



Styrelsen for Undervisning og
Kvalitet
Afdelingen for Almen
Uddannelse og Tilsyn
Frederiksholms Kanal 26
1220 København K
Tlf.: 33 92 50 00
E-mail: stuk@stukovm.dk
www.stukovm.dk
CVR-nr.: 29634750

9. oktober 2018
Sagsnr.:18/12781

Høringsnotat om udkast til bekendtgørelse om nedbringelse af fravær i de gymnasiale uddannelser

1. Indledning

Et udkast til bekendtgørelsen har i perioden 31. august til 21. september 2018 været sendt i høring hos 15 myndigheder og organisationer. Udkastet blev også offentliggjort på Høringsportalen.

Der er modtaget høringssvar fra 11 af de hørte myndigheder og organisationer, hvoraf alle indeholder bemærkninger til udkastet.

I notatet er alene medtaget de væsentligste punkter fra høringssvarene. En oversigt med angivelse af, hvem der har afgivet høringssvar, er vedlagt.

2. Sammenfatning om ændringer i bekendtgørelsen i forhold til høringssudkastet

De modtagne høringssvar har givet anledning til en ændring i bekendtgørelsens § 2, andet punktum i forhold til det udkast, der har været i høring. I den endelige bekendtgørelse fremgår det således, at der ikke er krav om offentliggørelse af måltallet for nedbringelse af fravær.

3. Generelle bemærkninger til udkastet til bekendtgørelse

Danske Gymnasier, Danske Erhvervsskoler og -Gymnasier samt Gymnasieskolernes Lærerforening finder, at introduktionen af centrale regler for fraværshåndtering medfører unødvendigt bureaukrati og øgede administrative opgaver for institutionerne og lærerne. Foreningerne mener, at dette ikke harmonerer med regeringens generelle ønske om regelforenkligning og ikke tager hensyn til lederes og læreres igangværende arbejde med at begrænse fraværet på de gymnasiale uddannelser.

Danske Erhvervsskoler og -Gymnasier henstiller til, at man i stedet for centrale regler udarbejder en fælles vejledning til institutionerne om registrering af fravær.

Danmarks Private Skoler udtrykker generel enighed i, at konkrete indsatser i forhold til elevfravær har stor betydning og er en væsentlig opgave for institutionerne, men stiller sig uforstående overfor behovet for en sidebekendtgørelse til bekendtgørelse om studie- og ordensregler m.v. i de gymnasiale uddannelser.

Danske Gymnasier mener på baggrund af foreningens egen medlemsundersøgelse at institutionerne allerede arbejder med og er lykkedes med at nedbringe elevfraværet og kan på den baggrund ikke se formålet med den foreslåede bekendtgørelse. Foreningen anmoder ministeriet om at redegøre for de undersøgelser og resultater, der ligger til grund for de foreslåede initiativer i bekendtgørelsesudkastet.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitets bemærkninger:

Elevfravær har stor negativ betydning både for den enkelte elev og for studiekulturen på de gymnasiale institutioner. Derfor er der behov for at skabe fælles og enkle regler på området, som tydeligt definerer institutionernes ansvar for at nedbringe elevfraværet. Med én fælles og særskilt bekendtgørelse om nedbringelse af elevfravær mindskes variationen på tværs af institutionerne i forhold til håndtering af elevs fravær.

Styrelsen bemærker, at der i bekendtgørelsesudkastet reelt alene er tale om to nye forpligtelser for institutionerne, nemlig offentliggørelse af fraværstal og fastsættelse af et lokalt måltal. Det er styrelsens vurdering, at disse ikke udgør en nævneværdig administrativ byrde for institutionerne.

I forhold til Danske Gymnasiers ønske om en redegørelse for grundlaget for bekendtgørelsen, kan styrelsen oplyse, at Undervisningsministeriet foretog en stikprøveundersøgelse af elevfraværet på de almengymnasiale uddannelser i perioden 1. august 2016 til 30. juni 2017.

Stikprøven indeholder data fra 15 hf-institutioner og 18 stx-institutioner, svarende til ca. 15 pct. af alle hf-kursister (ca. 2.350 elever) og ca. 15 pct. af alle stx-elever (ca. 13.700 elever). De medtagne institutioner indeholder en vis spredning, for så vidt angår geografi, institutionernes elevgrundlag og størrelse, således at institutioner af varierende størrelse og fra alle dele af landet er medtaget, og således at såvel institutioner med et fagligt stærkt og som et fagligt svagt elevgrundlag indgår.

Stikprøverne viser, at det gennemsnitlige fremmødefravær i 1.g på stx ligger på 7 pct., mens det for 2. og 3.g ligger på 9 pct. På hf ligger det gennemsnitlige fremmødefravær på 15 og 16 pct. for hhv. 1. og 2. år.

På VUC er fraværstallene endnu højere. Det gennemsnitlige fremmødefravær for hf-kursisterne på 2. år er på 21 pct. For hf-enkeltfag er tallet 23 pct.

4. Bemærkninger til enkeltelementer i udkastet til bekendtgørelsen

4.1. Udkastets § 2 (måltal for nedbringelse af fravær)

Erhvervsskolernes Elevorganisation, Danske Gymnasieelevers Sammenlutning og Landssammenslutningen af Handelsskoleelever mener, at fravær er en individuel problemstilling, og at et årligt måltal derfor bør erstattes af løbende, individuelle samtaler mellem vejledere og elever med for højt fravær, hvor der lægges en individuel plan for nedbringelse af fraværet.

Danske HF & VUC kvitterer for, at ministeriet har valgt at tage udgangspunkt i lokalt fastsatte måltal. De påpeger desuden, at elevgrundlaget – specifikt elevernes socioøkonomiske baggrund og sociale forudsætninger – alt andet lige vil påvirke institutionens fraværstal, ligesom der kan forventes at være sektorforskelle i fraværstallene. Organisationen opfordrer derfor til, at disse forskelle medtages i vurderingen af fraværstallene. Organisationen fremfører desuden, at man ved fastsættelse af ét gennemsnitligt måltal risikerer, at nogle kursister, som ellers ville ligge under målet, opfatter måltallet som udtryk for et acceptabelt fraværsniveau.

Gymnasieskolernes Lærerforening påpeger også, at institutionernes fraværstal påvirkes af flere forhold, heriblandt elevgrundlaget. Organisationen mener desuden, at man med kravet om et måltal risikerer, at indsatsen for at nedbringe fraværet målrettes de grupper, der i forvejen har det laveste fravær, i stedet for at sikre en indsats overfor gruppen med det højeste fravær.

Danmarks Private Skoler fremfører med henvisning til bekendtgørelsesudkastets bestemmelse om, at der skal fastsættes et måltal for nedbringelse af fravær, at det også bør være muligt for en institution at have som mål at fastholde en fraværsporcet, hvis denne er lav og anses for acceptabel.

Danske Gymnasier mener, at krav om måltal er unødvendigt, idet en medlemsundersøgelse i foreningen viser, at 94 pct. af dens medlemmer allerede arbejder med måltal.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitets bemærkninger:

Ved at fastsætte et måltal for nedbringelse af fraværet sikres det, at institutionerne forholder sig til sit samlede fraværsniveau og til, hvordan dette kan nedbringes. Det står i den forbindelse institutionen frit for at fast-

sætte delmål for nedbringelse af fravær på forskellige uddannelser, målgrupper af elever m.v.

Styrelsen anerkender den af Danske HF & VUC og Gymnasieskolernes Lærerforening udtrykte bekymring for fortolkningen af måltallet og kan oplyse, at § 2, andet punktum justeres, således at der ikke er krav om offentliggørelse af måltallet

I forhold til bemærkningen fra Danmarks Private Skoler om muligheden for at fastsætte et måltal for fastholdelse af en fraværsprocent, er det styrelsens faglige vurdering, at det altid – selv på institutioner med et relativt lavt fraværsniveau – er muligt og ønskeligt at nedbringe fraværet yderligere.

Styrelsen bemærker, at det er positivt, at størstedelen af Danske Gymnasiers medlemmer allerede arbejder med måltal, og at bekendtgørelsen således ikke introducerer en ny opgave for disse institutioner.

4.2. Udkastets § 3 (offentliggørelse af samlet fraværstal)

Gymnasieskolernes Lærerforening og Danske Gymnasier mener, at sammenligning af institutionernes offentliggjorte fraværstal kan være misvisende og risikere at have negative konsekvenser for søgningen til de institutioner, der i forvejen er udfordrede på elevgrundlag, -tilgang og -fastholdelse. Gymnasieskolernes Lærerforening begrundet blandt andet dette med, at et samlet fraværstal skjuler væsentlige bagvedliggende årsager og variationer på tværs af eksempelvis klasse, årgang og afdeling samt eksterne faktorer såsom elevgrundlag.

Danske HF & VUC, Foreningen af Rektorer på 2-årigt STX samt Danmarks Private Skoler argumenterer for, at offentliggørelsen af fraværstallet ikke bør stå alene, og at blandt andet faglig progression og årsager til fraværet er væsentlige faktorer at have øje for. Foreningen af Rektorer på 2-årigt STX foreslår, at institutionerne må trække elevens fravær ud af statistikken, hvis der er væsentlige årsager til fraværet, mens Danmarks Private Skoler mener, at fraværstallet bør ledsages af oplysninger om institutionens elevgrundlag m.v.

Danske Erhvervsskoler og -Gymnasier finder, at elevernes mulighed for at afgive bemærkninger til registreringen af egen deltagelse i undervisningen, jf. § 5 i udkastet, vanskeliggør et validt samlet fraværstal, og at et retvisende billede derfor vil kræve, at ”godkendt fravær” kan frasorteres.

Erhvervsskolernes Elevorganisation, Danske Gymnasieelevers Sammenlutning og Landssammenslutningen af Handelsskoleelever mener, at et samlet fraværstal er en irrelevant oplysning for kommende og nuværende elever, idet de anser fravær for at være en individuel problemstilling.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitets bemærkninger:

Offentliggørelse af det samlede fraværstal giver institutionerne et stærkere incitament til at arbejde målrettet med nedbringelse af fraværet og sikrer, at der er åbenhed og gennemsigtighed om fraværsniveauet på den enkelte institution.

Uanset de bagvedliggende årsager til fraværet er det væsentligt for nuværende og kommende elever og forældre at kende fraværsniveauet på institutionerne. Bekendtgørelsen forhindrer imidlertid ikke, at institutionerne ud over et samlet fraværstal vælger at offentliggøre separate fraværstal for årgange, klasser, uddannelsestyper og/eller at knytte kommentarer til fraværstallet ved offentliggørelsen på hjemmesiden.

Med bekendtgørelsen ændres der ikke ved, at elever har mødepligt til undervisningen, og at fravær i forbindelse med sygdom og hospitalsbesøg eller andre undskyldelige grunde skal registreres af den gymnasiale institution. Institutionen har desuden fortsat mulighed for at tage fornødent hensyn til elever, der har fravær på grund af sygdom m.v., når institutionen efter et konkret skøn skal vurdere, om der skal gribes ind med sanktioner over for en elevs fravær. Der skelnes imidlertid – hverken med de nuværende regler eller den nye bekendtgørelse – mellem lovligt/gyldigt og ulovligt/ugyldigt fravær, hvorfor det heller ikke vil være muligt at fraregne fravær af særlige årsager i forbindelse med offentliggørelsen af det samlede fraværstal.

4.3. Udkastet § 4 (centrale retningslinjer for registrering af fravær)

Gymnasieskolernes Lærerforening, Danske HF & VUC og Danske Gymnasier mener, at registreringspraksis bør fastsættes lokalt på institutionerne og ske efter en konkret vurdering, så det understøtter elevernes aktive deltagelse og nedbringelse af fravær.

Gymnasieskolernes Lærerforening mener, at de nye regler om registrering af enten fuld tilstedeværelse eller fravær ved lektionens begyndelse medfører en risiko for, at elever, der ellers ville møde for sent eller deltage i dele af lektionen, slet ikke møder frem.

Danske Gymnasier og Danske HF og VUC fremfører, at forslaget om centrale retningslinjer for registrering af fravær vil medføre, at institutionerne skal bruge ekstra ressourcer på at registrere fravær.

Danmarks Private Skoler mener, at de centrale retningslinjer er ufleksible og ikke efterlader mulighed for at tage lokale hensyn, som medfører, at noget fravær kan betragtes som ”lovligt”.

Danske HF og VUC påpeger, at institutioner, som tilrettelægger deres undervisning i længere moduler på fx 90 minutter, vil få et højere samlet

fraværstal end institutioner, som tilrettelægger deres undervisning i kortere moduler på fx 45 minutter.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitets bemærkninger:

Fælles retningslinjer for registrering af fraværet vil sikre, at alle elever oplever samme konsekvens af at møde for sent eller ikke at møde til undervisning uanset hvilken institution, årgang og lærer, der er tale om. I dag kan registrering af fravær variere fra institution til institution og fra lærer til lærer, hvilket kan gøre det svært for eleverne at navigere i reglerne. Styrelsen vurderer, at elever som konsekvens af de centrale retningslinjer vil have et stærkere incitament for eleverne til at møde til tiden.

Institutionerne er allerede i dag med det eksisterende regelsæt forpligtede til at registrere og reagere på elevs fravær. I bekendtgørelsesudkastet fastlægges alene fælles retningslinjer for, hvordan fraværet skal registreres. Styrelsen vurderer imidlertid ikke, at disse retningslinjer vil medføre større administrative byrder for lærere og ledere på de gymnasiale uddannelser, men derimod mindske behovet for udarbejdelse og diskussion af lokale retningslinjer for fraværsregistrering.

Styrelsen påpeger igen, at der hverken med de gældende regler eller med den nye bekendtgørelse kan skelnes mellem lovligt/gyldigt og ulovligt/ugyldigt fravær, men at institutionerne – jf. styrelsens bemærkninger til udkastets § 3 – skal vurdere årsagerne til eventuelt fravær og tage fornødent hensyn til elever, der har fravær på grund af eksempelvis sygdom og lignende forhold, når institutionen efter et konkret skøn skal vurdere, om der skal gribes ind over for en elevs fravær. Med bekendtgørelsesudkastet er institutionerne derfor fortsat forpligtede til at foretage et konkret skøn i forhold til eventuel sanktionering af den enkelte elev.

I forhold til bemærkningen fra Danske HF og VUC om en eventuel effekt af lektionsvarigheden på det samlede fraværstal påpeger styrelsen, at lektionsvarigheden er den enkelte institutions beslutning.

4.4. Udkastets § 5 (elevers bemærkninger til registrering fravær m.v.)

Danske Erhvervsskoler og -Gymnasier og Danske HF og VUC mener, at det vil skabe en øget administrativ belastning for institutionerne at efterregistrere og frasortere lovligt/godkendt fravær. Danske HF og VUC mener specifikt, at det vil kræve mere administrativt arbejde for VUC'erne at efterregistrere "lovligt fravær" for enkeltfagskursister.

Gymnasieskolernes Lærerforening opfordrer til, at man undersøger og overvejer, om institutionernes nuværende digitale fraværsregistreringssystemer er indrettet sådan, at persondatalovgivningen overholdes, når eleverne angiver årsagerne til fraværsårsagen, da disse kan indeholde personfølsomme oplysninger om helbredsmæssige forhold og lignende.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitets bemærkninger:

Styrelsen påpeger igen, at der hverken med de gældende regler eller med den nye bekendtgørelse kan skelnes mellem lovligt/gyldigt og ulovligt/ugyldigt fravær, men at institutionerne – jf. styrelsens bemærkninger til § 3 – skal vurdere årsagen til fraværet og tage fornødent hensyn til elever, der har fravær på grund af eksempelvis sygdom og lignende forhold, når institutionen efter et konkret skøn skal vurdere, om der skal gribes ind over for en elevs fravær. Dette har ikke betydning for selve registreringen af fravær. Styrelsen mener på denne baggrund ikke, at bestemmelserne i udkastets § 5 medfører en øget administrativ belastning for institutionerne.

Styrelsen forventer, at institutionerne sikrer, at de i hele deres virke, herunder i anvendelsen af deres fraværsregistreringssystemer, overholder den gældende persondatalovgivning.

4.5. Udkastet § 6 (institutionens pligt til at reagere på og sanktionere fravær)

Danske Erhvervsskoler og -Gymnasier mener, at bestemmelsen i § 6 vil skabe en øget administrativ belastning for institutionerne, og fremhæver, at institutionerne allerede arbejder med registrering og opfølgning over for elever med for højt fravær, og mener derfor, at bekendtgørelsen kan give anledning til unødvendig mistillid til elever og institutioner.

Erhvervsskolernes Elevorganisation, Danske Gymnasieelevers Sammenlutning og Landssammenslutningen af Handelsskoleelever er positive over, at det elevdemokratiske arbejde på institutionerne anerkendes i bekendtgørelsesudkastet, men stiller sig kritiske over for, at fravær begrundet i deltagelse i elevdemokratiske møder og lignende, der ikke er sidestillet med undervisning, ikke kan godskrives, hvis det overstiger, hvad der efter institutionens vurdering anses for rimeligt, jf. udkastets § 6, stk. 2.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitets bemærkninger:

Det er ikke styrelsens opfattelse, at bestemmelsen vil skabe en øget administrativ belastning for institutionerne, da disse, jf. bemærkningerne til udkastets §§ 4 og 5, også efter det nuværende regelsæt er forpligtede til at registrere og reagere på elevs fravær. Med bekendtgørelsen præciseres det, at skolen er forpligtet til at reagere prompte og passende på elevs fravær. Hermed er der ikke tale om en ny forpligtelse, men om en præcisering af, at der skal reageres hurtigt for at mindske fraværet.

For så vidt angår fravær for elevdemokratiske aktiviteter, har bestemmelsen i udkastets § 6, stk. 2, i bekendtgørelsesudkastet til hensigt at sikre, at deltagelse i elevdemokratiske aktiviteter ikke går ud over elevernes uddannelse. Bestemmelsen skal forstås således, at fravær som følge af elev-

demokratiske aktiviteter og forpligtelser efter lovgivningen som udgangspunkt ikke skal indgå i institutionens vurdering af, hvorvidt der skal iværksættes en sanktion overfor en elev som følge af fravær, medmindre dette overstiger et rimeligt omfang og dermed risikerer at gå ud over elevernes uddannelse.

Oversigt over hørte myndigheder og organisationer samt modtagne høringsvar – udkast til bekendtgørelse om nedbringelse af fravær i de gymnasiale uddannelser

Nr.	Myndighed, organisation m.v.	Modtagne høringsvar	Indholdsmæssige bemærkninger	
			Ja	Nej
1	Danmarks Private Skoler – grundskoler og gymnasier	X	X	
2	Dansk Center for undervisningsmiljø			
3	Danske Erhvervsskoler og -Gymnasier – Bestyrelserne	X	X	
4	Danske Erhvervsskoler og -Gymnasier – Lederne	X	X	
5	Danske HF & VUC – Bestyrelserne	X	X	
6	Danske HF & VUC – Lederne	X	X	
7	Danske Gymnasieelevers Sammenslutning	X	X	
8	Danske Gymnasier	X	X	
9	Erhvervsskolelederne i Danmark			
10	Erhvervsskolernes Elevorganisation	X	X	
11	Foreningen af Studenterkursusrektorer	X	X	
12	Gymnasiernes Bestyrelsesforening			
13	Gymnasieskolernes Lærerforening (GL)	X	X	
14	Handelsskolernes Lærerforening (HL)			
15	Landssammenslutningen af Handelsskoleelever	X	X	