

Evaluering af lov om styrket forældreansvar



Mikkel Giver Kjer, Gunvor Christensen, Michella Ida Mikuta, Morten Holm
Enemark og Caroline Vesth Rossen

VIVÉ

Evaluering af lov om styrket forældreansvar

© VIVE og forfatterne, 2023

e-ISBN: 978-87-7582-109-9

Modelfoto: Cathrine Ertmann/VIVE

Projekt: 301801

Finansiering: Børne- og Undervisningsministeriet

VIVE

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.



Forord

I juli 2019 trådte lov om styrket forældreansvar i kraft (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019a). Med loven om styrket forældreansvar sigter det politiske flertal (S, DF, V, LA og C) mod at nedbringe elevernes fravær, herunder ikke mindst ulovligt fravær. Loven, der er en del af aftalen om at modvirke parallelsamfund i Danmark (2018), giver kommunalbestyrelserne mulighed for at fratage børne- og ungeydelsen, såfremt en elev i folkeskolen har ulovligt skolefravær på 15 pct. eller derover.

VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd står for en evaluering af lov om styrket forældreansvar. Evalueringen har til formål at tilvejebringe viden om: 1) brugen af og klager over styrket forældreansvar, 2) virkninger af styrket forældreansvar samt 3) implementeringen og oplevede virkning af styrket forældreansvar.

Denne rapport beskriver således elevernes ulovlige fravær før og efter lovens ikrafttræden, kommunernes anvendelse og implementering af loven, forekomsten af afgørelser om fratagelser af børne- og ungeydelser samt klager og medhold i perioden fra 1. juli 2019 til udgangen af 2021. Bekendtgørelsen trådte først i kraft i januar 2020 – derfor begyndte nogle skoler først herefter at underrette kommunen om elevens ulovlige fravær (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019b).

Vi vil gerne rette en stor tak til de mange skoleledere, lærere, rådgivere, konsulenter m.fl., der har deltaget i interviews.

Rapporten er udarbejdet af senioranalytiker Mikkel Giver Kjer, projektchef Gunvor Christensen, senioranalytiker Morten Holm Enemark, videnskabelige assistent Michella Ida Mikuta samt studentermedhjælper Caroline Vesth Rossen. Mikkel Giver Kjer er projektleder på evalueringen. Specialestuderende Melanie Lautrup har givet god sparring i processen.

Der er foretaget eksternt og internt review af rapporten, og vi takker for konstruktive kommentarer.

Carsten Strømbæk Pedersen

Forsknings- og analysechef for VIVE Børn og Uddannelse



Indholdsfortegnelse

Hovedresultater	6
-----------------	---

1	Indledning	13
1.1	Baggrund for evalueringen	13
1.2	Formål med evalueringen	14
1.3	Evalueringsdesign	15
1.4	Udmøntningen af lov om styrket forældreansvar	17
1.5	Læsevejledning	24

2	Udmøntning af lovgivning om styrket forældreansvar og bekendtgørelse om elevers fravær i undervisningen	25
2.1	Fraværsregistrering	26
2.2	Anledning til at systematisere praksis	27
2.3	Kvaliteten af fraværsregistreringen	32
2.4	Lokale fraværsregistreringer med fokus på den ekstraordinære frihed	34

3	Udvikling i elevfravær	39
3.1	Forekomsten af fravær	40
3.2	Socioøkonomiske karakteristika ved elever med højt fravær	49
3.3	Forskelle i forekomsten af ulovligt fravær – hvor stammer variationen fra?	60

4	Forskelle i kommunernes brug af fratagelse af børne- og ungedyden	62
4.1	Udviklingen i ulovligt fravær, fratagelse af ydelser, klager og medhold	63
4.2	Karakteristika ved familier, der får frataget deres børne- og ungedyden	66
4.3	Forskelle i forekomsten af fratagelse af ydelse – hvor stammer variationen fra?	69

4.4	Kommunernes udmøntning af lovgivningen om styrket forældreansvar med fokus på de undskyldelige omstændigheder	70
<hr/>		
5	Virksomheder af styrket forældreansvar	75
5.1	Ændringer i fraværs mønstre efter lovens ikrafttræden	76
5.2	Afledte virkninger af lov om styrket forældreansvar	78
<hr/>		
	Litteratur	87
<hr/>		
	Bilag 1 Beskrivelse af kvantitative data	91
	Registerdata	91
	IST og KMD	91
	Udbetaling Danmark	92
	Ankestyrelse	92
	Registerdata fra Danmarks Statistik og Sundhedsdatastyrelsen	93
	Registre og variable	93
<hr/>		
	Bilag 2 Beskrivelse af kvalitative data	100
	Skoler, data og synsvinkel	100
<hr/>		
	Bilag 3 Supplerende figurer og tabeller til kapitel 3 og 4	104

Hovedresultater

I august 2019 trådte loven om styrket forældreansvar i kraft (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019a). Med loven ønskede aftalepartierne (S, DF, V, LA og C) at forbedre elevernes tilstedeværelse i skolen ved at nedbringe fravær – særligt elevernes ulovlige fravær. Ifølge lovgivningen (§ 155c i lov om social service) skal kommunalbestyrelsen suspendere børne- og ungeydelsen for et kvartal, hvis en elev har 15 pct. ulovligt fravær eller derover (Ibid.).

Ved indførelsen af loven om styrket forældreansvar blev det desuden besluttet, at loven tages op til revision i folketingsåret 2021/22 på baggrund af en evaluering af lovens virkninger. Revisionen blev på grund af covid-19 dog udskudt til folketingsåret 2022/23, mens den tilhørende evaluering blev forlænget til 2022/2023.

Formålet med evalueringen af lov om styrket forældreansvar er at levere:

- viden om udviklingen i elevernes fravær med særligt fokus på elevernes ulovlige fravær
- viden om brugen af og klager over styrket forældreansvar
- viden om virkninger af styrket forældreansvar
- viden om implementeringen af styrket forældreansvar såvel som ny bekendtgørelse om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen.

Evalueringen skal samlet set bidrage med det bedst mulige vidensgrundlag for en eventuel revision af loven samt bidrage med viden, som skoler og kommuner kan bruge til fortsat at udvikle den bedst mulige praksis for at forebygge og håndtere elevers ulovlige fravær.

Resultater

Vi har evalueret loven om styrket forældreansvar på baggrund af kvantitative analyser af elevers fravær i perioden 2017/2018 til 2021/2022 for 48 kommuner samt kvalitative interviews med centrale aktører på området, herunder skoleledere, lærere og forvaltningsrepræsentanter. Evalueringens resultater giver således en substantiel, værdifuld viden, som er anvendelig i det videre arbejde med lovgivningen, men kan også bruges i praksis i kommunerne og på skolerne.

Det er vigtigt at fremhæve, at lovgivningen er trådt i kraft kort før covid-19-pandemien, der bl.a. medførte hjemsendelse af elever, hvilket igen har udfordret skolernes og kommunernes mulighed for at implementere lovgivningen og

effektuere bekendtgørelsen om fravær i praksis. Pandemien kan således have haft betydning for gennemslagskraften af lovgivningen samt for implementeringen. Derfor skal evalueringens resultater forstås i sammenhæng med de begrænsninger, covid-19 har forårsaget.

En væsentlig omstændighed med betydning for implementeringen af lovgivningen er tillige, at bekendtgørelsen om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen først trådte i kraft 1. januar 2020 – altså knap 5 måneder efter lov om styrket forældreansvar trådte i kraft (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019b).

Tendens til fald i ulovligt fravær efter lovgivningens ikrafttræden

Vi finder helt overordnet, at der fra skoleåret 2018/19 til 2021/22 er sket et fald i både elevernes ulovlige fravær hen over et samlet skoleår, samt et relativt lille fald i forekomsten af elever, der har mere end 15 pct. ulovligt fravær i et kvartal. Vi finder i samme periode en indikation af, at gruppen af elever, der i gentagne kvartaler har mere end 15 pct. ulovligt fravær, falder efter lovens ikrafttræden.

Det peger samlet set i retning af et mindre omfang af ulovligt fravær i den undersøgte periode.

Vi kan dog ikke konkludere, at faldet i det ulovlige fravær skyldes lov om styrket forældreansvar. Men vi kan konkludere, at der er et tidsmæssigt sammenfald i fraværsændringer og lovgivningens ikrafttræden. Vi identificerer dog også en række forhold, som imidlertid taler for, at det ikke kun er loven om styrket forældreansvar, der medvirker til at mindske eller reducere det ulovlige fravær på skolerne. For det første sker der allerede en reduktion i det ulovlige fravær et år forinden (skoleåret 2018/19), loven bliver vedtaget. Det kan tænkes, hvilket det kvalitative materiale til en vis grad finder belæg for, at skolerne, allerede året forinden lovens vedtagelse, begynder at fokusere på ressourcer og midler til at reducere det ulovlige fravær. Det gælder fx trivselsmæssige eller faglige indsatser til bestemte elevgrupper eller blot øget fokus på enkelte elever, som er blevet igangsat med henblik på at reducere ulovligt fravær; indsatser, som tillige bidrager til at skabe en adfærdsændring i retning af mindre ulovligt fravær. For det andet er brugen af et træk i børne- og ungeydelse på baggrund af for højt ulovligt fravær brugt så relativt begrænset, at vi kan sandsynliggøre en virkning af loven på elevernes fravær, men næppe at det begrænsede omfang af træk har slået systematisk igennem på elevernes fravær i alle evalueringens 48 kommuner. Det skyldes ikke mindst det faktum, at en del kommuner i undersøgelsen umiddelbart har mindsket det ulovlige fravær i perioden, selvom de samme kommuner stort set ikke har brugt lovgivningen.

I forlængelse heraf finder vi endvidere, at brugen af fratagelse af børne- og ungeydelsen ikke blot er begrænset udbredt, men også at brugen af lovgivningen svinger fra kvartal til kvartal. Vores vurderingen er derfor, at såfremt denne ændring kan tilskrives lov om styrket forældreansvar, ser det ud til at være selve muligheden for – eller selve processen forinden – en fratagelse, der medfører ændringen i det ulovlige fravær hos eleven, i højere grad end det er selve fratagelsen.

Store variationer i antallet af klager over loven om styrket forældreansvar, men få får medhold

Det er muligt at klage over en afgørelse om fratagelse af børne- og ungeydelse. Vi konkluderer, at denne klagemulighed i varierende grad er udnyttet. Godt hver fjerde forælder i 4. kvartal 2019, der havde fået frataget deres ydelse, klagede over afgørelsen, og mindre end fem fik medhold i klagen hos Ankestyrelsen. Ligeledes i 4. kvartal 2020 klagede tæt på halvdelen over fratagelsen. Der er mindre end fem klager, der har fået medhold i deres klage.

Kommunale forskelle på forekomsten af elever med højt ulovligt fravær

Der er kommunale forskelle på elevernes samlede fravær, herunder deres ulovlige fravær både før og efter lovens ikrafttræden – forskelle, der dog synes mindre efter lovens og bekendtgørelsens ikrafttræden. I nogle kommuner udgør det ulovlige fravær stadig knap 2 pct., mens andre kommuner praktisk talt intet ulovligt fravær har.

Vi finder desuden, at der er markante kommunale forskelle i brugen af træk i børne- og ungeydelsen. Mens nogle kommuner bruger redskabet ganske hyppigt, er der andre kommuner, der kun sjældent tager det i brug. En mulig forklaring herpå er, at myndighedspersoner, som træffer beslutning om et træk, ikke tror på denne type sanktion til at forbedre elevernes fravær. Det finder vi belæg for i det kvalitative materiale. En anden forklaring er kommunernes fortolkninger og skønsmæssig praksis for brugen af de såkaldte undskyldelige omstændigheder, der kan begrunde, at der ikke skal ske standsning af børne- og ungeydelsen.

Højt ulovligt fravær er særligt et problem blandt elever i udsatte positioner

Generelt finder vi, at de børn og unge, der har et højt ulovligt fravær, befinder sig i udsatte positioner med komplekse udfordringer. Der er tale om elever, der i højere grad har forældre, der står uden uddannelse og job, har lave indkomster, har hyppige familieskift samt forældre, der fx har psykiske vanskeligheder, misbrug samt sigtelser. Vi ser desuden, at de elever, der har højt fravær, også oftere selv har psykiske vanskeligheder, registreringer for handlinger, som, hvis de var ældre end 15 år, ville medføre en sigtelse, samt sigtelser

for de over 15-årige. Endelig ser vi en højere forekomst af fravær blandt elever med baggrund i et MENAPT-land (dvs. en etnisk herkomst i Mellemøsten, Nordafrika, Pakistan eller Tyrkiet), samt at unge med MENAPT-baggrund, og som har mere end 15 pct. ulovligt fravær, ofte befinder sig i særdeles udsatte positioner, hvor både forældre er sårbare og udsatte, og hvor de unge også kan have psykiske vanskeligheder, misbrug og erfaring med kriminalitet. Der er tillige en tendens til, at det er forældre i udsatte positioner, der hyppigst får frataget børne- og ungeydelsen: Det er fx ofte forældre, hvor begge forældre står uden for arbejdsmarkedet, står uden uddannelse, hvor familien har en indkomst under den økonomiske fattigdomsgrænse samt kommer fra MENAPT-lande.

Afledte virkninger af loven af styrket forældreansvar og bekendtgørelse om regler for fraværsregistrering

Vi finder derudover, at loven om styrket forældreansvar samt bekendtgørelse om regler for fraværsregistrering har medført en øget ensretning i såvel håndteringen af procedurerne for ulovligt fravær som i skolernes fraværsregistrering. Det er tillige vores vurdering, at loven om styrket forældreansvar i nogle henseender har foranlediget en øget bevidsthed hos forældre om, at fravær er u hensigtsmæssig. På baggrund af det kvalitative materiale er logikken, at loven har gjort det lettere for ledere og lærere i skolen at konkretisere fraværspøblematisken over for nogle forældre. Det skyldes ikke mindst, at truslen om økonomisk sanktionering ved ulovligt fravær ifølge de interviewede er meget konkret og tillige let at forklare forældrene. Derudover er det vores vurdering, at flere forældre er begyndt at kommunikere til skolerne om årsagen til fravær. På sigt kan en bedre kommunikation måske bidrage til, at det bliver nemmere for skoler og kommuner at opspore og finde frem til de elever, der netop har en række udfordringer med ulovligt fravær og eventuelt andre forhold i deres liv.

Men vi finder også en række øvrige virkninger af lovgivningen. For det første er det vores vurdering, at loven om styrket forældreansvar udfordrer og komplicerer skolernes og kommunernes øvrige individuelle eller familiemæssige indsatser for at hjælpe såvel eleven som forældrene. For det andet er det vores vurdering, at lærere og ledere på skolen samt forvaltningsaktører oplever, at loven om styrket forældreansvar udfordrer relationen og tillid til familierne, men også eleverne. For det tredje er det vores vurdering, at loven om styrket forældreansvar medfører et stort administrativt merarbejde eller en arbejdsbyrde, der kun sjældent står mål med virkningen af loven.

Opmærksomhedspunkter

VIVEs formål med evalueringen er at skabe viden, der kan anvendes til det videre lovarbejde og til at understøtte praksis i kommunerne og på skolerne. På baggrund af analyseresultaterne vurderer vi, at der er fire opmærksomhedspunkter, der fremadrettet kan have betydning for lovens gennemslagskraft.

1. Ulovligt fravær hænger sammen med social udsathed

Børn i udsatte positioner har oftere ulovligt fravær end børn, der ikke befinder sig i socialt udsatte positioner. Forekomsten af ulovligt fravær optræder hyppigere hos elever, der har en række alvorlige udfordringer i deres liv. Disse udfordringer handler om psykiske vanskeligheder, misbrug og kriminalitetserfaringer. Forekomsten af ulovligt fravær ses også oftere hos elever med forældre i udsatte positioner. Forældre, der i forvejen er økonomisk udsatte, men fx også er udfordret såvel psykisk som socialt. Vi konstaterer endvidere, at fratagelse af børne- og ungeydelse har en social skævhed over sig. Det er oftere forældre i socialt udsatte positioner, der oplever en fratagelse af børne- og ungeydelse. På den baggrund er et centralt opmærksomhedspunkt, at lovgivningen, på trods af at vi umiddelbart identificerer en tendens til en virkning på elevernes ulovlige fravær, rammer socialt skævt. Det er VIVEs vurdering, at det derfor kan være relevant at følge, om den økonomiske sanktion skaber den ønskede adfærdændring i forhold til fravær også på længere sigt, eller om familierne primært berøres økonomisk. Det tyder den øvrige forskningslitteratur på.

2. Store forskelle i registreringspraksisser med forskellige konsekvenser for forældre og elever

Selvom bekendtgørelse om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen, som er en central forudsætning for lov om styrket forældreansvar, vurderes til at have medvirket til større gennemsigtighed samt øget systematik i kommunernes og skolernes procedurer for håndtering af ulovligt fravær samt fraværsregistrering, er der stadig store forskelle på tværs af kommunernes og skolernes praksisser. Den samme handling, fx en uges ferie, kan på nogle skoler (og i nogle kommuner) resultere i brug af den ekstraordinære frihed – på andre skoler (og kommuner) kan det resultere i ulovligt fravær. Mens loven om styrket forældreansvar rammesætter en vis portion skøn i skolernes håndtering af dette, må der også fra forældrene og eleverne være en berettiget forventning om betydelig grad af ensartethed i vurderingen af disse.

Uanset at det muligvis ikke er overraskende og kan tages som en konstatering af forholdene, er det værd at være opmærksom på aspektet set i lyset af de økonomiske konsekvenser for familierne. På den baggrund er det VIVEs vurdering, at et opmærksomhedspunkt er at overveje initiativer til at reducere

disse forskelle i praksis, herunder med flere vejledninger og beskrivelser fra ministeriet, undervisningsmateriale o.l.

3. Forskellige lovgivninger i brug skaber frustration og oplevelse af meningsløst arbejde

Fra særligt lederne på skolen er der en oplevelse af, at loven om styrket forældreansvar ikke blot medfører et markant øget administrativt merarbejde, men at der ligeledes er en oplevelse af, at arbejdet med loven, i form af at kontrollere fravær data, skrive underretninger, kommunikere med både forvaltning, familier og internt på skolen ved ulovligt fravær på 10 pct. og 15 pct., tit og ofte synes omsonst. Denne oplevelse eller erfaring begrundes i, at lederne laver en underretning med et snævert fokus på elevens ulovlige fravær, hvilket loven retteligt tilsiger. Men kommunen, typisk socialforvaltningen, træffer beslutning om en evt. fratagelse i regi af serviceloven, som de interviewede vurderer har et mere helhedsorienteret blik på eleven.

Som analyserne i evalueringen viser, er resultatet ofte, at kommunen træffer beslutning om, at børne- og ungeydelsen ikke skal fratages ud fra begrundelser, som lederne på skolen er fuldt bevidste om, men som de ikke oplever at kunne tage til indtægt i deres underretning. Det skaber ifølge lederne en oplevelse af, at loven blot er en administrativ byrde.

På den baggrund er det et opmærksomhedspunkt at sikre en praksis i samarbejdet mellem skoler og kommuner, som opleves som gensidigt befordrende.

4. Fremadrettet mulige analyser af lovgivningens virkninger

For at kunne stå på et mere underbygget grundlag for at vurdere lovgivningens betydning, kunne det fremadrettet være hensigtsmæssigt at have alle landets kommuner med i evalueringen.

Derudover vil det være hensigtsmæssigt at evaluere lovgivningen i en periode efter pandemien for at afdække, om indikationer på fald og ændringer fortsætter eller vender tilbage til en situation før pandemien og før lovgivningen. En senere evaluering vil kunne bidrage med viden om eventuelle langsigtede og varige virkninger af lov om styrket forældreansvar. Endelig bør en senere evaluering også sikre deltagelse af forældre og elever, der har været i berøring med lovgivningen om styrket forældreansvar.

De kvantitative data

- Det kvantitative datasæt er særdeles omfangsrigt. Det består af kommunale fraværersdata indsamlet af IST og KMD, som dækker 48 af i alt 98 kommuner i perioden 2017/2018 til og med 1. kvartal 2022. Disse fraværersdata er koblet sammen med registerdata om elevers demografiske og socioøkonomiske forhold og data om fratagelse af børne- og ungeydelse fra Udbetaling Danmark samt klager og medhold fra Ankestyrelsen.
- Dermed er et vigtigt forbehold i analyserne, at resultaterne gælder for de 48 kommuner, og dermed også, at resultaterne ikke nødvendigvis kan ekstrapoleres til at gælde for samtlige af landets skoler og kommuner.

De kvalitative data

- Det omfattende kvalitative datasæt består af interviews med knap 60 respondenter, som er interviewet i foråret 2022. Respondenterne repræsenterer både lærere, vejledere, ledere og skoleledere, men også skole- og fraværskonsulenter, socialrådgivere, skole- og socialchefer fra seks casekommuner med tilhørende skoler. Derudover har vi haft mulighed for at interviewe én forælder. Fælles for samtlige kommuncases er, at der i nærheden af skolen eller i kommunen er et udsat boligområde.
- Vi opererer med begrebet 'analytisk generalisering' (Kvale & Brinkman, 2014; Kjer & Rosdahl, 2016), der *"indebærer en bedømmelse af, i hvilken grad resultaterne af én undersøgelse kan være vejledende for, hvad der kan ske i en anden situation"* (Ibid.). Vores tilgang er, at de processer, erfaringer og vurderinger, vi identificerer, kan genfindes i mere eller mindre samme form i andre kommuner og på andre skoler. Vi kan dog ikke sætte tal på, hvor 'almene' disse aspekter er (Kjer & Rosdahl, 2016).

Rapporten er desuden mere fokuseret i retning af forvaltningernes og skolenes perspektiver end oprindeligt tænkt. Det skyldes, at det ikke har været muligt systematisk at afdække forældre- og elevperspektivet.

For mere viden om data, metoder og analysetilgange se bilag 1 og bilag 2.

1 Indledning

1.1 Baggrund for evalueringen

Eleverne i den danske folkeskole har de seneste par år i gennemsnit haft godt 20 fraværsdage pr. skoleår; det svarer til 10 pct. fravær over et helt skoleår (Kristensen, Jensen & Krassel, 2020)¹. Så meget fravær kan være et alvorligt problem for elevens faglige såvel som sociale udbytte af undervisningen, ligesom det kan blive en stor samfundsmæssig udfordring.

Litteraturen om konsekvenserne af skolefravær viser, at konsekvenserne kan være alvorlige i form af øget risiko for fx social isolation, frafald senere i uddannelsessystemet, arbejdsløshed og/eller psykiske problematikker som depression og angst (Bru, Idsøe, & Øverland, 2016; Chetty et al., 2011). En del forskning påpeger endvidere, at den mest betydningsfulde beskyttelsesfaktor for fx udsatte og anbragte børn er, at de fagligt og socialt klarer sig godt i grundskolen og videre i det efterfølgende uddannelsessystem (García & Weiss, 2018; Gottfried & Kirksey, 2017). Derudover viser et dansk studie en positiv sammenhæng mellem højt fravær og øget risici for kriminalitet (Christensen et al., 2018). Hvis eleverne opnår succes i skolen, styrker det deres chancer for klare sig godt igennem videre uddannelse og på arbejdsmarkedet (Cattan et al., 2017; Angrist & Keueger, 1991).

Med lov om styrket forældreansvar ønsker de politiske partier bag aftalen at nedbringe det samlede såvel som det ulovlige fravær ved "motivere forældremyndighedsindehavere til at løfte deres forældreansvar i forhold til deres børns skolegang" (2018/1 LSF 60). Loven om styrket forældreansvar betyder helt kortfattet, at skolens ledelse har en såkaldt objektiv forpligtelse til at underrette kommunalbestyrelsen, når en elev har 15 pct. ulovligt fravær eller derover. Kommunalbestyrelsen træffer dernæst afgørelse om en evt. standsning af børne- og ungeydelsen for det pågældende kvartal. Med loven er der dog mulighed for at undlade at standse børne- og ungeydelsen, hvis kommunen vurderer, at der er undskyldelige omstændigheder, fx at fraværet ikke er ulovligt, men fx skyldes elevens handicap, autisme o.l.

Børn og unges fravær i skolen er ligeledes en udfordring i andre lande. Fratagelse af børne- og ungeydelsen, som med loven om styrket forældreansvar er indført i Danmark, er at betragte som en såkaldt negativ sanktion. Mens brugen af positive sanktioner i især angelsaksiske lande er et virksomt redskab til

¹ Se flere opgørelser vedrørende fravær i grundskolen på: [Fravær i folkeskolen - Nøgletal | Børne- og Undervisningsministeriet \(uddannelsesstatistik.dk\)](#).

at øge fremmødet for elever i grundskolen, viser litteraturen i om brugen af negative sanktioner, at der måske nok er marginale positive effekter i form af øget fremmøde på kort sigt i skolen eller deltagelse i undervisningen. Men effekterne identificeres ikke på lang sigt i nogle af de studier, vi har kigget på. I en amerikansk kontekst finder fx Campbell & Wright (2005) og Dee (2011), at der ikke er systematiske, positive og længerevarende effekter på elevernes fremmøde ved at gøre familiers velfærdsydelse betinget af elevernes fremmøde. Tilsvarende finder Purdie & Buckley (2010) i en australsk undersøgelse af *The School Enrollment and Attendance through Welfare Reform Measure* (SEAM), som gjorde velfærdsydelse betinget af elevens deltagelse/fremmøde, at lovgivningen ingen langsigtede effekter havde på elevernes fremmøde. En anden undersøgelse af SEAM finder endvidere, at SEAM havde den utilsigtede konsekvens, at der forekom øget splid i familierne som følge af loven (Cobb-Clark et al., 2018). Et stort kvalitativt studie identificerer, at de sociale myndigheder i implementeringen af SEAM spændte ben for lovgivningens intentioner, fordi de sociale myndigheder havde en modvilje mod at håndhæve lovgivningen, fordi loven ifølge socialrådgiverne ramte de familier, der allerede kæmpede (Justman & Peyton, 2014).

Det eksisterende vidensgrundlag for brug af såkaldte negative sanktioner for at øge elevernes fremmøde i skolen peger således i retning af, at denne type sanktioner dels næppe virker på elevernes fremmøde i skolen eller deltagelse i undervisningen, dels på at der kan være alvorlige afledte konsekvenser af sanktionerne. Resultaterne fra de omtalte studier kan ikke nødvendigvis forventes gælde i en dansk kontekst, hvor velfærdssamfundet og folkeskolerne er anderledes organiseret, og ikke mindst hvor elev- og forældresammensætningen på folkeskolerne er vidt forskellige fra de elev- og forældregrupper, der er undersøgt i de førnævnte studier. Studierne giver dog anledning til at være opmærksom på, om tilsvarende afledte forhold kan identificeres i en dansk kontekst. Derudover giver det anledning til undersøge, hvordan den danske måde at håndtere fravær på kan øge elevernes fremmøde i skolen, samt hvordan det fortsatte arbejde i kommunerne og skolerne med at øge fremmøde og forebygge fravær videnskæssigt kan understøttes.

1.2 Formål med evalueringen

Med indførelsen af loven om styrket forældreansvar besluttede aftalepartierne samtidig, at loven skulle tages op til revision i Folketingsåret 2020/2021. På grund af covid-19-pandemien blev revisionen og den tilhørende evaluering dog udskudt til Folketingsåret 2022/2023, mens den tilhørende evaluering blev forlænget.

Formålet med evalueringen er at skabe viden om:

- udviklingen i elevernes fravær med særligt fokus på elevernes ulovlige fravær
- brugen af og klager over styrket forældreansvar
- virkninger af styrket forældreansvar
- implementeringen af styrket forældreansvar såvel som bekendtgørelse om nye regler for fraværsregistrering.

Formålet undersøges på baggrund af følgende undersøgelsesspørgsmål:

- Hvordan udvikler elevernes samlede og ulovlige fravær sig i perioden 2017/2018 til 2021/2022?
- Hvor meget er loven om styrket forældreansvar taget i brug?
- I hvilket omfang virker loven om styrket forældreansvar på elevernes fravær?
- Hvilke forhold har såvel udfordret som fremmet implementeringen af lovgivningen om styrket forældreansvar?

Derudover har evalueringen et fokus på de nye regler for fraværsregistrering (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019b), idet bekendtgørelsen af lov om styrket forældreansvar bl.a. omhandler implementering af de nye krav til registrering af fravær, som har til formål at skabe en mere ensartet fraværspraksis. En praksis, som har stor betydning for effektueringen og udmøntningen af loven om styrket forældreansvar.

1.3 Evalueringsdesign

Undersøgelsen er bygget op som en klassisk virkningsevaluering (Patton, 2008). Fokus er således at identificere virkninger af lov om styrket forældreansvar samt forklare, hvordan og hvorfor de identificerede virkninger er opnået, men også hvordan og hvorfor de forventede virkninger ikke ser ud til at være opnået.

Undersøgelsen triangulerer og kombinerer kvantitative og kvalitative elementer. I analysen står den kvalitative analyse på skuldrene af den kvantitative. Hovedvægten er således på de kvantitative analyser, der giver den generelle, brede indsigt i udviklingen i elevernes fravær, lovens anvendelse og virkning(er) (med brug af registerdata), mens det kvalitative bidrager til at forstå de mere kontekstuelle forhold, herunder hvordan skolerne og kommunerne har udmøntet loven om styrket forældreansvar samt bekendtgørelsen om elevens fravær fra undervisningen i folkeskolen.

I Tabel 1.1 fremgår det, hvordan undersøgelsesspørgsmålene besvarer undersøgelsens formål, samt hvor de afrapporteres i rapporten.

Tabel 1.1 Oversigt over delanalyser og undersøgelsesspørgsmål

Opgaveelement	Delanalyse 1	Delanalyse 2	Delanalyse 3	Delanalyse 4
Kapitel	Kapitel 2	Kapitel 3	Kapitel 4	Kapitel 5
Formål	Viden om, hvordan skolerne implementerer og udmønter lovgivningen om styrket forældreansvar, herunder brugen af fraværsregistrering.	Viden om udviklingen i elevernes fravær med særligt fokus på elevernes ulovlige fravær.	Viden om brugen af og klager over styrket forældreansvar samt fokus på kommunernes udmøntning og implementering af loven om styrket forældreansvar samt bekendtgørelsen om fraværsregistrering.	Viden om virkningerne af styrket forældreansvar.
Undersøgelsesspørgsmål:	<ul style="list-style-type: none"> Hvilke forhold har såvel udfordret som fremmet implementeringen af lovgivningen om styrket forældreansvar? 	<ul style="list-style-type: none"> Udvikling i elevers ulovlige fravær og samlet fravær i perioden 2017/18 til 2021/22 Hvordan ser den geografiske og socioøkonomiske fordeling af samlet fravær og dernæst: a) ulovligt fravær, b) sygefravær og c) ekstraordinær frihed ud? 	<ul style="list-style-type: none"> Hvor meget er loven om styrket forældreansvar anvendt, og hvordan er den geografiske fordeling heraf? Hvad karakteriserer de familier, der har fået standset deres børne- og ungeydelse? Hvor stor en andel klagesager er der registreret som følge af loven om styrket forældreansvar, og hvad har udfaldene været? Er der sammenhæng mellem elevernes fraværs mønstre før og efter styrket forældreansvar og socioøkonomiske forhold (køn, etnicitet og forældrenes arbejdsmarkedsdeltagelse, uddannelsesniveau og indkomst)? Implementeringsforskelle og -udfordringer med fokus på undskyldelige omstændigheder? 	<ul style="list-style-type: none"> Medfører lovgivningen om styrket forældreansvar mindre ulovligt fravær? Hvilke øvrige (afledte) virkninger er der af loven?

1.4 Udmøntningen af lov om styrket forældreansvar

Den empiriske del af forskningslitteraturen om implementering fremhæver, at store forandringer på eksempelvis skoleområdet tager lang tid (Kjer, Baviskar & Winter, 2015; Kjer & Rosdahl, 2016). Det gælder ikke mindst implementering af politik, hvor forandringen sker i yderste led hos frontpersonalet, der skal udføre politikken i praksis til borgerne i form af konkrete handlinger og praksis (Winter, Skov & Mikkelsen, 2022). Et aspekt i implementeringen, som nogle af parterne, herunder KL (2019) samt Danmarks Lærerforening (2019), rejste som opmærksomhedspunkter i høringssvarene i forbindelse med den politiske behandling af lov om styrket forældreansvar.

På skoleniveau skal fx skolelærere og -ledere forholde sig til og justere deres handlinger og praksis til nye tilgange til at notere og registrere fravær, men også skabe procedurer for at underrette forældre, når deres børn har 10 pct. og 15 pct. ulovligt fravær i et kvartal. På kommuneniveau skal der fx udarbejdes procedurer for partshøring, og kommunernes forvaltning skal gerne vejlede om de regler, der er fastsat, og hvordan de skal forstås. Figur 1.1 illustrerer, hvordan udmøntningen af loven om styrket forældreansvar har udfordret af en række forhold, der har betydning for kommunernes og skolernes arbejde med lovgivningen og bekendtgørelsens regler i praksis. En udmøntning, der har betydning for, hvordan lovens intentioner sætter igennem som virkninger og effekter.

Figur 1.1 Centrale lovgivningsmæssige såvel som samfundsmæssige nedslag, der har betydning for udmøntningen og virkningen af loven om styrket forældreansvar



Kilde: Ankestyrelsen, 2021; Børne- og Undervisningsministeriet, 2019a; Børne- og Undervisningsministeriet, 2021b; EVA, 2021

Som Figur 1.1 illustrerer, træder loven om styrket forældreansvar i kraft pr. 1. august 2019. Bekendtgørelsen om ny fraværsregistrering, der opstiller nye regler herfor, effektueres 1. januar 2020 (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019b). Denne tidsmæssige forskydning har betydet, at nogle skoler og kommuner ifølge det kvalitative materiale ikke fuldt implementerede loven om styrket forældreansvar fra 1. august, fordi de ville afvente præciseringen af fraværsregistreringen i bekendtgørelsen. Selvom kommunerne har pligt til at implementere regler ved deres ikrafttræden, udtrykker nogle (men ikke alle) aktører i de kvalitative interviews fx udtryk for, at de oplevede, at det ikke gav mening at bruge loven om styrket forældreansvar, før de nye fraværskategorier blev præciseret og gjort gældende.

Kort tid efter bekendtgørelsen trådte i kraft, lukkede Danmark som følge af covid-19-pandemien. For at mindske risikoen for spredning af covid-19 blev skolerne lukket ned 12. marts 2020. Alle skoleaktiviteter foregik som udgangspunkt hjemmefra. Efter fem ugers nedlukning foretog skolerne en kontrolleret genåbning for de yngste børn (0.-5. klasse), og de ældste elever (6.-10. klasse) kom fysisk tilbage til skolerne fire uger senere (EVA, 2021). Den efterfølgende periode var præget af en række lokale skolelukninger i kortere og længere tid afhængig af det lokale niveau af covid-19-smittede.

Som følge af covid-19-pandemien blev skoleledernes forpligtigelse til at underrette kommunalforvaltningen om elever med mere end 15 pct. ulovligt fravær i et kvartal med henblik på et stop af børne- og ungeydelsen suspenderet fra 19. marts 2020 til d. 31. juli 2020 (begge dage inkl.).² Da folkeskolerne gik på sommerferie fra lørdag d. 27. juni 2020, er der ikke registreret fravær fra denne dato og frem til udgangen af juli måned. Suspensionen fandt derfor anvendelse for underretning om ulovligt fravær fra nødundervisning i 1. og 2. kvartal 2020.

² Se § 3, stk. 2, 3. pkt., i [bekendtgørelse nr. 242 af 19. marts 2020](#) (nødundervisningsbekendtgørelsen), § 6, stk. 2, 3. pkt., i [bekendtgørelse nr. 629 af 15. maj 2020](#) (dagtilbuds- og nødundervisningsbekendtgørelsen) og § 1, nr. 3, i [bekendtgørelse nr. 1093 af 26. juni 2020](#).

Boks 1.1 Centrale nedslag fra Bekendtgørelse om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen (Børne- og undervisningsministeriet, 2019b)

Centrale nedslag i bekendtgørelse om fraværsregistrering i folkeskolen:

- § 1. En elevs udeblivelse fra undervisningen i folkeskolen registreres som ulovligt fravær, medmindre der er tale om fravær på grund af sygdom, funktionsnedsættelse eller lignende, jf. § 2, eller fravær på grund af ekstraordinær frihed, jf. § 3.
 - Stk. 2. Fravær er ulovligt, hvis elevens forældre har undladt at underrette skolens leder om fraværsårsagen senest samme dag eller i helt særlige tilfælde i rimelig tid derefter.
- § 3. Skolelederen kan i ganske særlige tilfælde tillade fravær i form af ekstraordinær frihed. Tilladelse til ekstraordinær frihed sker på grundlag af en konkret vurdering af den pågældende elevs behov for at holde fri sammenholdt med det afbræk i undervisningen, som fraværet vil indebære for eleven og for klassen.
 - Stk. 3. Ved vurderingen af, om ekstraordinær frihed skal tillades efter stk. 1, skal der anlægges en restriktiv vurdering og navnlig udvises tilbageholdenhed, hvis eleven inden for det seneste år har haft fravær af større omfang.

Når en elev har et ulovligt skolefravær på 15 pct. eller derover, skal kommunen efter skolelederens underretning træffe afgørelse om fratagelse af børne- og ungedydsen. Kommunen skal inden en sådan afgørelse parthøre forældrene eller forældremyndighedshaveren for at undersøge, om der foreligger *undskyldelige omstændigheder for fraværet*, der kan begrunde, at der ikke skal ske en fratagelse af børne- og ungedydsen. Det fremgår af forarbejderne til loven³.

På baggrund af det samlede empiriske materiale vurderer vi endelig, at kommunerne har haft ret så forskellige fortolkninger og vurderinger af, hvad disse

³ Se bemærkningerne til § 3, nr. 2, i lovforslag nr. L 60 af 4. oktober 2018 om ændring af lov om folkeskolen, lov om institutioner for almen- og gymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse mv., lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse og forskellige andre love (Obligatoriske sprogrøver i udsatte boligområder, konsekvent indgriben over for dårligt præsterende folkeskoler og ungdomsuddannelsesinstitutioner, styrket forældreansvar gennem mulighed for standsning af børnecheck mv.), jf. Folketingstidende 2018-19 (1. samling), tillæg A, L 60 som fremsat, side 29 (https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/L60/som_fremsat.htm)

undskyldelige omstændigheder i praksis kunne være; det har givetvis haft stor betydning for, hvordan lovens intentioner sætter sig igennem som virkning og effekt. Det er tillige vores vurdering ud fra det kvalitative materiale, at Ankestyrelsens såkaldte principmeddelelse fra juni 2021 har medvirket til at rammesatte fortolkningsrummet for de undskyldelige omstændigheder. Sammenfattende er der således tale om, at lov om styrket forældreansvar affødte store forandringer på skolerne og i kommunerne, samtidig med at skoler og kommuner skulle håndtere covid-19-pandemien, der medvirkede til at suspendere centrale dele af lovgivningen i en mindre del af den periode, der har skullet danne udgangspunkt for evalueringen. Derfor er det en omstændighed i evalueringen, at det ikke har været muligt at evaluere lov om styrket forældreansvar ud fra en fuld implementering af kravene eller intentionerne i hele tidsperioden fra ikrafttræden og til nu.

1.4.1 Forandringsteori

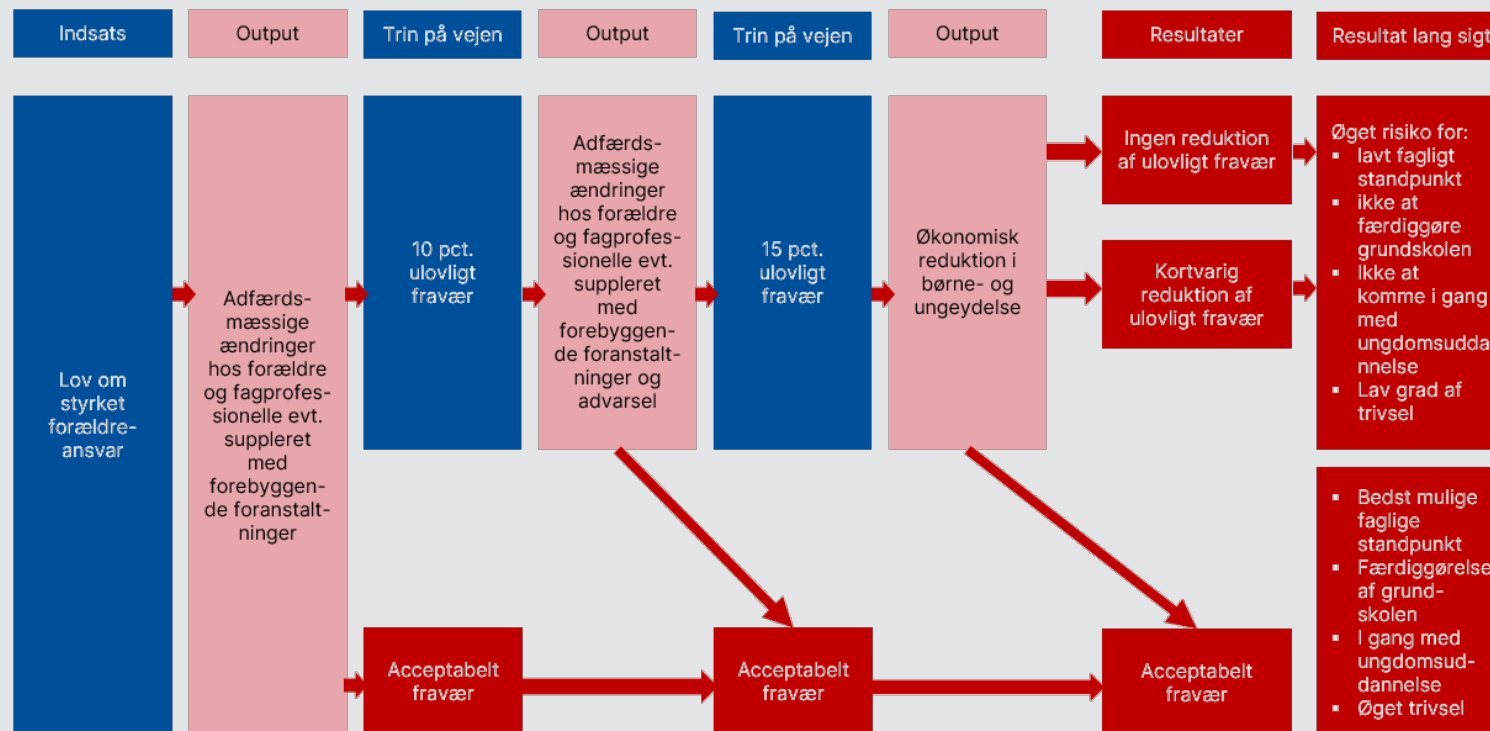
På baggrund af lovgivningsmaterialet til loven har vi i Figur 1.2 opstillet en simpel forandringsteori, der skal illustrere de forskellige mekanismer og virkninger, som loven forventes at resultere i. Disse mekanismer og virkninger forholder vi os løbende til i rapporten.

På tre punkter forventer vi, at loven har et potentiale til at ændre elevers adfærd i forhold til ulovligt fravær. Selve det, at loven er trådt i kraft og eksisterer – med mulighed for fratagelse af børne- og ungeydelsen – må blandt nogle forældre og børn forventes at kunne foranledige til en ændret adfærd og dermed mindre fravær. Skolernes og kommunernes orientering om loven og dens konsekvenser forventes at kunne bidrage til at skabe en adfærdsændring.

Der vil formentlig være forældre og børn, som har behov for en større påvirkning end blot viden om lovens eksistens. Når elever har ca. 10 pct. ulovligt fravær (som altså stadig er under de 15 pct. ulovligt fravær), skal skolelederen, jf. bekendtgørelsens § 6, stk. 2, kontakte forældrene med henblik på en samtale og en dialog, der skal skabe en forståelse af fraværets årsager og vigtigheden af, at forældre støtter deres børn i ikke at have ulovligt fravær (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019b). Udfaldet af denne samtale kan blive en igangsættelse af et formaliseret forløb med eksempelvis forebyggende foranstaltninger eller øvrige typer af understøttende indsatser, der kan medvirke til at nedbringe det ulovlige fravær. I dialogen med forældrene skal skolelederen også orientere om risikoen for, at der sker en fratagelse af børne- og ungeydelsen, hvis fraværet kommer op over 15 pct. i et kvartal. Der kan herefter være elever, der trods advarsel og evt. forebyggende foranstaltninger alligevel opnår et 15 pct. ulovligt fravær i et kvartal.

Når elever har mere end 15 pct. ulovligt fravær i et kvartal, skal skolelederen foretage en underretning til kommunen vedrørende den pågældende elev. Herefter følger en formaliseret praksis, hvor der sker en økonomisk sanktion i form af fratagelse af børne- og ungeydelse for det indeværende kvartal. Forventningen er, at forældre og elever som følge af en fratagelse af børne- og ungeydelsen vil ændre adfærd, således at der efterfølgende udelukkende er et acceptabelt niveau af fravær. Der kan dog forventes at være elever, som i en længere eller kortere periode har reduceret ulovligt fravær, samt elever, hvor der ingen ændring sker i omfanget af ulovligt fravær. For disse elever, hvor der ingen ændringer eller periodemæssige ændringer sker, er forventningen, at de er i risiko for et lavere fagligt standpunkt, for ikke at færdiggøre grundskolen, for ikke at komme i gang med en ungdomsuddannelse og for en lavere grad af trivsel.

Figur 1.2 Forandringsteori for lov om styrket forældreansvar



1.5 Læsevejledning

I kapitel 2 beskriver vi indledningsvist skolernes arbejde med at implementere og udmønte lovgivningen om styrket forældreansvar, herunder brugen af fraværsregistrering. I kapitel 3 følger en analyse af udviklingen i elevfravær fra skoleåret 2017/2018 til 2021/2022, herunder en analyse af den kommunale variation, samt af hvilke elever der har et højt ulovligt fravær. Herefter følger kapitel 4, der beskriver forskelle i kommunernes brug af sanktionsmuligheder samt beskrivelser af, hvilke forældre der oplever en fratagelse af børne- og ungeydelsen. Endelig følger kapitel 5, der beskriver virkninger af lov om styrket forældreansvar.

2 Udmøntning af lovgivning om styrket forældreansvar og bekendtgørelse om elevers fravær i undervisningen

Formålet med dette første analysekapitel er tilvejebringe viden om særligt skolernes arbejde med at implementere og udmønte lovgivningen om styrket forældreansvar, herunder brugen af fraværsregistrering (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019a; 2019b). Således skal resultater fra dette kapitel betragtes som selvstændige resultater, men skal også bidrage til at skabe en bedre og nuanceret forståelse af de efterfølgende kapitlers resultater for registreringspraksis og fraværsadfærd.

Der er særligt tre tematikker, vi belyser i dette kapitel, fordi de først og fremmest fremstår særligt centrale for de skoleaktører, vi har interviewet. Derudover er det tre tematikker, der er af væsentlig betydning for lovens brug og virkning, jf. forandringsteoriens afsnit om virkende mekanismer. De tre tematikker er:

- Anledning til at systematisere praksis
- Kvaliteten af fraværsregistreringen
- Lokale fraværsregistreringer med fokus på den ekstraordinære frihed.

Vi stiller følgende undersøgelsesspørgsmål:

Hvilke forhold har såvel udfordret som fremmet implementeringen af lovgivningen om styrket forældreansvar?

- Vi konkluderer, at lovgivningen ifølge de interviewede skoleledere og skolelærere har givet et eftersyn af praksis for registrering af de forskellige typer af fravær samt et tiltrængt eftersyn af praksis i forbindelse med samarbejdet med forældre om elevers fraværsadfærd. Vi finder derudover, at processen med at efterleve lovgivningens krav, som en korrekt og effektiv håndtering af bekendtgørelsen foreskriver – en proces, som ikke blot opleves som administrativ tung, men også opleves som udfordrende for kvaliteten og validiteten af de fraværsdata, som en sanktion er begrundet i. Vi konkluderer afsluttende, at der trods lovgivningen om styrket forældreansvar samt bekendtgørelsen om nye regler for registrering forekommer store lokale variationer i praksis vedrørende fortolkningen af fx den ekstraordinære frihed – fortolkninger, der har central betydning for, hvor meget lovgivningen er taget i brug, og som kan udfordre implementeringen af lovgivningen.

2.1 Fraværsregistrering

Fraværsregistrering er et lovkrav. I forbindelse med lovgivningen om styrket forældreansvar blev der udarbejdet en bekendtgørelse om fraværsregistrering med tilhørende vejledning til, hvordan skolerne skulle fraværsregistrere (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019b). Formålet var at tydeliggøre reglerne for fravær, således at reglerne for registrering af fravær blev mere entydige på tværs af skoler og kommuner (Ibid).

Grunde til fravær

Det følger af bekendtgørelsens § 1, at skolens leder og det undervisende personale, der er tilknyttet eleverne, dagligt fører kontrol med, at eleverne er til stede under undervisningen og registrerer fraværet elektronisk i de elevadministrative systemer. Der skal angives følgende om grunden til fravær:

1. Fravær på grund af elevens sygdom eller lignende
2. Fravær med skolelederens tilladelse (ekstraordinær frihed)
3. Ulovligt fravær.

Det følger heraf, at fravær er ulovligt, såfremt det ikke skyldes sygdom og lignende forhold, og skolelederen ikke har tilladt det pågældende fravær.

2.2 Anledning til at systematisere praksis

For langt de fleste af de interviewede skoleaktører har lovgivningen om styrket forældreansvar og den efterfølgende fraværsbekendtgørelse været en anledning til at sætte (ekstra) fokus på elevfravær som en generel skoleproblematik. Dette fokus har ifølge de interviewede skolelærere og -ledere samt kommunale aktører resulteret i en større ensretning af registreringen af fravær såvel internt på skolerne, men også på tværs af skoler i kommunen.

De interviewede skoleledere og kommunale aktører fortæller, at der forud for lovgivningen har været en relativ uens praksis for håndtering og registrering af fravær på tværs af kommuner og skoler. Flere af de interviewede skoleledere fortæller endvidere, at netop lovens konsekvenser for eleverne og deres forældre i form af en fratagelse af børne- og ungeydelsen skabte et behov på skolerne for et mere strategisk, helhedsorienteret og målrettet fokus på at sikre en ensartet fraværsregistreringspraksis.

Det gav anledning til, at vi lige skulle have et lille eftersyn på, hvordan det lige var, vi gjorde, og have nogle mindsteværdier for, at det er i hvert fald minimum det her, hver klasseteam lige skal sørge for, der bliver gjort hver dag. (Leder, kommune A)

Både lærere og skoleledere tegner et billede af, at der trods et generelt stort fokus på at reducere fravær har været meget forskellige skønsmæssige praksisser for blandt undervisere og skoleledere. Det gælder således både, hvordan fravær er blevet registreret, og hvornår fx underviserne har noteret og registreret fravær. Flere af lærere beretter om ret så forskellige praksisser – eller ligefrem manglende praksisser for, hvordan fravær tidligere er blevet noteret og registreret. Denne praksis har ifølge de interviewede også hængt sammen med de muligheder og begrænsninger, der har været i de administrative it-udbyderes opsætning af fraværsregistreringen.

Boks 2.3 Notering og registrering af fravær

- I bekendtgørelsen tydeliggøres det, at der skelnes mellem *notering* af fravær og *registrering* af fravær. Endvidere lyder det, at "noteringen vedrører den faktiske konstatering af elevens tilstedeværelse på et bestemt tidspunkt, mens registreringen foregår i det elevadministrative system og danner grundlag for opgørelsen af elevernes procentuelle fravær". Det er således et krav, at noteringen finder sted ved skoledagens begyndelse og for elever i 7.-10. klasse tillige ved skoledagens afslutning. Denne notering er et minimumskrav, og skolerne (og kommunerne) kan selv bestemme, om der skal noteres mere, end hvad bekendtgørelsen foreskriver, fx i forbindelse med hver lektion (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019b).

En leder forklarer endvidere, hvordan udsigten til, at lovgivningen ville komme, gav anledning til være mere nysgerrige på skolens praksisser for notering og registrering af fravær – en praksis, som ifølge skolelederen var ganske forskelligartet på tværs af årgange og afdelinger:

Interviewer: Hvordan fandt I ud af det, at der var en forskellig praksis?

Leder: Hver afdelingsleder blev lige sat til at holde øje med fraværet i deres egen afdeling, og der kunne vi jo se – en eller anden random

dag vi gik ind – at der var nogle klasser, hvor der ikke var blevet ført fravær i en uge eller sådan noget, hvor de sagde: "det plejer jeg at gøre om fredagen", fordi det havde vedkommende det meget bedre med eller et eller andet. Så det var lidt en underlig opdagelse, vi gjorde der. Så fandt vi også ud af, at vores kutyme med lige at holde øje med fraværet en gang imellem, den nok også blev udsat lidt, det var heller ikke lige noget, man kom omkring hver uge som leder heller, og det gjorde vi slet ikke dengang, da den her lov kom. (Leder, kommune E)

2.2.1 Den kommunale forvaltning har sat rammerne for ensretning af praksis

På baggrund af interviewene tegner der sig et billede af, at det særligt er forvaltningen, der har taget styringen med at oversætte lovgivningen og bekendtgørelsens regler til egentlige forståelsespapirer eller handlingsanvisninger for, hvordan skolerne registrerer fravær. Endvidere har skoleforvaltningen taget styring med at ensrette af praksis på skolerne, herunder at fortolke og operationalisere de forskellige procedurer for de forskellige handlinger, der skal træde i kraft ved for meget ulovligt fravær. Disse handlinger vedrører regler for, hvornår og hvordan forældrene skal kontaktes, hvilke forhold skolerne skal dokumentere i forbindelse med det ulovlige fravær mv. Det er rammer og regler, kommunerne har fokuseret meget på; ikke mindst for at sikre børnenes og forældrenes retssikkerhed.

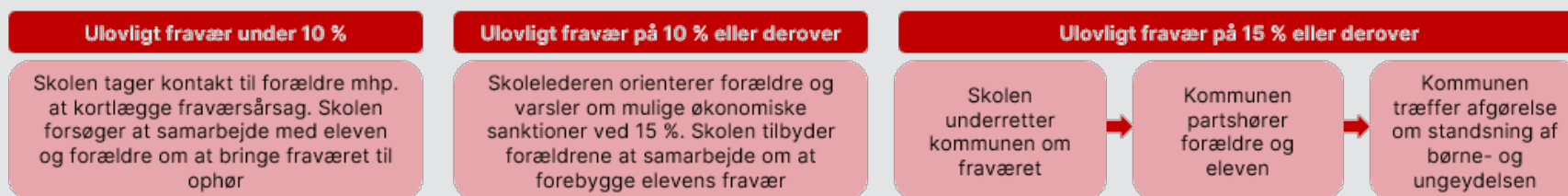
På tværs af skoler finder vi på baggrund af interview med skoleaktører, at der med loven er kommet en ensartet procedure, der følger lovens anvisninger for registrering af ulovligt fravær. En skoleleder fra skole E fortæller eksempelvis:

Der blev udviklet en standardprocedure i kommunen, og så var det jo hver skole – hos os er det sekretærene, der får de første meldinger, og så har vi en aftale om, at ved 10 pct. sender sekretæren det videre til afdelingsleder og lærerteam eller klasseteam, og hvis det er 15 pct., så er det kun til afdelingslederen, og så er det afdelingslederen, der går videre med underretningen. (Leder, kommune E)

Flere skoler har med udgangspunkt i lovens anvisninger opstillet en procedure, hvor afdelingsleder og kontaktlærer bliver internt varslet ved et 8-10 pct. ulovligt fravær pr. kvartal. Hvis eleven er fraværende i en eller flere lektioner, er det typisk den enkelte lærer eller kontaktlæreren, der tager kontakt til forældrene med henblik på at afdække årsagen til fraværet. Med varslingen ved de 10 pct. pr. kvartal indkaldes der til en skole-hjem-tale med deltagelse

af ledelse og lærere og evt. AKT-vejleder, hvis det fra skolens ledelse vurderes at være nødvendigt i forhold til elevens trivsel og faglighed. Formålet er her af afdække eventuelle årsager til fraværet samt udrede og afsøge hjælp, der kan afhjælpe fraværet. I dialogen skal skolelederen tillige orientere forældrene om de potentielle konsekvenser ved et fortsat højt fravær. I hvor høj grad betoningen af de økonomiske konsekvenser ved et fortsat højt fravær tydeliggøres over for forældrene, afhænger ifølge skolelederen af, om skolelederen i den konkrete dialog med forældrene vurderer, at netop orienteringen om en evt. sanktion giver mening for forældrene.

Figur 2.1 Procedure og proces for håndtering af ulovligt fravær



Kilde: VIVE

2.3 Kvaliteten af fraværsregistreringen

I stort set samtlige interviews med skoleledere og lærere beretter de om en udfordrende proces ved at efterleve de krav, som en korrekt og effektiv håndtering af bekendtgørelsen foreskriver – en proces, som ikke blot opleves som administrativ tung, men også er udfordrende for kvaliteten og validiteten af de fraværsdata, som en sanktion er begrundet i.

Som udgangspunkt skal en elevs udeblivelse fra undervisningen registreres som ulovligt fravær, medmindre der er tale om sygdom, fravær på grund af ekstraordinær funktionsnedsættelse eller tilsvarende, jf. stk. 1 i loven (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019b). Hvis en elev er ulovligt fraværende, er det skolens opgave, jf. bekendtgørelsens § 5, *straks* at tage kontakt til elevens forældre med henblik på at afdække årsagen til fraværet (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019b).

Samtlige interviewede lærere vurderer, at det giver god mening at kontakte forældrene, når eleven er fraværende, uden lærerne kender til årsagen til fraværet. Samtidig er det ifølge lærerne også en praksis, der i dagligdagen er vanskelig at overholde. Praksis kan eksempelvis være svær at overholde, når lærerne ikke kan få fat i forældrene på den pågældende dag, eller det tidsmæssigt er vanskeligt at nå at ringe til fx tre forældre på en skoledag, hvis der er tre elever fraværende i samme lektion. Praksis kan også udfordres, hvis lærerteamet ikke har koordineret, hvem i teamet der tager kontakten til forældrene i tilfælde af fravær over flere lektioner. Hvis ikke læreren opnår kontakt eller får en forklaring på fraværet, bliver det umiddelbart registreret som ulovligt fravær.

I forlængelse heraf varsles skoleledelsen, når elevens ulovlige fravær er omkring 10 pct. Når varslingen sker, og inden forældrene kontaktes, er det skoleledelsens opgave at kontrollere, at fraværsregistreringen er foregået korrekt. Det vil sige, at der ikke ligger en sms et sted, der forklarer elevens ulovlige fravær, eller en anden lærer faktisk har fået besked om fraværet via fx en e-mail. Det er ifølge mange aktører en stor, administrativ opgave at tjekke fraværsregistreringen, særligt i de kvartaler, hvor blot et par dages fravær gør, at eleven rammer 8-10 pct. ulovligt fravær:

Vores systemer trækker data ud af elevadministrationssystemet og over i vores ledelsessystem, hvor vi kører de her advarsler på en gang om ugen. Det vil sige, at når Marie er syg, eller det ved lærerne ikke rigtig, for man har ikke rigtig snakket med far og mor, ja, så skal læreren i princippet skrive ulovligt fravær, fordi far og mor ikke har

taget kontakt. I princippet skal læreren også ringe til forældrene den pågældende dag.

Det er en udfordring for datakvaliteten, når eleven fx runder de 10 pct., for det skal kvalitetssikres. Derudover er de der 10 pct. meget lavt. Så altså, man er nede i så små perioder, at det er voldsomt svært at administrere det her. Så datakvaliteten omkring er virkelig en udfordring. (Forvaltningsaktør, kommune D)

Både skole- og forvaltningsaktører vurderer, at processen udfordres af tidsmæssige krav. For bekendtgørelsens § 1, stk. 2 tilsiger, at forældrene (i særlige tilfælde) kan underrette skolens ledelse om årsagen til fraværet i "rimelig tid derefter". Det har skolelederne ret forskellige fortolkninger af, hvornår en tilbagemelding er sket i rimelig tid. Samtidig foreskriver loven, at skolerne skal registrere fraværet elektronisk senest en uge efter, det har fundet sted, således at forvaltningen kan tilgå fraværdata (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019b). Disse to regler skal begge overholdes, men ifølge særligt skolelederne på de store skoler, hvor det ikke er ualmindeligt, at der er relativt mange elever, som kommer op på de 10 pct. ulovligt fravær, er det i praksis svært for ledelsen at sikre og kontrollere korrektheden i alle disse tilfælde. Ikke mindst de elever, som har sporadisk ulovligt fravær over en lidt længere periode, hvor det ifølge de interviewede skolelederne kræver et ret grundigt og ikke mindst tidskrævende arbejde at sikre, at der ikke ligger en form for dokumentation for sygdom eller lignende.

Boks 2.4 Bekendtgørelse om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen

- Stk. 4. Fravær registreres senest en uge efter, at det har fundet sted, i et elektronisk system, som er tilgængeligt for kommunalbestyrelsen, med angivelse af, om der er tale om ulovligt fravær, fravær på grund af sygdom, funktionsnedsættelse eller lignende eller fravær i form af ekstraordinær frihed (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019b).

Denne proces fra notering, registrering til underretning og dernæst validering og kvalitetssikring skaber ifølge særligt de interviewede ledere på skolen en stor fejlkilde. På baggrund af vores interviews med forvaltningspersonale og skoleledere er der tale om en anseelig andel af elever, hvor der i hvert kvartal er sket fejlregistreringer. De forvaltningsaktører, vi har interviewet, vurderer,

at fejlregistreringer månedligt udgør mellem 15 pct. og 65 pct. af alle registreringer, som senere bør omgøres på et eller andet tidspunkt i systemet.

Opsummerende er det centralt at tydeliggøre, at de processuelle skridt fra notering til kvalitetssikring af ulovligt fravær har mulige fejlkilder, som skaber en stor administrativ byrde for skolerne.

2.4 Lokale fraværsregistreringer med fokus på den ekstraordinære frihed

Interviewene med skoleledere og -lærere tegner tillige et samlet billede af, at skolernes implementerede praksis for, hvordan *ekstraordinær frihed* håndteres med udgangspunkt i skoleforvaltningens rammer, har betydning for omfanget af ulovligt fravær på skolen og dermed også omfanget og brugen af loven om styrket forældreansvar. På baggrund af analysen af de kvalitative interviews vurderer vi, at skolernes praksis er en central mekanisme til at forstå omfanget af brugen af lov om styrket forældreansvar.

Skolelederen kan, jf. stk. 3, i "ganske særlige tilfælde tillade fravær i form af ekstraordinær frihed" (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019b). Den ekstraordinære frihed skal ske efter en konkret vurdering af elevens "behov for at holde fri sammenholdt med det afbræk i undervisningen, som fraværet vil indebære for eleven og for klassen" (Ibid.). På baggrund af interviewene med skolelederne er det vores vurdering, at ekstraordinær frihed i de fleste tilfælde er situationer, hvor forældrene anmoder om ekstraordinær frihed, og hvor skolerne indvilliger hertil.

Ekstraordinær frihed

- Skolelederen kan i ganske særlige tilfælde tillade fravær i form af ekstraordinær frihed. Udgangspunktet er, at elever har pligt til at møde i skolen hver dag, og derfor skal der generelt anlægges en restriktiv vurdering ved beslutning om, hvorvidt der skal gives tilladelse til ekstraordinær frihed. Tilladelse til ekstraordinær frihed skal derfor have undtagelsens karakter.
- Ekstraordinær frihed gives typisk i forbindelse med særlige begivenheder af betydning for familien og eleven, eller når elevens forældre ønsker at tage eleven med på ferie uden for almindelige ferieperioder. Ved en anmodning om ekstraordinær frihed skal skolelederen træffe sin beslutning på grundlag af en konkret vurdering af den pågældende elevs behov for at holde fri sammenholdt med det afbræk i undervisningen, som en imødekommelse vil indebære, herunder for klassen. (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019b)

Den kvalitative analyse viser i forlængelse af afsnit 2.2 om ensretning, at skolerne har en nogenlunde ens praksis for, hvornår hhv. lærerne og skolelederne har ansvaret for at tage stilling til anmodninger om ekstraordinær frihed. I den forbindelse er praksis, at lærerne giver lovligt fri, hvis der anmodes om 1-2 dage. Det er derimod skoleledelsen, som tager stilling til anmodninger, der går på flere dage end dette. I det første tilfælde handler det typisk om begravelser, tandlæge mv. Det andet tilfælde handler typisk om ferier.

Samtlige ledere betoner endvidere, at de, som bekendtgørelsen om fravær ligeledes foreskriver, tager stilling til anmodninger om ekstraordinær frihed med udgangspunkt i en samlet vurdering af den pågældende elev med særligt fokus på elevens fravær, faglige niveau og for nogle skolers vedkommende sociale formåen og trivsel. Dette er dog med undtagelse af anmodninger, der blot går på en enkelt dag, og som begrundes med særlige begivenheder som højtid, fødselsdage, begravelser mv. I disse tilfælde fortæller samtlige skoleledere, at de som udgangspunkt altid godkender anmodningen uanset elevens faglige formåen og fraværsniveau.

Ud fra interviewene med skoleledere og -lærere forekommer der dog at være store forskelle i skolernes fortolkninger af den ekstraordinære frihed i forbindelse med anmodning om mere end 2 dages frihed. Disse forskelle kan være forankret i forskellige fortolkninger eller skønsmæssig praksis, som igen kan bidrage med forklaringer på de store kommunale forskelle på skolernes brug af både ulovligt fravær og den ekstraordinære frihed, som det fremgår af fx Figur 3.2 i kapitel 3.

Flere af de interviewede skoleledere fortæller derudover, at fagligt udfordrede elever, der måske samtidig har et højt fravær, oftest får afslag på anmodninger om ekstraordinær frihed, eksempelvis i forbindelse med rejser. Fagligt stærkere elever med god trivsel får omvendt typisk godkendt anmodninger om ekstraordinær frihed. Eksempelvis fortæller en skoleleder, at vedkommende afslår anmodninger om længerevarende ekstraordinær frihed, hvis eleven har meget fravær:

Når jeg nu har en elev, der har et tårnhøjt sygefravær eller tårnhøjt anden ulovlig fravær, så kan de ikke tåle mere fravær ud af det blå. Så bliver det kritisk for hans trivsel, det er enormt kritisk for hans trivsel. Så er det jo mig, der tager stilling og siger: "han har [for] meget fravær i forvejen" (...). Hvor hvis det var én, som gerne vil på ferie i uge 5, og man ved, at det er den eneste gang i hele barnets skolegang, det her er sket, og det følger altid med, så kan man godt sige "du må godt". (Leder, kommune D)

Denne fortolkning af den ekstraordinære frihed stemmer godt overens med de individuelle parametre, som lovgivningen foreskriver, at skolelederen skal tage udgangspunkt i. Hermed fokuseres der i højere grad på elevens individuelle fravær, trivsel og faglighed. Der er dog også eksempler på skoleledere, der i højere grad fokuserer på lige rettigheder for alle elever, uanset deres fravær samt faglige og sociale kompetencer. Den pågældende skoleleder udtrykker det således:

Vi har selvfølgelig nogle børn, som får lov til at rejse på ferie, fordi forældrene spørger mig om lov. Og fordi de spørger om lov, og vi har en dialog om det, så bliver det jo ikke registreret som ulovligt fravær, fordi forældrene jo selv har haft en dialog med mig om fraværet eller en anden leder. Så det ville jo ikke ryge i kategorien med ulovligt fravær, men det ville blive registreret inde i elevens sag inde i TEA, og der ville stå: "lille Abdul har fået fri i 4 uger", og hvis det så var, at Abdul skulle have fri igen i 4 uger næste sommer, så ville jeg kigge inde i TEA, og så ville der stå, at Abdul havde fået fri sidste år, og så ville jeg sige til forældrene, at jeg synes, det er en virkelig dårlig idé. Men det ville jo ikke betyde, at de ikke ville tage til Pakistan,

for det kan jeg jo ikke forhindre dem i at gøre, men jeg kan have en dialog med dem om det, og jeg ville ikke registrere det som ulovligt fravær. (Leder, kommune A)

Denne praksis taler i mod intentionerne i lovgivningen, når skolelederen vurderer, at der ikke er grundlag for at give eleven ekstraordinær frihed efter reglerne i fraværsbekendtgørelsen.

Af citatet fremgår det, at den pågældende skoleleder godkender anmodninger om længerevarende ekstraordinær frihed, selv hvis vedkommende vurderer og fortæller familien, at rejsen ikke er til barnets bedste. Senere i interviewet nævner vedkommende, at det grundlæggende set handler om ikke at forskelsbehandle eleverne. Denne praksis er i modstrid med lovgivningens intentioner om at anlægge en restriktiv praksis for den ekstraordinære frihed. De to citater repræsenterer yderpolerne i praksis blandt de ledere på skolerne, der er interviewet til denne evaluering.

Implikationen af de to ovenstående meget forskellige håndteringer af den ekstraordinære frihed har stor betydning for, om eleverne og forældrene risikerer at miste børne- og ungeydelsen. På den første skole vurderer skolelederen grundlæggende, at sanktionen er et godt redskab til at mindske fravær, mens skolelederen i det sidste citat repræsenterer den modsatte holdning. Det betyder, at børnene og deres forældre kan have nøjagtig den samme adfærd, når det gælder ferie mv., men det vil have forskellige konsekvenser for dem afhængig af skole og kommune.

2.4.1 For sent

Når det gælder elevens for sene fremmøde, uden forældrene har givet besked om årsagen hertil, er der ligeledes forskellige praksisser på de forskellige skoler, der indgår i evalueringen. Disse forskelle har betydning for registreringen af ulovligt fravær og er dermed en mekanisme med betydning for lovgivningens udmøntning i praksis, herunder omfanget af elevernes ulovlige fravær.

Boks 2.6 Retningslinjer for notering og registrering af fravær for elever, der kommer for sent

Retningslinjer for notering og registrering af fravær for elever, der kommer for sent

Skolelederen skal fastsætte nærmere retningslinjer for notering og registrering af fravær for elever, der kommer for sent eller forlader skolen før skoledagens afslutning.

Skolelederen får hermed adgang til at sikre, at elever, der af undskyldelige årsager ikke har været til stede ved noteringen af fravær, ikke får registreret fravær, jf. nærmere herom nedenfor. Der vil i den forbindelse skulle foretages en konkret afvejning af, hvorvidt det er rimeligt at registrere eleven som ulovligt fraværende en hel dag. Det skal indgå i afvejningen, hvor meget eleven er kommet for sent, og om der er undskyldelige omstændigheder for forsinkelsen. (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019b)

På baggrund af interviewene med skoleledere og -lærere fremgår, at der er skoler, der registrerer for sent fremmøde som ulovligt fravær, hvis en elev kommer fx en halv time for sent, enten som halv- eller heldagsfravær afhængig af elevens alder. På andre skoler bliver 2 timer for sent ikke til ulovligt fravær.

Samlet set er det vores vurdering på baggrund af interviewene med såvel skoleledere og -lærere, at lovgivningen har givet et tiltrængt eftersyn af praksis for registrering af de forskellige typer af fravær samt et tiltrængt eftersyn af procedurerne i forbindelse med samarbejde med forældre om elevers fraværsadfærd. Det er dog samtidig vores vurdering, at særligt skolernes fortolkninger af såvel den ekstraordinære frihed, men også for sent fremmøde, stadig giver anledning til store forskelle på tværs af skoler. Det fokuserer vi videre på kvantitativt i næste kapitel.

3 Udvikling i elevfravær

I dette kapitel undersøger vi, hvordan elevfravær har udviklet sig i perioden fra skoleåret 2017/2018 til skoleåret 2021/2022. Vi kigger tillige på, hvordan forekomsten af elevfravær er fordelt på kommuneniveau og klassetrin til og med skoleåret 2021/2022, samt hvordan forekomsten af elevfravær fordeler sig i forhold til elevers familiemæssige og socioøkonomiske baggrund. Fokus er således på at afdække, om loven om styrket forældreansvar systematisk har bidraget til at ændre på fraværs mønstre, herunder på forekomsten af ulovligt, lovligt og ekstraordinært fravær.

Boks 3.1 Undersøgelsesspørgsmål og hovedkonklusioner i kapitlet

Vi stiller følgende undersøgelsesspørgsmål:

- Hvordan udvikler elevers ulovlige fravær og samlet fravær i perioden 2017/2018 til 2021/2022
- Hvordan ser den geografiske og socioøkonomiske fordeling af samlet fravær og dernæst a) ulovligt fravær, b) sygefravær og c) ekstraordinær frihed ud?

Vi konkluderer for det første, at der er sket et fald i andelen af elever med hhv. 10 pct. og 15 pct. ulovligt fravær i perioden 2017/2018 til 2021/2022. Der er tale om mindre, men statistisk sikre ændringer. Vi konstaterer tillige et statistisk sikkert fald i andelen af elever med et samlet fravær på 10-15 pct. For elever med mere end 15 pct. samlet fravær er der ingen udvikling at se. Vi konkluderer for det andet, at der er stor kommunal variation i andelen af elever med højt ulovligt fravær, lovligt fravær og ekstraordinær frihed både før og efter lovens ikrafttræden. Der er indikationer på, at forskellene på forekomsten af fravær imellem kommunerne er mindre efter lovens og bekendtgørelsens ikrafttræden. Endelig finder vi, at børn og unge, der befinder sig socialt udsatte positioner, oftere har en højere forekomst af ulovligt fravær end børn og unge, der ikke befinder sig i socialt udsatte positioner.

3.1 Forekomsten af fravær

Vi starter med at beskrive, hvordan elevfravær – både det samlede og det ulovlige fravær – har udviklet sig fra to skoleår før lovens ikrafttræden og til tre år efter (til og med 1. kvartal 2022). Vi undersøger, om niveauet af fraværet ændrer sig fra før til efter lovens ikrafttræden.

Med udgangspunkt i evalueringens forandringsteori forventer vi, at selve lovgivningens ikrafttræden (og som nævnt også vedtagelsen af den politiske aftale bag loven i Folketinget (Riisanger, 2019)) kan betyde en ændret adfærd blandt forældre og elever. Derudover forventer vi, at lovens effektivering med sanktioner for elevernes forældre løbende skaber mindre ulovligt såvel som samlet fravær.

Figur 3.1 viser andelen af elever, der har hhv. 10-15 pct. og mere end 15 pct. ulovligt fravær sammenholdt med andelen af elever med et samlet fravær (dvs. både lovligt og ulovligt fravær) på 10-15 pct. og mere end 15 pct. over et helt skoleår.

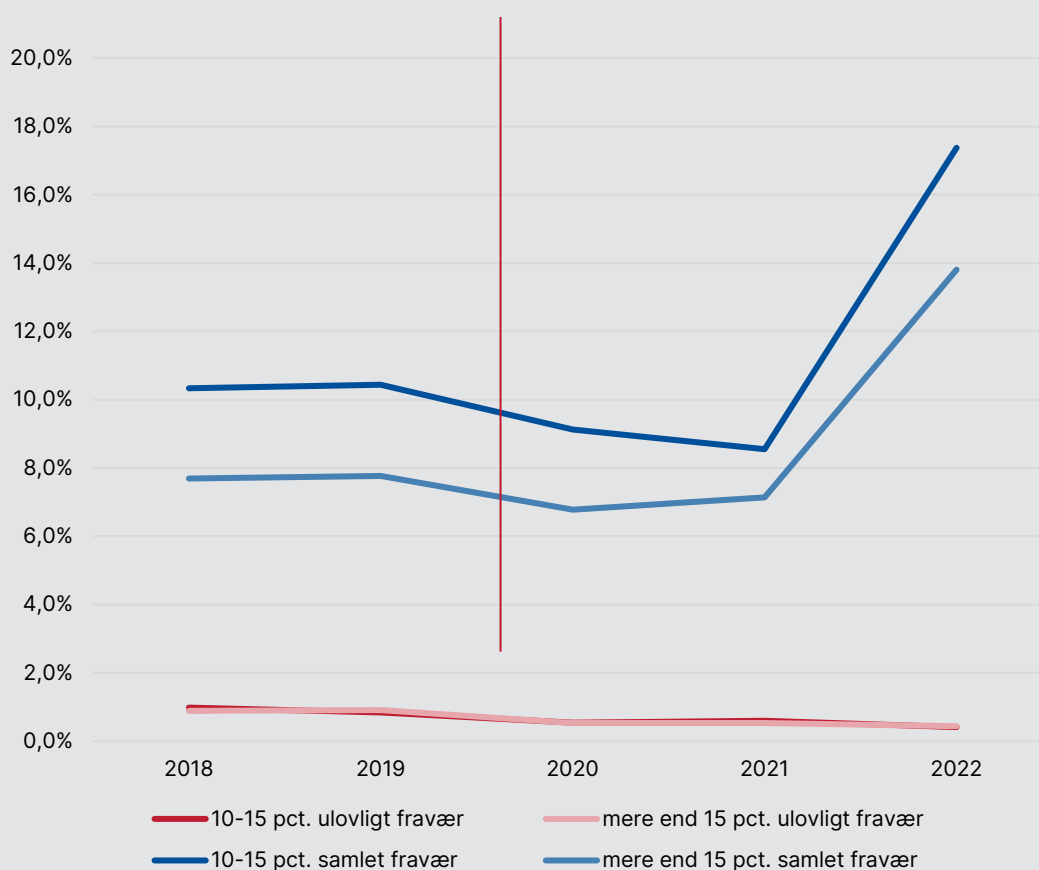
Det fremgår af Figur 3.1, at fra skoleåret 2017/2018 til skoleåret 2021/2022 ser vi et gennemgående lille fald i andelen af elever med ulovligt fravær. En tendens, der starter allerede fra skoleåret 2018/2019, det vil sige et år før lovens ikrafttræden, jf. vores forventninger lovens virkninger ved vedtagelsen af loven. Det gælder både for gruppen af elever med 10-15 pct. ulovligt fravær (rød farve) og for gruppen af elever med mere end 15 pct. ulovligt fravær (lyserød farve). Der er tale om mindre ændringer. For gruppen af elever med 10-15 pct. ulovligt fravær falder andelen med 0,6 procentpoint (fra 1,0 pct. til 0,4 pct.), mens det for gruppen af elever med over 15 pct. ulovligt fravær falder med 0,5 procentpoint (fra 0,9 pct. til 0,4 pct.).

Vi konstaterer tillige et fald i andelen af elever med et samlet fravær på 10-15 pct. fra 9,1 pct. til 8,5 pct., lige efter loven træder i kraft (markeret med blå farve), mens andelen af elever med mere end 15 pct. samlet fravær er uændret på 7 pct. (lyseblå farve) Efter skoleåret 2020/2021 stiger disse to andele markant til henholdsvis 17,4 pct. og 13,8 pct. Disse stigninger kan hænge sammen med udviklingen i antallet af smittede med covid-19 i samme periode, hvor antallet af smittede var kraftigt stigende (se Sundhedsstyrelsen, 2022).

Denne udvikling – både i samlet og i ulovligt elevfravær – er den samme både blandt indskolings-, mellemtrins- og udskolingselever. Det gælder dog, at faldet i andelen af elever med 10-15 pct. og med mere end 15 pct. ulovligt fravær primært skyldes, at andelen med ulovligt fravær er reduceret for udskolingselever henholdsvis fra 1,8 pct. til 0,7 pct. og 2,0 pct. til 0,7 pct. (se Bilagsfigur 3.1-Bilagsfigur 3.9).

Figur 3.1 Udvikling i andelen af elever med ulovligt fravær og samlet fravær i alt i et skoleår i perioden 2017/2018 til 2021/2022. Procent

Den mørke- og lyserøde linje, der viser hhv. 10-15 pct. ulovligt fravær og mere end 15 pct. ulovligt fravær, ligger oveni hinanden; derfor er de svære at adskille i figuren.



Anm.: N = 1.174.864-1.258.680

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.1.1 Kommunal variation i elevfravær

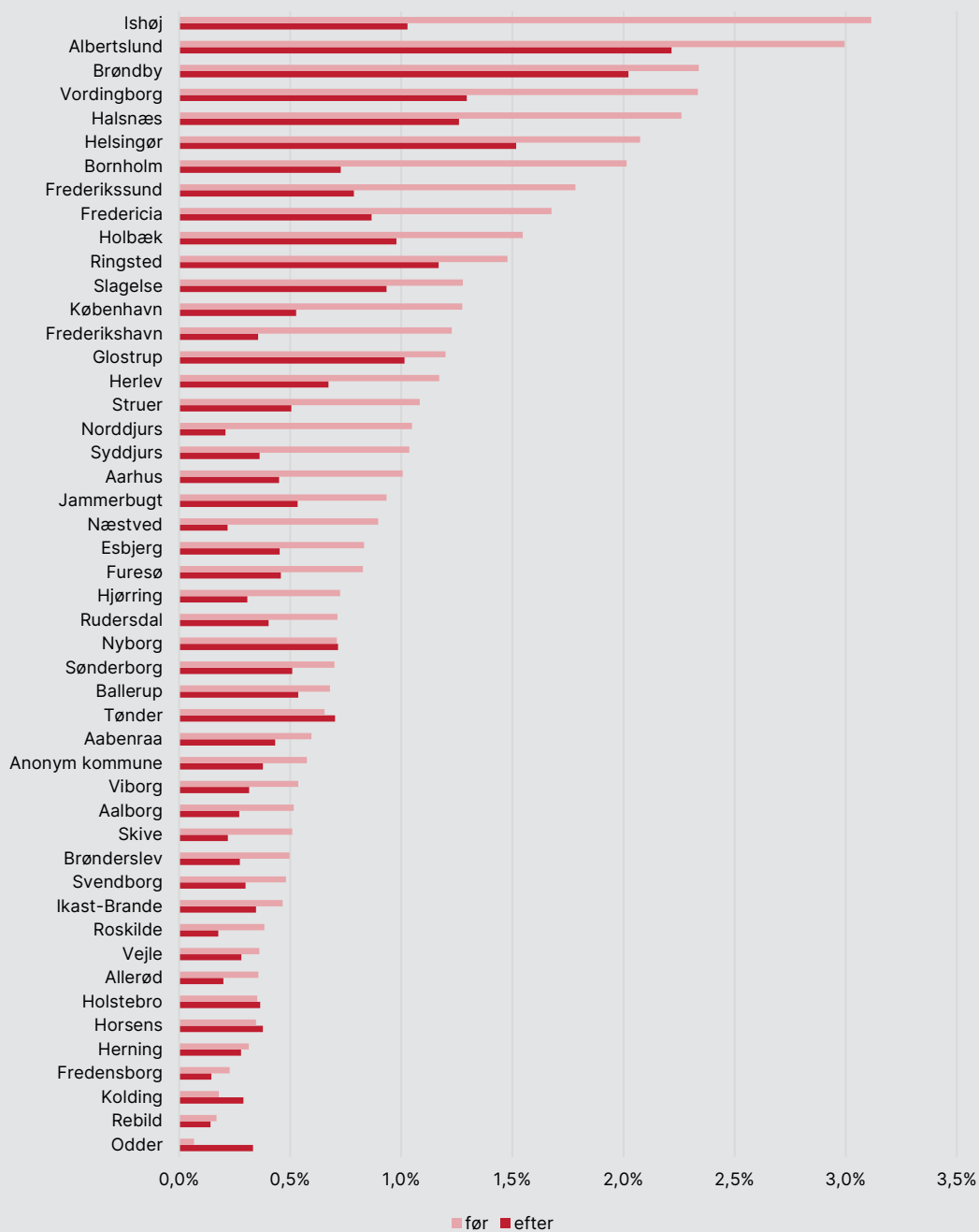
En række tidligere analyser viser, at der er stor geografisk spredning i elevers fravær blandt kommunerne (Rambøll, 2018). Eksempelvis viser en analyse fra Rambøll, at den gennemsnitlige folkeskolelev har 11 fraværsdage om året (for

skoleåret 2016/2017) (Ibid.). Samme analyse viser også, at blandt de kommuner, der har det laveste fravær, har eleverne i gennemsnit 7-10 fraværsdage, mens eleverne i de 12 kommuner med det højeste fravær har i gennemsnit 14-16 fraværsdage om året (Ibid.). De kommunale forskelle i fravær tilbage i tid, dvs. før loven om styrket forældreansvar, kan imidlertid være vanskelige at tolke som udtryk for en særlig elevadfærd, fordi kommunerne og skolerne har haft mulighed for at anvende forskellige registreringspraksisser, som vores kvalitative analyser i kapitel 2 ligeledes tydeliggør.

I Figur 3.2 og Figur 3.3 fremgår hhv. en oversigt over andelen af elever med hhv. 10-15 pct. ulovligt fravær og med mere end 15 pct. ulovligt fravær i et skoleår på kommuneniveau, før og efter loven om styrket forældreansvar trådte i kraft. På tværs af de to grupper af elever er det overordnede billede, at der sker en reduktion i andelen af elever med højt ulovligt fravær fra før lovens ikrafttræden til efter i stort set samtlige af de 48 kommuner. Der er få kommuner, der har uændret eller en marginal højere andel af elever med enten 10-15 pct. og mere end 15 pct. ulovligt fravær i et skoleår efter lovens ikrafttræden sammenlignet med før.

Derudover ser vi også, at der er stor kommunal variation i andelen af elever med højt ulovligt fravær både før og efter lovens ikrafttræden. I Vestegnskommunerne Ishøj og Albertslund har 3 pct. af elever før lovens ikrafttræden mere end 10-15 pct. ulovligt fravær i et skoleår. I kommuner som Kolding, Fredensborg, Rebild og Odder eksisterer ulovligt fravær knap nok; kun knap 0,3 pct. af eleverne har mellem 10 og 15 pct. ulovligt fravær i ét skoleår. De største reduktioner i andelen af elever med 10-15 pct. ulovligt fravær er i Ishøj med en reduktion på 2,1 procentpoint, Bornholm med 1,3 procentpoint og Frederiksund, Halsnæs og Vordingborg med en reduktion på 1,0 procentpoint. De største reduktioner fra før til efter i andelen af elever med mere end 15 pct. ulovligt fravær er i ligeledes i Ishøj, hvor der sker et fald på 2 procentpoint, mens der i Bornholm og Vordingborg er sket et fald på 1,2 procentpoint.

Figur 3.2 **Oversigt over andelen af elever uanset klassetrin med 10-15 pct. ulovligt fravær over et skoleår før og efter ikrafttræden af loven om styrket forældreansvar. Procent**

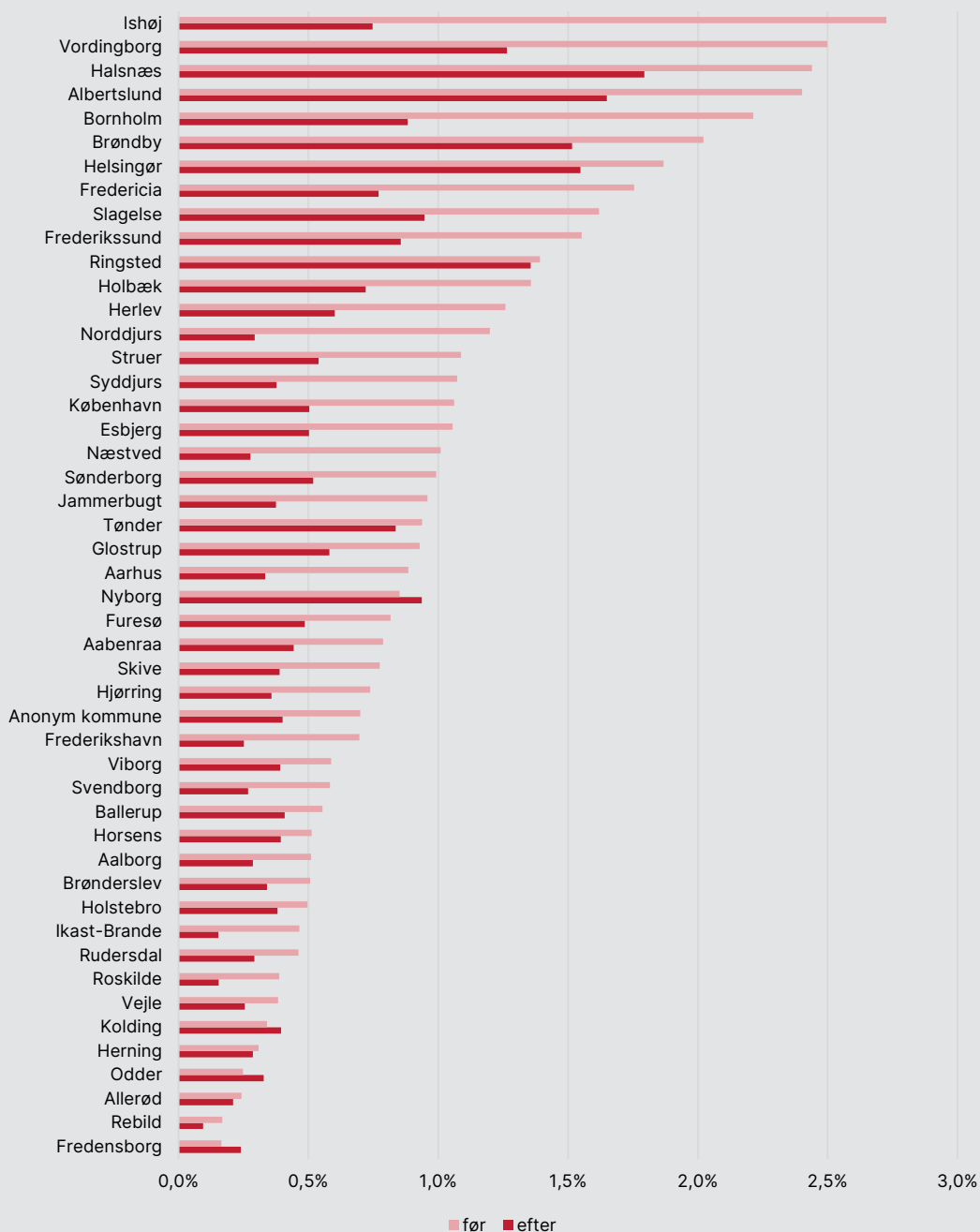


Anm.: N (før)= 2.516.020; N(efter)= 3.551.692.

Note: En enkelt kommune har valgt at være anonym og optræder derfor som "Anonym kommune".

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Figur 3.3 **Oversigt over andelen af elever uanset klassetrin med mere end 15 pct. ulovligt fravær over et skoleår før og efter ikrafttræden af loven om styrket forældreansvar. Procent**



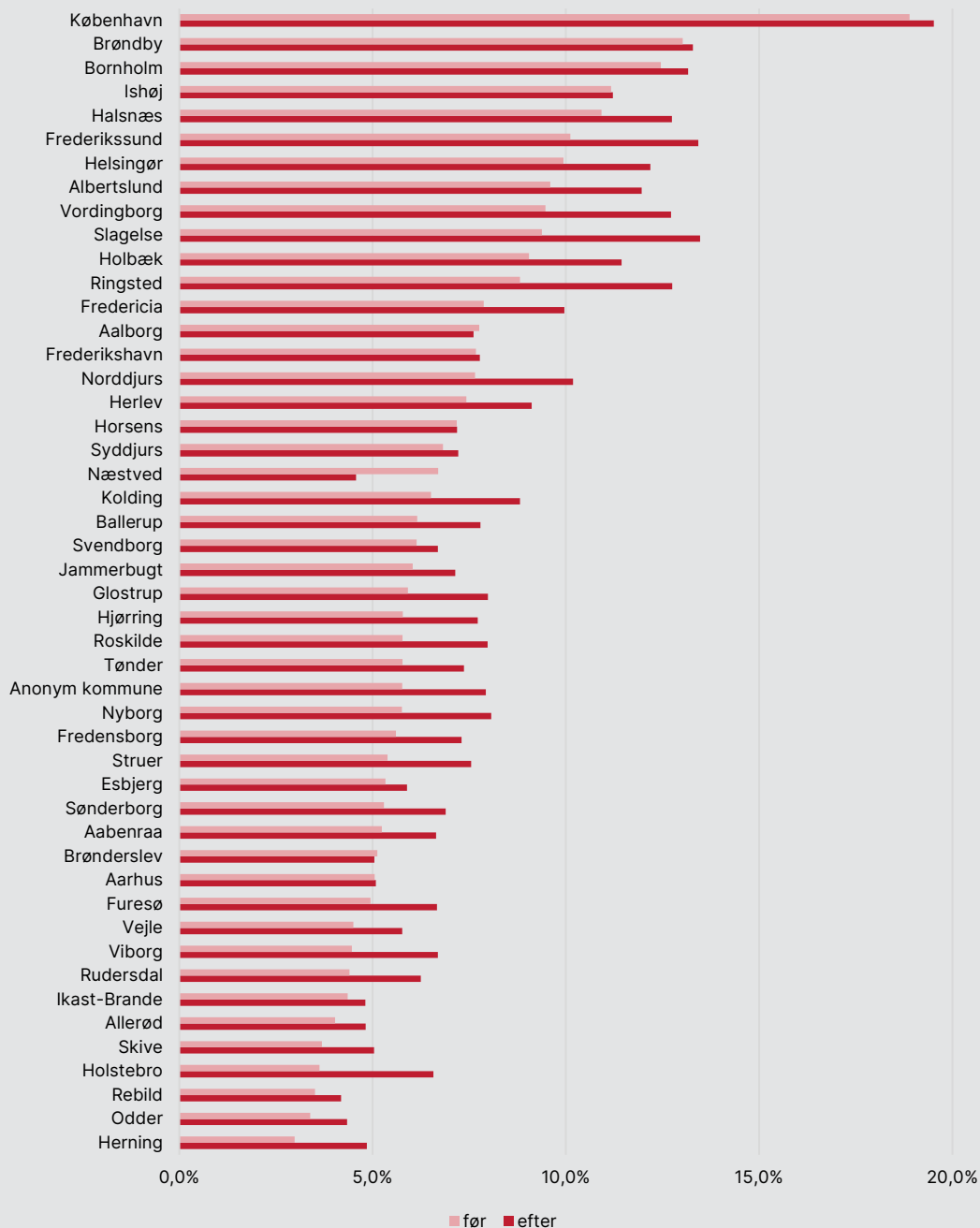
Anm.: N (før)= 2.516.020; N(efter)= 3.551.692.

Note: En enkelt kommune har valgt at være anonym og optræder derfor som "Anonym kommune".

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistisk og egne beregninger.

Givet der har været kommunal variation i registrering af fravær, før loven trådte i kraft, kigger vi også på det samlede fravær – uanset årsag – i Figur 3.4, idet det samlede fravær (i en situation uden covid-19) må forventes at være uændret over tid, medmindre elever ændrer fraværsadfærd, eller kommunerne ændrer registreringspraksis.

Figur 3.4 Oversigt over andelen af elever uanset klassetrin med mere end 15 pct. samlet fravær over et skoleår før og efter ikrafttræden af loven om styrket forældreansvar. Procent



Anm.: N (før) = 2.516.020; N(efter) = 3.551.692.

Note: En enkelt kommune har valgt at være anonym og optræder derfor som "Anonym kommune".

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Figur 3.4 viser, at der er et anderledes mønster efter lovens ikrafttræden sammenlignet med før. Andelen af elever med et samlet fravær på mere end 15 pct. stiger, fra før til efter loven træder i kraft. Det gælder for stort set alle kommuner. København skiller sig ud ved at have den højeste andel af elever med et samlet fravær over 15 pct. i et skoleår både før og efter loven. Godt 20 pct. af eleverne har et fravær på over 15 pct.

I Bilagsfigur 3.10 fremgår udviklingen i andelen af elever med mere end 15 pct. lovligt fravær og ekstra ordinær frihed fra før lovens ikrafttræden til efter. For stor set alle de kommuner, der indgår i undersøgelsen, er der sket en stigning i andelen af elever, der har mere end 15 pct. lovligt fravær og ekstraordinær frihed.

Vi har ligeledes undersøgt, om der fra før til efter lov om styrket forældreansvar sker ændringer i elevernes fraværsårsager. Ændringerne kan både skyldes, at der med loven er kommet en ensartethed i registreringspraksis. Det kan tillige skyldes, at forældre er blevet mere opmærksomme på at være i dialog med lærerne om årsagerne til elevers fravær som belyst i kapitel 2.

Det fremgår af Tabel 3.1, at der i gennemsnit er sket ændringer i fraværsårsager fra før (skoleårene 2017/2018 og 2018/2019) og efter (2019/2020 og 2021/2022) ikrafttræden af lov om styrket forældreansvar. Andelen med ulovligt fravær ud af det samlede fravær var i gennemsnit 17 pct. før lovens ikrafttræden og 12 pct. efter lovens ikrafttræden. Det er således sket et fald på 5 procentpoint. Andelen med lovligt fravær og ekstraordinær frihed er tilsvarende faldet med to procentpoint fra 31 pct. til 29 pct. Fravær i forbindelse med sygdom er i gennemsnit steget fra før til efter lovens ikrafttræden – fra 51 pct. til 59 pct. I Tabel 3.1 er der en oversigt over registrering af fraværsårsager før og efter lov om styrket forældreansvar opdelt på de 48 kommuner i evalueringen.

Tabel 3.1 Oversigt over registrering af fraværsårsager før og efter lov om styrket forældreansvar

	Før	Efter
Samlet for alle kommuner i evalueringer		
Ulovligt fravær	17 %	12 %
Sygdom	51 %	59 %
Lovligt fravær og ekstraordinær frihed	31 %	29 %
Fravær i alt	100 %	100 %

Anm.: N (før) = 7.575.016; N (efter) = 10.835.690.

Note: Enheden i denne tabel er det samlede antal fraværsdage for alle elever i evalueringen. Forskellen på før og efter er signifikant. T-test er anvendt som signifikanstest.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

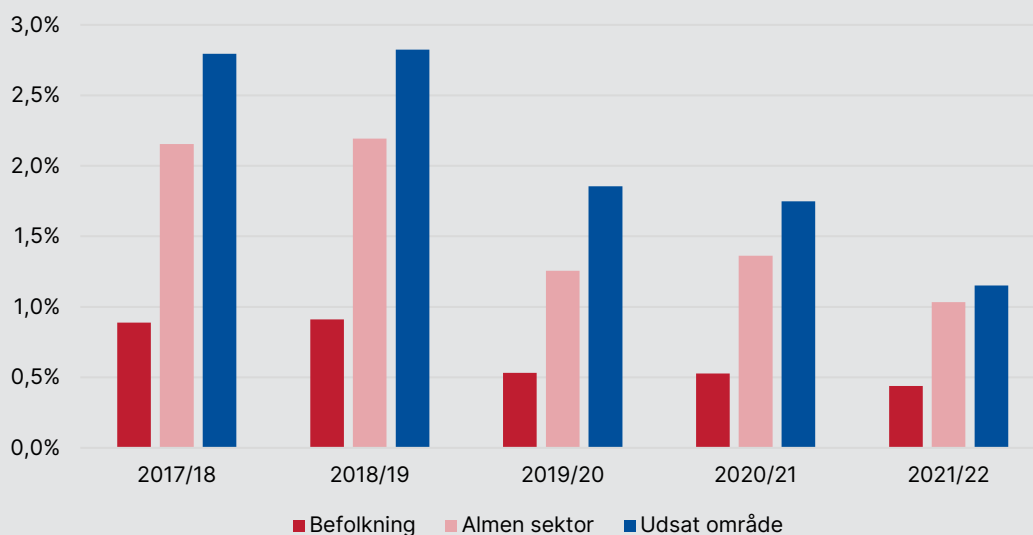
3.1.2 Boligmæssig variation i ulovligt fravær

Eftersom loven om styrket forældreansvar er en del af "Aftale om parallelsamfund", undersøger vi tillige, om ulovligt fravær har en særlig boligmæssig karakter.

I Figur 3.5 fremgår udviklingen i andelen af elever mere end 15 pct. ulovligt fravær i et skoleår opdelt op på, hvor eleven bor. Vi sonderer imellem, at eleven bor i et udsat boligområde (dvs. omdannelsesområde, parallelsamfund, udsat boligområde) i den almene sektor (inkl. udsatte boligområder) eller i befolkningen, der omfatter hele boligmarkedet for de elever, der er omfattet af denne evaluering. Vi finder, at andelen af elever med mere end 15 pct. ulovligt fravær både 1 og 2 år, før loven trådte i kraft, var væsentligt højere for elever bosat i udsatte boligområder og i den almene sektor end for elever i befolkningen generelt – henholdsvis 2,6 pct. og 2,2 pct. i skoleåret 2017/2018.

Umiddelbart efter loven træder i kraft, falder andelen af elever med mere end 15 pct. ulovligt fravær markant for samtlige tre grupper. I skoleåret 2021/2022 er andelen af elever med højt ulovligt fravær reduceret med 1,8 procentpoint i de udsatte boligområder og med 1,2 procentpoint i den almene sektor. Når vi kigger samlet set på alle grupper – uanset hvor de bor – er andelen reduceret med 0,5 procentpoint. Den boligmæssige forskel på elever med højt ulovligt fravær er således blevet mindre i perioden. Det skyldes i høj grad reduktionen i ulovligt fravær blandt elever, der bor i de udsatte boligområder.

Figur 3.5 **Udvikling i andelen af elever med mere end 15 pct. ulovligt elevfravær fra før til efter lov om styrket forældreansvar fordelt på, hvor eleven bor. Procent**



Anm.: N (Befolkning) = 1.172.632-1.257.444; N (Almen sektor) = 220.460-243.512; N (Udsat område) = 29.500-35.484.

Note: Befolkning dækker over alle elever i evalueringen uanset bopæl. Udsat boligområde dækker over omdannelsesområder, parallelsamfund og udsat boligområde.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.2 Socioøkonomiske karakteristika ved elever med højt fravær

I dette afsnit fokuserer vi på den individuelle variation i ulovligt fravær. Vi ved fra andre undersøgelser, der har kigget på udvikling og forekomst af elevfravær (fx Christensen et al., 2018; 2022), at der er sammenhænge mellem højt elevfravær og udsathed hos eleven og elevens familie. Nyere undersøgelser viser endvidere, hvordan nedlukningen var mest udfordrende – fagligt og trivselsmæssigt – for de mere sårbare elevgrupper, fx elever fra socialt udsatte hjem og elever, der får specialundervisning eller anden faglig støtte, hvilket kan tænkes at have en betydning for fraværet.

Vi beskriver derfor karakteristika (fx bl.a. familieforhold, etnicitet og forældres indkomst) ved elever med højt ulovligt fravær i et eller flere kvartaler og sammenligner med gruppen af elever, der ikke har nogen kvartaler med mere end

15 pct. ulovligt fravær. Således vil det kunne give et indblik i, hvilken gruppe af elever og forældre der er i risiko for have et højt ulovligt fravær.

I Tabel 3.2 kigger vi på alle elever i perioden fra 2017/2018 og til 2021/2022. Vi har testet, om der er forskelle på elevers sociodemografiske baggrund før og efter loven om styrket forældreansvar. Der er ingen forskelle, dvs. at der ikke er en anden profil for elever med højt ulovligt fravær før sammenlignet med efter lovens ikrafttræden. Det er de samme typer af elever, der vedbliver at have højt ulovligt fravær.

I Tabel 3.2 viser vi, at der er markante socioøkonomiske forskelle blandt eleverne i forhold til at have haft 15 pct. ulovligt fravær. Der er således relativt flere elever med ét og flere kvartaler med mere end 15 pct. ulovligt fravær, der bor sammen med en enlig forælder (hhv. 8 pct. og 7 pct.) end for elever, der bor sammen med to forældre (hhv. 3 pct. og 2 pct.). Vi ser også, at relativt flere elever med etnisk oprindelse i et MENAPT-land har ét eller flere kvartaler med højt ulovligt fravær sammenlignet med elever (hhv. 13 pct. og 10 pct.), der har oprindelse i et ikke-MENAPT-land (hhv. 4 pct. og 3 pct.). Endvidere ser vi, at elever med et eller flere kvartalers ulovligt fravær kommer fra familier, hvor forældre ingen uddannelse har (hhv. 7 pct. og 8 pct.) sammenlignet med forældre med uddannelse (4 pct. og 2 pct.).

Der er ligeledes forskelle på forældres tilknytning til arbejdsmarkedet. Vi finder fx, at 12 pct. af elever, hvor begge forældre ikke er i beskæftigelse, har et kvartal med højt ulovligt fravær og tilsvarende 12 pct. har flere kvartaler med højt ulovligt fravær. De tilsvarende andele for forældre, hvor den ene ikke er i beskæftigelse, er 6 pct. og 4 pct., og for begge forældre i arbejde er andelen 2 pct. og 1 pct. Endelig fremgår det af Tabel 3.2, at mere end 20 pct. af eleverne, der kommer fra familier, som har en indkomst under den økonomiske fattigdomsgrænse⁴, har et eller flere kvartaler med mere end 15 pct. ulovligt fravær. Til sammenligning har 7 pct. af elever fra familier, der har en indkomst over den økonomiske fattigdomsgrænse, et eller flere kvartaler med mere end 15 pct. ulovligt fravær.

⁴ Den økonomiske fattigdomsgrænse er ved 50 pct. af medianindkomsten. Det vil sige, at en borger anses for at være fattig, hvis den pågældende har en ækvivaleret disponibel indkomst under 50 pct. af medianindkomsten. Medianindkomsten er det indkomstniveau, der deler befolkningen i to lige store grupper. Der er altså lige mange, der ligger over som under medianindkomsten. Den disponible indkomst udregnes som indkomst efter skat og ækvivaleres i henhold til antal familiemedlemmer for at tage højde for størrelsen af familien. Det vil sige, at der tages udgangspunkt i hele familiens indkomst. Vi anvender her OECD's modificerede skala til beregning af ækvivaleret indkomst. Det indebærer, at den første voksne har vægten 1, den anden voksne og børn over 14 år har vægten 0,5, og børn til og med 14 år har vægten 0,3 (Danmarks Statistik, 2012). Ideen bag at anvende ækvivaleret indkomst er, at jo større familien er, jo flere er der til at deles om de af familiens udgifter, som er de samme uanset størrelsen af familien, som fx boligudgifter og varige forbrugsgoder, og andre udgifter, som fx madudgifter, stiger mindre for hver ekstra person i familien. Dette betyder, at familiens indkomst bliver justeret efter familiens sammensætning, sådan at familieindkomsten afspejler familiens udgiftsbehov, hvor der er taget højde for stordriftsfordele i forbruget.

Tabel 3.2 Elevers demografiske og socioøkonomiske baggrund opgjort efter, om de har haft mere end 15 pct. ulovligt fravær i ingen, et eller flere kvartaler.

	Ingen kvartaler	Et kvartal	Flere kvartaler
Familieforhold			
Bor med en forældre m/u søskende	85 %	8 %	7 %
Bor med begge forældre m/u søskende	94 %	3 %	2 %
Etnisk herkomst			
Ikke-MENAPT	93 %	4 %	3 %
MENAPT	77 %	13 %	10 %
Forældres uddannelsesbaggrund			
Ingen uddannelse	76 %	12 %	12 %
Uddannelse	94 %	4 %	2 %
Arbejdsmarkedet			
Ingen forældre i beskæftigelse	76 %	12 %	12 %
Én forælder i beskæftigelse	90 %	6 %	4 %
Begge forældre i beskæftigelse	96 %	2 %	1 %
Husstandens indkomst			
Under den økonomiske fattigdomsgrænse	79 %	11 %	10 %
Over den økonomiske fattigdomsgrænse	93 %	4 %	3 %

Anm.: N (bor med en forældre m/u søskende) 277.314. N (bor med begge forældre m/u søskende) 831.889. N (MENAPT) 80.613.

N (ikke-MENAPT) 1.030.016. N (Ingen uddannelse) 128.577. N (Uddannelse) 904.582. N (Ingen forældre i beskæftigelse) 125.792.

N (Én forælder i beskæftigelse) 309.867. N (Begge forældre i beskæftigelse) 597.500. N (Under den økonomiske fattigdomsgrænse) 81.999. N (Over den økonomiske fattigdomsgrænse) 962.903.

Note: Forskelle er signifikante.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Vi finder tillige en øget forekomst en af udsathed blandt elever, der har mere end 15 pct. ulovligt fravær i et eller flere kvartaler. Vi ser i Tabel 3.3, at forekomsten af udsathed er oftere forekommende blandt elever med et eller flere kvartaler med højt ulovligt fravær sammenlignet med elever, der ikke i nogen

kvartaler har højt ulovligt fravær. Elever, der har været i behandling for en psykisk lidelse, har fået en mistanke⁵, en sigtelse eller som har været i behandling for et alkohol- eller stofmisbrug, er overrepræsenterede. Særligt elever, der har været i behandling for misbrug skiller sig markant ud, idet 43 pct. af dem har et eller flere kvartaler med mere end 15 pct. ulovligt fravær. 28 pct. af elever med mindst en underretning har også et eller flere kvartaler med højt ulovligt fravær. En tilsvarende andel af elever, der har fået en forebyggende foranstaltning, har også et eller flere kvartaler med for højt ulovligt fravær.

Endelig ser vi, at det oftere er elever med flere familieskift, der har et eller flere kvartaler med mere end 15 pct. fravær. Familieskift er, når fx mor og far flytter fra hinanden, når den forælder, barnet bor sammen med, får en ny partner, og når forælderen og den nye partner flytter fra hinanden. Der er således ikke tale om anbragte børn.

⁵ En mistanke er en registrering af en handling, der ville medføre en sigtelse, hvis den unge var over den kriminelle lavalder. Det er børn i alderen 10-14 år, der kan få registreret en mistanke.

Tabel 3.3 Forekomst af udsathed hos eleven opgjort efter, om eleven har haft mere end 15 pct. ulovligt fravær i ingen, et eller flere kvartaler

		Ingen kvartaler	Et kvartal	Flere kvartaler
Underretning	Ingen	94 %	4 %	2 %
	Mindst én	72 %	12 %	16 %
Forebyggende foranstaltning	Ingen	93 %	4 %	2 %
	Mindst én	73 %	12 %	15 %
Psykisk lidelse	Nej	93 %	4 %	3 %
	ja	80 %	10 %	10 %
Mistanke	Ingen	93 %	4 %	3 %
	Mindst én	62 %	16 %	23 %
Sigtelse	Ingen	92 %	4 %	3 %
	Mindst én	64 %	16 %	21 %
Misbrug	Nej	92 %	5 %	3 %
	ja	57 %	17 %	26 %
Familieskift	Ingen	95 %	3 %	2 %
	1-2	89 %	6 %	5 %
	3 eller flere	83 %	9 %	8 %

Anm.: N (Ingen underretning) 1.038.174. N (Mindst én underretning) 72.455. N (Ingen forebyggende foranstaltning) 1.046.527. N (Mindst én forebyggende foranstaltning) 64.102. N (Ingen psykisk lidelse) 1.070.413. N (Psykisk lidelse) 40.216. N (Ingen mistanke) 1.100.214. N (Mindst én mistanke) 10.415. N (Ingen sigtelse) 1.101.876. N (Mindst én sigtelse) 8.753. N (Intet misbrug) 1.109.704. N (Misbrug) 925. N (Ingen skift) 711.740. N (1-2 skift) 296.763. N (3 skift eller flere) 100.985.

Note: Forskelle er signifikante.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger

Analysen viser også en overrepræsentation af udsathed hos forældre med børn, der har mindst et eller flere kvartaler med mere end 15 pct. ulovligt fravær. Vi ser således i Tabel 3.4, at der er en sammenhæng mellem forældres udsathed og barnets/den unges ulovlige fravær. Udsathed hos forældre er psykisk lidelse og kronisk sygdom, som kan gøre, at forældrene har vanskeligt ved at tage del i deres børn hverdag og støtte dem i at komme i skole. Udsathed kan også være misbrug samt sigtelser og domme, der indikerer, at forældre kan have svært ved at være engageret i deres børns liv. Godt 15 pct. af eleverne med et eller flere kvartaler med højt ulovligt fravær har forældre med en psykisk eller kronisk lidelse. Til sammenligning har 7-8 pct. af elever med et eller flere kvartaler med højt ulovligt fravær forældre, der ikke har en psykisk

eller kronisk lidelse. Hver femte elev med et eller flere kvartaler med højt ulovligt fravær har mindst en forælder, der har været i behandling for misbrug af alkohol eller stoffer og har et eller flere kvartaler med højt ulovligt fravær, mens det samme kun gælder for 8 pct. af elever, hvis forældre ikke har været i behandling for et misbrug. Endelig ser vi, at 13 pct. af elever med mere end 15 pct. ulovligt fravær i et eller flere kvartaler har en forælder med mindst en sigtelse eller dom.

Tabel 3.4 Forekomst af udsathed blandt forældre til elever opgjort efter, om eleven har haft mere end 15 pct. ulovligt fravær i ingen, et eller flere kvartaler.

		Ingen kvartaler	Et kvartal	Flere kvartaler
Psykisk lidelse	ingen	93 %	4 %	3 %
	Mindst én forælder med	86 %	8 %	7 %
Mindst én forælder med kronisk lidelse	ingen	92 %	5 %	3 %
	Mindst én forælder med	86 %	7 %	7 %
Mindst én forælder med misbrug	ingen	92 %	5 %	3 %
	Mindst én forælder med	80 %	10 %	10 %
Sigtelse/dom	Ingen	93 %	4 %	3 %
	Mindst én forælder med	87 %	7 %	6 %

Anm.: N (Ingen psykisk lidelse) 874.388; N (Psykisk lidelse) 140.784. N (Ingen forældre med kronisk lidelse) 1.093.397; N (Mindst én forælder med kronisk lidelse) 17.232. N (Ingen forældre med misbrug) 998.836; N (Mindst én forælder med misbrug) 16.336. N (Ingen forældre med sigtelse eller dom) 842.633; N (Mindst én forælder med sigtelse eller dom) 233.369.

Note: Forskelle er signifikante.

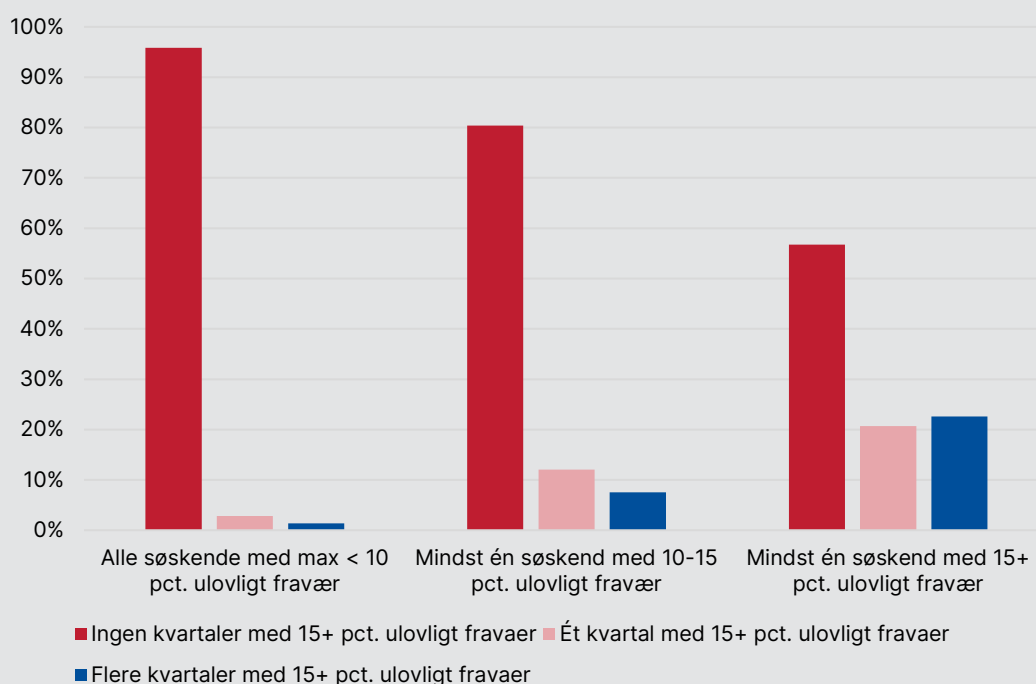
Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Vi ser tillige en statistisk sikker sammenhæng mellem en elevs ulovligt høje fravær og søskende, der ligeledes har højt ulovligt fravær, se Figur 3.6. Når den enkelte elev har under 10 pct. ulovligt fravær i samtlige kvartaler, har denne elev typisk ikke søskende med nogen kvartaler med mere end 15 pct. ulovligt fravær. Når eleven derimod har et eller flere kvartaler med højt ulovligt fravær, så forekommer samme adfærd oftere også hos dennes søskende. Således ser vi, at 20 pct. af elever med søskende, der har 10-15 pct. ulovligt fravær i et kvartal, selv har et eller flere kvartaler med mere end 15 pct. ulovligt fravær. For elever med søskende, der har mindst et kvartal med mere end 15

pct. ulovligt fravær i et kvartal, ser vi, at 40 pct. af de elever har et eller flere kvartaler med højt ulovligt fravær.

Det peger ligeledes på, at der kan være familier, der har en særlig adfærd i forhold til ulovligt fravær, og at der er et komplekst sæt af udfordringer, der knytter sig til disse familier.

Figur 3.6 Søgskendes ulovlige fravær opgjort for om eleven elever har haft mere end 15 pct. ulovligt fravær i ingen, et eller flere kvartaler. Procent



Anm.: N (Alle søskende med maks. < 10 pct. ulovligt fravær) 367.734. N (Mindst én søskende med 10-15 pct. ulovligt fravær) 22.062. N (Mindst én søskende med 15+ pct. ulovligt fravær) 26.927.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.2.1 Etnisk herkomst og ulovligt fravær

Den stærke sammenhæng mellem social udsathed og elevers erfaring med et eller flere kvartaler højt ulovligt fravær har tillige en etnisk dimension. I Bilagstabel 3.2 fremgår de signifikante sammenhænge mellem udsathed og fravær beskrevet i forhold til, om eleven har et etnisk herkomst i et MENAPT-land eller ikke. Der er et tydeligt mønster i, at sammenhængen mellem udsathed og

ulovligt er stærkest blandt elever med herkomst i et MENAPT-land. Det kommer til både udtryk ved, at børn med MENAPT-baggrund, der vokser op med enlige forældre, oplever flere familieskift, har flere underretninger og flere forebyggende foranstaltninger, psykiske vanskeligheder samt mistanker, også har et højt ulovligt fravær. Tilsvarende i forhold til forældre med MENAPT-baggrund finder vi, at forældrene oftere også har psykiske vanskeligheder, kroniske lidelser, misbrug og kriminalitet.

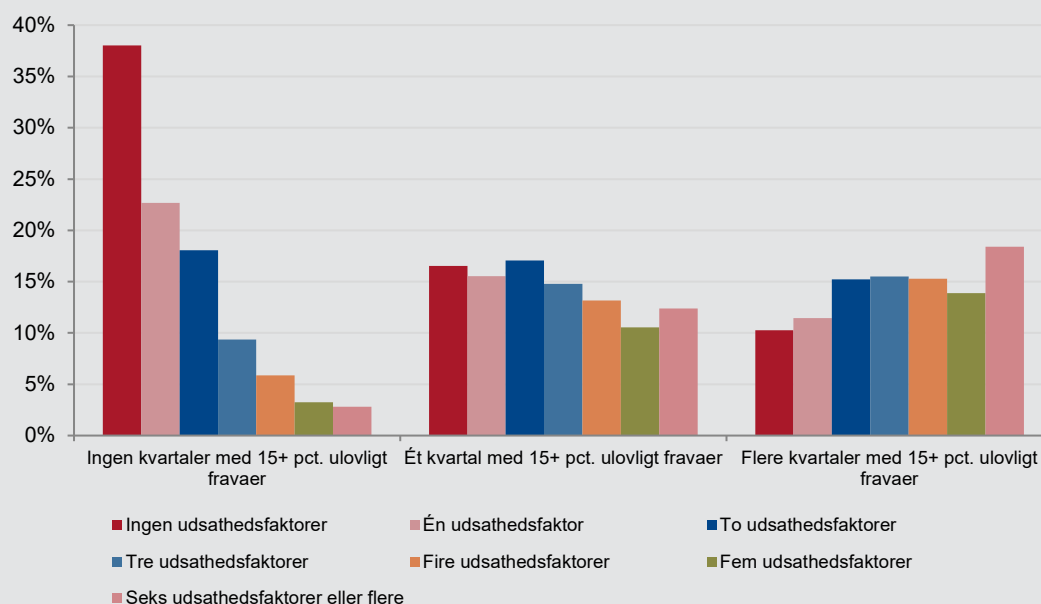
Det vil sige, at for elever med baggrund i et MENAPT-land er elever med udsathed overrepræsenteret blandt elever med et eller flere kvartalers ulovligt fravær.

3.2.2 Sammenhæng mellem mange udsathedsfaktorer og højt, ulovligt fravær

I Figur 3.7 fremgår fordelingen af udsathedsfaktorer for elever afhængig af, om de har ingen, et eller flere kvartaler med mere end 15 pct. ulovligt fravær. Vi ser, at der er en klar sammenhæng mellem, at elever med ingen kvartaler med mere end 15 pct. ulovligt fravær har færre udsathedsfaktorer end elever med et kvartal. For elever med flere kvartaler med mere end 15 pct. ulovligt fravær ser vi, at relativt flere elever har flere udsathedsfaktorer.

Det tegner således et billede af, at gruppen af elever med et eller flere kvartaler højt ulovligt fravær også har en lang række andre udfordringer i deres liv og hverdag. Ulovligt fravær kan derfor være et symptom på kompleksiteten af udsathed hos disse unge.

Figur 3.7 Fordeling af antallet af udsathedsfaktorer for elever opdelt på, om de har ingen, et eller flere kvartaler med mere end 15 pct. ulovligt fravær. Procent



Anm.: N (Ingen kvartaler med 15+ pct. ulovligt fravær) 1.086.478. N (Ét kvartal med 15+ pct. ulovligt fravær) 54.127. N (Flere kvartaler med 15+ pct. ulovligt fravær) 37.479.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.2.3 Sammenhæng mellem socioøkonomiske karakteristika og forekomst af lovligt fravær og ekstraordinær frihed

I dette afsnit beskriver vi sammenhænge mellem socioøkonomiske karakteristika og forekomst af mere end 15 pct. lovligt fravær og ekstraordinær frihed.

I tabel 3.5-3.7 fremgår karakteristika for børn og unge, der har mere end 15 pct. lovligt fravær og ekstraordinær frihed. Vi sonderer ikke mellem lovligt fravær og ekstraordinær frihed, fordi der vil være for stor usikkerhed på resultaterne. Det fremgår af de tre tabeller, at der er samme mønstre i, hvilke typer af elever der har et højt lovligt fravær og ekstraordinær frihed. Der er signifikante sammenhænge mellem karakteristika og om eleven har ingen kvartaler med højt lovligt fravær, et kvartal eller flere kvartaler.

Det er oftere børn og unge, der bor alene med en forælder, der har etnisk herkomst i et MENAPT-land, forældre med ingen uddannelse ud over grundskolen

og lever i familier, der har en indkomst under den økonomiske fattigdomsgrænse. Ligeledes er der oftere også børn og unge, hvor der er mindst en underretning og mindst en forebyggende foranstaltning, som har et eller flere kvartaler med højt lovligt fravær og ekstraordinær frihed. Det er også børn og unge, der oftere har psykiske vanskeligheder, mistanker og sigtelser samt lever i ustabile familieforhold.

Endelig er der en tendens til, at forældrene befinder sig i udsatte positioner med psykisk og kronisk sygdom, misbrug og sigtelser.

Tabel 3.5 Elevers demografiske og socioøkonomiske baggrund opgjort efter, om de har haft mere end 15 pct. ulovligt fravær i ingen, et eller flere kvartaler før og efter loven om styrket forældreansvar

	Ingen kvartaler	Et kvartal	Flere kvartaler
Familieforhold			
Bor med en forældre m/u søskende	79,1 %	14,9 %	6,0 %
Bor med begge forældre m/u søskende	81,4 %	13,6 %	5,0 %
Etnicitet			
Ikke-MENAPT	81,3 %	13,6 %	5,1 %
MENAPT	74,9 %	17,6 %	7,5 %
Uddannelse			
Ingen uddannelse	77,1 %	15,9 %	7,0 %
Uddannelse	81,3 %	13,6 %	5,0 %
Beskæftigelse			
Ingen forældre i beskæftigelse	80,4 %	13,7 %	5,9 %
Én forælder i beskæftigelse	79,2 %	14,9 %	5,9 %
Begge forældre i beskæftigelse	81,7 %	13,5 %	4,7 %
Indkomst			
Under den økonomiske fattigdomsgrænse	77,0 %	15,6 %	7,4 %
Over den økonomiske fattigdomsgrænse	80,2 %	14,4 %	5,4 %

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 3.6 Forekomst af udsathed hos elever opgjort efter, om eleven har haft mere end 15 pct. ulovligt fravær i ingen, et eller flere kvartaler

		Ingen kvartaler	Et kvartal	Flere kvartaler
Underretning	Ingen	81,4 %	13,7 %	5,0 %
	Mindst én	73,2 %	17,3 %	9,5 %
Forebyggende foranstaltning	Ingen	81,2 %	13,7 %	5,0 %
	Mindst én	74,3 %	16,6 %	9,0 %
Psykisk lidelse	Nej	81,1 %	13,8 %	5,1 %
	ja	73,5 %	17,2 %	9,4 %
Mistanke	Ingen	80,9 %	13,9 %	5,2 %
	Mindst én	72,1 %	18,3 %	9,7 %
Sigtelse	Ingen	80,9 %	13,9 %	5,2 %
	Mindst én	75,0 %	17,2 %	7,9 %
Misbrug	Nej	77,0 %	16,2 %	6,8 %
	ja	55,3 %	21,1 %	23,6 %
Familieskift	Ingen	81,9 %	13,2 %	4,8 %
	1-2	79,3 %	14,8 %	5,9 %
	3 eller flere	77,4 %	16,1 %	6,5 %

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 3.7 Forekomst af udsathed blandt forældre til elever opgjort efter, om eleven har haft mere end 15 pct. ulovligt fravær i ingen, et eller flere kvartaler.

		Ingen kvartaler	Et kvartal	Flere kvartaler
Psykisk lidelse	Ingen	81,4 %	13,6 %	5,0 %
	Mindst én forælder med	76,7 %	16,1 %	7,1 %
Mindst én forælder med kronisk lidelse	Ingen	80,8 %	13,9 %	5,3 %
	Mindst én forælder med	81,7 %	13,3 %	5,0 %
Mindst én forælder med misbrug	Ingen	80,9 %	13,9 %	5,2 %
	Mindst én forælder med	78,0 %	15,4 %	6,6 %
Sigtelse/dom	Ingen	81,7 %	13,5 %	4,9 %
	Mindst én forælder med	78,0 %	15,5 %	6,6 %

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.3 Forskelle i forekomsten af ulovligt fravær – hvor stammer variationen fra?

I dette afsnit undersøger vi, hvor meget af variationen i elevers ulovlige fravær der kan tilskrives variation mellem kommunerne, og hvor meget der kan tilskrives variation mellem eleverne. Det vil sige, at vi har en kommunedimension, der kan give variation i forekomsten af ulovligt fravær. Det kan fx være en variation, der hænger sammen med forskellig registreringspraksis. Der er også en individdimension, der kan give variation. For eksempel har vi ovenfor set, at det er særligt er elever, der befinder sig i udsatte positioner, der har erfaring med højt ulovligt fravær, og dermed kan der være forskelle på, om elever er i udsatte positioner eller ikke, der giver variationen.

Tabel 3.8 viser den totale variation i, at elever har mere end 15 pct. ulovligt fravær, samt variationen i ulovligt fravær, som der er mellem henholdsvis kommunerne (den såkaldte "between-variation") og mellem eleverne (den såkaldte "within-variation"). Som man kan se, stammer størstedelen af variationen i ulovligt fravær fra variation mellem eleverne – dvs. at der eksempelvis er forskelle i, at nogle befinder sig i udsatte positioner, mens andre elever ikke gør det. Kun en mindre del stammer fra variation kommunerne imellem.

Tabel 3.8 Variation i elevers ulovlige fravær opdelt på variation fra kommuner og elever.

Variation	Samlet
Total variation	0,591
Mellem kommuner	0,136
Mellem forældre og elever	0,581

Anm.: Tallene i tabellen er standardafvigelser. N (elever) = 399.600.

De konkrete tal giver ikke mening at tolke på, idet der er tale om standardafvigelser, der knytter sig til middelværdien. I denne analyse er middelværdien et sted mellem 0 og 1, fordi vi opererer med et binært udfald, hvor 0 har ingen erfaring med mere end 15 pct. ulovligt fravær i et kvartal, og 1 har erfaring med mere end 15 pct. ulovligt fravær i et kvartal.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det vil sige, at ulovligt elevfravær hovedsageligt varierer mellem eleverne, uanset hvilken kommune de bor i, og kun en mindre del af forskellene i ulovligt fravær kan henføres til forskelle mellem kommunerne. Forskellene i ulovligt fravær ses således hovedsageligt mellem forskellige elever og er dermed primært drevet af elevernes individuelle demografiske og socioøkonomiske forhold samt udsathedsdimensioner. Det peger på, at der muligvis er en vis form for ens praksis i håndtering og registrering af fravær, om end der stadig er variation mellem de 48 kommuner, som vi har med i undersøgelsen.

Vi har yderligere undersøgt, om der er tegn på, at variationen mellem kommuner bidrager mindre til at forklare den samlede variation efter lovens ikrafttræden end før. Vi dog finder ikke nogen forskel på før og efter (se Bilagstabel 3.10).

4 Forskelle i kommunernes brug af fratagelse af børne- og ungeydelsen

I dette kapitel undersøger vi brugen af kommunernes brug af fratagelse af børne- og ungeydelse som følge af højt ulovligt fravær. Formålet er at tilvejebringe viden om, hvorvidt lovgivningen systematisk anvendes som et tiltag til at reducere ulovligt fravær. Vi undersøger derudover, hvad der karakteriserer de familier, der har fået frataget deres børne- og ungeydelse. Vi afdækker tillige klager over afgørelser om fratagelse af børne- og ungeydelsen som følge af loven om styrket forældreansvar, og hvad udfaldene af disse klager har været. Endelig afdækker vi kvalitativt kommunernes arbejde med lovgivningen med fokus på de undskyldelige omstændigheder.

Boks 4.1 Hovedkonklusion i kapitlet

Vi undersøger de følgende spørgsmål:

- Hvor meget er loven om styrket forældreansvar anvendt, og hvordan er den geografiske fordeling heraf?
- Hvor stor en andel klagesager er der registreret som følge af loven om styrket forældreansvar, og hvad har udfaldene været?
- Hvad karakteriserer de familier, der har fået standset deres børne- og ungeydelse?
- Implementeringsforskelle og -udfordringer med fokus på undskyldelige omstændigheder.

Generelt anvendes loven om styrket forældreansvar målt som fratagelse af børne- og ungeydelse i mindre omfang, end lovgiver havde forventet. Der er tillige en stor geografisk variation mellem kommunerne i forhold til at foretage et træk i børne- og ungeydelsen. Vi finder tegn på, at kommunerne i øget udstrækning gør brug af at kunne fratage forældre til elever med mere end 15 pct. ulovligt fravær deres børne- og ungeydelser. Trods en tendens til øget brug, er der stadig store kommunale variationer. Det er kun meget få

af forældrene, der har klaget, og færre end fem, der over de sidste par år har fået medhold.

Der er en tendens til, at det oftere er familier med MENAPT-baggrund, der oplever at få frataget ydelsen end familier, der ikke har MENAPT-baggrund. Der er tillige en tendens til, at det i højere grad er forældre uden uddannelse, der får frataget en børne- og ungeydelse, end forældre med uddannelse. Fratagelsen af ydelser ser også ud til oftere at ramme familier, hvor begge forældre står uden for arbejdsmarkedet sammenlignet med familier, hvor blot den ene står uden for arbejdsmarkedet, eller hvor begge er i beskæftigelse. Endelig er der en tendens til, at fratagelser oftere rammer familier, der har en indkomst under den økonomiske fattigdomsgrænse end over.

Vi finder tillige store forskelle i kommunernes erfaringer med at implementere loven styrket forældreansvar, herunder bekendtgørelsen om fraværsregistrering i folkeskolen. Vi finder ikke mindst, at forvaltningens brug af de undskyldelige omstændigheder danner baggrund for, at familierne ikke fratrækkes ydelsen.

4.1 Udviklingen i ulovligt fravær, fratagelse af ydelser, klager og medhold

I Tabel 4.1 fremgår antallet af elever med mere end 15 pct. ulovligt fravær i et kvartal fra loven trådte i kraft 1. august 2019 og til udgangen af 2021, dvs. midten af skoleåret 2021/2022.

Tabel 4.1 viser tillige antallet af fratagelser af børne- og ungeydelsen samt antallet af klager og antallet af afgørelser om medhold i klagen. Til trods for en gennemgående svag tendens til et fald i antallet af elever med mere end 15 pct. ulovligt fravær i ét kvartal, er der ret markante udsving mellem kvartalerne. I 2. kvartal i 2019/2020 var der 3.364 elever med mere end 15 pct. ulovligt fravær, mens der i 3. kvartal 2021/2022 var knap 1.381 elever⁶.

⁶ Forud for lov om styrket forældreansvar er der ligeledes markante udsving mellem kvartaler i forhold til mere end 15 pct. ulovligt fravær (se Bilagsfigur 3.4).

Dernæst fremgår det, at der fra 4. kvartal i 2019 og frem mod 4. kvartal 2021 er en svag tendens til, at andelen af familier, der får frataget deres børne- og ungeydelse, er stigende. I 4. kvartal 2019 er der foretaget 2,5 pct. fratagelser af børne- og ungeydelser ud af samtlige mulige. I 4. kvartal i 2021 er denne andel steget til 6,3 pct.

Det er muligt at klage over en afgørelse om fratagelse af børne- og ungeydelser. Denne klagemulighed er i varierende grad udnyttet. Godt hver fjerde i 4. kvartal 2019, der havde fået frataget deres ydelse, klagede over afgørelsen, og mindre end fem fik medhold i klagen hos Ankestyrelsen. Ligeledes i 4. kvartal 2020 klagede tæt på halvdelen over fratagelsen, og her fik tilsvarende mindre end fem medhold i deres klage.

Tabel 4.1 Oversigt over ulovligt fravær, fratagelse af ydelser, klager og medhold. Antal.

	2019/2020				2020/2021				2021/2022	
	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
15+ pct. ulovligt fravær	1.953	1.960	1.729	3.364	1.562	1.844	2.932	1.822	1.381	1.659
Stop i ydelsen (antal)	32	48	134	76	38	28	83	117	176	87
Stop i ydelsen (andel)		2,5%	6,8%	4,4%	1,1%	1,8%	4,5%	4,0%	9,7%	6,3%
Klager over stop (antal)	-	15	8	9	0	19	17	14	-	5
Klager over stop (andel)	-	22,7 %	4,9 %	9,9 %	0,0 %	45,2 %	13,4 %	8,5 %	-	4,2 %
Medhold	0	-	0	0	0	-	0	0	0	0

Note: "-" betyder, at antallet af observationer i cellen er under diskretionskravet på 5 observationer.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik, Udbetaling Danmark, Ankestyrelsen og egne beregninger.

Det er endvidere interessant at notere, at lovgiver forventer, at knap 4.100 forældre årligt vil blive trukket i børne- og ungeydelsen. Derudover forventes der en reduktion af ulovligt fravær på ca. 10 pct. over de kommende år.

Det vurderes, at forslaget om standsning af børne- og ungeydelsen som følge af ulovligt skolefravær i udgangspunktet vil indebære, at godt 4.100 forældre vil miste børne- og ungeydelsen svarende til

mindre udgifter på ca. 9 mio. kr. årligt i umiddelbar virkning. Det forudsættes endvidere, at forslaget har en positiv adfærdsvirkning i forhold til de ulovlige skolefravær, således at dette vil blive reduceret med ca. 10 pct. årligt de kommende år. (Undervisningsministeriet, 2018)

Af tabel 4.1. kan vi se, at det i løbet af evalueringsperioden er gået fra ca. 300 til ca. 450 stop i ydelsen pr. skoleår. Dog har vi kun data fra 48 kommuner, så hvis tendensen er den samme i de resterende kommuner (hvilket vi ikke kan vide), er antallet ca. 900 tilfælde.

I Tabel 4.2 fremgår de kommuner, der foretager flest fratagelser i børne- og ungeydelsen som følge af mere end 15 pct. ulovligt fravær i et kvartal. Fredensborg, Hjørring og Ishøj er de kommuner, der har foretaget relativt flest fratagelser af børne- og ungeydelsen, og der har i perioden været en gradvis stigning i fratagelsen af børne- og ungeydelsen. Fredensborg er fx gået fra 26 pct. i 2020/2021 til 50 pct. i 2021/2022, Hjørring fra godt 5 pct. i 2019/2020 til godt 30 pct. i 2021/2022 og Ishøj fra 4 pct. til 28 pct. i 2021/2022. Ishøj har i samme periode tilsvarende oplevet den største reduktion i andelen af elever med et højt ulovligt fravær på mere end 15 pct. i et skoleår. Der er kommuner, der igennem hele perioden har få frataget børne- og ungeydelser. Eksempelvis Slagelse, Roskilde, Vejle, Halsnæs, Esbjerg og Brøndby.

Tabel 4.2 Oversigt over andelen af målgruppen, der har fået frataget børne- og ungeydelsen opgjort på kommuneniveau. Procent.

Kommune	2019/2020	2020/2021	2021/2022*
Fredensborg	-	25,6 %	50,0 %
Hjørring	4,8 %	18,3 %	31,3 %
Ishøj	4,4 %	22,2 %	27,7 %
Aalborg	3,2 %	12,4 %	25,9 %
Aarhus	10,6 %	19,2 %	14,9 %
Svendborg	-	-	33,3 %
Næstved	20,0 %	10,1 %	-
Horsens	8,6 %	4,6 %	12,1 %
København	7,1 %	3,1 %	10,7 %
Fredericia	0,0 %	0,0 %	19,3 %
Slagelse	2,3 %	3,4 %	5,6 %

Kommune	2019/2020	2020/2021	2021/2022*
Roskilde	0,0 %	0,0 %	5,3 %
Vejle	-	-	5,0 %
Halsnæs	-	-	4,4 %
Esbjerg	2,5 %	-	-
Brøndby	-	1,9 %	-

Anm.: N (Fredensborg, 2019/20) 82; N (Fredensborg, 2020/21) 43; N (Fredensborg, 2021/22) 40. N (Hjørring, 2019/20) 104; N (Hjørring, 2020/21) 82; N (Hjørring, 2021/22) 67. N (Ishøj, 2019/20) 180; N (Ishøj, 2020/21) 72; N (Ishøj, 2021/22) 65. N (Aalborg, 2019/20) 371; N (Aalborg, 2020/21) 226; N (Aalborg, 2021/22) 251. N (Aarhus, 2019/20) 909; N (Aarhus, 2020/21) 485; N (Aarhus, 2021/22) 462. N (Svendborg, 2019/20) 123; N (Svendborg, 2020/21) 79; N (Svendborg, 2021/22) 30. N (Næstved, 2019/20) 145; N (Næstved, 2020/21) 138; N (Næstved, 2021/22) .N (Horsens, 2019/20) 151; N (Horsens, 2020/21) 174; N (Horsens, 2021/22) 223. N (København, 2019/20) 1.157; N (København, 2020/21) 979; N (København, 2021/22) 1.046. N (Fredericia, 2019/20) 316; N (Fredericia, 2020/21) 201; N (Fredericia, 2021/22) 109. N (Slagelse, 2019/20) 352; N (Slagelse, 2020/21) 410; N (Slagelse, 2021/22) 250. N (Roskilde, 2019/20) 87; N (Roskilde, 2020/21) 75; N (Roskilde, 2021/22) 95. N (Vejle, 2019/20) 165; N (Vejle, 2020/21) 162; N (Vejle, 2021/22) 159. N (Halsnæs, 2019/20) 162; N (Halsnæs, 2020/21) 222; N (Halsnæs, 2021/22) 183. N (Esbjerg, 2019/20) 318; N (Esbjerg, 2020/21) 244; N (Esbjerg, 2021/22) 263. N (Brøndby, 2019/20) 245; N (Brøndby, 2020/21) 363; N (Brøndby, 2021/22) 259.

Note: * gælder kun for første halvdel af skoleåret.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik, Udbetaling Danmark og egne beregninger.

4.2 Karakteristika ved familier, der får frataget deres børne- og ungedydelse

I Tabel 4.3 fremgår karakteristika ved familier, der har fået frataget børne- og ungedydelsen. Vi ser, at der er tendenser til, at nogle grupper af forældre i højere grad oplever en fratagelse af børne- og ungedydelsen end andre. Men det kan også skyldes andre bagvedliggende forhold end de forhold, som vi kan observere i data.

Der er en tendens til, at det oftere er familier med MENAPT-baggrund, der oplever at få frataget ydelsen end familier, der ikke har MENAPT-baggrund. Det er endvidere i højere grad forældre uden uddannelse, der får frataget en børne- og ungedydelse end forældre med en uddannelse. Fratagelsen af ydelser ser også ud til oftere at berøre familier, hvor begge forældre står uden for arbejdsmarkedet sammenlignet med familier, hvor blot den ene forælder står uden for arbejdsmarkedet, eller hvor begge forældre er i beskæftigelse. Endelig er der en tendens til, at fratagelser oftere rammer familier, der har en indkomst under den økonomiske fattigdomsgrænse end over, og som bor i udsatte boligområder og i den øvrige almene boligsektor.

Tabel 4.3 Familiekarakteristika for familier med stop af børne- og ungegydelse.

	Andel med mere end 15 pct. ulovligt fravær i et kvartal	Fratagelse
Familietype		
Bor med en forældre m/u søskende	47 %	51 %
Bor med begge forældre m/u søskende	53 %	49 %
Etnisk herkomst		
MENAPT	21 %	37 %
Ikke-MENAPT	79 %	63 %
Uddannelse		
Ingen uddannelse	37 %	65 %
Uddannelse	63 %	35 %
Tilknytning til arbejdsmarkedet		
Begge forældre ledige	37 %	55 %
En forældre ledig	38 %	31 %
Begge forældre i arbejde	26 %	14 %
Indkomst		
Under den økonomiske fattigdomsgrænse	20 %	35 %
Over den økonomiske fattigdomsgrænse	80 %	65 %
Bolig		
Udsatte boligområder	11,9 %	27 %
Øvrig almen sektor	26,9 %	38 %
Øvrig boligmarked	61,2 %	35 %

Anm.: N (bor med en forældre m/u søskende) 342. N (Fratagelse) 679. N (MENAPT) 253. N (ikke-MENAPT) 426. N (Ingen uddannelse) 128.577. N (Uddannelse) 904.582. N (Ingen forældre i beskæftigelse) 125.792. N (En forældre i beskæftigelse) 309.867. N (Begge forældre i beskæftigelse) 597.500. N (Under den økonomiske fattigdomsgrænse) 81.999. N (Over den økonomiske fattigdomsgrænse) 962.903.

Note: Forskelle er signifikante.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

I Tabel 4.4 fremgår, hvordan der er sammenhæng mellem andre typer af ud-sathed og fratagelse af børne- og ungegydelsen. Der er en overrepræsentation af børn i familier, hvor der er foretaget mindst en underretning eller en iværksat mindst en forebyggende foranstaltning. Derudover finder vi en lille overrepræsentation af forældre med en sigtelse, der oplever at få frataget børne- og

ungeydelse. Denne forekomst kan skyldes uobserverbare forhold, som vi ikke kan tage højde for. For øvrige forhold som psykisk lidelse, kronisk sygdom, misbrug og hyppige familieskift er der ingen signifikante forskelle på, om børne- og ungedelsen fratages eller ikke.

Tabel 4.4 Forekomst af udsathed i familier med stop af børne- og ungedelse.

	Andel med mere end 15 pct. ulovligt fravær i et kvartal	Fratagelse
Psykisk lidelse		
Nej	76 %	73 %
Ja	24 %	27 %
Kronisk lidelse		
Nej	97 %	100 %
Ja	3 %	0 %
Mindst én forælder med misbrug		
Nej	96 %	97 %
Ja	4 %	3 %
Sigtelse/dom		
Nej	65 %	57 %
Ja	35 %	43 %
Underretning		
Nej	77 %	89 %
Ja	23 %	11 %
Forebyggende foranstaltning		
Nej	80 %	94 %
Ja	20 %	6 %
Familieskift		
Ingen	43 %	47 %
Skift	57 %	53 %

Anm.: N (Psykisk lidelse, Ikke oplevet fratagelse) = 84.620; N (Psykisk lidelse, Fratagelse) = 627; N (Kronisk lidelse, Ikke oplevet fratagelse) = 86.437; N (Kronisk lidelse, Fratagelse) = 627; N (Mindst én forælder med misbrug, Ikke oplevet fratagelse) = 84.620; N (Mindst én forælder med misbrug, Fratagelse) = 627; N (Sigtelse/dom, Ikke oplevet fratagelse) = 86.096; N (Sigtelse/dom, Fratagelse) = 627; N (Underretning, Ikke oplevet fratagelse) = 86.437; N (Underretning, Fratagelse) = 627; N (Forebyggende foranstaltning, Ikke oplevet fratagelse) = 86.437; N (Forebyggende foranstaltning, Fratagelse) = 627; N (Familieskift, Ikke oplevet fratagelse) = 86.391; N (Familieskift, Fratagelse) = 627

Note: Forskelle er signifikante.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger

4.3 Forskelle i forekomsten af fratagelse af ydelse – hvor stammer variationen fra?

Vi har undersøgt, hvor meget af variationen i fratagelse af børne- og ungeydelsen der kan tilskrives variation mellem kommunerne, og hvor meget der kan tilskrives variation mellem eleverne og deres forældre. Det vil sige, at vi har en kommunedimension, der kan give variation i fratagelse af børne- og ungeydelse. Der er også en indviddimension, der kan skabe variation, som ud over de observerbare forhold, der socioøkonomisk også kan dreje sig om ikke-observerbare forhold som forældres forandringsparathed og motivation for at styrke forældreansvaret.

Tabel 4.5 viser den totale variation i, at kommuner fratager forældrene deres børne- og ungeydelse, hvis deres barn har mere end 15 pct. ulovligt fravær i et kvartal, samt variationen i fratagelse, der er mellem henholdsvis kommunerne (den såkaldte "between-variation") og mellem eleverne (den såkaldte "within-variation"). Tabel 4.5 viser, at det kun er en lille del af variationen i fratagelse, som kan forklares overhovedet, og stort set hele variationen i fratagelse stammer fra variation mellem forældrene og eleverne, og kun en marginal del stammer fra variation kommunerne imellem. Det tegner således et billede af, at der er uobserverbare forhold, der har betydning for, om der sker en fratagelse, og i det omfang, at variationen kan forklares ud fra observerbare forhold, så er det forhold hos forældrene og elever – og ikke forskelle på kommunerne.

Tabel 4.5 Variation i fratagelse af børne- og ungeydelse delt op på variation fra kommuner og elever.

Variation	Samlet
Total variation	0,044
Mellem kommuner	0,002
Mellem forældre og elever	0,044

Anm.: Tallene i tabellen er standardafvigelse. N (elever) = 317.977.

Note: De konkrete tal giver ikke mening at tolke på, idet der er tale om standardafvigelse, der knytter sig til middelværdien. I denne analyse er middelværdien et sted mellem 0 og 1, fordi vi opererer med et binært udfald, hvor 0 er ingen erfaring med mere end 15 pct. ulovligt fravær i et kvartal, og 1 har erfaring med mere end 15 pct. ulovligt fravær i et kvartal.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik, Udbetaling Danmark og egne beregninger.

4.4 Kommunernes udmøntning af lovgivningen om styrket forældreansvar med fokus på de undskyldelige omstændigheder

Vores analyse af de kvalitative interviews med skoleledere samt kommunale aktører viser, at kommunernes håndtering af en underretning grundet en elevs ulovlige skolefravær på 15 pct. eller derover er centreret omkring følgende to processpor: kvalitetssikring af fraværdata og partshøring.

I kapitel 2 fremgik det, hvordan skolen – og ifølge lovgivningen skolens ledelse – skal sikre, at elevens fraværregistrering er korrekt. Vurderes registreringen at være korrekt, udarbejder skolens ledelse typisk en elektronisk underretning til kommunen. I de seks kommuner, der indgår i evalueringens kvalitative grundlag, sker der desuden et kvalitetstjek af fraværdata på forvaltningsniveau, som er et centralt led i den senere partshøring.

Hvis kommunen (typisk socialforvaltningen i de seks undersøgte kommuner) ikke finder fejl i registreringen af fravær og skolens underretning, skal kommunen partshøre forældremyndighedsindehaveren samt eleven, såfremt denne er fyldt 12 år, før der træffes afgørelse om standsning af børne- og ungeydelsen.

Under partshøringen får elev og forældre lejlighed til at komme med deres perspektiv på fraværet, herunder om de mener, at dette er registreret korrekt og/eller deres forklaring på fraværårsagen. En forvaltningsaktør fortæller, at det i denne forbindelse ofte sker, at forældrene hævder, at fraværet ikke er registreret korrekt, hvilket derfor fører til endnu en kvalitetssikring af fraværregistreringen:

Vi har en del sager, hvor forældrene siger: "Det kan simpelthen ikke passe altså, det kan vi slet ikke genkende, vi havde meldt hende syg" eller "vi havde fået ekstraordinær frihed" eller et eller andet, der går vi tilbage og snakker med skolelederen og siger: "vi har partshørt den her underretning, forældrene siger sådan og sådan", og så går skolelederen måske tilbage og finder ud af: "hov jamen det var egentlig rigtigt". Vi har faktisk en del, hvor vi omgør dem til fejlregistreret fravær, fordi der så måske er blevet sendt en SMS eller et eller andet, og dem lukker vi så igen uden at træffe afgørelse selvfølgelig, dem registrerer vi som fejlregistreret fravær. (Forvaltningsaktør, kommune E)

Foruden at afdække, hvorvidt forældre og eleven mener, at fraværet er registreret korrekt, skal partshøringen afdække, om der foreligger såkaldte undskyldelige omstændigheder for fraværet, der kan begrunde, at der ikke skal ske fratagelse af børne- og ungeydelsen.

Boks 4.2 Fra lovforslag om ændring af loven (2018/1 LSF 60 vedrørende undskyldelige omstændigheder)

Lovgiver har været opmærksom på de undskyldelige omstændigheder i forbindelse med udarbejdelsen af lovarbejdet.

Inden principmeddelelsen fra Ankestyrelsen fremgik følgende af lovforarbejdet: Partshøringen skal afklare, om der er undskyldelige omstændigheder for det ulovlige skolefravær, inden kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om standsning af børne- og ungeydelsen. I tilfælde af undskyldelige omstændigheder for det ulovlige skolefravær vil fraværet ikke være at betragte som værende "ulovligt". Undskyldelige omstændigheder for fraværet omfatter:

- At forældrene selv varetager undervisningspligten af deres barn og har meddelt dette skriftligt til kommunalbestyrelsen, før undervisningen begynder.
- At fraværet ikke er ulovligt, men fx skyldes elevens handicap, autisme o.l.
- At barnet i forbindelse med iværksættelsen af en anbringelse venter på et nyt skoletilbud og derfor modtager enkeltmandsundervisning, dog ikke af en længere varighed end maks. 15 skoledage.

Når kommunen skal parthøre, skal kommunen anvende reglerne i serviceloven og ikke fraværsbekendtgørelsen. Det giver kommunen mulighed for at inddrage et bredere spektrum af oplysninger (se nedenfor) og i fornødent omfang foretage nærmere undersøgelser, som ikke er muligt for skolelederen, der agerer under folkeskolelovens lovgivning. Hvis der er undskyldelige omstændigheder for skolefraværet, kan kommunen ikke fratage børne- og ungeydelsen på trods af underretningen fra skolelederen.

Fra Ankestyrelsens principmeddelelse lyder rammesætningen af de undskyldelige omstændigheder således:

Der vil bl.a. være tale om undskyldelige omstændigheder, hvis en elev har et handicap, autisme eller lignende. Hvis en elev har en funktionsnedsættelse, kan det være en undskyldelig omstændighed for fraværet. Det er ikke afgørende, at eleven har en diagnose. Det afgørende for, om der er en undskyldelig omstændighed for skolefraværet, er, om eleven på grund af fysiske eller psykiske vanskeligheder helt eller delvist er forhindret i at deltage i undervisningen. (Ankestyrelsen, 2021)

Principmeddelelsen fra Ankestyrelsen lægger vægt på elevens individuelle udfordringer eller forhold som undskyldelige omstændigheder. Forud for denne principmeddelelse er det vores vurdering på baggrund af interviews med centrale aktører i de seks kommuner, at kommunerne har anvendt en ret bred forståelse af, hvad de undskyldelige omstændigheder skønsmæssigt kunne indbefatte. I nogle kommuner har forvaltningen fokuseret på de individuelle forhold, mens andre kommuner i større grad haft fokus på familiære forhold (hvilket ikke var intentionen med loven). Denne problematik skitserer vi i det følgende citat:

Forvaltningsaktør F1: Ja, jeg synes, at det her med de undskyldelige omstændigheder har været rigtig, rigtig svært. Det har virkelig taget tid at finde ud af, hvad der indgår i det, for vi har også nogle familier, vi ved er belastede, men der er ikke nogen diagnose eller noget specifikt, vi kan pege ud, men de er belastede af forskellige faktorer, som også kan gå ind og påvirke overskuddet til at komme i skole, og er det en undskyldelig omstændighed? Altså det er virkelig svært at være specifik på i vores vurderinger.

Forvaltningsaktør F2: Men det er også vigtigt at være opmærksom på, at når der står undskyldelige omstændigheder, og det ikke er defineret helt præcist, hvad det er, så må vi bare sige, at næsten alle de børn, der bonner ud på de her lister, er børn, der har et eller andet, altså enten så har de en diagnose, eller også har de noget angst eller et eller andet, som man godt kan definere som undskyldelig omstændighed.

(Forvaltningsaktører, kommune F)

Mens kommunerne ifølge de interviewede forvaltningsaktører efterhånden er mere sporet ind på, hvad de undskyldelige omstændigheder vedrører, så er der blandt nogle skoleledere en oplevelse af, at fortolkningen af de undskyldelige omstændigheder direkte modarbejder loven om styrket forældreansvar i en sådan grad, at lovens muligheder ligefrem bliver udvandet og blot resulterer i øget administrativt arbejde.

Leder E1: *Altså det skulle jo ramme de forældre, der hele tiden vil omgå systemet, men jeg synes – på en skole som vores – rammer det lidt de forkerte, og så bliver det jo ingenting, for når der ikke er nogen, der bliver trukket i noget ydelse, fordi der hele tiden er undskyldelige omstændigheder, så er det jo bare bureaukrati. Vi ville jo alligevel underrette på selvsamme familier af alle mulige andre årsager.*

Leder E2: *Og så kommer der nogle underretninger, som lige præcis er betydningsløse i forhold til de underretninger, der ellers er kommet ind på dem.*

(Ledere, kommune E)

Når underretningen forlader skolernes matrikel, anvender kommunen reglerne i serviceloven og ikke fraværsbekendtgørelsen; en lovgivningsmæssig ramme, der opleves at give et langt mere helhedsorienteret perspektiv på barnet, herunder de undskyldelige omstændigheder. Implikationen af denne praksis er, at skolelederne oplever at få sendt mange underretninger "tilbage" med orientering om, at der ikke bliver lavet et træk, fordi der er individuelle forhold – som lærere og ledere ofte er bekendte med, men som afholder kommunen fra at lave et træk.

Altså den her med undskyldelige omstændigheder, den fremgår af serviceloven, men vi (i skoleforvaltningen) skal sådan set bare vurdere det her i forhold til trivsel og faglighed; det vil sige, at barnet ikke trives eller ikke er fagligt stærk nok, så har vi jo sådan set allerede foretaget den vurdering af den professionelle, der er tæt på barnet. Så ryger den over i en anden butik, hvor du bruger et begreb, der overhovedet ikke findes i grundskoleloven. (Forvaltningsaktør, kommune D)

En forvaltningsaktør efterlyser i den forbindelse, at teksten i de to lovgivninger revideres, så de bliver formuleret ens og uddyber:

Skolelederens beslutning om, hvorvidt der er grundlag for i ganske særlige tilfælde at tillade fravær i form af ekstraordinær frihed, beror på en pædagogisk vurdering af elevens tilegnelse af kundskaber og færdigheder, elevens motivation og læringsparathed, elevens alsidige udvikling og andre elevs tilegnelse af kundskaber og færdigheder

De forskellige lovgivningsmæssige rammer for, hvornår fravær er lovligt eller bliver behandlet som undskyldeligt, er langt fra helt problemfrit. En skoleleder påpeger eksempelvis, at familieafdelingen i den pågældende kommune synes, at de underretninger, som skolelederen ifølge folkeskoleloven er forpligtet til at

sende ved 15 pct. ulovligt fravær, er for "tynde", fordi de netop kun tilsender på baggrund af det ulovlige fravær.

[Der er] nogle, der mundtligt har sagt til os, at de synes, vi sender for mange fraværsunderretninger. Og så har vi jo problematiseret det over for vores skolechef, "altså er det ikke rigtigt forstået, at det skal vi?". "Jo, det er rigtigt forstået", og så er det jo, at de her to lovgivninger strider lidt mod hinanden. De synes underretningerne er tynde, altså bare fordi de har fået nej på en eller anden rejse i en måned, selvom vi skriver "hun har sendt ham til Libanon uledsaget ned til en far, han ikke har set, siden han blev født, som lige er kommet ud af et fængsel i Libanon", selvom vi skriver det i underretningen, så er den for tynd. (Leder, kommune A)

5 Virkninger af styrket forældreansvar

Formålet med et styrket forældreansvar er at reducere omfanget af elevfravær generelt og i særlig grad ulovligt fravær med henblik på at øge elevernes chance for det bedst mulige faglige standpunkt, færdiggørelse af grundskolen mv. I dette kapitel undersøger vi derfor virkningen af styrket forældreansvar (både kvantitativt og kvalitativt) og udleder på baggrund af det kvalitative materiale en række opmærksomhedspunkter, der har vanskeliggjort og fortsat kan forventes at vanskeliggøre brugen af lovgivningen.

Boks 5.1 Hovedkonklusion i kapitlet

Vi stiller følgende undersøgelsesspørgsmål:

- Medfører lovgivningen om styrket forældreansvar mindre ulovligt fravær?
- Hvilke øvrige (afledte) virkninger er der af loven?

Den kvantitative analyse viser en svag tendens til, at det ulovlige fravær blandt elever i 48 af landets kommuner er reduceret, efter lov om styrket forældreansvar trådte i kraft. Andelen af elever, der ikke har nogle kvartaler med mere end 15 pct. ulovligt fravær, stiger med næsten 1 procentpoint fra lige før til 2 år efter lovens ikrafttræden. I samme periode er andelen af elever med et kvartal med mere end 15 pct. ulovligt fravær faldet med 0,5 procentpoint. Tilsvarende er der sket marginale forbedringer i tiden efter blandt elever med to, tre og fire kvartaler i et skoleår med højt ulovligt fravær. Det signalerer en mulig adfærdsændring blandt elever med mere end 15 pct. ulovligt fravær.

Den kvalitative analyse peger på, at loven har skabt fokus på en øget systematik og bedre procedure for håndtering af ulovligt fravær, som peger i retning af bedre kommunikation mellem skole og hjem. Men analysen peger ligeledes på en række afledte virkninger eller opmærksomhedspunkter, der vanskeliggør brugen af lovgivningen. Loven anses at være administrativ tung både af skoler og kommuner. Derudover vurderer lærere, ledere på skolen samt forvaltningsaktører, fx socialrådgivere, at lovens udmøntning

påvirker relationen mellem systemet og familien og eleven barnet negativt. I forlængelse heraf vurderer de interviewede aktører, at lovgivningen i mange tilfælde komplicerer eller direkte modarbejder andre, mere direkte individuelle eller familiemæssige indsatser målrettet at reducere fraværet. Endelig fremhæves det, at loven særligt rammer de familier hårdt økonomisk, der har det vanskeligt på en lang række områder.

5.1 Ændringer i fraværs mønster efter lovens ikrafttræden

Vi har i kapitel 3 set, at der er en tendens til faldende andele af elever med mere end 15 pct. ulovligt fravær henover et helt skoleår. I Tabel 5.1 ser vi på, om denne tendens også genfindes i, at andelen af elever med et eller flere kvartalers ulovligt fravær reduceres i årene, efter loven om styrket forældreansvar trådte i kraft. Det fremgår af tabellen, at andelen af elever med mere end 15 pct. ulovligt fravær et kvartal har været faldende fra skoleåret 2019/2020 til 2021/2022 med 0,5 procentpoint fra 1,6 pct. til 1,1 pct. I forhold til andelen af elever med to, tre og fire kvartaler med mere end 15 pct. ulovligt fravær er der ikke sket nogen synlige ændringer, og andelen er meget små.

Tabel 5.1 Andelen af elever med fravær over 15 pct. opdelt på kvartaler og skoleår. Procent.

	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022
Ingen kvartaler	97,2 %	97,5 %	97,9 %	98,1 %	98,4 %
Et kvartal	1,8 %	1,6 %	1,6 %	1,3 %	1,1 %
To kvartaler	0,6 %	0,6 %	0,3 %	0,4 %	0,3 %
Tre kvartaler	0,3 %	0,3 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %
Fire kvartaler	0,1 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %

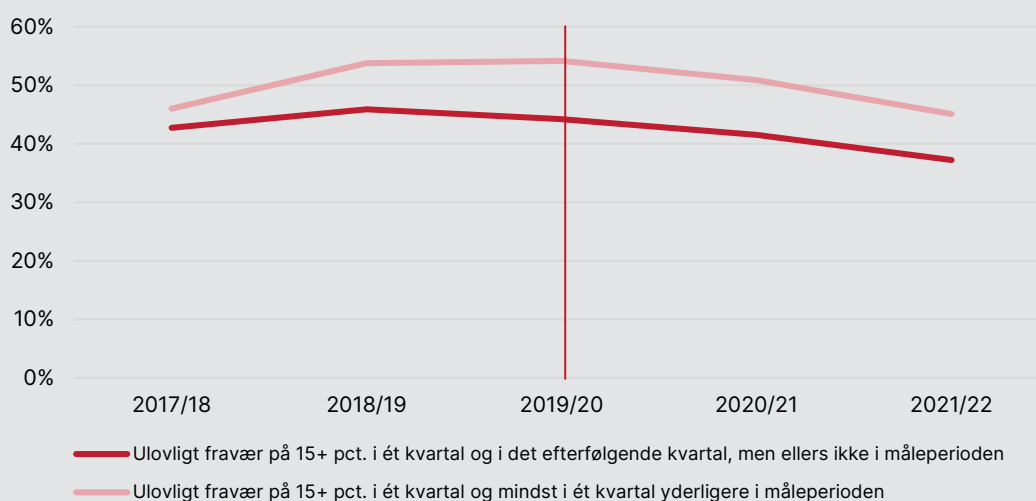
Anm.: N = 293.716-553.757.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

I Figur 5.1 beskrives udviklingen i andelen af elever, der i et kvartal har mere end 15 pct. ulovligt fravær, og om de opnår mere end 15 pct. ulovligt fravær i

et efterfølgende kvartal. Figur 5.1 viser, at efter lovens ikrafttræden falder andelen af elever, der i to sammenhængende kvartaler har mere end 15 pct. ulovligt fravær. Andelen falder med 7 procentpoint fra 44 pct. til 37 pct. Derudover ser vi også et fald i andelen af elever, der i minimum to kvartaler – ikke sammenhængende – har mere end 15 pct. ulovligt fravær. Det er faldet 9 procentpoint fra 54 pct. til 45 pct. Det peger således på en tendens til, at loven har medvirket til at reducere højt ulovligt fravær i mere end et kvartal.

Figur 5.1 Fordeling af elever med højt ulovligt fravær før og efter lovens ikrafttræden



Anm.: N (Ulovligt fravær på 15+ pct. i ét kvartal og i det efterfølgende kvartal, men ellers ikke i måleperioden) = 1.439-2.248.

N (Ulovligt fravær på 15+ pct. i ét kvartal og i mindst ét kvartal yderligere i måleperioden) = 1.439-2.248.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Forventningen til loven om styrket forældreansvar er, at forekomsten af ulovligt adfærd ændrer sig. Baseret på disse tidligere resultater er der en indikation i de 48 kommuner i evalueringen på, at lovens tilsigtede virkning om mindre ulovligt fravær og dermed en adfærdsændring opnås.

En utilsigtet konsekvens af loven ville være, hvis børn og unge skifter til privatskole som følge af udsigten til, at højt ulovligt fravær sanktioneres. Ideen er, at skolen og kommunen skal hjælpe elev og forældre til at ændre uhenigtsmæssig fraværsadfærd og fastholde ny og mere hensigtsmæssig adfærd. Vi finder ikke indikation af, at der sker ændringer i antallet af skoleskift fra folkeskole til privatskole efter lovens ikrafttræden. Det er samtidig en lille gruppe af elever, der foretager et skift fra folkeskole til privatskole, og data er således

ikke tilstrækkelig robuste til, at vi kan undersøge evt. sammenhænge (se Bilagstabel 3.11).

5.2 Afledte virkninger af lov om styrket forældreansvar

I dette afsnit viser vi en række øvrige afledte virkninger af loven. Afsnittet er baseret på interviews med skoleledere og -lærere samt kommunale aktører.

Interviewene med forvaltningsaktørerne tegner et billede af en bred enighed om, at lovgivningen om styrket forældreansvar ligeledes har medført en mere systematisk opfølgning på fravær end tidligere. Det er således en central virkende mekanisme, som ifølge forvaltningsaktørerne er et nyttigt redskab til at opdage uhensigtsmæssigt fravær, men også til at skabe klare procedurer for håndteringen af dette.

Derudover er der interviewpersoner, som tilkendegiver, at den systematiske opfølgning netop er med til at "sætte spot" på familier, der ikke "magter" at få deres børn i skole, eller som endnu ikke har erkendt, at de har brug for hjælp til netop at få deres børn i skole:

En fraværskonsulent påpeger, at den mere systematiske opfølgning har gjort det lettere for skolerne at opdage udsatte børn, der har brug for hjælp:

Når man ikke lykkes med [at få forældrene til at kommunikere til skolen, når deres barn ikke er i skole] trods gentagne forsøg, så synes jeg også, det er helt reelt at være bekymret for de børn. For så viser det også noget om, at der på en eller anden måde er en begrænsning i deres forældreskab. Så på den måde tænker jeg også, og der er vi nok tilbage til lovgivningen, at den kan være med til at sætte spot på, at der er nogle familier, der simpelthen ikke magter den del, og dem skal vi selvfølgelig også kigge på, om der er andre ting, de ikke magter, om de er utilstrækkelige og har brug for noget mere hjælp; er det en af de familier, hvor der bør underrettes, fordi der skal noget mere hjælp og støtte til at få deres børn godt i gennem et skoleliv. (Konsulent, kommune B)

Flere af interviewpersonerne påpeger endvidere, at lovgivningen og det dertil hørende øgede fokus på fravær har haft den positive betydning, at der er kommet en større bevidsthed blandt flere forældre om, at fravær er uhensigtsmæssigt. Det skyldes, at loven har gjort det lettere at konkretisere fra-

værsproblematikken over for nogle forældre, da truslen om økonomisk sanktionering ved ulovligt fravær er meget konkret og tillige let at forklare forældrene.

I kontrast hertil er det kun få blandt de interviewede, der vurderer, at muligheden for at give sanktion i form af fratagelse af børne- og ungeydelse i dialogen med forældrene er et nyttigt virkemiddel til at reducere fravær generelt. Og denne vurdering handler om få forældre, der er særdeles svære at komme i dialog med eller måske er direkte utilgængelige.

Særligt de interviewede lærere fortæller, at flere forældre – efter loven trådte i kraft – kommunikerer til skolen om fraværet, og at der er tendens til, at forældrene har mere fokus på at kommunikere fravær end at støtte deres børn i at komme i skole. Flere lærere beskriver på tværs af skoler oplevelser af at befinde sig i situationer, hvor de ved, at en elev ikke er fraværende på grund af sygdom, som familien ellers skriver, men hvor de alligevel føler sig nødsaget til at registrere det som sygdomsfravær. En lærer eksemplificerer det således:

Der er især én elev i min klasse, jeg er dybt bekymret for. Jeg har hele tiden samtaler med moren, som jeg tror er psykisk syg og alt muligt andet, men hun skriver jo til mig, at han er syg, og så det er jo ikke ulovligt fravær. Men han har et tårnhøjt fravær, men det er lovligt, fordi hun kommunikerer om det. (Lærer, kommune B)

5.2.1 Stort administrativt merarbejde

Selvom de foregående afsnit og kapitler viser en øget systematisering og ensretning, påpeger særligt skoleledere og forvaltningsaktører, at hele processen med at dokumentere, kontrollere mv. også medfører en anseelig mængde administrativt merarbejde; et merarbejde, der ligger hos såvel lærere, ledere på skolen, sekretærer samt forvaltningsaktører.

Den administrative arbejdsbyrde skyldes mere specifikt, at loven medfører flere administrative arbejdsopgaver såsom at kontrollere fraværdata, skrive underretninger, kommunikere med både forvaltning, familier og internt på skolen ved ulovligt fravær på 10 pct. og 15 pct. samt at dobbelttjekke fraværregistreringer i tilfælde af sidstnævnte. For forvaltningens vedkommende forekommer den øgede administrative arbejdsbyrde i form af arbejdsopgaver såsom at partshøre, behandle og afgøre underretninger ved ulovligt fravær på 15 pct., at trække fraværdata samt i form af øget kommunikation med skoler og familier. Adspurgt om, hvad lovgivningen har medført, svarer en forvaltningsaktør:

Den medfører kun noget ekstra bureaukrati ved, at skolerne er forpligtet til at registrere det her og sende det ind som en underretning, og så skal vi som myndighed jo ind og undersøge det nærmere og partshøre forældrene, og nogle gange kan vi have nogle forældre der, udover at være presset i forvejen, bliver bange for, at de kan risikere, at der bliver fratrukket ydelse. Det, de måske mere har brug for, det er, at vi kan få en dialog med dem omkring, hvorfor deres barn har så meget fravær, hvorfor de ikke formår at sende deres barn i skole, det skal vi da hjælpe dem med. Man kan sige, i forvejen har vi jo muligheden for at give forældre pålæg, og det synes jeg er tilstrækkeligt. (Forvaltningsaktør, kommune F)

I forlængelse af afsnittet om undskyldelige omstændigheder påpeger stort set samtlige forvaltningsaktører, at de efter en årrække med loven om undskyldelige omstændigheder i funktion grundlæggende set ikke tror, at så komplekse problemer om fravær kan løses med en økonomisk sanktion.

I den forbindelse fortæller flere forvaltningsaktører, at de ofte ender med at afvise at sanktionere de underrettede familier, da de kan se, at der er så komplekse problemstillinger på spil hos den pågældende familie eller eleven selv, at de vurderer, at andre værktøjer vil være mere virkningsfulde, hvilket ligeledes kan være en forklaring på, hvorfor vi ser så store forskelle mellem antallet af elever med 15 pct. fravær eller derover og så antallet af træk i børneungedydelsen.

5.2.2 Vanskelige enkeltsager

Analysen viser tillige, at loven foruden de tidligere beskrevne problematikker ligeledes har medført en række vanskelige enkeltsager. Disse enkeltsager har det til fælles, at de hver især omhandler enten uheldige veje uden om loven eller uhensigtsmæssige skilsmisssituationer.

Enkelte skoleaktører beretter om, at de oplever, at nogle forældre og elever lykkes med at finde kreative metoder til at undgå ulovligt fravær. Sådanne metoder kan være alt fra den tidligere nævnte problematik med forældre, der melder deres børn syge, uden de nødvendigvis er syge, til elever, der melder sig selv syge fra deres forældres Aula-konto, til forældre, der melder deres børn ud af skolen for at tage på længerevarende ferie. En skoleleder beskriver sidstnævnte problematik således:

Så ser vi en anden tendens nu her, det er lidt interessant, vi har oplevet 2 gange her efter jul, at der er forældre, der har meldt deres børn ud af skolen, fordi "nu flytter vi til udlandet". Og så kommer de

tilbage efter 6 uger og melder dem ind igen. Det holder vi lige øje med. (Leder, kommune D)

I de nævnte tilfælde beskriver de pågældende aktører, at de finder det vanskeligt at vurdere, hvordan de skal håndtere de pågældende situationer, da de ikke oplever, at loven giver et entydigt svar på dette.

I den henseende er det relevant at nævne, at hvis barnet har opholdstilladelse i Danmark, vil denne opholdstilladelse bortfalde automatisk, hvis barnet opgiver sin bopæl i Danmark. Hvis forældrene fortæller, at de flytter ud af landet og i den forbindelse tager deres børn ud af skolen, bør skolen derfor orientere udlændingemyndighederne herom.

I enkelte af interviewene bliver det endvidere tydeligt, at loven ligeledes bruges af forældre i skilsmissecaser. Det skyldes, at loven ikke skelner mellem forældre i forbindelse med fratagelsen af børne- og ungeydelsen, selvom barnets forældre er skilt. Derfor forekommer der sager, hvor en forælder risikerer at få frataget sin børne- og ungeydelse, på trods af at det udelukkende er den anden forælder, der fejler i at leve op til netop det forældreansvar. En sådan case blev frembragt i et forældreinterview med en far, der risikerer at få frataget sin børne- og ungeydelse på grund af morens utilstrækkelighed, når det kommer til at få deres fælles barn i skole samt kommunikere til denne. Casen er beskrevet i boks 5.2.

Boks 5.2 En uheldig skilsmissecase

Ivan er far til en søn i 5. klasse. Han har delt forældremyndighed med sønnens mor, og de har en 7/7-ordning, hvor sønnen bor hos ham hver anden uge. Ivan fortæller, at hans søn kun ganske sjældent har skolefravær, når han er hos ham. Helt anderledes er billedet dog, når sønnen er hos moren, der i følge faren er dårlig til at få ham i skole samt dårlig til at kommunikere fraværsårsagen til skolen. Det har resulteret i, at Ivans søn nu har over 10 pct. ulovligt fravær. I den forbindelse er Ivan blevet informeret om, at han risikerer at miste sin børne- og ungeydelse, hvis ikke hans søn begynder at komme mere i skole. Ivan oplever dette som både enormt frustrerende, uretfærdigt og forkasteligt, da sønnen stort set aldrig har fravær, når han er hos ham, og Ivan i øvrigt gør, hvad han kan, for at forklare både sin søn og sønnens mor, at det er vigtigt, at sønnen kommer i skole. Således risikerer Ivan en økonomisk sanktion på grund af noget, der med hans egne ord "ikke har noget med mig at gøre", og som i sidste ende er ude af hans hænder.

Ovenstående case er ikke det eneste eksempel på, hvordan loven kan skabe problemer, når det kommer til situationer, hvor forældrene er skilt eller skal skilles. En skoleleder og en viceskoleleder fortæller, at fravær ligeledes i stigende grad bliver brugt som krigsredskab i sager i Familieretshuset efter implementeringen af loven:

Leder B1: *Vi har måske oplevet et eskaleret fokus på, hvornår der er registreret hvad, har det været ulovligt, har de været syge, henholdsvis om barnet er hos mor eller far, fordi vi har en oplevelse af, at de simpelthen bliver bedt om det fra deres advokater.*

Leder B2: *Og udstille hinanden i en retssag, det er uden for skolesystemet, så det har sådan set ikke noget med os at gøre, men de kan ligesom i en eller anden given retssag sige: "Jeg vil have forældremyndigheden, for du kan nok se, at hver torsdag kommer Laila for sent i skole, og det betyder, at du kan i hvert fald ikke varetage din datters skolegang". Så i den kontekst er der nogle forældre, der er hjertens glade for at se, hvornår den anden forælder ikke ...*

Leder B1: *Ja, og det gør jo også, at vi skal være knivskarpe på, hvad vi får registreret, for det kan få direkte konsekvenser.*

(Ledere, kommune B)

Ifølge de pågældende ledere kan sammenhængen mellem loven om styrket forældresansvar og dét, at fravær nu bliver brugt i Familieretshuset, forklares ved, at loven har forstærket fokuset på fravær og fraværsprocenter markant. Derfor har flere fået øje på, at fravær kan bruges som argument for, hvorfor den ene forælder bør få forældremyndigheden frem for den anden.

5.2.3 Ensidigt fokus på ulovligt fravær

Det gælder for stort set samtlige interviews med såvel skoleledere, -lærere og forvaltningsaktører, at de vurderer, at loven har medført et uheldigt fokus på ulovligt fravær – et fokus, som flytter opmærksomheden væk fra det generelle fravær, som ifølge særligt lærere og lederne i mange tilfælde indikerer et problem, der skal tages hånd om:

Ja, altså reelt set havde vi faktisk, inden lovgivningen kom, nedsat en arbejdsgruppe, som skulle arbejde med nedbringelse af elevfravær. Så det havde vi gang i, da lovgivningen så kom, både registreringspraksis, men jo også senere forældreansvarsloven. Og det vi blev lidt udfordret på i forhold til – måske ikke så meget i forhold til registreringer, men i forhold til forældreansvarsloven, det var, at vi

var faktisk optaget af et højt fravær uanset typen af fravær. Så det der med at skulle lave sådan et helt specifikt fokus på ulovligt fravær, som selvfølgelig også er bekymrende, det er ikke det, men hvor vi faktisk også havde en oplevelse af, at det var egentlig ikke voldsomt meget ulovligt fravær, vi havde, enten havde de eller efterfølgende fik læreren en besked om, at barnet var syg eller det ene og det andet, så det var egentlig ikke, fordi vi var specifikt optaget af ulovligt fravær. (Forvaltningschef, kommune A)

Det er således en udbredt bekymring hos såvel skole som kommunale aktører i interviewene, at lovgivningens fokus på det ulovlige fravær skaber en uensigtsmæssig forflyttelse af fokus væk fra de problematikker, der er omkring det generelle fravær. Vi har dog også få eksempler i det kvalitative materiale, hvor skolerne har oplevet, at forældrene i forlængelse af en trussel om en økonomisk sanktion er blevet bedre til at få deres børn i skole. En lærer fortæller om en sådan case således:

Jeg har fået et opkald en gang fra en forælder, som var blevet gjort opmærksom på, at hvis hendes datters fravær ikke nedbringes, så ville hun blive trukket i børnepenge. Så kontaktede hun mig og var sådan: "Kan du fikse den, kan du hjælpe med at gøre noget ved det?", og så var vi jo inde og finde ud af, hvad det var for noget fravær. Det havde så en effekt på dén mor, at hun fandt ud af, at det rent faktisk skete, at hun fik den meddelelse, så blev der sagt: "Du kommer i skole hver dag". (Lærer, kommune B)

5.2.4 Udfordrer samarbejdet om andre indsatser

Skolerne og kommunerne skal hjælpe og støtte forældre, når eleven ikke kommer i skole. Det lyder fx i § 57 a, stk. 3 i serviceloven, at der skal angives en eller flere konkrete handlepligter for forældremyndighedsindehaveren, som skal hjælpe forældrene til at handle anderledes til fordel for barnet.

Der er dog bred enighed om, at lovgivningen på flere områder kolliderer med denne intention, og at det i mange tilfælde komplicerer andre, mere direkte individuelle eller familiemæssige indsatser. Både skoleledere, lærere og forvaltningsaktører udtrykker, hvordan de finder det uensigtsmæssigt eller ligefrem direkte kontraproduktivt, at de samarbejder intensivt med familierne om at løse og forebygge et individuelt problem eller en familieudfordring, sideløbende med at de skal sanktionere familierne økonomisk. En konsulent i forvaltningen udtrykker her, hvordan det ligefrem kan være "paradoksalt" at arbejde hen imod en sanktionering som en indsats mod forbedret deltagelse i

undervisningen, når kommunen samtidig giver økonomisk understøttelse til familien af andre årsager.

Så er det jo også ret paradoksalt, at vi kan have familier, hvor vi arbejder intensivt med familiebehandling eller med skolevægringsindsatser for at forbedre det her fravær, eller vi kan have forældre hjemme med tabt arbejdsfortjeneste, fordi deres børn ikke kommer i skole, og så samtidig skal vi sanktionere dem økonomisk, altså det giver jo ingen mening. (Forvaltningsaktør, kommune E)

Ifølge samtlige interviewede ledere og forvaltningsaktører bliver denne problematik særligt udfordret af, at langt størstedelen af de familier, der underrettes som følge af et for højt fravær, er nogle, forvaltningen allerede har kontakt med, og de i langt de fleste tilfælde har indsatser med, fx for at løse forskellige udfordringer i familien, jf. forrige kapitel, fx tabel 4.4. Som en skoleleder fortæller:

De børn, som rammer over 10 pct., og som pludselig begynder at nærme sig noget, der minder om 15 pct. ulovligt fravær, i 9 ud af 10 tilfælde er det børn, vi har kendskab til i forvejen. Fordi det jo som oftest er sager, hvor der er noget på spil i familien, hvis man har så højt et fravær. (Forvaltningsaktør, kommune F)

I forlængelse heraf påpeger flere ledere og lærere, at de oplever, at eksekveringen af loven er for træg – eller direkte retrospektiv. Et perspektiv, som særligt skoleledere og forvaltningsaktører oplever som problematisk for lovens opdragende virkning på forældrene; ikke mindst fordi eleverne og forældrene kan blive frataget børne- og ungeydelsen for et fravær, de for længst har rettet op på:

Og så skal I huske, at vi har jo også haft sager, hvor vi fratager, selvom børnene nu møder totalt fint og har mødt regelmæssigt i en lang periode, fordi det er retrospektiv lovgivning, altså det er noget – vi skal fratage for et kvartal tilbage i tiden, hvor barnet havde ulovligt fravær, men det sidste halve år har barnet mødt stringent. Så sådan kan den jo også vende. (Forvaltningsaktør, kommune D)

I flere tilfælde har vi tillige interviewet forvaltningsmedarbejdere, der fortæller om sager, hvor forældrene afventer et træk i børne- og ungeydelsen for et fravær, der ligger mere end et halv år tilbage, og hvor eleven for længst har forbedret sit ulovlige fravær.

5.2.5 Negativ påvirkning af relation mellem skole, myndighed og familie

I høringssvarene til lovgivningen bliver der af flere parter udtrykt skepsis for, hvordan loven kan udfordre relationen til de forskellige aktører (se fx Danmarks Lærerforening, 2019). For både de interviewede forvaltningsaktører såvel som lærerne er der en oplevelse af, at loven om styrket forældreansvar kan udfordre relationen og tilliden til familierne, men også eleverne:

Jeg synes, at det kan påvirke vores relation til familierne, fordi det er os, der ligesom skal træffe afgørelsen og trække forældrene i ydelse på grund af registrering eller fravær i skolen; det påvirker vores relation til familierne, fordi det er os, der kommer til at stå som dem, der har besluttet det: "I kender os jo, hvorfor har du ikke taget hensyn til det"; det kan være svært for familierne at forstå, og så har vi en del, der skal repareres i vores samarbejde, for at de kan få tillid til os igen i det videre arbejde, så det påvirker på flere områder.
(Forvaltningsaktør, Kommune E)

Endvidere udtrykker flere af skoleaktørerne stor modstand mod den myndighedsrolle, som de oplever, at loven pålægger dem. Dette skyldes især signalværdien i og tanken om, at der bliver blandet kontrol og økonomisk sanktionering ind i skole-hjem-samarbejdet. En lærer siger det således:

Jeg synes bare, det er forkert, at det er skolen, og at jeg som lærer skal stå i et samarbejde, der i forvejen i nogle situationer kan være konfliktfyldt, og så er det mig, der trykker på knappen hver morgen og siger: "næste gang tager vi jeres børnepenge". Jeg ved godt, det ikke er sådan, det foregår, men det er mig, der registrerer årsagen.
(Lærer, skole E)

Der er som sagt også enkelte interviewpersoner, som udtrykker større velvilje. Fra denne gruppe er det i særdeleshed en oplevelse af, at loven i få tilfælde lykkes med at få de mest udsatte børn til at fremmøde i skolen, samtidig med at nogle af de forældre, der før ikke var til at komme i kontakt med, nu er blevet bedre til at kommunikere til skolen, når deres barn ikke er i skole. I den forbindelse påpeger de pågældende interviewpersoner, at det altid er i barnets tarv at komme i skole, hvorfor de mener, at loven har sin berettigelse, da den i modsætning til tidligere fraværsindsatser lykkes med at fremme netop skolefremmødet.

5.2.6 Social slagside

I alle interviews med forvaltningsaktørerne pointeres det, at loven har alvorlige konsekvenser for familierne. Som flere af de tidligere afsnit og kapitler i øvrigt viser, er det ofte familier i udsatte positioner, der bliver ramt af fratagelsen af børne- og ungedyden. Som det følgende citat viser, så handler det ifølge flere af forvaltningsaktørerne om, at familierne i sidste ende mangler brød på bordet, hvis de får et træk i ydelsen. På et spørgsmål om, hvordan loven fungerer for de udsatte familier:

Det fungerer rigtig, rigtig skidt, især de familier, hvor vi så heldigvis nu har fået åbnet op for, at vi kan træffe afgørelser om ikke at standse det. Der, hvor vi har en kæmpe indsats i gang og hjælper sammen med forældrene og godt kan se deres frustrationer, så hjælper det selvfølgelig ikke at sige "og i øvrigt så får I ikke børnepenge næste kvartal, så vi kan godt se, at I får svært ved at betale mad". Så det befordrer slet ikke samarbejdet med de rigtig tunge familier, vi har, og det er jo også dem, hvor fraværsunderretningerne går igen, kvartal efter kvartal. (Forvaltningsaktør, F)

I forlængelse af citatet er det en gennemgående pointe fra interviewene med forvaltningsaktørerne, at kommunen vurderer det motiverende eller befordrende i at fratage ydelsen som led i at få eleverne hyppigere i skole, selv om det ikke ifølge loven er noget, der kan eller skal lægges til grund af kommunen ved den konkrete afgørelse".

Litteratur

Angrist, J.D. & Keueger, A.B. (1991). Does compulsory school attendance affect schooling and earnings? *The Quarterly Journal of Economics*, 106(4), 979–1014.

Ankestyrelsen. (2021). *KEN nr 9457 af 17/06/2021. Ankestyrelsens principmeddelelse 1121 om ulovligt skolefravær - standsning af børne- og ungeydelsen - registrering af fravær - undskyldelige omstændigheder - funktionsnedsættelse - sagens oplysning - kompetence - prøvelsesadgang*. København: Social- og Ældreministeriet.

Bru, E., Idsøe, E.C., & Øverland, K. (Red.) (2016). *Psykisk helse i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Børne- og Undervisningsministeriet. (2019a). *LOV nr 278 af 26/03/2019. Lov om ændring af lov om folkeskolen, lov om friskoler og private grundskoler m.v., lov om social service og lov om en børne- og ungeydelse*. København: Børne- og Undervisningsministeriet. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/278>

Børne- og Undervisningsministeriet. (2019b). *BEK nr 1063 af 24/10/2019. Bekendtgørelse om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen*. København: Børne- og Undervisningsministeriet. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1063>

Campbell, D. & Wright, J. (2005). Rethinking welfare school attendance policies. *Social Service Review*, 79(1), 2–28.

Cattan, S., Kamhöfer, D.A., Karlsson, M., & Nilsson, T. (2017). *The short-and long-term effects of student absence: evidence from Sweden*. London: IFS – The Institute for Fiscal Studies.

Chetty, R., Friedman, J.N., Hilger, N., Saez, E., Schanzenbach, D.W., & Yagan, D. (2011). How does your kindergarten classroom affect your earnings? Evidence from project star. *The Quarterly Journal of Economics*, 126(4), 1593–1660.

Cobb-Clark, D.A., Kettlewell, N., Schurer, S., & Silburn, S. (2018). *The effect of quarantining welfare on school attendance in Indigenous communities*. IZA DP No. 11514. Bonn: IZA – Institute of Labor Economics.

- Christensen, G., Christensen, M.L., Hjelm, U., Espersen, H.H., Enemark, M.H., Mikkelsen, C.H., & Winkler, A. (2022). *Chanceulighed i udsatte boligområder: En analyse af boligsociale helhedsplaners bidrag til at forbedre børn og unges livschancer*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Christensen, G., Jakobsen, V., Enemark, M.H., Widding, J.G., Stabell, C.L., Søgaard, C.D., Nielsen, H., & Aner, L.G. (2018). *Børn og unges uddannelseschancer - De boligsociale indsatsers bidrag: Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14-midlerne*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Danmarks Evalueringsinstitut. (2022). *Øget motivation og reduktion af fravær: Kortlægning af kommuner og skolars arbejde med at øge motivation og reducere fravær i udskolingen*. Holbæk: Danmarks Evalueringsinstitut.
- Danmarks Lærerforening. (2019). *Høringsvar fra Danmarks Lærerforening vedr. bekendtgørelse om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen. 8. maj 2019*. København: Danmarks Lærerforening.
- Danmarks Statistik. (2017). *Ækvivaleret disponibel indkomst*. København: Danmarks Statistik.
- Dee, T.S. (2011). Conditional cash penalties in education: Evidence from the Learnfare experiment. *Economics of Education Review*, 30(5), 924–937.
- García, E. & Weiss, E. (2018). *Student absenteeism: Who misses school and how missing school matters for performance*. Washington, DC: Economic Policy Institute.
- Gottfried, M.A. (2010). Evaluating the relationship between student attendance and achievement in urban elementary and middle schools: An instrumental variables approach. *American Educational Research Journal*, 47(2), 434–465.
- Justman, M. & Peyton, K. (2014). *Enforcing compulsory schooling by linking welfare payments to school attendance: Lessons from Australia's Northern Territory. Working paper no. 19/14*. Victoria: The University of Melbourne.
- KL. (2019). *Høring over bekendtgørelse om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen. 11. juni 2019*. København: KL.
- Kjer, M. G., Baviskar, S., & Winter, S. C. (2015). *Skoleledelse i folkeskolereformens første år: En kortlægning*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

- Kjer, M.G. & Rosdahl, A. (2016). *Ledelse af forandringer i folkeskolen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Kert, K. (2019). *Højt fravær: Kommuner laver fælles retningslinjer for elevfravær*. København: DR. <https://www.dr.dk/nyheder/regionale/hovedstads-omraadet/hoejt-fravaer-kommuner-laver-faelles-retningslinjer-elevfravaer>
- Kristensen, N., Jensen, V.M., & Krassel, K.F. (2020). *Panelanalyse af bekymrende skolefravær*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Kvale, S. & Brinkman, S. (2014). *Interview: Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. 3. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lee, J.-W., & Barro, R.J. (2001). Schooling quality in a cross-section of countries. *Economica*, 68(272), 465–488.
- Lessel, S. (2020). *Ankestyrelsen forventede tusindvis af klager over fraværsstraf, men har foreløbig kun modtaget en brøkdel*. København: Altinget. <https://www.altinget.dk/boern/artikel/ankestyrelsen-forventede-tusindvis-af-klager-over-fravaersstraf-men-har-foreloebig-kun-modtaget-en-broekdel>
- Møller, J.G., Pedersen, S.K.T., & Stengaard, A.K. (2019). *Kun to kommuner er begyndt at trække børnepenge for børns fravær*. København: DR. <https://www.dr.dk/nyheder/regionale/fyn/kun-kommuner-er-begyndt-traekke-boernepenge-boerns-fravaer>
- Patton, M.Q. (2008). *Utilization-focused evaluation*. 4. udgave. California: Sage.
- Pischke, J.-S. (2007). The impact of length of the school year on student performance and earnings: Evidence from the German short school years. *The Economic Journal*, 117(523), 1216–1242.
- Purdie, N., & Buckley, S. (2010). *School attendance and retention of Indigenous Australian students*. Canberra: AIHW – Australian Institute of Health and Welfare.
- Riisager, M. (2019). *L 60 B Forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen, lov om friskoler og private grundskoler m.v., lov om social service og lov om en børne- og ungeydelse*. København: Folketingstidende. <https://www.folketingstidende.dk/samling/20181/lovforslag/L60B/index.htm>

Rambøll. (2018). *Undersøgelse af hjemmeundervisning, fravær og børn uden for undervisningstilbud*. København: Rambøll.

Sundhedsstyrelsen. (2022). *Statusrapport: Sygdomsbyrde, sygehuskapacitet og vaccination*. København: Sundhedsstyrelsen.

Undervisningsministeriet. (2018). *2018/1 LSF 60. Forslag til Lov om ændring af lov om folkeskolen, lov om institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v., lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse og forskellige andre love*. København: Undervisningsministeriet. <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00060>

Winter, S. C., Mikkelsen, M. F., & Skov, P. (2022). Individual agency in street-level bureaucrats' implementation of policy reforms: The role of their policy evaluation and self-efficacy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(4), 781–794.

Bilag 1 Beskrivelse af kvantitative data

Registerdata

Til de kvantitative analyser af elever med fravær anvender vi registerdata fra følgende datakilder:

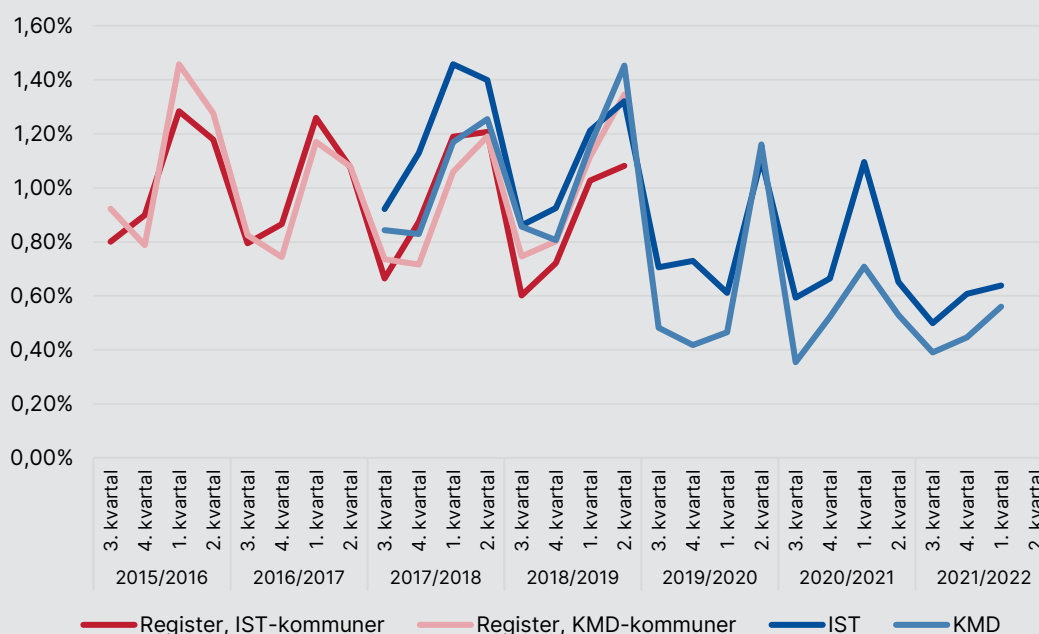
- Fraværdata fra IST og KMD
- Registerdata fra Danmarks Statistik og Sundhedsdatastyrelsen
- Data om fratagelse af børne- og ungeydelse fra Udbetaling Danmark
- Data om klager og medhold fra Ankestyrelsen.

I det følgende beskriver vi først dataene fra IST, KMD, Udbetaling Danmark og Ankestyrelsen samt registerdataene fra Danmarks Statistik og Sundhedsdatastyrelsen. Dernæst redegør vi for variable, som er brugt til de registerbaserede analyser.

IST og KMD

For at identificere fravær blandt elever anvender vi data fra IST og KMD. Disse data indeholder variable for fravær dato, fravær årsag, klasstrin, institutionsnummer, registreringstype (dag, halvdag, lektion) og lektionsnummer. Sammenligner vi disse data med registerdata for de kommuner, der indgår i hhv. IST-data og KMD-data, finder vi meget tæt på samme niveauer af fravær, eksemplificeret ved Bilagsfigur 1.1. Denne figur viser andelen af elever med mere end 15 pct. ulovligt fravær opgjort for kommuner, der leverer data til IST og KMD for hhv. registerdata og de rensede data, vi har modtaget fra IST og KMD.

Bilagsfigur 1.1 Andel af elever med mere end 15 pct. ulovligt fravær opgjort for elever på skoler, der leverer data til IST og KMD samt for rensede data sendt til DST. Procent



Anm.: N (Register, IST) = 232.927-274.327; N (Register, KMD) = 76.693-65.391; N (IST) = 216.666-245.247; N (KMD) = 77.249-69.616.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udbetaling Danmark

For at identificere stop i børne- og ungeydelsen anvender vi data fra Udbetaling Danmark for de stop i ydelsen, der er blevet foretaget med baggrund i ulovligt fravær på over 15 pct. for perioden juni 2019 til april 2022. Disse data indeholder variable for dato for iværksættelse af stoppet, person-id på både ydelsesmodtager og eleven med for højt fravær, kommune.

Ankestyrelse

For at identificere klager over stop i børne- og ungeydelsen samt afgørelser over disse klager anvender vi data fra Ankestyrelsen. Disse data indeholder variable for person-id for både klager og barnet, datoer for kommunens afgørelse, for genvurderingen, for modtagelse af anken samt for Ankestyrelsens

afgørelse. Endelig indeholder data en variabel for udfaldet af klagen (Stadfæstelse, Hjemvisning eller Ændring).

Registerdata fra Danmarks Statistik og Sundhedsdatastyrelsen

I denne rapport kobler vi elever registeret i KMD og IST med oplysninger fra Danmarks Statistiks registre for perioden 1980-2021. For denne periode har vi oplysninger om eleverne og deres forældre og søskende. Hertil har vi knyttet oplysninger fra Sundhedsdatastyrelsen.⁷

Med disse registerdata er det dels muligt at følge personer over tid; data er således longitudinale, dels er det muligt at lave tværsnitsanalyser, hvor forskellige år sammenlignes. Endvidere giver det mulighed for at se på hele familien (se nedenfor under familieforhold), herunder forældrene til børn og unge.

Registre og variable

I denne rapport anvender vi oplysninger fra følgende registre fra Danmarks Statistik:

- BEF – Befolkningen
- IEPE – indvandrere og efterkommere
- UDDA – uddannelser (BUE)
- UDFK – Grundskolekarakterer
- IND – Indkomst
- KRAF – Kriminalitet, afgørelser
- KRSI – Kriminalstatistik, sigtelser
- KRMS – Sigtelser for mindreårige
- LPR – Landspatientregisterets diagnoser (DIAG)
- LPSY – Landspatientregisteret psykiatri – oplysninger om diagnoser (DIAG)
- BFL – Beskæftigelse for lønmodtagere
- AKM – Arbejdsklassifikationsmodulet
- BUFO – Børn og unge forebyggende foranstaltninger
- BUU – Børn og unge - Underretninger
- KOTRE – Komprimeret elevregister (KOMP3).

I rapporten anvender vi endvidere oplysninger fra følgende registre fra Sundhedsdatastyrelsen:

⁷ Bemærk, at det ikke er alle registeroplysninger, vi har for hele perioden. Data fra 1980'erne og 1990'erne bruger vi udelukkende til at afgøre, om familiemedlemmer har oplevet misbrug, psykisk sygdom og kriminalitet tilbage i tid og til at identificere uddannelsesbaggrund og beskæftigelse.

- Register over Stofmisbrugere i Behandling (SIB)
- Det Nationale Alkoholbehandlingsregister (NAB).

Familieforhold

Vi anvender Danmarks Statistiks E-familie-begreb (se Danmarks Statistik, 2017). Ifølge definitionen af en E-familie består en familie af en eller flere personer, der bor på den samme adresse og har visse indbyrdes relationer. En familie kan bestå af en enlig eller et par⁸ med eller uden hjemmeboende børn under 25 år. Vi deler familierne op i to overordnede familietyper: enlig og par. En par-familie kan fx bestå af to voksne, som er et par, *eller* to voksne, som er et par og hjemmeboende børn.

Anvendelsen af E-familiebegrebet indebærer fx, at to personer, der er gift, kun er en del af den samme familie, hvis de bor på samme adresse, mens de er en del af to forskellige familier, hvis de bor på hver sin adresse. Også kun de børn, der bor på samme adresse som forælderen, er en del af forælderen familie. For et barn, som fx bor sammen med sin biologiske mor og morens ægtefælle, som ikke er barnets biologiske far, vil både moren og morens ægtefælle blive opfattet som forældre til barnet. Det vil sige, at når vi i baserer analyserne på E-familie-begrebet og inddrager forældrenes socioøkonomiske karakteristika, er det ikke nødvendigvis de biologiske forældres karakteristika, vi anvender, men "sambo-forældrenes" karakteristika. Ligeledes omtaler vi de børn, der er i E-familien, som søskende (e-familie søskende), selvom de ikke er biologiske søskende.

Oprindelse

Vi deler befolkningen op efter herkomst og oprindelsesland, hvor herkomst beskriver, om personen er indvandrer, efterkommer eller dansker. I analyser deler vi op i to grupper: personer med herkomst i et MENAPT-land og personer med herkomst i et ikke-MENAPT-land. MENAPT-lande omfatter Syrien, Kuwait, Libyen, Saudi-Arabien, Libanon, Somalia, Irak, Qatar, Sudan, Bahrain, Djibouti, Jordan, Algeriet, Forenede Arabiske Emirater, Tunesien, Egypten, Marokko, Iran, Yemen, Mauretanien, Oman samt Afghanistan, Pakistan og Tyrkiet. Ikke-MENAPT indeholder Danmark og alle andre lande, der ikke er MENAPT-lande.

Uddannelsesoplysninger

Vi anvender igangværende uddannelse og højest fuldførte uddannelse i flere af analyserne i rapporten.

Sammenligning af uddannelsesniveautet for beboere i områder med en helhedsplan og i befolkningen generelt vanskeliggøres dog af, at der bor mange

⁸ Et par kan være gifte, samlevende eller samboende.

indvandrere i de udsatte boligområder, og at vi har mangelfulde oplysninger om indvandrernes uddannelse. Det sidste hænger sammen med, at de fleste indvandrere ikke har afsluttet en uddannelse i Danmark. Danmarks Statistik har prøvet at mindske problemet med manglende uddannelsesoplysninger ved at gennemføre spørgeskemaundersøgelser blandt indvandrere og spørge til deres uddannelse, men der er stadig mange indvandrere, der mangler oplysninger for.⁹

Tilknytningen til arbejdsmarkedet

Som mål for arbejdsmarkedstilknytning anvender vi den socioøkonomiske klassifikation (SOCIO13). Den socioøkonomiske klassifikation dannes ud fra oplysninger om personens væsentligste indkomstkilde eller beskæftigelse i det pågældende år. Ud fra disse oplysninger fastlægges, om personen er selvstændig, medarbejdende ægtefælle, lønmodtager, arbejdsløs eller uden for arbejdsstyrken, herunder pensionist, kontanthjælpsmodtager eller uddannelsessøgende. Oplysninger om tilknytning til arbejdsmarkedet er suppleret med oplysninger om deltagelse i uddannelse.

Afgangseksamen 9. klasse

Vi anvender også oplysninger om de unges karakterniveau i 9. klasse til at afgøre, om de efter 9. klasse har taget folkeskolens afgangsprøve. Vi kategoriserer en person som at have taget afgangsprøven, hvis der i karakterdatasættet er prøvekarakterer for personen i alle de bundne prøvefag – uanset hvilken karakterer personen har fået.

Indkomst

I beregningen af fattigdomsraten anvender vi oplysninger om den disponible indkomst for hvert medlem af E-familien. Den disponible indkomst beregnes som summen af erhvervsindkomst, offentlige overførsler, private pensioner, formueindkomst samt anden personlig indkomst. Alle disse indkomster er før skat. Dernæst trækkes skatter, renteudgifter og underholdsbidrag fra, og lejeværdi af egen bolig lægges til.

Til at belyse fattigdom anvender vi OECD's fattigdomsmål, hvor en person anses for at være fattig, hvis den pågældende har en ækvivaleret disponibel indkomst under 50 pct. af medianen. Beregningen af fattigdomsraten er nærmere beskrevet i Bilagsboks 1.1.

⁹ Danmarks Statistik har imputeret oplysninger om uddannelse for en større gruppe af indvandrerne. Vi har dog valgt at kategorisere højeste fuldførte uddannelse som uoplyst, hvis uddannelsesoplysningen er imputeret. Sidstnævnte kan vi se ud fra variabelen HF_KILDE.

Fattighedsraten for en befolkningsgruppe er andelen personer i gruppen, som er fattige. En person anses for at være fattig, hvis den pågældende har en ækvivaleret disponibel indkomst under 50 pct. af medianen. Det vil sige, at fattighedsraten er andelen af personer i gruppen, der har en ækvivaleret disponibel indkomst under 50 pct. af medianen.

Medianindkomst

Medianen er det indkomstniveau, der deler befolkningen i to lige store grupper. Der er altså lige mange, der ligger over som under medianen.

Ækvivaleret disponibel indkomst

Den disponible indkomst udregnes som indkomst efter skat og *ækvivaleres* for at tage højde for størrelsen af familien. Det vil sige, at der tages udgangspunkt i hele familiens indkomst. Vi anvender her OECD's modificerede skala til beregning af ækvivaleret indkomst. Det indebærer, at den første voksne har vægten 1, den anden voksne og børn over 14 år har vægten 0,5, og børn til og med 14 år har vægten 0,3 (Danmarks Statistik, 2012). Dette betyder, at hvert medlem i familien får den samme ækvivalerede indkomst, der afhænger af familiens samlede indkomst og familiens sammensætning.

Ideen bag at anvende ækvivaleret indkomst er, at jo større familien er, jo flere er der til at deles om familiens boligudgifter og varige forbrugsgoder, og det er muligt at købe meget mad ind ad gangen, hvilket er billigere end småindkøb.

Anvendt familiebegreb

Til at afgrænse en familie anvender vi Danmarks Statistiks e-familiebegreb. Det indebærer, at barnets familie består af 1-2 voksne og evt. søskende på samme adresse.

Kriminalitet

Oplysninger om sigtelser og afgørelser stammer fra Det Centrale Kriminalregister, som vi har indhentet gennem Danmarks Statistik.

I analyserne medtager vi sigtelser efter straffeloven, lov om euforiserende stoffer og våbenloven. Derimod inkluderer vi ikke sigtelser efter færdselslo-

ven. I forhold til afgørelser medtager vi alle afgørelser om betinget eller ubetinget fængselsstraf for overtrædelser af straffeloven, lov om euforiserende stoffer og våbenloven. Derimod inkluderer vi ikke bødestrafte, uanset lovovertrædelse og heller ikke betingede eller ubetingede fængselsstraffe som følge af overtrædelser af færdselsloven.

Vi anvender også oplysninger om 'mistanker' for mindreårige. Mindreårige får en registrering hos politiet, hvis de er mistænkt for at have begået en kriminel handling, som ville give en sigtelse, hvis de var over den kriminelle lavalder. I analyserne medtager vi mistanker for overtrædelse af straffeloven, lov om euforiserende stoffer og våbenloven.

I opgørelser af familiemedlemmers kriminalitet (sigtelser og afgørelser for personer, der er over den kriminelle lavalder) anvender vi oplysninger tilbage til 1980.

Psykisk lidelse

Vi måler psykisk lidelse på baggrund af data fra Landspatientregisteret, som indeholder oplysninger om alle kontakter til somatiske og psykiatriske sygehuse i Danmark. De psykiske diagnoser, vi registrerer som en psykisk lidelse, omfatter både svære psykiske lidelser som fx skizofreni, bipolar lidelse og borderline, men også mere moderate psykiske lidelser såsom depression, angstlidelser, OCD, spiseforstyrrelser, ADHD og adfærdsforstyrrelser. Bilagstabel 1.1 viser de psykiatriske diagnoser med tilhørende ICD-10-diagnosekoder, som vi i denne undersøgelse har defineret som en psykisk lidelse. Endelig er der en række psykiske eller kognitive tilstande med lettere symptomer, som vi ikke medregner som psykiske lidelser, fx kleptomani og ord- og talblindhed. Vi inddrager heller ikke forskellige former for udviklingsforstyrrelser eller øvrige tilstande såsom autisme, mental retardering og demens.

I opgørelser af psykisk sygdom blandt familiemedlemmer anvender vi oplysninger tilbage til 1995.

Bilagstabel 1.1 Diagnoser for psykiske lidelser med tilhørende ICD-10-koder

Diagnose	ICD-10-kode	Indhold
Skizofreni	F20.0-20.9	-
Skizotypisk sindslidelse	F21.0-21.9	-
Øvrige psykoser	F22.0-29.9	Paranoide psykoser, induceret psykose, skizoaffektive psykoser mv.

Diagnose	ICD-10-kode	Indhold
Mani og bipolar lidelse	F30.0-31.9	Manisk enkeltepisode, bipolar affektiv sindslidelse mv.
Borderline	F60.3	Personlighedsforstyrrelser af borderline-typen
Let eller moderat depression	F32.1, F32.2, F32.8-32.9, F33.1, F33.2, F33.4-33.9	Depressiv enkeltepisode af lettere eller moderat grad, periodisk depression i episode af lettere eller moderat grad mv.
Svær depression	F32.2, F32.3, F33.2, F33.3	Depressiv enkeltepisode af svær grad, periodisk depression i episode af svær grad mv.
Andre affektive lidelser	F34.0-39.9	Vedvarende affektive tilstande, andre affektive sindslidelser eller tilstande mv.
Angstlidelser	F40.0-41.9	Fobiske angstilstande, andre angstilstande, panikangst, generaliseret angst mv.
OCD	F42.0-42.9	-
Svære belastnings- og tilpasningsreaktioner	F43.0-43.9	PTSD, akut belastningsreaktion, tilpasningsreaktion mv.
Spiseforstyrrelser	F50.0-50.9	Nervøs spisevægring, nervøs spiseanfaldstilbøjelighed mv.
Personlighedsforstyrrelser	F60.0-60.30, F60.32-62.9	Specifikke forstyrrelser af personlighedsstrukturen, ikke-organiske personlighedsændringer, patologiske vane- og impulshandlinger mv.
ADHD	F90.0-90.9, F98.8C	-
Adfærdsforstyrrelser	F91.0-92.9	Usocialiseret adfærdsforstyrrelse, socialiseret adfærdsforstyrrelse, depressiv adfærdsforstyrrelse mv.

Misbrug

Oplysninger om misbrug stammer fra Register over Stofmisbrugere i Behandling, Det Nationale Alkoholbehandlingsregister og Landspatientregisteret.

Stofmisbrug inkluderer opioider (heroin, metadon, buprenorfin, andre opioider), andre hårde stoffer (kokain, amfetamin, ecstasy, hallucinogener), hash og medicin/andet (benzodiazepiner, opløsningsmidler og andet). Stofmisbrug operationaliseres ud fra, at personen har angivet et stof fra en af ovenstående kategorier som sit hovedstof i Register over Stofmisbrugere i Behandling. Personer, der optræder i Landspatientregisteret med en diagnose relateret til stofmisbrug, opgøres ligeledes med et stofmisbrug. Personer i substitutionsbehandling med metadon eller buprenorfin indgår kun i analysen som stofmisbrugere, hvis de samtidig er registreret med et aktivt misbrug af mindst en af stof typerne nævnt ovenfor.

Alkoholmisbrug opgøres som alle personer, der har været i alkoholbehandling ifølge Det Nationale Alkoholbehandlingsregister. Oplysninger om alkoholmisbrug fra denne kilde er tilgængelige fra 2006 og frem. Fra Register over Stofmisbrugere i Behandling opgøres personer, der har oplyst, at de dagligt indtager alkohol. Denne kilde er tilgængelig tilbage til 1996.

Fra Landspatientregisteret medtages endelig en række diagnoser relateret til stof- eller alkoholmisbrug, der kan ses i bilagstabel 1.2.

Bilagstabel 1.2 Diagnoser for misbrugstyper med tilhørende ICD-10-koder

Misbrug	ICD-10-kode	Indhold
<i>Stofmisbrug</i>		
Opiatmisbrug	F11.1-11.4, F11.9 T40.1, T40.3	Skadelig brug, afhængighedssyndrom, abstinensstilstand eller uspecificeret psykisk lidelse eller adfærdsforstyrrelse, forårsaget af brug af opioider. Forgiftning med heroin eller metadon.
Misbrug af andre hårde stoffer	F14.1-14.3, F14.9 F15.1-15.3, F15.9 F16.1-16.2, F16.9 F19.1-19.4, F19.9	Skadelig brug, afhængighedssyndrom, abstinensstilstand eller uspecificeret psykisk lidelse eller adfærdsforstyrrelse, forårsaget af brug af kokain, andre centralstimulerende stoffer, hallucinogener eller multiple eller andre psykoaktive stoffer.
Hashmisbrug	F12.1-12.2, F12.9	Skadelig brug, afhængighedssyndrom eller uspecificeret psykisk lidelse eller adfærdsforstyrrelse, forårsaget af brug af cannabis.
Misbrug af medicin/andet	F13.1-13.4, F13.9 F18.1-18.2, F18.9	Skadelig brug, afhængighedssyndrom, abstinensstilstand eller uspecificeret psykisk lidelse eller adfærdsforstyrrelse, forårsaget af brug af sedativa, hypnotika eller flygtige opløsningsmidler.
Alkoholmisbrug	F10.1-10.9	Psykiske lidelser og adfærdsmæssige forstyrrelser, forårsaget af brug af alkohol, herunder fx skadelig brug, afhængighedssyndrom, abstinensstilstand og psykotisk tilstand.

I opgørelser af misbrug blandt familiemedlemmer anvender vi oplysninger tilbage til 1996.

Bilag 2 Beskrivelse af kvalitative data

Skoler, data og synsvinkel

Den kvalitative del af undersøgelsen har haft til formål at skabe forståelse og indsigt i lovens relevans og anvendelighed fra skole- og kommuneniveau, og dermed skabe en mere nuanceret forståelse af lovgivningens væsentlighed for de involverede.

I alt har VIVE udvalgt seks casekommuner med tilhørende seks skoler. Der er gennemført interview med kommunale repræsentanter, ledere på skolen, lærere, i nogle fælde tillige relevante fagpersonaler, fx AKT-vejleder samt fraværsrådgivere). Det var tillige meningen, at såvel forældre og elever skulle være en del af undersøgelsen, men det har kun været muligt at rekruttere én forælder.

Derfor er rapporten også fokuseret i retning af en forvaltningsorienteret og skoleledelsesfokuseret synsvinkel

De seks kommuner

I vores case-udvælgelse har vi fokuseret på at skabe størst mulige forskelle på vores to primære fokuspunkter: 1) fravær og 2) brug af lovgivningen i forbindelse med fravær. Derudover har kommunernes socioøkonomiske reference indgået som et tredje ben i udvælgelsen.

Vi vil således vælge kommuner, der er forskellige fra hinanden med hensyn til fravær, men også håndtering af fravær med fokus på fratagelse af børne- og ungeydelsen.

Bilagstabel 2.1 Case-udvælgelse

	Kommune med relativt højt brug af lovgivning	Kommune med relativt lavt brug af lovgivning
Højt fravær	2	2
Lavt fravær	2	0

Vi fokuserer i særlig grad på kommunecases med højt fravær, men hvor kommunernes efterlevelse af loven er forskellig. I to af kommunerne vil højt fravær typisk have resulteret i en fratagelse af ydelsen, men i de to andre kommuner

har det ikke haft samme konsekvenser. Vi har tillige et eksplicit fokus på kommuner med udsatte boligområder eller områder på Ghettoobservationslisten. Der er således også tale om en strategisk case-udvælgelse med henblik på at belyse implementeringen og tilgange til loven fra relevante interessenters perspektiver

Udvælgelse af skoler

I næste skridt valgte vi skolerne med fokus på erfaringer med brug af loven, men også med et blik på skolernes ulovlige fravær. Derudover har vi valgt fem skoler i udsatte boligområder, eftersom lovgivningen er en del af Aftale om parallelsamfund. Vi har dog også rekrutteret en skole, der repræsenterer en helt almindelig dansk folkeskole – netop med fokus på, om lovgivningen i denne skolekontekst giver mening. Vi har derudover haft følgende baggrundsvariable i fokus:

1. Skolens socioøkonomiske grundvilkår
2. Skolestørrelse (i forhold til antal elever, spor, matrikler mv.)
3. De kommunale rammevilkår for implementering af loven om styrket forældreansvar.

Bilagstabel 2.2 Oversigt over de deltagene kommuner og aktører

	Kommune A	Kommune B	Kommune C	Kommune D	Kommune E	Kommune F
Forvaltningschef	x			x	x	x
Forvaltningspersonaler	x	x	x			x
Skoleleder	x	x	x	x	x	x
Ledere	x		x	x		
Vejledere, koordinatore	x	x			x	
Lærere/pædagoger	x	x	x	x	x	

Udvælgelse af respondenter, interview og gennemførelse

Der vil i forbindelse med case-undersøgelsen blive udført følgende typer af interview med tilhørende respondenter i hver casekommune:

Bilagstabel 2.3 Oversigt over interviewpersoner, interviewform og temaer

Respondent	Type af interview	Omfang	Temaer	Antal respondenter interviewet
Social- og børne- og ungeforvaltningen, herunder diverse afdelingsledere og -chefer	Enkelt- og gruppeinterview	45-60 min.	<i>Implementering</i> Udmøntning af loven Processen for håndtering af loven <i>Implementeringsresultater</i> Lovens virkning, herunder samspillet med andre indsatser vejledninger, samtaler, advarsler og andre indsatsområder, spiller sammen med målet om at reducere fraværet	9 interviews i alt 23 respondenter i alt
Skoleledere og ledere på skolen	Enkelt- og gruppeinterview	45-60 min.	<i>Implementering</i> Udmøntning af loven på skolen Processen for håndtering af loven på skolen Fraværsregistrering <i>Implementeringsresultater</i> Lovens virkning, herunder samspillet med andre indsatser, vejledninger, samtaler, advarsler og andre indsatsområder, spiller sammen med målet om at reducere fraværet Lederens syn på virkning af loven	7 interviews i alt 12 respondenter i alt
Lærere til de berørte udskolingselever, evt. med deltagelse af AKT eller pædagoger i interviewet	Gruppeinterview	60 min.	<i>Implementering</i> Processen for håndtering af loven på skolen <i>Implementeringsresultater</i> Lovens virkning, herunder samspillet med andre indsatser, vejledninger, samtaler, advarsler og andre indsatsområder, spiller sammen med målet om at reducere fraværet. Fagpersonalers syn på virkning af loven	5 interviews i alt 16 respondenter i alt
Rådgivere, vejledere mv.	Enkelt- og gruppeinterview	30-45 min.	<i>Implementering</i> Processen for håndtering af loven på skolen <i>Implementeringsresultater</i> Lovens virkning, herunder samspillet med andre indsatser, vejledninger, samtaler, advarsler og andre indsatsområder, spiller sammen med målet om at reducere fraværet. Fagpersonalers syn på virkning af loven	3 interviews 8 respondenter i alt
Forældre.	Enkeltinterview	25-30 min.	Proces: Forældrenes oplevelse af processen, herunder at blive adviseret og inddraget ved højt ulovligt elevfravær Årsager til fravær: Hvorfor har eleven et højt fravær? Virkning? Har loven virket, mindre fravær? Hvis ja og nej, hvorfor? Hvilke afledte effekter har lovgivningen af både positiv og negativ karakter?	1 interview med én person

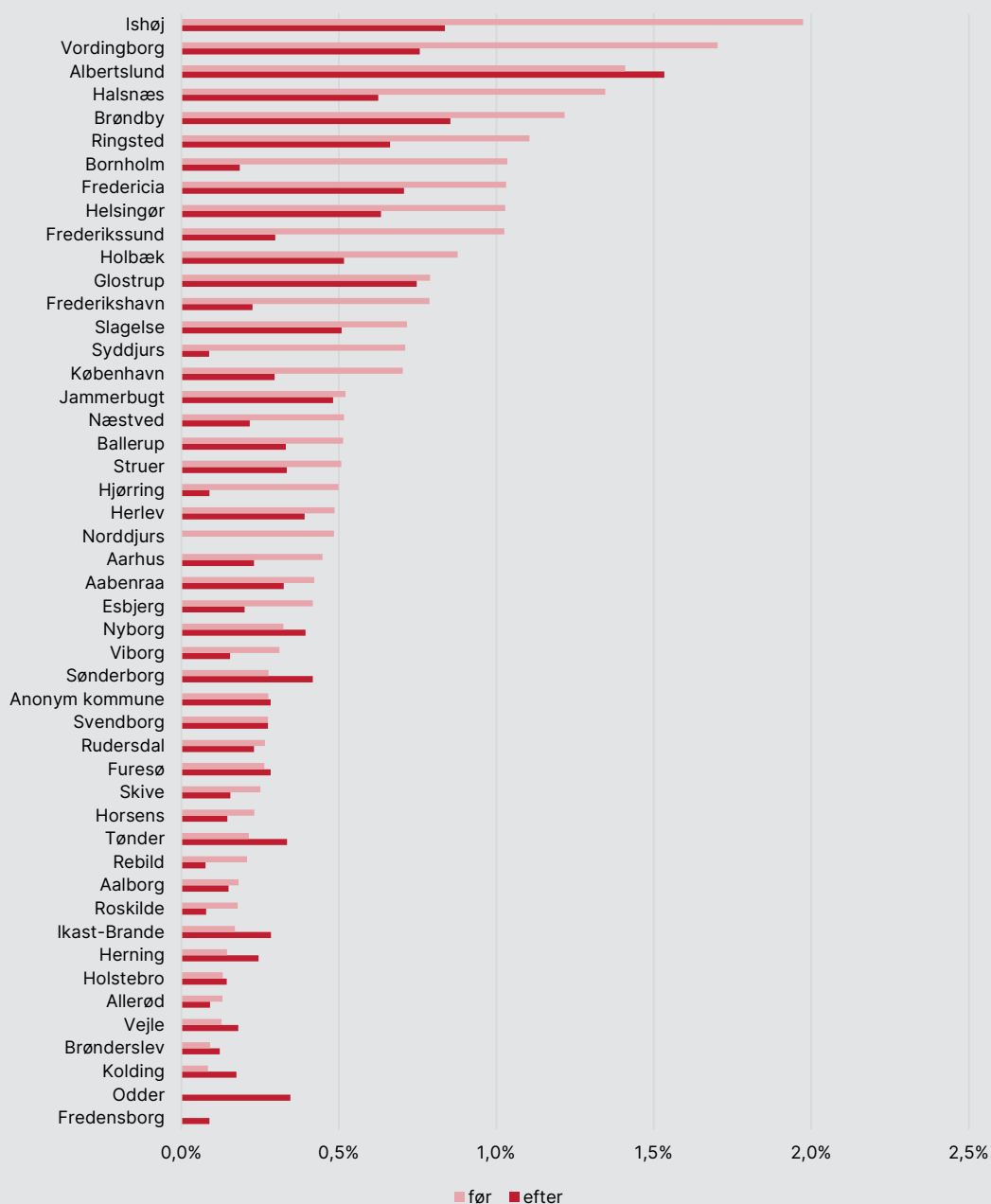
Analysetilgang og kodning

Undersøgelsens kvalitative del er blevet mere fokuseret mod forvaltningen og ledelsen end oprindeligt tænkt, hvor forældres og elevernes oplevelse og vurderinger var i særligt fokus. Dette skifte i fokus skyldes særligt, at det har været praktisk taget umuligt at få aftaler i hus med disse grupper. Derfor er denne evaluering også mere bureaukratisk 'tung' end oprindeligt tænkt.

Denne vægtning af respondenter har klart sagt også en betydning for analysernes udsigelseskraft. Vores resultater kan ifølge sagens natur ikke generaliseres i statistisk forstand til hverken kommuner eller skoler. Men i og med at både kommunerne og folkeskolerne har en række grundlæggende fælles træk med hensyn til regelgrundlag (lovgivning), styring, mål, men i særlig grad undersøgelsens fokus: registreringspraksisser, registreringssystemer, objektive forpligtelser til at indberette mv., så antager vi, at de fleste af de processer, opfattelser og problemstillinger, som vi belyser, vil kunne genfindes i mere eller mindre samme form i andre kommuner og på andre skoler. Derudover finder vi en høj grad af konsensus og enighed blandt de interviewede på tværs af kommuner, skoler og aktører. Vi argumenterer dermed for, at undersøgelsen giver indsigt i temaer og processer i relation til implementeringen og virkningen af såvel loven om styrket forældreansvar som bekendtgørelsen om at ændre fraværsregistrering. Vi kan dog ikke sætte tal på, hvor 'almene' disse aspekter er (Kjer & Rosdahl, 2016).

Bilag 3 Supplerende figurer og tabeller til kapitel 3 og 4

Bilagsfigur 3.1 Forekomsten af elever med 10-15 pct. ulovligt fravær før og efter lov om styrket forældreansvar for indskolingselever. Procent

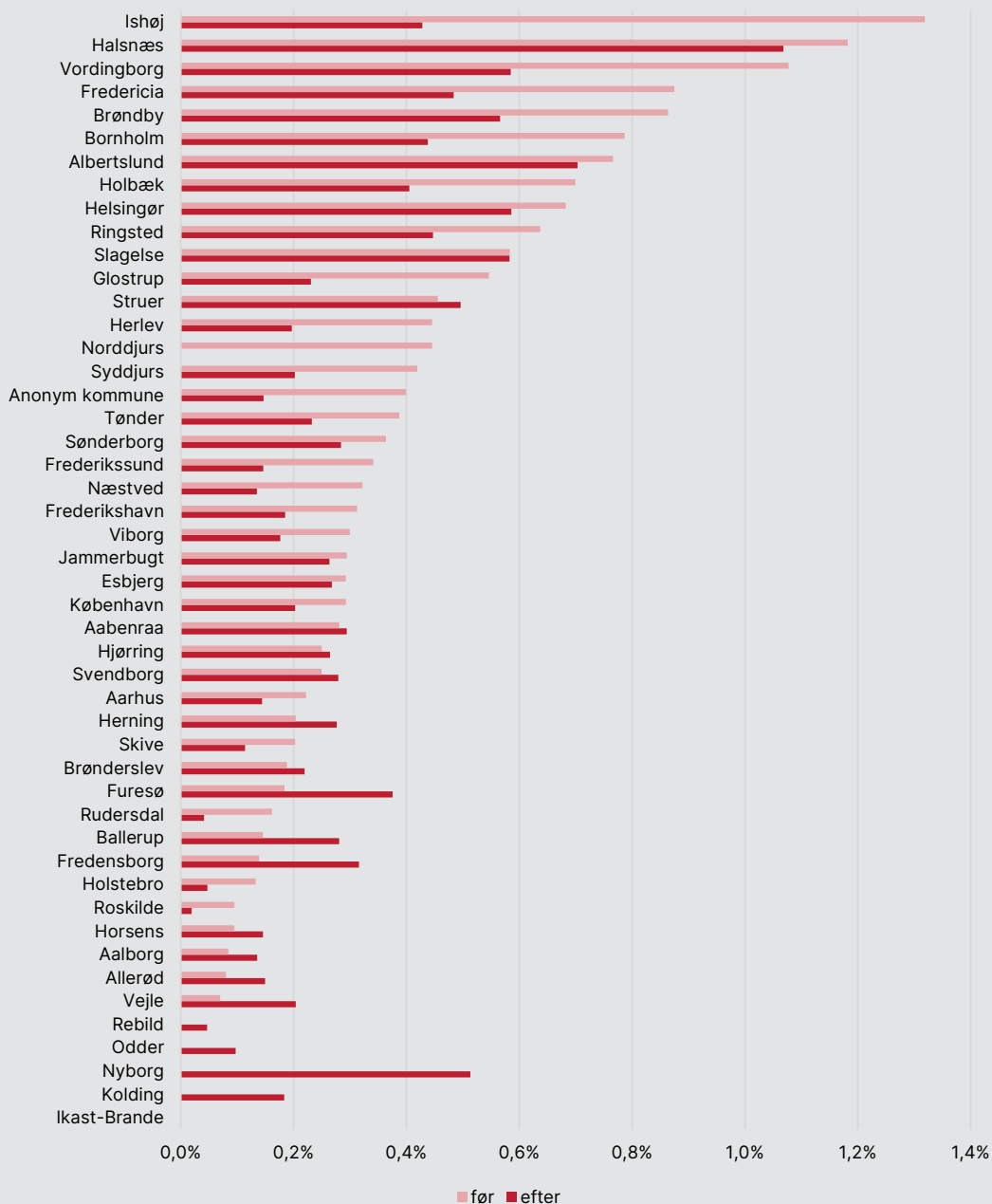


Anm.: N (før) = 5.692-128.572; N (efter) = 2.652-195.448

Note: En enkelt kommune har valgt at være anonym og optræder derfor som "Anonym kommune".

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger

Bilagsfigur 3.2 Forekomsten af elever med mere end 15 pct. ulovligt fravær – før og efter lov om styrket forældreansvar for indskolingselever. Procent

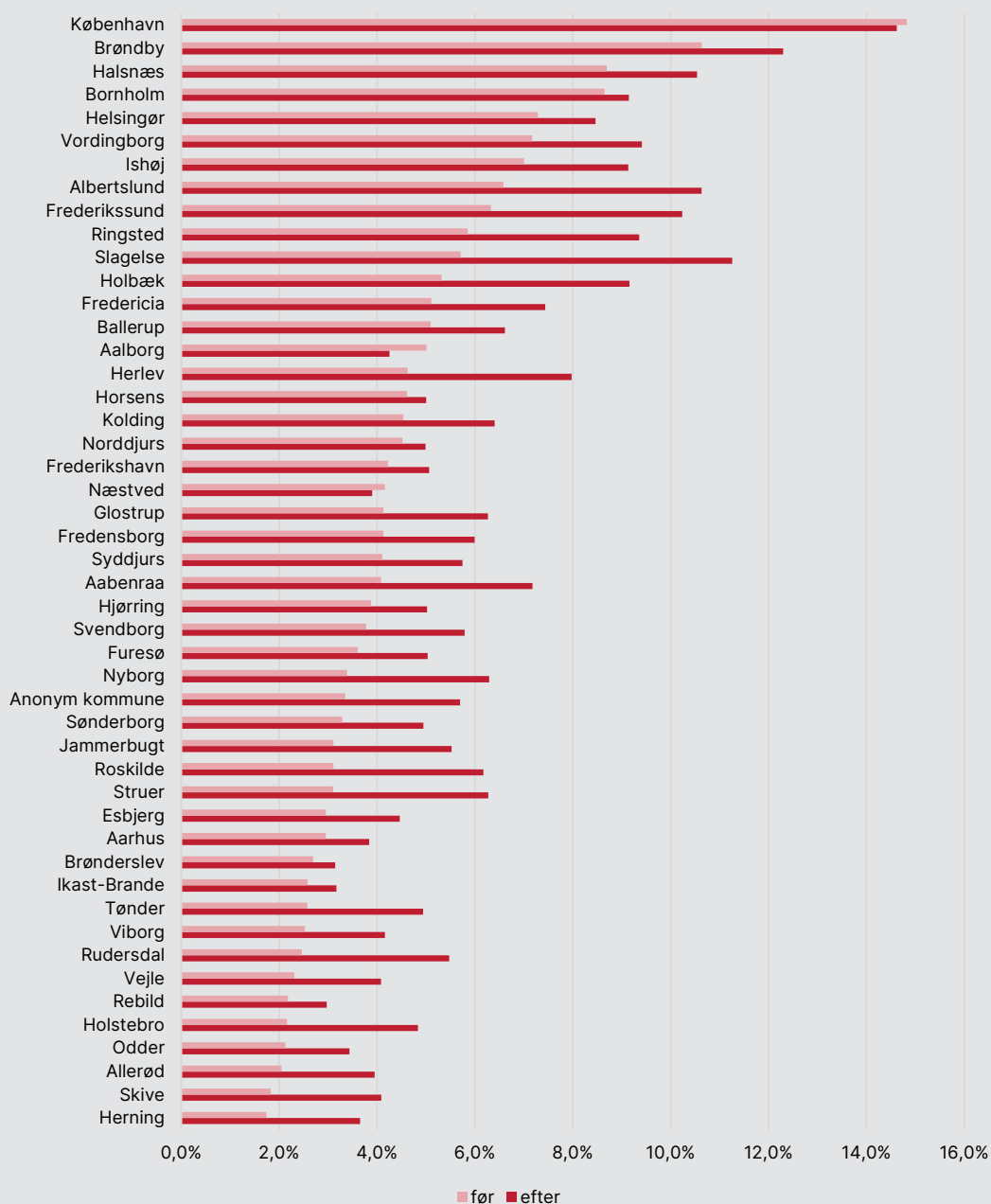


Anm.: N (før) = 5.692-128.572; N (efter) = 2.652-195.448

Note: En enkelt kommune har valgt at være anonym og optræder derfor som "Anonym kommune".

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger

Bilagsfigur 3.3 Forekomsten af elever med 15 pct. samlet fravær før og efter lov om styrket forældreansvar for indskolingselever. Procent

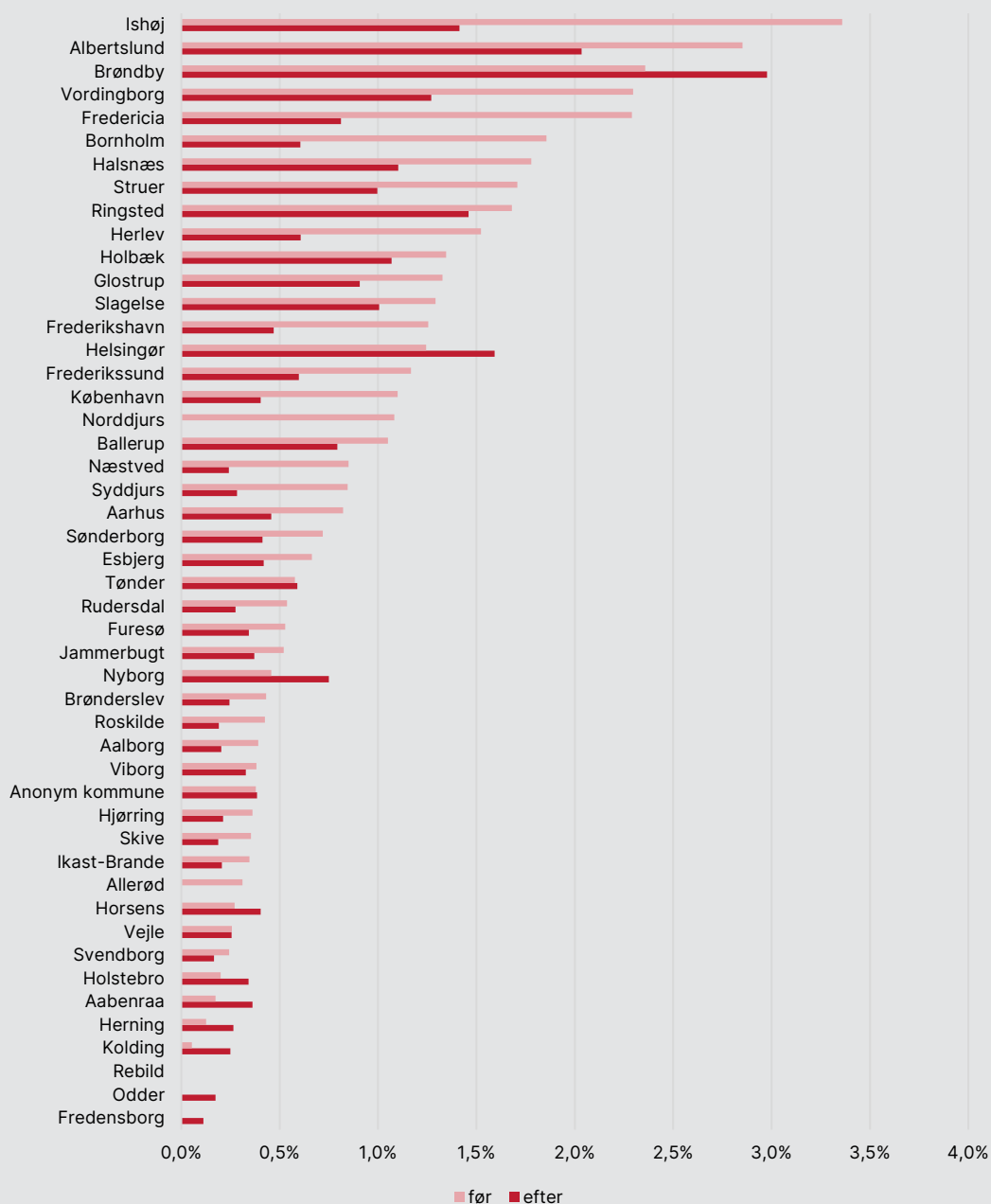


Anm.: N (før) = 5.692-128.572; N (efter) = 2.652-195.448

Note: En enkelt kommune har valgt at være anonym og optræder derfor som "Anonym kommune".

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger

Bilagsfigur 3.4 Forekomsten af elever med 10-15 pct. ulovligt fravær før og efter lov om styrket forældreansvar for mellemtrinselever. Procent

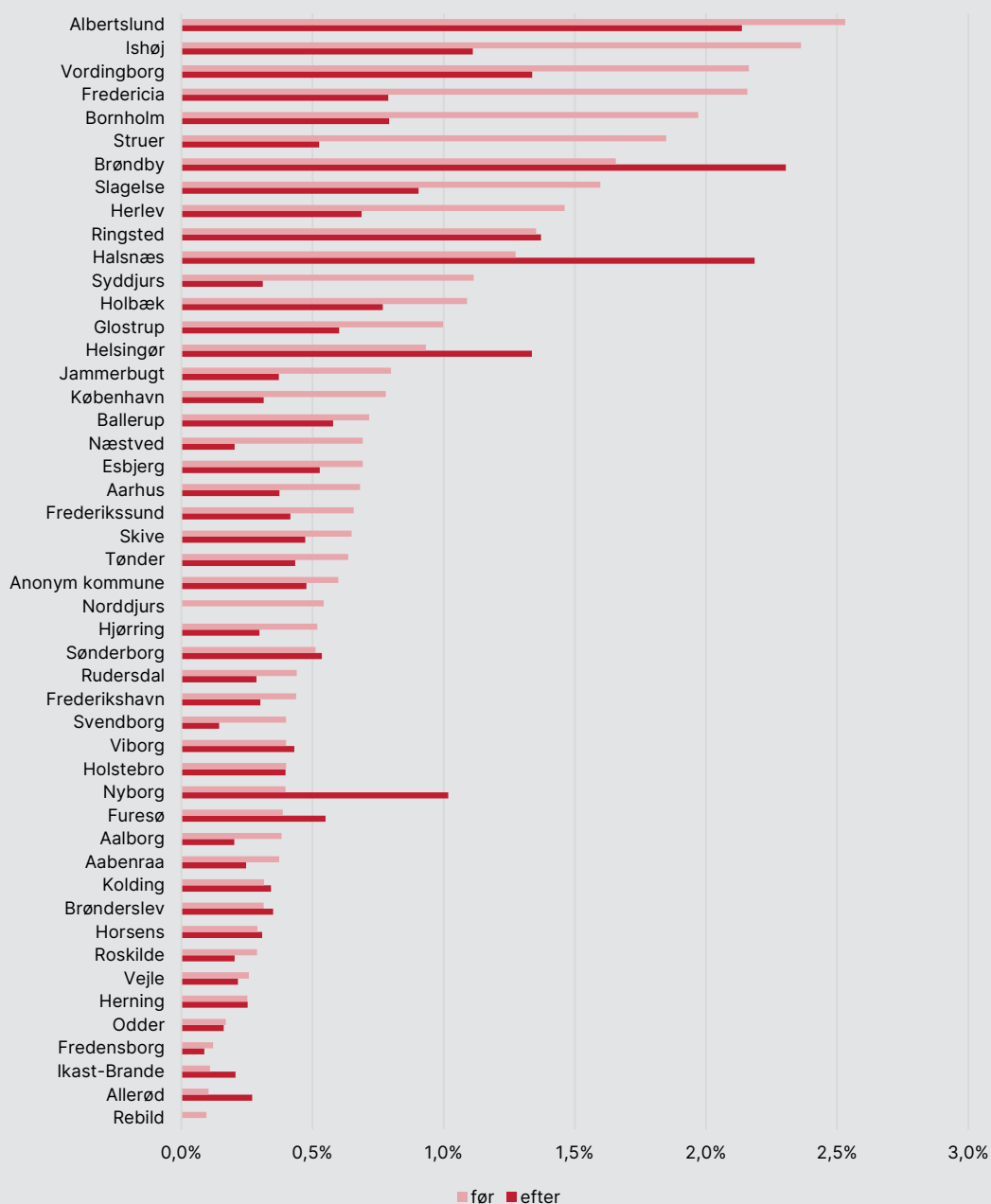


Anm.: N (før) = 4.404-85.760; N (efter) = 2.364-144.960

Note: En enkelt kommune har valgt at være anonym og optræder derfor som "Anonym kommune".

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger

Bilagsfigur 3.5 Forekomsten af elever med mere end 15 pct. ulovligt fravær før og efter lov om styrket forældreansvar for mellemtrinselever. Procent

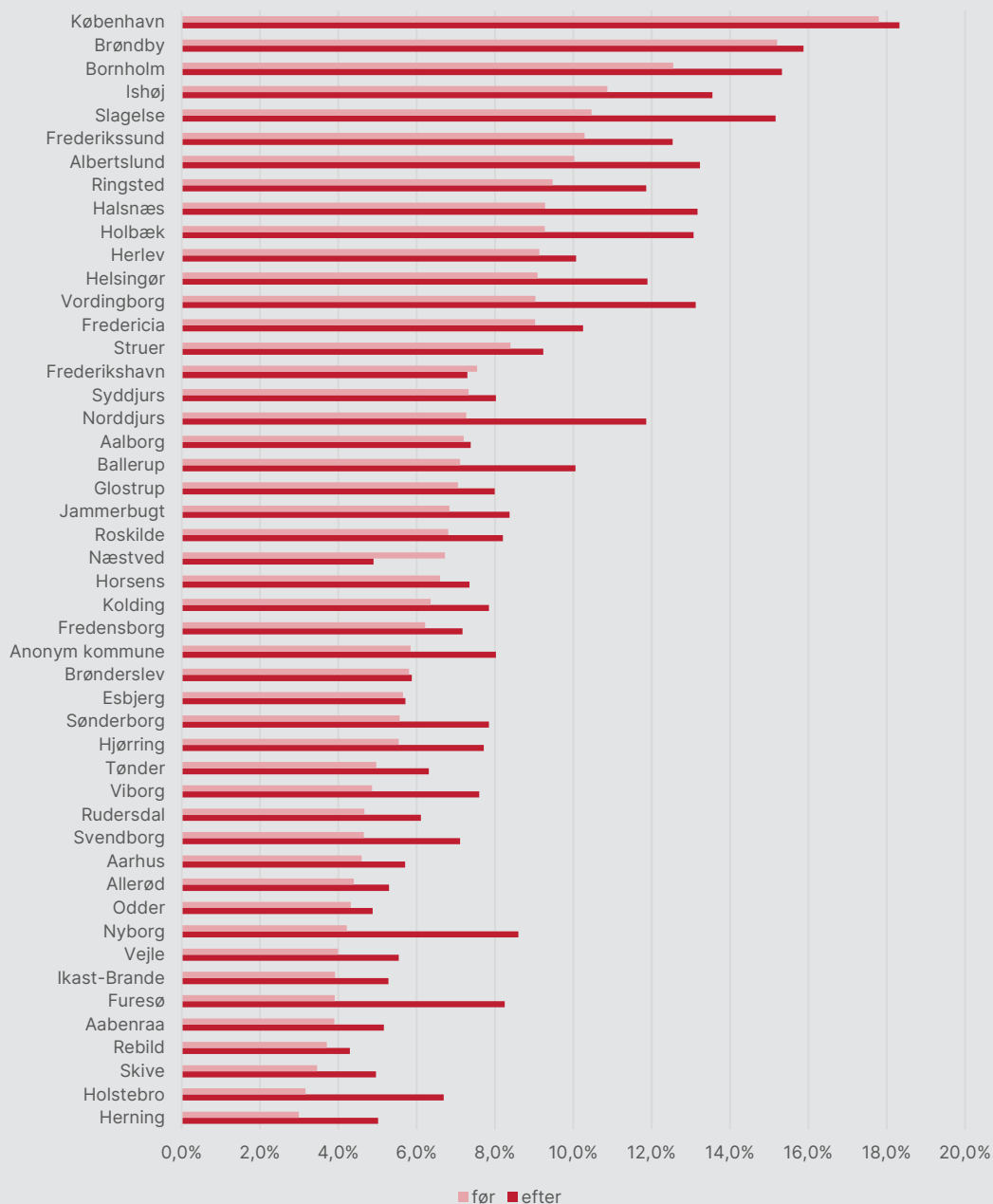


Anm.: N (før) = 4.404-85.760; N (efter) = 2.364-144.960

Note: En enkelt kommune har valgt at være anonym og optræder derfor som "Anonym kommune".

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger

Bilagsfigur 3.6 Forekomsten af elever med 15 pct. samlet fravær før og efter lov om styrket forældreansvar for mellemtrinselever. Procent

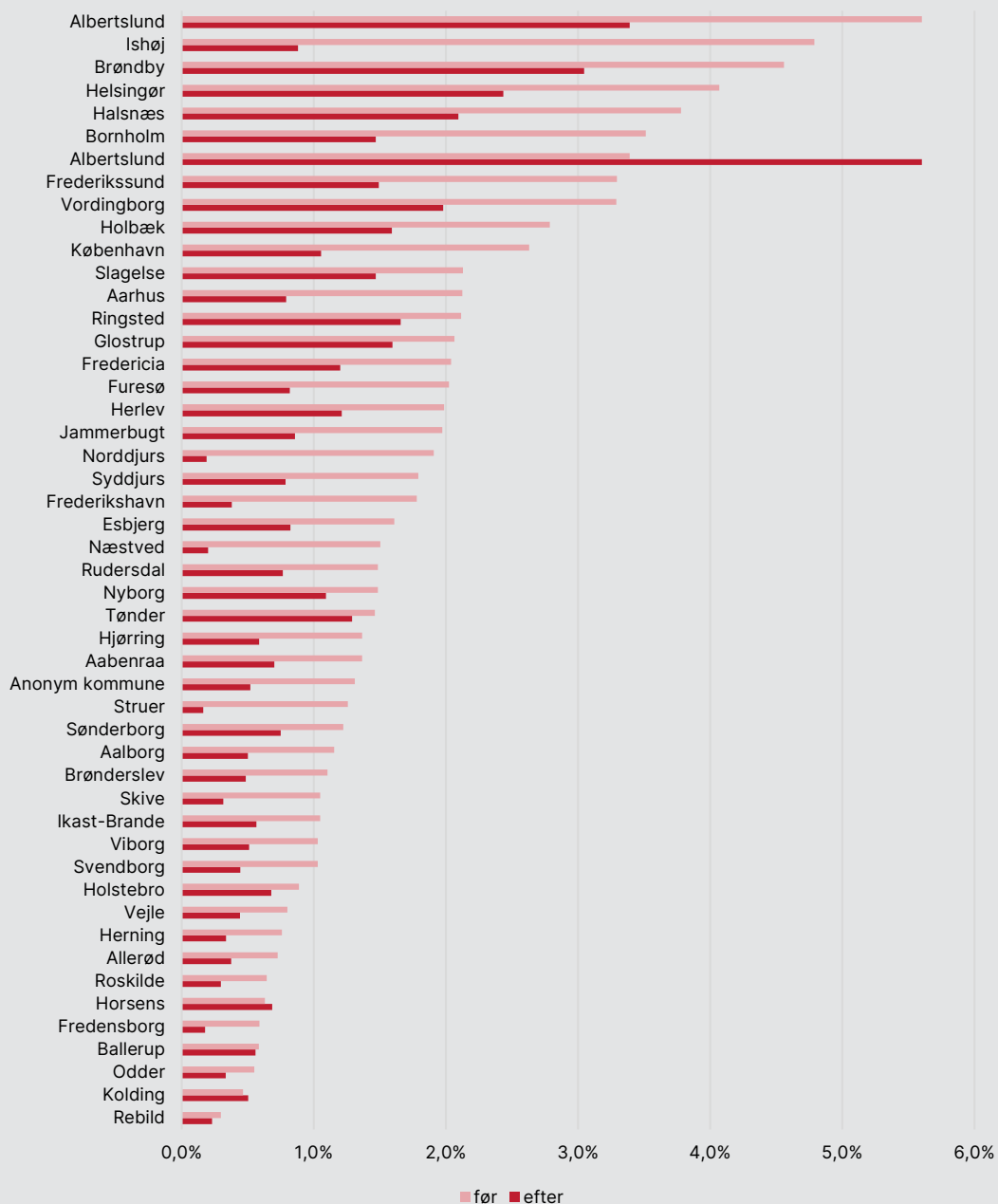


Anm.: N (før) = 4.404-85.760; N (efter) = 2.364-144.960

Note: En enkelt kommune har valgt at være anonym og optræder derfor som "Anonym kommune".

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger

Bilagsfigur 3.7 Forekomsten af elever med 10-15 pct. ulovligt fravær før og efter lov om styrket forældreansvar for udskolingselever. Procent

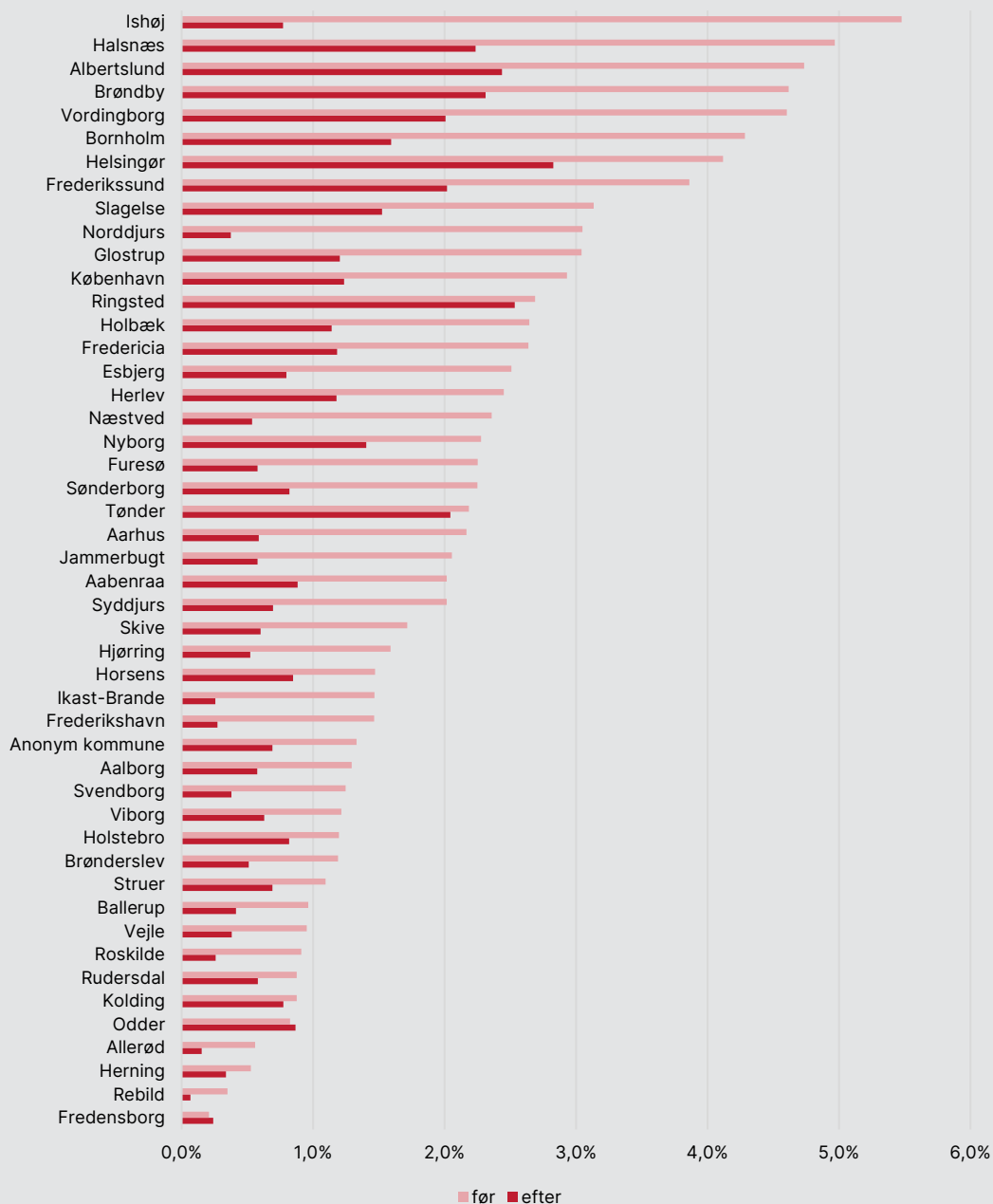


Anm.: N (før) = 784-66.592; N (efter) = 4.244-120.800

Note: En enkelt kommune har valgt at være anonym og optræder derfor som "Anonym kommune".

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger

Bilagsfigur 3.8 Forekomsten af elever med mere end 15 pct. ulovligt fravær før og efter lov om styrket forældreansvar for udskolingselever. Procent

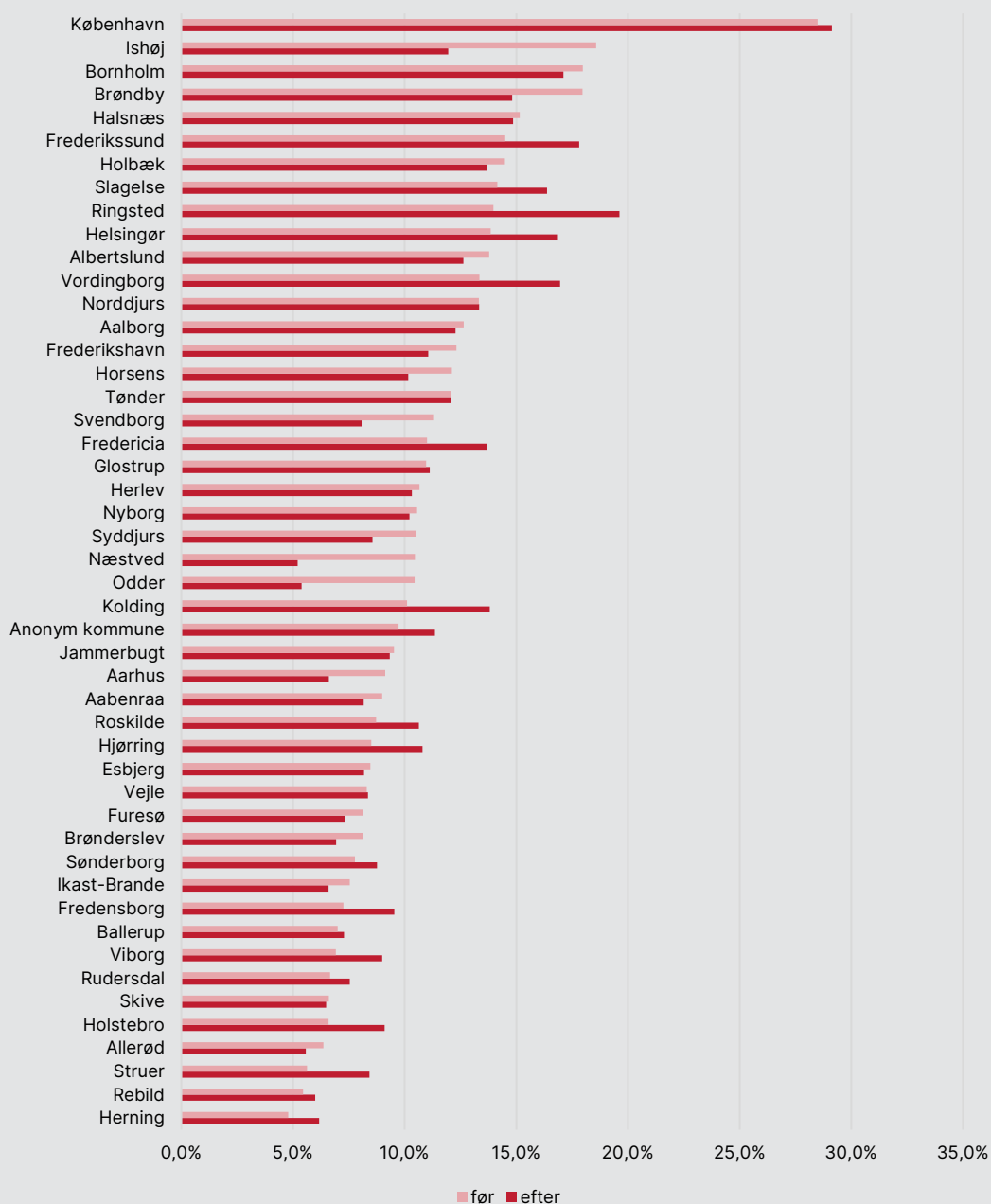


Anm.: N (før) = 784-66.592; N (efter) = 4.244-120.800

Note: En enkelt kommune har valgt at være anonym og optræder derfor som "Anonym kommune".

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger

Bilagsfigur 3.9 Forekomsten af elever med 15 pct. samlet fravær før og efter lov om styrket forældreansvar for udskolingselever. Procent

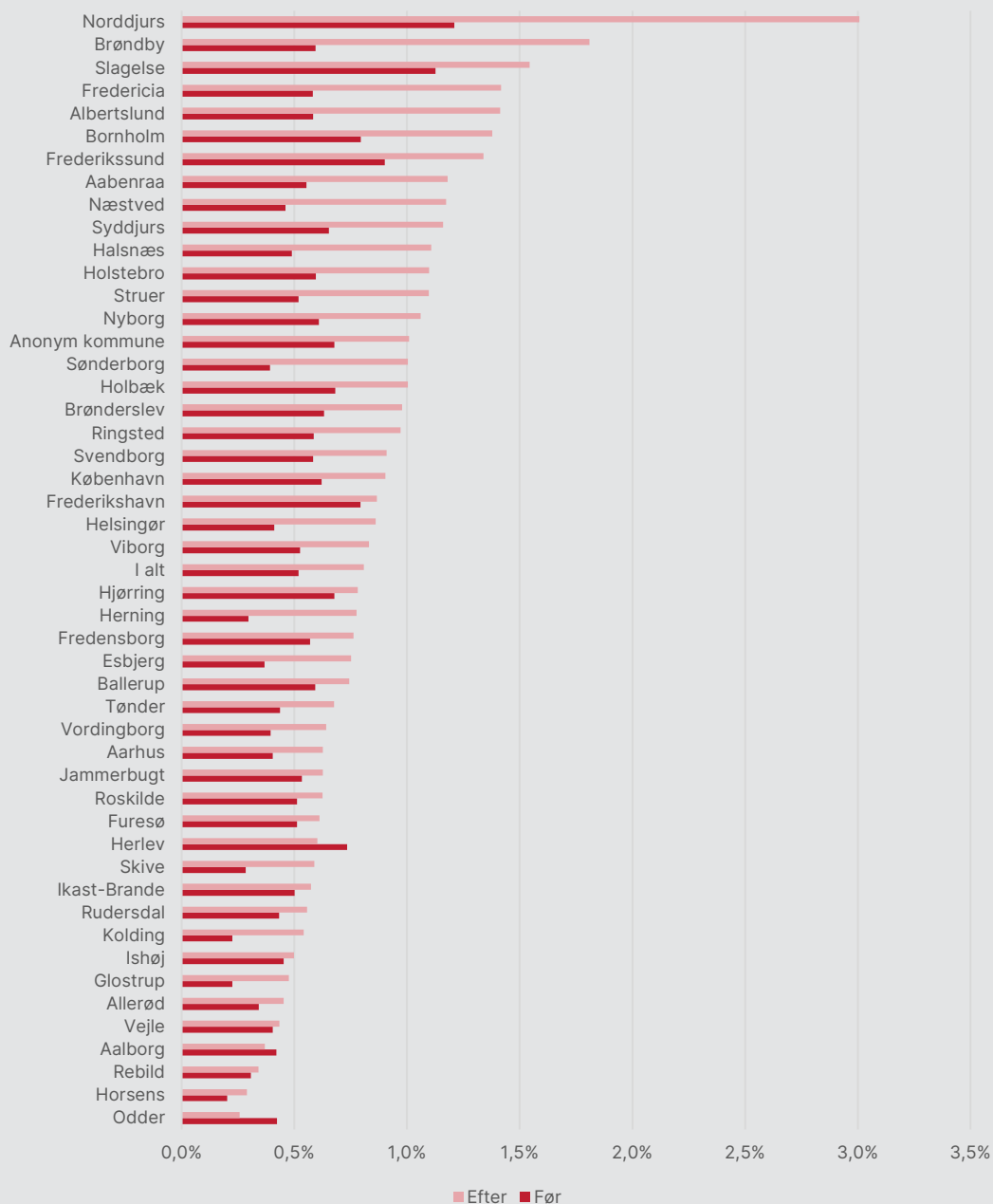


Anm.: N (før) = 784-66.592; N (efter) = 4.244-120.800

Note: En enkelt kommune har valgt at være anonym og optræder derfor som "Anonym kommune".

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger

Bilagsfigur 3.10 **Udvikling i andelen af elever (uanset klassetrin) med mere end 15 pct. lovligt fravær og ekstraordinær frihed fra før til efter lovens ikrafttræden. Procent**



Anm.: N (før) = 10.880-282.312; N (efter) = 9.580-462.976

Note: En enkelt kommune har valgt at være anonym og optræder derfor som "Anonym kommune".

Kilde: Baseret på data fra IST; KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger

Bilagstabel 3.1 Oversigt over årsager til fravær før og efter lov om styrket forældreansvar.

	Før	Efter
Anonym kommune		
Antal ulovlige fraværsdage	12 %	8 %
Antal fraværsdage, sygdom	55 %	61 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	33 %	31 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Aabenraa		
Antal ulovlige fraværsdage	15 %	11 %
Antal fraværsdage, sygdom	54 %	57 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	32 %	32 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Aalborg		
Antal ulovlige fraværsdage	11 %	10 %
Antal fraværsdage, sygdom	54 %	70 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	35 %	21 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Aarhus		
Antal ulovlige fraværsdage	19 %	12 %
Antal fraværsdage, sygdom	50 %	58 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	31 %	30 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Albertslund		
Antal ulovlige fraværsdage	33 %	27 %
Antal fraværsdage, sygdom	43 %	47 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	25 %	26 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Allerød		
Antal ulovlige fraværsdage	11 %	10 %

	Før	Efter
Antal fraværsdage, sygdom	60 %	63 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	29 %	27 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Ballerup		
Antal ulovlige fraværsdage	15 %	12 %
Antal fraværsdage, sygdom	57 %	62 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	28 %	26 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Bornholm		
Antal ulovlige fraværsdage	23 %	14 %
Antal fraværsdage, sygdom	45 %	54 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	32 %	33 %
Antal fraværsdage i alt	100 %	100 %
Brøndby		
Antal ulovlige fraværsdage	25 %	24 %
Antal fraværsdage, sygdom	49 %	42 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	26 %	34 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Brønderslev		
Antal ulovlige fraværsdage	12 %	9 %
Antal fraværsdage, sygdom	55 %	54 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	33 %	36 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Esbjerg		
Antal ulovlige fraværsdage	18 %	12 %
Antal fraværsdage, sygdom	50 %	54 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	32 %	34 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Fredensborg		

	Før	Efter
Antal ulovlige fraværsdage	7 %	9 %
Antal fraværsdage, sygdom	60 %	60 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	33 %	31 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Fredericia		
Antal ulovlige fraværsdage	24 %	15 %
Antal fraværsdage, sygdom	49 %	51 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	28 %	34 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Frederikshavn		
Antal ulovlige fraværsdage	14 %	10 %
Antal fraværsdage, sygdom	48 %	59 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	38 %	32 %
Antal fraværsdage i alt	100 %	100 %
Frederikssund		
Antal ulovlige fraværsdage	24 %	14 %
Antal fraværsdage, sygdom	47 %	62 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	29 %	25 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Furesø		
Antal ulovlige fraværsdage	16 %	12 %
Antal fraværsdage, sygdom	52 %	60 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	32 %	27 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Glostrup		
Antal ulovlige fraværsdage	21 %	14 %
Antal fraværsdage, sygdom	46 %	57 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	33 %	30 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %

	Før	Efter
Halsnæs		
Antal ulovlige fraværsdage	28 %	21 %
Antal fraværsdage, sygdom	45 %	53 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	27 %	27 %
Antal fraværsdage i alt	100 %	100 %
Helsingør		
Antal ulovlige fraværsdage	27 %	23 %
Antal fraværsdage, sygdom	46 %	49 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	26 %	27 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Herlev		
Antal ulovlige fraværsdage	23 %	14 %
Antal fraværsdage, sygdom	46 %	60 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	31 %	26 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Herning		
Antal ulovlige fraværsdage	10 %	8 %
Antal fraværsdage, sygdom	58 %	60 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	32 %	32 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Hjørring		
Antal ulovlige fraværsdage	14 %	10 %
Antal fraværsdage, sygdom	52 %	59 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	34 %	31 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Holbæk		
Antal ulovlige fraværsdage	23 %	16 %
Antal fraværsdage, sygdom	48 %	58 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	29 %	26 %

	Før	Efter
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Holstebro		
Antal ulovlige fraværsdage	11 %	9 %
Antal fraværsdage, sygdom	55 %	56 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	34 %	35 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Horsens		
Antal ulovlige fraværsdage	12 %	9 %
Antal fraværsdage, sygdom	58 %	65 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	30 %	26 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Ikast-Brande		
Antal ulovlige fraværsdage	11 %	6 %
Antal fraværsdage, sygdom	55 %	61 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	34 %	33 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Ishøj		
Antal ulovlige fraværsdage	32 %	17 %
Antal fraværsdage, sygdom	44 %	59 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	23 %	23 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Jammerbugt		
Antal ulovlige fraværsdage	18 %	11 %
Antal fraværsdage, sygdom	51 %	60 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	32 %	29 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Kolding		
Antal ulovlige fraværsdage	5 %	8 %
Antal fraværsdage, sygdom	65 %	65 %

	Før	Efter
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	30 %	26 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
København		
Antal ulovlige fraværsdage	22 %	13 %
Antal fraværsdage, sygdom	45 %	58 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	32 %	29 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Norddjurs		
Antal ulovlige fraværsdage	17 %	7 %
Antal fraværsdage, sygdom	46 %	51 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	36 %	42 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Nyborg		
Antal ulovlige fraværsdage	17 %	15 %
Antal fraværsdage, sygdom	53 %	55 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	30 %	30 %
Antal fraværsdage i alt	100 %	100 %
Næstved		
Antal ulovlige fraværsdage	16 %	9 %
Antal fraværsdage, sygdom	56 %	57 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	29 %	34 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Odder		
Antal ulovlige fraværsdage	9 %	12 %
Antal fraværsdage, sygdom	56 %	60 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	35 %	28 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Rebild		
Antal ulovlige fraværsdage	7 %	5 %

	Før	Efter
Antal fraværsdage, sygdom	60 %	66 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	34 %	29 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Ringsted		
Antal ulovlige fraværsdage	22 %	18 %
Antal fraværsdage, sygdom	49 %	54 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	29 %	28 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Roskilde		
Antal ulovlige fraværsdage	10 %	6 %
Antal fraværsdage, sygdom	56 %	70 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	34 %	24 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Rudersdal		
Antal ulovlige fraværsdage	21 %	16 %
Antal fraværsdage, sygdom	44 %	51 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	35 %	33 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Skive		
Antal ulovlige fraværsdage	14 %	9 %
Antal fraværsdage, sygdom	53 %	63 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	33 %	28 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Slagelse		
Antal ulovlige fraværsdage	21 %	14 %
Antal fraværsdage, sygdom	49 %	55 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	30 %	31 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Struer		

	Før	Efter
Antal ulovlige fraværsdage	20 %	13 %
Antal fraværsdage, sygdom	47 %	51 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	33 %	36 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Svendborg		
Antal ulovlige fraværsdage	12 %	8 %
Antal fraværsdage, sygdom	54 %	56 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	34 %	35 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Syddjurs		
Antal ulovlige fraværsdage	20 %	13 %
Antal fraværsdage, sygdom	50 %	54 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	30 %	34 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Sønderborg		
Antal ulovlige fraværsdage	17 %	12 %
Antal fraværsdage, sygdom	55 %	58 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	28 %	30 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Tønder		
Antal ulovlige fraværsdage	19 %	15 %
Antal fraværsdage, sygdom	51 %	53 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	31 %	32 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Vejle		
Antal ulovlige fraværsdage	12 %	8 %
Antal fraværsdage, sygdom	51 %	62 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	37 %	30 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %

	Før	Efter
Viborg		
Antal ulovlige fraværsdage	13 %	9 %
Antal fraværsdage, sygdom	55 %	64 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	32 %	28 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %
Vordingborg		
Antal ulovlige fraværsdage	31 %	18 %
Antal fraværsdage, sygdom	45 %	59 %
Antal fraværsdage, lovligt/ekstraordinært	23 %	23 %
Antal fraværsdage i alt*	100 %	100 %

Anm.: N (før) = 26.711-937.914; N (efter) = 35.016-1.534.723

Note: *Der er signifikante forskelle på fraværsårsager før og efter. Der er anvendt t-test som signifikanstest. En enkelt kommune har valgt at være anonym og optræder derfor som "Anonym kommune".

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilagstabel 3.2 Elever med ikke-MENAPT baggrund og deres demografiske og socioøkonomiske baggrund opgjort efter, om de har haft mere en 15 pct. ulovligt fravær i ingen, et eller flere kvartaler

	Ingen kvartaler	Et kvartal	Flere kvartaler
Familieforhold			
Bor med en forældre m/u søskende	86,7 %	7,1 %	6,2 %
Bor med begge forældre m/u søskende	95,6 %	2,8 %	1,6 %
Uddannelse			
Ingen uddannelse	86,4 %	6,9 %	6,7 %
Uddannelse	94,6 %	3,3 %	2,1 %
Tilknytning til arbejdsmarkedet			
Ingen forældre i beskæftigelse	86,1 %	7,0 %	6,9 %
Én forælder i beskæftigelse	90,6 %	5,5 %	3,9 %
Begge forældre i beskæftigelse	96,6 %	2,3 %	1,1 %
Indkomst			

	Ingen kvartaler	Et kvartal	Flere kvartaler
Under den økonomiske fattigdomsgrænse	82 %	10 %	9 %
Over den økonomiske fattigdomsgrænse	94 %	4 %	3 %

Anm.: N (bor med én forælder) 254.425; N (bor med begge forældre) 774.559. N (ingen uddannelse) 146.975; N (uddannelse) 871.368.
 N (ingen forældre i beskæftigelse) 147.495; N (én forælder i beskæftigelse) 285.362; N (begge forældre i beskæftigelse) 585.486.
 N (under den økonomiske fattigdomsgrænse) 53.860; N (over den økonomiske fattigdomsgrænse) 915.830.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger

Bilagstabel 3.3 Elever med MENAPT baggrund og deres demografiske og socioøkonomiske baggrund opgjort efter, om de har haft mere end 15 pct. ulovligt fravær i ingen, et eller flere kvartaler

	Ingen kvartaler	Et kvartal	Flere kvartaler
Familieforhold			
Bor med en forældre m/u søskende	70 %	15 %	14 %
Bor med begge forældre m/u søskende	80 %	12 %	8 %
Uddannelse			
Ingen uddannelse	74,1 %	14,3 %	11,6 %
Uddannelse	81,5 %	11,7 %	6,8 %
Tilknytning til arbejdsmarkedet			
Ingen forældre i beskæftigelse	74 %	14 %	12 %
Én forælder i beskæftigelse	80 %	13 %	8 %
Begge forældre i beskæftigelse	84 %	10 %	6 %
Indkomst			
Under den økonomiske fattigdomsgrænse	73 %	15 %	12 %
Over den økonomiske fattigdomsgrænse	78 %	13 %	9 %

Anm.: N (bor med én forælder) 22.889; N (bor med begge forældre) 57.330.
 N (ingen uddannelse) 45.711; N (uddannelse) 33.214.
 N (ingen forældre i beskæftigelse) 42.406; N (én forælder i beskæftigelse) 24.505; N (begge forældre i beskæftigelse) 12.014.
 N (under den økonomiske fattigdomsgrænse) 28.139; N (over den økonomiske fattigdomsgrænse) 47.073.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger

Bilagstabel 3.4 Forekomst af udsathed hos elever med ikke-MENAPT baggrund opgjort efter, om eleven har haft mere end 15 pct. ulovligt fravær i ingen, et eller flere kvartaler. (men vi mangler ingen kvartaler så vi kan ikke regne med

		Ingen kvartaler	Et kvartal	Flere kvartaler
Underretning	Ingen	94,6 %	3,4 %	2,0 %
	Mindst en	74,2 %	11,0 %	14,8 %
Forebyggende foranstaltning	Ingen	94,5 %	3,5 %	2,1 %
	Mindst en	74,4 %	11,1 %	14,5 %
Psykisk lidelse	Nej	93,9 %	3,7 %	2,5 %
	Ja	80,9 %	9,3 %	9,8 %
Mistanke	Ingen	93,6 %	3,8 %	2,6 %
	Mindst en	63,9 %	14,8 %	21,3 %
Sigtelse	Ingen	93,6 %	3,8 %	2,6 %
	Mindst en	65,6 %	15,0 %	19,4 %
Misbrug	Nej	93,4 %	3,9 %	2,7 %
	Ja	56,9 %	17,4 %	25,6 %
Familieskift	Ingen	96,0 %	2,5 %	1,5 %
	1-2	90,4 %	5,4 %	4,1 %
	3 eller flere	83,9 %	8,6 %	7,5 %

Anm.: N (ingen underretning) 967.533; N (mindst én underretning) 62.483.

N (ingen forebyggende foranstaltninger) 973.452; N (mindst én forebyggende foranstaltning) 56.564.

N (ingen psykisk lidelse) 38.921; N (psykisk lidelse) 991.095.

N (ingen mistanker) 1.021.919; N (mindst én mistanke) 8.097.

N (ingen sigtelser) 1.023.390; N (mindst én sigtelse) 6.626.

N (intet misbrug) 1.029.115; N (misbrug) 901.

N (ingen familieskift) 657.226; N (1-2 familieskift) 275.985; N (3 familieskift eller flere) 96.018.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilagstabel 3.5 Forekomst af udsathed hos elever med MENAPT baggrund opgjort efter, om eleven har haft mere end 15 pct. ulovligt fravær i ingen, et eller flere kvartaler

		Ingen kvartaler	Et kvartal	Flere kvartaler
Underretning	Ingen	80 %	12 %	8 %
	Mindst en	60 %	18 %	22 %
Forebyggende foranstaltning	Ingen	79 %	13 %	8 %
	Mindst en	61 %	17 %	22 %
Psykisk lidelse	Nej	77 %	13 %	9 %
	Ja	66 %	15 %	19 %
Mistanke	Ingen	78 %	13 %	9 %
	Mindst en	55 %	18 %	27 %
Sigtelse	Ingen	78 %	13 %	9 %
	Mindst en	57 %	19 %	24 %
Misbrug	Nej	77 %	-	-
	Ja	46 %	-	-
Familieskift	Ingen	80 %	12 %	8 %
	1-2	72 %	15 %	12 %
	3 eller flere	69 %	15 %	16 %

Anm.: N (ingen underretning) 70.641; N (mindst én underretning) 9.972.

N (ingen forebyggende foranstaltninger) 73.075; N (mindst én forebyggende foranstaltning) 7.538.

N (ingen psykisk lidelse) 79.318; N (psykisk lidelse) 1.295.

N (ingen mistanker) 78.295; N (mindst én mistanke) 2.318.

N (ingen sigtelser) 78.486; N (mindst én sigtelse) 2.127.

N (intet misbrug) 80.589; N (misbrug) 24.

N (ingen familieskift) 54.514; N (1-2 familieskift) 20.778; N (3 familieskift eller flere) 4.967.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilagstabel 3.6 Forekomst af udsathed blandt forældre til elever med ikke-MENAPT opgjort efter, om eleven har haft mere end 15 pct. ulovligt fravær i ingen, et eller flere kvartaler

		Ingen kvartaler	Et kvartal	Flere kvartaler
Psykisk lidelse	Ingen	94,2 %	3,5 %	2,3 %
	Mindst én forælder med	87,4 %	6,8 %	5,8 %
Mindst én forælder med kronisk lidelse	Ingen	93,5 %	3,8 %	2,7 %
	Mindst én forælder med	88,5 %	6,0 %	5,4 %
Mindst én forælder med misbrug	Ingen	93,6 %	3,8 %	2,6 %
	Mindst én forælder med	80,2 %	9,8 %	10,0 %
Sigtelse/dom	Ingen	94,6 %	3,3 %	2,1 %
	Mindst én forælder med	88,6 %	6,2 %	5,2 %

Anm.: N (ingen psykisk lidelse) 905.795; N (psykisk lidelse) 122.625.

N (ingen forældre med kronisk lidelse) 1.015.715; N (mindst én forælder med kronisk lidelse) 14.301.

N (ingen forældre med misbrug) 1.028.420; N (mindst én forælder med misbrug) 15.740.

N (ingen forældre med sigtelse eller dom) 819.399; N (mindst én forælder med sigtelse eller dom) 209.568.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilagstabel 3.7 Forekomst af udsathed blandt forældre til elever med MENAPT opgjort efter, om eleven har haft mere end 15 pct. ulovligt fravær i ingen, et eller flere kvartaler

		Ingen kvartaler	Et kvartal	Flere kvartaler
Psykisk lidelse	ingen	78 %	13 %	9 %
	Mindst én forælder med	73 %	15 %	12 %
Mindst én forælder med kronisk lidelse	Ingen	77 %	13 %	9 %
	Mindst én forælder med	73 %	14 %	13 %
Mindst én forælder med misbrug	Ingen	77 %	13 %	10 %
	Mindst én forælder med	70 %	15 %	14 %
Sigtelse/dom	Ingen	79 %	12 %	8 %
	Mindst én forælder med	72 %	15 %	12 %

Anm.: N (ingen psykisk lidelse) 62.025; N (psykisk lidelse) 18.159.

N (ingen forældre med kronisk lidelse) 77.682; N (mindst én forælder med kronisk lidelse) 2.931.

N (ingen forældre med misbrug) 79.588; N (mindst én forælder med misbrug) 596.

N (ingen forældre med sigtelse eller dom) 56.432; N (mindst én forælder med sigtelse eller dom) 23.801.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilagstabel 3.8 Forekomst af højt ulovligt fravær blandt søskende, når eleven med ikke-MENAPT baggrund har mindst et kvartal med mere end 15 pct. ulovligt fravær

	Ingen kvartaler	Et kvartal	Flere kvartaler
Alle søskende med max < 10 % ulovligt fravær	96,4 %	2,4 %	1,2 %
Mindst én søskende med 10-15 % ulovligt fravær	82,3 %	10,7 %	7,0 %
Mindst én søskende med 15+ % ulovligt fravær	59,4 %	18,6 %	21,9 %

Anm.: N (alle søskende med max < 10 % ulovligt fravær) 320.884.

N (mindst én søskende med 10-15 % ulovligt fravær) 16.210.

N (mindst én søskende med 15+ % ulovligt fravær) 17.458.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilagstabel 3.9 Forekomst af højt ulovligt fravær blandt søskende, når eleven med MENAPT baggrund har mindst et kvartal med mere end 15 pct. ulovligt fravær

	Ingen kvartaler	Et kvartal	Flere kvartaler
Alle søskende med max < 10 % ulovligt fravær	88 %	9 %	4 %
Mindst én søskende med 10-15 % ulovligt fravær	75 %	15 %	9 %
Mindst én søskende med 15+ % ulovligt fravær	51 %	24 %	25 %

Anm.: N (alle søskende med max < 10 % ulovligt fravær) 19.105.

N (mindst én søskende med 10-15 % ulovligt fravær) 5.097.

N (mindst én søskende med 15+ % ulovligt fravær) 8.477.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilagstabel 3.10 Variation i elevers fravær delt op på variation fra kommuner og elever før og efter loven om styrket forældreansvar

Variation	Samlet
Før	
Total variation	0,540
Mellem kommuner	0,120
Mellem forældre og elever	0,531
Efter	
Total variation	0,565
Mellem kommuner	0,127
Mellem forældre og elever	0,556

Anm.: Tallene i tabellen er standardafvigelser. N (før) = 393.647; N (efter) = 317.977.

Note: De konkrete tal giver ikke mening at tolke på, idet der er tale om standardafvigelse, der knytter sig til middelværdien. I denne analyse er middelværdien et sted mellem 0 og 1, fordi vi opererer med et binært udfald, hvor 0 er ingen erfaring med mere end 15 pct. ulovligt fravær i et kvartal, og 1 er har erfaring med mere end 15 pct. ulovligt fravær i et kvartal.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilagstabel 3.11 Andel af elever, der skifter fra folkeskole til privatskole

	Ikke skoleskift	Skoleskift
2017/2018	99,94 %	0,06 %
2018/2019	99,86 %	0,14 %
2019/2020	99,86 %	0,14 %
2020/2021	99,88 %	0,12 %

Anm.: N = 287.869-332.328.

Kilde: Baseret på data fra IST, KMD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

VIVÉ