



Arkivnr: 2015/3677-1

Saksbehandlar: Linda Farestveit, Trude Riple, Elin Meyer Wikan

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saksnr.	Møtedato
Opplærings- og helseutvalet		14.04.2015

Høring - Forslag til endringar i føresegner om vurdering og innføring av fráværsgrenser

Samandrag

Utdanningsdirektoratet har sendt på høring ei rekke endringar i føresegnene om vurdering i forskrift til opplæringslova og forskrift til privatskulelova. Det er i saka peika ut 73 høyringsgrupper, og fylkeskommunane er ei av desse. Dei vidaregåande skulane inngår og som sjølvstendige høyringsinstansar.

Frist for uttale er sett til måndag 27. april. Delar av høyringsgrunnlaget følgjer saka som trykte vedlegg.

Forslag til vedtak

Hordaland fylkeskommune sluttar seg til merknader og konklusjonar slik dei går fram av kap. 4 i dette saksframlegget.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Svein Heggheim
fylkesdirektør opplæring

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg

- 1 Forskriftsendringer om fraværsgrenser
- 2 Forslag til forskriftsendringer med merknader

Fylkesrådmannen, 27.03.2015**1. Saka gjeld:**

Utdanningsdirektoratet har sendt på høyring ei rekke endringar i føresegnene om vurdering i forskrift til opplæringslova og forskrift til privatskulelova. Det er i saka peika ut 73 høyringsgrupper, og fylkeskommunane er ei av desse. Dei vidaregåande skulane inngår og som sjølvstendige høyringsinstansar.

Frist for uttale er sett til måndag 27. april. Delar av høyringsgrunnlaget følgjer saka som trykte vedlegg. Komplette oversikt over høyringsnotatet med tilhøyrande underlag kan hentast frå:

<https://hoering.udir.no/Hoering/24>

2. Problemstilling:

Gjeldande høyring består av tre delar og omhandlar:

- Innføring av fráværsgrense knytt til timefrávær i enkeltfag
- Klargjering kring undervegsvurdering som ein del av den samla vurderinga når standpunkt karakteren blir sett.
- Å gjere regelverket om vurdering meir oversiktleg og tydeleg.

3. Saksopplysningar:**3.1. Generelt**

Det er forska relativt lite på frávær i vidaregåande skule i Norge. Kunnskapsgrunnlaget på feltet er derfor lite. Studiar har handla enten om generelle haldningar til frávær eller om frávær som ein del av diskusjonen knytt til fråfall. Det finst meir forskning på frávær i arbeidslivet. Det forskning på frávær i så vel skule som arbeidsliv likevel viser, er at forklaringane på frávær er svært samansette.

Utfordringa med elevfrávær er ikkje av ny dato. Stort frávær kan føre til at læraren har mangelfullt grunnlag for å vurdere kompetansen til eleven i faget, men seinast ved forskriftsrevisjonen i 2009 blei det frå sentralt hald presisert at det framleis ikkje var mogleg å ha ei fast prosentgrense for kor mykje frávær ein elev kan ha før grunnlaget for vurdering ikkje er til stades. Over tid har dette ført til at skular har hatt svært ulik praksis når det gjeld fráværordningar.

3.2. *Fråværsgrenser* Høringsnotatet omtalar to hovudmodellar. Den eine av hovudmodellane viser tre ulike alternativ for ei sentralt fastsett fråværsgrense. To av desse gjeld alt fråvæ med og gjer framlegg om ei grense på enten 10 prosent eller 15 prosent, men med nokre ulike unntak. Ein modell gjeld 5 prosent udokumentert fråvæ.

Den andre hovudmodellen legg opp til ei lokalt fastsett fråværsgrense og tek opp spørsmålet om det i tillegg til eller i staden for ei fråværsgrense heller bør innførast eit oppfølgingsystem for fråvæ.

Forslaget om fråværsgrenser som ligg føre, gjeld berre elevar i vidaregåande skular, ikkje elevar i grunnskulen. Fråværsgrensene vil heller ikkje gjelde for lærlingar eller lærekandidatar. Desse vert omfatta av reglane i arbeidsmiljølova og gjeldande avtalar og reglar i bedriftene når det gjeld fråvæ. Det blir heller ikkje vurdert å innføre fråværsgrense i kap. 4, som omhandlar individuell vurdering av vaksne.

3.3 *Endringar som eventuelt kan gjere regelverket meir oversiktleg og tydeleg*

Det blir gjort endringar i forskrift til opplæringslova kap. 3 og 4 som gjer reglane tydelegare. Tilvisingar til andre føresegner blir fjerna, og tekst blir stroken dersom det same utan grunn blir gjentatt fleire stader i forskriftene eller til dømes høyrer meir heime i vitnemålsskriva. Det er i denne samanheng lagt vekt på å foreta endringar som vil kunne frigjere tid for lærarane og/eller skuleleiinga.

Det blir mellom anna foreslått å forskriftsfeste at omvalselevar og elevar som forserer fag, må velje å halde på karakteren eller vere elev i faget på nytt. Vidare å endre regelen om når standpunktkarakterar i fag med lokalt gitt eksamen må vere sett. Det blir og foreslått å regulere tidspunktet for sentralt gitt eksamen og konsekvensar av å kome for seint til eksamen.

4. Fylkesrådmannens vurderingar/merknader:

4.1. Hovudmodell 1 – sentralt fastsett fråværsgrense

1. Forslag om fråværsgrense på 10 eller 15 prosent med unntak for helsegrunnar.

Det blir foreslått eit nytt fjerde ledd til forskrift til opplæringslova § 3-3 .

«I vidaregåande skule skal læraren normalt ikkje gi eleven halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter ved fråvæ i meir enn [x] prosent av timane i faget. Eleven skal likevel få vurdering med karakter i faget dersom den største delen av fråværet på [x] prosent kjem av dokumenterte helsegrunnar, og læraren har tilstrekkeleg grunnlag til å vurdere elevens kompetanse.»

Samtidig blir det foreslått å fjerne kravet om at læraren må legge til rette for å få tilstrekkeleg vurderingsgrunnlag, men i forskrifta blir det halde fast på eleven si plikt til å møte fram til timane og delta aktivt i opplæringa.

Fylkesrådmannen ser positivt på at det no blir sett fokus på fråvæ og på tiltak som kan få elevane til å møte fram til undervisninga. Fylkesrådmannen er likevel i tvil om innføring av fråværsgrenser er eit godt tiltak i arbeidet med å få fleire til å gjennomføre og bestå. Slike grenser for fråvæ har vore praktisert tidlegare, og ordninga medførte ein del utfordringar.

Fråværsgrensene blei til dømes av enkelte oppfatta som «ein rett» til å få vurdering så lenge fråværet ikkje oversteig fråværsgrensa. Ein kan heller ikkje sjå bort frå at elevar som i dag stort sett alltid møter fram til undervisninga, vil senke terskelen for å ta seg fri nokre timar, sidan det likevel ikkje får konsekvensar så lenge ein held seg under fråværsgrensa. Dette gjeld spesielt studieførebuande utdanningsprogram, sidan fråværet ikkje har innverknad på inntaket til høgare utdanning.

For nokre elevar som i dag har eit fråvæ rundt fråværsgrensa, kan kanskje ei fråværsgrense virke skjerpande.

Hovudutfordringa i dag er å få dei elevane som av ulike grunnar er mykje borte frå skulen i mange år, til å gjennomføre og bestå. Desse vil tidleg i året nå fråvæstaket. Sjølv om det blir foreslått å starte oppteljinga av fråværet på nytt i neste termin, vil dei fleste av dei som overstig fråværsgrensa i første termin, også overstige fråværsgrensa i andre termin. Desse elevene vil då miste retten til å bli vurdert og må ta faget som privatist. Rett nok blir det foreslått at ein kan gje unntak for dokumenterte helseårsaker. Helseårsaker omfattar alt som skuldast helse, både psykisk og fysisk, og vil også omfatte funksjonshemma og kronisk

sjuke. Også frávær i samband med behandling, f.eks. hos BUP, blir foreslått å skulle reknast som helseårsak. For å få vurdering når fráværsgrensa i eit fag er overskriden, må elevane legge fram dokumentasjon på at minst 50 % av fráværet skuldast helseplager.

Fylkesrådmannen er skeptisk til ei slik ordning og vil ikkje gje ei tilråding om kor stor ei eventuell fráværsgrensa bør vere. For å illustrere problemstillinga blir det her tatt utgangspunkt i ei fráværsgrensa på 15 %. Dersom fráværsgrensa blir sett til 15 %, er til dømes grensa overskriden for faget kroppsøving (for ein termin) dersom fráværet er meir enn 4,2 klokkeimar (4 timar og 12 min). Er dette siste termin i eit treårig studieførebuande løp, fører det til at det ikkje vil bli gitt karakter i kroppsøving. Dermed må faget bli tatt som privatist, og eleven får ikkje begynne på høgre utdanning før ein eventuell privatisteksamen er bestått. Mange skular har organisert kroppsøvinga i 90 minuttars økter. Er ein borte frå kroppsøvinga tre gonger, får ein altså ikkje karakter.

UDIR har sett det problematiske med dette og skriv følgjande i merknaden til endringsforslaget:

«At læraren «normalt» ikkje vil gi eleven halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter betyr at dette er utgangspunktet, men at det kan gjerast unntak der dette er rimeleg på grunn av fagdagar, skuleturar, etc. Eit anna unntak vil kunne vere tilfelle der eleven etter godkjenning frå rektor har avlagt prøve i faget og dokumentert å ha nødvendig kompetanse til å følgje opplæringa i faget»

Med ei slik romsleg praktisering meiner fylkesrådmannen at det lett kan bli forskjellsbehandling mellom skulane og kanskje også internt på skulane. Dette kan føre til at det blir fleire klagesaker og dermed meirarbeid.

2. Forslag om fráværsgrensa på 10 eller 15 prosent med unntak etter skjønn.

Under hovudmodell 1 blir det foreslått ei alternativ formulering

Framlegg om at Forskrift til opplæringslova § 3-3 fjerde ledd skal ha denne ordlyden:

«I vidaregåande skule skal læraren ikkje gi eleven halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter ved frávær i meir enn [x] prosent av timane i faget. Rektor kan gjere unntak frå dette om årsaka til fráværet gjer det klart urimeleg ikkje å gi eleven vurdering med karakter»

Fylkesrådmannen vil avvise dette forslaget. Her må det kome eit sett med kriterium som eit eventuelt unntak må byggje på. Kva som skal til for at ei sak skal vurderast av rektor, er det ikkje gjort greie for i forslaget. Forslaget vil kunne medføre monaleg meirarbeid.

I tillegg til fráværsgrensa på 10 eller 15 prosent er det eit forslag 3.

3. Forslag om fráværsgrensa på 5 prosent udokumentert frávær.

Framlegg om at Forskrift til opplæringslova § 3-3 fjerde ledd skal ha denne ordlyden:

«Elevar i vidaregåande skule som har meir enn 5 prosent frávær som ikkje kan dokumenterast frå timane i eit fag, skal normalt ikkje få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i faget. Fráværet er dokumentert viss eleven legg fram dokumentasjon på kva fráværet skuldast»

Udokumentert frávær vil seie alt frávær som ikkje kan dokumenterast med erklæring frå lege, psykolog eller liknande.

At eleven «normalt» ikkje skal få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter, betyr at dette er utgangspunktet, men at det kan gjerast unntak der dette er rimeleg på grunn av fagdagar, skuleturar, etc. Eit anna unntak vil kunne vere tilfelle der eleven etter utsegn frå rektor har avlagt prøve i faget og dokumentert å ha nødvendig kompetanse til å følgje opplæringa i faget.

Fylkesrådmannen er i tvil om dette er eit gjennomtenkt forslag. Forslaget har mellom anna som konsekvens at dersom ein elev er borte frå undervisninga éin gong (90 minuttars økt) i kroppsøving, vil eleven som hovudregel ikkje få vurdering i faget med mindre han/ho kan legge fram dokumentasjon frå lege, psykolog eller liknande.

I høyringsforslaget er det også eit forslag om lokalt fastsett fråværgrense. Fylkesrådmannen vil ikkje rå til at det blir lagt opp til ulik praksis mellom skuleeigarar.

4.2. Hovudmodell II - Modell for oppfølging – Forslag om nærare oppfølging av fråvær
Utdanningsdirektoratet gjer framlegg om at forskrifta slår fast at
«Skulen skal følgje opp fråværet til elevane jf. § 22-2»

Forskrift til opplæringslova § 3-3 tredje ledd er foreslått å lyde:

«Eleven, lærlingen og lære kandidat skal møte fram og delta aktivt i opplæringa slik at læraren og instruktøren får grunnlag til å vurdere eleven, lære kandidaten sin kompetanse i faget. Stort fråvær eller andre særlege grunnar kan føre til at læraren ikkje har tilstrekkeleg grunnlag for å gi halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter. *Skolen skal følgje opp fråværet til elevane, jf. § 22-2.*»

Dette inneber at tredje ledd andre punktum

«Læraren og instruktøren skal leggje til rette for at han eller ho får eit tilstrekkeleg grunnlag for å vurdere kompetansen til eleven, lærlingen og lære kandidaten, slik at den retten eleven, lærlingen og lære-kandidaten har etter § 3-1, blir oppfylt» blir teke ut av forskrifta.

Fylkesrådmannen støttar forslag om å ta bort § 3-3 tredje ledd andre punktum, og ser på dette som eit tydeleg signal om å gje eleven større ansvar for at vurdering blir gitt.

Vidare blir det foreslått eit tillegg til § 22-1 tredje ledd om at rådgiving skal førebyggje fråvær.

Det blir og foreslått eit nytt andre ledd til § 22-2 i forskrift til opplæringslova.

«Skolen skal følgje opp fråværet til elevane, og dersom årsaka til fråværet tilseier det, setje i verk tiltak som kan førebyggje fråvær frå opplæringa.»

Fylkesrådmannen har ingen merknader til at dette kjem inn i forskrifta.

I vedlegg 2 er det tatt inn ei rekke endringsforslag. Nokre av forslaga er berre av språkleg art, men nokre fører til reelle endringar.

Fylkesrådmannen vil kommentere nokre av forslaga.

4.3. Samanhengen mellom undervegsvurdering og standpunktkarakter i fag.

Gjeldande forskrift slår fast at standpunktkarakter skal fastsettast etter ei vurdering av eleven sin kompetanse i faget, slik den er omtalt i læreplanen.

Medan læraren undervegs ofte kan veksle mellom å vurdere kunnskapane til eleven, ferdigheiter og kompetanse i dei ulike delane av faget kvar for seg og i samheng, handlar standpunktvurdering om å binde vurderinga av desse kunnskapane og ferdigheitene saman og sjå etter kva for *samla kompetanse* eleven har oppnådd. Det betyr ikkje at dei ferdigheitene, kunnskapane eller delkompetansane eleven har vist undervegs, er irrelevante for standpunktkarakteren, men at læraren må vurdere korleis informasjonen har relevans for den samla kompetansen i faget. Det kan dreie seg vurdering av om eleven meistarar å sjå dei ulike delane i samheng, og om eleven kan bruke kunnskapane og ferdighetene til å løyse komplekse oppgåver.

Læraren må i standpunktvurderinga bruke sitt faglege skjønn og gjere ei kvalitativ og samla vurdering av eleven sin kompetanse i faget. Det er derfor ikkje legitimt at standpunktkarakteren blir basert på eit gjennomsnitt av karakterar gitt i undervegsvurderinga.

Det går og fram av forskrift til opplæringslova at elevane skal ha høve til å utvikle kompetansen sin fram til standpunktkarakteren blir fastsett.

Gjeldande § 3-16 blir oppheva.

§ 3-16. *Kravet til dokumentering av undervegsvurderinga*

Frå 8. årstrinnet skal alle elevar kvart halvår få halvårsvurdering med karakter i fag og i orden og i åtferd dokumentert skriftleg. Fråvær skal også dokumenterast kvart halvår.

Det skal kunne dokumenterast at undervegsvurdering er gitt, jf. § 3-11 til § 3-15.

Denne paragrafen blir foreslått tatt ut av forskrifta – noko som m.a. inneber at det ikkje lenger må dokumenterast at undervegsvurdering er gitt.

Fylkesrådmannen støttar forslaget om å ta vekk gjeldande § 3-16.

Det vert gjort framlegg om å ta inn i forskrifta ein ny § 3-16.

§ 3-16 Samanhengen mellom undervegsvurderinga og standpunktkarakteren i fag.

Undervegsvurderinga skal fremme læring og gi eleven høve til å forbetre kompetansen sin gjennom opplæringstida i faget. Den kompetansen eleven har vist undervegs i opplæringa, er ein del av grunnlaget for vurderinga når standpunktkarakteren i fag skal fastsetjast, jf. §§ 3-3 og 3-18.

Utdanningsdirektoratet har gitt følgande merknad til endringa

«Gjeldande § 3-16 blir oppheva. Ny § 3-16 gjeld samanhengen mellom undervegsvurdering og standpunktkarakterar i fag. Bestemminga klargjer formålet til undervegsvurderinga, og moglegheita eleven har til å forbetre kompetansen sin gjennom opplæringstida.

Første punktum er delvis ei vidareføring av § 3-18 andre ledd, men slik at «inntil standpunktkarakteren er fastsett» er endra til «gjennom opplæringstida i faget». Endringa er berre ei presisering som understrekar at eleven kontinuerleg utviklar og viser kompetanse gjennom hele opplæringstida, og må bli sett i samanheng med andre punktum.

I andre punktum er det presisert at standpunktkarakteren ikkje utelukkande må baserast på kompetanse oppnådd på slutten av opplæringa. Informasjonen læraren får om kompetansen til eleven i løpet av opplæringa, er en del av den samla vurderinga når standpunktkarakteren skal fastsettast. Dette må balanseras mot at eleven skal ha moglegheit til å prøve og feile undervegs i opplæringa. Og avsluttande vurderingar undervegs, dvs. informasjon om eleven si kompetanse i deler av faget som ikkje blir vurdert på nytt, kan inngå i vurderinga av den samla kompetansen eleven har i faget. Det sentrale er om og på kva for måte informasjonen om eleven si kompetanse undervegs har relevans for standpunktkarakteren. Karakterar gitt i undervegsvurderinga er eit uttrykk for den kompetansen eleven har, ut frå kva som er forventa på det tidspunktet då karakteren blir satt. Det understrekes at en standpunktkarakter ikkje skal vere eit matematisk gjennomsnitt av karakterar gitt i løpet av opplæringstida.»

Fylkesrådmannen har ingen merknader til denne endringa. Med denne endringa blir det gitt eit viktig signal om at elevane må vere på skulen samstundes som det dempar det presset enkelte lærarar opplever om å måtte gje elevane ekstra høve til å vise kompetansen mot slutten av opplæringa. Det er og presisert i merknaden frå UDIR at standpunktkarakteren ikkje kan baserast på eit gjennomsnitt av karakterar gitt i undervegsvurderinga.

I høringsnotatet er det og eit forslag om at siste halvårsvurdering bør utgjere ein bestemt prosentdel av standpunktkarakteren. Som det går fram av høringsnotatet, vil ei slik ordning skape mange utfordringar og medføre ekstra arbeid. Sidan det ikkje er foreslått noko forskriftsendring i vedlegg 2 som støttar opp ei slik endring, ser fylkesrådmannen på innføring av ei slik ordning som uaktuell. Fylkesrådmannen vil likevel gje uttrykk for motstand mot ei ordning der siste halvårsvurdering utgjer ein viss prosent av standpunktkarakteren.

Det blir og foreslått å ta ut tredje ledd av § 3-11.

«Eleven, lærlingen og lære kandidaten har minst ein gong kvart halvår rett til ein samtale med kontaktlæraren eller instruktøren om sin utvikling i forhold til kompetansemåla i faga. Samtalen kan gjennomførast i samband med halvårsvurderinga utan karakter, jf. § 3-13 og i samband med samtalen med foreldra etter § 20-3 og § 20-4»

Fylkesrådmannen meiner dette er feil signal. Grunngevinga om at kontaktlæraren ikkje har elevane i mange fag, at kontaktlæraren derfor brukar mykje tid på å innhente informasjon frå faglærarane og at kontaktlæraren har avgrensa kunnskap til kompetansemåla i fag han sjølv ikkje underviser i, er vektige innvendingar mot no gjeldande ordning. Så lenge endringsforslaget ikkje gir eleven rett til ein samtale med faglærar, meiner fylkesrådmannen likevel at det er betre å halde på dagens ordning.

4.4. Samanhengen mellom sluttvurdering og elevstatus

UDIR foreslår og ei endring i § 3-17 som inneber at ein elev som har tatt fag frå vidaregåande opplæring på ungdomssteget, sjølv kan velje om han/ho vil halde på denne karakteren eller om han/ho vil ta faget på nytt som elev i vidaregåande opplæring. Den same ordninga blir gjort gjeldande for elevar som har fått godkjent omval. Ordninga inneber at tidlegare sluttkompetansevurdering i faget blir annullert når eleven begynner på ny opplæring i faget. Elevar som av ulike årsaker avbryt opplæringa i faget i vidaregåande skule, vil derfor kunne stå utan sluttvurdering i faget.

Fylkesrådmannen støttar med eitt unntak desse endringane. Eleven bør kunne halde på den beste karakteren. Eleven blir då rekna som fulltidselev. Ein elev som blir tvinga til å bli deltidselev, vil få mange fritimar, noko som igjen kan føre til fråvær frå dei faga han/ho må ha (til dømes programfaga). Alternativt foreslår fylkesrådmannen at ein elev kan få ta med seg den tidlegare sluttvurderinga dersom han/ho sluttar i faget før 1. februar. Det er ikkje tilrådeleg at tidlegare sluttkompetansevurdering blir annullert når eleven begynner på ny opplæring i faget.