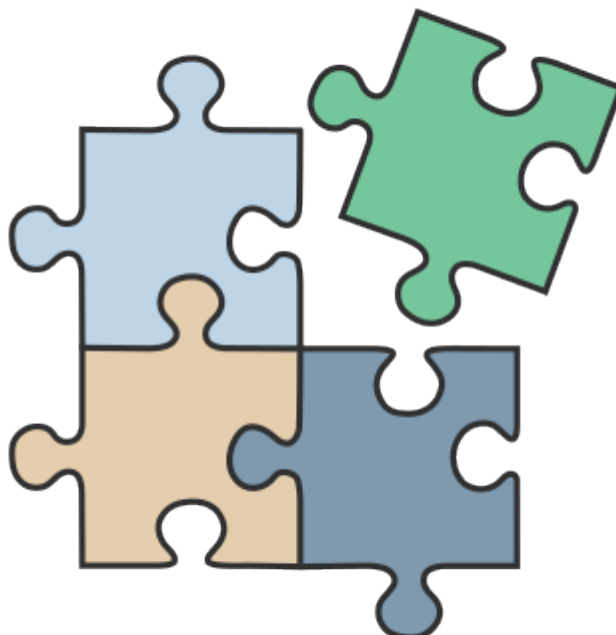


31.05.2026

# Svar på oppdrag

Tillegg nr. 14 til tildelingsbrev til  
Utdanningsdirektoratet med oppdrag 2024-018 om  
bekymringsfullt skolefravær og nasjonale faglige  
råd



## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Innledning og bakgrunn</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Nasjonal faglig retningslinje for skolefravær (del 3)</b>	<b>4</b>
<b>2.1</b>	<b>Retningslinjemetodikk</b>	<b>5</b>
2.1.1	Hvorfor retningslinjemetodikk?	5
2.1.2	Hva er en nasjonal faglig retningslinje?	5
2.1.3	Brukerinvolvering	6
2.1.4	Forskingsbasert kunnskapsgrunnlag	6
<b>2.2</b>	<b>Nærmere om retningslinja</b>	<b>7</b>
2.2.1	Forvaltning og oppdatering av retningslinja	8
2.2.2	Oppdatering av retningslinja med anbefalinger om fleksibilitet i organisering og gjennomføring av opplæring	9
2.2.3	Avgrensning	9
2.2.4	Videreutvikling av foreliggende retningslinje	10
2.2.5	Implementering	11
<b>3</b>	<b>Tiltak for å sikre raskere og bedre hjelp i fraværssaker (del 2)</b>	<b>11</b>
<b>3.1</b>	<b>Behov for fleksibilitet i opplæringen og likere regelverksforståelse</b>	<b>12</b>
3.1.1	Innsikt fra arbeidet med retningslinjeutvikling	13
3.1.2	Andre relevante kilder	13
3.1.3	Forslag til tiltak	14
<b>3.2</b>	<b>Behov for tidlig involvering av PP-tjenesten ved bekymringsfullt fravær</b>	<b>15</b>
3.2.1	Innsikt fra arbeidet med retningslinjeutvikling	15
3.2.2	Funn fra andre relevante kilder som peker på utfordringen	16
3.2.3	Forslag til veien videre	17
<b>3.3</b>	<b>Behov for å tilpasse innholdet i lærerutdanningene</b>	<b>17</b>
3.3.1	Innsikt fra arbeidet med retningslinjeutvikling	17
3.3.2	Funn fra andre relevante kilder som peker på utfordringen	18
3.3.3	Forslag til veien videre	18

<b>3.4 Behov for bedre kunnskap om praksis i videregående opplæring</b>	18
3.4.1 Innsikt fra arbeidet med retningslinjeutvikling	18
3.4.2 Forslag til veien videre	20
Referanser	21

## 1 Innledning og bakgrunn

Bekymringsfullt skolefravær er en alvorlig utfordring med store konsekvenser for både den enkelte elev og samfunnet. Fravær øker risikoen for utenforskap og redusert livskvalitet, og er forbundet med betydelige samfunnskostnader (Hyggen & Ekhaugen, 2021). Fraværet blant elever på 10. trinn har økt siden før covid-19-pandemien. 18 prosent av elevene på 10. trinn har mer enn 20 fraværsdager, og det er samtidig en tydelig sammenheng mellom fravær og antall grunnskolepoeng (Udir, 2025). Tilsvarende fraværsutvikling er også dokumentert i andre vestlige land (OECD, 2024). Skolefravær må forstås som et komplekst og sammensatt fenomen, der type utfordringer, alvorlighetsgrad, alder og forhold i elevens omgivelser kan ha betydning (Nordin et al., 2023). Det betyr at elever med bekymringsfullt skolefravær kan ha behov for ulik grad av tilrettelegging, og at økt kompleksitet ofte forutsetter mer skreddersydd oppfølging (Stromberg et al., 2022). Forskning viser at forhold i familie, skole og sosialt nettverk virker sammen over tid og har stor betydning for barn og unges utvikling (Hestevik et al., 2026). Skolen kan være både risiko- og beskyttelsesarena, der tilhørighet og gode relasjoner virker beskyttende, mens lav skoletrivsel, negative skoleerfaringer og svake faglige prestasjoner kan inngå i et bredere risikobilde knyttet til utenforskap og marginalisering (Hestevik et al., 2026).

Oppdrag 2024-018 om *bekymringsfullt skolefravær og nasjonale faglige råd* ble gitt fra KUBU til etatssamarbeidet for utsatte barn og unge via tillegg nr. 14 til Udirs tildelingsbrev for 2024.

Oppdraget har tre deler:

- Del 1: Utarbeide en milepælsplan for oppdraget. Milepælsplanen ble oversendt KD 30. september 2024.
- Del 2: identifisere tiltak for å sikre raskere og bedre hjelp i fraværsaker.
- Del 3: utvikle nasjonale faglige råd for forebygging og oppfølging av fravær.

Utdanningsdirektoratet (Udir), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Helsedirektoratet (Hdir), Statped og Folkehelseinstituttet (FHI) har samarbeidet om oppdraget. Udir har ledet arbeidet. I oppdragsløsningen er det brukt en utviklingsprosess som kalles retningslinjemetodikk. I oppdragets del 3 er det utviklet en nasjonal faglig retningslinje for forebygging og oppfølging av skolefravær. I utviklingen av nasjonal faglig retningslinje er det identifisert utfordringer i arbeidet med å følge opp elever med bekymringsfullt skolefravær. I svar på del 2 av oppdraget foreslår Udir tiltak for utfordringer som ikke dekkes av den nasjonale faglige retningslinjen.

I det videre redegjør vi først for oppdragets del 3 og nasjonal faglig retningslinje for forebygging og oppfølging av skolefravær. Deretter redegjør vi for utfordringer som er avdekket gjennom retningslinjeutviklingen, og vi vurderer og foreslår tiltak. Dette er svar på del 2 av oppdraget.

## 2 Nasjonal faglig retningslinje for skolefravær (del 3)

I deloppdrag 3 ble etatene i etatssamarbeidet bedt om å utvikle nasjonale faglige råd for forebygging og oppfølging av bekymringsfullt fravær. De faglige rådene skulle:

- Være kunnskapsbaserte
- Gi god støtte til skoler, kommuner, fylkeskommuner og aktuelle velferdstjenester

- Forstås som tydelig veiledning og anbefaling som støtter kommunen og fylkeskommunen i deres oppgaver, som definert i lov og forskrift
- Også inkludere støtte til samarbeid med hjemmet

Relevante aktører skulle involveres i arbeidet på egnet måte, og det måtte sikres sammenheng til andre relevante nasjonale veiledere og retningslinjer.

I det videre redegjør Udir for oppdragsløsning og bruk av retningslinjemetodikk, leveransen nasjonal faglig retningslinje og samt anbefaling om videreutvikling av retningslinjen.

## 2.1 Retningslinjemetodikk

Retningslinjemetodikk er en internasjonalt anerkjent metode for å utarbeide kunnskapsbaserte anbefalinger (evidence-based guidelines). Denne metoden, som også brukes av Hdir og Bufdir, bygger på prinsippene fra kunnskapsbasert praksis. Det betyr at anbefalingene baseres på systematisk innhentet og kvalitetsvurdert forskning, men også erfaringsbasert kunnskap og brukerkunnskap. En nærmere beskrivelse av metoden finnes i [Veileder for utvikling av kunnskapsbaserte retningslinjer](#). Det er også laget en egen beskrivelse av metode og arbeidsprosess, som ligger tilgjengelig som eget kapittel i retningslinja.

### 2.1.1 Hvorfor retningslinjemetodikk?

Retningslinjemetodikk ble valgt for å sikre høy kvalitet og solid faglig forankring av anbefalingene. Retningslinjemetodikken er fulgt, og det er vurdert som etterrettelig å betegne produktet som en nasjonal faglig retningslinje. Begrunnelsen bygger videre på følgende:

- Skolefravær er et komplekst fenomen preget av faglig uenighet om begreper, definisjoner, årsaker og tiltak. Retningslinjemetodikk egner seg særlig i slike fagfelt, da den sikrer en strukturert og gjennomsiktig prosess for å vekte kunnskap og utvikle faglig forankrede anbefalinger.
- Det er stor variasjon i hvordan fravær forebygges og følges opp i praksis.
- Det er allerede høy ressursbruk i sektoren. Skoler, PP-tjenesten og andre instanser rapporterer om omfattende arbeid med enkeltsaker knyttet til skolefravær.
- Mange kommuner har utviklet egne rutiner/veiledere, men har begrenset kapasitet til å gjennomføre kunnskapsoppsummeringer og identifisere kunnskapsbaserte løsninger.

### 2.1.2 Hva er en nasjonal faglig retningslinje?

Nasjonale faglige retningslinjer er et viktig pedagogisk verktøy i helse- og velferdssektoren. Leveransen i deloppdrag 3 er en nasjonal faglig retningslinje, den første som er utviklet for utdanningssektoren i Norge. Nasjonale faglige retningslinjer består av korte, handlingsrettede anbefalinger og forslag til hvordan de kan gjennomføres i praksis. Slike retningslinjer bygger på den beste tilgjengelige kunnskapen på området, tilpasset norsk kontekst og lovgiving. En retningslinje tar ikke for seg alt som er viktig innen et tema, men er rettet mot identifiserte og prioriterte utfordringer. Retningslinja er derfor ikke som en lærebok, og skal ikke inneholde fagkunnskap det forventes at målgruppene har fra før. Grunnlaget for anbefalinger skal være tydelig og åpent tilgjengelig i nasjonale faglige retningslinjer.

### 2.1.3 Brukerinvolvering

Sterk grad av brukerinvolvering er en av styrkene ved retningslinjemetodikken. I januar 2025 ble det opprettet en bredt sammensatt ekstern rådgivende ekspertgruppe. Ekspertgruppa har 27 medlemmer som dekker:

1. De som er i målgruppen for de faglige rådene i sin yrkesutøvelse: ansatte i skole og PP-tjenesten, offentlige og private skoleeiere, samt andre relevante tjenester og aktører.
2. De som berøres av tematikken i sitt hverdagsliv: barn og unge, elever og foreldre.
3. De som har særlig fagkompetanse om temaet: forskere og fagekspertes, gjerne med ulike faglige perspektiver.

Den rådgivende ekspertgruppa for retningslinja, har gitt råd om hva som er de viktigste utfordringsområdene på feltet, og hvilke spørsmål retningslinja burde besvare. I tillegg har ekspertgruppa bistått med å omsette kunnskapsgrunnlaget til konkrete anbefalinger og å vurdere disse med hensyn til fordeler og ulemper, gjennomførbarhet, mulige utilsiktede konsekvenser for enkelte grupper og ressursbruk.

7. mars 2025 ble det holdt et [digitalt innspillsmøte](#) om arbeidet med denne retningslinja. Formålet med møtet var å få informasjon fra ulike interessenter om hva som oppleves som de viktigste utfordringene på feltet. Over 50 personer deltok, blant dem elever, foreldre, representanter for praksisfeltet og forskere.

Arbeidet med retningslinja har i tillegg vært diskutert i ulike relevante etablerte fora som er organisert under de ulike direktoratene:

- Bufdirs brukerråd for barnevernsfeltet
- Bufdirs kompetansegruppe for dialog og mangfolds sensitivitet innen barnevernsfeltet
- Hdirs Brukerrop - Bruker- og pårørende grupper innenfor rus- og psykisk helsefeltet inkludert vold, spill-problematikk og spiseforstyrrelser
- Statped's faglige brukerråd for ervervet hjerneskade EHS, språk/ tale og Alternativt supplerende kommunikasjon ASK, sammensatte lærevansker og ungdomsråd
- Faglig råd for PP-tjenesten i grunnskolen

De ulike gruppene har gitt innspill til arbeidet med retningslinja flere ganger i utviklingsarbeidet.

For å få mer informasjon om barn og unges egne erfaringer og synspunkter med hensyn til skolefravær og hva som oppleves mest utfordrende, ble det innledningsvis gjennomført intervju samtaler med 17 ungdom om deres erfaringer med skolefravær.

### 2.1.4 Forskingsbasert kunnskapsgrunnlag

Folkehelseinstituttet og Kunnskaps senter for utdanning har bidratt med systematisk oppsummert og kvalitetsvurdert forskning. Rapportene som FHI og KSU har utarbeidet til retningslinjeutviklingen er:

1. Nøkleby H., Klippen, M.I.F., Njå, M.B., Langøien, L.J., Hestevik, C.H., & Berdal, G. (2026). *Skole-hjem-samarbeid ved forebygging og oppfølging av skolefravær: en mixed-metode systematisk oversikt*. Oslo: Folkehelseinstituttet
2. Klippen, M.I.F., Njå, M.B., Borge, T.C., & Hestevik, C.H. (2026). *Samarbeid om oppfølging av elever internt på skolen og mellom skole og eksterne tjenester: en kartleggingsoversikt*. Oslo: Folkehelseinstituttet, 2026
3. Nøkleby, H., Hval, G., Fernandez, S., & Njå, M.B. (2026) *Barn og unges medvirkning i møte med helsetjenester, barnevern og skole: en kartleggingsoversikt*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
4. Hestevik, C.H., Langøien, L.J., Helgøy, K.V., & Borge, T.C. (2026). *Kompetanse i skolen for å avdekke, undersøke og følge opp skolefravær: en kartleggingsoversikt supplert med intervjudata*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
5. Bergsund, H.M., Njå, M.B., Klippen, M.I.F., & Nøkleby, H. (2026). *Forskningsgrunnlag og praksiserfaringer fra skolemiljøteam: en kartleggingsoversikt og kvalitativ studie*. Oslo: Folkehelseinstituttet

## 2.2 Nærmere om retningslinja

Formålet med retningslinja er å gi ansatte og ledere i skolen, PP-tjenesten og offentlige og private skoleeiere faglige anbefalinger som gir støtte til arbeidet med å forebygge fravær og følge opp elever med skolefravær. Anbefalingene vil også være nyttige for ansatte i skolehelsetjenesten og andre tjenester og aktører i langet rundt barn og unge, samt foreldre, foresatte og elever og for kommuner og fylkeskommuner som tjenesteutøvere. Retningslinja støtter opp under skolens plikt til samarbeid og samordning med andre tjenester.

Målet er å bidra til likeverdige tjenester av høy kvalitet, forebygge fravær og gi elever med bekymringsfullt fravær riktig hjelp til rett tid. Retningslinja skal understøtte kommunenes systematiske arbeid for å bidra til at barn og unge får trygge og gode oppvekstvilkår.

Nasjonal faglig retningslinje er ikke rettslig bindende, men beskriver nasjonale myndigheters syn på hva som er god faglig praksis eller hvilke prioriteringer som er i samsvar med vedtatt politikk. At produktet benevnes som nasjonal faglig retningslinje signaliserer at innholdet er kunnskapsbasert og anbefalt på nasjonalt nivå. Fylkeskommuner og kommuner bør oppfordres til å dokumentere og begrunne eventuelle avvik fra retningslinja. Selv om det i utgangspunktet er åpnet for at kommunen og fylkeskommunen selv avgjør hvordan elevene skal følges opp, må oppfølgingen være egnet til å oppfylle formålet med lovfestingen av oppfølgingsplikten, inkludert kravet om et trygt og godt skolemiljø og plikten til å gi tilpasset opplæring. Retningslinja gir innhold til lovpålagte plikter, og vil derfor kunne være til hjelp i tilsyn når en skal kontrollere om praksis er i henhold til regelverket.

En pilotversjon av retningslinja er publisert for offentlig høring, med frist for innspill satt til 2. oktober 2026.

**Tabell 1: Oversikt over innhold**

<b>Kapittel</b>	<b>Kort anbefaling</b>
Samarbeid med hjemmet	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Skolen bør snakke med alle elever og foresatte om fravær, nærvær og skolemiljø</i></li><li>• <i>Ved bekymring eller begynnende fravær bør skolen tidlig snakke med eleven og vurdere å kontakte foresatte</i></li><li>• <i>Skolen kan vurdere å tilby hjemmebesøk til elever med bekymringsfullt fravær</i></li></ul>
Elevens medvirkning	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Skolen bør tilpasse informasjonen og dialogen om fraværet til eleven</i></li><li>• <i>Skolen bør tilby elever med fravær egne møter om fraværet</i></li><li>• <i>Skolen bør gjøre det mulig for elever med fravær å ha med seg en person de er trygge på i møter</i></li></ul>
Skolens oppfølging	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Skolen bør planlegge og følge opp overganger for elever med eller risiko for fravær</i></li><li>• <i>Det bør være én ansatt fra skolen som har hovedansvar for å følge opp eleven som har fravær</i></li><li>• <i>Når en elev har bekymringsfullt fravær, bør skolen lage en skriftlig plan for oppfølging</i></li><li>• <i>Skolen bør involvere PP-tjenesten når eleven har bekymringsfullt fravær</i></li><li>• <i>Når eleven har fravær, bør skolen ha jevnlig dialog med eleven og foresatte</i></li></ul>
Kompetanse	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Skolen og PP-tjenesten bør ha relevant kompetanse til å forebygge og følge opp skolefravær</i></li></ul>
Samarbeid mellom tjenester	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Skolen bør ha et samarbeid med PP-tjenesten på systemnivå om forebygging av fravær</i></li><li>• <i>Skolen bør sikre et samarbeid med skolehelsetjenesten, på systemnivå, om forebygging og oppfølging av bekymringsfullt fravær</i></li><li>• <i>Kommunen og fylkeskommunen kan vurdere å ha et team som jobber med skolefravær</i></li></ul>
Rutiner og planer	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Kommunen, fylkeskommunen og den private skolen bør ha rutiner for forebygging og oppfølging av skolefravær</i></li><li>• <i>Kommunen og fylkeskommunen bør integrere skolefravær og skolemiljø i overordnede planer</i></li></ul>

### **2.2.1 Forvaltning og oppdatering av retningslinja**

Retningslinja skal justeres etter offentlig høring. Alle høringsinnspill blir vurdert. I denne første runden med justering vil det også lenkes til relevante leveranser og støtteressurser som er under utarbeidelse gjennom forebyggingsoppdraget i etatssamarbeidet.

Udir vil vurdere om retningslinja bør vise til mulige relevante kvalitetsmål som kommunene og fylkeskommunene kan bruke for å følge med på eventuelle praksisendringer etter at retningslinja er tatt i bruk. Formålet med å følge med på slike kvalitetsmål, vil være å kunne bruke informasjonen til lokalt kvalitetsforbedringsarbeid. Udir vil først vurdere hvilke mål som vil være i kjernen av formålet med retningslinja og deretter hva som eventuelt er mulig å få data om på lokalt nivå. Ett eksempel kan være å vurdere om PP-tjenesten har data om bekymringsfullt fravær, som kan være nyttige til dette formålet. Forslag til eventuelle kvalitetsmål vil eventuelt innarbeides i første revidering av retningslinja.

Ansvar for forvaltning av retningslinja, herunder ansvaret for å ta initiativ til, og beslutte når retningslinja skal revideres, legges til Udir. Udir bør regelmessig, og minst hvert fjerde år, vurdere behovet for oppdatering av retningslinja, etter hvorvidt det foreligger ny, relevant kunnskap eller nye juridiske føringer på området. Alle oppdateringer skal komme frem av endringslogg i retningslinja. Ved behov skal Hdir, Bufdir, Statped involveres i oppdateringen. Hdir, Bufdir og Statped kan også melde behov for oppdatering til Udir.

### **2.2.2 Oppdatering av retningslinja med anbefalinger om fleksibilitet i organisering og gjennomføring av opplæring**

Udir har valgt å opprettholde den eksterne, rådgivende ekspertgruppa for å jobbe videre med et utfordringsområde som opprinnelig ble prioritert, men som av tidshensyn ikke ble med i pilotversjonen av retningslinja, som handler om fleksibilitet i organisering og gjennomføring av opplæring for elever med bekymringsfullt skolefravær. Dette er en komplisert tematikk, som ble konkretisert i flere undertema. Det ble forsøkt å gjøre en prioritering av disse undertemaene i ekspertgruppa i to runder. Dette resulterte i en prioritering av to tema, valgt ut på bakgrunn av at de er konkrete tiltak.

Tiltakene som vurderes er for det første muligheten til å ta i bruk alternativ opplæringsarena i bedrift for elever som oppfyller vilkårene for individuelt tilrettelagt opplæring. For det andre vurderes tiltak som bruk av ekstra ressurser, for eksempel miljøterapeuter, vernepleiere og barne- og ungdomsarbeidere, ansatt på skolen, som kan gi emosjonell, sosial, relasjonell og praktisk støtte i skolehverdagen til elever med begynnende eller langvarig skolefravær, uten å ha ansvar for den faglige eller pedagogiske oppfølgingen. FHI og KSU er i gang med å søke etter systematisk oppsummert forskning om disse tiltakene.

Anbefalingene vil bli inkludert i retningslinja i 2027.

Andre tema som ble høyt prioritert av ekspertgruppa var:

- Redusert deltakelse i undervisning (gradvis opptrapping)
- Los/mentor utenfor skolen
- Alternative opplæringsarenaer
- Digital undervisning/fjernundervisning

### **2.2.3 Avgrensning**

En retningslinje kan ikke ta for seg alt som er viktig på et område, og er derfor avgrenset til utvalgte utfordringsområder. Som tabellen over viser, retter retningslinja seg mot utfordringsområder knyttet

til skolens handlingsrom og skolens samarbeid med andre tjenester og aktører i laget rundt barn og unge i arbeidet med å forebygge og følge opp skolefravær. Anbefalingene går på tvers av skolenivå, barne- og ungdomspopulasjonen og bakenforliggende årsaker til skolefravær. Avgrensningen har både sammenheng med tidshensyn<sup>1</sup> og med hovedmålgruppen for retningslinja.

Å tidlig bestemme hovedmålgruppe for anbefalingene var viktig for fremdriften i arbeidet. Anbefalingene retter seg til ansatte og ledere i skolen og i PP-tjenesten, samt offentlige og private skoleeiere fordi skolen er en viktig arena for forebygging. Kommunen og fylkeskommunen har en plikt til å sørge for at elever med fravær fra opplæringen blir fulgt opp og å sørge for et trygt og godt skolemiljø for elevene, jf. oppl § 10-6 og kapittel 12. Skolen kan være både risiko- og beskyttelsesarena, der tilhørighet og gode relasjoner virker beskyttende, mens lav skoletrivsel, negative skoleerfaringer og svake faglige prestasjoner kan inngå i et bredere risikobilde knyttet til utenforskap og marginalisering (Hestevik et al., 2026). Skolens plikter gjelder uavhengig av årsaken til elevens skolefravær. Skolen har også plikt til å samarbeide med andre tjenester i enkeltsaker (på individnivå) dersom dette er nødvendig for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, jf. opplæringsloven § 24-1. Retningslinja er utformet for å støtte opp under denne plikten, og også samarbeidsplikten på systemnivå.

Elever med bekymringsfullt skolefravær kan ha behov for ulik grad av tilrettelegging, hvor økt kompleksitet ofte forutsetter mer skreddersydd oppfølging. Noen elever kan også ha behov for utredning, behandling eller annen oppfølging fra andre velferdstjenester enn skole og PP-tjeneste, for eksempel ved psykiske eller somatiske helseutfordringer eller andre sammensatte behov. Slik oppfølging omfattes ikke av retningslinja. Retten til opplæring gjelder uavhengig av bakenforliggende årsaker til skolefraværet. Skolen har et selvstendig ansvar for å følge opp denne retten, og skal samarbeide med andre tjenester når eleven har behov for oppfølging fra andre velferdstjenester. Formålet med samarbeidet i saker om bekymringsfullt skolefravær, er å sikre at eleven får tidlig, koordinert og helhetlig hjelp som fremmer deltakelse, læring og trivsel i skolen. Udir vurderer at foreliggende retningslinje er en god start på å gi faglige anbefalinger som vil bidra til å forebygge og følge opp skolefravær, både i skolen og i samarbeid i laget rundt. Retningslinja beskriver god faglig praksis i skolen og PP-tjenesten, uavhengig av årsakene til fraværet.

#### **2.2.4 Videreutvikling av foreliggende retningslinje**

Retningslinja er et digitalt og levende produkt. Det er mulig å utvide retningslinja i flere omganger ved å inkludere nye anbefalinger på ulike tidspunkt.

Å utvikle flere kunnskapsbaserte anbefalinger knyttet til fleksibilitet i organisering og gjennomføring av opplæring for elever med bekymringsfullt skolefravær, er hensiktsmessig. Dette er et område hvor det er behov for faglige anbefalinger til sektorene. Høringsinnspill fra Arbeids- og

---

<sup>1</sup> En retningslinjeutviklingsprosess tar vanligvis ca. 3 år, dersom det ikke foreligger gode og oppdaterte systematiske oversikter og når man også skal sterk involvering av brukere og andre berørte.

velferdsdirektoratet (Audir) og Hdir gjennom den interne høringen i etatssamarbeidet understreker dette behovet.<sup>2 3</sup> Som beskrevet over retter ikke foreliggende retningslinje seg mot fraværsårsaker eller spesifikke undergrupper/populasjon som er overrepresentert med fravær. Det betyr at det ikke gis anbefalinger om hvordan skolen og laget rundt eleven bør jobbe med tiltak tilpasset spesifikke utfordringer. Fraværet må forstås i lys av samspillet mellom individuelle, relasjonelle og organisatoriske forhold, herunder elevens relasjoner til jevnaldrende og voksne, skolemiljøet og samarbeidet mellom hjem, skole og øvrige tjenester. Dette innebærer at skolen og relevante samarbeidspartnere må ta et felles ansvar for å sikre helhetlig oppfølging og elevens rett til opplæring. Riktige tiltak krever noe kunnskap i skole og PP-tjenesten om risiko- og opprettholdende faktorer og om forebyggende faktorer, godt tverrfaglig samarbeid og at ansvaret tas i fellesskap. Dersom det på et senere tidspunkt blir aktuelt å lage anbefalinger i denne retningslinja om tilrettelegging i skolen for spesifikke grupper, som for eksempel elever med mer varige og komplekse behov, bør man følge retningslinjemetodikk med god nok tid til å skaffe, gjennomgå og vurdere forskning. Det overordnede utgangspunktet må uansett være at alle elever, uavhengig av årsak til skolefraværet, har rett til opplæring.

Gjennom den interne høringen pekes det også på at retningslinja mangler anbefalinger om ivaretagelse av foreldre, foresatte og søsken. Udir er kjent med at foresatte som står i langvarige og komplekse fraværssaker kan oppleve å få lite oppfølging og støtte. Hvis det er relevant å gi anbefalinger om hvordan ivareta foreldre bør også disse utarbeides etter retningslinjemetodikk, og inngå i retningslinja.

### **2.2.5 Implementering**

Det skal utarbeides en plan for implementering. Implementeringen av retningslinja følgeforskes av NIFU. Følgeforskningen vil identifisere behov for implementeringsstøtte som Udir følger opp fortløpende.

## **3 Tiltak for å sikre raskere og bedre hjelp i fraværssaker (del 2)**

I del 2 av oppdraget er etatene bedt om å samarbeide om å identifisere og fjerne hindringer for et smidig og godt samarbeid mellom tjenestene, samt identifisere tiltak som kan bidra til at elever med bekymringsfullt fravær får raskere og bedre hjelp og oppfølging. Tiltak som krever ytterligere finansiering, skal løftes til departementene i KUBU.

---

<sup>2</sup> Hensikten med retningslinjen er også berørte elever som har behov som strekker seg utover et ordinært skoleløp. For eksempel kombinasjonsløp utformet i samarbeid med flere velferdstjenester. For noen av disse ungdommene vil kanskje kombinasjon av arbeid eller tiltak og skole være nødvendig for å kunne fullføre videregående opplæring (eks. oppfølging av både NAV og oppfølgingstjenesten i kombinasjon) (Audir)

<sup>3</sup> Det bør også vurderes nærmere om et nettbasert skoletilbud kan tilbys elever over hele landet, og tilpasses ulike målgrupper (Hdir).

Gjennom utvikling av retningslinja er det identifisert flere behov som bør oppfylles for at elever med bekymringsfullt skolefravær skal få rask og god oppfølging:

- Behov for fleksibilitet i opplæringen og likere regelverksforståelse
- Behov for tidlig involvering av PP-tjenesten ved bekymringsfullt fravær
- Behov for å tilpasse innholdet i lærerutdanningene
- Behov for bedre kunnskap om praksis i videregående opplæring

I det videre redegjøres nærmere for behovene, og Udir gir forslag til veien videre.

### **3.1 Behov for fleksibilitet i opplæringen og likere regelverksforståelse**

I saker om bekymringsfullt fravær kan riktig tiltak for eleven handle om bruk av alternative opplæringsarenaer eller annen fleksibilitet i opplæringen som følger av dagens regelverk. Bruk av alternativ opplæringsarena kan for eksempel være relevant som del av en gradvis tilbakeføring til opplæringen etter langvarig og komplekst skolefravær for elever som har rett på individuelt tilrettelagt opplæring etter opplæringsloven § 11-6. Samtidig er det behov for å skille tilfeller der elever får opplæring på alternativ opplæringsarena som følger vedtaket om individuelt tilrettelagt opplæring fra situasjoner der elever med begynnende skolefravær eller lav mestring kan ha nytte av mer praktiske, varierte eller alternative opplæringsformer i kortere perioder.

Tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging er regulert i opplæringsloven kapittel 11. Adgangen til å bruke alternativ opplæringsarena utenfor skolen gjelder kun for elever som har et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring hvor det er vurdert at alternativ opplæringsarena er nødvendig for å gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Hovedregelen er at elever skal få opplæring på skolen, og hovedmålet bør være at elever med bekymringsfullt skolefravær får opplæring i et inkluderende skolemiljø på nærskolen.

Opplæringen til alle elever skal være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet og tilbudsstrukturen. Dette betyr at opplæringen skal være i tråd med læreplanene og fag- og timefordelingen. Eleven skal som hovedregel få opplæringen i en klasse med så mye opplæringstid at eleven kan utvikle sosial tilhørighet, jf. opplæringsloven § 14-2. Skolen skal vurdere om tiltakene de har satt inn innenfor den ordinære opplæringen er nok til å gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, eller om eleven har behov for individuell tilrettelegging (§ 11-2). Individuell tilrettelegging er delt inn i flere rettigheter: personlig assistanse (§ 11-4), fysisk tilrettelegging, tekniske hjelpemidler og opplæring i mobilitet (§ 11-5) og individuelt tilrettelagt opplæring (§ 11-6). En elev som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har blant annet rett til individuelt tilrettelagt opplæring. Individuelt tilrettelagt opplæring er en faglig tilrettelegging. Det kan handle om å jobbe med alternative kompetansemål, avvik fra kompetansemålene og/eller at opplæringen blir organisert på en annen måte. Vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring skal si noe om innholdet, omfanget og organiseringen av opplæringen, f.eks. om eleven skal ha opplæring i mindre grupper eller opplæring på et annet sted enn skolen der eleven går (alternativ opplæringsarena). Vedtaket skal også inneholde kompetansen den som skal gi opplæringen skal ha.

Innsikten vi har fått gjennom utviklingen av nasjonal faglig retningslinje kan tyde på at kapittel 11 i opplæringsloven tolkes og praktiseres ulikt i kommuner. Det forekommer at skoler etablerer tiltak om og har elever på alternativ opplæringsarena utenfor skolen, uten at reglene i opplæringsloven § 11-7 er fulgt. Denne sier at før kommunen og fylkeskommune fatter vedtak om individuelt tilrettelagt

opplæring, skal de hente inn en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. Dette er viktig for å sikre at opplæringen holder forsvarlig kvalitet og er i tråd med regelverket. Noen kommuner og fylkeskommuner har etablert alternative gruppetilbud som arbeider helhetlig og tverrfaglig med elever med skolefravær, eller tilbyr nettbasert undervisning for elever med fravær. I andre kommuner og fylkeskommuner er slike løsninger i liten grad tilgjengelig.

### **3.1.1 Innsikt fra arbeidet med retningslinjeutvikling**

Utfordringen beskrevet ovenfor er identifisert gjennom digitalt innspillsmøte, drøftinger i den rådgivende ekspertgruppa, intervjuer med barn og unge gjennomført for retningslinja, og i dialog med [Faglig råd for PP-tjenesten](#).

Innspill fra digitalt innspillsmøte peker på at det er behovet for fleksibilitet i opplæringen for elever med bekymringsfullt fravær. Dette kan handle om tilpassede skoledager, tilrettelegging i undervisning, alternative undervisningsformer, alternativ opplæringsarena, redusert vurdering i fag eller trinnvis tilbakeføring til skolen etter langvarig fravær. Det kom også innspill om at elevene selv ikke kjenner til mulighetene for tilrettelegging, og at det oppleves som tilfeldig hvem som får god individuell tilrettelegging. Elever med høyt skolefravær over lang tid opplever at de blir «glemt» og mister tilhørigheten til skolen. Det ble pekt på at noe av regelverket som er relevant for skolefravær er til hinder for at det blir satt inn egnede tiltak for eleven, og at det er behov for å tydeliggjøre retten til opplæring, uavhengig av tilstedeværelse på skolen. Andre innspill handlet om at PP-tjenesten ikke kommer med råd om tiltak og organisering av opplæring som er tilpasset elevens behov.

Diskusjonene i ekspertgruppa handlet også om behov for ulike former for fleksibilitet for å sikre at elever med bekymringsfullt fravær får opplæring. Videre pekte diskusjonene mot at regelverket for tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging oppleves som vanskelig å forstå og bruke for kommunene.

I intervjuene som ble gjennomført i arbeidet med retningslinja løftet mange av ungdommene frem fleksibilitet som noe ønsket og positivt i tilretteleggingen de fikk i fraværsoppfølgingen. Fleksibiliteten var knyttet til oppmøtetid, sted og undervisning- og vurderingsform. Flere snakket om tilrettelegging knyttet til faglig progresjon eller forsering av fag. Andre ønsker mer bruk av deres interesser i undervisningen, og sensorisk tilrettelegging av læringsmiljøet ble fremhevet.

Faglig råd for PP-tjenesten i grunnskolen (13.11.2025) pekte på at PP-tjenesten er usikre på hvilket handlingsrom de har innenfor regelverket for å prøve ut tiltak, før det fattes et enkeltvedtak om individuell tilrettelegging. Det ble også vist til at statsforvaltere tolker regelverk forskjellig på tvers av embetene.

### **3.1.2 Andre relevante kilder**

Behovet for fleksibilitet i opplæring for elever som har bekymringsfullt fravær finner støtte i norske rapporter om barn og unges perspektiver på skolefravær. For eksempel peker Redd Barna (2025) på at mange barn og unge sier de ikke har hatt noen form for opplæring den tiden de hadde skolefravær og var hjemme. Mange hadde hørt lite fra skolen, mens andre hadde alternative opplæringsarenaer. Informantene trekker frem at aktiviteter utenfor skolen og bedriftsbesøkt var meningsfullt og at alternative arenaer utenfor skolen opplevdes som en ny start. I sin rapport viser Redd Barna også til innspillsmøter og samtaler med fagpersoner i laget rundt eleven, og peker på

betydningen av å gi eleven, særlig dersom fraværet har vart over flere år, tilbud om alternativ opplæringsarena og gradvis opptrapping.

De fleste statsforvalterembetene skriver om skolefravær i sine årsrapporter for 2025. Enkelte embeter viser til klagesaker hvor problemstillinger blant annet knytter seg til skolefravær, og at de er bekymret for at elever i sårbare situasjoner mister rettigheter når de uteblir fra skolen. Det vises til at spesialtilbud finnes i flere kommuner, og at praksisen og plasseringen av elever i disse tilbudene ikke er i tråd med opplæringsloven. Andre peker på at kombinasjonen av manglende ressurser og regelverk som ikke alltid treffer sektor i praksis er krevende, og viser blant annet til saker om bekymringsfullt skolefravær og saker der elever har behov for et alternativt opplæringstilbud. Videre vises det til en økning i henvendelser på området individuell tilrettelagt opplæring, blant annet om regelverk og rettigheter knyttet til alternativ opplæringsarena. Det vises til at flere elever har langvarig skolefravær, ofte uten opplæring, og enkelte statsforvaltere ønsker å utvikle et egeninitiert tilsyn for å kontrollere hvordan kommunene sikrer at disse elevene får et forsvarlig opplæringstilbud.

I [Svar på oppdrag nr. 2025-01 \(del 1 og del 4\) Kunnskap, status og tiltak for å sikre bedre tidlig innsats, tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging](#) vises det til at det er enighet om at det finnes uutnyttet handlingsrom i Læreplanverket fra 2020 (LK20) for å ta i bruk mer praktiske og varierte undervisningsmetoder, men at mange skoler er usikre på hvordan det kan gjøres i praksis. Dette understrekes også i Meld. St. 34 (2023–2024), hvor regjeringen varsler at den vil styrke veiledning om regelverket og muligheter for bruk av lokalt handlingsrom. I tillegg vil regjeringen vurdere om det er behov for endringer i regelverket for å åpne mer for slike løsninger. Etter meldingen har Udir etter oppdrag nr. 2025-017 (del 2) utviklet helhetlig veiledning knyttet til [En mer praktisk skole](#), inkludert bruk av alternative og varierte opplæringsarenaer for klasser og enkeltelever. Dette er en første versjon, og når vi vet mer om hva som oppleves som utfordrende, når det gjelder bruk av alternative eller varierte opplæringsarenaer for klasser og grupper, vil vi bygge ut tekstene. Bruk av alternative opplæringsarenaer er også omtalt i veilederen om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging.

### 3.1.3 Forslag til tiltak

Udir har allerede utviklet veiledning for bruk av alternative og varierte opplæringsarenaer for klasser og enkeltelever og oppdatert veileder for tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging, jfr. punkt 3.1.2.

Vi vil i tillegg vurdere ytterligere tiltak spesifikt rettet mot oppfølging av bekymringsfullt fravær. Målet vil være å støtte elevens faglige og sosiale mestring uten at eleven blir værende på en alternativ arena over tid, med mindre dette er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende opplæringstilbud.

Elever med langvarig og høyt fravær risikerer å ikke få opplæring grunnet fraværet. Ekspertgruppa har i tillegg drøftet om et nettbasert undervisningstilbud kan sikre retten til opplæring, når det ikke er mulig å gi eleven opplæring på skolen. Dette kan for eksempel være aktuelt der eleven opplever et utrygt skolemiljø eller mobbing, der eleven av sikkerhetshensyn oppholder seg på hjemmelig adresse eller der fraværet er knyttet til somatiske eller psykiske helseutfordringer. Et nettbasert undervisningstilbud kan være et midlertidig tiltak, men må vurderes som del av en helhetlig oppfølging av eleven. Målet må være å finne løsninger som sikrer rask tilgang til opplæring, ivaretar elevens behov og samtidig støtter opp under trygghet, tilhørighet, normalitet og relasjonell

oppfølging. Digital undervisning bør derfor vurderes i sammenheng med andre mulige tiltak som kan bidra til å opprettholde kontakt med skolen og legge til rette for gradvis tilbakeføring til opplæringen.

Det er behov for å utrede både nettbasert undervisning og andre aktuelle tiltak nærmere. Dette krever videre dialog mellom Udir og KD for å avklare muligheter, prioritering og ambisjonsnivå.

### **3.2 Behov for tidlig involvering av PP-tjenesten ved bekymringsfullt fravær**

Individsaker om bekymringsfullt skolefravær vil ofte kreve et samarbeid mellom skolen, PP-tjenesten og andre tjenester og aktører i laget rundt barn og unge grunnet sakens kompleksitet. Arbeidet med å utvikle retningslinja har avdekket variasjon i når og hvordan PP-tjenesten involveres i individsaker knyttet til bekymringsfullt skolefravær. Dette kan blant annet ha sammenheng med skolens vurderinger av om eleven har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen etter opplæringsloven, skolens henvisningspraksis, kapasitet og prioriteringer i PP-tjenesten, og forståelse av mandatet til PP-tjenesten. Ofte vil flere av disse forholdene foreligge samtidig.

Skolen skal jevnlig og systematisk vurdere om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Elever med bekymringsfullt skolefravær kan ha behov for vurdering fra PP-tjenesten når fraværet henger sammen med at eleven ikke har, eller står i fare for ikke å få, tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Elever kan ha rett til individuell tilrettelagt opplæring både når de ikke har noe utbytte av opplæringen og når de har et visst utbytte av opplæringen.

Dersom PP-tjenesten involveres for sent når eleven med bekymringsfullt fravær kan ha behov for individuelt tilrettelagt opplæring, kan situasjonen for eleven allerede være fastlåst, med for eksempel veletablert fravær og behov for omfattende tiltak som krever tverrsektorielt samarbeid. Videre kan skolen mangle nødvendig støtte i arbeidet med å vurdere og igangsette hensiktsmessige tiltak innenfor regelverket, jmfør del 3.1. Dette kan være til hinder for rask og riktig oppfølging og gjøre det vanskeligere å få eleven tilbake i opplæring.

#### **3.2.1 Innsikt fra arbeidet med retningslinjeutvikling**

Utfordringen har kommet frem gjennom arbeid med utfordringsbildet, herunder digitalt innspillsmøte, i diskusjoner i ekspertgruppa samt i intervjuer med ungdom som er gjennomført i forbindelse med utvikling av retningslinja.

Innspillene fra digitalt innspillsmøte, fra både foreldre, forskere og fageksperter, peker på erfaringer med lav kapasitet i PP-tjenesten (lang saksbehandlingstid og venteliste) og lite fleksibilitet i systemet rundt eleven, noe som fører til at laget rundt eleven etableres for sent og skolene at får en avventende holdning. Det vises også til en usikkerhet i PP-tjenesten med hensyn til grensegangen mellom tidlig veiledning og støtte og kravet til rask saksbehandling og utarbeidelse av sakkyndig vurdering. Innspill fra PP-tjenesten viser til ønske om klarere retningslinjer for når det skal foreligge sakkyndige vurderinger. Dette for å skape en mer ensartet og forutsigbar prosess, til tross for at alle fraværssaker er ulike.

Fra diskusjonene i ekspertgruppa har det kommet frem erfaringer om stor avstand mellom skole og PP-tjenesten og manglende tilstedeværelse av PP-tjenesten i skolene. Dette gjør at PP-tjenesten kan komme for sent inn i prosessene. PP-tjenesten trekkes som sentral, og også av barn og unge selv. For eksempel viser Redd Barna (2025) til at kontakt med PP-tjenesten har hjulpet for flere. For eksempel har det vært i kontakt med PP-tjenesten at elevene har fått vite mer om hvilke rettigheter de har når det gjelder opplæring. Flere av elevene Redd Barna har snakket med hadde fått utredning

for sent i opplæringsløpet, og skulle ønske at de hadde fått utredning og hjelp fra PP-tjenesten tidligere, så de kunne få forståelse for faglige utfordringer på skolen og få ekstra støtte og tilrettelegging.

Ungdommen som er intervjuet i forbindelse med retningslinjeutviklingen beskriver samarbeidet med PP-tjenesten, oppfølgingstjenesten og skolehelsetjenesten som viktig og positivt. Det kommer frem erfaringer med at skolen ofte bruker lang tid på å koble på relevante tjenester:

*«Skolen sa at det ikke var noen vits å kontakte PPT hvis det ikke var lese- og skrivevansker. Vi fikk hjelp av PPT på videregående etter at vi selv tok kontakt med dem.»*

Ungdommene etterlyser tidlig, koordinert og tverrfaglig samarbeid, der tiltak settes inn raskt.

### **3.2.2 Funn fra andre relevante kilder som peker på utfordringen**

Utfordringen kommer også til uttrykk i en norsk rapport om barn og unges perspektiver på skolefravær. I rapporten «Vi skulle ønske vi var litt mer savnet» (Redd Barna, 2025) kommer manglende tilrettelegging frem som en av hovedårsakene til fravær. Ungdommene som var intervjuet var tydelige på at det ikke hjalp med en vente-og-se-holdning i skolen når det gjaldt å bli utredet for lese-, skrive- og lærevansker.

Funn fra undersøkelser om PP-tjenesten belyser utfordringen beskrevet over. En studie fra 2022 om bemanning og organisering i PP-tjenesten (Andrews & Hustad, 2022) viser at de fleste lederne i PP-tjenesten vurderer organiseringen som hensiktsmessig for å ivareta tjenestenes sentrale oppgaver, men tjenesten har flere arbeidsoppgaver enn det er kapasitet til. Åtte av ti er uenige i at bemanningen er tilstrekkelig til å være «tett på», syv av ti tjenester mener bemanningen ikke er tilstrekkelig til å utføre sakkyndighetsvurderinger, mens henholdsvis syv av ti og i underkant av åtte av ti oppgir at bemanningen ikke er tilstrekkelig til å dekke barnehagers og skolars veiledningsbehov (ibid.) Spørsmål til skole-Norge (Haukanes et al., 2026) bekrefter dette bildet. Det rapporteres om at antall arbeidsoppgaver har økt over tid, uten at økningen har blitt fulgt av flere stillinger. Det har ført til dårlig samsvar mellom arbeidsoppgaver og kapasitet.

Når det gjelder PP-tjenestens involvering i saker knyttet til bekymringsfullt fravær, viser Spørsmål til skole-Norge (Haukanes et al., 2026) at åtte av ti PP-ledere oppgir at tjenesten ofte, svært ofte eller alltid involveres i saker knyttet til bekymringsfullt fravær. Samtidig viser undersøkelsen at PP-tjenestens påkobling og involvering i saker knyttet til bekymringsfullt fravær oppleves som en utfordring, grunnet mangel på tid, kompetanse og bemanning. Dette gjør det vanskelig å følge opp komplekse saker over lengre tid. Flere opplever at ressursene ikke strekker til, at PP-tjenesten kobles sent på, og flere gir uttrykk for at de savner en juridisk avklaring på når PP-tjenesten skal påkobles (ibid).

I årsrapportene fra statsforvaltere fra 2025 pekes det på at skoler etterspør støtte og veiledning fra PP-tjenesten når det gjelder bekymringsfullt skolefravær, og det pekes på kapasitetsutfordringer i tjenesten. Noen viser for eksempel til at de får opplysninger om at skoler ikke henviser elever til PP-tjenesten, elever ikke får den hjelpen de har vedtak på, at det er lang saksbehandlingstid i PP-tjenesten, ufaglærte assistenter som gir opplæring mv. Kommuner melder om krevende økonomi, vansker med å få tak i riktig kompetanse osv.

### 3.2.3 Forslag til veien videre

I retningslinja understøtter anbefaling om involvering av PP-tjenesten at skolen tidlig bør involvere PP-tjenesten når eleven har bekymringsfullt fravær, og viser til at PP-tjenesten kan, som sakkyndig instans, ha en sentral funksjon i fraværsaker, ved å ta stilling til om eleven trenger individuelt tilrettelagt opplæring for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette kan bidra til å sikre kvalitet, rettssikkerhet og bedre samhandling mellom skolen og PP-tjenesten. Skolen må vurdere om det er noe de kan gjøre i lys av sin plikt til å tilby rådgivning om sosiale og personlige forhold som kan ha påvirkning på hvordan eleven har det på skolen, etter opplæringsloven § 16-2. Dette fremgår av de juridiske rammene beskrevet i retningslinja.

I svar på oppdrag 2025-01 (del 1 og del 4) har Udir foreslått tiltak innenfor direktoratets handlingsrom som vil gi støtte til PP-tjenesten med mål om å styrke PP-tjenestens mulighet til å fylle mandatet sitt i et krysspress mellom sakkyndighetsarbeid og systemrettet arbeid

- Udir vil utvikle støtte til hvordan vurdere tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Støtten vil rette seg mot lærere i skolen og ansatte i PP-tjenesten.
- Udir vil videreutvikle støtte til PP-tjenesten, blant annet oppdaterte kvalitetskriterier, i samarbeid med Statped.

Dagens kvalitetskriterier for PP-tjenesten skal revideres. Endringene i opplæringsloven innebærer ikke et nytt mandat for PP-tjenesten, men en tydeliggjøring og styrking av eksisterende forventninger, særlig knyttet til forebygging, tidlig innsats og støtte til utvikling av inkluderende praksis.

I svar på oppdrag 2025-01 viser Udir til at det i større grad må tas høyde for kommunenes ulike utgangspunkt, og sikre ressurser og rammebetingelser som gjør det mulig å etterleve lovkrav og politiske ambisjoner i praksis, og anbefalte at Udir gjennom faglig dialog med departementet vurderer grep for å bedre rammebetingelser i PP-tjenesten, for eksempel knyttet til et bemanningsverktøy. Udir er i dialog med KD om denne anbefalingen.

## 3.3 Behov for å tilpasse innholdet i lærerutdanningene

I retningslinja inngår en kunnskapsbasert anbefaling som handler om hvilken kompetanse som er relevant for å forebygge og følge opp skolefravær. Det er et behov for at lærerutdanningene møter kompetansebehovet som det er brukt for i skole og PP-tjenesten for å ivareta elevmangfold, tidlig innsats og inkluderende praksis.

### 3.3.1 Innsikt fra arbeidet med retningslinjeutvikling

I det digitale innspillsmøte kom det innspill om et behov for føringer for innholdet i lærerutdanningene for å sikre kompetanse innen områdene som kan være årsaker til skolefravær slik som nevrodivergens og ulike læringsvariasjoner, og for å sikre at kandidatene er rustet til å møte elevmangfold og sikre at elever får et likeverdig opplæringstilbud. I diskusjoner i ekspertgruppa både knyttet til utfordringsbilde og knyttet til drøfteringer rundt anbefalingen om relevant kompetanse var lærerutdanningene et tilbakevendende tema. Fra kunnskapsgrunnet for anbefalingen i retningslinja om kompetanse kommer det blant annet frem at kompetanse om nevrodivergente elever er viktig.

### **3.3.2 Funn fra andre relevante kilder som peker på utfordringen**

Udir viser i svar på oppdrag 2025-01 at det er lokale kompetansemangler, særlig knyttet til høyfrekvente vansker som ADHD, autisme og sosioemosjonelle vansker, og at dette kan påvirke kvaliteten og likeverdigheten i tilbudet ved at elever med behov for ekstra støtte ikke fanges opp tidlig nok, at undervisning ikke tilpasses og at bosted får betydning for støtten. Dette er relevant med hensyn til kompetanse for å forebygge og følge opp skolefravær. I svaret på oppdrag 2025-01 viser Udir også til at pedagogiske ansatte i barnehage og skole opplever at grunnutdanningene ikke gjør dem godt nok forberedt på elevmangfoldet og elevenes sosiale og emosjonelle behov.

### **3.3.3 Forslag til veien videre**

Forslag til felles rammeplan for lærerutdanning skal på høring i september 2026. Udir mener at de nye rammeplanene for lærerutdanningene bør innrettes slik at utdanningene i større grad rustet studentene for å ivareta elevmangfold, tidlig innsats og inkluderende praksis gjennom styrket kompetanse i praktisk pedagogikk, spesialpedagogikk og universell utforming, og kommer tilbake til dette i sitt høringssvar.

## **3.4 Behov for bedre kunnskap om praksis i videregående opplæring**

Det er behov for bedre kunnskap om praksis i videregående opplæring knyttet til inntak av elever med ITO, inntak av elever med høyt skolefravær, og konsekvenser av å si fra seg elevstatus for elever med høyt skolefravær.

### **3.4.1 Innsikt fra arbeidet med retningslinjeutvikling**

Ekspertgruppa pekte på mulige utfordringer knyttet til elever med bekymringsfullt fravær i videregående opplæring, hvor det er behov for å kartlegge eksisterende praksis: inntak av elever med vedtak om ITO og elever med skolefravær, og anbefalinger om å si fra seg elevstatus og skoleplass ved høyt skolefravær.

#### **1. Inntak av elever med ITO**

Ekspertgruppa viser til erfaringer med at noen elever som har hatt sakkyndig vurdering i grunnskolen opplever at de må velge et bestemt utdanningsprogram for å få fortsatt tilrettelegging og bli vurdert til ny sakkyndig vurdering. Det kan gi eleven inntrykk av at andre utdanningsprogram ikke er et faktisk alternativ – selv om tilpasning i slike løp kunne ført til redusert skolefraværet og økt sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring. Konsekvensen av dette kan være at elevens motivasjon og tilstedeværelse påvirkes negativt. Erfaringene til ekspertgruppa kan tyde på at endringer i regelverk kan ha hatt en utilsiktet konsekvens. Udir er ikke kjent med årsakene eller bakgrunnen for dette og det er behov for mer kunnskap.

Elever kan i dag enten søke videregående opplæring og tas inn på bakgrunn av poeng, få inntak med fortrinnsrett, eller få inntak etter en individuell behandling.

Opplæringsforskriften gir elever med omfattende behov for individuell tilrettelegging fortrinnsrett ved inntaket, når valg av utdanningsprogram har svært mye å si for muligheten til å fullføre videregående opplæring. Retten til et særskilt utdanningsprogram ble tatt ut av opplæringsloven som trådte i kraft 01.08.2024. Etter dagens opplæringsforskrift, har de samme elevene fortsatt fortrinnsrett ved inntaket, men de kan ikke lenger klage dersom de får andrevalget. Dersom eleven bare kan fullføre videregående opplæring ved inntak til ett særskilt utdanningsprogram kan det tenkes at endringen i regelverket medfører en risiko for fravær og frafall. Det er behov for å

undersøke hvordan denne praksisen påvirker både elevens valgsituasjon og elevens gjennomføring av opplæringen.

Inntak av utdanningsprogram og tilrettelegging kan ha direkte effekt på elevens motivasjon og tilstedeværelse. Dersom elever med etablert, komplekst eller langvarig fravær blir styrt mot bestemte tilrettelagte utdanningsprogrammer i fylkeskommunen, for at fylkeskommunen lettere skal oppfylle retten til ITO slik den står i sakkyndig vurdering, er det en risiko for at andre utdanningsprogrammer, med mulighet for individuell tilrettelegging, ikke blir vurdert som reelle alternativer for eleven. Det å være åpne for tilrettelegging innenfor flere ordinære utdanningsprogrammer kan øke sannsynligheten for at fraværet reduseres ved at elever opplever motivasjon, mestring og deltakelse i et fellesskap.

## 2. Inntakrutiner til videregående opplæring for elever med høyt fravær

Fordeling av plasser i videregående opplæring skjer i utgangspunktet på bakgrunn av poengsum fra grunnskolen. Første inntak offentliggjøres i juli. Elevene får da beskjed om inntaksresultatet via søkeportalen og må svare innen fastsatt frist for å beholde plassen. Etter at svarfristen er utløpt, gjennomføres eventuelle suppleringsinntak. Skolene får først endelig oversikt over hvilke elever som er tatt inn når inntaket er ferdigstilt og svarene fra elevene er registrert.

Ekspertgruppa peker på at dagens praksis for inntak av elever med skolefravær til videregående opplæring kan være utfordrende og ofte lite forutsigbar. Mange elever med bekymringsfullt skolefravær søker ordinært opptak, som gjør at eleven, som alle andre elever på ordinært inntak, får beskjed om inntak sent. Videre får den videregående skolen ofte ikke informasjon om at de får elever med fraværproblematikk før elevlistene mottas i august, noe som gir begrenset tid til å planlegge gode tiltak, og sikre en trygg og god overgang etter opplæringsloven § 9-5 *Overgang fra grunnskolen til den vidaregåande opplæringa*.

## 3. Konsekvenser av å si fra seg elevstatus ved høyt fravær

Gjennom ekspertgruppa har Udir blitt kjent med at det forekommer at elever med høyt fravær i videregående opplæring kan bli anbefalt å si fra seg skoleplassen. Dette fører til at de mister elevstatusen, som betyr at de ikke lenger har rett til viktige velferdstjenester, som skolehelsetjeneste, rådgivning, PP-tjenesten og hjelp fra elev- og lærlingombud. Når elevstatusen forsvinner, har ikke skolen lenger plikt til å følge opp eleven, og ungdommen må selv finne andre instanser for oppfølging, ofte sammen med oppfølgingstjenesten. Utfordringen er at noen elever med høyt fravær, og deres foresatte, opplever å bli veiledet til å si fra seg skoleplass, og dermed elevstatus, uten å få tilstrekkelig informasjon om konsekvensene dette medfører. I tillegg er det uklart hvordan skolen registrerer frafallet.

Udir antar at praksisen med å anbefale elever med høyt fravær å si fra seg skoleplassen sin kan ha røtter i opplæringsloven av 1998, [§ 3-1 Rett til videregående opplæring for ungdom](#), der retten til videregående opplæring var begrenset til 3 år. Ved innføringen av opplæringsloven som trådte i kraft 01.08.2024 ble det innført en fullføringsrett og rett til mer opplæring. Det betyr at retten til videregående opplæring gjelder frem til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, og retten gjelder uavhengig av hvor lang tid man bruker.

Med utgangspunkt i tidligere regelverk, har skolene hatt en praksis der de har ønsket å hjelpe elevene med høyt fravær ved å anbefale de å si fra seg skoleplassen sin. Hensikten har vært å gi eleven mulighet til å finne en løsning som passer bedre for hans situasjon, samtidig som skolens

ressurser kan bli bruk på en annen måte. Dagens opplæringslov gir eleven utvidet rett til å fullføre, uavhengig av fravær eller om man følger et normert løp. Dette er en endring som det er usikkert om alle fylkeskommuner kan ha fått med seg, og som har betydning for hvordan skolene kan hjelpe og bør møte elever med høyt fravær. Med andre ord kan en antakelse være at utfordringen handler om at skolenes praksis ikke er endret i tråd med elevens rettigheter etter dagens lovverk.

### **3.4.2 Forslag til veien videre**

Ekspertgruppas diskusjoner og erfaringsutvekslinger viser at det er forskjeller mellom fylkeskommunene i hvordan de håndterer disse utfordringene, og at praksisen varierer. Utfordringsbildet er sendt til Fylkesdirektørkollegiet for kompetanse og utdanning (FKU) som informasjonssak. Udir vurderer at det er behov for bedre kunnskap om praksis i videregående opplæring, knyttet til utfordringene beskrevet over.

For problemstillinger som er knyttet til elever med ITO og veiledning i utdanningsvalg, bør oppfølgingen ses i sammenheng med Udirs svar på oppdrag 2025-01 og Udirs forslag om å styrke kunnskapsgrunnlaget om ITO i videregående opplæring. Innretting, avgrensning og eventuelle tilleggsspørsmål avklares videre med Kunnskapsdepartementet (KD). Videre vil dette bli diskutert internt i Udir i sammenheng med kvalifisert inn og dimensjonering.

Når det gjelder praksisen der elever med høyt fravær anbefales å si fra seg skoleplass og elevstatus, bør omfang og praktisering kartlegges på tvers av fylkeskommunene. Kartleggingen bør avklare i hvilken grad elever og foreldre får tilstrekkelig informasjon om konsekvenser, hvordan frafallet registreres, og hvilke rettigheter og tjenester som faller bort. På bakgrunn av funnene bør det vurderes om det er behov for tiltak som sikrer at elever med fravær ikke uforvarende mister rettigheter eller nødvendig oppfølging.

Videre anbefaler Udir også å undersøke hvordan inntaksprosess og informasjonsflyt påvirker skolens mulighet til å planlegge tilrettelegging og sikre en trygg overgang for elever med høyt fravær. Dette inkluderer å vurdere om det finnes alternative måter å organisere inntak og oppstart på, slik at skolen får bedre forutsetninger for tidlig oppfølging innenfor rammene av regelverket.

## Referanser

- Andrews, T.M & Hustad, B.C. (2022). *Bemanning i PP-tjenesten: Tilstrekkelig for å oppfylle tjenestens mandat?* Nordlandsforskning. <https://hdl.handle.net/11250/3030768>
- Haukanes, S., Rønning, N.E., Nordhagen, I.C., Ryssevik, J. & Johansen, L.M. (2026). *På vei mot mer inkluderende praksis: Status og behov i PPT, skoler og barnehager fem år etter Meld. St. 6.* Ideas2evidence. <https://ideas2evidence.com/sites/default/files/Rapport%20P%C3%A5%20v%20ei%20mot%20mer%20inkluderende%20praksis.pdf>
- Hestevik, C.H., Borge, T.C., Nøkleby, H., & Johansen, T.B. (2026). *Oppvekstvilkår og kriminalitet blant barn og unge: En paraplyoversikt over risiko- og beskyttelsesfaktorer.* Folkehelseinstituttet.
- Hyggen, C. & Ekhaugen, T. (2021). *Samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap* (nummer 2021-42) Oslo Economics. <https://www.regjeringen.no/contentassets/015adcd9442b462e998821e3ee1b2973/samfunnsokonomisk-vurdering-av-marginalisering-og-utenforskap-oslo-economics.pdf>
- Meld.St.34 (2023-2024). *En mer praktisk skole. Bedre lærings, motivasjon og trivsel på 5.-10.trinn.* Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-34-20232024/id3052898/?ch=1>
- Nordin, V., Palmgren, M., Lindbladh, A., Bölte, S., & Jonsson, U. (2024). *School absenteeism in autistic children and adolescents: A scoping review.* *Autism*, 28(7), 1622–1637. <https://doi.org/10.1177/13623613231217409>
- OECD. (2024) *Beyond COVID-19: Evaluating Post-Pandemic Education Policies and Combatting Student Absenteeism*, OECD Publishing, Paris, [https://www.oecd.org/en/publications/evaluating-post-pandemic-education-policies-and-combatting-student-absenteeism-beyond-covid-19\\_a38f74b2-en.html?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.oecd.org/en/publications/evaluating-post-pandemic-education-policies-and-combatting-student-absenteeism-beyond-covid-19_a38f74b2-en.html?utm_source=chatgpt.com)
- Redd Barna. (2025). «Jeg skulle ønske jeg var litt med savnet»: *Barn og unges perspektiver på skolefravær.* [https://www.reddbarna.no/content/uploads/2021/01/ReddBarna\\_Barn-og-unges-perspektiver-pa-skolefravaer\\_Rapport2025.pdf](https://www.reddbarna.no/content/uploads/2021/01/ReddBarna_Barn-og-unges-perspektiver-pa-skolefravaer_Rapport2025.pdf)
- Stromberg, M. H., Rubtsova, A., Sales, J. & McGee R. (2022). *Impact of Developmental Disability on Frequent School Absenteeism in US Children Aged 6 to 17 Years: National Survey of Children's Health, 2016–2017.* *Journal of School Health*, 92(7), 681–691 <https://doi.org/10.1111/josh.13168>
- Utdanningsdirektoratet. (2025, 14.oktober). *Fraværet forsetter å øke.* <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2025/fravaret-fortsetter-oke/>

