



## STORTINGET

# Innst. 272 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget  
fra utdannings- og forskningskomiteen

Dokument 8:81 S (2018–2019)

---

**Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Mona Fagerås, Torgeir Knag Fylkesnes, Karin Andersen og Audun Lysbakken om å komme ut av fraværsgrensens dødvinkel**

---

Til Stortinget

### Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen så raskt som mulig komme tilbake til Stortinget med en redegjørelse for hvordan evalueringsrapporten «I fraværsgrensens dødvinkel» (FAFO 2018:41) skal følges opp, og fremme forslag til tiltak som på kort og lang sikt kan ivareta de elevene som har økt risiko for å falle fra.
2. Stortinget ber regjeringen justere fraværsgrensen for udokumentert fravær på en slik måte at fraværsgrensens uheldige konsekvenser reduseres, f.eks. ved å øke rektors skjønnsrom.
3. Stortinget ber regjeringen gi foreldre myndighet til å attestere fravær, og i tillegg utrede om attestering av fravær er en oppgave som kan gis helsesykepleiere.
4. Stortinget ber regjeringen sørge for at videregående skoler har mulighet til å innføre lokale ordninger med fleksibel skolehverdag der det er ønskelig fra skolens side og der det ikke medfører store ulemper.»

### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Martin Henriksen, Nina Sandberg og Torstein Tvedt Solberg, fra Høyre, Kent Gudmundsen, Turid Kristensen, Marianne Synnes og Mathilde Tybring-Gjedde, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Roy Steffensen, fra Senterpartiet, Marit Arnstad og Marit Knutsdatter Strand, fra Sosialistisk Venstreparti, Marius Meisfjord Jøsevold, fra Venstre, Guri Melby, og fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, viser til representantforslaget. Kunnskaps- og integreringsminister Jan Tore Sanner har uttalt seg om forslaget i brev av 25. mars 2019. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteen har mottatt skriftlig innspill fra Skolelederforbundet.

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. per fag, med mulighet for bruk av skjønn på den enkelte skole opptil 15 pst. før eleven ikke får vurdering i faget.

Komiteen viser til at det er bred politisk enighet om å redusere frafallet i videregående opplæring. Komiteen er derfor glad for at det i fjor var rekordmange elever som fullførte videregående. Nesten 75 pst. av de som startet på videregående skole i 2012, fullførte innen fem år. Komiteen viser til at det er det høyeste tallet som er målt, og en økning på 1,5 prosentpoeng fra året før og en økning på nesten 5 prosentpoeng siden Kunnskapsløftet ble innført i 2006. Samtidig vil komiteen

understreke at dette ikke er godt nok, og at det må gjøres mer for at den positive utviklingen skal fortsette.

Komiteen vil understreke det viktige ansvaret lærere og skoleeiere har for å følge opp elevene, slik at elever med utfordringer blir fanget opp og får den hjelpen de trenger, raskt. Komiteen forutsetter at skoler har, eller utarbeider, gode rutiner for å følge opp elever med høyt fravær, slik at ingen blir hengende etter. Komiteen har forståelse for at det er krevende å lage tilrettelagt opplegg, planlegge undervisning og vurdere kompetansen til elever som ikke er tilstrekkelig til stede på skolen.

Komiteen viser til rapporten utarbeidet av Fafo og SSB som ble publisert i slutten av januar, der det fremkommer at elevene har redusert fraværet sitt med gjennomsnittlig 20 pst. siden innføringen av fraværgrensen. Komiteen viser til at det i samme rapport fremkommer at fraværgrensen har hatt mest positive effekter for de mest utsatte elevene.

Komiteen leser i rapporten at vi enda ikke vet hvordan fraværgrensen påvirker gjennomføringen i videregående og syns derfor det er positivt at Kunnskapsdepartementet evaluerer fraværgrensen. Komiteen registrerer at rapporten utarbeidet av Fafo og SSB er andre delrapport i denne følgeevalueringen, og at sluttrapporten kommer våren 2020.

Komiteen mener fraværgrensen bare er ett av flere tiltak for å følge elevene nærmere opp. Komiteen registrerer at Kunnskapsdepartementet vil utrede om og hvordan fylkeskommunene kan få et utvidet og mer helhetlig ansvar for at de unge gjennomfører videregående opplæring.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, minner om at da fraværgrensen ble innført i 2016, ble det iverksatt et forskningsprosjekt for å se på konsekvensene av regelendringene, og det ble samtidig bestemt at ordningen skulle evalueres etter tre år. Flertallet mener at de to delrapportene som har kommet i evalueringen av fraværgrensen, peker på noen konsekvenser av dagens fraværordning og praktiseringen av denne, og at vi må se nærmere på de mulige utfordringene som fremkommer i disse rapportene. I motsetning til forslagsstillerne mener flertallet at det vil være uheldig å konkludere før den endelige evalueringsrapporten foreligger. Flertallet ser frem til den endelige evalueringen og mener at denne vil gi oss et godt beslutningsgrunnlag for å vurdere hva som fungerer godt ved dagens fraværgrense, og hva som eventuelt må justeres eller endres.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til at en av regjeringens viktigste prioriteringer er å sikre at flere elever fullfører og består

videregående opplæring. Dette flertallet deler regjeringens mål om at ni av ti av elever som påbegynner videregående opplæring, skal fullføre og bestå innen 2030, og viser til at fraværgrensen har bidratt til en klart positiv utvikling. Elevene er mer til stede på skolen, flere får karakterer, og færre faller fra.

Dette flertallet vil peke på at det i delrapporten fra evalueringen utarbeidet av Fafo og SSB (Fafo 2018:41), også fremkommer at fraværgrensen har hatt mest positive effekter for de utsatte elevene. Fafo og SSB har beregnet at det kan være en økt risiko for at flere vil mangle karakterer i ett eller flere fag. Dette flertallet vil likevel peke på at det er forskjell på beregnet risiko og faktisk utvikling. Foreløpig er det ingen tall som bekrefter at færre elever får karakterer etter innføringen av fraværgrensen, slik forskerne har beregnet risiko for. Tvert imot viser skolenes innrapporteringer til Utdanningsdirektoratet at det er flere som får karakterer, og færre som slutter, enn før fraværgrensen ble innført. Dette flertallet vil uansett følge denne utviklingen nøye.

Dette flertallet viser til at fraværgrensen likevel ikke er noen erstatning for skolenes arbeid med å følge opp elevene og forhindre frafall. Tvert imot understreker den behovet for oppfølging av elever som begynner å nærme seg grensen. Det er viktig at skolene jobber bredt, systematisk og fremmer et godt psykososialt klassemiljø for å fange opp og følge opp elever som ikke møter opp. Dette inkludert en styrking av skolehjem-samarbeidet for elever under 18 år.

Dette flertallet viser til at fraværgrensen bare er ett av flere tiltak regjeringen har satt i gang for å bidra til å nå målet om at flere elever skal fullføre videregående opplæring. Det jobbes aktivt for å gjøre skolehverdagen bedre og lettere for dem står i fare for å falle fra. Regjeringen har styrket innsatsen mot frafall, og det jobbes nå med flere prosjekter gjennom «Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring» som skal sørge for at vi får et bedre kunnskapsgrunnlag for det videre arbeidet. Dette flertallet er glade for at regjeringen har forsterket tidlig innsats i skolen, og at det legges til rette for at elever med svake faglige forutsetninger skal få tilbud om forsterket grunnopplæring i videregående. Lærernormen har gitt oss flere lærere pr. elev, det gjennomføres en rekordsatsing på videreutdanning for lærere, og vi har fått et bedret lovverk mot mobbing. Dette flertallet viser til at regjeringen har innført en plikt til intensiv opplæring for elever som har behov for det, og en plikt til tverretattlig samarbeid for elever med sammensatte vansker. Barn og unge med psykiske plager må få den hjelpen de trenger. Derfor har regjeringen over flere år styrket skolehelsetjenesten med blant annet flere helsesykepleiere. Regjeringen har også innført et krav om at alle kommuner må ha psykologkompetanse fra 1. januar 2020. Flere psykologer i kommunene

vil også komme barn og unge til gode, og skal være en del av laget rundt eleven. I løpet av 2019 legger regjeringen også fram en egen opptrappingsplan for barn og unges psykiske helse. Dette flertallet vil også vise til at Liedutvalget skal se nærmere på om dagens system og strukturer i videregående skole ivaretar elever som stryker i ett eller noen få fag, godt nok.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at det er bred politisk enighet om å ha en fraværsgrense i videregående opplæring, noe også disse medlemmer støtter. Disse medlemmer 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. per fag, med mulighet for bruk av skjønn på den enkelte skole opp til 15 pst. før eleven ikke får vurdering i faget.

Disse medlemmer registrerer at det er en økning i antall elever som fullfører videregående skole innen normert tid, og mener dette er positivt, men vil samtidig understreke at norsk skole langt ifra er i mål, og at det må gjøres mer på flere felter for at flere elever skal fullføre og bestå en videregående opplæring.

Disse medlemmer vil understreke det viktige ansvaret lærere og skoleeiere har for å følge opp elevene i opplæringen slik at elever med utfordringer raskt blir fanget opp og får den hjelpen de trenger. Disse medlemmer forutsetter at skoler har, eller utarbeider, gode rutiner for å følge opp elever med høyt fravær, slik at ingen blir hengende etter. Disse medlemmer viser til evalueringsrapporten «I fraværsgrensens dødvinkel» (Fafø 2018:41) og mener evalueringen av fraværsgrensen gir viktig kunnskap om både de positive og negative konsekvensene av praktiseringen av dagens fraværordning. I rapporten fremkommer det at elevene har redusert fraværet sitt, og disse medlemmer vil understreke at det er bra at elever er mer til stede på skolen. Disse medlemmer mener regjeringen og kunnskapsministeren tar for lett på noen av de utfordringene som Fafø peker på i sin evaluering. Her viser disse medlemmer til at praktiseringen av fraværsgrensen har ført til mer stress og mer frafall blant de mest utsatte elevene. Dette advarte disse medlemmer mot da fraværsglene ble innført, men kunnskapsministeren har ikke tatt tak i dette, heller ikke nå.

Disse medlemmer mener evalueringen må brukes til å gjøre regelverket bedre og særlig hjelpe elever som sliter. Samarbeid mellom lærere, elever og skoleeiere for å lage et fraværsglement som får ned fraværet, men som ikke øker frafallet, er særlig viktig. Disse medlemmer registrerer at rapporten er andre delrapport i en evaluering av fraværsgrensen som Fafø gjennomfører i samarbeid med SSB, og at sluttrapporten i evalueringsprosjektet kommer våren 2020.

Disse medlemmer mener fraværsgrensen bare er ett av flere tiltak for å følge elevene nærmere opp, og mener tiltak må settes inn allerede fra dag én.

Disse medlemmer viser til at et flertall i Stortinget i november 2016, ved behandlingen av Innst. 64 S (2016–2017), jf. Dokument 8:1 S (2016–2017), fattet et vedtak om at Stortinget ber regjeringen om, på bakgrunn av erfaringene med fraværsgrensen fram til da, vurdere endringer i fraværsglementet og særlig vurdere å gi skoleeier større mulighet for å bruke skjønn i håndhevingen av fraværsglementet og om ikke å regne kjøreopplæring som må foregå i skoletiden, som fravær. Videre viser disse medlemmer til at flertallet i Stortinget i juni 2016, ved behandlingen av Dokument 8:86 S (2015–2016), jf. Innst. 398 S (2015–2016), ba regjeringen gå i dialog med sektoren om å forbedre fraværsglementet, og viste særlig til dokumentasjonskravet, helsepsykepleiernes rolle og skolelederens mulighet til å utøve skjønn.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen så raskt som mulig komme tilbake til Stortinget med en redegjørelse for hvordan evalueringsrapporten 'I fraværsgrensens dødvinkel' (Fafø 2018:41) skal følges opp, og fremme forslag til tiltak som på kort og lang sikt kan ivareta de elevene som har økt risiko for å falle fra.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for at helsepsykepleiere kan gis rett til å attestere fravær i skolen.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil understreke at målet om å redusere udokumentert fravær deles av alle partier. Ingen elever får den undervisningen de trenger, uten å være til stede i klasserommet. Det har da heller ikke vært særlig tvil om at en fraværsgrense i videregående opplæring ville føre til at fraværet går ned og at færre elever skulker. Det har derimot vært en del uenighet om hvorvidt en statisk fraværsgrense er et egnet virkemiddel for å redusere frafallet og ivareta elever som av ulike årsaker har et høyt fravær. Disse medlemmer vil vise til evalueringsrapporten «I fraværsgrensens dødvinkel» (Fafø 2018:41), der et sentralt funn er at fraværet er betydelige redusert, men at det er en økende risiko for at frafallet øker. Forskerne peker på at risikoen for ikke å få vurderingsgrunnlag i ett eller flere fag har økt, særlig for de mest sårbare elevene. Rapportens tittel – og hovedkonklusjon – er at det «i fraværsgrensens dødvinkel»

grensens dødsvinkel» skjer en polarisering mellom elevgrupper. Dette er fordi den skyver elever lenger unna hverandre i en situasjon der målet er å fullføre videregående skole. Forskerne mener at det kan være vanskelig å få øye på dette hvis man bare ser på statistikkene.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet vil for øvrig bemerke at representanter fra Senterpartiet allerede i 2016 fremmet et representantforslag, jf. Dokument 8:1 S (2016–2017), i tre punkter der de foreslo følgende konkrete endringer i regelverket for å forhindre de uheldige og urimelige konsekvensene av en fraværsgrense:

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

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

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

Disse medlemmer mener at regelverket fortsatt er for rigid, og er bekymret for de konsekvensene dette vil få for enkelte elever, frafall, omfanget av byråkrati og merarbeid for både skolen og fastlegene. Disse medlemmer viser i den forbindelse til sine øvrige merknadene i denne innstillingen.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

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

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at den største utfordringen i videregående opplæring er at altfor mange elever ikke fullfører, og frafallet er klart størst innenfor de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Frafall fra videregående gir den enkelte mye dårligere muligheter for å lykkes i arbeidslivet. Det høye frafallet er også et stort samfunnsproblem. En av utdanningspolitikkenes absolutt viktigste oppgaver må derfor være å sikre høyere gjennomføring.

Dette medlem vil vise til at regjeringen fra skoleåret 2016/2017 innførte en nasjonal grense for udokumentert fravær i videregående opplæring. Elever kunne ha udokumentert fravær på 10 pst. per fag. Etter sterke protester fra elevene og etter at Sosialistisk Venstreparti tok fraværsgrensen opp som sak på Stortinget, ble regje-

ringens rigide fraværsgrense endret. Skolen kan nå bruke skjønn opp til 15 pst. før eleven nektes vurdering i faget. Stortinget vedtok også at ordningen skulle evalueres.

Dette medlem mener dette viser at Sosialistisk Venstrepartis bekymringer knyttet til en statisk fraværsgrense har vært høyst reelle, og at det er behov for ytterligere endringer. Ofte er det komplekse årsaker til at en elev har høyt fravær. Det kan handle om manglende motivasjon, mistriivsel, psykiske problemer eller en vanskelig familiesituasjon. Dagens fraværsgrense kan dessverre være til hinder for å få disse elevene på skolen. I stedet trengs nærvær, motivasjon, hjelp til livsmestring og tilrettelagt undervisning i skolen. Dette medlem mener evalueringen av fraværsgrensen gir viktig kunnskap om de positive og negative konsekvensene av dagens fraværordning og praktiseringen av denne, og forskerne stiller noen viktige spørsmål som bør diskuteres og ikke minst følges opp videre av både fagmiljøene og utdanningsmyndighetene. Det er derfor etter dette medlems syn uheldig at flere av kunnskaps- og integreringsministerens uttalelser i etterkant av framleggelsen av rapporten tyder på at han ikke forstår alvoret i evalueringsrapportens funn, og videre at han mener at diskusjonen om fraværsgrensen kan avlyses. Dette medlem er uenig i denne vurderingen og mener at evalueringsrapportens funn med all tydelighet viser at fraværsgrensen må justeres på viktige områder, samt at tiltak for å følge opp de elevene som står i fare for å falle fra, må styrkes.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen justere fraværsgrensen for udokumentert fravær på en slik måte at fraværsgrensens uheldige konsekvenser reduseres, f.eks. ved å øke rektors skjønnsrom.»

«Stortinget ber regjeringen gi foreldre myndighet til å attestere fravær, og i tillegg utrede om attestering av fravær er en oppgave som kan gis helsesykepleiere.»

Dette medlem vil vise til at to videregående skoler i Oslo har ordninger med en mer fleksibel skolehverdag. Tilbakemeldingene fra lærere og elever ved begge skolene har vært positive. Et flertall i Oslo bystyre vedtok 26. april 2018 at elevene skulle sikres mulighet til en fleksibel skolehverdag der dette er ønskelig fra skolens side. Vedtaket hadde sin opprinnelse i forslag fra Ungdommens bystyremøte høsten 2017, og begrunnelsen var at mange elever i Oslo-skolen opplever skolehverdagen sin som lite fleksibel og mener at fraværsgrensen har forsterket problemet. Det har siden den gang oppstått stor usikkerhet om hvorvidt fleksibel skoledag er i strid med gjeldende forskrift om fraværsgrense. Dette medlem er kjent med at Oslo kommune har bedt om

en avklaring fra Utdanningsdirektoratet, men at kommunen så langt ikke har fått svar. Dette medlem mener det er viktig at nasjonale rammer som skal sikre elevene et likeverdig opplæringstilbud, ikke må svekke skolens mulighet for å tilby fleksible ordninger tilpasset elevenes ulike forutsetninger og behov.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at videregående skoler har mulighet til å innføre lokale ordninger med fleksibel skolehverdag der det er ønskelig fra skolens side, og der det ikke medfører store ulemper.»

Dette medlem mener fraværsgrensen er til utilbørlig hinder for at ungdommer kan delta og engasjere seg i politisk arbeid, og vil vise til Utdanningsdirektoratets tolkning av fraværsreglementet i videregående opplæring, som medførte at klimastreikende ungdommer fikk ugyldig fravær ved å delta i den landsomfattende klimastreiken 22. mars 2019 i regi av Natur og ungdom. Dette medlem vil påpeke at politisk streik er en demokratisk rettighet for arbeidstakere i Norge, og dette bør også gjelde for elever. Dette medlem viser til Utdanningsdirektoratets rundskriv om fraværsgrensen (Udir-3-2016), der det står:

«Elevene kan likevel få halvårsvurdering med karakter og standpunkt karakter, hvis han eller hun kan dokumentere at fraværet utover 10 prosent kommer av helse- og velferdsgrunner, arbeid som tillitsvalgt, politisk arbeid, hjelpearbeid, lovpålagt oppmøte, representasjon i arrangement på nasjonalt eller internasjonalt nivå, f.eks. idrett eller kultur.»

Videre står det at dersom fraværet skal unntas, må det dokumenteres. Når det gjelder fravær av politiske grunner, kan dette dokumenteres av en politisk organisasjon.

Dette medlem vil vise til at denne unntaksbestemmelsen tidligere har blitt tolket og praktisert ulikt, slik at elever som har deltatt i politisk streik, enkelte steder ikke har fått fraværet ført opp som ugyldig. I forbindelse med klimastreiken 22. mars 2019 presiserte derimot kunnskapsministeren at streik ikke gir gyldig fravær og altså ikke omfattes av unntaksregelen for politisk arbeid. Dette medlem har merket seg påstander som at streik skal ha konsekvenser, og at det ikke vil være streik om elevene gis gyldig fravær. Dette er etter dette medlems syn lite holdbare argumenter. At det stilles dokumentasjonskrav for fravær over 10 pst. i enkeltfag for å få karakter i faget, er ikke det samme som at elever gis fri fra undervisningen. Ikke ulikt slik det fungerer i arbeidslivet, skal elevene møte på arbeidsplassen sin – skolen – og delta i undervisningen i det antall timer som lovverket tilsier. Konsekvensen av fravær er tapt undervisning, som elevene i så fall må ta igjen på eget

ansvar. Noen få timers fravær for å delta i en politisk streik er derfor ikke uten kostnad for elevene, men det er etter dette medlems syn helt urimelig at et slikt fravær kan innebære tap av et helt års skolegang. Dette kan nemlig i ytterste forstand være konsekvensen for noen elever, da grensen for ikke å få halvårsvurdering eller standpunkt i fag inntreier etter bare 2,8 klokketimer i løpet av første halvår og 5,6 klokketimer på årsbasis i de fagene som har minst årstimetall. Dette medlem mener disse utslagene av dagens fraværsgrense står i sterk kontrast til annet ufrivillig tap av undervisning som elevene i den videregående skole utsettes for. I 2014 bestilte kunnskapsministeren en rapport fra Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), «Får elevene den opplæringen de har krav på?» (NIFU-rapport 2016:26). Rapporten viste at det er store forskjeller i hvor mange undervisningstimer elever får med kvalifiserte lærere. Skolenes håndtering av eksamensperioden, skolenes vikarpraksis og hvor mange timer de planlegger å gjennomføre, har særlig stor betydning for om elevene får det de har krav på. Denne praksisen fortsetter den dag i dag, til tross for at kunnskapsministeren siden 2016 har vært kjent med rapportens alvorlige funn. Dette medlem har dessuten merket seg leserinnlegget fra en elev i videregående skole der det framgår at elever fikk ugyldig fravær ved å streike for klimaet, mens de uken etter fikk fri da lærerne fløy til Polen på seminar. Det må sies å være et litt uheldig sammenreff, som understreker hvor urimelig regjeringens rigide holdning til elevenes «klimafravær» fremstår. Dette medlem er av den oppfatning at både lærerseminariet og klimastreiken er vel anvendt tidsbruk som kan forsvares faglig. Elevenes utbytte av politisk engasjement kan man begrunne ut fra både den overordnede læreplanen og kompetansemålene i fag. Den norske skole skal gi elevene demokratisk dannelse og stimulere til politisk deltakelse og engasjement. Det må også være et mål at enkeltindividene skal ta ansvar i samfunnet, og at politisk makt skal komme nedenfra, dette for å sikre den enkelte borger mest mulig innflytelse over politiske avgjørelser. Dette vil gi et levende folkestyre. Dagens praksis med at elevene får fravær, står i motsetning til disse prinsippene og målene. Dette medlem mener derfor at elever i grunn- og videregående skoler skal ha streikerett. En slik rett kan dessuten virke innenfor dagens fraværsreglement i videregående skole ved at det stilles krav til dokumentasjon, eller det på annen måte sannsynliggjøres at elevene har deltatt på arrangementet.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget vil be regjeringen gjøre nødvendige endringer i reglene eller tolkningen av reglene om fraværsgrensen, slik at deltakelse på større arrangementer

og politiske streiker omfattes av unntaksregelen om politisk arbeid, dersom det kan dokumenteres av en politisk organisasjon eller hjelpeorganisasjon eller på annen måte sannsynliggjøres at elevene har deltatt.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, vil tilbakevise påstanden om at kunnskaps- og integreringsministeren mener at diskusjonen om fraværsgrensen kan avlyses. Kunnskaps- og integreringsministeren har uttalt at funnene i evalueringene så langt bør feie all tvil til side om at innføringen er riktig, men har også presisert at man skal gjennomføre evalueringen av fraværsgrensen som planlagt. Funnene i de fremlagte delrapportene tas selvfølgelig på alvor og vil være en del av kunnskapsgrunnlaget i den endelige evalueringen av fraværsgrensen. Flertallet vil gjenta at fraværsgrensen ikke er noen erstatning for skolens arbeid med å følge opp elevene og forhindre frafall, og er enige med kunnskaps- og integreringsministeren i at det er viktig at skolen og laget rundt eleven har en god dialog med utsatte elever, og at vi skal diskutere videre hvilke tiltak vi kan sette inn for å styrke læringsmiljøet, og hvordan vi kan gi utsatte elever bedre oppfølging og bidra til at enda flere fullfører videregående opplæring.

Flertallet vil også vise til den pågående høringen om bedre organisering av skoleåret i videregående opplæring for å sikre at verdifull undervisning ikke faller bort. Kunnskapsdepartementet har mottatt rapporter både fra Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) og fra en egen arbeidsgruppe, som blant annet peker på at gjennomføringen av eksamen er årsak til at viktige undervisningstimer faller bort. Det er lagt frem fire mulige endringsforslag til hvordan gjennomføring av eksamen organiseres, og mulige måter organiseringen av skoleåret kan justeres på, og det er også bedt om innspill til andre endringer som kan bidra til bedre muligheter for skolene til å planlegge skoleåret. Flertallet vil peke på at det viktigste alltid må være at elevene får den undervisningen de har krav på, og at undervisningsåret må utnyttes til det beste for elevene og deres læring. Flertallet ser frem til den videre oppfølgingen av det pågående arbeidet.

## Forslag fra mindretall

### Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

#### *Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen så raskt som mulig komme tilbake til Stortinget med en redegjørelse for hvordan evalueringsrapporten «I fraværsgrensens dødvinkel» (Fafø 2018:41) skal følges opp, og fremme forslag til

tiltak som på kort og lang sikt kan ivareta de elevene som har økt risiko for å falle fra.

### Forslag fra Arbeiderpartiet:

#### *Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for at helsesykepleiere kan gis rett til å attestere fravær i skolen.

### Forslag fra Senterpartiet:

#### *Forslag 3*

Stortinget ber regjeringen endre forskrift til opplæringsloven 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 Sosialistisk Venstreparti:

#### *Forslag 4*

Stortinget ber regjeringen justere fraværsgrensen for udokumentert fravær på en slik måte at fraværsgrensens uheldige konsekvenser reduseres, f.eks. ved å øke rektors skjønnsrom.

#### *Forslag 5*

Stortinget ber regjeringen gi foreldre myndighet til å attestere fravær, og i tillegg utrede om attestering av fravær er en oppgave som kan gis helsesykepleiere.

#### *Forslag 6*

Stortinget ber regjeringen sørge for at videregående skoler har mulighet til å innføre lokale ordninger med fleksibel skolehverdag der det er ønskelig fra skolens side, og der det ikke medfører store ulemper.

#### *Forslag 7*

Stortinget vil be regjeringen gjøre nødvendige endringer i reglene eller tolkningen av reglene om fraværsgrensen, slik at deltakelse på større arrangementer og politiske streiker omfattes av unntaksregelen om politisk arbeid, dersom det kan dokumenteres av en politisk organisasjon eller hjelpeorganisasjon eller på annen måte sannsynliggjøres at elevene har deltatt.

## Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

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

vedtak:

Dokument 8:81 S (2018–2019) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Mona Fagerås, Torgeir Knag Fylkesnes, Karin Andersen og Audun Lysbakken om å komme ut av fraværsgrensens dødvinkel – vedtas ikke.

Oslo, i utdannings- og forskningskomiteen, den 14. mai 2019

**Roy Steffensen**

leder

**Turid Kristensen**

ordfører

## Vedlegg

### **Brev fra Kunnskapsdepartementet v/statsråd Jan Tore Sanner til Stortinget, datert 25. mars 2019.**

#### **Representantforslag 8:81 S (2018-2019) om å komme ut av fraværsgrensens dødvinkel**

Jeg viser til representantforslaget til stortingsrepresentantene Mona Fagerås, Torgeir Knag Fylkesnes, Karin Andersen og Audun Lysbakken om å komme ut av fraværsgrensens dødvinkel.

Regjeringen deler forslagsstillernes oppfatning om at det er viktig å øke andelen som gjennomfører videregående opplæring. Som de helt riktig påpeker, har gjennomføringen økt jevnt siden 2012. De siste tallene viser at 74,5 prosent av elevene har fullført og bestått slik opplæring innen fem år etter at de først begynte. Dette er det høyeste tallet siden man begynte å måle gjennomføring. Det betyr imidlertid ikke at målet er nådd. Regjeringen vil fortsette å jobbe for at enda flere skal fullføre.

Forslagsstillerne referer til en rapport utarbeidet av Fafo og SSB som ble publisert i slutten av januar. Rapporten er andre delrapport i følgeevalueringen av fraværsgrensen. Rapporten viser at fraværsgrensen har hatt positive effekter for de mest utsatte elevene. Elevene med høyest fravær har redusert fraværet sitt mest. Når disse elevene er mer på skolen blir det også lettere å nå frem til dem.

Samlet sett viser rapporten at elevene har redusert fraværet sitt med gjennomsnittlig 20 prosent siden innføringen av fraværsgrensen. I tillegg viser tall fra Utdanningsdirektoratet at noen flere elever får karakter etter fraværsgrensen. Det er også færre elever som slutter underveis i året. Hvordan fraværsgrensen påvirker gjennomføringen vet vi enda ikke, siden gjennomføringsgrad først måles fem år etter påbegynt utdanning.

I rapporten står det også at forskerne har beregnet en økt risiko for frafall for enkelte elevgrupper. Dette begrunnes med at enkelte elever kan ha fått økt risiko for å ikke få karakter. Dette er noe jeg følger nøye med på. Foreløpig viser imidlertid de faktiske tallene at det er flere, ikke færre, elever som får karakter etter at fraværsgrensen ble innført.

Når det gjelder oppfølgingen av rapporten vil jeg understreke at dette er andre delrapport. Sluttrapporten kommer først våren 2020. Jeg mener det er grunn til å vente med en helhetlig gjennomgang til hele evalueringen foreligger. Dette har vært planen helt siden innføringen av fraværsgrensen, og det er det fortsatt.

Det er likevel viktig å følge opp elever som står i fare for å falle fra. Siden elevene som ikke fullfører videregående opplæring er en mangfoldig gruppe, er det nødvendig å treffe bredt med tiltakene. Derfor ser Kunn-

sksdepartementet nå nærmere på hvordan de nye regionene kan få et utvidet og mer helhetlig ansvar for aldersgruppen mellom 16-24 år. Målet er å lage politikk som hjelper elevene i overgangen til, og underveis i, videregående opplæring. Samtidig vil vi også hjelpe de som har falt helt ut. I tillegg ønsker jeg å utvide mulighetene til å ta opp igjen fag for elever som mangler grunnlag for karakter. Jeg vil også sørge for en bedre tilpasset overgang fra grunnskolen til videregående, for eksempel ved å tilby mer grunnskoleopplæring til de som trenger det. Jeg vil også minne om at det skjer mye viktig frafallsforebyggende arbeid tidlig i utdanningsløpet. Vi satser derfor på tidlig innsats, og ønsker å innføre en plikt for skolene til å gi intensiv opplæring til elever på 1.- 4. trinn som henger etter i lesing, skriving eller regning. Til sist vil jeg si at jeg avventer Lied-utvalgets slutt-rapport med stor interesse, da de har signalisert at de vil se nærmere på gjennomføringsproblematikken.

Når det gjelder forslagene knyttet til justeringer i fraværsgrensen, slik som rektors skjønnsrom, hvem som skal kunne attestere sykefravær og ordninger for fleksibel skoledag, er dette noe departementet vil vurdere nærmere etter at sluttevalueringen foreligger. Jeg vil imidlertid påpeke at elevene allerede i dag kan ha 10 prosent udokumentert fravær i hvert fag før de mister muligheten til å få karakter i faget. Rektor kan dessuten bruke skjønn ved udokumentert fravær mellom 10 prosent og 15 prosent. Samlet sett mener jeg dette gir et regelverk som stimulerer til tilstedeværelse og samtidig gir fleksibilitet til elevene og skolene.