

Utdanningsdirektoratet  
Postboks 9359 Grønland  
0135 OSLO

**Vår ref:**  
24/00020-5

**Saksbehandler:**  
Silje Steinardotter Hasle

**Dato:**  
10. april 2024

## Svar på høring om endringer i fraværsreglene i videregående skole

Barneombudet anbefaler at departementet vurderer hvordan fraværsreglene kan utformes til barnets beste, og forholdet mellom fraværsgrensen og andre rettigheter. Barneombudet ser at fraværsgrensen har hatt positive konsekvenser for mange elever, men vi er bekymret for at den har medført svært negative konsekvenser for utsatte elevgrupper og ikke oppnådd formålet om å redusere frafall. Dersom regelen videreføres mener vi det blir avgjørende at den blir mer fleksibel enn i dag og ikke fører til negative og utilsiktede konsekvenser for enkelte grupper barn.

Barneombudet mener det er flere positive elementer i forslaget, men at forslaget ikke sikrer tilstrekkelig fleksibilitet. Forslaget reiser også prinsipielle spørsmål knyttet til retten til utdanning og andre grunnleggende rettigheter.

Nedenfor går vi nærmere inn på våre innspill:

- Overordnede og prinsipielle spørsmål knyttet til retten til utdanning
- Barnets beste må være et grunnleggende hensyn
- Svar på de enkelte spørsmålene i høringsnotatet

### Retten til utdanning

Barnekonvensjonens artikkel 28 gir alle barn rett til likeverdig tilgang til utdanning, Den pålegger statene å forebygge frafall, og legger vekt på at elevene skal «oppmuntres» til skolegang. Artikkel 29 slår fast at utdanningen skal bidra til å utvikle det enkelte barns fulle potensial. FNs barnekomite gjør det tydelig at utdanningen skal være tilrettelagt hvert barns behov, og at statene må fjerne barrierer som gjør det vanskelig for alle barn å være til stede eller å delta fullt ut.<sup>1</sup>

Retten til videregående opplæring er beskyttet av grunnloven<sup>2</sup>, men barn har ikke plikt til slik opplæring. Fraværsgrensen kan innebære et inngrep i rettigheten når tilstedeværelse blir et

---

<sup>1</sup> FNs barnekomité Generell kommentar nr 1 (2001)

<sup>2</sup> Grunnloven § 109. Grunnlovfestet daværende rettstilstand som gav barn rett til videregående skole. Jf. Dokument 16 (2011–2012) punkt 37.5.2.4

vilkår for vitnemål. Dette kommer særlig på spissen for elever som har et vurderingsgrunnlag. Alle begrensninger i menneskerettigheter må ha hjemmel i lov, ivareta et legitimt formål og være nødvendige og forholdsmessige.<sup>3</sup> At barn har en rett, men ikke en plikt til videregående opplæring kan også tilsi at det bør være en høy terskel for at en elev mister rett til vurdering på grunn av fravær.

Barneombudet mener at de sentrale virkemidlene for å forebygge frafall og øke tilstedeværelse må være å skape en skole der alle elever mestrer og trives. Dette krever god tilpasset opplæring og trygge skolemiljø. Det er dessverre godt dokumentert at ikke alle barn møter en slik skole i dag. Det er behov for flere og andre virkemidler enn fraværsgrensen for å løse utfordringene med fravær og frafall. Reglene bør slik vi ser det, *hjelp* elevene gjennom utdanningsløpet, og ikke sette barrierer for gjennomføring.

### **Barnets beste må være et grunnleggende hensyn**

Barnets beste må være et grunnleggende hensyn ved utformingen av nye fraværeregler, i tråd med Grunnlovens § 104 og barnekonvensjonen art. 3. Dette krever at myndighetene kartlegger og vurderer konsekvensene for barn.

Fraværreglene får konsekvenser for alle elever i videregående skole, men ulike konsekvenser for ulike grupper barn. Et sentralt spørsmål blir om de positive konsekvensene fraværsgrensen får for mange barn, kan veie opp for ulempene de medfører for andre barn. Dersom det innføres et regelverk som ikke er til det beste for enkelte grupper barn, krever det at myndighetene motvirker negative konsekvenser og setter inn kompensierende tiltak.

Barneombudet har laget en modell for barnets beste vurderinger på systemnivå, med fire steg: vite, vurdere, vekte og vise. Modellen er nærmere beskrevet på [våre nettsider](#).

Nedenfor gir vi innspill til de enkelte momentene i en barnets beste vurdering, blant annet i hvilken grad fraværsgrensen ivaretar barns rett til utdanning og forholdet til andre rettigheter. Deretter kommenterer vi de enkelte spørsmålene mer i detalj.

### ***Bidrar fraværsgrensen til å oppfylle barns rett til utdanning?***

Et sentralt moment i en barnets beste vurdering er om fraværreglene bidrar til å oppfylle barns rett til utdanning, og hvordan de kan utformes for å bidra til dette. Evalueringen av fraværsgrensen<sup>4</sup> viser at den fungerer godt for det store flertallet av elevene, at de er mer på skolen og presterer bedre. Time- og dagsfraværet er betydelig redusert, og mest hos de med høyest fravær fra før.

Samtidig peker evalueringen på at fraværsgrensen har utilsiktede konsekvenser for en del elever, og påvirker elevene ulikt. Det er for eksempel en økning i andelen elever med innvandrerbakgrunn som får ikke vurdert (IV), mens det er en reduksjon blant

---

<sup>3</sup> Se for eksempel Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) *Adgangen til å gripe inn i menneskerettighetene*, <https://www.nhri.no/menneskerettighetene/#adgangen-til-%C3%A5-gripe-inn-i-me>

<sup>4</sup> FAFO (2020) *Suksess og besvær, Evaluering av fraværsgrensen i videregående skole 2016-2019 Sluttrapport*, Drange, Gjefsen, Kindt og Rogstad

majoritetsbefolkningen. Evalueringen viser også at fraværsgrensen ikke har bidratt til økt gjennomføring for elever som før innføringen ikke fullførte, og dermed ikke er noen «hurtigkur» mot frafall. For noen gjør fraværsgrensen det vanskeligere å fullføre fordi de får ikke vurdert. Elever som allerede er i en risiko, får dette utfallet i flere fag enn de ellers ville fått.

Barneombudet mener det er alvorlig dersom fraværsgrensen vanskeliggjør utdanningen for barn som er i fare for å falle fra, og i verste fall fører til frafall. Dette bidrar ikke til å oppfylle formålet med regelen og kan innebære et inngrep i retten til utdanning.

Et av formålene med fraværsgrensen å bidra til økt gjennomføring. Evalueringen av fraværsgrensen konkluderer med at det ikke er noen holdepunkter for at fraværsgrensen har påvirket gjennomføring av videregående opplæring, men at det er for tidlig å komme med gode analyser. Barneombudet mener at kunnskap om dette er viktig for å vurdere behovet for regelen og forholdsmessigheten i ulempene den medfører for noen grupper barn. Vi ber departementet vurdere å innhente mer kunnskap om dette nå som fraværsgrensen har fått virke over tid.

Det andre formålet med fraværsgrensen er økt tilstedeværelse. Barneombudet ser at formålet om økt nærvær og å motvirke frafall ikke alltid lar seg forene. Vi anbefaler at departementet gjør en avveining av hvilket formål som skal veie tyngst i de tilfellene de kommer i konflikt, og tydeliggjør det i vurderingen av barnets beste. For elever som har et vurderingsgrunnlag er tap av karakter et inngrep i retten til utdanning, og innebærer at målet om tilstedeværelse settes høyere enn målet om å hindre frafall. Det kommer også på spissen i spørsmålet hvilket fravær som kan unntas. For eksempel vil det for noen barn i perioder være lettere å gjennomføre videregående om de ikke trenger å møte opp fysisk på skolen, for eksempel fordi skolemiljøet eller deres psykiske helse tilsier det. For andre barn kan fravær være begrunnet i aktiviteter som styrker motivasjon og læring i skolen, for eksempel at de deltar i organisasjoner eller i medvirkningsprosesser.

### ***Forholdet til andre rettigheter***

Tilstedeværelse på skolen kan bidra til at andre rettigheter blir oppfylt og dermed være til barnets beste. Når barn er på skolen, får de kunnskap til å benytte seg av sine rettigheter og får tilgang til skolehelsetjeneste og annen støtte. Deltagelse på skolen kan bidra til bedre skolemiljø og fellesskap med andre barn, og dermed være positivt for mange barns utvikling og helse.

Samtidig kan fraværsgrensen utfordre barns rettigheter. Retten til ikke-diskriminering kan medføre at det må være egne ordninger for barn med for eksempel funksjonsnedsettelse. Krav om tilstedeværelse kan begrense muligheten barn har til å benytte andre rettigheter, slik som demokratiske rettigheter, religionsfrihet, rett til familieliv og rett til lek hvile og fritid. Vi kommenterer dette nedenfor og i forbindelse med spørsmålet om særskilt regulering av slikt fravær.

En skolehverdag preget av mye press og stress kan utfordre barns rett til utvikling og helse. FNs barnekomite understreker at en utdanning som legger for stor arbeidsbyrde på barn kan være til hinder for deres utvikling.<sup>5</sup> Tall fra Ungdata viser at mange barn opplever mye press og stress i

---

<sup>5</sup> FNs barnekomité Generell kommentar nr 1 (2001)

forbindelse med skolen. Den peker på at det er dokumentert sterke sammenhenger mellom skolestress og psykiske helseplager, men at det er behov for mer kunnskap om hva slags rolle skolen har for utviklingen av psykiske plager hos ungdom.<sup>6</sup> Barneombudet oppfordrer departementet til å innhente mer kunnskap om hvilke konsekvenser fraværsgrensen har for elevens opplevelse av press og stress, og dermed også deres rett til utvikling og helse.

### ***Barns synspunkter skal tillegges vekt***

Barn som gruppe har rett til å bli hørt i hvordan fraværsglene skal utformes, og deres meninger skal tillegges vekt i vurderingen. FNs barnekomite ber statene rådføre seg med ungdom om hvilke barrierer som hindrer dem i å bli i skolen.<sup>7</sup> Dersom barns synspunkter er sterke, veloverveide og godt begrunnet, og reglene får store konsekvenser for barna, tilsier det at de skal tillegges mer vekt.

FAFO sin evaluering av fraværsgrensen peker på at det var stor motstand mot fraværsgrensen blant elevene, men at motstanden hos elever «flest» har sunket nå som de har vent seg til reglene. Barneombudet har imidlertid merket seg at det er stor motstand blant flere organisasjoner og grupper elever som rammes av fraværsgrensen.

Barneombudets ekspertgruppe om skolefravær tilhører en gruppe barn som fraværsgrensen har fått negative konsekvenser for.<sup>8</sup> I sine diskusjoner og sin rapport var de samstemte og tydelige på at fraværsgrensen ikke er til hjelp for dem, med i stedet skaper mer stress og press, som igjen kan føre til fravær. I likhet med ungdommene som ble intervjuet av FAFO peker de på at fraværsgrensen gir eleven store konsekvenser for noe eleven ikke kan kontrollere.

Ekspertgruppen mente at det å videreføre en fraværsgrense, ikke tar tak i det som er problemet for dem. Om det skal være en grense mente de den må bli mer fleksibel og at det må være en unntaksregel, slik direktoratet også har foreslått. De mener imidlertid det ikke bør være opp til rektor å bestemme hvilke elever som skal få unntak. De peker på at «da kan det bli helt forskjellig fra elev til elev, og avhengig av om rektor kjenner deg, liker deg og forstår deg.». De foreslår at unntaksregelen står i loven så den gjelder likt, altså at det reguleres tydeligere hvem som skal kunne få unntak og på hvilke vilkår.

Erfaringene fra Barneombudets ekspertgruppe samsvarer i stor grad med ungdommene FAFO intervjuet i evalueringen av fraværsgrensen. Rapporten viser at elevene som har fått ikke vurdert opplevde at fraværet var utenfor sin kontroll, for eksempel på grunn av psykiske utfordringer, sosial angst, familieproblemer og mobbing. De opplevde grensen som for rigid og som en direkte årsak til at de enten har falt fra skolen eller ikke har vurderingsgrunnlag i ett eller flere fag. Evalueringen peker blant annet på at det er problematisk at elevene har måttet slutte på skolen fordi noe de mener de ikke kan noe for.

Elevorganisasjonen peker blant annet på at det kan skape forskjeller dersom det blir opp til rektor å vurdere hvem som skal få unntak. Det mener det nye forslaget er mer rigid og kan

---

<sup>6</sup> Bakken (2022) kap. 4 og 10, [ungdata.no/stress-press-og-psykiske-plager-blant-unge/](https://ungdata.no/stress-press-og-psykiske-plager-blant-unge/),

<sup>7</sup> FNs barnekomité General Comment No. 20 (2016) avsnitt 71.

<sup>8</sup> Barneombudets ekspertgruppe om skolefravær "One size fits all?" (2023)

innebære at grensen reelt sett senkes fordi alt fravær teller med. LNU har særlig vært opptatt av konsekvensene av å fjerne ordningen for politisk og organisatorisk fravær. Også de peker på at å gi rektor større rom for skjønn, vil føre til forsterket "trynefaktor", og at regelverket vil utøves ulikt. De mener det bør finnes en egen ordning som sikrer unges rett til å delta og bli hørt, og at dette ikke bare skal være opp til rektor å vurdere. Unge Funksjonshemmede har pekt på at det får spesielt uheldige konsekvenser for barn med funksjonsnedsettelse som både har verv i organisasjoner, og fravær på grunn av helseårsaker.

Barneombudet mener det er viktig å legge vekt på synspunktene til disse, og andre barn og unge. Det er verdt å merke seg at alle de nevnte elevgruppene, som kjenner skolens praksis godt, er bekymret for at det blir opp til rektor og vurdere hvem som kan unntas fra fraværgrensen.

### **Generelt om kompenserende tiltak**

Dersom fraværgrensen videreføres, må det settes inn kompenserende tiltak for å bidra til å oppfylle barns rett til utdanning og eventuelt andre rettigheter som begrenses. Direktoratet beskriver flere slike i høringsnotatet, for eksempel en mulighet for unntak og plikt til å følge opp fravær.

Barneombudet er enig i at dette er viktige tiltak. Samtidig vil vi peke på at lovgivningen ikke alltid gjennomføres etter intensjonen. For eksempel er det en risiko for at plikten til å følge opp fravær ikke alltid blir fulgt, eller at en unntaksregel blir anvendt feil. FAFO sin rapport viser for eksempel til at fraværgrensen *kan* brukes som et verktøy for å kartlegge elever i risikosituasjoner og sette inn kompenserende tiltak, men at det ikke alltid gjøres. Det er også mye kunnskap fra skolesektoren som viser at regelverket ikke blir fulgt etter sin intensjon.

Barneombudet ber departementet ta med denne type risikobetraktninger i vurderingen av hvilke kompenserende tiltak som skal sette inn, og hvorvidt de vil være tilstrekkelige. Det er viktig å beskrive hvilke forutsetninger som må være på plass for at fraværsreglene kan gjennomføres til barnets beste, for eksempel at det er tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å implementere regelverket godt.

Det kan være behov for kompenserende tiltak både i og utenfor skolesektoren. Nedenfor kommenterer vi tiltak i skolesektoren som fullføringsreformen, unntaksbestemmelsen og andre tiltak for å forebygge og følge opp fravær. Tiltak utenfor skolesektoren kan for eksempel være at helsetjenester til barn må være tilgjengelige utenfor skoletiden, slik at elevene ikke får fravær. Dersom muligheten til organisatorisk og politisk fravær begrenses, forutsetter det at det i langt større grad enn i dag legges til rette for at barns deltagelse i samfunnet kan skje utenfor skoletiden. Dette vil kreve konsekvensvurderinger og tiltak på tvers av sektorer, blant annet knyttet til ansettelsesforhold og kostnadsbruk. Barneombudet kan ikke se at slike tiltak er vurdert.

## Svar på de enkelte spørsmålene i høringsnotatet

### Til kapittel 6.4 Alternativ 1

**Er dere enige i forslaget om at alt fravær skal telle med i beregningen av fraværsgrensen?**

**Se pkt. 6.4.1**

Nei

Barneombudet ser at det er enkelte gode grunner for å likestille dokumentert og dokumentert fravær. Som også evalueringen av fraværsgrensen peker på kan udokumentert fravær i like stor grad være utenfor en elev sin kontroll, og urimelig at skal telle med i beregningen.

Samtidig er det gode grunner for at enkelte fraværårsaker holdes utenfor. Det kan være fordi det er urimelig ovenfor elevene at det skal telle med, og fordi det er viktig for å ivareta andre rettigheter. Det bidrar også til bedre forutberegnelighet og rettsikkerhet når fraværsgrunner som er lette å identifisere reguleres i forskriften.

Barn med for eksempel fysiske og psykiske helseutfordringer vil ofte ha mye dokumentert fravær, og økt risiko for å ikke fullføre videregående opplæring. En regel eller praksis som gjør at de i verste fall mister rett til vurdering på grunn av helserelatert fravær kan medføre diskriminering. Regelverket bør legge til rette for at barn som har sykdom og funksjonsnedsettelse kan gjennomføre videregående på tross av slike utfordringer, og selv om de ikke alltid kan møte fysisk på skolen. Det er positivt at dette er foreslått vektlagt i unntaksbestemmelsen, men vi er bekymret for at det likevel kan medføre ulikheter dersom dette blir opp til rektor å vurdere for hver enkelt elev, og skaper for lite forutsigbarhet for elevene det gjelder.

Barneombudet er enig med direktoratet i at også dokumentert fravær kan være problematisk, og at det er viktig at alt fravær følges opp. Vi vil samtidig understreke at plikten til å følge opp fravær, skal og må gjelde uavhengig av fraværsgrensen. Uheldig praktisering av skillet mellom dokumentert og udokumentert bør motvirkes med andre virkemidler.

Direktoratet skriver at det ikke finnes tall på hvor mye fravær som faktisk unntas etter dagens regler. Dermed er det også vanskelig å forutse hvordan prosentgrensen vil slå ut sammenlignet med i dag. Barneombudet er bekymret for at det i en del tilfeller kan innebære at regelen blir mer rigid en i dag. Dette kan også tilsi at prosentgrensen bør settes høyere, for å unngå urimelige konsekvenser og sikre nødvendig fleksibilitet.

Vi ber departementet vurdere om det er mer hensiktsmessig å kombinere de to alternative forslagene slik at enkelte unntak reguleres i lov, samtidig som fraværsgrensen heves og unntaksbestemmelsen utvides.

**Er dere enige i at forslaget om å videreføre tap av karakter (IV) i faget som konsekvens ved overskredet fraværsgrense? Hvis nei, begrunn gjerne. Se pkt. 6.4.2**

Vet ikke

Barneombudet har ikke konkludert, men vil peke på at tap av karakter kan være et inngrep i barnets rett til utdanning. Det er verdt å merke seg at Grunnloven gir barn en rett, men ikke plikt til videregående opplæring.<sup>9</sup> Vi viser til vurderingen innledningsvis.

Vi er særlig bekymret for barn i sårbare situasjoner. Det er svært problematisk dersom den vanskeliggjør utdanningen for enkelte grupper barn, og i verste fall fører til frafall. Dette bidrar ikke til å oppfylle formålet med regelen.

Direktoratet viser til at fraværsgrensen rammer elever i sårbare situasjoner hardere, men at fullføringsretten kan være et tiltak som ivaretar deres behov. Barneombudet mener denne begrunnelsen er problematisk. Fullføringsretten er et godt og viktig tiltak, som kan føre til økt gjennomføring og gjøre det mulig for mange barn å ha et fleksibelt løp over lengre tid. Samtidig bør en slik løsning forbeholdes de tilfellene det er til barnets beste og etter barnets ønske.

Ungdomstiden er en kort og viktig tid for barn. Å ta fag eller år om igjen kan føre til at barnet mister kontakt med klassekamerater og kommer senere ut i arbeidslivet. Det krever mye tid og ressurser, kan føre til økt belastning og påvirke andre fag negativt. Det er særlig urimelig ovenfor barn som har hatt fravær på grunn av mobbing og utrygge skolemiljøer, å kreve at de skal tilbringe mer av ungdomstiden på en arena som kanskje har vært negativt for deres utvikling og psykiske helse. I tillegg til å være en belastning for barnet, er det uheldig utfra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Barneombudet mener derfor at fullføringsretten ikke kan kompensere for at fraværsgrensen fratar elever i sårbare situasjoner retten til vurdering, dersom skolen har eller kan få et vurderingsgrunnlag. Barn har rett til videregående opplæring, og barnekonvensjonen krever at statene jobber aktivt for å hjelpe barna gjennom skoleløpet. For elever som står i fare for å falle fra må det være ordninger som gir skolen ekstra insentiv til å tilpasse opplæringen og få tilstrekkelig vurderingsgrunnlag.

Barneombudet ber departementet vurdere om en alternativ sanksjon til oversteget fraværsgrense kan være at fraværet føres på vitnemålet, fremfor bortfall av karakter. Det vil være en merkbar og negativ konsekvens for eleven, men ikke føre til økt risiko for frafall. Det vil være en mindre inngripende, men reell sanksjon. Direktoratet mener det ikke er hensiktsmessig å innføreføring av fravær på vitnemålet som en konsekvens. De begrunner det med at vi da er tilbake til situasjonen i 2016 og at regelen derfor ikke utgjør et tilstrekkelig insentiv for elevene. Barneombudet forstår argumentet, men vil peke på at dagens situasjon og elevgruppe har endret seg på mange områdene siden 2016. Selv om det åpenbart vil være tilfelle for en del elever, er det vanskelig å forutse konsekvensene.

***Mener dere det er tilstrekkelig om det fremgår av merknad til paragrafen at beregningen av fraværsgrensen kun skal gjøres én gang per år? Se pkt. 6.4.2***

Ingen kommentar.

---

<sup>9</sup> Grunnloven § 109. Grunnlovfestet daværende rettstilstand som gav barn rett til videregående skole. Jf. Dokument 16 (2011–2012) punkt 37.5.2.4

**Er dere enig i forslaget om at fraværsgrensen ikke skal differensiere mellom små og store fag? Hvis nei, vennligst begrunn svaret. Se pkt. 6.4.3**

Ingen kommentar.

**Er dere enig i forslaget om en fraværsgrense på 15 prosent av årstimetallet i faget? Hvis nei, vennligst begrunn svaret og gi gjerne innspill på hvilken prosent grense som bør gjelde. Se pkt. 6.4.3**

Vet ikke.

Barneombudet er usikker på hva som vil være riktig grense. Som direktoratet skriver er det vanskelig å forutse hvordan endringen vil slå ut fordi vi ikke har tall på hvor mye fravær som faktisk unntas etter dagens regler og nå vil telle med. Barneombudet har fått tilbakemeldinger som tyder på at en 15 % grense der alt fravær teller med, i prinsippet fører til en strengere og mindre fleksibel regel for noen elever, for eksempel for barn med funksjonsnedsettelse. Dersom dette stemmer anbefaler vi at grensen settes høyere.

**Er dere enige i vårt forslag om å innføre en plikt for skolen å tilby en samtale med elever som når en viss mengde fravær og før fraværsgrensen er overskredet, som tiltak for å øke nærvær? Se pkt. 6.4.4**

Ja.

Barneombudet støtter forslaget. Vi mener det er viktig og nødvendig virkemiddel for å hindre at fraværsgrensen slår uheldig ut og for sikre at elever med bekymringsfullt fravær blir fulgt opp. Krav om samtale bidrar også til å tydeliggjøre innholdet i oppfølgingsplikten.

Tap av karakter er en svært alvorlig konsekvens for eleven. Hensynet til elevene tilsier derfor at skolen bør ha en tydelig plikt til å fange opp og forebygge at dette skjer. Vi mener den generelle oppfølgingsplikten ikke er tilstrekkelig. Hensynet til å sikre barns rett til utdanning er et hensyn som kan begrunne begrensninger i det kommunale selvstyre.<sup>10</sup>

Barneombudet er enig i at det ikke er nødvendig at det reguleres i forskriften hvordan samtalen skal gjennomføres. Det bør imidlertid omtales i merknaden eller veiledning, for eksempel hvordan samtalen gjennomføres og hva plikten til å tilby en samtale innebærer. Vi anbefaler å gi veiledning om forholdet til den generelle oppfølgingsplikten. Slik direktoratet skriver går denne lenger enn plikt til å gjennomføre en enkelt samtale. Dette bør komme tydelig frem.

Hvordan samtalen gjennomføres, og av hvem, kan ha avgjørende betydning for om man lykkes å få tak i årsakene til fraværet og sette inn riktige tiltak. For eksempel er det viktig at samtalen gjennomføres av noen som eleven har tillit til. For noen elever vil ta tid å bygge relasjon, og få tak i hva eleven strever med. Direktoratet skriver at skolen ikke må forsøke gjentatte ganger, og har oppfylt sin plikt dersom eleven takker nei. Barneombudet mener dette bør nyanseres. I mange tilfeller vil det kreve mer av skolen for å komme i posisjon til eleven og forstå årsaken til fraværet.

---

<sup>10</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). (Prop. 46 L (2017-2018)). jf. Kommunal- og distriktsdepartementet. (2012). *Stat og kommune – styring og samspel* (Meld. St. 12 (2011-1012)



For noen elever vil det også kreve at man reiser hjem til eleven, og det kan være behov for flere samtaler over tid.

Barneombudets ekspertgruppe om skolefravær pekte på at elevsamtale kan være et viktig virkemiddel for å fange opp elever som strever. De fortalte imidlertid at det kan ta tid for eleven å åpne seg, og at det er viktig å spørre ofte og om igjen, og ikke gi seg. I rapporten anbefaler de eksempel hyppige elevsamtaler og at eleven bør få en hovedstøttespiller den har tillit til. De fremhever kommunikasjon med både eleven og andre i laget rundt som et av de viktigste virkemidlene for å følge opp fravær.<sup>11</sup>

***Mener dere elevens foreldre bør inviteres til samtalen dersom eleven ønsker det? Se pkt. 6.4.4***

Ja.

Vi er enig i begrunnelsen for at eleven bør få velge.

***Mener dere plikten til å tilby samtalen bør inntre ved en konkret prosent fravær i faget? Se pkt. 6.4.5.***

Ja.

Barneombudet mener det bør stilles krav til når samtalen må gjennomføres, for å sikre at samtalen gjennomføres tidlig nok. Erfaring tyder på skolen ofte følger opp elevene for sent. Elever Barneombudet har møtt forteller at de har opplevd å få for lite eller for sen informasjon om konsekvensene av fraværet og at de står i fare for å miste karakter. Ungdommene i Barneombudets ekspertgruppe om skolefravær er et eksempel på dette. De fortalte at skolen ofte venter til det er 10 prosent fravær, før de snakker med eleven. Flere fortalte de ikke hørte noe fra skolen når de ble borte, eller ble fortalt at de ikke trengte å gjøre skolearbeid. Men når de kom tilbake eller det nærmet seg slutten av året fikk de beskjed om at de ikke hadde vurderingsgrunnlag. Ekspertgruppen sier det er viktig at de får tidlig informasjon dersom det ikke er grunnlag for karakterer eller om andre konsekvenser av fraværet, og om hva som skal til for å få vurderingsgrunnlag.<sup>12</sup>

***Hvis ja, bør samtalen inntre ved fravær på 7 prosent eller 10 prosent av årstimetallet i faget? Se pkt. 6.4.5***

7 prosent.

Vi anbefaler at samtalen gjennomføres så tidlig som mulig.

***Hvis nei, bør samtalen gjennomføres som en del av fylkeskommunens oppfølgingsplikt i ny lov § 10-6? Se pkt. 6.4.5. Er det i så fall behov for at oppfølgingsplikten suppleres med veiledning for en slik samtale?***

ingen kommentar

---

<sup>11</sup> Barneombudets ekspertgruppe om skolefravær "One size fits all?" (2023)

<sup>12</sup> Barneombudets ekspertgruppe om skolefravær "One size fits all?" (2023)

***Er dere enige i forslaget om å erstatte kravet om at helsefravær må dokumenteres med legeerklæring, med en egenmeldingsordning? Se pkt. 6.4.6***

Ja.

Barneombudet er enig i at dagens krav til legeerklæring er ressurskrevende og bør erstattes med en egenmeldingsordning. Det bidrar også til å unngå kostander for elevene og urimelig forskjellsbehandling av fravær. Ungdommene i FAFO sin evaluering av fraværgrensen og Barneombudets ekspertgruppe pekte på at de av ulike grunner ikke alltid klarte å være på skolen, men at de ikke var «syke nok» til å få legeerklæring. Det er positivt med en ordning som i større grad likestiller fraværet, og som ikke fører til ekstra utgifter til elevene.

Vi er enig med direktoratet i at kommunikasjon og samarbeid er viktig, og at det er viktig for skolen å få informasjon om fraværet. Kravet til egenmelding bør derfor utformes slik at skolene i størst mulig grad kan fange opp årsakene til fraværet, og at skolene har rutiner for å bruke kunnskapen inn i sitt systematiske arbeid med å forebygge og følge opp fravær.

***Er dere enige i forslaget om at også andre årsaker til fravær skal dokumenteres med egenmelding? Se pkt. 6.4.6***

ingen kommentar

***Er dere enige i forslaget om at det er elevens foreldre som leverer egenmeldingen frem til eleven er 18 år? Se pkt. 6.1.7, jf. 6.4.6***

Vet ikke

Barneombudet mener det positivt og viktig at foreldrene involveres og tar et aktivt ansvar for barnas deltagelse i skolen. Som regel vil det også være hensiktsmessig at foreldre leverer egenmelding. Vi mener likevel det må åpnes for at eleven kan levere egenmelding selv, for eksempel med dokumentasjon fra helsepersonell eller andre.

Barn over 16 er helserettslige myndige og har rett til å bestemme selv om de vil dele helseopplysninger med foreldrene. Det kan være gode grunner til at barnet ikke ønsker å fortelle foreldre at de oppsøker helsepersonell, for eksempel at de oppsøker hjelp på grunn familieproblemer og omsorgssvikt, seksuell helse eller psykiske helseproblemer. Det kan imidlertid være vanskelig å be foreldre om egenmelding uten å dele helseopplysninger. Et krav om melding fra foreldre kan føre til at eleven får ugyldig fravær, eller i verste fall ikke oppsøker hjelp. Barneombudet ber departementet vurdere om det bør åpnes for at elever kan levere egenmelding attestert av andre i slike tilfeller. For de fleste elever vil det trolig være nok å gå til foreldre, og en slik ordning vil ikke være like ressurskrevende som dagens ordning.

***Er dere enige i vårt forslag til endringer i rektors mulighet til å vurdere at elever som har mer fravær enn fraværgrensen tillater, likevel skal få karakter? Se pkt. 6.4.7***

Ja.

Barneombudet mener det er viktig at fraværgrensen blir mer fleksibel enn i dag. Vi støtter derfor forslaget om å utvide unntaksbestemmelsen og mener dette er en forutsetning for å

videreføre fraværsgrensen. Evalueringen av fraværsgrensen pekte på dette som det kanskje viktigste kompenserende tiltaket, særlig i de tilfellene der fraværsgrensen ikke forebygger frafall, men ser ut til å «dytte elever lenger inn i en fraværssisiko».<sup>13</sup>

Barneombudet er enig med direktoratet i at terskelen for unntak bør senkes og at den øvre grensen for når det kan gis bør fjernes. Det er også positivt at rektor må vurdere unntak i alle tilfeller elever overstiger grensen, og at det ikke lenger utformes som en «kan» regel.

Vi er enig i at rektor og skolen i mange tilfeller er nærmest til å gjøre en vurdering. Vi er samtidig bekymret for at det vil føre til ulik og feil praksis dersom det gis for mye skjønn til rektor. Det er dokumentert at skolelederens rettsanvendelse ofte er mangelfull.<sup>14</sup> Også evalueringen av fraværsgrensen viste at skolene allerede i dag virker å ha ulik praktisering av fraværsgrensen, og at elever i sårbare situasjoner dermed kan få ulik oppfølging.<sup>15</sup>

Det er verdt å merke seg at organisasjoner som representerer barn og unge, inkludert Barneombudets ekspertgruppe om skolefravær, er svært negative til at rektor skal vurdere hvem som kan unntas fra fraværsgrensen (se omtale av deres synspunkter innledningsvis). De er bekymret for at det vil føre til forskjellsbehandling. Elevene er sentrale i skolen, de kjenner skolens praksis godt og deres synspunkter skal tillegges vekt. Dersom barns synspunkter er veloverveide og reglene får store konsekvenser for dem, kan det tilsi at de skal tillegges stor vekt.<sup>16</sup>

Konsekvensen av at reglene anvendes feil er alvorlig, noe som tilsier at det regelverket bør være forutsigbart og tydelig. Mange av elevene som strever med å være på skolen er allerede i en vanskelig og uforutsigbar situasjon, og opplever fraværsgrensen som en ekstra belastning. Et forutberegnelig regelverk er viktig for elevene.

Se også våre kommentarer nedenfor, til forskriftsteksten.

***Hvis nei, mener dere at rektors vurdering av om en elev likevel skal få karakter bør skje etter søknad fra eleven?***

ingen kommentar

***Er dere enige i forslaget om at den øvre grensen for rektors skjønn er om faglærer har grunnlag for å sette karakter i faget for eleven? Se pkt. 6.4.7***

Ja.

I merknaden bør det understrekes at skolen skal tilrettelegge aktivt for at barn som har et ufrivillig skolefravær likevel kan få et vurderingsgrunnlag i faget. Vi omtaler dette nærmere nedenfor, i kommentaren til forskriftsteksten.

---

<sup>13</sup> FAFO (2020) *Suksess og besvær, Evaluering av fraværsgrensen i videregående skole 2016-2019 Sluttrapport*, Drange, Gjefsen, Kindt og Rogstad s. 56

<sup>14</sup> Se blant annet Proba samfunnsanalyse, Rapport 2023-08, *Kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven*

<sup>15</sup> FAFO (2020) *Suksess og besvær, Evaluering av fraværsgrensen i videregående skole 2016-2019 Sluttrapport*, Drange, Gjefsen, Kindt og Rogstad s. 68

<sup>16</sup> FNs barnekomite generell kommentar nr. 12 (2009)

**Hvis nei, mener dere det bør fastsettes en konkret, øvre grense for rektors skjønn? Utdyp gjerne hva denne bør være. Se pkt. 6.4.7**

ingen kommentar.

**Mener dere det er behov for tydeligere føringer for rektors vurdering i forskriften eller i veiledningen? Se pkt. 6.4.7**

Ja.

Vi mener tydelige føringer er nødvendig for å sikre at unntaket vil fungere godt for elevene som det gjelder og ikke føre til urimelige forskjeller. Viser for øvrig til kommentaren ovenfor.

Direktoratet skriver at det vil være behov for veiledning etter hvert som praksis bli etablert. Barneombudet mener dette ikke er tilstrekkelig. Veiledning må være på plass før reglene trer i kraft, og implementeres sammen endringene i regelverket. Det kan få store negative konsekvenser for elevene dersom reglene praktiseres feil.

**I tilknytning til alternativ 1 (fraværs grensen), er dere enige i vårt primære forslag (alternativ a) om å ikke videreføre reglene i dagens § 3-45 om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis? Se pkt. 6.4.8**

Ja.

**Hvis nei, mener dere alternativ b er en bedre løsning for regler om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis? Utdyp gjerne. Se pkt. 6.4.8**

ingen kommentar.

**Dersom dere foretrekker alternativ b til regler om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis, er dere enige i at deler av den obligatoriske trafikkoppleringen til førerkortet klasse B, skal kunne unntas føring? Se pkt. 6.4.9**

ingen kommentar.

**Dersom dere foretrekker alternativ b til regler om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis, er dere også enige i vårt forslag om at timesfravær bør kunne unntas føring på vitnemålet eller kompetansebeviset? Se pkt. 6.4.10**

ingen kommentar.

**Er dere enig i at fravær inntil 2 dager i forbindelse med feiring av religiøse høytidsdager enn de offentlige helligdagene, bør telle opp mot fraværsreglene? Hvis nei, utdyp gjerne svaret. Se pkt. 6.4.11.**

Nei.

Barns rett til tanke-, samvittighets- og religionsfrihet er en grunnleggende menneskerettighet. Dette kan begrunne at den skal stå i en særstilling. Barnets rett til ikke-diskriminering tilsier at barn skal ha like muligheter til å gjennomføre videregående og å utøve sitt livssyn, uavhengig av hvilken religion og livssyn de tilhører. Det vil være urimelig dersom barn som tilhører religioner som har høytider utenfor de norske helligdagene, av den grunn skal falle dårligere ut under

fraværsgrensen. To dager på et skoleår er lite, og Barneombudet tror det er lite sannsynlig at en særordning på dette området fører til økt frafall fra videregående opplæring.

***Mener dere det er behov for særskilt regulering av fravær knyttet til offentlige medvirkningsprosesser/politisk arbeid eller andre fraværsgrunner opp mot fraværsgrensen? Hvis ja, hvordan mener dere dette bør gjøres?***

Ja.

Barneombudet mener det er gode grunner til at fravær knyttet til offentlige medvirkningsprosesser bør reguleres særskilt.

Barnets rett til deltagelse, ytringsfrihet og organisasjonsfrihet er grunnlovfestede menneskerettigheter. Retten til deltagelse er også et grunnleggende prinsipp i barnekonvensjonen. Disse rettighetene styrker barns mulighet til å nyte godt av andre rettigheter. Det er en reell risiko for at forslaget vil føre til at elevenes mulighet til å delta i for eksempel offentlige beslutningsprosesser begrenses. Barn utgjør 20 prosent av befolkningen, men har ikke stemmerett. Det er derfor nødvendig og viktig at de får arenaer til å ytre seg og påvirke samfunnsutviklingen.

Alle inngrep i disse rettighetene må ha hjemmel i lov, være nødvendige og forholdsmessige. Barneombudet har vanskelig for å se at denne type fravær medvirker til frafall i videregående skole, og at en begrensning derfor er nødvendig for å hindre frafall. Demokratiske rettigheter vil derimot ofte støtte opp under barns rett til utdanning. Deltagelse i organisasjoner og offentlige beslutningsprosesser gir barn ferdigheter, kunnskap og økt samfunnsengasjement, og bidrar trolig positivt til utdanningen. Barnekomiteen har gjentatte ganger understreket den nære sammenhengen mellom barns rett til deltagelse og barns rett til utdanning.<sup>17</sup> Når barn får delta aktivt i eget liv bidrar det til at de lærer og utvikler seg, får mer utbytte av utdanningen og til et mer demokratisk og bærekraftig samfunn. Betydningen av demokrati og medborgerskap er tungt vektlagt i læreplanverket, og underbygger det elevene gjør på skolen.

Mange arenaer der barn deltar foregår i skoletiden, inkludert offentlige medvirkningsprosesser. Dersom barns rett til å delta i skoletiden begrenses, må myndighetene sikre at barn i like stor grad får reell mulighet til å medvirke på fritiden. Dette vil kreve tiltak og praksisendring i mange sektorer. Barneombudet mener det er lite sannsynlig at dette skjer uten konkrete vurderinger og tiltak. Dersom departementet går videre med forslaget anbefaler vi at disse konsekvensene utredes nærmere og at det settes inn nødvendige tiltak, før reglene innføres.

***Mener dere det fortsatt bør være en forskriftsfestet mulighet til å avtale organisert studiearbeid? Se pkt. 6.4.12.***

Ingen kommentar.

---

<sup>17</sup> Se for eksempel FNs barnekomite generell kommentar nr. 1 (2001) og nr. 12 (2009)

### **Har dere innspill til forskriftsteksten til alternativ 1 (inkludert alternativ a og b)?**

Nedenfor gir vi enkelte kommentarer til selve teksten og momenter vi mener bør omtales i merknad og/eller veiledning. Vi viser for øvrig til vurderingene ellers i høringssvaret.

#### Første avsnitt

Vi ber departementet vurdere om forskriften skal stille krav til «minst» en oppfølgingssamtale.

Barneombudet er positive til at krav om oppfølgingssamtale tas inn i forskriften. Som nevnt ovenfor mener vi at måten samtalen gjennomføres på er viktig, og at skolen bør strekke seg langt for å bygge relasjon og forstå årsakene til fraværet. Dette kan kreve mer enn en samtale.

#### Tredje avsnitt:

Direktoratet skriver at regelen bør endres til at rektor «rektor avgjør om» eleven likevel skal få karakter, i stedet for dagens «kan» regel. I forslag til ordlyd står det imidlertid fortsatt «kan». Barneombudet mener det bør utformes som en «skal» regel slik at rektor alltid må vurdere dette om en elev står i fare for å ikke få karakter, og viser til direktoratets begrunnelse.

Ordlyden legger opp til at vurderingen skal gjøres ved «avslutningen av opplæringsperioden». Barneombudet forstår at dette i de fleste tilfellene er mest hensiktsmessig. Samtidig kan det være problematisk for en del elever som har behov for å forutse situasjonen sin. Det kan for eksempel være elever som på grunn av funksjonsnedsettelse relativt tidlig ser at de kan komme til å overstige fraværgrensen. Det er viktig at skolen og eleven kan planlegge og tilrettelegge for hvordan eleven likevel kan få vurderingsgrunnlag, og at eleven kan være trygg på at det vil være tilstrekkelig. Vi ber departementet vurdere hvordan regelverket kan ivareta dette. For eksempel ved at ordlyden sier «senest» når opplæringen er gjennomført, og at merknaden utdyper dette.

Forslaget innebærer at rektor sin vurdering skal basere seg på om årsaken til fraværet er rimelig. Barneombudet er enig i at dette er et viktig og sentralt moment. Vi mener imidlertid at vurderingen også må basere seg på hensynet til barnets beste. En vurdering av barnets beste kan bety at det må gjøres en bredere vurdering enn bare årsaken til fraværet. Blant annet må det legges særlig vekt på hva som i størst mulig grad bidrar til å oppfylle barnets rettigheter, for eksempel til utvikling, helse og utdanning. Årsaken til fraværet vil da være en av flere forhold som må tillegges vekt. Barneombudet anbefaler at det kommer frem i forskriftsteksten, og at det tydeliggjøres hvordan hensynet til barnets beste eventuelt skal sees opp mot rimelighetsvurderingen. Vår erfaring er at det ellers er krevende for den som skal anvende regelverket å forstå forholdet mellom de to vurderingene.

Vi ber departementet vurdere om ordlyden bør gi ytterligere veiledning om hvilke årsaker som skal tillegges vekt, eller om det skal tas inn i merknaden. Vi er enig med direktoratet i at det bør omfatte årsaker som eleven ikke «kan planlegge eller forutse». Vi anbefaler også at det bør omfatte årsaker som eleven ikke har kontroll over, og/eller årsaker som skyldes forhold ved opplæringen eller problemer med skolemiljøet.

Det er positivt at det skal veie tungt om eleven har fravær på grunn av kroniske sykdommer og funksjonshemming. Vi ber departementet vurdere å fjerne kravet til at sykdommen må være

«kronisk». Også andre helseproblemer bør vektlegges, for eksempel flere og kortvarige diagnoser eller problemer som ikke enda har blitt diagnostisert eller utredet.

Dersom departementet ikke innfører særordninger for religiøst og organisatorisk fravær, mener vi det bør komme frem av bestemmelsen at disse skal vektlegges i unntaksbestemmelsen.

Andre momenter som kan være relevante å fremheve er hvorvidt fraværet bidrar til å oppfylle andre grunnleggende rettigheter som eleven har, eller bidra positivt til barnets utdanning. Vi mener også det må legges stor vekt på om skolen har et vurderingsgrunnlag. dersom fraværet bidrar positivt til vurderingsgrunnlaget bør dette også vektlegges.

Direktoratet løfter frem likhetsprinsippet. Barneombudet oppfordrer til å også omtale likeverdighetsprinsippet, som innebærer at elever skal behandles forskjellig. Det kan være behov for å tydeliggjøre at også fraværsgrensen skal støtte opp under prinsippet om at barn skal ha likeverdige muligheter til å gjennomføre, uavhengig av sine forutsetninger.

### ***Skolen må tilrettelegge for å skape vurderingssituasjoner***

Barneombudet ber departementet tydeliggjøre i veiledningen til regelverket at skolen må strekke seg langt for å skape vurderingssituasjoner for eleven. Utgangspunktet i norsk skole er at elevene skal være til stede i skolen og motta opplæring der. Samtidig er noen elever i en situasjon der de ikke alltid klarer å møte opp, selv om de ønsker. Barneombudet mener at dette er et eksempel på situasjoner der det bør gis unntak for fraværsgrensen, og at skolen må strekke seg langt for at elevene skal få et vurderingsgrunnlag.

Barneombudets ekspertgruppe om skolefravær pekte på at de ikke ble fulgt opp når de fikk fravær, og heller ikke fikk muligheten til å gjøre prøver og innleveringer, eller på andre måter få et vurderingsgrunnlag. De fortalte at de ofte ønsket å gjøre skolearbeid, men at de ikke klarte alle inntrykkene forbundet med å være på skolen. De pekte på at det ikke burde være sånn at de ikke får vist hva de kan, fordi det er vanskelig å være i klasserommet. Deres råd er at skolen må gi eleven mulighet til å få et vurderingsgrunnlag selv om den ikke alltid klarer å møte opp fysisk.<sup>18</sup>

Barneombudet er enig i ekspertgruppen. Vi mener at skolene må strekke seg langt for å tilpasse vurderingssituasjonen til elevens behov, og at dette i utgangspunktet omfattes av skolens plikt til å følge opp fravær og tilpasse opplæringen. Det kan likevel være behov for å tydeliggjøre dette i regelverket eller gjennom veiledning.

### ***Til kapittel 9 - Er dere enige i vår anbefaling om forslag til nye fraværeregler tilsvarende alternativ 1 (fraværsgrensen) og alternativ a (føring av fravær)?***

Vet ikke

Vi ber departementet vurdere om det er mer hensiktsmessig å kombinere de to alternative forslagene slik at enkelte unntak reguleres i lov, samtidig som fraværsgrensen heves og unntaksbestemmelsen utvides.

---

<sup>18</sup> Barneombudet (2023) *One size fits all?*

**Til kapittel 10 - Har dere innspill til vår vurdering om at forslaget samlet sett ikke medfører vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser?**

Ja.

Skolens arbeid med å forebygge og følge opp fravær er viktige for å hindre at fraværreglene ikke får negative og urimelige konsekvenser. Vi ber departementet sikre at det bevilges nok midler til å implementere regelverket knyttet til både fraværsgregelen og annet arbeid knyttet til fravær. Vi viser til våre kommentarer innledningsvis om kompenserende tiltak, både i og utenfor skolesektoren.

Kravet til å vurdere barnets beste innebærer også å kontinuerlig vurdere konsekvensen av iverksatte tiltak. Vi anbefaler departementet å sikre tilstrekkelige bevilgninger for å evaluere virkningene av fraværsgrensen. Både hvilke positive virkninger den har for barns rettigheter og gjennomføring av utdanning, men også negative konsekvenser. Evalueringen av fraværsgrensen er nå flere år gammel og det er også behov for kunnskap fra barn og unge selv. Vi vil oppfordre til å systematisk innhente kunnskap fra ulike grupper barn om hvordan de opplever fraværsgrensen og hvilke konsekvenser den får.

Med vennlig hilsen

Ivar Stokkerei  
fagsjef

Silje Steinardotter Hasle  
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.