tillegg er det ikke definert hva som menes med fravær i skolen. Det er følgelig opp til den enkelte skole, og til dels også den enkelte lærer, å definere hvilket fravær som anses som viktig å notere ned og følge med på.

Dersom lærere og skoler har ulik praksis for hvilket, hvordan og hvor hyppig fraværet registreres kan det resultere i at elever får ulik oppfølging. Skolene vil kunne ha mangelfull informasjon om fraværet for enkeltelever, klasser og trinn, og i verste fall unnlate å iverksette nødvendige tiltak. Det vil også være vanskelig for skoler og kommuner å sammenligne seg med andre skoler og kommuner, eller sammenligne seg med tall for fylket eller for hele landet. Skolene kan dermed få et svakere grunnlag for å

vurdere egen tilstand og utvikling. Mer fullstendige og enhetlig registrerte fraværsopplysninger kan gi skolene et bedre grunnlag for å identifisere fraværs mønstre og vurdere behovet for oppfølging. Registreringen gir ikke i seg selv bedre oppfølging, men kan støtte skolens arbeid med å avdekke og følge opp bekymringsfullt fravær.

Dagens praksis

De aller fleste kommuner bruker i dag moderne skoleadministrative systemer (SAS), som for eksempel Visma Flyt Skole, Vigilo eller IST Everyday. I disse systemene registreres fraværet opp mot elevens timeplan. Timeplanen må følge minstekravene til hvor mange årstimer elevene skal ha i hvert fag og totalt per år ([Rundskriv Udir-1-2025](#)).

Det er normalt foreldre som registrerer fravær i app/ nettportal når eleven ikke kan møte på skolen grunnet f.eks. sykdom, besøk hos tannlege, lege, BUP, psykolog e.l. Dermed registreres fraværet i SAS-et samtidig som kontaktlærer får informasjon om forestående fravær. Eventuelt melder foreldrene inn fraværet til skolen, og kontaktlærer registrerer fraværet inn i SAS-et. Søknad om permisjoner gjøres også i SAS-et.

For å få oversikt over hvordan skolene fører elevfravær i sine skoleadministrative systemer (SAS), har vi innhentet informasjon om registreringsrutiner og praksis fra et utvalg kommuner og skoler. Dette gir et grunnlag for å vurdere om forslagene våre kan gjennomføres uten å påføre skolene vesentlig mer registreringsarbeid enn det som er vanlig i dag.

Innhenting av opplysninger om dagens registreringspraksis

Vi har intervjuet ansatte i seks kommuner og én privatskole for å få innsikt i likheter og ulikheter i rutiner og praksis for registrering av fravær. Kommunene ble valgt ut på bakgrunn av skoleadministrativt system, kommunestørrelse og geografisk beliggenhet, for å sikre variasjon i forutsetninger og praksis. I intervjuene stilte vi spørsmål til følgende tema:

- Rutiner og ansvar for registrering og ajourhold
- Praksis for registrering av dager og timer på tvers av trinn
- Tidsenheter og registrering av forsentkomming
- Unntak fra føring (f.eks. PPT, skolehelsetjenesten, elevrådsarbeid mm.)
- Rutiner for informasjonsdeling ved skolebytte

Informantene var ansatte i kommuneadministrasjonen, ofte systemansvarlige for skoleadministrativt system (SAS), rektorer og avdelingsledere på skoler. De ulike kommunene brukte SAS-ene Visma Flyt Skole, IST Everyday eller Vigilo, mens den private skolen brukte iSkole. Alle disse SAS-ene tilbyr bl.a. fraværshåndtering basert på timeplan, skole-hjem-kommunikasjon og fraværsoversikter.

Funn fra intervjuer

Praksis for registrering av fraværsklasser og fraværstimer på alle trinn

Alle informantene bekreftet at lærerne som hovedregel fører dager og enkelttimer på alle trinn. Samtidig opplyser enkelte om at det sikkert kan forekomme ulik praksis grunnet skjønnsmessige vurderinger knyttet til barnets alder og situasjon. Én av informantene bemerket at registreringspraksisen innad i kommunen så ut å ha sammenheng med skolestørrelsen; at små barneskoler ser ut til å føre mindre fravær på elevene enn andre skoler.

En annen fortalte at de etter en gjennomgang av lærernes registreringspraksis avdekket at enkelte lærere ikke førte tilstedeværelse på alle enkelttimer. Fordi det ikke var registrert fravær på samtlige av dagens undervisningstimer, ble dagsfraværet registrert som enkelttimer og ikke dager. Denne praksisen resulterte i at det i SAS-et ble registrert for lavt dagsfravær og for høyt timefravær enn det som var reelt.

Registrering, kategorisering og godkjenning av fravær

Noen av de skoleadministrative systemene har apper, mens andre kun har en nettside hvor både lærere og foreldre kan registrere inn fravær. En utfordring som nevnes, er at ikke alle foreldre har tilgang eller kompetanse til å melde inn fravær i systemet. Det er derfor også mulig for foreldre å melde inn fravær på SMS eller e-post i tillegg.

En annen utfordring som nevnes er at lærerne må registrere fravær på en PC. Det gjør det vanskelig for gymlærere som ikke nødvendigvis har en PC tilgjengelig, for eksempel på idrettsbanen eller i svømmehallen. Informanten påpeker også at vikarer er en feilkilde, at det ikke er gitt at alle vikarer noterer ned/ registrerer fraværet. Også elever i alternative opplæringsarenaer nevnes som en mulig feilkilde.

Flertallet oppgir at foreldre kan hake av for noen fastsatte årsaker. De vanligste er «Sykdom», «Lege/Tannlege» og «Annet». I tillegg finnes det flere kategorier for internt bruk på skolene. Hvilke og hvor mange kategorier som finnes varierer på tvers av kommuner, også mellom kommuner som benytter samme SAS. Opptil ti ulike kategorier benyttes i enkelte kommuner for å skille mellom ulike årsaker til fravær, om det er dokumentert eller ikke, og om det skal føres på vitnemålet eller ikke.

En gjennomgående praksis er at fravær som er meldt inn av foreldre og godkjent permisjon regnes som dokumentert/godkjent fravær. Kategorien «Annet»/ «Annen grunn ta kontakt med skolen» brukes bredt – bl.a. til skulk, ugyldig permisjon og til elever som sliter med å være på skolen.

Rutiner for å oppdatere og godkjenne fraværsopplysninger i systemet

Det er kontaktlærer som har ansvar for å oppdatere og godkjenne/signere informasjon om fraværet. Hvor ofte dette skjer varierer på tvers av kommunene. Flere av informantene oppgav at rutinen var at dette skal skje ukentlig, selv om det av og til kunne gå lenger tid.

Hvilket SAS kommunen bruker kan ha betydning for rutinene. Én av informantene oppgav at de praktiserer daglig ajourhold. Rutinen er at kontaktlærer legger inn innmeldt fravær i systemet om morgenen, og oppdaterer opplysningene på slutten av dagen. Bakgrunnen for rutinen er at det i deres SAS ikke er mulig å sende varsler til faglærere om innmeldt fravær.

Videre er det noen av kommunene som oppgir at det er laget lokale retningslinjer for ukentlig eller månedlig oppfølging av fraværet i ledergruppe eller team.

Tidsenheter

Samtlige informanter bekreftet at fraværet blir registrert opp mot timeplanen. Selv om skoletimene har varierende lengde, blir det i SAS-et fortløpende regnet om til 60-minutters enheter. En av kommunene kommenterte at det tidligere hadde vært utføringer med fraværsregistreringen på de skolene som ikke hadde lagt sine timeplaner inn i SAS-et.

Praksis for å registrere ulike typer av godkjent fravær

Det synes å være gjennomgående praksis for å ikke registrere fravær for aktiviteter som skjer på skolen og som følger av rettigheter eleven har etter opplæringsloven eller annet lovverk. Det vil si at f.eks. avtaler med skolens ansatte (rådgiver, sosiallærer), PPT, skolehelsetjenesten, eller aktiviteter knyttet til elevrådsarbeid ikke registreres.

Praksis for å føre fravær for møter med BUP kan variere. Flertallet av informantene antydte at de registrerer avtaler med BUP som godkjent/dokumentert fravær, på lik linje med fravær grunnet lege- og tannlegebesøk. Samtidig bemerket de at det sikkert forekommer noe ulik praksis på tvers av lærerne. En av informantene oppgav at avtaler med BUP eller barnevern normalt ikke registreres som fravær fordi møtene alltid skjer

på skolen. En annen påpeker at det registreres fravær dersom foreldrene melder det inn i SAS-et, men ikke dersom møtet skjer i regi av skolen.

Praksis for å føre forsentkomming

Alle informantene oppgav at forsentkomming kan føres i antall minutter i SAS-et. Vi finner likevel at praksis for føring av forsentkomming varierer på tvers av kommuner, skoler og lærere, og at den enkelte lærere gjør ulike vurderinger fra elev til elev. Noen registrerer de faktiske minuttene eleven har kommet for sent, andre registrerer ikke fravær før forsentkommingen overstiger et gitt antall minutter. Noen praktiserer en grense på 10 minutter, mens andre praktiserer en grense på 15-20 minutter.

To av informantene oppgav en mer streng praksis der det føres fravær for hele undervisningstimen dersom eleven kommer mer enn 10 minutter forsinket.

En av informantene oppgav at rene barneskoler ikke registrerer forsentkomming i minutter, men at 1-10 skoler og ungdomsskoler gjør det.

Flere informanter bemerket at praksis for å føre forsentkomming er strengere på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet.

Praksis for å føre fravær på elever som er på skolen, men som ikke deltar i undervisningen eller andre aktiviteter i regi av skolen (gangvandrere)

Fem av informantene oppgav at de tror det føres fravær for gangvandring, men at praksis sikkert varierer avhengig av barnets alder og hvorvidt det er formålstjenlig for oppfølgingen av eleven. En informant bemerket «jo yngre elevene er, desto mildere er det nok».

To av informantene bekreftet at de ikke har rutiner for å føre fravær på gangvandrere. En av dem forklarer at fraværsføringen også skal gjelde for når brannalarmen går og det skal telles opp. Å registrere gangvandrere som fraværende i SAS-et vil ikke være forenlig med dette formålet.

Rutiner for sletting og korrigering av registrert fravær

Alle informantene oppgav at feilført fravær korrigeres. Det kan eksempelvis være etteranmeldt dokumentasjon fra foreldre som genererer behov for å korrigere fraværsopplysningene. Fravær som kan unntas fra føring på vitnemålet slettes ikke i SAS-et.

En problemstilling som ble omtalt av flere informanter omhandler sletting av fraværsregistreringer ifm. utskriving av elever som oppholder seg i utlandet over en gitt tid. Vi har observert at flere kommuner har lokale retningslinjer som pålegger skolene å skrive elever ut fra skolen når de drar, og inn igjen når de kommer tilbake. Når elevene skrives ut, slettes de registrerte fraværsopplysningene i SAS-et, og når de skrives inn igjen, starter de på nytt med null dager og null timer fravær. Varigheten på det planlagte utenlandsoppholdet har betydning for om eleven skrives ut eller ikke. Noen kommuner har satt en grense på to uker (10 skoledager), andre skriver elevene ut først etter tre måneder.

Overføring av opplysninger om fravær ved skolebytte i løpet av skoleåret

Ved skolebytte innad i kommunen vil opplysninger om fravær ligge i det skoleadministrative systemet, og overføres til ny skole. Dersom eleven bytter skole på tvers av kommuner, eller fra privat til offentlig, må skolen innhente opplysninger fra avgiverskolen. Flere av informantene oppgir at opplysninger om fraværet til elever på ungdomstrinnet som oftest ligger i elevmappen fra avgiverskolen. En av informantene svarer «Hvis vi ikke hører noe fra avgiverskole, tar vi kontakt. Må ha info om karakterer og fravær pga. skal føres på vitnemål». Når det gjelder barnetrinnet er inntrykket at opplysninger om fravær vanligvis ikke inngår i informasjonen fra avgiverskolen.

En annen utfordring, som nevnes av to av informantene, er at foreldre kan motsette seg at opplysninger om elevens fravær deles med den nye skolen.

Andre utfordringer knyttet til fraværsregistrering som har kommet frem under intervjuene

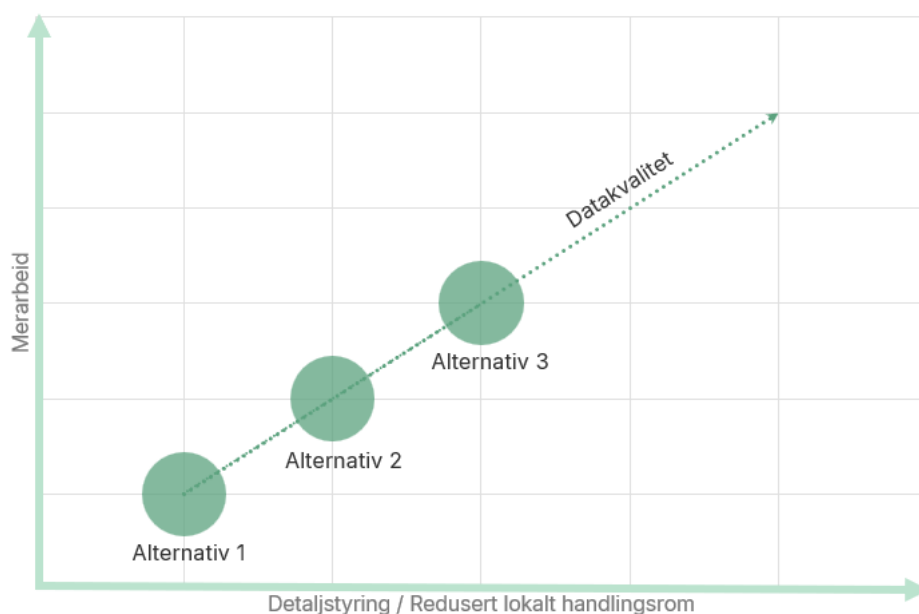
- Timeplanen må legges inn i SAS-et for at fraværsregistreringen skal bli korrekt. Derfor viktig at skoleeier påser at skolene legger inn timeplanen i SAS-et.
- Flere påpeker at varsling om fravær oppleves som belastende av foreldre med barn som sliter med å være på skolen, og av den grunn er mye fraværende. I slike tilfeller registrerer lærerne derfor fraværet mer sjeldent i SAS-et, men noterer heller fraværet i andre oversikter. Fraværet summeres og legges inn i SAS-et mot slutten av skoleåret. En av informantene ønsket seg mulighet for å legge inn alternativ timeplan for elever med oppfølgingsplan pga. høyt fravær i SAS-et, slik at det ikke ble sendt varsler.

4. Forslag til tiltak, og konsekvenser av disse

I dette avsnittet presenterer vi ulike tiltak som kan bidra til mer enhetlig fraværsføring i grunnskolen. Alternativene varierer i grad av detaljstyring, fra enkle tiltak med begrenset påvirkning på dagens praksis til mer detaljerte føringer for hvordan fravær skal registreres.

Ved utformingen av alternativene har vi lagt vekt på å balansere behovet for god datakvalitet opp mot behovet for god oppfølging av elever og skolemiljø og hensynet til administrativ belastning for skolene.

Figuren nedenfor viser hvordan alternativene innebærer ulike avveininger mellom detaljstyring, lokalt handlingsrom, datakvalitet og administrativt merarbeid. Økt detaljstyring kan gi bedre datakvalitet og mer ensartet praksis, men kan samtidig redusere lokalt handlingsrom og medføre merarbeid for skolene.



Nullalternativet

Nullalternativet innebærer en videreføring av dagens praksis for registrering av fravær. Kommuner og skoler beholder dagens handlingsrom til å definere og praktisere fraværsføring innenfor eksisterende regelverk.

For kommuner og skoler innebærer det ingen endringer i arbeidshverdag eller rutiner, utover at kommunen og de private skolene må rapportere inn sine data en gang i året til Udir.

En videreføring av dagens situasjon innebærer at ulike praksis mellom skoler og kommuner består, noe som gir begrenset sammenlignbarhet i data på tvers av skoler og kommuner. Utfordringer knyttet til datakvalitet videreføres, og det kan derfor være utfordrende å tolke og trekke konklusjoner på bakgrunn av statistikken.

Nullalternativet fungerer derfor primært som et referansepunkt til alternativ 1.

Det bør likevel tas høyde for at en publisering av fraværstatistikk på alle trinn i grunnskolen i seg selv kan ha en positiv innvirkning på registreringspraksisen, ved at skolene får mulighet til å sammenligne seg med andre skoler.

Alternativ 1. Krav til registrering av dags og timefravær på alle trinn i grunnskolen

Vi foreslår i dette alternativet å fastsette at:

- lærere må registrere både hele dager og enkelttimer med fravær
- timefravær ikke skal regnes om til dager med mindre eleven har vært fraværende hele dager
- enkelttimer skal summeres i 60-minutters enheter
- disse kravene skal gjelde for alle trinn i grunnskolen

Forslaget gir ikke en definisjon av hva som skal telle som fravær. Forslaget stiller heller ikke krav til at det skal registreres fravær av kortere varighet enn en time. Det vil dermed være opp til kommunen å fastsette nærmere retningslinjer for hvilket fravær som må registreres for å sikre best mulig oppfølging av elever og oppfylle kravene til fraværføring på vitnemålet.

Begrunnelse for forslaget

Dette alternativet innebærer et tydelig krav til hvordan fraværet skal registreres, noe som ikke fremgår av dagens regelverk når det gjelder plikten til å følge opp elever. Våre intervjuer indikerer at mange skoler allerede registrerer fravær i tråd med det vi foreslår i alternativ 1. Vi antar derfor at forslaget ikke krever en stor omstilling av praksis for de fleste kommuner og skoler.

I våre intervjuer antydes det også at ikke nødvendigvis alle lærere registrerer fravær for alle enkelttimer, og at fraværregistreringen virker å være mindre omfattende på de minste barneskolene. I disse tilfellene vil en nasjonal regulering kunne føre til endret registreringspraksis og mer informasjon om elevenes fravær.

Mulige konsekvenser av forslaget

Mulige positive konsekvenser:

- kan bidra til mer enhetlig registrering og bedre datakvalitet for både dagsfravær og timefravær enn nullalternativet
- kan gi mer sammenlignbare data på tvers av trinn, og derfor bedre mulighet for å følge utviklingen i elevenes fravær gjennom skoleløpet, og eventuelt avdekke hvor i løpet fraværet eskalerer enn nullalternativet
- kan bidra til mer detaljert lokal kunnskap om den enkelte elevs fravær, både dags- og timefravær, og dermed en bedre oppfølging av eleven enn nullalternativet
- Innskrenker i liten grad lokalt handlingsrom, sammenlignet med nullalternativet

Mulige negative konsekvenser:

- kan fortsatt gi rom for ulik praksis på områder som ikke er regulert, eksempelvis hva som defineres som fravær, og i hvilken grad alt fravær registreres, sammenlignet med alternativ 2 og 3. Sammenlignbarheten på tvers av skoler og kommuner vil derfor fremdeles være utfordrende.

Administrativt merarbeid:

Vi forventer ikke at forslaget vil føre til en generell økning i administrativt arbeid sammenlignet med dagens situasjon. Erfaringene fra våre intervjuer med ansatte i skoler og kommuner tilsier at den praksisen som forslaget fastsetter allerede er utbredt. De lærerne som eventuelt ikke praktiserer slik fraværshåndtering i dag, vil derimot måtte bruke noe mer tid på å registrere fravær.

Kommunene vi snakket med bekreftet at SAS-ene regner om og summerer fravær registrert i minutter eller undervisningstimer (typisk 45 minutter) i 60-minutters enheter. Uansett om skolen benytter et SAS eller ikke, må alle ungdomsskoler produsere vitnemål. Ifølge Udirs retningslinjer skal timefraværet på vitnemålet føres i 60-minutters enheter. De aller fleste kommuner og skoler vil derfor ikke få mer administrativt arbeid grunnet kravet om tidsformat. For de private eller offentlige skolene som ikke har et digitalt system som regner om og summer i fastsatt format, vil et slikt forslag kunne medføre mer tidsbruk til manuell beregning.

Økonomiske kostnader:

For rundt syv prosent av kommunene finner vi ingen informasjon om hvilket skoleadministrativt system (SAS) de bruker. Vi har også begrenset informasjon om hvilke løsninger som benyttes ved enkelte mindre kommuner og privatskoler.

Det kan dermed medføre økte økonomiske kostnader for enkelte små kommuner og privatskoler dersom de må kjøpe lisens til et digitalt skoleadministrativt system for å kunne registrere fravær i henhold til fastsatte krav.

Gjennomføringsrisiko:

Gjennomføringsrisikoen vurderes som lav, da tiltakene i stor grad bygger på eksisterende praksis. Intervjuene tyder på at de fleste kommuner og skoler allerede registrerer dags- og timefravær på en måte som i stor grad er i tråd med forslaget. Samtidig kan enkelte skoler og kommuner måtte justere rutiner og sikre mer konsekvent registrering på alle trinn og i alle undervisningstimer.

For enkelte små barneskoler, private og offentlige, som i større grad må omstille sin praksis er det større risiko for å møte negative reaksjoner. Disse skolene kan også trenge mer tid til å implementere tiltakene.

Alternativ 2. I tillegg til alternativ 1 tydeliggjøre hvilket fravær som kan unntas fra registrering

I tillegg til kravene i alternativ 1 foreslår vi:

- at følgende kan unntas fra registreringen:
 - fravær som skyldes rettigheter eleven har etter opplæringsloven (f.eks. timer med rådgiver, sosiallærer, PP-tjeneste, elevrådsarbeid, mm.)
 - fravær som skyldes besøk hos skolehelsetjenesten

I tillegg foreslår vi å fastsette at:

- skolen skal innhente opplysninger om elevens fravær fra avgiverskolen dersom skolebytte skjer ila. skoleåret.

Disse kravene skal gjelde for alle trinn i grunnskolen.

Forslaget regulerer ikke hvordan skolene skal registrere kortvarig udokumentert fravær i løpet av skoledagen, for eksempel forsentkomming eller tilfeller der elever forlater

undervisningen. Kommunene og skolene vil fortsatt ha handlingsrom til å fastsette lokale rutiner for dette

Begrunnelse for forslaget

På spørsmålet om det er noen former for fravær som ikke registreres, svarer de fleste vi har snakket med, at de ikke registrerer fravær fra undervisningen så lenge eleven er på skolen og fraværet er begrunnet med rettigheter fastsatt i opplæringsloven (f.eks. avtale med rektor, sosiallærer, PP-tjenesten, elevrådsarbeid).

Besøk hos skolehelsetjenesten er ikke en rettighet hjemlet i opplæringsloven, men er ihht. helse- og omsorgstjenesteloven noe kommunen må tilby. Det virker likevel å være utbredt praksis i grunnskolen å ikke føre fravær for besøk hos skolehelsetjenesten. I tillegg har regjeringen vedtatt endringer i opplæringsforskriften § 9-9 om at når eleven er hos skolehelsetjenesten, skal det ikke regnes som fravær fra opplæringen etter opplæringsforskriften kapittel 9. Fraværet skal dermed ikke føres på elevens vitnemål.

Alternativ 2 er dermed i tråd både med dagens praksis og krav til hvilket fravær ungdomsskolene må registrere for dokumentasjonsformål. Forslaget ivaretar også skolens behov for å ha oversikt over hvilke elever som er på skolen, blant annet ved evakuering eller andre beredskapssituasjoner.

Vi vurderer at skolene allerede har tilstrekkelige insentiver for å registrere dokumentert fravær, eksempelvis sykdom, besøk hos tannlege, lege, BUP, psykolog e.l. Det er dermed ikke behov for å regulere dette ytterligere.

Mulige konsekvenser av forslaget

Mulig positive konsekvenser:

- kan bidra til mer enhetlig registrering og bedre datakvalitet enn alternativ 1 ved å gi tydelige rammer for hvilket fravær som kan unntas fra registrering
- kan gi skolen bedre innsikt i fraværet til nye elever som starter underveis i skoleåret, og dermed bedre oppfølging av disse elevene enn alternativ 1
- er forenelig med skolens behov for å vite hvilke elever som befinner seg på skolens område, noe som gjør det enklere å handle raskt og riktig ved brann, evakuering eller andre utfordringer

Mulige negative konsekvenser:

- gir fortsatt rom for ulik praksis for registrering av fraværsformer det ikke er fastsatt regler for, slik som forsentkomming, gangvandring og elever som forlater undervisningen uten tillatelse fra lærer mm. sammenlignet med alternativ 3. Sammenlignbarheten på tvers av skoler og kommuner kan derfor fremdeles være en utfordring.
- ved noen skoler skjer møter med BUP på skolens område. Disse skolene kan oppleve at deres registreringsbehov ikke er i overensstemmelse med registreringskravene i forslaget

Administrativt merarbeid:

Vår antagelse er at forslaget vil medføre begrenset administrativt merarbeid, ettersom gjennomførte intervjuer tyder på at dette i stor grad er praksis i skolene i dag. Samtidig vil det kunne medføre et visst merarbeid knyttet til skoleleders ansvar for å forankre og sikre etterlevelse blant de ansatte på skolen.

Forslaget om innhenting av fraværsopplysninger ved skolebytte vil imidlertid kunne medføre økt administrativt arbeid, særlig for barneskoler hvor det i liten grad synes å være en etablert praksis i dag.

Skolebytte på tvers av offentlige skoler innen samme kommune vil trolig ikke generere mer administrativt arbeid ettersom kommunen benytter samme SAS, og opplysninger om eleven kan enkelt flyttes over til ny skole. Dette tilsier at forslaget i begrenset grad vil medføre økt administrativt merarbeid i slike tilfeller.

Skolebytte mellom kommuner vil derimot innebære mer arbeid enn ved skolebytte innen samme kommune fordi opplysningene må legges inn. Det samme vil gjelde for mindre kommuner og privatskoler som ikke benytter et SAS.

Økonomiske kostnader:

Vi ser ingen konsekvenser for kostnader utover det som blitt nevnt under alternativ 1.

Gjennomføringsrisiko:

Gjennomføringsrisikoen vurderes som moderat. Tiltakene bygger i stor grad på praksis som allerede ser ut til å være etablert ved mange skoler.

Samtidig er det en risiko for at tiltakene ikke gir tilstrekkelig effekt på datakvalitet og sammenlignbarhet, fordi skolene fortsatt vil ha betydelig handlingsrom til å definere og registrere fravær ulikt. Forslaget gir fortsatt rom for ulik praksis for registrering av fraværsformer det ikke er fastsatt regler for, slik som forsentkomming, gangvandring og

elever som forlater undervisningen uten tillatelse fra lærer mm. Slik variasjoner kan videreføres og bidra til forskjeller i registreringspraksis mellom skoler og kommuner.

Det kan også være en risiko for at sektoren oppfatter tiltakene som lite ambisiøse fordi de i stor grad bygger videre på eksisterende praksis og i begrenset grad standardiserer registreringen av fravær.

Videre kan forslaget møte motstand fra foreldre som motsetter seg at opplysninger om fravær deles ved skolebytte. Dette kan føre til negative reaksjoner på tiltaket og kreve tydelig kommunikasjon om hvorfor opplysningene deles.

Alternativ 3. I tillegg til alternativ 2 standardisere hvordan forsentkomming og «gangvandring» skal registreres

Vi foreslår i tillegg til kravene i alternativ 2 å fastsette:

- hvordan forsentkomming og «gangvandring» skal registreres, men er usikre på:
 - hvordan det skal reguleres
 - om registrering av «gangvandring» skal inngå i forslaget
 - om eventuelle krav skal gjelde for alle trinn i grunnskolen

Begrunnelse for forslaget

«Gangvandring» er et utbredt begrep som brukes for elever som ikke deltar i deler eller hele undervisningstimen, men som for eksempel oppholder seg i gangen, på toalettet eller i skolegården. Både forsentkomming og «gangvandring» er eksempler på fravær som i dag ikke nødvendigvis registreres. Årsaken til fraværet, elevens alder og om læreren er kjent med hvor eleven oppholder seg, virker å ha betydning for om fraværet registreres eller ikke. Denne praksisen viser at dette er situasjoner hvor læreren må bruke skjønn og vurdere hva som vil være best for den videre oppfølgingen av eleven. En videre utredning bør derfor vekte målet om enhetlig registreringspraksis og god datakvalitet opp mot barnets beste.

Praksis for å registrere forsentkomming varierer relativt mye på tvers av kommunene vi har snakket med – fra å registrere en merknad til å gi fravær for hele undervisningstimen. Ulik registreringspraksis for forsentkomming kan derfor potensielt ha stor betydning for datakvaliteten på timefraværet. Å registrere fravær for en hel undervisningstime dersom eleven er mer enn 10–15 minutter for sen, er i dag en utbredt praksis i videregående opplæring. Til sammenligning er det i Danmark forskriftsfestet at manglende oppmøte i grunnskolen skal registreres som hel- eller halvdagsfravær (se vedlegg 2). Ved en slik praksis vil statistikken vise et høyere dags- og timefravær enn det som er reelt.

En viktig grunn til å registrere denne typen fravær er å få mer innsikt i fravær som symptom på at noe er galt (jf. [Forslag til nasjonale faglige retningslinjer for forebygging](#)

[og oppfølging av skolefravær](#)). Oversikt over, og innsikt i fravær, er en forutsetning for oppfølging av elever og skolemiljø.

Forskrift til opplæringsloven § 9-2 og privatskoleforskriften § 6-3 fastsetter at elevens punktlighet har sammenheng med elevens orden. Samtidig har elevens alder og modenhet betydning for i hvilken grad eleven evner å kontrollere, og se konsekvenser av, sine handlinger. Det er i dag kun elever på ungdomstrinnet som får vurdering i orden og oppførsel. Det er derfor viktig å utrede videre om forslaget skal gjelde for alle trinn, eller kun for ungdomstrinnet.

Opplæringsloven § 10-7 og privatskoleforskriften § 5A-7b gir kommunen/styret plikt til å gi lokal forskrift som fastsetter elevers plikter og rettigheter, eksempelvis om orden og oppførsel, og hvilke konsekvenser det medfører når plikten brytes (skoleregler). En nasjonal regulering av forsentkomming og «gangvandring» vil dermed være en innskrenkning av kommunens handlefrihet, og utløse behov for å endre § 10-7. Det kan også være behov for å endre forskrift § 9-44 første ledd.

Mulige positive og negative konsekvenser

Mulige positive konsekvenser:

- kan bidra til mer enhetlig registrering og bedre datakvalitet enn alternativ 2 ved å minimere muligheten for lokale forskjeller i fraværsregistreringen
- kan bidra til mer lik oppfølging av fravær enn alternativ 2
- kan bidra til at lærere bruker mindre tid til å gjøre individuelle vurderinger knyttet til fraværsregistrering enn ved alternativ 2

Mulige negative konsekvenser:

- kan føre til at lærere må bruke mer tid på å registrere fravær, noe som kan gå på bekostning av det pedagogiske arbeidet og relasjonen til eleven
- for detaljerte krav kan gi lærere mindre handlingsrom til å bruke profesjonsfaglig skjønn, som kan være nødvendig for å sikre best mulig oppfølging av elever
- kan oppleves som krevende og lite meningsfullt å føre i en travel skolehverdag
- dersom det fastsettes en annen grense for forsentkomming enn det som praktiseres for oppfølgingsbehov i dag, kan det medføre uønsket merarbeid eller dobbeltføring uten å gi en merverdi
- vil innskrenke handlingsrommet kommunen har i dag til å fastsette egne skoleregler

Administrativt merarbeid:

Administrativt merarbeid vil være likt som for alternativ 2, men vil øke dersom lærere også skal registrere fravær for forsentkomming og «gangvandring».

Økonomiske kostnader:

Vi ser ingen konsekvenser for kostnader utover det som blitt nevnt under alternativ 2.

Gjennomføringsrisiko:

Gjennomføringsrisikoen vurderes som høyere enn for alternativ 2. Forslaget innebærer større grad av standardisering på områder der det i dag er betydelige forskjeller i praksis og lokale vurderinger. En slik standardisering kan føre til motstand i sektoren dersom tiltakene oppfattes som detaljstyring av lærenes arbeid eller som innskrenket handlingsrom for skolene og kommunene.

Kommuner og skoler som ikke har etablerte rutiner eller skoleadministrative systemer som i tilstrekkelig grad understøtter de foreslåtte kravene kan oppleve innføringen som mer krevende enn andre. Behov for endringer i arbeidsprosesser og eventuelle tilpasninger i deres systemer kan bidra til negative reaksjoner og gjøre gjennomføringen mer utfordrende.

Det er også en risiko for at standardisering av registrering av forsentkomming og gangvandring kan skape bekymring blant elever og foreldre for hvilke konsekvenser tiltaket kan få for elevene. Enkelte kan oppfatte tiltakene som at skolene bør ha en strengere praksis, slik at forsentkomming får en større konsekvens for elevenes ordenskarakter enn i dag. Dette kan skape motstand mot tiltakene blant elev- og foreldrerepresentanter, og gjøre innføringen mer krevende. Det vil derfor være viktig å kommunisere at formålet er mer ensartet registreringspraksis og bedre datakvalitet, ikke strengere oppfølging av elever.

Samlet vurdering og anbefalt alternativ

Valg av reguleringsnivå innebærer en avveining mellom ønsket om høy datakvalitet og sammenlignbarhet på den ene siden, og hensynet til lokalt handlingsrom og administrative konsekvenser på den andre siden.

Vi anbefaler alternativ 2 fordi det samsvarer godt med dagens registreringspraksis og dermed ikke medfører vesentlige økninger i administrativt merarbeid. I tillegg samsvarer

tiltaket med kravene til fraværshføring på vitnemål i grunnskolen og i videregående opplæring.

Skolenes oppfølgingsplikt omfatter alt fravær. Vi mener at både forsentkomming og «gangvandring» bør inngå i skolens rutiner for forebygging og oppfølging av fravær. Samtidig vurderer vi at innføring av nasjonale standarder for registrering av dette, slik det er beskrevet i alternativ 3, i for stor grad vil begrense kommunenes og lærernes handlingsrom. Tilsvarende regulering er heller ikke innført i videregående opplæring.

Samtidig er det viktig å bemerke at kommunene som har deltatt i intervjuene generelt har vært positive til nasjonale retningslinjer og tydeligere felles rammer. Det er imidlertid ikke gitt at alle skoler og kommuner deler denne oppfatningen.

5. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Barnets beste og retten til å bli hørt

Hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn og saksbehandlingsregel. Det betyr at barnets beste alltid skal vurderes. Prinsippet om barnets beste fremgår av barnekonvensjonens artikkel 3, Grunnlovens § 104 og flere særlover. I Grunnloven § 104 fremgår det at barnets beste er et grunnleggende hensyn i alle handlinger og beslutninger som berører barn. I opplæringsloven § 10-1 står det: «Ved handlingar og avgjerder som vedkjem elevar, skal kva som er best for eleven, vere eit grunnleggjande syn». Det betyr at vi må vurdere mulige konsekvenser for barn i beslutninger som kan påvirke barn. I denne utredningen har tiltakene som formål å legge til rette for en mest mulig ensartet og enkel praksis for føring av fravær i grunnskolen, som støtter god oppfølging av elever og skolemiljø, og samtidig minimere administrativt merarbeid for ansatte på skolene. Barnets beste, retten til å bli hørt og medvirkning er tungtveiende prinsipper i elevens rett til et inkluderende, trygt og godt skolemiljø.

Lokalt handlingsrom

Det er politisk enighet om at kommunen og fylkeskommunen skal ha et stort lokalt handlingsrom, og derfor selv kunne avgjøre hvordan elevene best kan følges opp. Skolene registrerer i dag elevens fravær for å følge opp elever, for å utstede dokumentasjon og av hensyn til elevens sikkerhet (beredskapsplaner). En lov- og forskriftsendring for registrering av fravær for statistikkformål vil medføre en innskrenkning av det lokale handlingsrommet.

Økt rapporteringskrav

Et økt rapporteringskrav vil ikke være forenelig med målet om å redusere unødvendig rapporteringskrav.

Likestillingspolitiske hensyn

Statlige virksomheter er jamfør utredningsinstruksen pålagt å utrede konsekvenser for likestilling når nye tiltak vurderes. Det betyr å analysere om et tiltak kan medføre at en person eller gruppe kommer i en dårligere stilling eller behandles annerledes enn andre som personen eller gruppen naturlig kan sammenlignes med.

Fellesskolen er en del av grunnmuren i den norske velferdsstaten og legger til rette for at alle barn skal ha like muligheter for utdanning uavhengig av hvor de bor, sosial bakgrunn, kulturell og etnisk bakgrunn, funksjonsevne, seksuell orientering og kjønn. Opplæringsloven skal være et solid rammeverk som sikrer alle en opplæring med høy kvalitet, et trygt skolemiljø og medvirkning (sette inn referanse her).

Alle private og offentlige virksomheter som retter seg mot allmennheten skal være universelt utformet. Universell utforming i skole kan handle om flere forhold: bygningsmasse og uteområde, men også pedagogikk, digitale verktøy og læringsressurser. Det handler om å gjøre skolen tilgjengelig for alle. Det er et offentlig ansvar å sikre at alle, uavhengig forutsetninger, sårbarheter og livssituasjon, får oppfylt retten til opplæring. Alternativene som utredes berører i liten grad likestillingspolitiske hensyn. Registrering av fravær må ivareta krav om tilgjengelighet og universell utforming.

6. Forutsetningene for en vellykket gjennomføring

Det er en forutsetning for vellykket implementering at tiltakene harmonerer godt med skolens behov for følge opp elever med bekymringsfullt fravær, å ivareta elevenes sikkerhet og retten til et trygt og godt skolemiljø. Dersom tiltakene stiller krav til registrering av fravær som skolen ikke anser som relevant i oppfølgingen av elevene eller andre fastsatte formål, og derfor oppfattes som unødvendig merarbeid, kan kvaliteten på registreringen svekkes.

Uavhengig av hvilket alternativ som velges kan det også være behov for å veilede kommuner og skoler i viktigheten av gode rutiner, slik som løpende registrering av fravær, jevnlig gjennomgang og kvalitetssikring av registrert fravær, og oppfølging av fraværet i ledergrupper eller fraværsteam/skolemiljøteam.

Det kan også være behov supplerende tiltak, slik som økt støtte til kommuner i regelverk og arkiveringsansvar når det gjelder utskrivning av elever som oppholder seg i utlandet.

Vedlegg 1: Regelverk som gir rammer for rutiner og registrering av fravær, permisjoner og deling av informasjon om fravær

Kort om begrepet «fravær»

Opplæringsloven med forskrifter har ingen legaldefinisjon av fravær. Regelverket har derimot flere bestemmelser som har en side mot fravær og/eller sier noe om blant annet konsekvensen av fravær.

Hva den enkelte grunnskolen legger i begrepet «fravær» kan derfor variere, og det vil videre variere hvilket «fravær» skolen mener er nødvendig å notere opplysninger om, som følge av sine øvrige plikter.

Hva slags bakenforliggende «fravær» som registreres i skolens systemer vil derfor kunne variere.

Ansvar for retten til grunnskoleopplæring

Etter opplæringsloven § 28-1 har kommunen ansvaret for at retten til grunnskoleopplæring for de som bor i kommunen blir oppfylt. Kommunen har ansvaret for at reglene i loven som legger plikter på kommunen, skolen og ansatte i skolen, blir oppfylte.

Etter privatskoleloven § 5-2 har styret ved privatskolen har ansvar for at elevene som tas inn får oppfylt retten til grunnskoleopplæring.

Rett og plikt til grunnskoleopplæring

Etter opplæringsloven § 2-1 første ledd og § 2-2 første ledd har barn rett og plikt til grunnskoleopplæring fra det året de fyller seks år, til de har avsluttet det 10. trinnet.

I merknad til opplæringsloven § 2-1¹ går det frem at retten til grunnskoleopplæring gjelder uavhengig av statsborgerskap og uavhengig av om barnet eller foreldre har lovlig opphold i Norge. En kommune kan la en elev få ekstra grunnskoleopplæring dersom det i det enkelte tilfelle virker tjenlig. Kommunen må tilby slik opplæring før eleven har fått utstedt vitnemål fra grunnskolen, for at resultatene fra den ekstra opplæringen skal kunne føres på grunnskolevitnemålet til eleven.

¹ Prop. 57 L (2022-2023) punkt 69.2

I merknad til opplæringsloven § 2-2² går det frem at plikta til grunnskoleopplæring i Norge faller bort

«ved avreisedatoen dersom foreldre melder frå til skolen eller kommunane om at barnet skal reise ut av landet, og at utanlandsopphaldet skal vare over tre månader. Opplæringsplikta fell alltid bort når utanlandsopphaldet har vart over tre månader, uavhengig av om foreldre har gitt melding på førehand. Det er lengda på utanlandsopphaldet som er avgjerande».

Det går vidare frem av forarbeidene³ til opplæringsloven av 1998, i forbindelse med innføringen av en eksakt grense på 3 månader, at

«sjølv om det blir innført ei eksakt grense på tre månader for bortfall av opplæringsplikt ved utanlandsopphald, inneber ikkje dette at elevar som har fråvære utan gyldig grunn i heile denne perioden, bør vere verna mot å miste skoleplassen sin ved den ordinære heimeskolen, jf. den praksisen Oslo og ein del andre kommunar har. Departementet vil likevel understreke at kommunen vil vere ansvarleg for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring når eleven kjem tilbake, og at reglane om nærscole i opplæringslova må liggje til grunn for det vedtaket kommunen gjer om kva skole eleven skal gå på».

Fritak fra opplæringsplikten

Det følger av opplæringsloven § 2-2 tredje ledd at en elev kan helt eller delvis fritas fra opplæringsplikten dersom hensynet til eleven tilsier det, og foreldrene samtykker og det foreligger en sakkyndig vurdering. Elever som har fått fritak fra opplæringsplikten, mister ikke retten til opplæring de har fått fritak fra. Bestemmelsen gjelder tilsvarende for elever i grunnskoler som er godkjent etter privatskoleloven, jf. privatskoleloven § 3-3 andre ledd.

Ettersom eleven har fått fritak fra opplæringen, skal det heller ikke føres fravær for opplæringen som eleven har fått fritak fra.

Permisjon

Det følger av opplæringsloven § 2-2 fjerde ledd at kommunen kan gi en elev permisjon fra skolen dersom eleven får en opplæring som samlet sett er forsvarlig. Etter forarbeidene⁴ setter ikke regelen

«noka grense for kor lenge og kor ofte eleven kan få permisjon. Kravet om at kvar enkelt permisjon skal vere forsvarleg, vil likevel setje ei grense for kor mange og kor lange permisjonar kvar enkelt elev kan få».

² Prop. 57 L (2022-2023) punkt 69.2

³ Prop. 72 L (2015-2016) punkt 7.5

⁴ Prop. 57 L (2022-2023) punkt 69.2

Når det gjelder hva som er forsvarlig går det videre frem at det

«[...] må vurderast individuelt og må gjerast med grunnlag i fagleg-pedagogisk kunnskap og erfaring. I forsvarlegvurderinga kan det vere relevant å leggje vekt på om foreldra vil sørge for at eleven får den opplæringa som må til for å kunne følgje med i undervisninga på skolen etter permisjonen. Vurderinga av om ein elev skal få permisjon, er opp til kommunane og er ei skjønnsmessig vurdering. Dette er eit forvaltningsskjønn som domstolen og tilsynsmakta ikkje kan overprøve. Ein permisjon avkortar retten for eleven til grunnskoleopplæring tilsvarande».

Bestemmelsen gir kommunen hjemmel til å gi forskrift om permisjon. Det innebærer at kommunen innen rammene for opplæringsloven, kan fastsette nærmere regler om permisjon. Det går for øvrig frem av forarbeidene at kommuner som ønsker det kan fremdeles ha en øvre grense for permisjon i de lokale forskriftene sine. Vi viser til at det betyr at det kan være store lokale forskjeller på den nærmere reguleringen knyttet til fravær fra opplæringen i form av permisjon.

Videre har en elev som tilhører et annet trossamfunn enn Den norske kirken, rett til permisjon fra skolen de dagene trossamfunnet har helgedag, dersom foreldrene sørger for de opplæringene som må til for at eleven skal kunne følge med i opplæringen på skolen etter fraværet.

I privatskoleloven § 3-13 er det skolen som kan gi permisjon fra skolen.

Plikt til å følge opp fravær

Etter opplæringsloven § 10-6 første ledd skal kommunen og fylkeskommunen sørge for at elever med fravær fra opplæringen blir fulgt opp.

Formålet med bestemmelsen er å oppnå mer nærvær i skolen og forebygge at elever utvikler bekymringsfullt fravær, for å bedre muligheten for den enkelte å fullføre og bestå opplæringen.

Det går frem av forarbeidene⁵ blant annet at

«plikta til å følgje opp gjeld alt fråvær og frå første dag ein elev er borte frå opplæringa, og kommunen og fylkeskommunen bør ha gode rutinar og system for registrering av ulike typar fråvær, for avdekking av fråværsmonster, for oppfølging av fråverande elevar og for samarbeid med heimen. Det er oppgåva om å sørge for at fråværet til elevane blir følgde opp, som gir rammene for kva opplysningar som kan behandlast, og i kva utstrekning. Det følgjer av § 25-1 første ledd at

⁵ Prop. 57 L (2022-2023) punkt 69.2

personopplysningar kan behandlast berre så langt det er nødvendig for den konkrete oppgåva eller plikta.

Kommunen og fylkeskommunen avgjer sjølve korleis elevane skal følgjast opp, men korleis elevane blir følgde opp, må sjåast i samanheng med årsaka til fråværet og kor langvarig og hyppig fråværet er. Oppfølginga må vere eigna til å oppfylle formålet med lovfestinga av regelen, som er å arbeide for meir nærvær i skolen og å betre moglegheita til den enkelte elev til å fullføre og bestå grunnskolen og den vidaregåande opplæringa».

Bestemmelsen stiller ingen krav til om, hvordan eller hvor opplysninger om fravær skal registreres.

Kommunens ansvar for å sørge for at elever med fravær blir fulgt opp, gjelder overfor elever på alle trinn i grunnskolen. Fylkeskommunens ansvar gjelder overfor elever i videregående opplæring.

Oppfølgingsplikt til private skoler følger av privatskoleloven § 5A-6.

Skoleregler

Etter opplæringsloven § 10-7 skal kommunen og fylkeskommunen gi forskrift om skoleregler. Det går frem av forarbeidene at

«[...] alle skolereglar [...] ha reglar om «rettar og pliktar for elevane, mellom anna om orden og oppførsel». Reglane kan ikkje avgrense rettane til elevane etter lova eller nasjonale forskrifter i medhald av lova. Det er elles opp til kvar enkelt kommune, fylkeskommune eller skole å avgjere kva reglar ein ønskjer å ha i skolereglane».

De kan også i slike skoleregler angi hva slags tiltak som kan brukes når elever bryter skolereglene, og hvordan slike saker skal behandles. Det går videre frem av bestemmelsen at skolereglene vedtas i form av en forskrift. I forvaltningslova kapittel VII er det krav til forskrifter, mellom anna krav til prosess, form og kunngjøring.

Dette innebærer at den enkelte kommune kan ha fastsatt nærmere regler om at eleven skal møte presis til timen, og hvilke konsekvenser det får dersom reglene brytes. De lokale reglene som er fastsatt kan derfor variere fra kommune til kommune.

Oppfølgingsplikten til private skoler, følger av privatskoleloven § 5A-7.

Føring av fravær på vitnemålet i grunnskolen

Det følger av opplæringsforskriften § 9-44 og privatskoleforskriften § 6-43 at alt fravær fra og med 8. trinn skal føres på elevens vitnemål i dager og timer, men bestemmelsen angir ikke positivt hva som utgjør «fravær». Bestemmelsen gjelder ikke overfor elever fra

1. til 7. trinn. Det er skolen der eleven fullfører opplæringen, som skal utstede vitnemål, jf. opplæringsforskriften § 9-45 og privatskoleforskriften § 6-44 første ledd.

Selv om alt fravær i utgangspunktet skal føres på vitnemålet, kan eleven kreve at opptil ti fraværsdager i løpet av ett skoleår ikke blir ført på vitnemålet. Eleven kan trekke fra følgende fravær:

- fravær som skyldes godkjent permisjon etter opplæringsloven § 2-2 fjerde ledd,
- fravær som skyldes sykdom eller andre helseforhold fra og med fjerde sykdomsdag,
- fravær som skyldes sykdom eller andre helseforhold fra og med første sykdomsdag når eleven har dokumentert risiko for fravær på grunn av nedsatt funksjonsevne eller kronisk sykdom

I de to sistnevnte tilfellene, må eleven legge frem legeattest som dokumenterer at årsaken til fraværet er sykdom eller andre helseforhold. Eleven kan ikke trekke fra timesfravær uavhengig av hva som er årsaken til fraværet, og timesfravær kan ikke legges sammen for så trekkes fra som dagsfravær.

Det går frem av merknaden til opplæringsforskriften § 9-44 at

- permisjoner kan unntas føring fra og med første dag.
- rådgivning, elevrådsarbeid, skolehelsetjenesten og samtaler med PP-tjenesten er eksempler på rettigheter som ikke regnes som fravær
- organisert studiearbeid og skoleadministrative gjøremål etter avtale med faglærer eller rektor regnes ikke som fravær. At organisert studiearbeid ikke regnes som fravær, innebærer at arbeidet er en del av opplæringen og må danne grunnlag for å kunne vurderes, jf. § 9-16 og § 9-11, jf. § 9-1. Skoleadministrative gjøremål kan for eksempel være elevrådsarbeid. Arbeidet må være avtalt på forhånd.
- timefravær, for eksempel legebesøk eller BUP, kan ikke unntas føring

System for føring av fravær for pliktene etter opplæringsforskriften kap. 9 og privatskoleforskriften kap. 6

Det følger av opplæringsforskriften § 9-9 at kommunen og fylkeskommunen skal ha et system for føring av fravær. Det går videre frem at fravær skal føres inn i det systemet som kommunen og fylkeskommunen bruker. Kommunen og fylkeskommunen skal videre sørge for at føringsfeil blir rettet og attestert, og sørge for at fravær blir dokumentert hvert halvår. Det tilsvarende er regulert i privatskoleforskriften § 6-9.

Bestemmelsen stiller ingen krav til hva slags «system» kommunen eller fylkeskommunen skal ha, herunder om det er papirbasert eller digitalt.

Plikten til å føre fravær inn i dette systemet i grunnskolen, gjelder for fravær som skal på vitnemålet for elever i 8. til 10. trinn, jf. opplæringsforskriften § 9-44 og privatskoleforskriften 6-43.

Plikten til å føre fravær inn i dette systemet i videregående opplæring, gjelder for fravær som skal på kompetansebevis og vitnemål, samt fravær som kan føre til at eleven mister retten til vurdering med karakter (fraværsgrensen). Dette følger av opplæringsforskriften § 9-44, § 9-53 og § 9-8, samt privatskoleforskriften § 6-43, § 6-50 og § 6-8.

Besøk hos skolehelsetjenesten regnes ikke som fravær etter opplæringsforskriften kapittel 9 og privatskoleforskriften kapittel 6 jf. opplæringsforskriften § 9-9 femte ledd og privatskoleforskriften § 6-9 femte ledd.

Det betyr at tiden eleven er borte fra opplæringen fordi eleven er hos skolehelsetjenesten, ikke skal føres på elevens vitnemål eller kompetansebevis. For elever i videregående opplæring, vil besøk hos skolehelsetjenesten ikke telle med i fraværsgrensen. Innhenting av opplysninger ved skolebytte - opplæringsforskriften § 20-3

Ved bytte fra en grunnskole til en annen grunnskole, *kan* skolen hente inn opplysninger om fravær som skal føres på vitnemålet dersom det er nødvendig for retten til dokumentasjon om opplæringen, jf. opplæringsforskriften § 20-3 første ledd bokstav c, jf. opplæringsloven § 25-1 og privatskoleforskriften § 14-3.

Det betyr blant annet at skolen ikke kan innhente opplysninger om fravær som ikke skal føres på vitnemålet for elever i 8.-10. trinn.

Relevante regler om fravær i videregående opplæring

En av føringene fra KD er at forslagene bør sees i sammenheng med fraværsføring i videregående opplæring. Vi redegjør derfor her for hvilke føringar som gjelder for elever i videregående skole.

Fraværsgrensen

Fraværsgrensen regulerer når en elev ikke kan få vurdering med karakter, jf. opplæringsforskriften § 9-8 og privatskoleforskriften § 6-8. Dersom en elev har mer enn ti prosent fravær i årstimetallet i et fag, kan eleven ikke få standpunktkarakter eller halvårsvurdering med karakter ved slutten av skoleåret i et gjennomgående fag.

Alt fravær fra opplæringen, uavhengig av grunn, skal i utgangspunktet telle med når man skal vurdere om eleven er innenfor eller har overskredet fraværsgrensen. Det er ikke positivt angitt i bestemmelsen hva som er eller ikke er «fravær», men det er listet opp

hvilket fravær som kan unntas fraværsgrensen. Følgende fraværsårsaker kan dokumenteres og unntas fraværsgrensen etter nærmere regler:

- a. sjukdom eller andre helseforhold
- b. velferdsforhold
- c. andre religiøse høgtidsdagar enn dei offentlege heilagdagane, avgrensa til to dagar, jf. trossamfunnsloven § 18
- d. lovpålagt oppmøte
- e. arbeid som tillitsvald
- f. politisk arbeid
- g. hjelpearbeid
- h. tryggleikskurs på bane, andre og tredje del av tryggleikskurs på veg og førarprøve for klasse B, jf. trafikkopplæringsforskriften §§ 11-6, 11-8 og 30-2.
- i. representasjon på arrangement på nasjonalt og internasjonalt nivå.

Det er nærmere omtalt i rundskriv om fraværsgrensen, at opplæring andre steder enn på skolen, ikke regnes som fravær (f.eks. opplæring i hjemmet på grunn av langvarig sykdom eller institusjon eller fjernundervisning). Det er videre omtalt i rundskrivet at hvis eleven er borte fra opplæringen på grunn av en rettighet de har etter opplæringsloven, skal fraværet ikke telle med i fraværsgrensen. Slikt fravær kan for eksempel være:

- rådgivning på skolen
- utredning som gjennomføres av PP-tjenesten og Statped
- organisert studiearbeid som er avtalt med faglærer i forkant
- elevrådsarbeid, skoleadministrativt arbeid og deltakelse på elevting i regi av Elevorganisasjonen o.l. som er godkjent av skolen
- avtalt samtale med rektor eller andre ansatte
- intervju til læreplan
- særskilt, ny og utsatt eksamen

Besøk hos skolehelsetjenesten regnes ikke som fravær etter opplæringsforskriften kapittel 9 og privatskoleforskriften kapittel 6 jf. opplæringsforskriften § 9-9 femte ledd og privatskoleforskriften § 6-9 femte ledd.

Føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis (videregående)

Det følger av opplæringsforskriften § 9-53 og privatskoleforskriften § 6-50 at alt fravær i videregående opplæring skal føres på elevens vitnemål i dager og timer, men bestemmelsen angir ikke hva som utgjør «fravær». Det er skolen der eleven fullfører og består opplæringen, som skal utstede vitnemål, jf. opplæringsforskriften § 9-54 og privatskoleforskriften § 6-48.

Selv om alt fravær i utgangspunktet skal føres på vitnemålet, kan eleven kreve at opptil ti fraværsdager i løpet av et skoleår ikke blir ført på vitnemålet. Hvilket fravær som kan trekkes fra, følger av opplæringsforskriften § 9-8 andre og tredje ledd. I tillegg følger det av opplæringsforskriften § 9-9 femte ledd og privatskoleforskriften § 6-9 femte ledd at dersom eleven er hos skolehelsetjenesten, skal det ikke regnes som fravær etter hhv. opplæringsforskriften kapittel 9 eller privatskoleforskriften kapittel 6.

Vedlegg 2: Forskrifter om registrering av fravær i Danmark

Det kan være nyttig å se til hvordan registrering av fravær er regulert i andre land for å få perspektiver på hvordan rutiner og registreringspraksis kan reguleres av nasjonale myndigheter. Danmark er det eneste av de nordiske landene som publiserer statistikk på elevfravær i grunnskolen. I 2014 ble det i forbindelse med innhenting av fraværdata innført en forskrift som fastsetter at skolene skal registrere fravær daglig og elektronisk. I tillegg fastsetter forskriften at fraværet skal registreres i tre standardiserte kategorier: sykdom (inkluderer lege og tannlege), lovlig fravær (permisjon) og ulovlig fravær ([se gjeldende forskrift av 2019](#)).

Forskriftens § 1 definerer ulovlig fravær, mens § 2 fastslår at sykdom, funksjonsnedsettelse eller lignende må foreligge når eleven ikke kan delta i undervisningen. § 3 fastsetter hvilke forhold som skal vektlegges dersom skoleleder skal innvilge permisjon. § 4 tydeliggjør skoleleders ansvar og mulighetsrom, fastsetter hvor ofte fraværet skal noteres og registreres, hvor det skal registreres, og hvordan det skal kategoriseres. Mer spesifikt lyder paragrafen:

§ 4. Skolelederen sikrer, at elevenes fravær noteres dagligt ved skoledagens begyndelse. For elever i 7.-10. klasse noteres elevenes fravær tillige dagligt ved skoledagens afslutning. Skolelederen fastsætter nærmere retningslinjer for notering og registrering af fravær for elever, der kommer for sent eller forlader skolen før skoledagens afslutning.

Stk. 2. For elever, der noteres fraværende ved skoledagens begyndelse, registreres ulovligt fravær som dagsfravær. For elever i 7.-10. klasse, der er til stede ved noteringen

ved skoledagens begyndelse, men fraværende ved noteringen ved skoledagens afslutning, registreres ulovligt fravær som halvdagsfravær.

Stk. 3. Skolelederen fastsætter nærmere retningslinjer for registrering af elevers fravær på grund af sygdom, funktionsnedsættelse eller lignende og fravær i form af ekstraordinær frihed.

Stk. 4. Fravær registreres senest en uge efter, at det har fundet sted, i et elektronisk system, som er tilgængeligt for kommunalbestyrelsen, med angivelse af, om der er tale om ulovligt fravær, fravær på grund af sygdom, funktionsnedsættelse eller lignende eller fravær i form af ekstraordinær frihed.

Stk. 5. For elever i de regionale undervisningstilbud registreres fravær senest en uge efter, at det har fundet sted, i et elektronisk system, som er tilgængeligt for regionsrådet, med angivelse af, om der er tale om ulovligt fravær, fravær på grund af sygdom, funktionsnedsættelse eller lignende eller fravær i form af ekstraordinær frihed.

I tillegg slår § 5 fast at dersom en elev har ulovlig fravær, skal skoleleder straks kontakte elevens foreldre for å avdekke årsaken til fraværet.