



# Innst. 64 S

(2016–2017)

## Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Dokument 8:1 S (2016–2017)

### **Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Anne Tingelstad Wøien, Jenny Klinge og Kjersti Toppe om å endre reglene for fravær i videregående opplæring**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen endre forskrift til opplæringslova slik at skoleeier tillegges myndighet til å utvise skjønn i enkelttilfeller om fravær.
2. Stortinget ber regjeringen endre forskrift til opplæringslova slik at egenmelding fra foreldre/foresatte, eller myndige elever, godkjennes som gyldig dokumentasjon for fravær ved sykdom og andre velferdsgrunner i inntil tre dager.
3. Stortinget ber regjeringen endre forskrift til opplæringslova slik at dokumentert fravær som skyldes kjøreopplæring som må finne sted i skoletida, kan gi rett til fravær uten at det påvirker vurderingsgrunnlaget.»

#### **Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Christian Tynning Bjørnø, lederen Trond Giske, Martin Henriksen, Tone Merete Sønsterud og Marianne Aasen, fra Høyre, Henrik Asheim, Norunn Tveiten Benestad, Kent Gudmundsen og Kristin Vinje, fra

Fremskrittspartiet, Lill Harriet Sandaune og Bente Thorsen, fra Kristelig Folkeparti, Anders Tyvand, fra Senterpartiet, Anne Tingelstad Wøien, fra Venstre, Iselin Nybø, og fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, viser til representantforslaget.

Komiteen viser til at forskrift om nasjonal grense for udokumentert fravær ble innført fra og med skoleåret 2016/2017. Forskriften tillater udokumentert fravær på 10 pst. pr. fag, med mulighet for bruk av skjønn på den enkelte skole opp til 15 pst. før eleven nektes vurdering i faget.

Komiteen viser til at Stortinget tidligere har behandlet spørsmålet om en nasjonal fraværsgrense i Dokument 8:86 S (2015–2016).

Komiteen viser til at det er bred politisk enighet om å redusere det udokumenterte fraværet i skolen. Høyt fravær øker sannsynligheten for ikke å fullføre og bestå videregående opplæring, og det er derfor viktig at skolen har verktøy som sikrer at elevene har et lavt udokumentert fravær.

Komiteen mener skolene må ha klare regler for fravær. Det må kommuniseres at retten til opplæring følges av en forventning om at man stiller opp til undervisningen. En skole som er tydelig når det gjelder kravet om tilstedeværelse, bidrar til elevenes læring.

Komiteen mener innsatsen for å redusere fraværet i videregående opplæring først og fremst må bestå i forebyggende tiltak. Tiltak mot mobbing, arbeid med å skape gode og trygge læringsmiljøer, tettere oppfølging av elever med høyt fravær og en vesentlig styrking av skolehelsetjenesten kan være viktige bidrag i dette arbeidet.

Komiteen mener at man gjennom både fraværregelverk og andre tiltak må sørge for å forhindre fravær lenge før det når 10 eller 15 pst.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, ber på bakgrunn av dette regjeringen om å intensivere innsatsen mot fravær og sørge for sterkere oppfølging av elever i videregående opplæring, herunder en plikt for skolene til oppfølging av elever.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at det gjennom en rekke saker i media rapporteres om at de nye reglene for fravær så langt har ført til mindre fravær hos elevene sammenliknet med skoleåret 2015/2016.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti ser ikke noe grunnlag for å konkludere om konsekvensene av fraværsgrensen få måneder etter regelendringen, verken når det gjelder fraværstatistikken ved slutten av året eller frafallsstatistikken. Andre enkeltoppslag i media kan eksempelvis fortelle at 3 000 varselbrev er sendt i Rogaland om at elever kan miste halvårsvurdering i fag på videregående, og at opplæringsutvalgene i vestlandsfylkene er bekymret for økt frafall. Disse medlemmer imøteser den varslede følgeforskningen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at det har kommet flere medieoppslag og lokale eksempler som viser til ulike erfaringer med fraværsgrensen, både praktiske utfordringer og lavere fravær på enkelte skoler. Disse medlemmer peker på at det er regjeringens, ikke Stortingets, oppgave å utforme og håndheve forskrifter. Disse medlemmer understreker at det er kunnskapsministerens ansvar å følge situasjonen, ha dialog med sektoren og gjøre eventuelle nødvendige endringer eller tilpasninger av forskriften.

Stortingets flertall ga gjennom komitémerknader våren 2016 regjeringen føringer for hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for en fraværsgrense i videregående skole, og slo fast at innføringen av en slik forskrift skulle følges av følgeforskning og evalueres etter tre år. Disse medlemmer viser også til at Stortinget la til grunn at regelverket skulle være mest mulig ubyråkratisk og ha større rom for skjønn ved den enkelte skole, og mener det er sentralt å evaluere hvordan dette har blitt praktisert i skole-Norge. Disse medlemmer ser det som hensiktsmessig at man lar grensen virke en tid før man konkluderer endelig om hvordan forskriften har fungert i skolen, men vil påpeke at det kan vise seg fornuftig å framskynde en evaluering. Disse medlemmer mener

også det er naturlig at kunnskapsministeren vurderer endringer i forskriften på bakgrunn av de erfaringer som er gjort til nå, og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere endringer i reglene for fravær i videregående opplæring på bakgrunn av erfaringer med fraværsgrensen så langt. Særlig bør det vurderes større mulighet for skjønn til skoleeier, egenmelding for foreldre/foresatte eller myndige elever ved sykdom eller andre velferdsgrunner, og at kjøreopplæring som må finne sted i skoletida, kan gi rett til fravær uten at det påvirker vurderingsgrunnlaget.»

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti mener fraværregelverk og andre tiltak må stille krav til nærvær i undervisningen, men mener at fraværordningen som ble innført høsten 2016, med en fraværsgrense på 10 pst. i enkeltfag, er for rigid og unødvendig byråkratisk.

Disse medlemmer viser til at det gjennom en rekke saker i media rapporteres om frustrasjon hos lærere over å måtte bruke tid på det nye fraværbyråkratiet, om leger som er oppgitt over at opp mot 10 pst. av deres kapasitet går til å skrive legeerklæringer til småsyk og forkjølt ungdom, om motiverte og plikttoppfyllende elever som er bekymret og stresset for ikke å få vitnemål, og om familier med dårlig økonomi som finner det belastende og unødvendig å måtte betale for legebesøk som nesten utelukkende handler om å få en underskrift.

Disse medlemmer vil videre peke på at det er viktig å ta høyde for at det kan være svært ulike og sammensatte årsaker til at enkelte elever er borte fra undervisningen i perioder eller over tid. Manglende motivasjon, sosiale utfordringer, mobbing, problemer hjemme, psykiske problemer og utfordringer med å takle overgangen fra ungdomsskole til videregående opplæring kan være noen bakenforliggende årsaker til fravær. Disse medlemmer mener det er viktig at fraværsglementet utformes på en måte som ikke øker risikoen for at elever med slike utfordringer får økt fravær eller dropper ut av skolen, og anser ikke at det nylig innførte regelverket gjør det i tilstrekkelig grad.

Disse medlemmer viser videre til at for skoler som driver særskilt tilrettelagt opplæring, kan en rigid maksgrænse stå i veien for arbeidet med å få flere til å gjennomføre utdanningen. Disse medlemmer viser i den sammenheng til høringsuttalelsen fra Blå Kors i forbindelse med Dokument 8:86 S (2015–2016) om nasjonal fraværsgrense, som mener at en grænse på 10 pst. er laget for å motivere «normaleleven», og at man har glemt de mange elev-

ene som har spesielle utfordringer. Eksempler på dette kan være elever som har «rett til» en diagnose, men på grunn av dårlig oppfølging i grunnskolen ikke har fått det. Dette kan være skolevegrere eller elever med sosial angst som før de får stilt en diagnose, får varsel om at de vil miste rett til vurdering. Skolen kan klare å løfte elever som ligger i randsonen mot rusavhengighet, til en rusfri fremtid. Disse elevene har ofte perioder med fravær, men lykkes ved hjelp av godt miljøarbeid og miljøskifte. Når disse mister rett til å få vurdering, vil veien mot andre dårlige valg være nærliggende. Disse medlemmer mener at de justeringene som er gjort i regelverket siden Stortingets behandling av Dokument 8:86 S (2015–2016) om nasjonal fraværsgrense, ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for disse motforestillingene.

Disse medlemmer mener de endringer som foreslås i representantforslaget, vil bidra til litt mer rom for skjønn og en noe mindre byråkratisk og rigid fraværordning, og støtter på denne bakgrunn forslaget i dokumentet.

Disse medlemmer mener at skoleleders mulighet til å utvise skjønn i enkelttilfeller må omfatte muligheten til å godkjenne trafikkopplæring som gyldig fravær for elever ved yrkesfaglige studieretninger, der sertifikat for bil er nødvendig eller forventet når eleven skal ut i lære.

Disse medlemmer mener at når en nasjonal fraværsgrense først innføres, er hovedutfordringen at den modellen som er valgt, gir urimelige utslag for enkelte fag. Forskrift til opplæringslova § 3-3 slår fast at eleven ikke kan gis halvårsvurdering med karakter ved mer enn 10 pst. fravær i det enkelte fag (15 pst. etter rektors vurdering). For fag som har 56 timer undervisning i løpet av året, og der undervisningen er lagt til dobbelttimer, vil to dagers fravær være tilstrekkelig til at halvårsvurdering ikke kan gis. Fraværbestemmelsen er dermed vesentlig mindre fleksibel enn egenmeldingsreglene i arbeidsmiljøloven. Disse medlemmer registrerer at denne bekymringen i flere medieoppslag har vært knyttet til kroppsovingsfaget, men konstaterer at det også gjelder norsk og naturfag i en rekke yrkesfaglige utdanningsprogram som allerede er høyt representert i fallsstatistikken.

Disse medlemmer fremmer forslag 1 og 2 i dokumentet:

Stortinget ber regjeringen endre forskrift til opplæringslova slik at skoleeier tillegges myndighet til å utvise skjønn i enkelttilfeller om fravær.

Stortinget ber regjeringen endre forskrift til opplæringslova slik at egenmelding fra foreldre/foresatte, eller myndige elever, godkjennes som gyldig dokumentasjon for fravær ved sykdom og andre velferdsgrunner i inntil tre dager.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Venstre fremmer i tillegg forslag 3 i dokumentet:

Stortinget ber regjeringen endre forskrift til opplæringslova slik at dokumentert fravær som skyldes kjøreopplæring som må finne sted i skoletida, kan gi rett til fravær uten at det påvirker vurderingsgrunnlaget.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre legger til grunn at dyktige lærere er den enkeltfaktoren som i størst grad bidrar til gode resultater i klasserommene og dermed til å heve kvaliteten i norsk skole. Dyktige lærere må ha høy faglig og pedagogisk kompetanse, men de må også ha respekt blant elevene og de foresatte. Politiske myndigheter kan legge til rette for slik respekt ved å vise læreren tillit og sørge for et nødvendig profesjonelt handlingsrom. Disse medlemmer er bekymret for at flertallet i stadig flere saker er med på å innsnevre dette handlingsrommet, og at man gjennom krav om nasjonale retningslinjer på stadig flere områder som tradisjonelt har vært opp til læreren og skolelederens faglige og pedagogiske skjønn, bidrar til å redusere lærernes faglige og sosiale autoritet. Disse medlemmer mener det er positivt med lærere som ansikt til ansikt med elever og foresatte har tilstrekkelig respekt og autoritet til å diskutere utfordringer knyttet til høyt fravær og finne løsninger på disse, men er bekymret for en situasjon der læreren i stedet er tvunget til å henvise til et nasjonalt regelverk som kan gi mening i enkelte situasjoner, men som oppleves som rigid og urettferdig i andre situasjoner.

Disse medlemmer mener prinsipielt at karakteren en elev får, skal knyttes til måloppnåelse i faget, og viser til mindretallets merknader i Innst. 398 S (2015–2016) om dette.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til de mange innvendingene og advarslene som framkom i behandling av Dokument 8:86 S (2015–2016). Flertallet i komiteen skrev blant annet:

«Flertallet frykter at de mange og detaljerte bestemmelsene med unntaksordninger og spesialbestemmelser vil gi mye ekstra byråkrati i skolene. Flertallet mener mer myndighet og skjønn med fordel kan tillegges den enkelte skole. Tillit og delegering reduserer byråkrati og kontrollsystemer og gir rom for fornuftig gjennomføring på den enkelte skole.»

Dette medlem viser til at en enstemmig komité fattet følgende vedtak i juni 2016:

«Stortinget ber regjeringen oppheve forskriften om en fraværsgrense på ti prosent i enkeltfag i videregående opplæring og i dialog med sektoren utar-

beide et nytt regelverk for fravær.»

Som det framgår av representantforslaget, mener forslagsstillerne at regjeringens oppfølging av vedtaket ikke er fullt ut ivaretatt. Det er positivt at det er lagt inn en begrenset skjønsmulighet for rektorer, men denne er, etter dette medlems oppfatning, så snever at den i liten grad vil imøtekomme behovet for et smidigere regelverk.

Dette medlem viser til at det utover høsten har framkommet en rekke eksempler på at forskriften praktiseres ulikt. Dette gjelder både registrering av fravær, adgangen til å komme til konsultasjon hos lege etc. Dette medfører at like tilfeller behandles ulikt, noe som er åpenbart urettferdig for de elevene som rammes av dette.

Dette medlem mener det er behov for å justere forskriften slik at den blir rettferdig og praktisk og ikke fører til et unødige byråkrati verken i skolesystemet eller i helsevesenet.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til Dokument 8:86 S (2015–2016), hvor forslagsstillerne uttrykte bekymring for at en rigid fraværsgrense vil forsterke frafallet i videregående skole, og særlig på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Det er også på yrkesfag at noen av fagene har så få timer at de møter de største utfordringene knyttet til den nye fraværsgrensen på 10 pst. Dette medlem har ikke vært i tvil om at en fraværsgrense vil føre til at færre vil skulke. Likevel viser medieoppslag og tilbakemeldinger fra sektoren at regjeringens fraværordning også har hatt uheldige konsekvenser for elever som sliter og får ugyldig fravær.

## Forslag fra mindretall

### Forslag fra Arbeiderpartiet:

#### *Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen vurdere endringer i reglene for fravær i videregående opplæring på bakgrunn av erfaringer med fraværsgrensen så langt.

Særlig bør det vurderes større mulighet for skjønn til skoleeier, egenmelding for foreldre/foresatte eller myndige elever ved sykdom eller andre velferdsgrunner, og at kjøreopplæring som må finne sted i skoletida, kan gi rett til fravær uten at det påvirker vurderingsgrunnlaget.

### Forslag fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti:

#### *Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen endre forskrift til opplæringslova slik at skoleeier tillegges myndighet til å utvise skjønn i enkelttilfeller om fravær.

#### *Forslag 3*

Stortinget ber regjeringen endre forskrift til opplæringslova slik at egenmelding fra foreldre/foresatte, eller myndige elever, godkjennes som gyldig dokumentasjon for fravær ved sykdom og andre velferdsgrunner i inntil tre dager.

### Forslag fra Senterpartiet og Venstre:

#### *Forslag 4*

Stortinget ber regjeringen endre forskrift til opplæringslova slik at dokumentert fravær som skyldes kjøreopplæring som må finne sted i skoletida, kan gi rett til fravær uten at det påvirker vurderingsgrunnlaget.

## Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 8:1 S (2016–2017) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Anne Tingelstad Wøien, Jenny Klinge og Kjersti Toppe om å endre reglene for fravær i videregående opplæring – vedlegges protokollen.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 16. november 2016

**Trond Giske**

leder

**Henrik Asheim**

ordfører

