

Fraværsgrensen i videregående skole

Perspektiver, konsekvenser og erfaringer



Jon Rogstad, Mathilde Bjørnset, Nina Drange,
Hege Gjefsen og Marianne Takvam Kindt

Fraværsgrensen i videregående skole

Jon Rogstad, Mathilde Bjørnset, Nina Drange,
Hege Gjefsen og Marianne Takvam Kindt

Fravæersgrensen i videregående skole

PERSPEKTIVER, KONSEKVENSER OG ERFARINGER

ÇAPPELEN DAMM AKADEMISK

© 2021 Jon Rogstad, Mathilde Bjørnset, Nina Drange, Hege Gjefsen og Marianne Takvam Kindt.

Dette verket omfattes av bestemmelsene i Lov om opphavsretten til åndsverk m.v. av 1961. Verket utgis Open Access under betingelsene i Creative Commons-lisensen CC-BY 4.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Denne tillater tredjepart å kopiere, distribuere og spre verket i hvilket som helst medium eller format, og å remixe, endre, og bygge videre på materialet til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle, under betingelse av at korrekt kreditering og en lenke til lisensen er oppgitt, og at man indikerer om endringer er blitt gjort. Tredjepart kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller tredjepart eller tredjeparts bruk av verket.

Boka er utgitt med støtte fra Fafo.

ISBN trykt bok: 978-82-02-72887-8

ISBN PDF: 978-82-02-71619-6

ISBN EPUB: 978-82-02-72883-0

ISBN HTML: 978-82-02-72884-7

ISBN XML: 978-82-02-72885-4

DOI: <https://doi.org/10.23865/noasp.136>

Dette er en fagfellevurdert monografi. Den bygger på tre rapporter som er publisert i prosjektet Evaluering av fraværgrensen i videregående skole, gjennomført av forskere ved Fafo og Statistisk sentralbyrå på oppdrag av Utdanningsdirektoratet i perioden 2016–2020 (se også bokas forord).

Omslagsdesign: Cappelen Damm AS

Omslagsbilde: Getty Images, ADigit; Henrik Sorensen. Forsideillustrasjonen er ikke omfattet av bokas CC-BY 4.0-lisens, og kan ikke gjenbrukes uten tillatelse.

Cappelen Damm Akademisk/NOASP

noasp@cappelendamm.no

Innhold

Forord	7
Kapittel 1 Innledning	11
Analytisk utgangspunkt	15
Norge på vent: Pandemien og skolen	18
Design, data og metode	19
Gangen i boka	20
Kapittel 2 Nedgang i fraværet	21
Utviklingsmønstre.....	21
Faglige resultater.....	25
Ikke vurderingsgrunnlag (IV).....	27
Hovedresultater for IV	27
IV i fag med få uketimer	29
Konsekvenser av <i>ikke vurderingsgrunnlag</i> (IV)	29
Gjennomføring av videregående skole.....	30
Oppsummering	31
Kapittel 3 Mestringsstrategier og fraværskonsekvenser	33
Mestringsstrategier	33
Småskulkere tilbake på skolen, men tillit under press	33
Klippekort - fravær som rettighet	35
Flytende standarder.....	37
Legeerklæringer: Carte blanche og forfalskninger	40
Små fag - særlig utsatte?	41
Fraværskonsekvenser	42
Syke, men på skolen	43
Geografisk variasjon og forskjellig legetilgang	44
Elevenes læringsmiljø	45
Økt stress	47
Oppsummering	49
Kapittel 4 «Ikke vurderingsgrunnlag»	51
Legitimt, men udokumentert fravær?	52
Kostnader og fravær som ikke kan dokumenteres	53
Forsentkomming	55
Vanskelig regelverk og slitne elever.....	56
Likebehandling eller skjønnt?.....	58
Oppsummering	60

Kapittel 5 Fra politisk beslutning til lokal praksis.....	63
Indirekte konsekvenser: Lokal variasjon i praktiseringen.....	64
Merarbeid med føring av fravær og lærernes håndtering av dette	65
Tilpasninger av skoledagen.....	68
Krevende å håndtere «generasjon prestasjon»	71
Oppsummering	72
Kapittel 6 Utsikt fra rektors kontor	75
Ulike praksiser	76
Legeerklæringer.....	79
Lite konkrete legeerklæringer.....	80
Mistanke om forfalskninger av legeerklæringer.....	81
Kostnader ved legeerklæringer	83
Kompenserende tiltak.....	84
Oppsummering	88
Kapittel 7 Laget rundt elevene.....	91
Hvem er på laget?.....	91
Oppfølging av elever med høyt fravær.....	93
Betydningen av sosioøkonomisk bakgrunn	96
Ett eller flere lag?	98
Ikke motstand mot fraværgrensen	102
Fravær, mobbing og krenkelses.....	104
Arbeidssituasjonen etter innføring av fraværgrensen.....	107
Fastlegene	109
Endringer i fastlegebesøk.....	109
Oppsummering	114
Kapittel 8 Avslutning	117
Hva er problemet?.....	117
Direkte konsekvenser.....	121
Indirekte konsekvenser	122
Utilsiktete konsekvenser	123
Behov for kompenserende tiltak	124
Sluttord.....	125
Kapittel 9 Metode og data	129
Designet: et helhetlig perspektiv	129
Registerdata	130
Elevene.....	130
Fastleger	134
Nettsurvey til rektorer	135
Kvalitative intervjuer med elever og ansatte ved skoler	137
Oppsummering	139
Referanser	141
Om forfatterne	145

Forord

Denne boka er basert på en evaluering av fraværsgrensen, gjennomført av forskere ved Fafo og Statistisk sentralbyrå på oppdrag av Utdanningsdirektoratet i perioden 2016–2020. Boka bygger på tre rapporter som er publisert i prosjektet.¹ Størst takk går til informantene som har stilt opp og vært generøse både med sin tid og sin kunnskap. Takk til Silje Andresen, Hans Tore Hansen, Lars Kirkebøen, Terje Olsen og Marte Rønning som har kvalitetssikret tidligere rapporter. Andresen har sammen med Kaja Reegård vært med å utvikle de første analysene og designet. I skrivearbeidet har forfatterne samarbeidet gjennom hele prosessen. Rogstad har vært prosjektleder og har hovedansvar for kapittel 1, 3 og 7, sistnevnte med bidrag fra Drange og Gjefsen, som også har hovedansvaret for kapittel 2. Kindt har hovedansvaret for kapittel 4, mens Bjørnset har hovedansvaret for kapittel 5 og 6. Alle har bidratt til kapittel 8 og 9.

Oslo, mai 2021

Jon Rogstad

¹ Se prosjektrapporter på Fafos nettsider: <https://www.faf.no/prosjekter/fullfor-te-prosjekter/item/fravaersgrensen-i-videregaende-skole> og <https://www.faf.no/zoo-publikasjoner/faf-rapporter/item/suksess-og-besvaer>

Dette tredje året på videregående skal han heve snittet sitt ytterligere. Skal komme på skolen og jobbe jevnt. Selv med den nye fraværsregelen som innføres denne høsten, skal han klare seg. Max vet at Anette bekymrer seg for hvordan det skal gå. *Bare ti prosent, Max. Det er ikke mer enn et par timer i de minste fagene, det*, sier hun. Max selv er ikke så bekymret. Han vet at klassekamerater har fått legeerklæring uten å være syke, for å dra på familieferie og delta på idrettsstevner. Da må jo han, som har virkelige problemer, klare å skaffe dokumentasjonen som trengs? *Dessuten bør ikke skolen være altfor snille med sårne som meg. Det kan jo være at fraværsregelen er det som får meg på rett kjø!*

—Spurkeland, 2017, s. 77

KAPITTEL 1

Innledning

Denne boka handler om fraværsgrensen, som ble innført i videregående skole i 2016. Fra da av var hovedregelen at udokumentert fravær ut over 10 prosent i et fag ville resultere i at en elev ikke fikk vurdering i faget. Mens fraværsgrensens mål er å få flere til å være mer på skolen, har den følgelig også en innebygd trussel om at for høyt fravær skal ha konsekvenser. Spørsmålet vi stiller i denne boka, er om fraværsgrensen har hjulpet. Har elevenes nærvær på skolene økt? Og i tilfelle, til hvilken pris? Av dette spørsmålet følger det at vi først og fremst er opptatt av elevene og deres situasjon knyttet til fraværsgrensen.

Temaet i boka må forstås i lys av at frafall fra videregående opplæring har stått høyt på listen over politiske bekymringer siden Reform 94. Skiftende regjeringer, en serie statsråder og store utdanningspolitiske reformer¹ har imidlertid til felles at de i liten grad har lyktes med å redusere omfanget (Reegård & Rogstad, 2016). Andelen som ikke fullfører og består videregående opplæring i løpet av fem år, har holdt seg tilnærmet konstant, om enn med en liten reduksjon de siste årene. Mens nær alle begynner på videregående skole, var det én av fire som droppet ut i 2019 (Utdanningsdirektoratet, 2019).

Da regjeringen 1. august 2016 innførte en øvre generell grense for udokumentert fravær i videregående skole på 10 prosent, var reduksjon i frafallet ett av to mål med bestemmelsen (se boks om bestemmelsen). Det andre målet var å øke elevenes tilstedeværelse på skolen. Etter tre år med fraværsgrensen er konklusjonen at fraværet er betydelig redusert. Riktignok var fraværet på vei nedover i tiden før bestemmelsen ble implementert, men mye av reduksjonen som fulgte i perioden etter, må tilskrives

¹ De fire store reformene i den aktuelle perioden er: Reform 97, Kunnskapsløftet, Ny giv og Program for bedre gjennomføring.

fraværsgrensen. Om en ser på gjennomsnittstall, er det rimelig å konkludere med at fraværsgrensen har vært vellykket for å øke elevenes tilstedeværelse. Hvorvidt fraværsgrensen også bidrar til å redusere frafallet, er det imidlertid for tidlig å konkludere om, men det er nærliggende å anta at bestemmelsen har bidratt positivt for en del elevgrupper.

Målt i redusert time- og dagsfravær er det forståelig at både politikere og andre henter fram store ord for å beskrive hvor vellykket fraværsgrensen har vært.² Samtidig må en ikke tape av syne at bestemmelsen har møtt motstand, ikke minst fra hovedpersonene – elevene. Et spørsmål er hvorfor de er så sterke motstandere av en regel som tilsynelatende er så vellykket. Vi har spurt elevene om dette. Svarene vi fikk var sammensatte, men hadde til felles at de speilet en opplevelse av mistillit og påfølgende motstand mot å bli styrt.

Denne boka handler om hvordan elevene har respondert og reagert på fraværsgrensen. Men elevene handler ikke i et vakuum. Av den grunn er vi også opptatt av hvordan fraværsgrensen ble implementert og praktisert ved skolene rundt om i landet, fra den ble innført i 2016 og fram til 2020. De kommende kapitlene vil vise tre funn, som har til felles at de er viktige for å forstå en av de mest gjennomgripende reformene i dagens Skole-Norge: For det første fraværsgrensens *suksess* målt i redusert fravær. Allerede det første skoleåret ble både time- og dagsfraværet betydelig redusert. I de etterfølgende skoleårene har fraværsnivået vært ganske stabilt på et lavere nivå enn det var før fraværsgrensen ble innført. Det andre hovedfunnet handler om implementering og at det kan være kort vei mellom implementering og *normalisering*. Dette handler om at fraværsgrensen ganske raskt, til tross for mye motstand fra Elevorganisasjonen, ble en integrert del av skolesystemet blant elevene. Bestemmelsen utfordret tilliten, men elevene erkjenner at ordningen er kommet for å bli, fordi den virker. Det tredje sentrale funnet i evalueringen handler om at dette er en bestemmelse som også kan være til *besvær* – for rektorer og lærere som må bruke mye tid på å føre fravær og sende ut varsler til elevene, for fastleger som blir oppsøkt av friske elever som opptar verdifull tid, og for elever som blir stresset av bestemmelsen og må bruke tid og penger på å framskaffe dokumentasjon.

² Se for eksempel Erna Solbergs nyttårstale i 2018.

Fraværsgrensen er å finne i forskrift til opplæringsloven § 3–3 siste ledd og forskrift til friskoleloven § 3–3 siste ledd.

«Alt fravær fra opplæringen, uavhengig av grunn, skal i utgangspunktet telle med i fraværsprosenten.»

«Hvis en elev har mer enn 10 prosent udokumentert fravær i et fag, vil han eller hun som hovedregel ikke ha rett til å få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter i faget, og læreren kan heller ikke sette slike karakterer.»

Eleven kan likevel få vurdering med karakter, hvis han eller hun kan dokumentere at fraværet ut over 10 prosent skyldes slike grunner som er nevnt i forskrift til opplæringsloven § 3–47 femte ledd og åttende ledd.

«I spesielle tilfeller kan rektor bestemme at en elev som har gått over grensen på 10 prosent, og ikke har tilstrekkelig dokumentasjon, likevel skal kunne få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter. Årsaken til fraværet må gjøre det klart urimelig at eleven ikke får karakter, og det udokumenterte fraværet i faget kan ikke være høyere enn 15 prosent. Dette er en snever unntaksbestemmelse som gjør det mulig å ivareta elever som befinner seg i en vanskelig livssituasjon. Unntaket kan hjelpe elever med særlige utfordringer å fullføre og få vurdering selv om de har mer enn 10 prosent fravær.»³

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2020a

Det er heller ikke sannsynlig at fraværsgrensen er et godt virkemiddel for de mest sårbare elevene, som sliter med å fullføre og bestå videregående opplæring. Det normative spørsmålet er hvordan disse tre funnene skal vektas opp mot hverandre.

I boka vil vi se på et knippe problemstillinger. For det første, hvor mye er fraværet redusert blant ulike elevgrupper som følge av fraværsgrensen? For det andre, hvordan praktiseres fraværsgrensen av rektorer og lærere? Og for det tredje, hvordan følger «laget rundt eleven» og fastlegene opp elever med for høyt fravær?

3 Våren 2020 besluttet Kunnskapsdepartementet to midlertidige unntak fra fraværsgrensen. Det ble besluttet et midlertidig unntak fra dokumentasjonskravet ved fravær av helsemessige grunner i perioden fra 4. mars 2020 og ut skoleåret 2019/2020, se forskrift til opplæringsloven § 3–3a. Bakgrunnen var at helsepersonell måtte prioritere annet arbeid, blant annet med koronaviruset. I denne perioden kunne myndige elever og foreldre til elever under 18 år skrive egenmelding ved fravær av helsemessige grunner. Fredag 08.03.2020 ble det besluttet at det skulle gjelde et midlertidig unntak fra fraværsgrensen fra og med 13.03.2020 og ut skoleåret 2019/2020, se forskrift til opplæringsloven § 3–3b. Det innebar at fraværsgrensen ikke gjaldt i denne perioden. Fra skolestart høsten 2020 ble det besluttet at det midlertidige unntaket fra fraværsgrensen skulle videreføres.

Disse spørsmålene brukes som organiserende prinsipp for boka. Vi starter med hovedpersonene, elevene, ser deretter på skolene og til slutt laget rundt elevene.

For å besvare spørsmålene skal vi se på utviklingen fra implementeringen i 2016 og fram til 2020. I analysene vil vi se på endringer mellom fag og elevgrupper og hvordan skolene har arbeidet med fraværsgrensen gjennom tre skoleår.

Innledningsvis er det verdt å komme med en oppfordring til leserne. Fraværsgrensen synliggjør nødvendigheten av å ha to tanker i hodet samtidig. Den ene er at bestemmelsen virker for de aller fleste: elever, lærere, skoleledere og ikke minst politikere. Kort sagt får fraværsgrensen flere elever til å være mer på skolen. «Det skulle bare mangle, når det settes en slik regel, kommer selvsagt de fleste», hevdes det. Skoleutvikling er imidlertid ikke alltid så enkelt. Ofte blir skolen forstått som en type dynamisk lærende organisasjon, preget av endringstregghet på grunn mange involverte aktører, kjennetegnet med sterke synspunkter og motstridende interesser (Hovdenak, 2009; Imsen, 2006). Evalueringen av fraværsgrensen har derfor et positivt budskap. Fraværet blir redusert, men like viktig er det å se at fraværsgrensen dermed er et eksempel på et politisk tiltak som har ført til regimeendring på skolene, som i neste omgang har gitt tiltenkte resultater. Dette er ingen selvfølge, jamfør det vedvarende arbeidet for å redusere frafallet. Heller enn å peke på at implementeringen av fraværsgrensen har tatt tid og blitt møtt med mostand, kan en følgelig si at det er mer overraskende hvor raskt og effektivt skolene har tilpasset seg et nytt fraværregime.

Den andre tanken er av mer normativ karakter og peker på at fraværsgrensens suksess også har gjort at noen elevgrupper har fått det vanskeligere etter innføringen. Det er nærliggende å tolke dette som en appell til mer debatt om hvorvidt nivået på fraværsgrensen bør justeres, enten generelt eller i små fag. Vi mener imidlertid at det er mer relevant å peke på at det er elevgrupper med behov for andre og kompenserende tiltak. Om en iverksetter og styrker ekstra tiltak for et fåtall elever, så er ikke det noen kritikk av eller fallitt for fraværsgrensen. Det er snarere en erkjennelse av at ett politisk virkemiddel sjelden er egnet til å realisere flere politiske mål samtidig.

Analytisk utgangspunkt

Ut fra problemstillingene skal vi, for det første, analysere hvordan elevene har opplevd fraværgrensen samt hvilke mestringsstrategier de har valgt for å håndtere den. Den andre problemstillingen handler hvordan skolene har implementert, praktisert og fulgt opp fraværgrensen. Begge deler aktualiserer et analytisk rammeverk som gir oss innblikk i situasjonen på ulike nivåer langs den vertikale styringslinjen – fra politisk beslutning via Utdanningsdirektoratet og skoleeier til praktisering av skoleledelse og ut i det enkelte klasserom.

Problemstillingene aktualiserer litteratur om implementering, herunder et etablert skille mellom studier som enten anlegger et perspektiv «nedenfra-og-opp» eller «ovenfra-og-ned» (Christensen, 2012; Ludvigsen & Rasmussen, 2006; Møller et al., 2009; Westergård & Roland, 2015). I dette prosjektet har vi trukket veksler på begge perspektivene. Den første rapporten (Andresen et al., 2017) var i all hovedsak ovenfra-og-ned og kan derigjennom forstås som et innspill for å forstå styring og utfordringer knyttet til delegering av ansvar og oppgaver. Det siste er tilfelle fordi bestemmelsen, som er nasjonalt bestemt, skal praktiseres og fortolkes lokalt. Vi var derfor opptatt av å identifisere om det er lokale forskjeller i praksis og fortolkning, en interesse som ledet oss til å bruke Lipskys (1980) teori om «bakkebyråkrater», som nettopp tematiserer aktørenes forståelse, oversetting og lojalitet. Lipsky hevder at offentlig politikk ikke først og fremst er styrt av politiske beslutninger, men snarere at politikk er et produkt av møtet mellom «bakkebyråkrater» og «klienter». Det er i den sammenheng Lipsky legger vekt på bakkebyråkratenes betydning. Hans antagelse er at politikken som brukes i førstelinjen ofte er forskjellig fra de politiske vedtakene, noe han antar vil ramme de svakere stilte gruppene. I sammenheng med fraværgrensen er det følgelig interessant både å identifisere hvorvidt skolenes og lærernes praksis avviker fra de politiske føringene, og i tilfelle om dette er avvik som særlig rammer de mest sårbare elevene.

Ut fra et annet perspektiv kan fraværgrensen settes inn i en forståelse av skoleutvikling. Studier har pekt på at endringer i skolen ofte er tidkrevende, fordi de fordrer endringer av struktur, kultur og praksis. Av den grunn vil forslag om endring ofte møte motstand og motkrefter,

hvor involverte søker å opprettholde etablert praksis (Skogen, 2004). I en oversiktsartikkel hevder Nordby og Adalberon (2016) at det med bruk av begrepet «skoleutvikling» ligger en implisitt forventning om at endringen skal skje på bestemte måter. Forfatterne hevder videre at denne endringen ofte er vanskelig fordi personalet kan være lite endringsvillige. Andre forskere går lenger, og hevder at enhver beslutning om endring vil bli møtt med motstand av berørte aktører (Skandsen et al., 2009). I den sammenheng er det relevant å peke på at ulike profesjoner ofte vil ha forskjellige perspektiver på læring og hva som er et godt læringsmiljø. Skoleutvikling kan sette forholdet mellom de respektive perspektivene i spill, noe som i neste omgang kan resultere i at endringene oppleves som en trussel mot egen profesjon (Skogen, 2004). Det skal her også trekkes fram at toneangivende grupper blant elevene var negative da fraværgrensen ble innført. Dette var en oppfatning som særlig ble målbåret av Elevorganisasjon. Søkelys på fraværgrensens legitimitet på skolene, blant elever, lærere og rektorer, aktualiserte at vi i den andre delrapporten (Bjørnset et al., 2018) anla et nedenfra-og-opp-perspektiv.

Som vi allerede har påpekt, reduseres fraværet betydelig for alle elevgrupper. Når det gjelder frafallet, synes det å være en relativt sett økt sannsynlighet for at visse elevgrupper får *ikke vurderingsgrunnlag* (IV) på kompetansebeviset i ett eller flere fag. Dersom dette er en varig effekt, vil fraværgrensen fungere differensierende på elevene ved at forskjellene mellom elevgrupper øker når det gjelder muligheten for å fullføre og bestå videregående opplæring. Dette leder til en mer normativ diskusjon om suksesskriterier. I denne boka vil vi ta opp denne diskusjonen med bruk av Mertons (1936) funksjonsanalyse, hvor han skiller mellom til-siktede/ikke til-siktede og erkjente/ikke erkjente konsekvenser. Inspirert av hans begreper vil vi bruke en tredeling av ulike typer konsekvenser: direkte, indirekte og utilsiktede effekter.

Reduksjon av fraværet er et eksempel på direkte konsekvenser. For å vurdere om innføringen av fraværsregelen har ført til ønsket reduksjon i fravær, måtte en satt opp et måltall for hvor mye fraværet skulle gå ned. Noen slik operasjonalisering av målsettingen finnes ikke. Det er heller ikke gitt at det finnes noe klart mål for frafall og fraværgrensen. Det er imidlertid liten tvil om at frafallet er noe redusert i perioden

fraværsgrensen har vært virksom, uten at vi dermed kan slå fast at det er en årsakssammenheng.⁴ Det er heller ikke gitt at det økte nærværet blant store grupper av elever er avgjørende for deres framtidsmuligheter i arbeidslivet. Det kan meget godt tenkes at dette er unge samfunnsborgere som uansett fraværsgrensen hadde klart seg veldig bra. Dette er en forståelse som er i overensstemmelse med Kristoffer Vogt (2017), som argumenterer for at samfunnet er for utålmodige når vi kategoriserer ungdom og frafall. Ifølge Vogt ser tallet for andel frafalne annerledes ut dersom en ser på ungdom ti år etter at de startet på videregående opplæring, i stedet for å se på dem fem år etter.

En indirekte effekt er hvilken opplutning skoleutvikling og fraværsgrensen har blant lærere når det gjelder praksis, og blant elever når det gjelder opplevelsen av medbestemmelse og ordningens legitimitet. Dette er eksempel på en konsekvens som trolig ikke kom overraskende på de politiske myndighetene. Men endring skaper ofte friksjon og påfølgende forskjeller i praktisering av en bestemmelse. Blant annet har vi vist at det er noe variasjon både mellom skoler og innad på skolene når det gjelder kriterier for føring av fraværet, og ikke minst er det forskjeller på rektors vurdering rundt bruk av unntaksbestemmelsen. Dette er påpekninger av praksiser som kan resultere i ulikhet mellom elevene, men det følger likevel ikke at det er bestemmelsen i seg selv det er noe galt med. En illustrerende sammenligning kan være at de færreste tar til orde for at en skal fjerne fartsgrenser på veiene fordi enkelte kjører for fort. En veier opp fordeler og ulemper og ser hvordan en best mulig kan kommunisere hvilke grep som tas, hvorfor de tas og hva som er det ønskede resultatet. I den sammenheng er det viktig å avdekke årsakene til og innholdet i en eventuell motstand.

Det skal her trekkes fram at de fleste bestemmelser vil kunne få konsekvenser en vanskelig kunne forutsi på forhånd. Et eksempel på en utilsiktet konsekvens av fraværsgrensen er belastningen bestemmelsen hadde på fastlegene. At dette er tilfelle, og nå også erkjent av politiske myndigheter, kan en lese ut av begrunnelsen for hvorfor en først gjorde et midlertidig unntak fra kravet om dokumentasjon ved fravær som skyldes

4 <https://www.ssb.no/statbank/table/11576/>

helsegrunner,⁵ og deretter besluttet et midlertidig unntak fra reglene om fravær i forbindelse med spredningen av koronaviruset.⁶ Våren 2020 ble det besluttet at helsepersonell skulle bruke arbeidstiden på den krevende situasjonen som har oppstått. Datainnsamlingen til denne boka ble imidlertid gjennomført før koronapandemien hadde startet.

Et annet eksempel på en utilsiktet konsekvens, er at noen elevgrupper ikke nyter godt av fraværsgrensen – snarere tvert om. De har fått lengre vei fram til å ha fullført og bestått videregående opplæring som følge av bestemmelsen.

Ulike typer av konsekvenser kan framsettes i en tabell:

Tabell 1.1. Ulike mulige konsekvenser av fraværsgrensen

Direkte konsekvenser	Hvorvidt det har vært en reduksjon i fraværet og i frafallet
Indirekte konsekvenser	Legitimitet/oppslutning om fraværsgrensen
Utilsiktede konsekvenser	Positive og negative konsekvenser som ikke er en del av intensjonen

Kilde: Andresen et al., 2017, s. 19

Ambisjonen er ikke å kunne fastslå et bestemt mål på hver av de tre typene av konsekvenser. Vi er snarere opptatt av å betone at fraværsgrensen må vurderes langs flere typer av mulige utfall enn de direkte konsekvensene, som også er de mest intuitive. Et viktig mål med denne boka er å sammenligne flere typer av mulige utfall.

Norge på vent: Pandemien og skolen

I de tre årene vi fulgte fraværsgrensen ble ordningen implementert og normalisert, til tross for mye motstand. Det var imidlertid hverken Elevorganisasjonen eller andre aktører som fikk stoppet fraværsgrensen. Derimot kom pandemien, covid-19, og resulterte i at fraværsgrensen midlertidig ble opphevet. Siste del av skoleåret 2019/2020 ble det derfor ikke ført fravær, noe som vedvarte gjennom skoleåret 2020/2021. Sammen med utstrakt bruk av hjemmeskole med digital undervisning og fravær

⁵ Se forskrift til opplæringsloven § 3–3a.

⁶ Se forskrift til opplæringsloven § 3–3b.

av eksamen, bidro dette til at elevene fikk en hverdag preget av unntak og lite nærvær og samvær. Det er heller ingen tvil om at den utstrakte bruken av hjemmeskole har hatt betydelige konsekvenser for elevene når det gjelder læring og deres læringsmiljø.

Det kan spørres om en bok om fraværsgrensen er relevant i en tid preget av at elevene har hjemmeundervisning. Vi vil hevde at pandemien har muliggjort en form for naturlig eksperiment om verdien av nærvær og et felles læringsmiljø. Vi ser det derfor som svært relevant at vi trekker inn analyser som viser hvilke hensyn myndighetene særlig bør ta når de skal vurdere hvorvidt fraværssystemet skal gjeninnføres. Ikke minst vil vi trekke fram relevante endringer, justeringer og tilpasninger. At ordningen har vært satt på vent en periode gjør trolig at endringer i større grad er mulig nå enn de var for få år siden.

Design, data og metode

I denne boka vil vi anlegge et helhetlig perspektiv for å analysere fraværsgrensen fra ulike vinkler og perspektiver. Med helhetlig mener vi at vi at fraværsgrensen både skal forstås ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp. Det førstnevnte innebærer at vi ser på fraværsgrensen som et politisk vedtak som blir virksomt når det implementeres lokalt – på den enkelte skole og i det enkelte klasserom. Det generelle spørsmålet er hvordan et tiltak, som fraværsgrensen, kan oversettes fra det nasjonale til det lokale nivået. Ut fra det andre perspektivet, nedenfra-og-opp, er vi her opptatt av hvordan fraværsgrensen oppleves sett nedenfra. Hva er elevenes erfaring i møte med fraværsgrensen? Hva er deres mestringsstrategier og forklaringer på hvordan fraværsgrensen oppleves.

Analysene i boka er basert på data innhentet fra tre skoleår, og gjennom ulike typer av data har vi søkt å ivareta et helhetlig perspektiv på fraværsgrensens konsekvenser. For det første bruker vi kvantitative data; som registerdata, Elevundersøkelsen og en spørreundersøkelse sendt hvert år, tre ganger, til rektorer. For det andre har vi samlet inn omfattende kvalitative data fra de tre første årene fraværsgrensen har vært virksom. Deriblant har vi intervjuet elever, representanter fra fylkeskommunen, fastleger, lærere, rektorer, helsesykepleiere, rådgivere,

minoritetsrådgivere, ansatte i OT og ansatte i PPT. Til sammen gir dette rike datatilfanget oss muligheten til å besvare problemstillingene våre, samt å gi både en bredde- og dybdeevaluering av fraværsgrensens direkte, indirekte og utilsiktede konsekvenser.

Gangen i boka

Vi har lagt opp denne boka ut fra et nedenfra-og-opp-perspektiv. Det er gjort fordi vi først og fremst er opptatt av elevene og hvilke konsekvenser fraværsgrensen har for dem. En studie av implementering ville sett annerledes ut. Etter en presentasjon av data og metode, vil vi derfor presentere hvilke konsekvenser fraværsgrensen har for elevenes tilstedeværelse (kapittel 2, deretter hvordan de håndterer reglene (kapittel 3). Vi er også særlig opptatt av elevene som synes å slite mest med fraværsbestemmelsen. Dette er elever som får *ikke vurderingsgrunnlag* (IV) i ett eller flere fag (kapittel 4). Samtidig kan heller ikke vi løsrive oss fra at fraværsgrensen er en politisk bestemmelse som er fattet nasjonalt, men som skal iverksettes lokalt. Vi setter derfor søkelyset på lærerne i kapittel 5 og rektorer i kapittel 6, samt laget rundt elevene (kapittel 7). Til slutt samler vi trådene og oppsummerer de viktigste funnene i boka i kapittel 8. I kapittel 9 presenteres dataene og metodene som brukes i boka.

KAPITTEL 2

Nedgang i fraværet

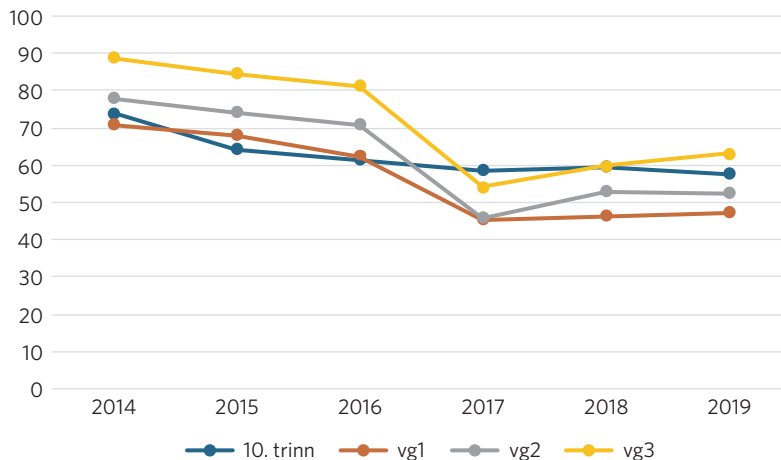
I dette kapitlet beskriver vi utviklingen i fravær over tid. Vi har allerede slått fast at fraværet ble redusert i årene etter at fraværsgrensen ble innført. Men hvor omfattende var reduksjonen og var det like stort for alle elevgrupper? Vi vil også ta for oss hvor mye av det reduserte fraværet som kan tilskrives fraværsgrensen.

Utviklingsmønstre

Figur 2.1 viser utviklingen i elevenes fravær over tid for elever i 10. klasse, vg1, vg2 og vg3. Den blå linjen viser antall fraværstimer for elever i på 10. trinn 2014–2019. Vi forventer ikke at fraværsgrensen har hatt betydning for disse elevene. Den røde, grønne og lilla linjen representerer vg1, vg2 og vg3. Fra figuren ser vi at fraværet har vært synkende for alle klassetrinnene fra skoleåret 2013/2014 til 2015/2016, altså en nedadgående trend i fravær også før fraværsgrensen ble innført.

Fra 2015/2016 til 2016/2017 ser vi et skarpt fall i totale timer registrert fravær for elevene i videregående skole. For elevene på 10. trinn finner vi derimot ikke en slik endring, noe som tyder på at fraværsgrensen bidrar til nedgangen. Videre ser det ut til at det er en svak økning i fravær i 2017/2018 og 2018/2019 fra det lave nivået i 2016/2017, mens en slik endring ikke er å se for elevene på 10. trinn.

Når vi beregner det vi betegner som effekter av fraværsgrensen tar vi hensyn til at fraværet hadde en synkende trend også årene før fraværsgrensen. Vi estimerer effekten av fraværsgrensen i en modell som tar hensyn til den allerede eksisterende svake nedgangen i fravær som vi så i figuren over, samt at elevsammensetningen endrer seg noe fra år til år.



Figur 2.1. Elevenes totale fravær over tid, målt i antall timer

Kilde: Registerdata fra SSB

Resultatene våre viser en betydelig reduksjon i skolefravær for skoleåret 2016/2017. Vi ser på totalt fravær, som er summen av dager og timer registrert fravær omregnet til timer. Fraværet er nær 18 timer lavere enn hva som ville vært tilfelle dersom utviklingen hadde fortsatt slik den gjorde årene før og elevsammensetningen hadde vært tilsvarende.⁷

I skoleåret 2017/2018 var fraværet også lavere enn det som ville vært tilfelle dersom utviklingen hadde fulgt samme trend som årene før fraværsgrensen ble innført. Imidlertid er den beregnede reduksjonen mindre enn vi beregner for året før – 11 timer for 2017/2018 og 8 timer for 2018/2019, mot 18 timer for 2016/2017.

Det ser altså ut til at effekten av fraværsgrensen avtar noe med tiden. Det kan skyldes at elevene reduserer fraværet sitt mindre enn de gjorde første året etter fraværsgrensen, men det kan også skyldes at elevene ser at ikke alt fravær må dokumenteres for å ha vurderingsgrunnlag i fagene.

Det er interessant å se nærmere på hvordan elevene reduserer fraværet sitt. De kan potensielt redusere både enkelttimer, fulle dager eller en kombinasjon av disse. Vi finner en reduksjon på om lag 2 fulle dager det første året etter innføringen, for 2017/2018 i overkant av en dag, og for

⁷ Se tabeller med detaljer fra estimeringene i Baker et al. (2021).

2018/2019 i underkant av en dag. Før fraværsgrensen ble innført var gjennomsnittlig antall hele dagers fravær i overkant av 8.

Når det gjelder enkelttimer hadde en elev i 2015/2016 i gjennomsnitt 17 timer fravær. Etter fraværsgrensen beregner vi en reduksjon på 5,7 timer i 2016/2017, 3,4 timer i 2017/2018 og 2,4 timer for 2018/2019.

Det er store forskjeller på elevene på de ulike klassetrinnene. En kilde til denne forskjellen er sammensetningen av elevene, som varierer mellom trinnene. I vg1 er størstedelen av 16-åringene det aktuelle året registrert som elever. I vg2 er det bare de som har gjennomført vg1 som er registrert som elever, mens i vg3 må du ha gjennomført både vg1 og vg2. En betydelig gruppe elever innen de yrkesfaglige studieretningene går ut i lære i bedrift i vg3, og dermed er elever i studieforberevende studieprogram overrepresentert i vg3.

Det er også andre forskjeller mellom elevene. De utvikler seg mye i løpet av tiden på videregående skole, og dette kan ha betydning for fraværsmønsteret deres. Elever i vg3 har mer autonomi enn elever i de lavere klassetrinnene. De har i utgangspunktet også langt høyere fravær enn elever på de andre klassetrinnene, som gjør at de er nødt til å redusere fraværet sitt betydelig for å møte de nye reglene. Elevene i vg1 har derimot vært vant til en skolehverdag der fraværet har blitt tett fulgt opp av foreldre.

Videre er konsekvensene av å overskride fraværsgrensen størst for elever i vg3, siden fravær som overstiger fraværsgrensen kan føre til forsinket fullføring av videregående skole. Elever i vg1 eller vg2 har derimot muligheten til å ta igjen fag med IV samtidig som de følger normal progresjon.

Figur 2.1 viser tydelig at elevene i vg3 som forventet har langt høyere fravær enn elevene i vg1 og vg2. Med dette som bakteppe er det ikke unaturlig om fraværsgrensen påvirker elever på de forskjellige klassetrinn ulikt. Resultatene våre viser nettopp det – de beregnede effektene av fraværsgrensen øker med klassetrinnene. Den laveste beregnede effekten finner vi for vg1, med 12 timer i 2016/2017. For vg2 finner vi en effekt på 19 timer, mens elever i vg3 reduserer fraværet sitt med hele 26 timer.

Studieretninger er et annet skille mellom elever som er relevant å studere nærmere. Det er store forskjeller i hvor mye fravær vi ser for

de ulike utdanningsprogrammene. Det kan være mange grunner til dette. Elevene i de studieforbereende utdanningsprogrammene har i gjennomsnitt høyere ungdomsskolekarakterer og lavere fravær fra ungdomsskolen. Det er andre kjennetegn ved elevene som er forskjellig, slik som familiebakgrunn og alder. Det er derfor ikke overraskende at også fraværsmønstrene er forskjellige mellom utdanningsprogram. Elevene på studieforbereende utdanningsprogram hadde i gjennomsnitt 62,6 timer fravær i skoleåret 2015/2016, det siste året uten fraværsgrense. Elever i yrkesfaglige utdanningsprogram hadde i gjennomsnitt 75,6 timer fravær.

Resultatene viser at elevene i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene reduserer fraværet mer enn elevene i studieforbereende utdanningsprogram. Elever i yrkesfaglige utdanningsprogram reduserer fraværet sitt med rundt 19 timer, om lag fire timer større reduksjon enn vi finner for elever i studieforbereende utdanningsprogram. Dette resultatet tyder på at elevene som har størst behov for å redusere fraværet sitt for å møte fraværsgrensen, er de som gjør den største endringen.

Også innad i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene kan vi forvente å finne forskjeller. Vi finner at effekten av fraværsgrensen er betydelig mindre for elektrofag, som har lavt fravær i utgangspunktet. Bygg- og anleggsgag har også relativt lavt fravær i utgangspunktet, men for dette utdanningsprogrammet finner vi at reduksjonen som følge av fraværsgrensen er større enn for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene samlet.

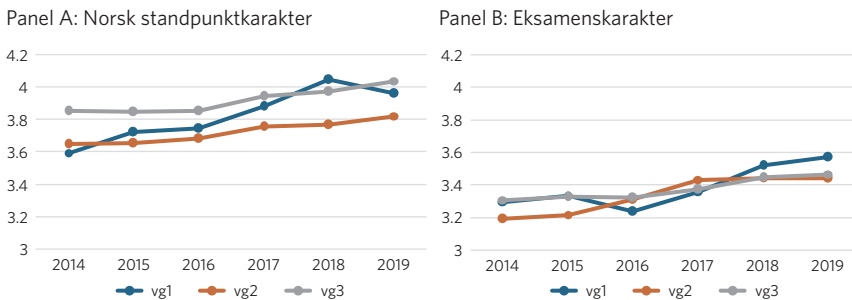
Elever som har høyt fravær i utgangspunktet har behov for å redusere fraværet sitt mer enn elever med lavere fravær hvis de skal møte det nye og bindende kravet til fravær for hvert fag. Elever med høyt fravær vil også i mange tilfeller ha større mulighet til å redusere fraværet sitt. Der som man har svært lavt fravær i utgangspunktet, er det i mange tilfeller vanskelig å redusere det ytterligere.

Ved å undersøke ulike demografiske grupper og hvordan disse blir påvirket av fraværsgrensen bekreftes mønsteret av at gruppene med det høyeste fraværet er de som også reduserer det mest. Elever med mor uten høyere utdanning reduserer fraværet sitt mer enn elevene med mor som har høyere utdanning. Innvandrere reduserer fraværet

sitt mer enn etterkommere, som igjen reduserer fraværet sitt mer enn norskfødte med norskfødte foreldre. For skoleåret 2016/2017 reduserer innvandrere i snitt sitt fravær med rundt 31,5 timer i 2016/2017, mens de norskfødte med innvandrerforeldre reduserer det med 24,5 timer, sammenlignet med henholdsvis 89,9 og 76,4 timer for elever i videregående skole i skoleåret 2015/2016. De norskfødte med norskfødte foreldre reduserer på sin side fraværet med 16,3 timer i 2016/2017, fra et nivå i 2015/2016 på 65,9.

Faglige resultater

Figur 2.2 viser utviklingen i standpunktkarakterer i norsk (panel A) og karakterer på skriftlig eksamen (panel B). Det er en generell tendens til økte karakterer gjennom perioden for alle klassetrinnene, og vi ser ikke noe klart brudd i trenden mellom 2016 og 2017. En visuell undersøkelse peker altså ikke i retning av klare endringer i faglige resultater etter fraværsgrensen.



Figur 2.2. Elevenes resultater over tid

Kilde: Registerdata fra SSB

For å studere elevenes resultater bruker vi en fast-effekt-modell. Dette innebærer at vi kun ser på endringen i den enkelte elevs resultater. Vi tar for oss utviklingen fra 10. trinn og gjennom videregående skole. Vi forutsetter i denne analysen at utviklingen vi ser fra 2013/2014 til 2015/2016 ville ha fortsatt dersom fraværsgrensen ikke ble innført. En rekke alternative forutsetninger for trender blir belyst i Baker et al. (2021).

Analysene våre tyder på at elevenes karakterer er høyere i årene etter fraværsgrensen enn utviklingen før skoleåret 2016/2017 tilsier. Elevene er med andre ord både mer til stede på skolen, og det ser ut til at de lærer mer.

Økningen i karakterer er omtrent lik for norsk standpunkt og eksamensresultater. Elevene forbedrer i snitt karakteren sin i norsk standpunkt med mellom 7,4 og 15,5 prosent av en karakter og eksamenskarakteren med mellom 5,5 og 11,1 prosent av en karakter. 10 prosent økning av karakterene innebærer at i en klasse med 20 elever vil to av elevene få en karakter bedre enn de ellers ville gjort uten fraværsgrensen.

Forbedringen i elevresultater er stor sammenlignet med hvor stor betydning andre reformer har for elevenes prestasjoner. En forklaring på det kan være at flere elever ikke får karakter fordi fraværet deres er for høyt etter innføringen av fraværsgrensen. Dersom det er slik at de svakeste elevene får IV i større grad enn tidligere fordi de ikke reduserer fraværet sitt tilstrekkelig, vil sammensetningen av elever være annerledes enn før. Dersom bare de flinkeste elevene er igjen, vil vi automatisk få økte karakterer. Når vi inkluderer de som får IV, ser vi imidlertid fortsatt betydelig økte karakterer.⁸ Endringen i elevresultater er ikke bare drevet av endringer i elevsammensetning, men noe endret elevsammensetning blant de som får karakter er en faktor som kan forklare noe av størrelsen på de estimerte endringene.

Karakterene forbedres på tvers av demografiske grupper – de blir bedre for både jenter og gutter, uavhengig av foreldres utdanning, i de store byene og resten av landet og på tvers av innvandrerbakgrunn. Særlig elever med innvandrerbakgrunn gjør det bedre faglig etter innføringen av fraværsgrensen, og disse elevene er også blant dem som reduserer fraværet sitt i størst grad.

Resultatene av analyser av karakterer på eksamen og standpunkt-karakterer i norskfaget peker i retning av at elevenes resultater forbedres etter innføringen av fraværsgrensen. Dette tyder på at økt nærvær er positivt for elevenes læring, i tråd med funn fra Dobkin et al. (2010), Baker (2013) og Goodman (2014). Elevgruppene som øker nærværet sitt mest, er de samme som har størst forbedring i prestasjoner.

8 Se Bjørnset et al. (2018) og Baker et al. (2020) for flere detaljer.

Ikke vurderingsgrunnlag (IV)

Hovedresultater for IV

Dersom en lærer mangler vurderingsgrunnlag i et fag får ikke eleven halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter.⁹ Når vi studerer utfallet IV, inkluderer det både elevene som får IV som følge som overskredet fraværsgrense og som følge av andre årsaker. Elever kunne få IV ved høyt fravær også før fraværsgrensen ble innført dersom læreren anså at de hadde for svakt vurderingsgrunnlag. Forskjellen kan derfor tolkes som at etter fraværsgrensen ble begrensningen i fravær bindende.

Elever i vg1 og vg2 må i utgangspunktet ha bestått alle fag på det aktuelle trinnet for å tas inn på vg2 og vg3.¹⁰ Det vil si at en elev som hovedregel minst må ha karakteren 2 i alle fag for å begynne på neste opplæringsår.¹¹ Manglende vurderingsgrunnlag eller overtrådt fraværsgrense kan dermed føre til at en elev ikke kan tas inn til neste opplæringsår, eller føre til at eleven ikke består videregående opplæring.¹²

Tidligere har vi sett at elevene reduserte fraværet sitt betydelig etter innføringen av fraværsgrensen. I denne seksjonen vil vi se videre på om enkelte elever har en økt sannsynlighet for å få IV.

Vi starter med å se på om en elev får IV i ett eller flere fag. Det sier noe om hvor mange av elevene som har fått endret sin frafallsrisiko. Om lag 3 prosent av elevene får IV i ett eller flere fag. Videre ser vi på sannsynligheten for IV for hvert fag for elevene. Det er altså en observasjon for hver kombinasjon av fag og elev. Omtrent 1 prosent av alle fag- og elevkombinasjoner resulterer i IV.

Resultatene våre tyder på at det ikke er flere elever som får IV. Det er ingen definitive holdepunkter for å si at fraværsgrensen skyver flere elever ut i frafallsrisiko i form av IV i ett eller flere fag.

9 Se Udir-3-2016 (Utdanningsdirektoratet, 2019) for en beskrivelse av manglende vurderingsgrunnlag. IV kan både skyldes overskredet fraværsgrense og ha andre årsaker i denne sammenhengen.

10 Se forskrift til opplæringsloven § 6–28.

11 Det finnes unntak; se mer om dette i Udir-3-2016 under avsnittet «Inntak til Vg2 eller Vg3» (Utdanningsdirektoratet, 2019).

12 Se Udir-3-2016 (Utdanningsdirektoratet, 2019) om mulighetene til å få førstegangsvitnemål.

Samtidig kan fraværsgrensen påvirke hvor mange IV elevene får. Resultatene våre tyder på økt risiko for IV, altså av alle kombinasjoner av fag og elever som er meldt opp er det flere som er IV enn tidligere år. Sammenlignet med situasjonen i 2015/2016, der rundt 0,9 prosent av alle fag- og elevkombinasjoner resulterte i IV, ser vi i 2016/2017 en økning på mellom 0,3 og 0,5 prosent. Dette er en stor økning. Det er relativt få elever som får IV i utgangspunktet, men våre resultater tyder på at de som først får IV, får IV i flere av fagene etter innføringen av fraværsgrensen.

For å få bedre grep om hva disse tallene betyr, setter vi opp et eksempel på hva det innebærer på en vanlig skole. På en gjennomsnittsskole ble det delt ut rundt 3800 karakterer, inkludert IV, i skoleåret 2015/2016. Av dem var i utgangspunktet rundt 35 IV. Det er altså svært få av karakterene som blir gitt som ender opp som IV. I årene etter fraværsgrensen øker dette ifølge våre resultater til mellom 45 og 52. Det er fortsatt svært få sammenlignet med det store antallet karakterer som blir gitt, men økningen er likevel stor.

Til sammen tyder resultatene våre på at det ikke er flere elever som får IV i ett eller flere fag, men at de elevene som allerede var i risikogruppen for å få IV, får dette i flere fag enn de ville fått før.

Vi har også sett på endringer i sannsynligheten for å få IV i ett eller flere fag for en rekke undergrupper. Av disse undergruppene er det særlig én gruppe som skiller seg fra de andre, og det er innvandrere. For elever med innvandrerbakgrunn, både innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, er det større endringer enn for gjennomsnittet etter fraværsgrensen. For innvandrere er økningen i sannsynligheten for å få IV i ett eller flere fag signifikant. Dette kan peke på at selv om det ikke er noen endringer i sannsynligheten for å få IV for gjennomsnittseleven, kan flere elever med innvandrerbakgrunn bli skjøvet ut i gruppen med IV. Risikoen for IV er også noe høyere for denne gruppen i utgangspunktet. Elever med innvandrerbakgrunn reduserer fraværet sitt mer enn andre elever, men det ser ut til at noen av dem ikke reduserer det i tilstrekkelig grad.

Gjennomgående ser endringene i sannsynligheten for å få IV i ett eller flere fag ut til å være størst i vg1 og vg2.

IV i fag med få uketimer

Før fraværgrensen ble innført, var det flere stemmer som uttrykte bekymring for at den ville slå skjevt ut i fag med få timer. I fag med få timer, og ikke minst dersom mange av timene var samlet i én arbeidsøkt, ville en enkelt dags fravær kunne innebære at eleven nærmet seg fraværgrensen. For å undersøke dette har vi sett på risikoen for å få IV i ulike fag. Vi finner ikke dekning for at fraværgrensen har slått ut uheldig for fag med få timer. Om noe ser det ut til at økningen i antall IV drives av en oppgang i de store fagene matematikk og norsk. Merk imidlertid at vi ikke har undersøkt alle fag. Vi har for eksempel ikke undersøkt situasjonen i små fag på de yrkesfaglige linjene, som i større grad er konsentrert i en arbeidsøkt.

Konsekvenser av *ikke vurderingsgrunnlag (IV)*

Konsekvensene av IV vil variere for elever på ulike trinn, og antall fag en elev får IV i, har også betydning for progresjonen. For elever i vg3 vil IV være ensbetydende med å ikke bestå det aktuelle skoleåret, selv for dem som kun fikk IV i ett fag. Elever i vg1 og vg2 kan i unntakstilfeller fortsette til neste trinn dersom ikke alle fag er bestått. Elevene må da ta faget om igjen samtidig som de følger normalt skoleløp videre.

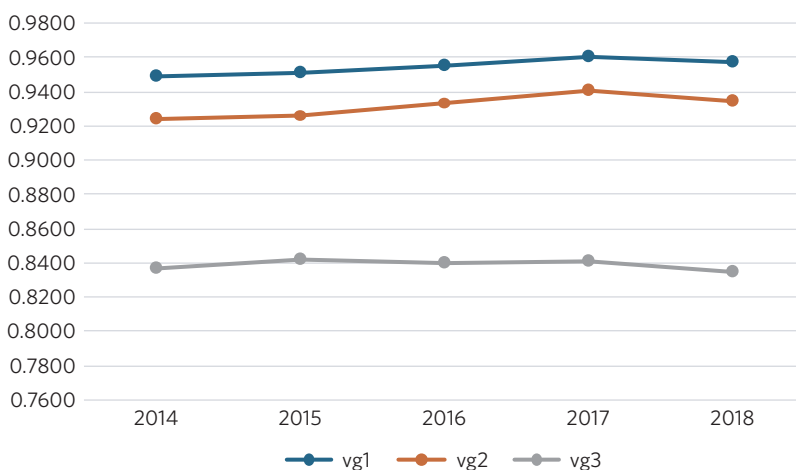
Vi undersøker hvordan IV har betydning for å fortsette til neste klassetrinn og fullføre for elever i vg3, og om betydningen av IV endrer seg etter fraværgrensen. For alle overgangene mellom klassetrinn finner vi at å ha IV reduserer sannsynligheten for å fortsette til neste klassetrinn. Sannsynligheten for å fullføre og bestå vg3 er 60 prosent lavere for elever med IV enn for andre elever. Det er i tråd med at IV i seg selv gjør videre progresjon og fullføring vanskeligere, i tillegg til at elevene med IV i snitt har dårligere karaktersnitt og mindre sannsynlighet for fullføring i utgangspunktet. Det ser imidlertid ikke ut til at sammenhengen mellom å få IV og progresjon til neste klassetrinn endrer seg etter fraværgrensen.

Elever som forventer å få IV i et fag, eller som allerede har fått det, kan i gitte tilfeller ta eksamen i det aktuelle faget som privatist. Elever som ønsker å ta fag som privatist, kan ikke samtidig være elev i det samme

faget,¹³ og må søke fylkeskommunen/skolen om å bli deltids elev. Vi finner imidlertid ingenting som tyder på økt andel privatisteksamener i etterkant av fraværsgrensen, hverken i form av sannsynligheten for at en person har en eller flere privatisteksamener eller sannsynligheten for at en karakter i et gitt fag for en gitt person er oppnådd som privatist.

Gjennomføring av videregående skole

Et av målene med innføringen av fraværsgrensen var å øke gjennomføringen i videregående skole. Dersom fraværsgrensen øker det faglige nivået, kan gjennomføringen øke, men det er også en risiko for at flere med høyt fravær får IV og dermed ikke fullfører og består. Det er også en risiko for at elever som er svært bekymret for å få IV vil trekke seg fra fagene der de nærmer seg fraværsgrensen.



Figur 2.3. Gjennomføring av vg1, vg2 og vg3, andel som fortsetter til neste klassetrinn eller fullfører og består vg3

Kilde: Registerdata fra SSB

Figur 2.3 viser utviklingen i andelen som fortsetter til neste klassetrinn for elever i vg1 og vg2, samt fullføring av videregående skole for elever i vg3. Andelen av elevene i vg3 som fullfører og består, er relativt stabil,

13 Se forskrift § 3–27 tredje ledd.

men avtar noe i 2017/2018. Andelen som fortsetter til neste klassetrinn, øker både for vg1 og vg2 over tid, med unntak av 2017/2018, der andelen går noe ned.¹⁴

Det er for tidlig å kunne måle gjennomføring av videregående opplæring, da det relevante målet er gjennomføring etter fem år. Vi har likevel gjort analyser av hvordan gjennomstrømning og progresjon er påvirket av fraværsgrensen, for å få en indikasjon på hvordan fraværsgrensen kan påvirke gjennomføringen.

For gjennomføring av vg3 og progresjon i vg1 og vg2 samlet er det ingen holdepunkter for at fraværsgrensen har påvirket utviklingen. Dette er i tråd med resultatene for IV. Selv om noen flere IV blir gitt, er det i gjennomsnitt ikke flere elever som får IV i ett eller flere fag, og det er dermed ikke nødvendigvis flere elever som får økt frafallsrisiko. Videre analyser er nødvendig for å vurdere om elevene som får IV gjennomfører videregående opplæring noe forsinket, eller om fraværsgrensen kan ha betydning for hvor mange elever som gjennomfører og består videregående opplæring.

Oppsummering

Analysene viser at fraværet er betydelig redusert som følge av fraværsgrensen. Reduksjonen er størst i det første skoleåret etter innføringen og noe lavere i årene etter. Vi finner redusert fravær for alle elevgrupper, men den største reduksjonen finner vi i gruppene som hadde høyest fravær fra før. Det gjelder elever fra familier der mor ikke har høyere utdanning, både innvandrere og etterkommere, samt elever på yrkesfaglige studieprogram, med unntak av elever innen elektrofag.

Det ser også ut til at det økte nærværet som følge av fraværsgrensen har gitt endringer i elevenes resultater. Vi finner økte elevprestasjoner målt både som eksamenskarakterer og norsk standpunktkarakter. Noe av dette forklares av at enkelte elever ikke får karakter, men det ser ut til at elevresultatene øker også ut over dette.

¹⁴ Vi har data for fullføring til og med skoleåret 2017/2018, og det er dermed for tidlig å kunne si noe om hvordan fraværsgrensen har slått ut for elever som har vært under fraværsgrensen gjennom tre skoleår.

Videre finner vi tegn til utilsiktede konsekvenser av fraværsgrensen. Noen elever går over fraværsgrensen på 10 prosent. Disse elevene får IV i det aktuelle faget. Vi finner ikke endringer i sannsynligheten for å få IV i ett eller flere fag for gjennomsnittseleven, men elever med innvandrerbakgrunn har en økt sannsynlighet for en eller flere IV. Uavhengig av bakgrunn viser tallene at de som får IV i ett fag, får IV i flere fag etter fraværsgrensen. Foreløpige analyser indikerer likevel at fraværsgrensen ikke har betydning for å fortsette til neste klassetrinn. For elevene i vg3 er det heller ingen klare mønstre i hvordan fraværsgrensen påvirker i hvilken grad elevene fullfører og består videregående skole, men det er for tidlig å konkludere hvordan fraværsgrensen påvirker fullføring av videregående opplæring.

KAPITTEL 3

Mestringsstrategier og fraværskonsekvenser

I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i gjennomsnittselevens ståsted. Hvilke konsekvenser og hvilken betydning har fraværsgrensen hatt for ulike elevgrupper? Hvilket repertoar av strategier tar elevene i bruk når de skal håndtere fraværsgrensen? Dette er elevene vi har sett i forrige kapittel har fått redusert fraværet sitt. I neste kapittel skal vi se nærmere på erfaringene elever med IV har med fraværsgrensen. Til dels er erfaringene fra disse elevgruppene noe like, til dels skal vi også se at de er ulike.

Vi skal nærme oss dette temaet gjennom fortellingene basert på intervjuer med 74 elever i ulike deler av landet. Gjennom deres subjektive vurderinger er det mulig å identifisere både mestringsstrategier og fraværskonsekvenser.

Mestringsstrategier

De kvalitative intervjuene vi har gjennomført, gir innblikk i hvordan elevene opplever og tilpasser seg fraværsgrensen. Som vi skal se, uttrykker elevene vi har intervjuet for en bevisst holdning til fraværregelen, og vi identifiserer flere typer mestringsstrategier. I noen tilfeller handler strategiene om å sikre at man får karakter i et fag, i andre tilfeller ser vi at elever bruker fraværsgrensen til å skaffe seg fleksibilitet og fri når de ønsker.

Småskulkere tilbake på skolen, men tillit under press

Blant elevene som gikk på vg2 eller vg3, som dermed selv hadde opplevd innføringen av fraværsgrensen, var en felles fortelling at de hadde

akseptert at fraværsregelen var kommet for å bli. Ikke at de likte regelen, men de så at fraværet var redusert. Denne erkjennelsen innebar en oppfatning om både at det samlede fraværet på skolen var redusert, og at fraværsregelen hadde direkte betydning for deres eget fravær: at de var mer på skolen på grunn av regelen. En av informantene sa det slik:

Jeg er ikke noe fan, men den fungerer vel litt. Den gjør jo definitivt at jeg har mindre fravær. Uten den hadde jeg blitt mer hjemme og heller sendt en smiske-mail i etterkant. (Elev vg1)

Hva besto så misnøyen i? En antakelse var at elever i vg1 ville ha avvikende oppfatning fra de eldre elevene. Det var imidlertid ikke noe vi fant blant dem vi intervjuet, tvert om. Det var snarere påfallende stor enighet blant elevene vi intervjuet. Én forklaring er seleksjon av informanter – elevene vi intervjuet – var for like. En annen forklaring handler om at nye elever sosialiseres av eldre elever når det gjelder oppfatninger om skolen. Gitt at det er riktig, er det nærliggende å anta at motstand mot fraværs grensen er en del av det å gå inn i elevrollen.

I denne sammenheng er kollektiv motstand interessant uansett årsak. En felles holdning forteller at motstand ikke er entydig knyttet til at man selv opplevde innføringen av fraværsregelen, og derigjennom erfarte tap av en frihet man hadde før regelen ble innført. Intervjuene pekte også mot forholdet mellom skole og elev. Flere av informantene som var negative til fraværs grensen, begrunnet skepsisen med at de så fraværs grensen som uttrykk for manglende tillit.

Jeg erkjenner at fraværs grensen virker. Selv hadde jeg vært mer borte om det ikke var for den. Men den bør fjernes. Den ødelegger tilliten mellom skolen og elevene. (Elev vg2)

Denne dobbeltheten – at fraværs grensen er oppbyggende på elevenes tilstedeværelse, men samtidig er med på å bryte ned tilliten – var et tilbakevendende tema i flere av intervjuene. I forsøk på å forklare holdningen til denne kompleksiteten, pekte flere elever på at det finnes en uskreven kontrakt mellom elev og skole. Limet i forbindelsen består av gjensidig tillit, noe som de mente at fraværs grensen har satt i spill. Man skal ikke se bort fra at fraværs grensen oppleves særlig viktig for den aktuelle gruppen – ungdom i alderen 16–19 år – som er i en livsfase hvor de på andre områder

opplever økt ansvar og selvstendighet, men ikke når det gjelder oppmøte på skolen.

Samtidig er det alltid en fare for at vi som forskere bidrar til å gjøre fenomenet vi studerer – fraværsgrensen – mer spesiell enn den faktisk er. Når vi intervjuer om ett bestemt forhold, vil det framstå som svært viktig. Men det er alltid veldig mye vi ikke spør om. Vi kan følgelig ikke bruke denne typen funn til å rangere utfordringene etter viktighet.

Klippekort – fravær som rettighet

En av styrkene med bruk av kvalitative og eksplorerende tilnærminger er at vi som forskere kan få svar på spørsmål vi ikke hadde kunnskap nok til å stille forut for undersøkelsen. Blant emnene som dukket opp underveis, var oppdagelsen av at fraværsgrensen begrenser, men også fører til fravær: at fraværregelen av enkelte elever oppfattes som en fraværrett – eller som 10 prosent frihet. Kort sagt: Når det settes en grense for fraværet, ser man særlig på fravær som går over grensen, men det tveeggede i regelen dreier seg om at man samtidig åpner for fravær under grensen. Elever vi intervjuet så denne typen fravær ikke bare som en rettighet man kan ta i bruk, men som en man bør utnytte. Forklaringen er like opplagt som den er vanskelig å tenke seg til før man hører det fra informantene. Allerede i et av de første gruppeintervjuene ble vi fortalt om «klippekortet». De mente at elever som ikke var i nærheten av grensen på 10 prosent, kunne ta ut fravær opp til 10 prosent uten risiko for ikke å få karakter, forutsatt at de var til stede på vurderingssituasjonene. I den sammenheng er det verdt å trekke fram at fraværsgrensen bidrar til å bevisstgjøre elevene og skolene på omfanget av hver enkelt elevs fravær. Dette er en viktig betingelse for bruk av «klippekortet». Poenget er at en elevs fravær er synlig. Skolene legger ut detaljert oversikt over elevens fravær, samtidig som elevene fører skyggeregnskap og foretar egne beregninger – og når skolen mener at en elev nærmer seg fraværsgrensen, sendes det ut varsel. På første skoledag, når året fortsatt er en ubrukt framtid, har altså hver elev det som kan beskrives som en type konto hvor det står et gitt antall timer tilsvarende 10 prosent i hvert fag, som de kan tappe av uten dokumentasjon.

Jeg ser fraværsgrensen som et klippekort. Kan ta fri når jeg vil så lenge har opp til 9 prosent i alle fag. (Elev)

Andre elever var tydeligere på at det er en rettighet:

- Forsker: Om dere ikke er i nærheten av 10 prosent – så er det sommer. Er det mange som da er borte litt ekstra?
- Elev 1: Ja, altså det er mange som bruker den muligheten. Ser at jeg nå bare har 2,2 prosent fravær, og det er vår.
- Forsker: Er det nesten en rettighet?
- Elev 2: Ja, og det er i hvert fall veldig fristende i sånne fag man ikke akkurat er så veldig interessert i.

En antakelse var at elever som ga uttrykk for at fraværsgrensen er «klippe-kort» på udokumentert fravær, i utgangspunktet hadde relativt løs tilknytning til skolen. Denne antakelsen viste seg imidlertid ikke alltid å stemme. Utover i samtalen med den første eleven som trakk fram klippekortet (referert over), kom det fram at han hadde hatt lavere fravær før, men han hadde vurdering i alle fag og et karaktersnitt på 4,4.

Det bør imidlertid presiseres at denne eleven ikke representerte gjennomsnittet. Dette var en elev som hadde fått økt fravær etter at fraværsgrensen kom. I kapittel 3 så vi at situasjonen er en annen om man ser elevene under ett. For gruppen samlet vet vi at fraværet er redusert. Det betyr likevel ikke at stemmen over er uinteressant. En reduksjon i fraværet kan godt gå sammen med økt fleksibilitet knyttet til tidspunktet for når elevene vil ta ut de 10 prosentene. Og det er nettopp fleksibiliteten som er det viktige elementet i metaforen om at fraværsgrensen er som et klippekort.

Vurderinger og avveininger knyttet til å unngå å ha både for høyt og for lavt fravær var et emne som opptok flere av informantene. Av samtalene framgikk det at dette var en type kunnskap elevene delte seg imellom. Flere påpekte blant annet viktigheten av å ha en del å gå på, som de kunne ta ut i mai. Det er heller ikke urimelig at en del av legebesøkene på høsten handlet om å unngå å bruke av kontoen med udokumentert fravær tidlig i skoleåret.

Gitt at dette funnet forteller om en mer generell praksis, er det verdt å problematisere mekanismen videre. I sosiologien vil man gjerne lete etter hvordan individuelle handlinger tidvis danner systematiske mønstre.

Sosial kontroll er en mekanisme som gir noen perspektiver på å forstå hvordan handlinger tidvis er mer koordinerte enn de framstår. I denne sammenheng kan en form for sosial kontroll være at elevene framsto som om de ikke bare kunne, men at de skulle og burde ta ut 10 prosent fravær. Det handlet om det frihetsrommet de hadde igjen – og det handlet om å ta kontroll innenfor reglens rammer.

Flytende standarder

Vi har allerede påpekt at elevene vi intervjuet var samstemte i at fraværgrensen virket. Det er en oppfatning som er underbygget av statistikken over fravær, slik den jevnlig presenteres i mediene. Om ikke alle, så har den elevgruppen som noen lærere refererte til som «småskulkerne», gjennomgående økt tilstedeværelsen (jf. kapittel 2). De har økt tilstedeværelse på skolen, og potensielt lærer de dermed også mer. Spørsmålet er likevel om dette er en gruppe elever som uansett ville klart seg bra. Hvis svaret er ja, kan man spørre om fraværgrensen egentlig har bidratt avgjørende til å gjøre skolehverdagen bedre for dem. Kort sagt: Trives de mer og lærer de bedre etter at fraværgrensen ble innført?

Et svar kan hentes fra kapittel 2, hvor det framgikk at elever på alle prestasjonsnivåer økte nærværet og fikk bedre karakterer. Våre intervjuer viser imidlertid at det ikke er hele historien. En viktig del av elevenes tilpasning dreier seg om mestringsstrategier knyttet til å lære hvor streng hver enkelt lærer er med å føre fravær. Elevene forteller historier som viser at lærere er svært forskjellige på det punktet: Noen lærere tar opprop, andre fører mer tilfeldig – ikke minst er det variasjon i hvor mye en elev kan komme for sent uten at det regnes som fravær. Det fortelles også om lærere som selv er skeptiske til fraværgrensen, og som aktivt forteller (også til oss) at man må bruke sunn fornuft.

Føringen varierer veldig fra lærer til lærer. Noen er mer menneskelige enn andre. (Elev)

I «det menneskelige», slik informanten over formulerte det, lå det ofte at enkelte lærere brukte skjønn og på den måten bevisst praktiserte forskjellsbehandling. Et tilbakevendende tema var elever som måtte ta buss

eller tog til skolen, men som ofte ikke hadde rutetider som var tilpasset når skolen startet. Gitt at Norge er langstrakt land, hvor mange skoler ligger i relativt spredtbygde strøk, er det ikke overraskende at man finner lokale tilpasninger knyttet til for eksempel busstidene.¹⁵

Noen må ha en buss i lang tid, og den kommer gjerne litt sent. Dette vet jo læreren. (Elev)

Av andre forhold utenfor skolen kommer private forhold knyttet til familien. Eksempler som ble trukket fram, var for eksempel foreldres skilsmisse, dødsfall i nær familie eller andre hendelser som preger en elev over kortere eller lengre tid. Og nettopp tidsaspektet er relevant fordi hendelsene kan kvalifisere til gyldig fravær i noen få dager, men det varierer hvor lenge elevene opplever å ha behov for å være borte fra skolen. Dette er også situasjoner hvor elevene i noen tilfeller går på skolen, så de er fysisk til stede, mens de mentalt er et «helt annet sted».

Jeg har en litt krevende hjemmesituasjon. Det er ikke så lett å dokumentere. Det er ikke alltid man ønsker å si alt til legen. (Elev)

Flere fortalte at lærere gjerne brukte skjønn i slike situasjoner. Gitt at dette er riktig, er det interessant fordi det vitner om at de gjør vurderinger knyttet til enkeltelever og konkrete situasjoner. Dersom lærere selv utøver skjønn, bryter det med bestemmelsene i fraværregelen.

Det er også grunn til å dvele litt ved hva skjønnsutøvelse faktisk innebærer. På den ene siden kan man forstå skjønnsutøvelse ut fra en erkjennelse om at saker, situasjoner og elever er forskjellige – og at de må håndteres deretter. Nettopp av den grunn er det vanskelig å utforme treffsikre og samtidig universelle regler. På den andre siden er skjønnsutøvelse problematisk fordi det åpner for forskjellsbehandling, som gjerne

15 Diskusjoner om sentrum vs. periferi har vært relevante i forbindelse med ønsker om at kjøretimer skal være rett til legitimt fravær. Ikke overraskende er kjøreskolene blant de aktive i diskusjonen. De hevder at kjøreopplæring blir dårligere, men blir møtt med argumenter om at de må tilpasse seg. En tilpasning ville innebære at kjøreskolene må tilby undervisning i helger og på kvelden, noe de er lite glade for. Nå er det nok også mange elever som ville foretrekke å ta kjøretimer på dagtid. Det er også en del utdanningsprogrammer på yrkesfag som krever sertifikat, og ikke minst er det en betydelig gruppe elever som er bosatt langt unna kjøreskolene. Det sistnevnte berører et mer vidtrekkende poeng. For det er muligens ikke til å undres over at politikere med utsikt over løvebakken ikke ser utfordringene mange av de som er bosatt i langt mer spredtbygde strøk, møter i det daglige.

skjer ut fra lite forutsigbare og transparente kriterier. Når ulike lærere og rektorer vil kunne foreta forskjellige vurderinger av identiske situasjoner, er det et problem. Substansielt er det et problem fordi det skaper urettmessig forskjellsbehandling, noe som prinsipielt er vanskelig å forsvare ut fra demokratiske idealer. I denne sammenheng gjelder dette særlig hva som gir rett til gyldig fravær. Men det er også mulig at lærere som benytter seg av skjønn, kan la elever med langt høyere fravær enn 15 prosent slippe igjennom. Poenget er at hverken vi eller utdanningsmyndighetene vet dette med sikkerhet. Vi hørte flere eksempler på at elevene brukte forhold utenfor skolen for å unngå å få IV.

Jeg ble en gang spurt om jeg var nær 10 prosent. Da jeg sa nei til det, så fikk jeg fravær. Da fortalte de meg at jeg ikke hadde fått det om jeg var nær å miste vurdering. (Elev)

I tillegg til manøvrering og forskjeller i føring fra lærerne kommer det at fraværsgrensen tilsynelatende også fordrer årvåkne elever. Et tema vi ikke hadde tenkt gjennom før vi gikk i gang med undersøkelsen, var at lærere kunne føre feil. Og, om vi skal tro elevene vi intervjuet, er feilføring et utbredt fenomen.

Ja, det [feilføring] har jeg opplevd mye. Må følge med og sende korrektiv. (Elev)

Jeg har flere ganger fått X i stedet for dokumentert. (Elev)

En del av mestringsstrategien er altså at elever tilpasser seg hvordan de ulike lærerne fører fravær. I dette ligger det at elever lærer seg hvordan lærerne fører fravær, hvilke begrunnelser de må ha og hvor mye de kan komme for sent uten å få fravær. Ikke minst lærer de seg om lærerne justerer føring etter hvor utsatt den enkelte eleven er.

Blant elevene vi har intervjuet, så vi flere typer tilpasninger, hvilket vil si at de hadde forskjellige mestringsstrategier. Her er det relevant at fraværsgrensen ikke nødvendigvis representerte et avgjørende brudd med tanke på om man hadde noen strategi eller ikke, men snarere hvem mestringsstrategien var rettet mot:

Nå lyver man ikke til læreren om at man er syk og sånn. Det er forandret. Nå lyver man bare til legen i stedet. Og så må man betale for det. Det er egentlig det samme, det har bare flyttet seg til legekantoret. (Elev)

Forskjellen kan altså være hvem man forteller hva til. Fra sitatet over kan noe tyde på at en del blir ved det samme. Gitt nedgangen i fraværet kan det se ut til at elevene gjennomgående synes det er vanskeligere å lyve til legene enn til lærerne. Samtidig er det langt fra åpenbart at økt tilstedeværelse og kampen mot frafall skal inngå som en del av fastlegenes arbeidsoppgaver. Det er heller ingen tvil om at en del elever hadde klare mestringsstrategier for hvordan de skulle håndtere legene. I det følgende skal vi se mer på hvordan enkelte elever strategisk løy for leger for å skaffe seg langvarige legeerklæringer. Også skolene skjønner at det finnes elever som lyver til legene, men som vi skal se, opplever skolene en maktesløshet knyttet til håndteringen av dette. Legeerklæringer er ikke noe lærere eller rektorer har myndighet til å overprøve. Dessuten er diagnoser underlagt taushetsplikt.

Legeerklæringer: Carte blanche og forfalskninger

Flere av informantene fortalte at de hadde skaffet seg det som av dem og lærere ble omtalt som «carte blanche»-legeerklæringer. For enkelte leger var dette muligens en nyttig praksis. De fikk redusert antall besøk av pasienter som kun trengte en dokumentasjon. For elevene innebærer ordningen at de slipper å gå til lege hver gang det er behov for dokumentasjon. I stedet for at legeerklæringen er knyttet til en konkret situasjon, er den gyldig for en viss periode.

Jeg har endelig fått meg en legeerklæring for hele våren. Det er deilig. Da slipper jeg å løpe til legen hele tiden. Samtidig kan ikke lærerne si noe. (Elev)

Begrepet «carte blanche» ble av informantene brukt for å beskrive en type legeerklæringer som utfordrer systemet. Ved flere anledninger hevdet både lærere og elever at det var elever som brukte legeerklæringene strategisk. Noen forfalsket legeerklæringene (noe som er et alvorlig eksempel på dokumentforfalskning, og som vi hørte eksempler på at skolene hadde politianmeldt), mens andre løy til legen og skaffet seg legeerklæringer slik. Atter andre, som fikk de generelle legeerklæringene, brukte dem til å legitimere fravær langt ut over det sykdommen tilsa. En med migrene sa det slik:

Jeg er plaget av migrene, men jeg bruker jo heller den samme sykemeldingen dersom jeg er forkjølet, enn å skaffe meg en annen. (Elev)

Skolene visste om praksisen. Isolert sett er det jo heller ikke sikkert at det er så ille at man gjør noen slike tilpasninger. Problemet er at denne formen for tilpasning kan bidra til å undergrave både fastlegenes arbeid og tilliten til systemet. Dessuten oppleves det som urettferdig elevene imellom. Det er en opplevelse som ofte styrkes ved at noen elever på den måten klarer å få dokumentasjon med tilbakevirkende kraft. I praksis ble vi fortalt at elever hadde fått strøket udokumentert fravær et helt år tilbake i tid, noe som var avgjørende for å få vurdering.¹⁶

Små fag – særlig utsatte?

Fra kapittel 3 vet vi at det ikke er avgjørende forskjell i fraværet på små og store fag før og etter innføringen av fraværsgrensen når man ser hele elevgruppen under ett. Dette funnet står i kontrast til våre informanternes subjektive vurdering av at småfag er særlig krevende. Særlig kroppsøving ble oppfattet som problematisk, fordi det er et fag hvor skolene ofte legger opp til dobbelttimer. Det skal med andre ord ikke mange timer borte fra kroppsøving til før man har fravær av et omfang som nærmer seg fraværsgrensen.

Ikke særlig mye man må være borte. Gym er trøblete. Mange liker det ikke. Ofte dobbelttime. (Elev)

For å illustrere problemet ba vi elevene om å være konkrete. Vi fikk da høre at man kunne være borte 2,5 gang og holde seg under grensen på ett semester. Med tre ganger fravær, altså seks timer, ville man gå over grensen og miste retten til halvårsvurdering med karakter eller standpunkt-karakter. Når det skal så lite til før man mister retten til halvårsvurdering med karakter eller standpunkt-karakter, framstår det trolig ikke helt overbevisende for elevene når skolen forteller dem at regelen er lagt opp slik at de kan være syke uten dokumentasjon. Kroppsøving skiller seg også fra de andre fagene ved at det er vanskelig å være med dersom man er litt syk, noe som kan være lettere i andre fag hvor man ikke skal være fysisk aktiv. Trolig er det også forskjeller på om man er

¹⁶ Dette er altså informantenes bruk av begrepet, som dermed ikke nødvendigvis samsvarer med det juridiske regelverket.

småsyk på høsten og på våren. Når hele skoleåret ligger foran, er det ikke overraskende om en del elever ønsker å være i forkant og dokumentere alt fravær de kan. De kan ikke da vite om de vil være mye småsyke til vinteren.

Vi intervjuet også proaktive elever, som lanserte forslag til politiske justeringer av regelen. Et forslag dreier seg om utfordringene som følger med det faktum at elevene kan være særlig utsatt i småfag. I samtalen ble det tatt til orde for at man ikke burde ha en fast prosentvis grense i både små og store fag. Mens 10 prosent i et stort fag kan være rimelig, må situasjonen og vurderingene være helt andre i småfag. Der burde grensen være høyere.

Jeg skjønner at vi skal ha en fraværsgrense, men syns at 10 prosent er altfor lavt. Tror heller den burde gått på 15 eller 20 prosent og kanskje vært ulik for små og store fag. (Elev)

Det interessante med utsagnet over er at eleven ikke stiller spørsmål ved det prinsipielle, hvorvidt det skal være en fraværsgrense, men snarere er spørsmålet hvor grensen bør gå. I dag er situasjonen den at en rektor kan gjøre skjønnsmessige vurderinger for fravær mellom 10 og 15 prosent. Ut fra våre intervjuer med rektorer er inntrykket at de for det første er redde for å bruke skjønn for mye:

Det ville jo gjøre at den reelle grensen er 15 prosent. (Rektor)

Viktigere er det likevel at den skjønnsutøvelsen de i all hovedsak snakket om, er knyttet til en konkret elev mer enn til størrelsen på fag. Det kan typisk være hjemmesituasjon eller andre personlige forhold som spesifikt er knyttet til en elevs situasjon.

Av andre forslag til justeringer var det flere som tok til orde for at man burde ha en fraværsgrense, men fjerne skillet mellom dokumentert og udokumentert fravær. Begrunnelsen var at dette skillet er problematisk og åpner i stor grad for ulik praksis og derigjennom forskjellsbehandling.

Fraværskonsekvenser

I det følgende skal vi se på konsekvensene av fraværsgrensen. Noe er allerede tematisert i diskusjonen av mestringsstrategier. Mestring dreier seg

i praksis ofte om å manøvrere ut fra utfall – for å unngå dem eller bedre mulighetene. Men i tillegg er det andre typer av konsekvenser som er mer kjennetegnet av at elevene har eller opplever å ha mindre rom for å påvirke dem eller endre forholdene de inngår i.

Syke, men på skolen¹⁷

I artikkelen «Fravær som mestringsstrategi» skriver Berit Brandth (1982) om hvordan arbeidstakere i en del privilegerte yrker kan tilpasse egen hverdag. De gjør det gjennom å ha hjemmekontor eller jobbe litt mindre i en periode hvor de hangler litt. Artikkelen argumenterer for at dette er gunstig både for dem og for samfunnet. Den enkelte blir raskere frisk, og ikke minst unngår man at vedkommende smitter andre.

Når vi konkluderer med at fraværsregelen virker, burde vi trolig følge opp med spørsmål om det kan tenkes at den virker for godt – at fraværet har gått for mye ned. Det ville være tilfelle dersom elever som burde vært hjemme, likevel går på skolen av redsel for å miste karakter i et fag. Dette var en kjent problemstilling – både blant elever og lærere.

Av alle de gangene jeg har vært på skolen, er det jo en del jeg burde vært borte. Har smittet folk. (Elev)

Ja, jeg vet om flere hos oss som har blitt smittet på grunn av at folk har vært på skolen som burde vært borte. (Elev)

Tilsynelatende var dette et fenomen som først og fremst gjorde seg gjeldende på høsten. Det var tidspunktet hvor elevene var mest redde for ikke å dokumentere fraværet. Mange ga uttrykk for at de opplevde at de måtte ha litt å gå på, ikke for å kunne ta seg fri i mai, men fordi de kunne få influensa i februar. Vi fulgte gjerne opp med påpekningen om at de da kunne dokumentere dette fraværet. Til det var svaret gjerne noe i retning av at ja, jo de visste det, men likevel. De ville gjerne gå på skolen – og presset seg lenger enn de kanskje burde.

I enkelte situasjoner må praktiseringen av fraværsgrensen ha framstått underlig. For eksempel ble vi fortalt om situasjoner med omgangssyke

17 Dataene for dette prosjektet er hentet inn før koronapandemien medførte at man innførte hjemmeskole og hvor det å gå syk på skolen ble sett som et brudd på smittevernlovgivningen.

på skolen. Da var ikke dokumentasjonen noe problem, men oppkast var ikke dokumentasjon alene.

Jeg var dårlig, men gikk på skolen. I første time måtte jeg spy. Alle kunne se og lukte det. Men det holdt jo ikke. Jeg fikk beskjed om at jeg måtte til lege for å få dokumentasjon. Det er jo latterlig at jeg skal gå til legen og smitte alle der. (Elev)

Sitatet over viser at reglene tidvis kommer til kort. Nå kan man si at regler alltid vil være utformet med sikte på gruppen som helhet. Samtidig er trolig eksemplet over nettopp årsaken til at legene og lærerne tidvis bruker skjønn i utøvelsen av sin gjerning. Sunn fornuft, vil mange lærere si, er jo at en elev med omgangssyke går hjem, og at det derfor ikke er behov for mer dokumentasjon. Når dokumentasjon likevel er påkrevd, bidrar det trolig til å undergrave ordningen.

Geografisk variasjon og forskjellig legetilgang

I kraft av å være forskere med nærutsikt til skolene i Oslo er det av stor betydning å være ydmyk for at situasjonen er svært ulik i andre deler av landet. Blant de viktigste forskjellene er betydningen av at Norge er et langstrakt land, og at svært mange skoler er plassert i spredtbygde strøk. I utvalg av caseskoler har vi derfor valgt ut skoler som er plassert i forskjellige regioner i landet, og ikke minst sikret at det er skoler som er plassert i spredtbygde strøk – uten at skolene av den grunn var veldig små.

Et trekk ved to av skolene var at de hadde elever som var såkalte borteboere. Det vil si at de har flyttet hjemmefra for å gå på videregående skole. De bodde enten på internat i regi av skolen, eller de leide rom hos mennesker i lokalsamfunnet rundt skolen. I utgangspunktet er det ikke overraskende at borteboere har særlig høyt fravær. Dette er ungdom som allerede i ung alder får ansvar for å håndtere eget liv – både i form av innkjøp og ikke minst å organisere dagen. Samtidig er de underlagt sosial kontroll dersom de bor på internat.

På den ene caseskolen var hele 40 prosent av elevene borteboere. Om de ikke utgjorde majoriteten, var de altså ikke en liten minoritetsgruppe på skolen. Samtidig ble det benektet at dette var en gruppe som slet spesielt med å komme på skolen om morgenen. Da synes det mer påfallende at lærerne og skolen visste hvor de var – og om de bodde på internat,

kunne lærerne dra innom dem for å hente dem til skolen. Samtidig kom det fram at dette var en gruppe elever som ofte slet med tilværelsen. Rus og ensomhet ble trukket fram, uten at vi kan konkludere med at dette handlet om bosituasjonen. Sikkert er det at dette er en gruppe som på en del sentrale måter befinner seg i en sårbar situasjon på et stadium i livet hvor mange trenger og har en sterk og klar oppfølging hjemmefra.

Det var også en konkret grunn til at en del borteboer-elever hadde noen særskilte utfordringer som berørte deres forhold til fraværsgrensen. Dette var elever som hadde fastlege i hjembygda. Påfallende mange av dem vi intervjuet, hadde nettopp dette. Det innebar at det for dem var en krevende prosess å få legeerklæring. Den tok tid og fordret planlegging. I praksis var det derfor mange som ikke fikk dratt til legen, eller som vi allerede har omtalt, dro til legen og skaffet seg generelle og varige sykemeldinger.

Felles for alle informantene var det likevel at det å gå til lege oppfattes som stress, tidkrevende og ikke minst dyrt. De fleste elevene vi intervjuet, måtte betale for lege selv. Eventuelt hadde de et visst beløp hjemmefra, men dette skulle også gå til å dekke legebesøk. De opplevde det som svært dyrt å bruke noen hundre kroner hver gang de skulle få dokumentasjon på at en forkjølelse faktisk var gyldig fraværsgrunn. Et siste alternativ er at det i dag finnes nettbaserte leger. Dette er et tilbud hvor man kan få dokumentasjon over nettet, men konsultasjonene er langt dyrere enn hos fastleger. Etableringen av denne typen legetjenester underbygger en oppfatning om at innføringen av fraværsgrensen har bidratt til å skape et nytt marked.

Elevenes læringsmiljø

En neste type konsekvens er hvordan fraværsgrensen virker inn på læringsmiljøet i hver enkelt klasse. Begrunnelsen for å innføre en fraværsgrense, var å øke elevenes tilstedeværelse på skolen. Elever kan sees som medlemmer i en klasse, og skolens oppgave er å gi dem formelle og uformelle kvalifikasjoner, noe som skal gjøre dem til «gagns mennesker» (jf. den generelle læreplanen).

I intervjuene snakket vi om det som skjer i klassen når elever som ellers ville hatt fravær, vender tilbake og inn i klasserommet igjen. At de

er til stede fysisk, gjør dem ikke nødvendigvis mer motivert. For en del er tilstedeværelse en opplevelse av at de daglig konfronteres med «alt det de føler at de ikke mestrer», som en elev fortalte. I ytterste konsekvens kan dermed fraværsgrensen bidra til å sementere utenforskap, men av en type som skjer inne på skolen.

Man må da også kunne spørre om hva tilstedeværelse av lavt motiverte elever gjør med læringsmiljøet for de andre elevene. I tidligere studier har vi sett at antall elever per lærer har lite eller ingen betydning for læringsutbytte (Kirkebøen et al., 2017). Men det er ikke urimelig å anta at et høyt antall elever med en betydelig andel svært lavt motiverte elever kan spille en rolle for det generelle læringsutbyttet i timene.

Elever vi intervjuet, fortalte at det var elever som var til stede, men som preget klasse miljøet ved at de grunnleggende sett ikke engasjerte seg i undervisningen.

Når noen er her som ikke vil være her, går det ut over oss alle. De bråker jo selvsagt masse, eller de sitter på mobilen, og det gjør noe med oss andre. (Elev)

Vi har ikke grunnlag for å trekke slutninger om denne gruppen faktisk bidrar til et dårligere læringsmiljø. Det er heller ikke urimelig å konkludere med at det kan tenkes at læringsmiljøet blir noe dårligere, men dette er forhold som må vektas mot fordelene: at de er til stede, at de lærer noe og ikke minst at de blir bedre til å omgås andre mennesker. Dette er kunnskaper de trenger når de senere skal ut i samfunnet.

Da vi gjennomførte intervjuene, var det nærliggende å konfrontere elevene med denne typen argumenter. Vi kunne gjerne legge til at det sikkert ville være best å være alene med læreren, men det er ikke noen farbar vei. I lys av denne typen debatter trakk rektorer vi intervjuet fram noen andre momenter de bekymret seg for. Ved to av caseskolene hevdet rektorene at de kjente til eksempler på at fraværsgrensen ble brukt for å skyve ut trøblete elever.

En del av samfunnsoppdraget er jo å holde på elevene. Men i visse tilfeller er det jo bedre for lærerne om noen elever bare blir borte. (Rektor)

En annen rektor sa det slik:

Fraværsgrensen har gjort det lettere for lærere å skubbe svake og bråkete elever utenfor. (Rektor)

På spørsmål om hva rektorene foretok seg ved slike tilfeller, ble de svar skyldig. Da kom det fram at dette var forhold som det var vanskelig å dokumentere, men at det var klart at det ikke var intensjonen med fraværsgeloen. Samtidig kan det være grunn til å frykte at dette er en praksis som er benyttet ved flere skoler. Denne frykten kan begrunnes med at vi vet at lærere i noen grad praktiserer fraværsgeloen ut fra egne skjønnsmessige vurderinger av bestemmelsen. Dette er elever, lærere og rektorer samstemte om. Hvor store forskjellene er – hvor ulikt de bruker fraværsgeloen – vet vi ikke. Men fra uttalelsene over ser vi tegn til at det ikke bare er forskjeller lærerne imellom, men at en del av forskjellene også kan skyldes at samme lærer har ulik praksis på forskjellige elever. Kort sagt får *likes* og *dislikes* – trynefaktoren – betydning for hvordan den enkelte lærer praktiserer fraværsgeloen.

Økt stress

Et ord som var gjennomgående i elevintervjuene, var stress. Ikke at bare fraværsgeloen var stressende, men tiden som elev i videregående opplæring er preget av mange forventninger og motstridende krav. Mye skal mestres, og det skal mestres bra både innenfor og utenfor skolen. De aller fleste ønsker også å strekke seg så langt de kan for å realisere disse målene. Fraværsgeloen ble tross alt innført i en periode hvor forskerne samtidig skrev om den lydige generasjonen og at vi i dag møter generasjon prestasjon. Mens det før var teit å være flink, er det mange som refererer at det i dag er en helt annen aksept. Og det er mer enn aksept; man bør være flink for å være kul på mange skoler.

Jeg var veldig mot den da den kom. Den har skapt mer problem enn den har fiksa. Den har hjulpet for mye av fraværet, men den gir så mye styr og problemer. At man må gå til legen for forkjølelse. (Elev)

Fraværsgeloen har medført økt press for en allerede stresset elevgruppe. Det viktigste er kravet om dokumentasjon. Elevene vi snakket med, opplevde det som unødvendig, men også praktisk krevende å gå ofte til legen. Samtidig innvendte lærerne gjerne at elevene var stresset unødig, og at det var lov å være syk uten dokumentasjon. De pekte på at det var poenget med å sette geloen på 10 prosent. Men elevene opplevde tilsynelatende

ikke situasjonen slik. Om vi setter oss inn i deres sted, er det trolig heller ikke overraskende at mange var bekymret på høsten.

Vi må alltid være i forkant. Jeg vet ikke om jeg blir masse syk neste halvår. (Elev)

I tillegg til å hele tiden ta høyde for eventuell sykdom framover, må elevene følge med på hvordan de ligger an – og ikke minst om lærerne fører fraværet riktig. Som vi allerede har omtalt i kapitlet, har flere av våre informanter opplevd feilføring. Og som med mange forhold i samfunnet vet vi at det å gå i rette med autoriteter ikke er jevnt fordelt i samfunnet, trolig heller ikke blant elevene. Det er følgelig grunn til å anta at de elevene som både følger best med, og som går i rette med lærer og skole, er blant de mest ressurssterke. Denne bekymringen er ikke unik for debatten om fraværgrensen. Men gitt at fraværgrensen har som mål å få flere igjennom skolen, kan man hevde at bekymringen er særlig relevant i den sammenheng.

For en del er det også økonomiske bekymringer som er en kilde til stress. Dette dreier seg først og fremst om kostnader knyttet til legebesøk. Jeg bor helt alene. Det er ikke mamma og pappa som betaler når jeg skal til legen. Og det koster gjerne 350–400 kroner bare å få en bekreftelse. (Elev)

I den grad det er et stort antall som må betale for legebesøk selv, er det ikke overraskende at dette er en kilde til bekymring, særlig for de som må gå til legen flere ganger. For dem er det også fristende med de generelle legeerklæringene som vi omtalte tidligere.

Et neste spørsmål knyttet til stress dreier seg om betydningen av å få IV i et fag. På den ene siden vil det være elever som tolker det som et symptom på at man ikke egner seg for skolen, at man ikke evner, orker eller vil være til stede i tilstrekkelig grad eller i vurderingssituasjonene. På den andre siden kan man spørre om det er så farlig å få IV bortsett fra i avgangsfagene. I samtalene kom det fram at IV var en evig bekymring, om ikke for om man får vitnemål eller førstegangsvitnemål, så for om man kommer inn på andre eller tredje året.

Tror kanskje ikke det har så stor betydning med hensyn til endelig karakter. Men det kan jo ha noe å si når man skal søke seg inn til andre klasse. (Elev)

Den siste typen av konsekvenser dreier seg om polarisering og om hvorvidt fraværgrensen fører til økt differensiering mellom elevene.

Oppsummering

I kapitlet har vi sett på elevenes mestringsstrategier og konsekvenser av fraværsgrensen. Funnene i kapitlet er basert på kvalitative intervjuer med elever. Når det gjelder mestringsstrategiene, har vi pekt på følgende: Elevene erkjenner at fraværet er redusert for flertallet av elevene. «Småskulkerne» er den gruppen som i særlig grad har økt sin tilstedeværelse på skolen. Flere av elevene gir uttrykk for at de opplever fraværsgrensen som uttrykk for mangel på tillit til dem. De ser på seg selv som mer selvstendige enn før, men erfarer at skolen gjør dem mindre selvstendige. Elever lærer seg hvilke lærere som er strenge i fraværsføringen, og hvem som bruker mer skjønn. Fraværsgrensen fungerer disiplinerende, men den er samtidig et klippekort til udokumentert fravær. Elever sparer opp fridager som de kan ta senere, og for en del er målet å legge seg på 10 prosent. Det er i visse tilfeller mulig å få legeerklæringer som både går langt tilbake og langt fram i tid. Å få denne typen carte blanche-legeerklæringer er attraktivt, men fungerer urettferdig fordi en del elever ikke får samme mulighet.

Når det gjelder konsekvenser av fraværsgrensen, avdekket intervjuene med elevene noen viktige forhold: Elever hadde selv, eller gikk i klasse med, elever som hadde gått syke på skolen og i en del tilfeller smittet andre elever og lærere. Læringsmiljøet ble i noen grad påvirket av at elever som i utgangspunktet var svært lite motivert for å delta, nå var mer til stede i undervisningen. For mange var det svært dyrt å gå til lege. For borteboere var det også krevende fordi de ofte hadde fastlegen på hjemstedet.

KAPITTEL 4

«Ikke vurderingsgrunnlag»

En av hovedproblemstillingene i denne boka er å forstå hvordan elever har opplevd fraværsgrensen. Hittil i boka har vi vist hvordan fraværsgrensen bidrar til en betydelig reduksjon av elevers fravær, samtidig som vi har vist hvordan noen elever også klarer å bruke regelverket til sin fordel. Dette gjelder imidlertid for «gjennomsnittseleven». Slike mestringsstrategier krever ressurser ikke alle elever har. I dette kapitlet skal vi se på hvordan elever som har fått en eller flere IV (*ikke vurderingsgrunnlag*) som følge av fraværsgrensen, har opplevd regelverket.

Selv om denne gruppen ikke er mange i antall, oppleves konsekvensene av regelverket som alvorlige for dem. Disse elevene vil kunne gå glipp av en rekke positive effekter det å gå på skole har. Ikke bare er fullføring av videregående skole viktig for senere sysselsetting, deltagelse i skole sees også på som et av de viktigste kriminalitetsforebyggende tiltakene som finnes (Åslund et al., 2018). Å ha en videregående skole å gå til, til tross for svake prestasjoner, vil derfor være positivt både på samfunnsnivå og for individet. Fordi de negative konsekvensene av å ikke fullføre skole er potensielt alvorlige, har vi valgt å vie et eget kapittel til den gruppen fraværsgrensen har negative konsekvenser for.

Et hovedfunn i kapitlet er at elevene som får IV i ett eller flere fag på grunn av fraværsgrensen opplever at deres fravær er legitimt, men at det likevel forblir «udokumenterbart». De opplever det som legitimt fordi de ser på fraværet sitt som noe de ikke kan noe for. De plagene eller problemene de har, som gjør at de ikke møter opp på skolen, kan ikke dokumenteres gjennom en legerklæring eller annen dokumentasjon. Dette gjør at de opplever fraværsgrensen som for streng og som en direkte årsak til at de enten har falt fra skolen eller ikke har vurderingsgrunnlag i ett eller flere fag.

Legitimt, men udokumentert fravær?

Som vi har beskrevet tidligere i boka, er et gjennomgående funn at fraværsgrensen ser ut til å fungere etter sin hensikt. Fraværet er betydelig redusert, og i forrige kapittel viste vi at flere av elevene også opplever den som en god regel. Selv om konsekvensene er mer alvorlige for gruppen vi ser på i dette kapitlet, er det også flere av disse som mener at fraværsgrensen er en god regel. De ser at flere elever kommer mer på skolen, og det er vanskeligere å skulke. Typiske sitater fra disse informantene er: «den er jo bra på en måte, for ungdommene skulker jo ikke», eller «den får jo folk til å møte opp mer, det er bra».

Samtidig har vi også vist at fraværsgrensen har ført til at elever som allerede er i en risiko for å få IV, får dette utfallet i flere fag enn de ellers ville fått. Innføringen av fraværsgrensen innebærer at en elev kan miste halvårsvurdering med karakter eller standpunkt-karakter i et fag, selv om læreren har vurderingsgrunnlag. Ved overskridelse av fraværsgrensen skal ikke eleven få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt-karakter, noe som innebærer at eleven får IV på kompetansebeviset i faget. Å ikke få vurdering i et fag (uavhengig om det skyldes overskredet fraværsgrense eller har andre årsaker) i ett eller flere fag regner vi som å være i en frafallsrisiko, fordi dette i ytterste konsekvens kan føre til at elever slutter og faller fra skolegang. I kapittel 2 ble sammenhengen mellom IV og manglende progresjon tallfestet, og vi viste at det å ha tre IV er verre enn det å ha én IV. Dette betyr altså at fraværsgrensen har *forskjellige direkte konsekvenser* for ulike grupper av elever, og at regelverket kan gjøre vondt verre for elever som allerede sliter.

I våre intervjuer finner vi at elevene som har fått IV som en konsekvens av at de har mer fravær enn fraværsgrensen tillater, opplever regelverket som for strengt og i noen tilfeller som for rigid. En viktig grunn til det er at grunnen til at de ikke klarer å møte opp «nok» på skolen ikke handler om at de heller ønsker å skulke eller å slappe av. Så selv om fraværsgrensen er god til å få folk til å slutte å skulke, klarer den ikke nødvendigvis å hjelpe de elevene som opplever at fraværet deres er begrunnet i mer komplekse årsaker. Deres ønske er å fullføre og bestå videregående opplæring, men de opplever at det har blitt noe vanskeligere etter innføringen av en «så streng» (elev) fraværsgrense. En elev vi intervjuet uttrykte seg slik:

Det er kjipt fordi man kan ikke noe for det. Personlige problemer gjorde at jeg ikke kom på skolen. Det var noen lærere som spurte meg, men jeg har aldri klart å forholde meg til dem. De forstår meg ikke. (Elev)

Denne eleven peker på et gjennomgående tema med disse informantene. «Man kan ikke noe for» fraværet sitt. Det er ikke fordi man ikke har lyst til å gå på skolen, men fordi man har «personlige problemer». Flere opplever at «personlige problemer» er nærmest umulig å dokumentere. Selv om de prøver så godt de kan å møte opp nok på skolen, klarer de ikke alltid å være nok på skolen til å ikke overskride fraværgrensen på 10 – eller i noen tilfeller – 15 prosent. Eleven sitert over fikk til slutt så mye fravær at rådgiverne sa at hun ikke kom til å få vurdering i noen fag. Da hun spurte dem om hun kunne få lov til å begynne i andre klasse etter sommerferien hvis hun skjerpet seg skikkelig, var svaret deres nei. Hun opplevde derfor at hun ikke hadde annet valg enn å slutte på skolen. Da vi intervjuet henne, hadde hun tatt det hun selv omtalte som «et friår» fra skolen. Selv mener hun at dersom fraværgrensen hadde vært mindre rigid, og lærere på skolen hadde fulgt henne litt tettere opp – så ville hun fortsatt vært på skolen på det tidspunktet vi intervjuet henne. Under gjennomgår vi de mest uttalte grunnene til at elever ikke møtte opp på skolen.

Kostnader og fravær som ikke kan dokumenteres

I forrige kapittel viste vi at flere elever opplever det som dyrt å gå til legen. En viktig årsak til høyt udokumentert fravær er sykdom der eleven ikke har oppsøkt lege, og dermed ikke fått legeerklæring. De fleste av elevene vi har intervjuet som datagrunnlag til dette kapitlet, har foreldre med lav sosioøkonomisk status, og for dem var kostnadene ved fastlegebesøk et betydelig problem. Fordi det blir en økonomisk prioritering, mener mange at en heller enn å bruke penger på legen går på skolen syk. En elev vi intervjuet, fortalte:

Elev: Noen ganger så bare føler du deg bare sliten. For eksempel forrige uke var jeg ganske syk, så jeg gadd virkelig ikke skole. Men jeg måtte møte opp uansett fordi fraværgrensa – kan ikke ha fravær. Men samtidig så satt jeg i timen og hadde vondt i hodet, og det er ikke hvilerom her. Og så sitter jeg og sovner i timen – da kan jeg heller være hjemme og hvile og bli frisk. Så bare går jeg på skolen

hver dag og er fortsatt syk, ikke sant, for jeg får ikke sluppet av. Så det er det jeg synes er dårlig med fraværgrensa. Og 10 prosent er ganske lite – bare én gymtime hadde tatt fraværet.

Intervjuer: For du kunne ikke gått til legen, da?

Elev: Ja, men da føler jeg går for ofte til legen og liksom... skal jeg spørre om 400 kr hver gang jeg skal til legen? Og jeg er ganske avhengig av pappa.

At det er for kostbart å gå til legen innebærer for noen, slik vi omtalte i forrige kapittel, at de møter på skolen selv om de er syke. For andre elever betyr det at de ikke oppsøker lege, men heller blir hjemme. Da blir fraværet deres registrert som «udokumenterbart», selv om det egentlig kunne blitt «dokumentert». I tillegg til at de hadde dårlig råd, opplevde de at problemene de slet med var problemer en lege ikke kunne hjelpe med – uansett om de hadde penger til å betale for timen eller ikke. Utfordringene de slet med handlet blant annet om mobbing, om foreldre med utfordringer, om at de hadde omsorg for småsøsken eller at de hadde vanskelige hjemmesituasjoner og derfor var slitne. Ingen vi intervjuet tenkte at dette var ting legen kunne skrive ut legeerklæring på. Dette gjorde at informantene opplevde at de havnet mellom to stoler. Årsaken til fraværet var ikke skulk, slik de tenkte det var for «gjennomsnittseleven», men det var heller ikke feber, influensa eller omgangssyke – slik man kan få dokumentert hos legen. Hvordan regelverket skal håndtere fravær grunnet i årsaker som er mer sammensatte og ikke nødvendigvis handler om sykdom, visste ikke disse elevene. I mange situasjoner så de det derfor som umulig å gjøre noe annet enn å bli hjemme og få registrert udokumentert fravær fra timene de ikke møtte til. Deres «udokumenterte fravær» handlet ikke om at de ikke ønsket å gå på skolen, at de var late eller bare ville ha litt fri. Det handlet ofte om at de enten følte seg utrygge på skolen, eller at de følte seg utrygge hjemme og trengte hvile.

Mobbing var en årsak til at noen elever ikke følte at de klarte å gå på skolen.¹⁸ En elev vi intervjuet hadde opplevd å bli mobbet gjennom hele videregående. Hun mente selv at hun hadde utviklet angst for å gå på skolen som følge av disse opplevelsene. I tillegg til at elevene hadde mobbet

¹⁸ Mobbing kan føre til psykiske utfordringer som kan dokumenteres av lege. Poenget her er at elevene selv opplevde det som umulig å gå til legen for å få dokumentasjon på at de enten ble mobbet eller at familien de bodde i hadde ulike problemer.

henne, hadde hun opplevd særlig en lærer som ydmykende og krenkende. Hun fortalte:

Fraværsgrensen er lite tilrettelagt for de som sliter. Jeg har jo spurt om jeg kan få det fraværet fjernet fordi jeg ble skjelt ut av læreren foran klassen, og da dro jeg hjem, og da sier de ja, gå og få en legeerklæring. (Elev)

Denne eleven klarte ikke alltid komme tilbake til skolen etter at hun hadde opplevd hendelser hun tenkte på som mobbing eller krenking. Hun ville gjerne på skolen, men klarte det ikke. Lærerne som hadde sagt «gå å få en legeerklæring» opplevde hun som ydmykende, for det er ingen som tenker at mobbing er en sykdom som kan dokumenteres med legeerklæring. Hennes erfaring er altså at det er utfordrende å få dokumentert fravær for elever som sliter med andre ting enn konkret fysisk sykdom. Konsekvensen for denne eleven ble et veldig høyt udokumentert fravær og IV i flere fag. Selv mener hun at hun ikke har skulket, og opplever til og med at hun «nesten alltid» er på skolen.

Forsentkomming

Som vi skal se senere i boka er det også litt ulikt fra skole til skole hvordan forsentkomming dokumenteres.¹⁹ En av elevene vi intervjuet sluttet på skolen et år tidligere, og mente at hans utfordringer med å komme tidsnok til timen var det som hadde ført til et for høyt udokumentert fravær. Han forteller:

Intervjuer: Kan du fortelle hva som gjorde at du sluttet på skolen?

Elev: Det var mange problemer og mange grunner. Jeg likte skolen, men jeg hadde problemer med fraværsgrensen. Jeg kom alltid de fem–ti minuttene for sent. Det ødela veldig for meg. Jeg fikk alltid bra karakterer på oppgavene jeg gav, men fraværsgrensen ødela alt for meg. Jeg kom alltid fem–ti minutter for sent, til sammen ble det for mye. Og før kunne du komme fem–ti minutter for sent og likevel bestå, da. Nå kan jeg ikke bestå med det. Det er liksom bare det.

19 «Fylkeskommunen, eventuelt skolen, bør regulere i ordensreglementet når fravær i deler av en time skal regnes som forsentkomming, og når fravær skal føres for en hel time. Hvis eleven kommer litt for sent, for eksempel fem minutter, bør det spille inn på orden- eller atferds karakteren» (Utdanningsdirektoratet, 2019).

I likhet med de andre informantene mener han at fraværet hans ikke skyldes skulking eller annet såkalt illegitimt fravær. Han slet med å komme tidsnok til timen og opplevde derfor fraværsgrensen som altfor streng. Selv om han har prøvd å endre seg, så klarer han ikke å redusere forsentkommingene i tilstrekkelig grad. Til slutt hadde han fått beskjed om at han måtte ta året på nytt igjen, noe som for han virket overveldende. Han forteller:

Jeg hadde fått vite at jeg måtte gå et ekstra år på grunn av fraværsgrensa. Men da skjønnte jeg at innen det året så kommer jeg til å gjøre samme feil en gang til, og da kommer det jo aldri til å stoppe. Så jeg kommer jo aldri til å komme gjennom hvis fraværsgrensen er der. (Elev)

For han virker det å bestå skolen som et umulig prosjekt så lenge fraværsgrensen praktiseres slik den gjør i dag.

Det kan hende jeg tar opp skolen igjen en gang. Men jeg er ikke klar for det. Jeg føler jeg kommer til å feile igjen. Men egentlig er det bare på grunn av fraværsgrensen. Det er bare fordi jeg vet jeg kommer til å komme for sent i løpet av året. I hvert fall ti ganger, det er jeg sikker på. I hvert fall fem minutter. Og det holder. (Elev)

Han opplevde at fraværsgrensen gjorde at han kunne komme for sent et visst antall ganger, men hvis han overskred det fikk han IV. Og å komme tidsnok så ofte opplevdes som umulig for han. Denne tidligere eleven hadde heller ingen voksenpersoner som hjalp han til å møte opp i tide, hverken hjemme eller på skolen. Likevel mener han at fraværsgrensen på mange måter er en god ordning, men at når grensen for å komme for sent er så lav, vil det ramme mange elever med problemer på en veldig uheldig måte.

Vanskelig regelverk og slitne elever

Dårlig råd, mobbing, krevende livssituasjoner og diffuse plager oppleves som vanskelig å omsette i legeerklæringer. Men liv som preges av nettopp dette, gjør at mange av ungdommene er mye slitne. De har lite krefter og synes skolen var vanskelig – både faglig og sosialt. De snakker om at de ikke har kapasitet til å tenke på skole, og også at de ofte er trøtte. I en sån situasjon kan det virke legitimt og lurt å bli hjemme en dag for å sove ut

og samle krefter. Likevel var det ingen som mente at å være «sliten» var god nok grunn til å gå til legen. En vi intervjuet, som hadde fått IV i matte og varsel om IV i to andre fag, fortalte dette:

Noen ganger var jeg så sliten. Jeg hadde en tøff periode før jul. Jeg sliter også veldig mye med matte, og jeg var bare så sliten. Jeg orket ikke være på skolen. (Elev)

Denne eleven hadde hatt mange utfordringer i livet sitt, en «tøff periode», og opplevde at han var så sliten at han ikke klarte å konsentrere seg. Utfordringene i livet ellers ble mer prekære enn å stille opp på skolen. Tidligere forskning, ofte kvalitativ, har funnet at flere av elever som slutter eller ikke klarer å fullføre videregående opplæring, faktisk opplever at skolen er det enkleste å velge vekk av alle tingene de sliter med i livet. For de som har flere og sammensatte problemer, ofte på hjemmebane, eller sliter med psykiske problemer eller rus – så oppleves ikke det å slutte på skolen nødvendigvis som så dramatisk (Follesø et al., 2011; Hyggen, 2015; Thrana, 2016). Gjennom fagfornyelsen, og dens fokus på blant annet livsmestring, har det blitt fornyet oppmerksomhet på viktigheten av sosiale og emosjonelle ferdigheter. Nyere forskning har vist hvordan sosiale og emosjonelle ferdigheter henger sammen med kognitive ferdigheter. Det eleven i sitatet over peker på, er nettopp at når en sliter med ikke-skolerelaterte ting, er det vanskelig å følge med på skolen og det faglige blir ekstra krevende. Selv om eleven vet at «sliten» ikke er noe en får legeerklæring for, følte han at det var meningsløst å gå på skolen. Årsakene til at han var sliten handlet også om faktorer som han ikke kunne rå over, som problemer med foreldre og søsken. Han opplevde derfor ikke fraværet som «illegittimt».

Videre i intervjuet peker denne eleven på en annen viktig ting. Og det er at selve regelverket kan være vanskelig å forstå. Kanskje er dette særlig en utfordring for de elevene som har mange ekstra-belastninger. Han forteller:

Dessuten er fraværgrensen så komplisert, det er så irriterende. Det er så styrete å få dokumentert fravær, jeg forstår ikke hvordan det skal gjøres. Å få en legeerklæring er tid og stress og penger, bare for litt feber liksom. (Elev)

Det er vanskelig å forstå hva slags fravær som kan unntas og hvordan dette skal dokumenteres. Selv om en har litt feber, kan en ikke gå til legen,

mente eleven i sitatet. At fraværet da likevel teller med i fraværsprosenten, oppleves som vanskelig å forstå. Kan en gå til helsesøster og snakke? Hva med rådgiver? Ikke alle skoler har gitt elevene sine like god innføring i akkurat hva slags fravær som kan unntas fraværsgrensen, og hvordan dette fraværet kan dokumenteres. Å få dokumentert fravær omtalte hun som å «å kjøpe seg legeerklæring», noe som er forbeholdt elever med foreldre som har god råd.

For ungdommene vi har intervjuet med IV oppleves fraværsgrensen i mange tilfeller som «for streng» og urettferdig. Det er vanskelig å forstå for elever med ulike utfordringer at deres fravær skal bli «straffet» mer, bare fordi det ikke alltid er så lett å dokumentere det.

Likebehandling eller skjønn?

Til nå har vi sett at elevene vi har intervjuet, opplever en del av fraværet sitt som legitimt, samtidig som de opplever det som udokumenterbart. En måte å imøtegå elever som har utfordringer med å overholde fraværreglene, er tettere oppfølging. Som vi så over er det flere som opplever at det er vanskelig å forstå alle reglene for fravær og hva konsekvensene blir. Flere vi har intervjuet, mener derfor at ansikt-til-ansikt-møter med lærere eller andre voksenpersoner er avgjørende for å forstå *intensjonen* og *formålet* med fraværsgrensen. Et regelverk som praktiseres uten at noen voksne hjelper deg til å navigere gjennom det, kan lett oppleves umotiverende. En elev med IV i et fag fortalte:

Jeg er en person som tror mye mer på samtaler ansikt til ansikt. Læreren må finne ut av problemet, hva det er. Ikke bare sende et varsel om at du får IV, på et brev. Å få IV hjelper deg jo ingenting. Jeg trenger en å snakke med. En som kan fortelle deg hvorfor det er viktig å møte opp, det er mye bedre. Og det er også viktig at det er lærerne som når ut til deg. Vi har en miljøarbeider på skolen, og han sier han er tilgjengelig for folk. Men jeg syns i alle fall at det er vanskelig å ta kontakt selv. Det er derfor mye bedre når læreren selv oppsøker eleven. (Elev)

Denne eleven hadde fått et brev i posten da hun hadde nådd grensen for IV, og da hadde hun og foreldrene blitt kalt inn på møte med læreren i faget og kontaktlærer. Hun skjønnte ikke hvorfor et slikt møte ikke kunne kommet før. I neste kapittel skal vi se at det varierer fra skole til skole når

dette varselet sendes ut. Om denne eleven ikke har fått med seg et slikt varsel, eller om det faktisk ikke har kommet et varsel, vet vi ikke. Selv hadde hun ikke opplevd fraværet sitt som veldig høyt. På møtet følte hun at hun ble behandlet med respekt; at lærerne virkelig ville hjelpe henne til å bestå faget til sommeren. Nå hadde hun blitt tilbudt ekstrakurs i matte og merket en positiv forskjell allerede. Det at hun mestret faget og følte at lærerne prøvde å hjelpe henne, gjorde henne motivert til å gå videre på skolen. Hun skulle imidlertid ønske at et slikt møte var blitt initiert tidligere.

Hvorvidt lærere og andre ansatte i skolen er enige i elevenes vurdering av at fraværet deres er «legitimt», men ikke «dokumenterbart», er et empirisk spørsmål. Som vi skriver om i kapittel 8, opplever flere av skolens ansatte (laget rundt eleven) at et viktig redskap for å forhindre at noen sårbare elever blir dyttet ut av skolen tidligere enn nødvendig er å håndtere fraværsgrensen som regelverk litt forskjellig for ulike typer elever. For eksempel har vi intervjuet noen lærere som tolererer flere minutter forsentkomming for elever som synes det er utfordrende å møte presis til skolen.

Selv om disse strategiene kan være gode og velbegrunnede, reiser det likevel noen utfordrende dilemmaer knyttet til forholdet mellom likebehandling og skjønn. En elev vi intervjuet, peker nettopp på dette. Han sier:

Du kan ikke tvinge noen til å gjøre noe de ikke klarer. Selv om noen klarer å gjøre en ting, betyr det ikke at alle andre klarer det samme. Alle mennesker er ikke like, så du kan ikke sette dem til å gjøre den samme oppgaven. (Elev)

Denne eleven mener at en regel som skal gjelde alle kan i praksis fungere urettferdig. For én elev kan strenge regler fungere motiverende, for en annen kan det fungere ekskluderende. I sitatet er det nettopp dette eleven viser til. Erkjennelsen om at fraværsgrensen har potensielle negative konsekvenser for en liten elevgruppe kunne ført til en debatt om hvorvidt nivået på fraværsgrensen skulle justeres, eller til en debatt om fraværsgrensens legitimitet og oppslutning i det hele tatt. En indirekte konsekvens er nettopp en debatt om fraværsgrensens legitimitet (Ulstein, 2019).

Heller enn å diskutere hva fraværsgrensens absolutte grense bør være, mener vi basert på funnene gjennom tre år at det er mer relevant å peke

på at fraværsgrensens åpenbare suksess ikke må skygge over at vi trenger flere og kompenserende tiltak for noen elevgrupper. Et typisk kompenserende tiltak vil være å gjøre lokale tilpasninger, slik vi viste over. Det kan være å ikke føre fravær dersom elever med behov trenger å snakke med miljøarbeider, helsesykepleier eller andre på skolen helt spontant og uten avtale. Eller det kan være å ikke føre fravær dersom elever som har utfordringer med å møte opp på skolen, kommer et kvarter for sent. Slike justeringer er imidlertid vanskelige å regelfeste. Behovet for å ivareta elever som er i en vanskelig livssituasjon, er bakgrunnen for at rektor kan bestemme at en elev som har gått over grensen på 10 prosent og ikke har tilstrekkelig dokumentasjon, likevel skal kunne få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter. Elever er ulike, og trenger derfor forskjellige tilpasninger. Selv om lokale justeringer er en utfordring for likebehandling, kan det tenkes at det er den beste måten å kompensere for at noen få elever ser ut til å tape på innføringen av fraværsgrensen.

Å justere fraværsgrensen og å gjøre lokale tilpasninger vil likevel ikke nødvendigvis gjøre noe med de bakenforliggende årsakene til at disse elevene sliter. Å finne ut hvorfor de har utfordringer med å møte på skolen, vil være viktigere enn å justere grensene noe. Hvis en elev er på skolen uten å oppleve mestring eller progresjon i fagene, eller uten å ha et vitnemål i sikte, kan en også risikere å knekke elevens selvtillit gjennom disse tre årene. Derfor må det også settes inn tiltak som prøver å gjøre noe med de underliggende årsakene til fraværet, og ikke bare fraværet i seg selv. Fraværsgrensen kan gjøre det lettere å få øye på hvem disse elevene er. Heller enn å tenke på fraværsgrensen som et regelverk som tar fra sårbare elever retten til vurdering i et fag, kan den tenkes som et verktøy som tidligst mulig skal fange opp elevene som sliter med å komme på skolen, for å gi dem best mulig hjelp.

Oppsummering

En av hovedproblemstillingene i denne boka er å analysere hvordan elevene har opplevd fraværsgrensen. I de foregående kapitlene har vi har vist at for de fleste elever påvirker fraværsgrensen dem direkte på en måte som gjør at de er mer til stede på skolen. De skulker mindre og gjør det

også bedre i noen fag ettersom tilstedeværelsen øker. For en liten gruppe elever som allerede hadde IV i ett eller flere fag, fungerer fraværsgrensen på en måte som gjør at de får IV i flere fag enn tidligere. Dette kan ha konsekvenser for deres progresjon, slik vi så i kapittel 3.

I dette kapitlet har vi sett at elever som har fått IV på grunn av overskredet fraværsgrense selv opplever at årsakene til fraværet er legitimt, men udokumenterbart. De mener at årsakene til at de er borte, handler om ting de selv ikke kan noe for. Mobbing, sosial angst eller utfordrende hjemmesituasjoner er grunner som ofte blir gitt for at en ikke klarer å møte opp nok på skolen. Selv opplever elevene at disse grunnene ikke er gode nok for å gå til legen og få dokumentert fraværet sitt. Flere som sliter med å komme tidsnok på skolen har også dårlig råd. For dem er det å gå til legen i tillegg en økonomisk belastning, som de ofte ikke kan prioritere. Mange sliter også med å komme for sent og synes at å få fravær for en hel time når en bare har kommet litt for sent, er feil. Til sammen gjør opplevelsen av at fraværet deres er legitimt, men ikke dokumenterbart, at de ser på fraværsgrensen som urettferdig og i noen tilfeller for streng. For disse elevene er fraværsgrensen en bestemmelse som kan være til *besvær*.

Spørsmålet er selvsagt hva en fra politisk hold skal gjøre med denne kunnskapen. Det som virker sikkert, er at det ikke er en enkelt grunn til at elever ikke møter på skolen – årsakene er mange og varierte. Det betyr også at det ikke finnes en enkel løsning på hvordan elever som sliter å møte opp nok på skolen skal få hjelp, og fraværsgrensen virker ikke å være et godt virkemiddel for de mest sårbare elevene som sliter med å fullføre og bestå videregående opplæring.

Det normative spørsmålet er hvordan dette funnet skal vektes opp mot de andre og positive konsekvensene av fraværsgrensen. Kanskje viser våre funn at vi må kunne ha to tanker i hodet samtidig. Selv om fraværsgrensen er en suksess, må vi ikke glemme at det også er grupper som har fått det vanskeligere etter at den ble innført. Det betyr imidlertid ikke at det er en kritikk av hele fraværsgrensen i seg selv. Mer relevant er det å peke på at noen grupper kanskje trenger kompenserende tiltak. I dette kapitlet har vi diskutert om ulike bruk av praksis vil være med på å kompensere for noen av de uheldige konsekvensene fraværsgrensen kan ha, selv om det utfordrer likebehandlingsprinsippet. Fordi elever har ulike

utfordringer, og fordi årsakene til fraværet er sammensatte og varierte, kan det hende at et av de viktigste kompenserende tiltakene ville være å åpne opp for muligheten til å vurdere hvor strengt fraværsgrensen skal praktiseres i møte med den enkelte elev. Dette vil være viktig i de tilfellene der fraværsgrensen ikke ser ut til å forebygge frafall, men snarere dytte elever lenger inn i en fraværstrisiko. I kapittel 6 vil kompenserende tiltak diskuteres ut fra rektorers synsvinkel.

KAPITTEL 5

Fra politisk beslutning til lokal praksis

En nasjonal fraværsgrense aktualiserer en tanke om likebehandling. Uansett hvilken videregående skole i landet en går på, eller hvilken lærer en har, så er reglene for hvor mye eleven kan være borte og hvilke konsekvenser det får for eleven, like. Slik er i det minste idealet. Selv om en nasjonal bestemmelse gjøres virksom i hele landet, vil en utfordring være om regelverket i praksis blir forstått og praktisert likt. Hvordan skolene praktiserer fraværsgrensen er dermed avgjørende. Mens rektor på sin side er øverste ansvarlige for lik praktisering, er det i stor grad lærerne som utøver denne grensen i praksis. Det er de som fører fravær, og som først og fremst må håndtere responser fra elever i skolehverdagen. Mens tilpasninger og implementeringer av regelverket ble mye omtalt det første skoleåret fraværsgrensen var gjeldene, vil vi i dette kapitlet vise hvordan lærerne kontinuerlig har jobbet med å møte og tilpasse seg etter responser fra elever. Elevene er i søkelyset, og dette kapitlet omhandler neste ledd i styringskjeden, nemlig lærernes håndtering av ulike elevstrategier. I neste kapittel skal vi flytte oss til rektors kontor og se utsikter derfra, og samlet vil disse to kapitlene kunne leses som skolenes praktisering av fraværsgrensen.

I de foregående kapitlene har vi vist hvordan elevens skolehverdag ble endret som følge av fraværsgrensen, men også lærernes arbeidshverdag har blitt endret. De indirekte konsekvensene for lærerne som vi skal diskutere i dette kapitlet er ulike former for merarbeid knyttet til oppfølging av fravær, hvilke ulike typer av tilpasninger av skoledagen som er gjort, og hvordan lærere håndterer elevens stress rundt fravær, basert på intervjuer med lærere. Dette viser samlet hvilke utfordringer lærere har når de møter de ulike mestringsstrategiene fra elevene, og hvilke konsekvenser lærernes håndtering kan få.

Indirekte konsekvenser: Lokal variasjon i praktiseringen

En indirekte konsekvens av innføringen av fraværsgrensen er lokal variasjon i praktiseringen av fraværsgrensen. Dette kan føre til forskjellsbehandling av elever, noe som igjen kan svekke fraværsgrensens legitimitet og oppslutning. Lærerne representerer førstelinjen, som møter elevene hver dag. Et velkjent perspektiv for å forstå implementeringsprosesser er basert på Lipskys (1980) begrep om «bakkebyråkratene», slik det også ble presentert i innledningskapitlet. Begrepet reflekterer at menneskene som fyller rollene nært brukerne, ofte må tilpasse og fortolke beslutninger fattet sentralt på måter som gjør at beslutningene oppleves som adekvate for å gjennomføre oppgavene. Disse tilpasningene er ofte nyttige, men det betyr også at lokale justeringer kan ha som konsekvens at tiltak praktiseres ulikt. Ut fra dette perspektivet blir lærernes forståelse, lojalitet og oversetting tematisert. Det betyr at ikke bare hvilken skole en elev går på vil ha betydning for hvordan eleven må tilpasse seg implementeringen av regelverket, men også at det kan ha betydning hvilken lærer eleven har.

Lipskys antagelse er at politikken som brukes på «bakkeplan» ofte er forskjellig fra de politiske vedtakene, noe han antar vil ramme de svaker stilte gruppene. Hvordan lærerne praktiserer regelverket, vil kunne få store konsekvenser for eleven. Trolig vil konsekvensene være ulike for ulike elevgrupper, og særlig ramme elever i særlig sårbare situasjoner.

I våre analyser har vi tatt utgangspunkt den vertikale styringslinjen for å få fram forhold som følger av at fraværsgrensen er vedtatt politisk, men skal praktiseres lokalt. Fraværsgrensen synliggjør en politisk styringsambisjon for skolen som også har konsekvenser for arbeidet i fylkeskommunene, som skoleeier, men også for skolelederne eller rektorene ved de ulike skolene, samt lærere og elever. Styringslinjen og de mange aktørene som er involvert, gjør det viktig å studere hvordan fraværsgrensen har blitt implementert og praktisert ved landets videregående skoler. Vi vurderer det som sentralt å forstå ulike former for lokal variasjon for å kunne si noe om fraværsgrensen og idealer om likebehandling. Vi skiller mellom lokale tilpasninger *til* og tilpasninger *av* regelverket. Med tilpasninger *til* regelverket mener vi lokale presiseringer i implementeringen av en

praksis tilpasset fraværsgrensen, med sikte på å sikre likebehandling. Det overordnede bildet er at de lokale tilpasningene bidrar til å optimalisere implementeringen av fraværsgrensen. Vår undersøkelse viser samtidig eksempler på skoler som utformer egne tilpasninger av regelverket, noe som kan være problematisk med tanke på likebehandling av alle elever.

Merarbeid med føring av fravær og lærernes håndtering av dette

Med fraværsgrensen fulgte flere administrative oppgaver. Det ble sterkere vektlegging av korrekt fraværsføring, og mange lærere opplevde for første gang at både elevene og foreldrene nå fulgte nøye med på dette. Da fraværsgrensen ble innført erfarte vi at det var svært ulikt om skolene hadde fraværsføringsprogrammer, og eventuelt hvilke de benyttet seg av. Dermed var skolene ulikt rustet til å følge opp fraværet på den måten fraværsgrensen fordrer. Det var også ulikt hvem denne eventuelle ekstra byrden falt på. Lærere tar opprop i timene og fører dette inn i en digital oversikt, og som regel er det også de som har ansvaret for å følge med på sine elever og sende ut varsler når elevene overstiger en viss prosent. På en av caseskolene var disse oppgavene lagt til administrasjonen, som åpner muligheten for at det ekstra arbeidet forbundet med grensen ikke faller på lærere og rektor på alle skoler. Uansett hvem som løser disse nye oppgavene, var det klart at det kom flere administrative oppgaver da grensen ble innført. De skolene som allerede hadde et fraværsføringsprogram som elevene hadde tilgang til, og som viste fraværsprosenten, var godt rustet til dette. De som også hadde inne automatiske varslingsystemer ved en viss fraværsprosent, var enda bedre rustet. For disse skolene lå merarbeidet i å sørge for at lærere førte fraværet de var pålagt å føre, selv om dette ikke var noe nytt som kom med fraværsgrensen. Likevel førte økt vektlegging av fraværet også til merarbeid for lærere i den grad de nå måtte bruke mer tid på henvendelser fra elever og oppfølging fra skoleledelsen.

I Skole-Norge finnes flere ulike fraværsføringsprogrammer. På en skole vi besøkte, regnes fraværsprosenten i et fag ut etter hvor mange undervisningstimer eleven har hatt. De brukte mye tid på å forklare elevene at en fraværstime i begynnelsen av skoleåret utgjorde en større andel, og

at andelen derfor vil bli lavere etter hvert som de deltar i flere undervisningstimer. Andre programmer viser ikke automatisk fraværet i prosent, mens andre igjen forteller at lærere ofte ikke fører fraværet regelmessig. Dersom lærere kun fører inn fraværet i programmet etter en lang periode, fortalte elever at de plutselig fikk fravær for eksempel for en dag to uker tilbake i tid og dermed måtte begynne å nøste opp i og kanskje kontakte lege for å få dette dokumentert dersom de nå lå over 10 prosent. Hvilke programmer skolen bruker, vil derfor i praksis føre til at elevene opplever å bli møtt ulikt i oppfølgingen av fravær.

Hvordan lærere håndterer merarbeidet knyttet til grensen, hvor mye eller lite det måtte være, vil også føre til at fraværgrensen blir praktisert ulikt. Og ikke minst vil hvorvidt lærere fører det fraværet de er pålagt å følge, føre til svært ulik praksis og gi store konsekvenser for den enkelte elev.

Jeg vet at lærere på skolen ikke fører det fraværet de er pålagt å føre. (Lærer)

I sitatet ovenfor kommer det fram at en lærer vet om at fraværet ikke føres slik det er pålagt. Dette vitner om en motstand mot grensen, og muligens også et forsøk på å ta igjen kontrollen over konsekvensene for egne elever. Studier av skoleutvikling og endring i skolen har pekt på at det ofte er tidkrevende fordi det fordrer merarbeid å gå fra status quo til en ny form for struktur, kultur eller praksis. Av den grunn vil forslag om endring ofte møte motstand fra de involverte (Skogen, 2004). I de senere årene har vi sett en gradvis forskyving i styringslinjen, der staten i mindre grad styrer skolehverdagen direkte, men at skolene i større grad er ansvarliggjort (Baek et al., 2017). Dette innebærer flere krav og rapporteringsrutiner for ansatte på skolene. Lærere vi har intervjuet i dette prosjektet pekte på at slike økte krav, som fraværgrensen er et eksempel på, kan oppfattes som at autonomien og tilliten til dem som profesjonelle aktører er erstattet. Det oppfattes for mange ikke som særlig attraktivt, der det eksempelvis ble pekt på at den pedagogiske utviklingen må bøte for dette. Merarbeid tar tid i en allerede hektisk skolehverdag, og dermed er det mindre tid til alle de andre oppgavene en lærer her, herunder forberedelse til og gjennomføring av undervisningen. Samtidig som fraværgrensen aktualiserer diskusjonen rundt skillelinjer mellom sentralt og lokalt, åpner sitatet

over også opp for at lærere forsøker å forebygge for den opplevde skaden innført sentralt. Å ikke føre fravær på elever som står i fare for konsekvensene av fraværsgrensen, kan være læreres måte å beskytte sine elever i en sårbar situasjon på.

Dersom en elev skal stå i fare for å ikke få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter på grunn av fravær, skal hun eller han få et varsel om dette (Utdanningsdirektoratet, 2020b). Varselet skal da gis i forkant av en eventuell overskridelse av grensen, slik at eleven skal ha mulighet til å forbedre seg og unngå dette. På skolene vi har besøkt, framstår det som at det ikke er noen likhet i når et varsel blir sendt ut, eller praksisen rundt dette. Noen fraværsprogrammer sender ut varsel automatisk uten at lærerne er involvert i dette, mens andre forteller at de nærmest må sende ut varsel dersom en elev er borte én gang uten dokumentasjon. Det framstår også som ulikt når varsel skal sendes ut. Noen forteller at dette skal skje ved 5 prosent udokumentert fravær, andre ved 7 eller 10 prosent, mens mange er usikre. En lærer forteller at kontaktlærere har oversikt over hvilke elever som er mye borte, og hvem som ikke er det. Tidligere var dette godt nok, men nå må de også til enhver tid vite akkurat hvor mange prosent fravær hver elev har. Dette tar tid å følge med på, og det tar tid å sende ut varsler manuelt.

Forsker: Men mellom 10 og 15 prosent kan rektor gå inn og vurdere?

Lærer: Ja, der svikter systemet. Ofte at de ikke får varsel, at elever ikke får varsel før de har nådd 15 prosent, og så skal du jo ha varsel, og da skal du ha 5 prosent å gå på. Det er ulne regler og lokalt reglement som ikke er helt tydelig kommunisert.

Sitatet over illustrerer hvordan varsler kan fungere i praksis. Det illustrerer også hvordan skjønnsbestemmelsen kan fungere, der rektor kan vurdere hvorvidt det er klart urimelig at fraværsgrensen på 10 prosent skal gjelde, i tilfeller der eleven har mellom 10 og 15 prosent udokumentert fravær. Denne samtalen mellom rektor og elev kan i mange tilfeller fungere etter hensikten, men for noen vil ikke dette oppfattes som et oppfølgingstiltak, forteller en lærer oss. Der eleven aldri har hatt noen kontakt med rektor tidligere, kan det både virke fryktinngytende for eleven å skulle fortelle fortrolige ting til en ny person, og det kan være svært vanskelig for en rektor å skulle vurdere dette. En lærer er ofte den som

kjenner eleven sin best, og vi har også erfart at i mange tilfeller vil det i praksis fortsatt være læreren som utøver skjønnsbestemmelsen. En lærer kan sørge for at elever ikke får ført opp mer enn 10 eller 15 prosent udokumentert fravær i fraværingsprogrammet dersom læreren vurderer at det er urimelig, eller læreren rådfører rektor i disse tilfellene. Eksempelvis forteller noen lærere at de noen ganger unngår å føre fravær selv om en elev er mer enn 15 minutter for sen til timen, noe som ordensreglementet ved skolen fastslår skal telle som fravær.

I stedet for en samtale med rektor om tiltak, så sett inn ressurser på et oppfølgingsteam. Som tar praten, følger med på livet til eleven og stiller de spørsmålene jeg som faglærer kanskje ikke bør stille om hvordan det går hjemme, hvordan den psykiske helsa er. Jeg skal jo være en omsorgsperson som kontaktlærer, men det går en grense på hvor mye det er komfortabelt for eleven å snakke med meg om. (Lærer)

Denne læreren viser et eksempel på mulige supplerende tiltak som kan være hensiktsmessige for elever i en sårbar situasjon. Et oppfølgingsteam med ressurspersoner som hverken inneholder kontaktlærer eller rektor kan være bedre rustet til å prate med eleven om hvordan de faktisk har det. I kapittel 7 vil vi diskutere «laget rundt» eleven mer inngående.

Tilpasninger av skoledagen

Fraværsgrensen vil i ytterste konsekvens avgjøre om du får vitnemål/førstegangsvitnemål fra videregående skole eller ikke, og derfor vil også skolens tilpasninger spille inn for denne konsekvensen. Intervjuene vi har gjort med lærere viser at de gjør både tilpasninger *av* regelverket og tilpasninger *til* regelverket for å legge til rette for at skolehverdagen til deres elever blir best mulig. Både elever og lærere er ulike, og mens noen lærere mener grensen fungerer godt som den er, mener andre den ikke fungerer i det hele tatt, eller ikke fungerer over alt eller i alle fag. Derfor er det gjort tilpasninger av skoledagen. Noen av disse tilpasningene er gjort for å demme opp for skaden noen mener denne grensen har, og på denne måten omgå noen av konsekvensene den kan ha for elever.

En lærer vi intervjuet, spurte oss når på dagen vi trodde fraværet var størst. Vedkommende mente å se et tydelig mønster fra sin skole, der

fraværet var størst i de første timene på dagen. Elever slet med å komme seg opp om morgenen og kom gjerne et par timer for sent, men hvis en elev først kom på skolen, ble de der til skoledagen var over. En løsning denne læreren sammen med andre hadde funnet, var å legge såkalte «store fag», med mange undervisningstimer i året, først på timeplanen. På denne måten var det mulig for elever å forsove seg, uten at dette fortløp dem over den magiske grensen på 10 prosent udokumentert fravær.

Vi har alltid de store fagene på morgenen, så fraværgrensen har gjort at vi organiserer oss annerledes. Da forsover de seg i hvert fall ikke til de små fagene. Det aller meste fraværet er mellom klokka 9 og 11 på morgenen. På slutten av dagen, der tror jeg kanskje fraværgrensen har gjort at de blir på skolen. (Lærer)

En effekt av fraværgrensen på denne skolen var dermed at skolen organiserte skoledagen annerledes. En annen effekt denne læreren mente å se, var at når elevene først var kommet seg på skolen, ble de der helt til skoleslutt. På andre skoler har de ikke fortalt om omorganisering av skoledagen, og i praksis vil det være ulikt hvor mye hver skole tilrettelegger rundt fraværgrensen.

Såkalte «småfag» med få undervisningstimer i uken ble tidlig et tema i fraværgrensedebatten, som vist i de foregående kapitlene. Dette var også et tema i de kvalitative intervjuene med lærere og ledelse på skolene. Mange opplevde at elevene var spesielt opptatt av fraværet i disse fagene, fordi de raskere kan nå grensen på 10 prosent udokumentert fravær her enn i fagene med mange undervisningstimer. Selv om analyser fra kapittel 2 viser at det ikke er mer fravær i disse fagene enn i fag med flere undervisningstimer, ser vi fra forrige kapittel at det for eksempel ble fremmet forslag om høyere fraværgrense i småfagene. Dette viser om ikke annet at det er mye stress og usikkerhet rundt fravær i disse fagene, noe skolene igjen håndterer ulikt. En skole fortalte at de hadde valgt å splitte et fag med kun to undervisningstimer i uken på to ulike skoledager. Normalt ville disse fagene vært en dobbelttime, men dette gjorde faget sårbart for høyt fravær. Ved å splitte faget på to dager kunne elevene være syke og borte fra skolen for eksempel to onsdager, uten at man nødvendigvis fikk høyt fravær i et lite fag som tidligere hadde dobbelttimer på onsdager. Som sitatet under illustrerer, mente lærerne at dette muligens ble svært korte økter, men at det var bedre enn faren for høyt fravær.

Vi deler opp norsk på yrkesfag over to dager, men da blir det kortere økter. Likevel er det bedre enn at elever risikerer å få høyt fravær dersom de er borte en dag. (Lærer)

Andre skoler anerkjente stresset elevene følte overfor de små fagene, men hadde ikke gjort grep på samme måte. Skoledager rundt om i landet bør være til dels ulike, fordi hverdagen bør tilpasses lokale forhold og elevgruppen akkurat den spesielle skolen har. Det vi ser fra intervjuene, er likevel at hvordan skolene håndterer endringer etter fraværsgrensen i praksis, kan få svært store konsekvenser for elevene. Derfor er det et viktig funn hvorvidt det gjøres spesielle tilpasninger av skoledagen, og de mulige konsekvensene av ulik håndtering.

En lærer forteller at de var for lojale mot fraværsgrensen det første året, noe vedkommende ikke tror var så utbredt:

Ja, jeg har hatt elever som jeg hadde klart å redde dersom det ikke var for fraværsgrensen. Flere elever. Problemet var at vi var veldig lojale mot den i fjor, og det tror jeg kanskje ikke var så utbredt. (Lærer)

Mens noen lærere har praktisert fraværsgrensen som en absolutt grense siden dag én, har andre, slik læreren i sitatet over indikerer, ikke vært like rigide. På skolen denne læreren jobbet hadde de før grensen gjort tilpasninger slik at også elever med høyt fravær kom seg igjennom skolen og fikk kompetansebevis. Disse tilpasningene kunne de ikke lenger gjøre – fordi de var lojale mot fraværsgrensen. En annen lærer forteller hvordan de har blitt «frarøvet muligheten» med å få flere elever gjennom videregående skole:

Vi har jo ofte hatt mange elever med høyt fravær, men vi har alltid vært veldig gode på å få dem igjennom likevel. Vi har klart å få dem til å være på skolen så mye at vi får de opp på et kompetansenivå så de faktisk består, da, og veldig mange av dem fungerer veldig godt når de faktisk kommer seg ut i jobb etterpå, selv om de er drittlei skolen. Og jeg føler vi har blitt frarøvet den muligheten til å få de gjennom, og få de ut i arbeidslivet, som vi var gode på. (Lærer)

Skolene skal gi alle elever tilpasset opplæring og tilrettelegge slik at alle får best mulig utbytte av opplæringen uavhengig av forutsetningene deres (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 16). Skolen har plikt til å tilpasse opplæringen, men det er ingen individuell rett for den enkelte elev, og skal skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen

innenfor fellesskapet. Slike tilpasninger var dermed en del av hverdagen til mange elever og lærere før fraværsgrensen ble innført. Det flere lærere vi intervjuer forteller, som de to sitert ovenfor, er at de ikke lenger har mulighet til å gjøre de tilpasningene er tidligere gjorde innenfor fraværsgrensens bestemmelser. Vi ser at noen lærere gjør tilpasninger for å gjøre det lettest mulig å komme seg under fraværsgrensens tak, men samtidig at også dette taket ikke muliggjør de tilpasningene som tidligere ble gjort for å få flest mulig elever gjennom skolen og ut i arbeidslivet. Lærere vi intervjuet trakk fram at det handlingsrommet de tidligere opererte innenfor oppleves innskrenket, og at dette har skapt misnøye. Mange lærere mener rommet de tidligere hadde innen tilpasset opplæring var nødvendig for å gi et best mulig tilbud til sine elever, men at fraværsgrensen har innskrenket dette rommet slik at noen av deres elever ikke lenger får det tilpassede tilbudet de tidligere hadde mulighet til, og krav på, å få.

Krevende å håndtere «generasjon prestasjon»

Vi har sett at også elever som ikke står i fare for å falle fra, har opplevd økt stress etter innføringen av fraværsgrensen. Da vi intervjuet lærere kom temaet legeerklæringer fort opp, og det var mye oppgitthet å spore. Det er tydelig at det å skaffe legeerklæring fører til mye stress for mange elever, nesten uavhengig av hvor mye eller lite fravær de har. Ansatte ved skolene forteller om elever som åpenbart er syke, men som ikke vil dra hjem hvis dette betyr at de får fravær oppført som ikke dokumentert dersom de ikke oppsøker en lege, slik også elevene fortalte i forrige kapittel. Da hjelper det ikke at læreren, eller rektor for det saks skyld, kan se at en elev er syk. Vedkommende må skaffe rett dokumentasjon for at dette ikke skal bli udokumentert fravær. Lærere forteller at de gang på gang forsøker å forklare elever at det går fint an å være borte noen dager dersom man er forkjøla eller har omgangssyke, og at dette ikke trenger å dokumenteres av lege. Likevel er konsekvensene av å overskride fraværsgrensen stor, og når du ikke er helt sikker på hvordan fraværet ditt vil utvikle seg framover i skoleåret, er mange elever svært skeptiske til å være syke og borte fra skolen uten å få dette dokumentert.

Elevene er så «generasjon prestasjon» at de ikke skal ha noe udokumentert fravær. (Lærer)

For elever som jevnt over har lite fravær, vil det ofte oppleves som ubehagelig om de av en eller annen grunn er mye borte. Ut fra hva de fortalte i intervjuene, er det nærliggende å anta at dette er elever som i særlig grad vil være tilbøyelige til å oppsøke lege for å dokumentere alt fravær.²⁰ Mange ansatte ved skolene sliter med å se poenget med at en elev som helt tydelig er syk, må dra til legen for å skaffe dokumentasjon, heller enn å dra rett hjem og bli friskere. Disse elevene må gjerne de ansatte bruke en del tid på for å forsøke å forklare hvordan reglementet fungerer, noe som skaper frustrasjon. Mange i «generasjon prestasjon» vil gjerne at alt fraværet skal være dokumentert, og selv om dette er elever som aldri er borte fra skolen, bortsett fra et par sykdomsdager, må lærere og rektor bruke tid på henvendelser fra de som passer på å få 0 prosent udokumentert fravær. Dette er tid de tar fra en allerede hektisk hverdag, der tid brukt på noe går på bekostning av tiden de har igjen til å bruke på andre saker. Disse hadde sannsynligvis hatt lite fravær både med og uten fraværsgrense og fyller nå opp legekontorer og læreres innbokser med henvendelser om ufarlige sykdomsdager, som er inntrykket etter flere lærerintervjuer. Dette viser hvordan lærerne ikke bare håndterer elever med høyt fravær, men også de med mindre fravær enn hva grensen tilsier er innenfor.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi undersøkt lærernes praktisering og håndtering av elevenes responser. Mens vi i kapittel 3 pekte på ulike mestringsstrategier og konsekvenser fra elevenes side, ser vi i dette kapitlet nærmere på hvordan skolen håndterer disse strategiene, og hvilke konsekvenser dette får i siste instans. Vi skiller mellom lokale tilpasninger *til* og tilpasninger *av* regelverket. Med tilpasninger *til* regelverket mener vi lokale presiseringer i implementeringen av en praksis tilpasset fraværsgrensen, med sikte

²⁰ Hvilket fravær som skal føres på vitnemålet, følger av forskrift til opplæringsloven § 3-47. Alt fravær i enkelttimer skal føres på vitnemålet. Det er kun fravær i hele dager i inntil ti dager som kan strykes fra vitnemålet dersom eleven kan dokumentere at fraværet skyldes en av grunnene i § 3-47. Reglene om føring av fravær eksisterte også før innføringen av fraværsgrensen.

på å sikre likebehandling. Det overordnede bildet er at de lokale tilpasningene bidrar til å optimalisere implementeringen av fraværsgrensen. Vår undersøkelse viser samtidig eksempler på skoler som utformer egne tilpasninger av regelverket, noe som kan være problematisk med tanke på likebehandling av alle elever. Samtidig tyder mye på at slike tilpasninger i størst grad ble gjort rett etter at fraværsgrensen ble implementert, og at etter hvert som usikkerhetsmomentene knyttet til den praktiske gjennomføringen er redusert, har det foregått en normalisering av praktiseringen. Til tross for denne normaliseringen tyder våre funn på at det fortsatt foregår lokal tilpasning av regelverket når ulike lærere praktiserer denne.

Det å følge opp fraværet på riktig måte gir noe merarbeid, og dette arbeidet gjøres ulikt. Eksempelvis blir varslingsrutiner gjennomført svært forskjellig. Mens noen skoler gjør tilpasninger av skoledagen for at elever enklere skal kunne manøvrere seg rundt fraværsgrensen, gjør andre skoler det ikke. Eksempler vi har sett på tilpasninger, er å legge store fag på morgenen, samt å dele små fag over to skoledager. Empirien tilsier at ulikhetene både er mellom skoler og mellom lærere innad på samme skole. Ulike tilpasninger og håndteringer fra skolene kan i ytterste instans føre til at konsekvensene for elevene avhenger av hvilken lærer du har eller hvilken skole du går på, heller enn det faktiske udokumenterte fraværet. Mens det innledningsvis ble trukket fram fraværsgrensens *suksess* målt i redusert fravær, har vi i dette kapitlet også sett eksempler på *besværet* grensen fører med seg sett fra lærernes ståsted. Vi viser også hvordan lokal variasjon i praktisering er en indirekte effekt av fraværsgrensen som kan få konsekvenser for elevene.

KAPITTEL 6

Utsikt fra rektors kontor

I dette kapitlet skal vi bevege oss et hakk opp i styringskjeden fra lærerne, og se utsiktene fra rektors kontor. I forrige kapittel tematiserte vi hvordan fraværsgrensen ble praktisert ulikt av ulike lærere. Et hovedfunn fra forrige kapittel var at lokale tilpasninger kan være nødvendig for å gjøre implementeringen best mulig, samtidig som det representerer en utfordring for likebehandlingsprinsippet at skoler utformer egne tilpasninger av regelverket. En *indirekte konsekvens* av fraværsgrensen kan være at legitimiteten til ordningen kan falle, enten fordi lokale tilpasninger kan oppleves som urettferdig, eller fordi ordningen har ulike direkte konsekvenser for ulike grupper av elever. Søkelyset er i dette kapitlet på skolene som enhet, og hvordan rektorene som skoleledere følger opp fraværsgrensen og lærernes praktiseringer. Rektorene har det overordnede ansvaret på skolene. Vi skal undersøke om også rektorenes praktisering av fraværsgrensen er ulik fra skole til skole, og hvordan dette vil påvirke legitimiteten. Samlet med forrige kapitlet vil dette svare på vår andre problemstilling, nemlig hvordan fraværsgrensen praktiseres av lærere og rektorer.

I dette kapitlet benytter vi oss av data fra rektorsurvey fra tre år samt intervjuer med rektorer. Vi setter også søkelyset på ulike praksiser, de mye omtalte legeerklæringene og mulige kompenserende tiltak. I kapittel 2 så vi at det er en gruppe elever som ser ut til å få høyere sannsynlighet for IV i *flere* fag enn før innføringen av fraværsgrensen, nettopp fordi de ikke klarer å redusere fraværet sitt nok. I dette kapitlet viser vi at denne utfordringen virker å være godt kjent blant ansatte på skoler. Selv om denne elevgruppen er liten, er det mange ansatte på skolen som er opptatt av disse elevene og av å hjelpe dem med kompenserende tiltak.

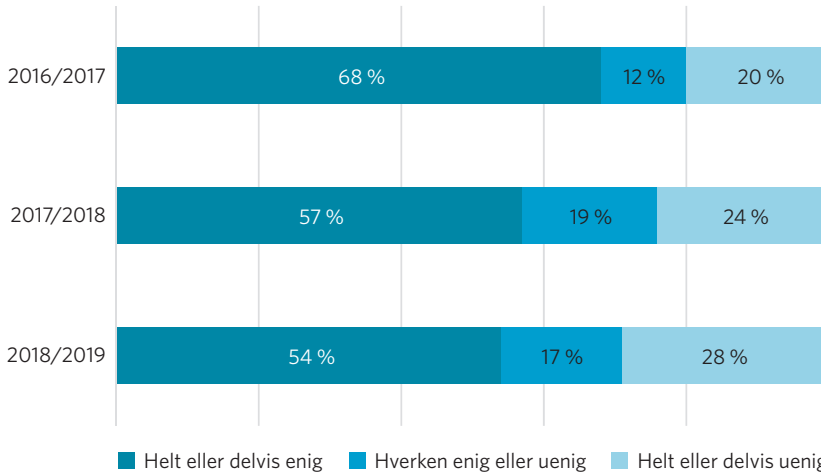
Ulike praksiser

I forrige kapittel så vi at lærere opplevde at fraværsgrensen førte til flere administrative oppgaver. Foreldre ble mer ivrige på å følge opp sine barns fravær, ulike skoler hadde ulike fraværsføringsprogram, og elevene fulgte nøye med på føringene og ønsket tilbakemeldinger jevnlig. Det var imidlertid ulikt hvordan dette ekstra ansvaret ble fordelt. For noen var det slik at det var læreren i faget som hadde ansvaret, for andre var oppgaven med føring av fravær lagt til administrasjonen.

Fordi dataene fra rektorsurveyen er begrenset både i svarprosent og i antall svar, har vi ikke mulighet til å skille på ulike skoletyper i analysene. Eksempelvis hadde det vært interessant å undersøke hvorvidt vi fant regionale forskjeller i materialet, eller om det var forskjeller på store og små skoler eller linjer. I dette kapitlet har vi heller valgt å analysere alle svarene under etter, for å få mest mulig ut av datamaterialet.

I figur 6.1 ser vi at andelen rektorer som har svart at de er helt eller delvis uenig på påstanden om at lærerne synes det er mye ekstra arbeid med å føre fravær, har økt gradvis i løpet av de tre årene. Dette underbygger det andre hovedfunnet om skoleutvikling, som vi skisserte innledningsvis: veien fra implementering til normalisering er ikke nødvendigvis så lang. At det er flere som er helt eller delvis uenige med påstanden om at lærerne synes det er ekstra arbeid med å føre fravær, er ikke så veldig overraskende. At et nytt tiltak tar tid og ofte skaper mer arbeid og utfordringer, er velkjent i implementeringslitteraturen (Skogen, 2004, se også Bjørnset et al., 2020). Jo bedre kjent lærerne blir med regelverket, desto lettere vil det være å håndtere det uten masse ekstraarbeid.

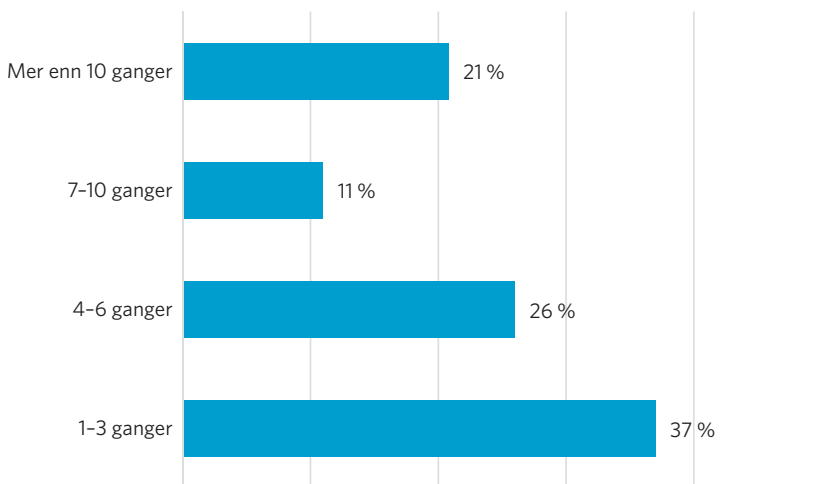
Samtidig ser vi også at det fortsatt er mange av de spurte rektorene som mener at regelverket fører med seg mye ekstra arbeid. Selv om tiltaket fører til mindre utfordringer og derfor mindre arbeidsbelastning med årene, betyr ikke det at tiltaket ikke skaper mer arbeid i seg selv. Før kunne lærere og andre ansatte ved skolene føle seg mer fram til hvordan de førte fravær, hva som måtte dokumenteres, og ikke minst når de skulle sende ut varsler om bekymringsfullt høyt fravær. Nå foreligger det et regelverk, og dermed er det flere ting som er påkrevd. Det er således mer arbeid og også en endring av varig karakter selv om bestemmelsen blir kjent og normalisert.



Figur 6.1. Rektors svar på påstanden om at lærerne synes det er mye ekstra arbeid med å føre fravær. 2016/2017 (N = 310), 2017/2018 (N = 130) og 2018/2019 (N = 176)

Likevel har vi sett også fra foregående kapitler at skolene i noen grad praktiserer regelverket ulikt. Noen ganger handlet det om brudd på regelverket, men i de fleste tilfeller handlet ulik praktisering snarere om tilpasninger til regelverket med sikte på å gjennomføre det. En type praksis som varierer mellom skolene, er rektors bruk av skjønnsbestemmelsen. Vi ser av figur 6.2 at flest rektorer oppgir at de har benyttet seg av denne én–tre ganger inneværende skoleår, men at over 20 prosent oppgir at de har brukt unntaksbestemmelsen mer enn ti ganger. Det skal presiseres at dette spørsmålet kun ble gitt til de rektorene som svarte at de hadde utøvd skjønnsbestemmelsen, og at 14 prosent av rektorene svarte at de ikke hadde benyttet seg av denne i det hele tatt. På den ene siden er det ikke overraskende at rektorer benytter seg av skjønnsbestemmelsen flere ganger i året, da skolene rundt om i landet er svært ulike. Elevgrunnlaget er ulikt, utfordringene til elevene er ulike, betingelsene elevene vokser opp under er ulike og antallet elever er ulikt fra sted til sted og skole til skole. At et nasjonalt regelverk til en viss grad må tilpasses lokalt, sier seg derfor nærmest selv og kan oppfattes som positivt. På den andre siden er dette samtidig problematisk dersom skoler lager egne fortolkninger av bestemmelsen, altså tilpasning av fraværs grensen og ikke *til* fraværs grensen. Om det er lav eller høy grad av lokal tilpasning som utgjør et problem, er imidlertid vanskelig

å si. For stor grad av lokal tilpasning kan være et brudd på regelverket, samtidig vil for lav grad av lokal tilpasning kunne representere en fortelling om mangel på bevissthet omkring fraværsgrensen, og dermed liten grad av eierskap.

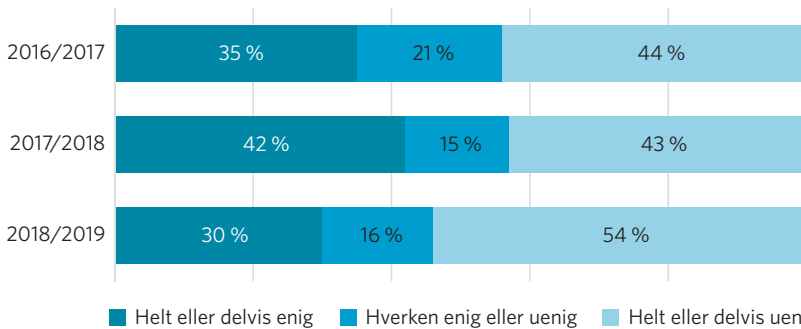


Figur 6.2. Hvor mange ganger har du brukt skjønn for elever med inntil 15 prosent udokumentert fravær i inneværende skoleår (2018/2019)? N = 154

I kapittel 5 så vi at forståelsen, og dermed praktiseringen, av regelverket varierer innad på den enkelte skole, fra lærer til lærer. Halvparten av rektorene sier seg helt eller delvis enig i påstanden om at det har vært mye diskusjon rundt hvordan ulike typer fravær skal kodes (ikke vist i figur). I figur 6.3 ser vi svarfordelingen på påstanden «Lærerne praktiserer fraværsgrensen på ulike måter». Her svarer tre av ti rektorer at de er helt eller delvis enig i påstanden, og selv om denne andelen har sunket i løpet av tre år med fraværsgrensen, er dette en betydelig andel. Dersom det ved tre av ti skoler er lærere som praktiserer grensen ulikt, vil dette i praksis innebære at mange elever opplever ulike skolehverdager med fraværsgrensen.

Samtidig ser vi at det er ti prosentpoeng flere som svarer at de er helt eller delvis *uenige* i denne påstanden det siste året, enn året grensen ble innført. Dette kan indikere at fraværsgrensen både møter mindre motstand og blir noe mer strømlinjeformet etter som tiden går. Ettersom

formuleringen på spørsmålet egentlig indikerer at svaret «enig» innebærer at lærere ikke følger opp regelverket slik de skal, og at rektorene ikke passer på at egne ansatte følger regelverket, er det nærliggende å tro at det er en underrapportering her. Det betyr i så fall at det kan tenkes at det er flere som mener at lærerne praktiserer regelverket på ulike måter, enn dem som har svart «helt enig» eller «delvis enig» på det. Samtidig er tendensen at det er færre som mener dette i skoleåret 2018/2019. Det kan tenkes at jo bedre kjent lærerne blir med regelverket, jo mindre forskjeller ser det ut til å bli i praktiseringen av det også. Det betyr ikke at alle rektorer opplever at lærerne praktiserer regelverket likt, men at flere enn da tiltaket ble innført, mener de gjør det.



Figur 6.3. Rektors svar på påstanden om at lærerne praktiserer fraværsgrensen på ulike måter, 2016/2017 (N = 310), 2017/2018 (N = 130) og 2018/2019 (N = 176)

Legeerklæringer

Det er flere typer fravær som kan være dokumentert fravær, og en mye diskutert type er dokumentasjon på sykdom gitt av fastleger eller andre sakkyndige, ofte omtalt som legeerklæringer. Dette momentet var det mye engasjement rundt på alle skolene vi har besøkt, både blant elever, lærere og skoleledelse. Det var tydelig at dette er noe det ble brukt mye tid på å diskutere og håndtere på skolene. En måte regelverket kan praktiseres ulikt på, er når det gjelder nettopp denne typen dokumentert fravær. Kapittel 3 viste mange av disse momentene som deler av elevenes mestringsstrategier, mens dette kapitlet viser hvordan rektorer håndterer disse strategiene. Vi så at elever har ulike mestringsstrategier, og mens noen

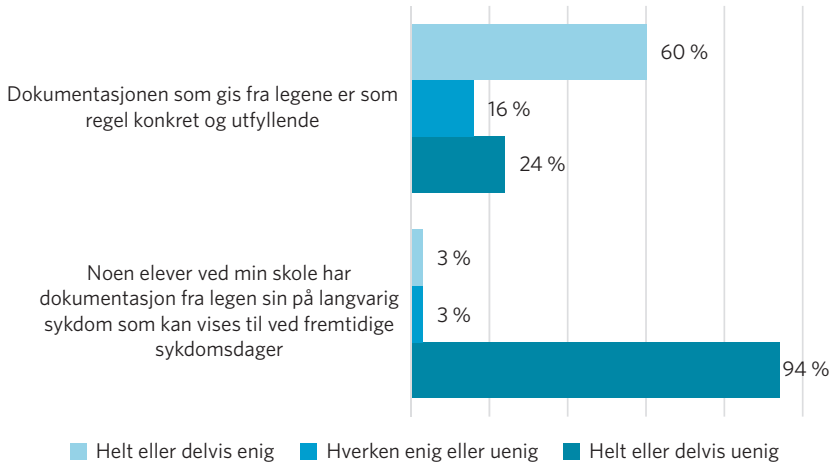
elever bruker fraværsgrensen som «klippekort», er hovedpunktene i dette avsnittet hvordan mange elever tilstreber null udokumentert fravær, at elever skaffer seg lite konkrete og ofte langvarige legeerklæringer, mistanke om forfalskninger av legeerklæringer og kostnadene ved legebesøk. Videre vises at skolene håndterer dette på ulike måter.

Lite konkrete legeerklæringer

Bare 4 prosent av rektorene som svarte på spørreundersøkelsen, sier seg «helt enig» i at dokumentasjonen som gis fra legene som regel er konkret og utfyllende, mens 24 prosent sier seg helt eller delvis enig, vist i figur 6.4. Mange lærere vi har intervjuet forteller at de har fått legeerklæringer som ofte er så åpne at de faktisk ikke skjønner om eleven har vært syk eller ikke. Flere informanter fortalte at det var svært ulikt hvordan fastlegene møtte videregående elever med behov for å dokumentere fravær. Mens noen ikke ville ta imot elever før de var nær grensen på 10 prosent udokumentert fravær, skrev andre ut legeerklæring etter samtale over telefon. Da er det kanskje heller ikke så rart at legeerklæringene er svært ulike. Hvordan skolene reagerer på en lite konkret legeerklæring, er også svært ulikt. En lærer forteller at de tar imot det de får, og at det er bedre å godkjenne dokumentasjon som er løst formulert enn at eleven får fravær. På andre skoler fortelles det om at de har gått tilbake til eleven for å få tydeligere dokumentasjon, eller at de har vært i kontakt med fastlegene. En lærer uttalte at det ikke er så viktig for dem å vite hvilken sykdom eleven hadde da vedkommende var borte fra skolen – noe skolen heller ikke har rett til å vite – men at det sentrale aspektet her er hvorvidt legeerklæringen gir en tilstrekkelig dokumentasjon på sykdom.

I figur 6.4 ser vi også at hele 94 prosent av rektorene sier seg helt eller delvis enig i påstanden om at elever ved deres skole har dokumentasjon fra legen på langvarig sykdom, som kan vises til ved framtidige sykdomsdager. Vi har ingen grunner til å tro at ikke majoriteten av disse er legitime og dokumenterer en faktisk sykdom, men mange lærere vi har snakket med, opplever at flere elever har illegitim dokumentasjon på vedvarende sykdom.

Noen elever har «carte blanche»-legeerklæringer. (Rektor)

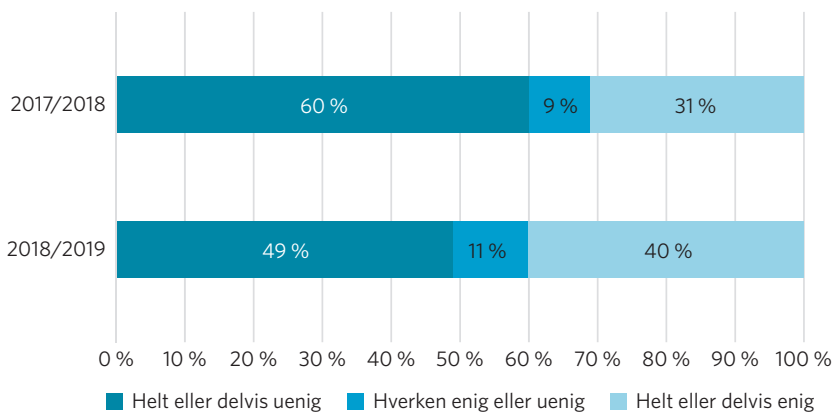


Figur 6.4. Rektors svar på påstander om legeerklæringer. 2018/2019 (N = 176)

Disse legeerklæringene oppleves som «carte blanche», da flere mistenker at disse brukes til andre formål enn å dokumentere faktisk sykdom. Noen elever som har denne typen legeerklæringer, kan nærmest være borte fra skolen når de vil, og vise til dokumentasjonen og dermed få fraværet dokumentert, som også vises i kapittel 3. Dokumentasjonen av denne typen sykdom er selvfølgelig ofte reell. Denne diskusjonen omhandler elever som kan sies å utnytte systemet med å skaffe seg langvarig dokumentasjon uten å trenge det, og dette var et tema som gikk igjen i flere intervjuer, og en utfordring flere synes å ha.

Mistanke om forfalskninger av legeerklæringer

I tillegg til mistanke om dokumentasjon gitt på illegitimt grunnlag mistenker flere lærere og rektorer at elever leverer forfalskede legeerklæringer. I figur 6.5 ser vi at 40 prosent av rektorene som svarte på undersøkelsen, sier seg helt enig i påstanden om at de ved minst én anledning har mistenkt dette, og dette var også et tema som til stadighet kom opp i samtaler med lærere og rektorer ute på caseskolene. Vi ser også en betydelig økning i andelen som er helt eller delvis enig i denne påstanden fra skoleåret 2017/2018 til 2018/2019, noe som kan indikere et økende problem, eller en økende bevissthet rundt dette på skolene.



Figur 6.5. Rektors svar på påstanden om at de ved minst én anledning har mistenkt en elev for å levere en forfalsket legeerklæring. 2017/2018 (N = 130) og 2018/2019 (N = 176)

En lærer uttalte:

Elever forfalsker legeerklæringer, det finnes egne apper for bestilling av dokumentasjon av fravær. (Lærer)

Hvordan skolene har håndtert mistanke om forfalskning, har vi grunn til å tro er veldig ulik. En rektor forteller at de kontaktet fastlegen de mistenkte hadde fått underskriften sin forfalsket, og ønsket at legen eller legekontoret skulle anmelde forholdet. Andre velger å «se gjennom fingrene» med det, fordi de tenker det er bedre enn at elever skal få for høyt fravær til at de kan gi dem karakter. Sitatet under viser et utsagn fra en lærer, som illustrerer hvilke konsekvenser forfalskninger og illegitime legeerklæringer kan ha:

Det er langt flere som vet å utnytte systemet enn de som faktisk trenger dette. (Lærer)

Dersom elever som egentlig skulker, enten skaffer seg legeerklæringer på annet vis eller forfalsker en, vil denne gruppen i praksis få skulket sitt omgjort til dokumentert fravær. Læreren med dette sitatet mente denne gruppen i praksis også er større enn gruppen som har fått redusert skulket sitt. Selv om mange har hatt slike mistanker, vil det i praksis bli slått veldig ulikt ned på. For noen elever kan dette få store konsekvenser, som å bli anmeldt for identitetstyveri, mens det for andre

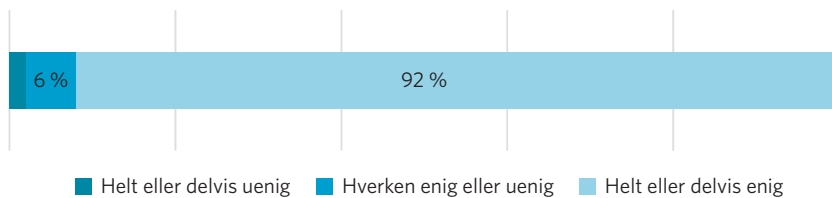
ikke får noen konsekvenser, der læreren eller rektor velger å se bort ifra mistanken sin.

Kostnader ved legeerklæringer

92 prosent av rektorene sier seg helt eller delvis enig i påstanden om at de aller fleste elever som er syke, skaffer seg nødvendig dokumentasjon fra en lege, vist i figur 6.6. Likevel viser de kvalitative intervjuene med lærere og rektorer at noen elever ikke gjør dette, slik det også ble vist i kapittel 4.

Koster 250 kr å gå til legen, jeg har ikke råd til å dra dit hver gang. Jeg lever på stipend. (Elev)

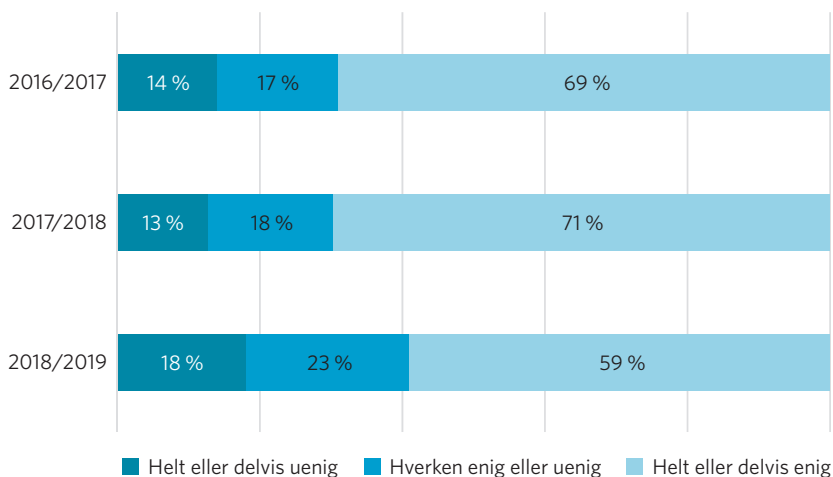
På skoler der flere elever er såkalte borteboere, ser mange av lærerne at elevene i stor grad lever av stipendet de får, og derfor ikke prioriterer å dra til lege kun for å få dokumentasjon på en sykdom de regner med går over av seg selv i løpet av noen dager.



Figur 6.6. Rektors svar på påstanden om at de aller fleste elever som er syke, skaffer seg nødvendig dokumentasjon fra lege. 2018/2019 (N = 176)

I figur 6.7 ser vi at flertallet av rektorer er helt eller delvis enig påstanden om at flere elever møter syke på skolen for ikke å få fravær. Det er imidlertid forskjeller i svarfordelingen fra de ulike skoleårene, og vi ser at utviklingen har vært fra at omtrent 70 prosent av rektorene var helt eller delvis enig i påstanden de to første årene etter fraværsgrensen innføring, har dette tallet sunket til 60 prosent det tredje året fraværsgrensen var gjeldene. Dette indikerer at det fortsatt er mange elever som møter syke på skolen, men at det har blitt noe færre etter to skoleår med fraværsgrense og påpekninger om at det er greit å være syk. Samtidig mener fortsatt flertallet av rektorer at syke elever møter på skolen. Dette kan handle om flere ting, men som eleven i sitatet over uttaler, kan det også handle om kostnaden ved å

gå til legen. Like fullt som at dette koster 250 kroner for den enkelte elev per konsultasjon, koster det fastlegene tid og samfunnet som helhet mye mer, for noe som mange ikke ser nytten av. Skolene håndterer dette ulikt. Mange bruker mye tid på å sørge for at de elevene som ikke har skaffet dokumentasjon, gjør det, og andre ikke har kapasitet til å følge opp dette.



Figur 6.7. Rektors svar på påstanden om at flere elever møter syke på skolen for ikke å få fravær. 2016/2017 (N = 310), 2017/2018 (N = 130) og 2018/2019 (N = 176)

Samlet viser rektorenes svar på de ulike påstandene om legeerklæringer at denne ordningen for dokumentert fravær ikke nødvendigvis alltid fungerer etter planen. Flere rektorer mener at dokumentasjonen fra legene ofte ikke er konkret og utfyllende nok, at mange elever har legeerklæring de kan vise til ved framtidig sykdom, de mistenker forfalskninger av legeerklæringer og mener elever møter syke på skolen for å ikke få fravær. I tillegg ser vi at skolene håndterer denne ordningen ulikt, som i praksis vil si at legeerklæringer fungerer ulikt ved ulike skoler.

Kompenserende tiltak

Den største direkte konsekvensen av fraværsgrensen er at fraværet har blitt drastisk redusert, i tillegg til at standpunkt karakteren i norsk og på skriftlig eksamen i norsk har gått opp. Samtidig betyr ikke det at vi må

glemme at fraværsgrensen faktisk har ulike konsekvenser for ulike elevgrupper. Selv om de er få, så vi i kapittel 2 at for noen elever betyr fraværsgrensen en forhøyet sannsynlighet for å få IV i flere fag enn før regelverket var implementert. Denne erkjennelsen kunne ført til en debatt om hvorvidt nivået på fraværsgrensen skulle justeres, eller til en debatt om fraværsgrensens legitimitet og oppslutning i det hele tatt (Ulstein, 2019).

Heller enn å diskutere hva fraværsgrensens absolutte grense bør være, mener vi basert på funnene gjennom tre år at det er mer relevant å peke på at fraværsgrensens åpenbare suksess ikke må skygge over at vi trenger flere og kompensere tiltak for noen elevgrupper. Et typisk kompensere tiltak vil være å gjøre lokale tilpasninger, slik vi viste over. Det kan være å ikke føre fravær dersom elever med behov trenger å snakke med miljøarbeider, helsesykepleier eller andre på skolen helt spontant og uten avtale, å ikke føre fravær dersom elever som har utfordringer med å møte opp på skolen eller om de kommer et kvarter for sent. I kapittel 5 så vi at noen skoler skjøv på småfagene til senere på dagen, nettopp for at elever som slet med å komme tidsnok på skolen ikke skulle risikere å få *ikke vurderingsgrunnlag* i disse fagene. Slike justeringer er imidlertid vanskelige å regelfeste. Behovet for å ivareta elever som er i en vanskelig livssituasjon er bakgrunnen for at rektor kan bestemme at en elev som har gått over grensen på 10 prosent, og ikke har tilstrekkelig dokumentasjon, likevel skal kunne få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter. Elever er ulike og trenger derfor forskjellige tilpasninger. Selv om lokale justeringer er en utfordring for likebehandling, kan det tenkes at det er den beste måten å kompensere for at noen få elever ser ut til å tape på innføringen av fraværsgrensen.

Samtidig er det noen av informantene som mener at slike kompensere tiltak ikke nødvendigvis vil hjelpe de unge som sliter. De begrunner dette med at det innebærer at elever på samme skole ikke vil bli møtt med den samme praktiseringen av regelverket, noe som gjør at en ikke alltid når ut til dem som trenger det. For det andre vil det avhenge av hvilken skole elever med utfordringer går på, hvorvidt den eleven får tilpasningen som trengs, og dette kan oppleves som urettferdig. Heller enn å lokalt tilpasse et regelverk kan en tenke annerledes om hele skolen som institusjon, er det noen som mener (se for eksempel rektorsitat under).

Som vi skal se i kapittel 7, er et viktig anliggende hos ansatte på skolen å se «hele eleven». Elevene som sliter med å overholde fraværgrensen, sliter ofte også med andre ting. Det kan være utfordringer på hjemmebane, helseproblemer eller at de er svake faglig (Frostad et al., 2014; Markussen & Seland, 2012). Selv om en hadde unngått å føre opp noe av fraværet til elevene som slet mest med å overholde fraværgrensen, vil det ikke gjøre noe med de bakenforliggende årsakene til at disse elevene sliter. Å finne ut hvorfor de har utfordringer med å møte på skolen, vil være mye viktigere enn å justere grensene noe. Hvis en elev er på skolen uten å oppleve mestring eller progresjon i fagene, eller uten et vitnemål i sikte, kan en også risikere å knekke elevens selvtillit gjennom disse tre årene. Det kan dessuten bli en sovepute for skoleledere.

En rektor vi intervjuet, mente at ungdom som sliter med sammensatte utfordringer må få lov til å oppleve å ikke mestre skolen og livet, samtidig som de har noen som støtter dem i det. Han forteller:

Retten til videregående skole er også retten til å ikke oppleve mestring, retten til å gå på trynet mens voksne står og heier på deg. Det er en superbra rettighet. Det er samme når jeg ikke får til jobben min over lang tid – de gangene jeg står imot, så må jeg lufte ut, banne litt, snakke med kona og snakke med sjefen – Ventilere. Jeg har masse gode folk rundt meg, mange sterke som kan hjelpe meg med den ventileringen jeg trenger. Men hvis du ikke har det heller, og du ikke mestrer noen ting, at de i det hele tatt går her i tre år når de vet at de ikke får vitnemål en gang? At de ikke får brukt det til noen ting, det er verre, altså. Ingenting annet å gå til. Ellers så hadde de gått til noe annet. Fordi jeg kan søke meg annen jobb og bare gjøre noe annet. (Rektor)

Problemer, mener denne rektoren, oppstår når eleven ikke har noen som passer på deg når du opplever manglende mestring. Målet bør derfor ikke være å lage en skole der alle elever skal mestre et fastlagt krav, men heller at skolen har nok av gode voksne som er på elevens side og tar elevens parti når det går dårlig. For å likevel stå sterkere rustet til å klare videregående skole bedre uten å bli utslitt, mener rektoren at mange hadde hatt nytte av en type forkurs, for eksempel et ellevte grunnskoleår.²¹

21 Det har allerede vært reist en debatt om et ellevte skoleår, blant annet i Stoltenberg-utvalget (NOU 2019: 3). I Norge prøves dette også ut, blant annet i Drammen gjennom tiltaket Ung 11 (se <https://www.drammen.kommune.no/tjenester/skole/ung-11/>).

Jeg tror at okei, du kommer i tiende trinn, man ser du har ikke karakter i norsk eller matematikk, du har masse fravær, masse problemer. Rådgiveren: «Du skal søke på skole, du kommer inn, du må gå på en av disse skolene du kommer inn, det må du jo», og så kommer de der, trapper opp, og så begynner det å komme noen vurderinger, og så kommer toeren, og så begynner det å riste litt i høyrefoten, riste litt i venstrefoten, men de har ingenting å gå til. Ungdom som sitter hjemme, det er jo helt krise. Så jeg tenker nå at hvis de allerede vet at de skal gå på vgs, må de faktisk klare å ha et forkurs et ellefte år. Kan godt legge det til videregående, vi kan godt ha de her. (Rektor)

Denne rektoren mener altså at heller enn å endre fraværsgrensen, eller å justere den litt her og der, så bør en tenke nytt om skolen som institusjon for elever som sliter. De som sliter med å komme på skolen, har ofte svake karakterer fra ungdomsskolen (Markussen et al., 2020). Han mener at en type ellefte skoleår kunne vært en måte å forberede dem på videregående på.

Innføringen av fraværsgrensen reiste en del spørsmål av normativ karakter. Hvordan skal det for eksempel vektes at fraværsgrensen ser ut til å fungere fint for de fleste, samtidig som den er negativ for en mindre gruppe? Poenget her er ikke å gi noen svar på disse normative spørsmålene, snarere å vise til at de finnes. Om skolen som institusjon skal endres i tråd med denne rektorens ønsker for å ivareta en liten gruppe, kan ikke vi si noe om. At det finnes flere meninger og praksiser knyttet til hvordan skoler forholder seg til og i noen tilfeller justerer fraværsgrensens negative konsekvenser for en liten gruppe, er tydelig.

En viktig innsikt hos ansatte på skolen er at fravær handler om noe annet enn at elevene ikke gidder å gå på skolen. Dette stemmer overens med funnene i kapittel 2. Derfor må det også settes inn tiltak som prøver å gjøre noe med de underliggende årsakene til fraværet, og ikke bare fraværet i seg selv. Fraværsgrensen kan gjøre det lettere å få øye på hvem disse elevene er. Samtidig så vi at skolene har ulike rutiner både for hvordan de fører fravær og for når det gis varsel til elevene om at de har høyt fravær i et fag. Ved noen skoler fikk elever varsel når de hadde nådd 5 prosent fravær i et fag, ved andre skoler fikk de varsel når de hadde nådd 7 prosent, og ved noen fikk de varsel først rett før de hadde nådd 10 prosent fravær i et fag. Det betyr altså at det avhenger av hvilken skole en går på, hvor mye fravær en kan ha før en får varsel.

Videre vil det også variere når skolene oppdager elever i risikogruppen for å få IV.

Vi har ikke grunnlag for å gi anbefalinger om hvilke typer av kompenserende tiltak som bør settes inn, men vi kan peke på at det er ulike nivåer av tiltak. Det ene er å se på regelverket knyttet til selve fraværgrensen, og det andre er å tenke helt nytt om skolen som sted for noen elevgrupper som sliter på skolen. Det er viktig å huske at selv om en åpenbar konsekvens av fraværgrensen er at den får elever til å være mer på skolen, så kan den i tillegg brukes som et kartleggingsverktøy for å fange opp elever som trenger ekstra oppfølging.

Selv om de vi har intervjuet, er opptatt av dette, finner vi ikke en enighet om hvordan disse elevene skal få best mulig oppfølging. Ved enkelte skoler er det elever som har sammensatte utfordringer. Blant dem er det noen som trolig har fått det bedre etter innføringen av fraværgrensen, selv om bestemmelsen også øker sannsynligheten for å få IV i ett eller flere fag. Problemet var at sånn er det ikke på alle skoler. Våre analyser viser at det er få felles rutiner på tvers av skolene for hvordan elevgruppen som sliter litt ekstra etter innføringen av fraværgrensen skal kompenseres. Noen informanter mener at det nå er vanskeligere å få disse elevene gjennom videregående skole, og at dette er synd. Andre informanter mener at de nå gjør mer for denne gruppen elever enn før, og at dette er positivt. Utfordringen for elevgruppen som sliter mer etter innføringen av fraværgrensen, er ikke nødvendigvis at regelverket praktiseres ulikt. Snarere handler det om at skoler og ansatte ved skoler har ulike meninger, og praksiser, om hva som skal være kompenserende tiltak for disse elevene.

Oppsummering

Et gjennomgående funn er at skolene har varierende praksiser til hvordan fravær føres, hvordan de praktiserer regelverket i møte med ulike elever og hvordan de følger opp elever som risikerer å overskride fraværgrensen i ett eller flere fag. Dette truer fraværgrensens legitimitet, samtidig som vi ser tendenser til en normalisering som kan føre til likere praktisering.

I dette kapitlet har vi sett at legeerklæringer ikke alltid fungerer etter hensikten. For mange av elevene med lite fravær kan det å tilstrebe

o prosent udokumentert fravær bli et ekstra stressmoment. Mange drar til legen for å få dokumentert fravær selv om de ligger langt under en fraværsgrense på 10 prosent eller har behov for legetilsyn. Vi så også at flere rektorer mistenker at dokumentasjon på vedvarende sykdom blir gitt på illegitimt grunnlag, og som mistenker at elevene forfalsker legeerklæringer. Skolene håndterer dette ulikt, mens det ene ytterpunktet er å «se gjennom fingrene» med dette, er anmeldelse av eleven det andre ytterpunktet. Dette fører til at ordningen fungerer ulikt for elevene.

At skolene ikke virker å ha en felles praktisering av fraværsgrensen, særlig for elever som nå har større sannsynlighet for å få IV i flere fag, kan bety at elever i sårbare situasjoner får ulik oppfølging avhengig av hvilken skole de går på. Slik oppfølging kan også praktiseres ulikt innad på skolene, mellom ulike lærere. Vårt budskap i denne boka er ikke å formidle at fraværsgrensens indirekte konsekvens er at den fører til et legitimitetsproblem fordi den har noen potensielle direkte negative konsekvenser for noen elevgrupper. Viktigere er det å påpeke at fraværsgrensen kan brukes som et verktøy for å kartlegge elever i risikosituasjoner samt for å gi dem kompenserende tiltak. Det betyr imidlertid ikke at dette alltid gjøres. Våre funn viser at det er behov for mer vekt på kompenserende tiltak for elevgrupper som sliter med å redusere fraværet sitt nok.

KAPITTEL 7

Laget rundt elevene

I de foregående kapitlene har vi tematisert hvordan fraværsgrensen har blitt håndtert og praktisert av elever, lærere og rektorer, som har til felles at de inngår i den vertikale styringslinjen, fra klasserom til departement. På skolene og i lokalsamfunnet rundt er det imidlertid også andre aktører som blir påvirket av fraværsgrensen. Blant dem er miljøarbeidere, helsesykepleiere, rådgivere, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), minoritetsrådgivere, læringsassistenter, oppfølgingstjenesten (OT) m.m. Sammensetningen kan variere noe mellom skolene, men dette er ressurspersoner som har til felles at de inngår i det som gjerne refereres til som «laget rundt eleven».

Spørsmålene vi reiser i dette kapitlet, er for det første hvilken betydning disse andre yrkesgruppene har for hvordan fraværsgrensen praktiseres og håndteres. For det andre spør vi hvordan arbeidshverdagen til disse gruppene har blitt endret som følge av fraværsgrensen. Dette kapitlet bygger på intervjuer med rådgivere og helsesykepleiere, samt intervjuer med ansatte i PPT og OT og data om fastlegene.

Hvem er på laget?

På en skole er det mange oppgaver som skal løses, noe som fordrer kompetanse ut over å organisere eller gjennomføre undervisning. I tillegg til rektorer, assisterende rektorer, avdelingsledere og lærere finner en følgende yrkesgrupper som enten er ansatt på skolene eller ansatt av skoleeier. Dette er grupper som potensielt både blir berørt av og har innvirkning på hvordan fraværsgrensen praktiseres og oppleves. En refererer gjerne til dem som «laget rundt eleven». På dette laget kan en skille mellom dem som er ansatt på den enkelte skole, og som dermed er direkte underlagt

skoleleder eller rektor, og dem som er ansatt av skoleeier, der samme person kan ha oppgaver på flere skoler.

Blant de sentrale oppgavene er rådgivertjenesten. I dag har alle elever rett til rådgiving, men organisering og innretting av denne tjenesten kan variere fra skole til skole. Ofte er rådgivingstjenesten todelt, hvor én person svarer på spørsmål om utdanning og videre yrkesvalg, mens en annen kan svare på spørsmål av mer sosialpedagogisk karakter. Det sistnevnte handler først og fremst om hjelp til den enkelte med sikte på å finne seg best mulig til rette. Rådgiverne kan være ansatt på skolen på fulltid, eller de kan være lærere som har delt arbeidsdagen mellom rådgiving og undervisning. Den delen av rådgivingen som tematiserer personlige og relasjonelle forhold, knytter an til skolehelsetjenesten, som er underlagt fylkeskommunen. Alle skoler er pålagt å ha en helsetjeneste. Oppgaven til helsesykepleierne er å hjelpe elevene med alt fra personlige utfordringer og psykiske lidelser til andre helserelaterte ytelser. De er tilgjengelige på skolene slik at elevene lett kan oppsøke dem. Skolene kan også trekke helsesykepleierne inn i undervisning når det er aktuelt.

Når det gjelder skolenes håndtering av fraværs grensen, er rådgivere og helsesykepleiere en samtalepartner for elevene. De har ikke myndighet til å skrive ut dokumentasjon på at fravær skyldes helsemessige forhold, og de kan således ikke gi en elev dokumentasjon på fravær. Men avtalt besøk med for eksempel helsesykepleier er ikke fravær.

Med på «laget rundt eleven» er det også to andre yrkesgrupper som er viktige for ungdom med høyt fravær eller som har sluttet på skolen. Det er pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og oppfølgingstjenesten (OT), som er ansatt av skoleeier, altså fylkeskommunen. Begge gruppene jobber med ungdom som møter utfordringer med å gjennomføre skolehverdagen. Grovt sett arbeider PPT inne på skolene – blant annet med å foreslå vedtak for enkeltelever med særskilte utfordringer, mens OT er et verktøy for å møte elever som frivillig eller ufrivillig har sluttet å møte opp på skolen. Kort sagt jobber PPT med å få unge til å forbli elever, mens OT arbeider med å få dem som har sluttet på skolen, til å vende tilbake.

Fra den raske gjennomgangen over ser vi at «laget rundt eleven» er ganske bredt sammensatt. Det foreligger forskning som synliggjør betydningen av flerfaglig kompetanse på skolen. I rapporten *Et lag rundt*

læreren – kunnskapsoversikt peker forfatterne (Borg et al., 2014) på at flerfaglig kompetanse kan bidra positivt, men de understreker at det er visse forutsetninger knyttet til systematikk, opplæring og veiledning som må være til stede. Særlig framheves skoleledelsens involvering. Det interessante er påpekingen av at et godt utfall ikke er avhengig av ressurser alene, det er snarere betinget av hvordan aktører i ulike posisjoner evner å samarbeide og handle koordinert. Når det gjelder fravær, konkluderer forskerne med at det generelt sett synes å være en positiv sammenheng mellom omfanget av skolehelsetjenesten og elevens fravær.

Det er videre grunn til å understreke at det ikke er noen enkel oppskrift på hvordan laget skal og bør jobbe for å sikre at flest mulig elever får et best mulig læringsmiljø. I rapporten *Hva lærerne ikke kan! Et kunnskapsgrunnlag for satsning på bruk av flerfaglig kompetanse i skolen* (Borg et al., 2015) presenteres fem modeller (pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)-modellen; helsesøstermodellen; lærerassistentmodellen; den sosialfaglige modellen; ledelse- og organisasjonsutviklingsmodellen) som forskerne mener at kan/bør testes ut i framtidige effektstudier. Dette er modeller som impliserer ansatte og opplegg på ganske ulikt nivå, og de er således ikke gjensidig utelukkende.

Den relevante lærdommen for vår analyse av fraværsgrensen er det implisitte budskapet om at det er mange mulige modeller, og at suksess ikke krever at skolene følger en fast mal. Situasjonen er snarere at systemet må være tilstrekkelig fleksibelt, slik at skolene kan gis en viss autonomi. At «laget rundt eleven» ikke er fast definert, gjør det interessant å trekke inn ulike stemmer for å se hvordan forskjellige aktører blir påvirket av fraværsgrensen.

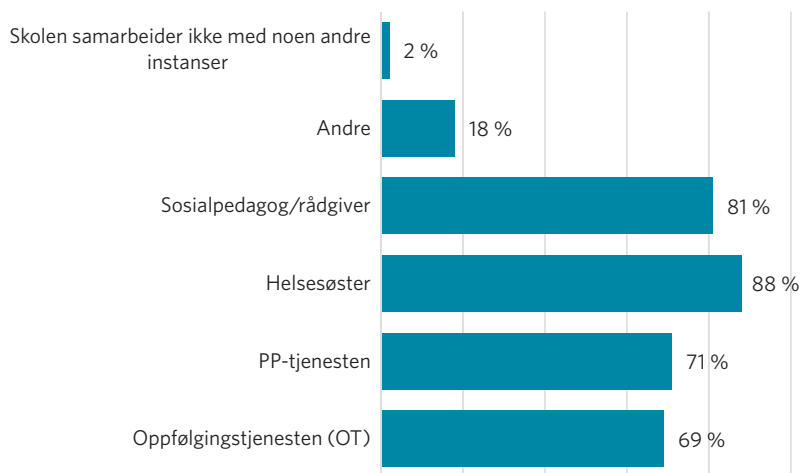
I tillegg til gruppene over har vi inkludert fastlegene, selv om de vanligvis ikke regnes som en del av «laget» rundt elevene. I denne sammenheng mener vi det er relevant å inkludere dem, ettersom dette er yrkesgruppe elevene har kontakt med når det skal håndtere fraværsgrensen.

Oppfølging av elever med høyt fravær

I Bjørnset et al. (2018) ble det pekt på forståelsen fra rådgivere og helsesykepleiere i diskusjonen av hvorvidt fraværsgrensen resulterer

i økte forskjeller mellom elevene, slik at det i ytterste konsekvens fører til økt polarisering. Målet var å forklare hvordan det kunne bli større forskjeller til tross for at alle elevgrupper har økt nærværet på skolen etter innføringen av fraværsgrensen. Forklaringen er at redusert fravær ikke nødvendigvis resulterer i at en elev får fullført og bestått i et fag. Det avgjørende er ikke hvor mye fraværet reduseres, men at en ikke overstiger 10 prosent i hvert enkelt fag (eventuelt 15 prosent dersom rektor skjønnsmessig bestemmer at en elev som har gått over grensen på 10 prosent, og ikke har tilstrekkelig dokumentasjon, likevel skal kunne få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter). En kan følgelig tenke at en elev som har halvert eget fravær fra 25 til 12,5 prosent, får IV, mens en som reduserer fraværet fra 11 prosent til 9,5 prosent, vil få halvårsvurdering med karakter og standpunkt karakter.

Spørsmålet er hvordan aktører som utgjør «laget rundt eleven» vurderer og forstår fraværsgrensen og den innvirkningen den har på de elevene de har befatning med. I denne sammenhengen er det sistnevnte avgjørende. Bortsett fra rådgivingstjenesten blir «laget rundt eleven» først og fremst mobilisert for de mest utsatte barn og unge. I figur 7.1 ser vi at rektorer i stor grad samarbeider med andre instanser om fraværsoppfølging.



Figur 7.1. Hvilke instanser samarbeider skolen med om fraværsoppfølging? Flere kryss mulig
Rektorer (N = 176)

Forskjells-Norge har blitt enda tydeligere! Det er stor forskjell på de elevene som har et hjem med foreldre til stede, og de som ikke har så mye støtte hjemmefra. Det kan dreie seg om enkle ting som å klare å få legeattest. Har du ressurssterke foreldre, så ringer de til lege og de kjører deg dit. Disse andre elevene har ingen foreldre til å følge dem opp slik. (Helsesykepleier)

Vi intervjuet også en rådgiver, som jo er nærmere elevene ved en enkelt skole, men som pekte i samme retning som helsesykepleieren vi refererte over.

Det er de aller, aller svakeste jeg er bekymret for. Vi vet ikke hva vi skal gjøre. De har jo mye fravær fra før av. De har sikkert mye fra ungdomsskolen og kanskje fra barneskolen også. (Rådgiver)

En gjennomgående dimensjon, bortsett fra at en måtte sette søkelys på de elevene som hadde mye fravær fra tidligere, er at dette ofte er elever som sliter med flere forhold samtidig. Flere av informantene tok til orde for at deres oppgave handler om å se hele eleven. Kompleksiteten i mange elevers bakgrunnshistorie, hvor forhold som krevende familieforhold, opplevd utenforskap og lærevansker ofte går sammen, stiller store krav til «laget rundt eleven». En helsesykepleier sa det slik:

Vi må snakke med de – hva gjør at de ikke er på skolen? Er det faglig, eller er det familie? Sosialt? Er det noe i livet? Eller kanskje det er helse, psykisk helse? Det å finne ut av dette er viktig. Har de ikke fått det til etter tolv års skolegang, så ja, da har de det nok tøft. Det er nesten alltid noe i livet deres. (Helsesykepleier)

Skillet mellom by og land synes imidlertid ikke å gi noen substansiell forskjell i måten «laget rundt eleven» arbeidet på. Mer interessant enn betydningen av stedet der skolen ligger, er det at vi heller ikke finner forskjeller betinget av størrelsen på skolen. Intuitivt kunne en anta at små skoler hadde større nærhet mellom elever og de ansatte på skolen, noe som kunne styrke disse elevenes tilhørighet. På bakgrunn av seks skoler kan vi selvsagt ikke konkludere med hensyn til betydningen av sted og skolestørrelse. Men vi kan slå fast at det ikke er noen entydige og gjennomgående dimensjoner som har betydning for praktisering av fraværsgrensen. En nærliggende forklaring er at dette uansett gjelder få elever, og at de store skolene har økt andel ansatte, slik at dette står i forhold til antall elever. Én forskjell kom likevel fram. Den handlet ikke om antall aktører, men bredden i antall saker. På de store skolene

var det et langt større spekter i de problemene elevene tok med seg inn i skolen.

Det er også en serie andre forhold som virker inn på hva ansatte i «laget rundt eleven» forklarte oss i intervjuer. Det første punktet for å se hele eleven er å forstå fravær og nærvær ut fra de familieforholdene han eller hun kommer fra.

Betydningen av sosioøkonomisk bakgrunn

Helsesykepleieren vi har sitert over, peker på eksistensen og betydningen av at elevgruppen kommer fra svært forskjellige typer av familier når det gjelder sosioøkonomisk bakgrunn. Vi kunne legge til at sosioøkonomisk bakgrunn også henger sammen med forhold som verdier, kultur, etnisitet og bosted. Dette er forhold som samlet og hver for seg innebærer at grupper av elever har systematisk ulike forutsetninger for å fullføre og bestå videregående opplæring (Bakken, 2009). Innenfor rammene av denne studien har vi ikke gått inn og fulgt forhandlingene om fravær, slik dette utspiller seg over kjøkkenbordet i de mange hjemmene i Norge. Men skolene hvor vi har gjort intervjuer, er plassert i forskjellige lokalsamfunn, som har familier med ulik sosial bakgrunn:

Ved denne skolen er det jo mange unge som har foreldre som enten har utfordringer knyttet til rus og psykiatri selv. I mange tilfeller er det de unge som må være de voksne. Ta seg av småsøsken. Da blir liksom skolen litt underordnet. (Rådgiver)

Den samme informanten framhever at det er en annen skole et par kilometer unna, hvor den sosioøkonomiske profilen er en annen. Der kan en komme i dialog med foreldrene dersom det er problemer med fravær og annet, hevder informanten videre. En helsesykepleier tematiserer også hvordan foreldrenes utdanning er viktig for de unges helse.

All forskning viser jo at foreldrenes utdanning har mye å si for barnas prestasjoner. Men det jeg ser, er at det også har mye å si for fraværet. Det handler om hvem som synes det er greit at man er borte, og hvem som har ressurser til å følge opp de unge som er i risikoen for å falle fra. (Helsesykepleier)

Ambisjonen i denne boka er ikke å gjennomføre en inngående analyse av sammenhengen mellom klasse og helse. Det er et eget felt innenfor

samfunnsforskningen, som vi ikke har data til å si noe mer om her. Men det er interessant å peke på forskning som viser at holdninger til skole og sykdom er sosialt betinget (Godøy & Dale-Olsen, 2018). Forskerne har vist at den sosiale smitteeffekten er større enn smitteeffekt ved sykdom.

I den sammenheng er det relevant å trekke inn arbeidet av Jens Grøgaard (1997). I sin doktorgradsavhandling så han blant annet på hvordan konsekvensene av å stryke i ett fag på videregående skole var betinget av sosioøkonomisk bakgrunn. I tråd med mye annen utdanningsforskning viser Grøgaard at det er forskjeller i hvem som stryker i et fag, betinget av foreldrenes utdanningsnivå. Hans interesse strakk seg videre. Grøgaard ønsket å avdekke hvorvidt elevene som strøk, hadde ulike mestringsstrategier for hva de gjorde etter avsluttet skole. Resultatene viste at barn med høyt utdannede foreldre hadde en tendens til ta opp fag, mens barn med lavere utdannede foreldre i større grad valgte å slutte på skolen. Kort sagt fikk samme hendelse systematisk forskjellige konsekvenser for elevene, betinget av deres sosioøkonomiske bakgrunn. Dette funnet er interessant for å belyse viktige utfordringer ved konsekvenser av fraværgrensen.

Med utgangspunkt i Grøgaards funn er det nærliggende å anta at det er forskjeller når det gjelder hvilke grupper som har størst risiko for å få IV i et fag, og at det – blant dem som får IV – er forskjeller i hvilke konsekvenser dette får for tilbøyeligheten til å droppe ut av skolen. I kapittel 2 så vi at tilbøyeligheten til å få IV er korrelert med elevenes etniske bakgrunn, som igjen er korrelert med sosioøkonomisk bakgrunn. Vi bruker «fracfallsrisiko» for å synliggjøre den potensielle betydningen av å få IV i ett eller flere fag. I framtiden kan og bør vi se om funnene fra Grøgaard er en mekanisme som også er relevant for å belyse om IV på grunn av fravær faktisk får ulike implikasjoner for elevenes videre utdanningsvalg betinget av sosial bakgrunn.

Før frafall aktualiseres, er det spørsmål om håndtering av fraværgrensen. Det er de underliggende mekanismene vi er opptatt av. Og en av de sentrale mekanismene er nettopp betydningen av familien og den sosioøkonomiske bakgrunnen. Spørsmålet som vi er opptatt av når vi tematiserer «laget rundt eleven», er hvordan man kan møte, støtte og hjelpe elever som ikke får den støtten de trenger, hjemme. Dette handler grunnleggende sett om skole–hjem–samarbeidet. I boka *Hjem–skole–samarbeid*

(Bæck, 2019) diskuteres betydningen av familien for barnas læring, men også for deres trivsel på skolen. Det sistnevnte handler i stor grad om hvordan familiens verdier legger føringer på hva barna opplever som givende og meningsfylt. I en familie hvor skolegang framstilles som et pålagt onde, vil det være andre utfordringer for skolen i arbeidet med å støtte elever som har høyt fravær.

Denne utfordringen synes svært relevant i flere av intervjuene vi gjennomførte. Der kom det fram at rådgivere var fortvilte fordi de opplevde at det var vanskelig å samarbeide med mange familier.

Vi skal være et lag rundt eleven. Men den aller viktigste spilleren på dette laget er familiene. Ofte får vi ikke dem med. Altså vi trekker ikke i samme retning. Enten sliter de med egne utfordringer, eller de snakker ned skolen. I begge tilfeller er det utfordrende for oss å komme i god dialog med den enkelte ungdommen. (Rådgiver)

Det er ikke vanskelig å se at dette skaper en utfordring for både denne og andre rådgivere. De står klemt mellom idealer om enhetsskolen på den ene siden og elever med svært ulike individuelle og familiære forutsetninger på den andre. I intervjuene ser vi også at det nettopp er dette som er deres bekymring. Og fraværs grensen aktualiserer og kan, ifølge våre informanter, i noen tilfeller forsterke disse forskjellene mellom elevene.

Ett eller flere lag?

I intervjuene gikk det fram at når elever sliter med forhold utenfor skolearbeidet, fordrer det ofte at flere enn rådgivere og helsesykepleiere inkluderes. Deriblant PPT, som gjerne trekkes inn for å hjelpe elever som strever med ulike typer utfordringer, deriblant fravær. OT er en fylkeskommunal tjeneste som skal følge opp ungdom som har rett til utdanning, men som hverken er i opplæring eller i arbeid.

Min oppgave er jo å gi ekstra støtte til elever som sliter med ulike forhold på skolen eller på hjemmebane. Spesialpedagogiske enkeltvedtak er viktig, og vi ser at dette trengs for en del av elevene som sliter med høyt fravær. (PPT)

Dette reiser et viktig spørsmål om hvorvidt «laget rundt eleven» evner å jobbe som ett lag. I hvilken grad er deres innsats koordinert, og har de

virkemidlene som trengs? Det er ikke tvil om at det er mange aktører involvert, med delvis overlappende ansvarsområder. Innledningsvis redegjorde vi for hovedlinjen – fra lærere, rådgivere, helsesykepleiere og videre til PPT og OT. Mens noen oppgaver er pålagt, er det andre som skolene kan velge å prioritere eller ikke. Valg og prioriteringer er beslutninger for den enkelte skoleleder ut fra kjennskap til situasjonen på skolen. For eksempel er det minoritetsrådgivere på en rekke skoler i Oslo med særlig høy andel elever med minoritetsbakgrunn (Bredal et al., 2015).

På spørsmål om hvor koordinert innsatsen er rettet mot elever med høyt fravær, får vi litt ulike svar. Et mønster som synes å gå igjen, er at nærhet til og kommunikasjon med elevene er avgjørende. En informant fra OT sa det slik:

Vi kommer jo inn først når elevene har sluttet på skolen. Da er vår jobb å hjelpe dem tilbake. Det er mange grunner til at det ikke er så enkelt. Vi vet ikke så mye om elevene, og de vet lite om oss. Vi har også få virkemidler når det kommer til stykket. (OT)

Denne informanten peker på flere forhold som kan være utfordrende i denne sammenhengen. Det første er at han kommer inn svært sent, men viktigere er det trolig at det skjer lite informasjonsoverføring. Konsekvensen er at han ikke har inngående kjennskap til den enkelte ungdom og hans eller hennes historie, noe som kan oppleves som krevende av de unge, fordi de må gi inngående beskrivelser av private forhold. I forlengelse av sitatet over er det viktig å presisere at OT er organisert ulikt i forskjellige deler av landet, noe som ikke minst handler om graden av nærhet til ungdommene.

Gjennomgående er nok likevel situasjonen litt annerledes når det gjelder rådgivere og helsesykepleiere, som er lokalisert på skolene. I tillegg til å være fysisk plassert nær elevene er dette aktører elevene har rett til å få hjelp av. Men det forutsetter at eleven selv tar initiativ. De må altså ønske å ta kontakt, og de må faktisk gjøre det.

Jeg er jo der. Elevene vet det. Kunne egentlig ønske at flere oppsøkte meg, fordi jeg tror mange trenger en prat. De er ofte stresset, vet du. Men det som frustrerer meg, er egentlig at jeg ikke får vite mer om den enkelte elev før det smeller. Jeg skulle jo ønske at vi kunne være proaktive. Men å se hvem som trenger hjelp,

kanskje før de ser det selv, det krever helt andre tidsressurser enn det jeg har.
(Helsesykepleier)

Knapphet på tid var et tema som ble tatt opp i flere sammenhenger. Blant elevene og lærerne vi intervjuet, fortalte flere oss om vaktmesterens betydning. Én ting var vedlikehold av materiell, noe annet var «vedlikehold av mennesker». Det sistnevnte refererte til at da vaktmesteren var på skolen, gjerne med et eget rom, var dette et sted hvor elever som slet med å finne sin plass i skolemiljøet, kunne få en timeout. De kunne «henge med» vaktmesteren, kanskje hjelpe til litt, men uten at de skulle prestere og/eller vurderes. På mange måter sitter vi igjen med et inntrykk av at vaktmesteren har blitt et navn på en funksjon som handler om å smøre systemet, slik at alt glir litt lettere. Når ikke rådgivere, PPT eller OT spiller en slik rolle, kan det trolig forklares med at de er på skolen ut fra en bestemt hensikt – å hjelpe elevene med å fullføre og bestå videregående opplæring, helst på normalt tid. Elevenes gjennomstrømning avgjør hvor gode de er i jobben. Da var det annerledes med vaktmesteren. I likhet med den etablerte vaktmesterrollen finner en også dagens helsesykepleiere, som ikke har gjennomføring som en del av stillingsbeskrivelsen. I intervjuene med dem kom det også fram at de så at deres viktigste rolle var å lytte og å være på elevens parti, noe som innebærer å ta utgangspunkt i deres situasjon og behov.

I arbeidet med elever og fraværgrensen, påpekte helsesykepleierne at mange elever er stresset over skolearbeidet og en gjennomgående opplevelse av at man må prestere godt på alle livets arenaer. Det er en slags prestasjonstrekant, som består av *skolen*, hvor elevene skal prestere på dagtid, *fritid* hvor de skal prestere på ettermiddagen, før de drar hjem og skal prestere på *sosiale medier*. Som en helsesykepleier sa:

Jeg synes ikke det er så rart at en del trenger å avreagere litt. Jeg tolker en del av fraværet som behov for noe kontroll. Lufte litt på trykket. Men det når jeg jo ikke akkurat fram med når jeg sier det til lærere og rektor her på skolen. Dessuten, hva kan de gjøre. De skal jo bare følge regelverket.
(Helsesykepleier)

I det sistnevnte ligger det en interessant og relevant innsikt i diskusjonen om hvorvidt det er ett eller flere lag. Skoleeier og rektor er pålagt å følge

fraværsgrensen. Tidligere i boka har vi vist at rektorene praktiserer det samme regelverket noe ulikt.

Det avgjørende spørsmålet er imidlertid om mangelen på koordinering av «laget rundt eleven» burde vært korrigert, og i tilfelle svaret er ja på det spørsmålet, hva som kunne vært gjort. I våre intervjuer er det flere som etterlyste en mer tilstedeværende skoleeier, som tok klarere grep for å koordinere bedre. Når det gjelder fraværsgrensen, ble vi forklart, er skoleeier bare opptatt av å følge regelverket. En mer omfattende oppfølging av de elevene som sliter med høyt fravær, og eventuelt andre grep, overlates i mange tilfeller til PPT og OT. Som vi allerede har påpekt, varierer organisering og innretning av PPT og OT, men de vi har intervjuet, har til felles at de har påfallende få konkrete virkemidler.

Folkene i PPT og OT blir forholdsvis fjerne fra hovedvirkeligheten. På OT sitter de på et kontor, bak en skjerm. Det er ikke akkurat en måte å komme elever i møte. Og særlig ikke de som sliter med å møte opp. (Rådgiver)

Eller som en helsesykepleier sa:

Dette er elever man må oppsøke, og bli en del av deres hverdagsliv som om man var en i familien. Det er en stor bestilling, og om det er riktig, kan man spørre om det er mulig å gjøre det innenfor dagens system.

Dette er elever du må ringe opp, dra hjem til dem. Være en reservefamilie. Fraværsgrensen fungerer ikke for dem. Og egentlig ikke det vi i dag har tilgjengelig. De trenger noe annet. Noe mer. (Helsesykepleier)

Samtidig er det variasjon både med hensyn til elevene og hvilke utfordringer de har. Når det gjelder lærere og rådgivere, så kan de gi råd og veiledning. Deres nytte synes først og fremst å være avhengig av hvorvidt de evner å vinne en elevs tillit. Helsesykepleierne har en potensielt svært viktig rolle. Dels arbeider de med konkrete utfordringer for den enkelte elev, dels kan de sende elever med helserelaterte utfordringer videre til spesialister utenfor skolen. Et typisk eksempel er stressmestring, dersom det er på et nivå som krever hjelp av en psykolog. PPT og OT har til felles at de skal hjelpe elevene, men dette er grupper med påfallende få direkte virkemidler. Elevene vi har intervjuet, forteller også at de først og fremst opplever at dette er to grupper som representerer systemet, mer enn en gruppe som møter dem på deres premisser.

Ikke motstand mot fraværsgrensen

At et regelverk tar tid å implementere, og at det kan oppleves som mer arbeidskrevende å praktisere regelverket i en startfase, er ikke overraskende. Også i de kvalitative intervjuene med ansatte på skolen var et gjennomgående funn at regelverket opplevdes som en naturlig del av hverdagen, som en regel de kjente godt til. Det var få som klaget over endringene eksplisitt. En slik normalisering betyr imidlertid ikke at ikke regelverket praktiseres noe ulikt. Selv om spørreskjemaet indikerer at regelverket praktiseres mer likt enn i begynnelsen, opplevde vi at mange tok individuelle hensyn der de mente det var nødvendig. Selv om det å ta individuelle hensyn ikke opplevdes som at de brøt reglene, betyr det at bestemmelsen praktiseres ulikt. De hadde lært seg innholdet i bestemmelsen, og de hadde erfart selv hvilke ulike konsekvenser regelen kunne ha for ulike elevgrupper. Dermed opplevde de også at de forsto bedre hvordan de skulle tilpasse seg regelverket for å ta hensyn til særlig de elevene som hadde utfordringer med å møte nok opp på skolen. Ofte handler tilpasningene om å beskytte elever som de opplever som sårbare, for konsekvensene av regelverket. Mange snakker om skolen som et «fristed» for barn og unge som kommer fra familier med sammensatte utfordringer, og noen er redde for at fraværsgrensen skal dytte disse unge lenger unna skolen. Å få lov til å være på skolen, selv om en ikke tør å møte opp i timen, var det flere som snakket om som viktig.

En annen ting de var opptatt av, var at lærere ikke burde være så strenge på føring av fravær for forsentkomming. En miljøarbeider vi intervjuet, forteller at på skolen han jobber på, legger de vekt på å få elever til å fullføre og bestå videregående skole. Som miljøarbeider møter han mange elever med sammensatte utfordringer, og fraværsgrensen kan for flere av dem være krevende å følge opp. Han forteller:

Det er veldig mye arbeid rundt at elevene ikke skal falle fra. Det er veldig mye oppfølging, altså vi gjør jo alt. Det begynner med fraværsgrensa, at vi skyver på den med å gi elevene attester. Så man får litt mer tid enn 10 prosent. Vi gjør virkelig alt for at de skal klare å komme seg gjennom. (Miljøarbeider)

Han forteller at å skyve på fraværsgrensen er et av de viktigste tiltakene de har for å sørge for at elever i sårbare posisjoner ikke blir skjøvet ut av

skolen. Flere vi har intervjuet, snakker nettopp om dette med å «sknye på fraværsgrensen» som et innarbeidet tiltak mot å forhindre frafall. I utgangspunktet er det bare rektorene som kan ta i bruk unntaksbestemmelsen. På noen skoler opplevde vi imidlertid at måten rektorene håndhevet unntaksbestemmelsen på, var gjennom å gi ansatte som sto nærere elevene mulighet til å bestemme selv om eleven kunne få 15 prosent udokumentert fravær før eleven mistet halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter.

Miljøarbeideren vi intervjuet, var veldig opptatt av å være en som elevene hadde tillit til, og som de kunne komme til hvis de hadde vanskeligheter. For å opprettholde denne praksisen, som han mente var viktigere enn at elevene var på plass nok timer for å holde seg under fraværsgrensen, gjorde skolen egne justeringer. Denne miljøarbeideren hadde fått «grønt lys» av sin rektor til å selv praktisere unntaksbestemmelsen etter beste evne, da han kjente elevene mye bedre enn rektoren selv.

Ja, det er mange ganger eleven kommer til oss for å prate på mitt kontor og bli der en hel time. Og for å ikke få fravær så blir jeg med tilbake i klassen og sier at vi hadde bare en liten prat, er det greit – «ja». Da får de ikke fravær.
(Miljøarbeider)

For denne miljøarbeideren var det viktig at elever kunne komme og snakke med han uformelt når de ville, og at det aldri skulle føre til fravær, fordi det var av stor betydning at elevene opplevde at de kunne komme til han uansett.

En åpenbar innvending mot slike lokale justeringer eller tilpasninger er, som vi har skrevet om tidligere, at det går imot tanken om likebehandling. Derfor kan en innvende at hvilken skole eleven møter, eller til og med hvilken lærer eleven møter, vil ha stor betydning for elevens risiko for ikke å få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter. Siden dette ikke er noe eleven selv kan gjøre noe med, kan det oppfattes som urettferdig. Samtidig kan en innvende at fraværsgrensen også fungerer urettferdig, der noen elevgrupper ser ut til å tape mer på innføringen av regelverket enn andre. Dette gjorde at vi løftet en mer generell debatt om hva en kan forvente at et regelverk myntet på alle skal gjøre for alle. At noen ser ut til å tape på konsekvensene av regelverket, betyr ikke nødvendigvis at hele regelverket oppleves av lærere og andre ansatte på skolene

som illegitimt. Å tilpasse regelverket, slik miljøarbeideren over gjør, kan sees på som en måte å bøte på de negative konsekvensene fraværsgrensen faktisk har for noen grupper med elever.

Fravær, mobbing og krenkelseser

Skolen er mer enn et sted å lære. Elevene bruker mye av sin tid der, noe som aktualiserer betydningen av trivsel og at læringsmiljøet oppleves som godt av alle elevene. Dette er således et poeng vi pekte på i kapitlets innledning, om behovet for å se hele eleven.

Inkluderende barnehage- og skolemiljø er blant regjeringens sentrale mål for å sikre barn og unge et godt læringsmiljø. Antagelsen er at mobbing og krenkelseser reduserer trivselen og læringen, noe som i neste omgang kan få langsiktige utfall i form av frafall i skolen (NOU 2015: 2). Kapittel 9 A i opplæringsloven skal bidra til at elevene har det trygt og godt på skolen, slik at elevene trives og kan lære best mulig. Reglene gir eleven en individuell rett og inneholder en framgangsmåte for hvordan skolen og fylkesmannen skal behandle sakene på best mulig måte. I våre intervjuer var det flere som pekte på betydningen av et godt læringsmiljø for å redusere fraværet. Dette ble gjerne begrunnet med at de fleste mennesker ønsker å føle tilhørighet til et fellesskap. Gitt at dette er riktig, kan en forstå fravær som ikke er relatert til fysisk sykdom som et symptom på at skolen og læringsmiljøet ikke fungerer tilstrekkelig inkluderende for alle.

At fravær henger sammen med opplevelse av mobbing og krenkelseser, er ikke overraskende (Andersen & Dæhlen, 2017). Elever som opplever utenforskap vil først og fremst ha en faglig tilknytning til skolen, mens den sosiale tilknytningen vil være skjørere eller fraværende. Det er også rimelig å anta at det sosiale elementet spiller inn på den faglige mestringsen. En rådgiver sa det slik:

En elev som sitter og gruer seg til friminuttet, får ikke med seg mye av det som skjer i undervisningen. (Rådgiver)

Også andre enn rådgiveren over la vekt på de psykososiale aspektene ved elevenes skolesituasjon. Et gjennomgående tema var at voksensamfunnet

tidvis overser hvor viktig det sosiale miljøet er for elevene, og at det er en del elever som ikke nødvendigvis føler seg så ønsket på skolen. En påpeking var at det ikke bare er andre elever som bidrar til at enkelte elever føler seg utenfor, også læreren kan mobbe eller unnlate å ta grep der det er behov.

Vi har elever her som aldri egentlig har opplevd seg innenfor. De har ingen venner, de sitter hjemme, men der er det kanskje også svært krevende forhold. Og om vi skal være helt ærlige, så syns nok de andre elevene, men også lærerne, at det er deilig når [...] ikke er her. (Helsesykepleier)

Sitatet over kan tolkes dithen at informantene ikke opplever at «laget rundt eleven» og lærerne alltid trekker i samme retning. I noen grad skyldes trolig det at profesjonene har noe ulike innfallsvinkler og metoder som de bruker i sitt arbeid. Dette kan representere en styrke i situasjoner hvor aktørene utfyller hverandre, men i situasjoner hvor de ikke arbeider ut fra samme mål, er situasjonen en annen. Blant annet kom det fram at det var elever som opplevde at de ble holdt utenfor av egen lærer. Dette var gjerne elever som ble omtalt som uromomenter. «Det blir i hvert fall roligere dager for læreren når de ikke er til stede» (PPT).

Å aktivt arbeide for inkludering og motvirke opplevelsen av mobbing og krenkelser er, som nevnt over, noe skolene er lovpålagt å gjøre. I praksis er det ikke så enkelt. Vi blir forklart at det i mange tilfeller ikke gagnar elevene at det blir foretatt enkeltvedtak. Det er langt fra gitt at dette resulterer i at de føler seg mer velkomne. Ofte kan det være motsatt, blir det sagt. Dette er elever som assosieres med konflikter, og de er tidkrevende fordi de trenger ekstra tilrettelegging.

Det hjelper jo ikke på situasjonen at dette ofte er elever som sliter faglig og sosialt. Når alt som trekker til skolen, er borte, er det ganske tungt få gjort noe. Mange har egentlig valgt feil. Man må jo da spørre om det i det hele tatt er riktig at alle skal gå på videregående skole. (OT)

Dette sitatet kan forstås i lys av skolepolitikken som føres i Norge, og hvilke konsekvenser den har for enkelte av elevene i videregående skole. Når nær alle, 98 prosent, av elevene i ungdomsskolen går over i videregående skole, kan en spørre hvor frivillig valget om å gå videre fra

grunnskolen oppleves å være. For mange er systemet en type konformitetspress som både handler om at en må ta videregående utdanning, og at en skal fullføre og bestå på normert tid. Når frafallsraten har vært nær konstant i 25 år, er det grunn til å spørre om fenomenet best blir forstått som symptom på noe mer omfattende. Om dette dreier seg om helse-situasjonen for unge, eller om det snarere handler om at en del vil trenge noe mer tid (jf. Vogt, 2017), skal ikke vi konkludere med her. Det avgjørende å peke på, er at det sannsynligvis skyldes både forhold ved den enkelte og forhold utenfor individet. En del av dette er trolig av en type forhold som vanskelig kan hjelpes eller kompenseres for ved hjelp av virkemidler på skolen.

I boka *De frafalne. Om frafall i videregående opplæring* (Reegård & Rogstad, 2016) omtales ulike former for frafall. En variant som presenteres, er frafall som skyldes at en del elever på videregående har valgt feil, og at begrunnelsen for valg av studieprogram først og fremst er knyttet til det forfatterne refererer til som negative valg. Det innebærer at en ikke velger det en vil, men først og fremst ut fra hva en ikke vil. For en del elever er det de ikke vil, å fortsette på skolen slik de kjenner den fra grunnskolen. For disse elevene blir rådgiverne sentrale. Hvilke råd som gis, vil kunne få stor betydning, særlig så lenge faget *utdanningsvalg* ikke gir full innsikt i de mulighetene som finnes. Med andre ord er det ikke underlig at en del føler at de har valgt feil. Det er heller ikke overraskende, som en rådgiver fortalte oss, at:

De elevene som opplever at de er på feil sted, de begynner på veien mot drop-out med å skulke skolen. (Rådgiver)

I denne uttalelsen ligger det implisitt en forståelse av frafall som en prosess. Mer enn en beslutning om at «nå dropper jeg ut av skolen», så starter det med fravær som trolig over tid vil redusere tilknytningen til skolen både faglig og sosialt. En slik mekanisme er ikke overraskende, og den kan underbygges med forskning om en lytter til de utsatte elevene. Et eksempel er en studie av Thrana (2016), hvor hun viser at for ungdom hun har intervjuet, som har droppet ut av skolen, så var et gjennomgående fenomen at de hadde det vanskeligst i tiden før de sluttet på skolen. Da var alt krevende, og de strevet etter å mestre hverdagen og finne ut hvilke

valg de skulle og kunne ta. Etter at de valgte å slutte, var derimot situasjonen en annen. Da opplevde de snarere lettelse og at eget liv hadde fått en klarere retning.

Arbeidssituasjonen etter innføring av fraværsgrensen

Foruten å trekke inn hvilke erfaringer «laget rundt eleven» hadde når det gjaldt konsekvenser av fraværsgrensen, er det relevant å spørre om fraværsgrensen har hatt implikasjoner på de involverte gruppene i deres arbeidshverdag. Særlig er det interessant hvorvidt det er andre viktige temaer som de mener de burde arbeide med, men som har måttet vike plassen på grunn av håndtering av fraværsgrensen.

I det følgende vi vi derfor konsentrere oss om de andre yrkesgruppene, laget rundt som hverken er lærere eller rektorer. Bildet er ikke entydig, noe som blant annet henger sammen med at det utelukkende er legene som kan skrive ut dokumentasjon til elevene. «Laget rundt eleven» kommer først og fremst indirekte i berøring med bestemmelsen.

I intervjuene med personer i «laget rundt eleven» er alle opptatt av at fraværsgrensen opptar elevene, i det minste blant de elevene som oppsøker dem.

Jeg kan trygt si at fraværsgrensen er noe mange av de som kommer hit, er opptatt av. Det tar derfor mye tid, men så er det jo viktig for mange også. (Rådgiver)

En helsesykepleier sa dette:

Fraværsgrensen bidrar til å skape mer stress blant elevene. Mange er bekymret – unødvendig. De er redde for at de kommer til å bli syke framover osv. Jeg må altså bruke en del tid på helt friske elever til å roe dem ned for noe som neppe kommer til å skje. (Helsesykepleier)

Samtidig ble det understreket at fraværsgrensen ikke er så komplisert, men at bestemmelsen innebar mye nytt som måtte læres da den kom. Ett aspekt, som ble framhevet av en rådgiver i PPT, er at fraværsgrensen har blitt brukt som en slags universalforklaring på problemer blant

sårbar ungdom: «Hadde det ikke vært fraværsgrensen, så hadde det vært noe annet ved systemet som var problemet.» Dette perspektivet er interessant og relevant. For mange unge som sliter med motivasjon og mestring, er det trolig mer nærliggende å forstå situasjonen ut fra trekk i systemet enn ut fra forhold ved dem selv. Andre la vekt på at fraværsgrensen må forstås som et ledd i en kjede av forventninger, kontroll og press rettet mot dagens unge. Dette speiles i uttalelsen fra en helsesykepleier om at elevene skal være gode på alle felter samtidig, og at de får lite frirom. På spørsmål om arbeidsoppgavene var endret etter fraværsgrensen, fikk vi vite at endringene ikke så mye dreide seg om arbeidssituasjonen, men om hva slags temaer som ble tatt opp i møte med de unge. Blant annet la hun vekt på at ungdom er mer stresset i dag enn de var tidligere. Denne økningen er vist i flere undersøkelser basert på Ungdata (Bakken et al., 2018). Samtidig viser tallene i undersøkelsen at stress først og fremst har rammet jenter, men dette er ikke tilfelle med fraværsgrensen. Det kan likevel tenkes at jentene i større grad oppsøker helsesykepleierne og forteller om stress forbundet med fravær og frykt for framtidig fravær.

I det foregående refererte vi det våre informanter sa om endringer i arbeidssituasjonen etter innføringen av fraværsgrensen. Det er vanskelig å trekke klare slutninger basert på kvalitative data. Det kan imidlertid ikke utelukkes at forskjellene mellom små og store skoler ikke er så avgjørende i denne sammenhengen. En mulig forklaring kan være at skolene dimensjonerer laget ut fra antall elever. Rådgiving og en skolehelsetjeneste er et eksempel på et tilbud skolene ikke kan velge bort, ettersom elever har rett til å få råd og bistand. Hvordan det faktisk oppleves av elevene, er imidlertid noe vi eventuelt må intervjuere elevene om. Det flere av helsesykepleierne vektla, var at de trolig hadde fått mye mer å gjøre dersom de skulle håndtere og behandle elevenes behov for å dokumentere fraværet. Så lenge den oppgaven er lagt til fastlegene, er det også de som får mye av denne ekstra belastningen.

I intervjuene kom det likevel fram en forskjell mellom små og store skoler. Dette er en forskjell som ikke er knyttet til belastningen i form av antall elever i forhold til det tilbudet som finnes på den enkelte skole, men til mangfoldet og antall saker. Store skoler har elever som i

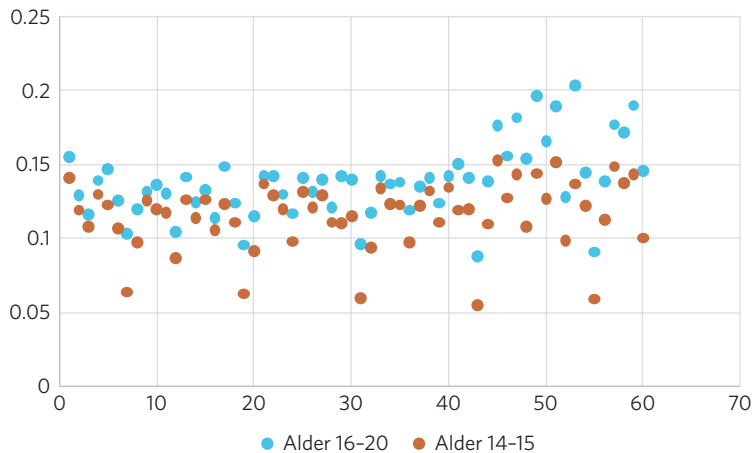
sum har langt flere typer og mer sammensatte problemer. Dette krever at laget har flerfaglig kompetanse som kan møte elevene ut fra deres ståsted.

Fastlegene

Da fraværsgrensen ble innført, var en av de antatte konsekvensene for helsevesenet at fastlegene ville oppleve en økt etterspørsel etter lege-tjenester. Siden elevene måtte oppsøke fastlege dersom fraværet deres oversteg 10 prosent i et enkelt fag, og gjerne før, var det sannsynlig at flere ville ha bruk for fastlegetjenester. Bakken (2017, s. 70) finner en økning i etterspørselen av primærhelsetjenester blant elevene i videregående opplæring og finner også at bruken av reseptbelagte medisiner økte i denne gruppen sammenlignet med bruken blant ungdomsskoleelever (2017, s. 77). I denne delen undersøker vi hvordan innføringen av fraværsgrensen påvirker fastlegebruken. Vi starter med å vise deskriptiv statistikk for bruk av fastlegetjenester blant elevene. Så ser vi nærmere på effekten på bruk av fastlegetjenester, og dette estimerer vi også for undergrupper av elever. Videre ser vi på effekter i ulike diagnosegrupper. Til slutt oppsummerer vi hvordan arbeidssituasjonen for fastlegene endret seg etter innføringen av fraværsgrensen.

Endringer i fastlegebesøk

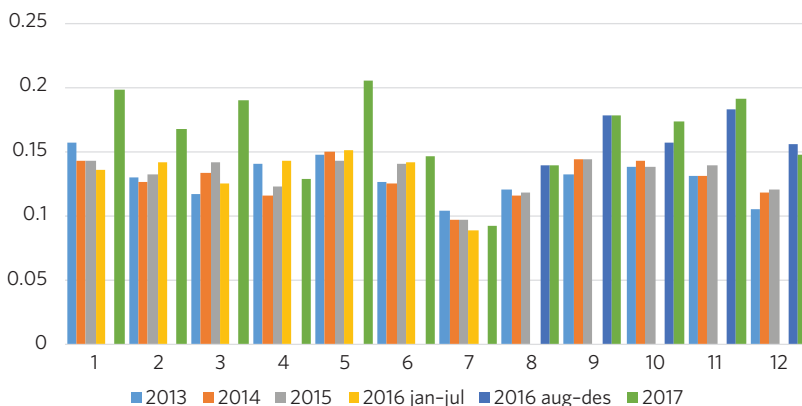
Figur 7.2 viser gjennomsnittlig antall månedlige besøk hos fastlegen i gruppene av videregående elever og elever på 10. trinn på ungdomsskolen. Det er store variasjoner gjennom året, og vi legger særlig merke til at det er et stort fall i juli hvert år, i tråd med hva vi kan anta dersom elevene oppsøker fastlegen for å få dokumentasjon på sykdom. Det ser ut til å være en generell svak positiv utvikling gjennom årene, men det kommer klart fram at det er en betydelig økning i etterspørselen etter fastlegetjenester blant elever i videregående opplæring fra august 2016. Det er ikke tegn til lignende økning blant ungdomsskoleelevene, i tråd med hva vi kan forvente hvis mønsteret er forårsaket av introduksjonen av fraværsgrensen.



Figur 7.2. Besøk hos fastlegen på tvers av ulike elevgrupper

Kilde: Registerdata fra SSB

I figur 7.3 rapporterer vi månedlig variasjon i fastlegebesøk for elever i videregående opplæring. Det er betydelige svingninger gjennom året i alle år, og her blir det enda tydeligere at besøk hos fastlegen er på sitt laveste nivå i juli når skoler (og mange fastlegekontorer) er stengt for sommerferien. I desember er skolene stengt i nesten to uker, og dette gjenspeiles også i fastlegebesøk. Det er imidlertid klart at det er en stor økning i månedlige fastlegebesøk etter at fraværsgrensen ble innført, som det framgår av den blå stolpen som representerer besøk fra august til desember 2016, og den grønne linjen som representerer 2017.



Figur 7.3. Fastlegebesøk per måned for elever i videregående skole

Kilde: Registerdata fra SSB

Vi har estimert effekten av fraværsgrensen på en rekke utfall i helsetjenesten, og starter med å se på månedlige besøk hos helsepersonell.²² Vi finner at økningen i konsultasjoner hos fastlegen øker med 2,24 prosentpoeng i gruppen av elever i videregående opplæring sammenlignet med elevene på 10. trinn i grunnskolen, en økning på 18,4 prosent fra et gjennomsnittlig nivå på 0,122 besøk per måned i 2015.

Gjennomsnittseffekter kan skjule store forskjeller mellom grupper av elever. For eksempel betaler elever over 16 år, altså de fleste elever i videregående, for et fastlegebesøk. For elever som går på videregående skole, kan egenandelen oppleves som substansiell. Videre kan en tenke seg at elever fra familier med høyt utdannede foreldre får hjelp til å navigere systemet i større grad og kommer seg til fastlegen for å få legeerklæring i større grad. For innvandrere kan det motsatte være tilfelle, dersom foreldrene i mindre grad kjenner systemet og språket. For elever som er avhengige av økonomisk hjelp fra foreldre for å kunne betale egenandelen eller trenger hjelp til å bestille time, kan en tenke seg at elever fra mindre ressurssterke familier vil ha en høyere terskel for å oppsøke fastlegen. Dette har vi sett nærmere på.

Vi finner ikke noen klare tegn på slike heterogene effekter. Effekten av fraværsgrensen på sannsynligheten for å oppsøke fastlegen er like på tvers av gruppene elever fra familier der mor har høyere utdanning, sammenlignet med der mor ikke har høyere utdanning. Når vi analyser dette separat for unge med innvandrerbakgrunn, finner vi at elever som er født i Norge, av mor og far som har innvandret, hadde noe lavere månedlig sannsynlighet for å oppsøke fastlegen før introduksjonen av fraværsgrensen (det rapporterte gjennomsnittet er fra 2015). Effekten av fraværsgrensen på legebesøk er svært lik for norskfødte med og uten innvandrerbakgrunn, men den er høyere for elevene som selv er innvandrere. Økningen i fastlegebesøk tilsvarer 28 prosent blant innvandrerne, mot 18 og 20 prosent for henholdsvis elever uten innvandrerbakgrunn og norskfødte med innvandrerbakgrunn. Etter kjønn finner vi at den prosentvise økningen er større blant jenter, der det er en økning på 22 prosent i fastlegebesøk, mens gutter har omtrent 15 prosent høyere sannsynlighet

22 Resultatene er rapportert i sin helhet i Baker et al. (2021).

for å besøke fastlegen sin sammenlignet med i 2015, før fraværsgrensen ble innført.

Det kan virke overraskende at gruppene påvirkes så likt, gitt at fraværsmønstrene er såpass forskjellige: For eksempel har elever som selv er innvandrere, før innføringen av fraværsgrensen i gjennomsnitt 89,9 timer fravær. Til sammenligning var dette timetallet 76,4 for norskfødte elever med innvandrerbakgrunn og 65,9 timer for elever uten innvandrerbakgrunn. Dersom det høye fraværet reflekterer underliggende helseproblemer, kan denne gruppen ha et større behov for fastlegetjenester i utgangspunktet. Dette reflekteres imidlertid ikke i andelen som oppsøker lege før reformen, der vi så at andelen som oppsøker legen i en typisk måned er ganske lik for elever med og uten innvandrerbakgrunn. Vi har ikke noe godt mål på gruppenes faktiske helsetilstand. Vi kan derfor ikke utelukke at elever med innvandrerbakgrunn, som oftere tilhører lavinntektsfamilier, oppsøker legen i mindre grad enn det helsetilstanden deres tilsier, fordi de er i en vanskelig økonomisk situasjon eller har vanskeligheter med å finne fram i det norske systemet. Etter reformen vil det være enda viktigere for elever med høyt fravær å besøke fastlegen sin siden det er mer sannsynlig at de når fraværsgrensen, men også etter innføringen kan familiens ressurser sette begrensninger for legebesøk. Et lignende mønster kan ligge bak mangelen på heterogene effekter etter mors utdanning, dersom det er underliggende helseforskjeller mellom gruppene. Også etter mors utdanning finner vi et stort avvik i totalt fravær: 60,7 timer blant elevene fra hjem der mor har høyere utdanning, og 73,8 timer blant elevene fra hjem der mor ikke har slik utdanning.²³

Vi har også sett på effekten på andelen elever som oppsøker helsevesenet minst én gang i løpet av en måned. Dette forteller oss om økningen i fastlegebesøk kommer av at elever som allerede går til fastlegen, oppsøker denne oftere, eller om flere elever besøker fastlegen sin i løpet av en måned etter at fraværsgrensen ble innført. Funnene våre viser at økningen i elever som oppsøker fastlegen i løpet av en måned er på 1,81 prosentpoeng, noe som utgjør en økning på 17,4 prosent. Dette innebærer at

23 Vi har også sett på undergrupper av elever fra hjem med høy versus lav inntekt, og heller ikke for disse gruppene finner vi store forskjeller i økningen i legebesøk.

økningen i etterspørselen etter fastleger ikke utelukkende kan forklares med at de som allerede går til legen, går flere ganger, men at det også er en økning i andelen elever som oppsøker fastlegen. Dersom fraværsgrensen kun førte til flere konsultasjoner for dem som allerede besøker legen jevnlig, ville utslagene vært mindre for sannsynligheten for å oppsøke fastlege i løpet av en måned.

Innføringen av fraværsgrensen økte etterspørselen etter fastlegebesøk blant elever i videregående opplæring. Vi har også undersøkt årsaken til at elevene oppsøker fastlegen. Etter hvert besøk tildeler fastlegen én eller flere diagnosekoder som er ment å fange opp pasientens tilstand. Vi har sett på fire kategorier av konsultasjoner: generelle klager og symptomer, akutte infeksjoner og skader, kroniske sykdommer og tilstander og psykiske sykdommer, og finner en økning for alle diagnosegrupper. Den store økningen i diagnosegruppen vi kaller akutt, som innebærer tilstander som forkjølelse, akutte infeksjoner, og skader, skiller seg imidlertid ut. Økningen i pasienter i videregående skole som får en diagnose i denne gruppen, utgjør omtrent 50 prosent. Det er denne diagnosegruppen vi vil forvente å se en økning i dersom elevene kommer til fastlegen med feber og forkjølelse.

Analysene peker på økt etterspørsel etter fastlegetjenester blant elever på videregående skole etter at fraværsgrensen ble innført. Videre ser vi på om det er vanskeligere for andre pasienter å komme seg til fastlegen etter fraværsgrensen. Som beskrevet i metodekapitlet estimerer vi dette ved å sammenligne fastlegebesøk blant pasienter i alle aldre bortsett fra dem i videregående skole, med etterspørselen hos barn 0–4 år, som vi antar ikke er påvirket av den økte etterspørselen blant elever i videregående opplæring. Vi ser kun på de fastlegene som har en høy andel videregåendelever på listene sine, samt har fulle pasientlister.

Vi finner ikke dekning for at innføringen av fraværsgrensen har bidratt til at det blir færre andre pasientkonsultasjoner hos de fastlegene som har en stor andel pasienter i videregående opplæring. Vi understreker at det er usikkerhet knyttet til disse estimatene, fordi de hviler på forutsetningen om at etterspørselen blant de yngste barna er upåvirket.

Resultatene tyder på at økningen i legebesøk blant elever i videregående skole ikke har gått på bekostning av andre pasientgrupper, noe som

er positivt. Endring i etterspørsel og bruk av fastlegetjenester for elever i videregående skole er en utilsiktet konsekvens av fraværsgrensen, men resultatene tyder ikke på at det er utilsiktede konsekvenser for andre personer med behov for helsetjenester.

Oppsummering

I dette kapitlet spør vi for det første hvilken betydning «laget rundt eleven» har for hvordan fraværsgrensen praktiseres og håndteres, og hvorvidt «laget» opplever å ha fått oppfølging av skoleeier. For det andre spør vi om hvilke konsekvenser fraværsgrensen har for yrkesgruppene som inngår i «laget rundt eleven».

Vi startet kapitlet med å skissere hvem som inngår i «laget rundt eleven», noe som er relevant for å synliggjøre at laget er ganske stort, at de ulike som inngår har forskjellige oppgaver og at de dels er ansatt på skolene, dels av skoleeier. Majoriteten av elevene har lite befattning med dette laget, bortsett fra skolens rådgiver og i noen grad helsesykepleier. De andre vi har intervjuet, ansatte i pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og oppfølgingstjenesten (OT), mobiliseres først og fremst for elever som av ulike grunner sliter og står i fare for varig å inngå som en del av frafallsstatistikken.

Det viktigste funnet i intervjuene med ansatte i «laget rundt eleven» er hvordan de framhever at elever er «hele personer». I dette ligger det at de ikke bare er opptatt av hva som skjer på skolen, hvor de er elever, men hvordan de aktuelle ungdommene har det i livet mer generelt. Av denne tilnærmingen følger det også at dette er informanter som ikke først og fremst er opptatt av nivået på fraværet, men snarere spør hvorfor noen elever har særlig høyt fravær. I forklaringene de lanserer, pekes det gjerne på at høyt fravær ofte skyldes sammensatte og varige problemer. Særlig framhevet informantene betydningen av familie og de unges sosioøkonomiske tilhørighet. Mer konkret dreide det seg om betydningen av å vokse opp i belastede hjem, preget av dårlig økonomi og i noen tilfeller rus og omsorgssvikt.

En utfordring som meldte seg, var hvor godt aktørene på «laget rundt eleven» evner å samarbeide om å finne de beste løsningene, samt hvilke

virkemidler de har til rådighet. Et hovedfunn er at fraværsgrensen i seg selv neppe er problemet eller løsningen for elevene vi her diskuterer. Utfordringene bunner i langt mer omfattende problemer, noe som synliggjør og underbygger behovet for å supplere fraværsgrensen med flere typer løsninger.

Fastlegebesøkene blant elever i videregående skole øker som følge av fraværsgrensen for skoleåret 2016/2017 og høsten 2017, som er så langt vi har data. Også annen kontakt med helsevesenet øker noe. Det ser ut til at endringen i fastlegebesøk ikke bare skyldes at elever som allerede hyppig går til legen, øker sin frekvens, men at elever som sjelden går til legen, også øker sine fastlegebesøk. Når vi sammenligner effektstørrelsene mellom undergrupper, er det kun små forskjeller – noe som er overraskende gitt betydelige forskjeller i fravær, særlig mellom elever med innvandrerbakgrunn og uten. For å unngå å overskride fraværsgrensen, har elever med høyt fravær et større behov for fastlegekonsultasjoner enn elevene med lavere fravær. Et viktig element er om økningen i etterspørselen blant elever i videregående skole påvirker andre gruppers mulighet til å komme til legen. Det ser ikke ut til at økningen i elevenes fastlegekonsultasjoner dytter andre ut av helsekøen.

KAPITTEL 8

Avslutning

Fraværsgrensen skaket Skole-Norge da den ble innført. Mye av kraften i debatten om fraværsgrensen synes å handle om tillit – eller mer konkret, opplevelsen av manglende tillit mellom elevene på den ene siden og skolene og myndighetene på den andre. Da regjeringen innførte fraværsgrensen i videregående skole i 2016, var det ut fra både kortsiktige og langsiktige ambisjoner. På kort sikt var målet å øke elevenes tilstedeværelse på skolen, mens den langsiktige ambisjonen var å følge opp elever bedre, og dermed redusere frafallet fra skolen.

I denne boka har vi analysert hvordan fraværsgrensen har blitt håndtert og praktisert blant elever, lærere, rektor og laget rundt eleven. Disse har til felles at de er påvirket av fraværsgrensen, men konsekvensene er ulike. I dette avsluttende kapitlet vil vi samle trådene og se på det helhetlige bildet. Vi vil oppsummere konsekvensene av reformen og komme med noen anbefalinger til kompenserende tiltak.

Hva er problemet?

Vi startet boka med å sette søkelys på *elevene*. Spørsmålet var hvorvidt fraværsgrensen har bidratt til å øke elevenes tilstedeværelse. Et neste tema var om endringene varierte mellom elevgrupper og mellom elever på ulike fag. I tillegg har vi sett på om fraværsgrensen har hatt betydning for frafall fra videregående opplæring. Det sistnevnte gjøres gjennom analyser av hvem som ikke får halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i ett eller flere fag, og hvordan fraværsgrensen virker inn på muligheten til å fullføre og bestå videregående opplæring.

Den andre gruppen vi har studert, er ansatte på *skolene*: *lærere* og *rektor*. Vi var særlig opptatt av hvordan fraværet ble ført, og om det var

varierende praksis når det gjaldt registrering av fravær både mellom skoler og innad på skoler, altså mellom ulike lærere. Et annet tema på skolenivå er hvordan de arbeider med å følge opp elever med høyt fravær, og hvordan det å praktisere fraværsgrensen virker inn på lærernes arbeidshverdag.

Den tredje gruppen handler om andre yrkesgrupper som inngår i «*laget rundt eleven*». Hvordan samarbeider de ulike institusjonene, og hvordan følger de opp utsatte elever? Et spørsmål er videre hvordan fraværsgrensen påvirker disse arbeidsgruppene hverdag. Også fastlegene har vi definert inn i dette laget, som i utgangspunktet er en yrkesgruppe som er utenfor skolene, men som gjennom fraværsgrensen har blitt trukket nærmere og på mange måter har blitt en del av skolehverdagen i kraft av at elever må ha legeerklæring for å dokumentere fravær av helsemessige årsaker. Spørsmålet er hvordan bruken av fastlegene har utviklet seg over tid. Hvilken effekt har elevens økte bruk av leger på legenes arbeidssituasjon?

Tre funn peker seg ut som særlig sentrale: Det første er bestemmelsens *suksess* med hensyn til å øke nærværet på videregående skole. Tallenes tale er overbevisende. Fraværet er redusert for alle grupper av elever. Det andre funnet dreier seg om implementeringen av en ny bestemmelse i skolen, noe som setter endringsvilligheten på prøve. På bakgrunn av å ha fulgt implementeringen av fraværsgrensen i tre år er det nærliggende å konkludere med at skolen har vært endringsvillig. Rektorer, lærere og over tid også elever har sluttet opp om fraværsgrensen. Det har følgelig skjedd en type *normalisering*. For elevene kan dette i noen grad forklares med at de som var de sterkeste motstanderne av fraværsgrensen, utgjør en relativt sett stadig mindre andel av elevgruppen fordi det årlig begynner nye kull av elever. For dem er fraværsgrensen en del av et allerede etablert system. Det tredje hovedfunnet handler om fraværsgrensens *besvær*: for lærere som må bruke mye tid på å føre fravær og sende ut varsler til elevene, for fastleger som får besøk av friske elever som opptar verdifull tid, og for elever som blir stresset, og som bruker tid og penger på å skaffe dokumentasjon.

I de empiriske delene har vi underbygget og synliggjort hvordan de tre funnene er relevante og utspiller seg samtidig. Dette leder til et mer

normativt orientert spørsmål om hvordan en bør vekte ulike hensyn. I denne sammenhengen gjelder dette hvorvidt ordningen skal vurderes som suksess når den fungerer veldig bra for de aller fleste, men virker negativt for et mindretall. I de empiriske analysene har vi sett at det særlig er blant elever med innvandrerbakgrunn at vi finner dem som har størst sannsynlighet for å få IV (ikke vurderingsgrunnlag) i ett eller flere fag etter innføringen av fraværsgrensen.

Et svar på den ovennevnte utfordringen er å diskutere nivået på fraværsgrensen. Dette ble aktualisert ut fra antagelser om at de såkalte «småfagene» er særlig utfordrende på grunn av lavt timetall, noe som kan medføre at elever skal være borte få ganger før de overstiger 10 prosent fravær. Denne situasjonen er motsatt i basisfagene. Der kan elevene ha høyt timefravær uten at det overstiger 10 prosent av det totale antallet timer i faget. Analysene viste imidlertid at å overstige fraværsgrensen i småfagene ikke var særskilt problematisk.

I denne boka har vi viet særskilt plass til å se på endringene i fraværet over tid og de elevene som står i fare for å falle ut av skolen som følge av fraværsgrensen. Til det sistnevnte trakk vi også inn «laget rundt eleven», bestående av rådgivere, helsesykepleiere og ansatte i OT og PPT. Det dataene indikerer, er at det er en del elever som har store utfordringer som ligger utenfor skolen. For dem er det neppe et spørsmål om hvordan fraværsgrensen skal innrettes eller justeres. De personifiserer snarere en utfordring med hensyn til å supplere fraværsgrensen med andre ordninger som kan hjelpe disse elevene.

For å gå mer inn i diskusjonen om de ulike konsekvensene av fraværsgrensen vil vi vende tilbake til det analytiske rammeverket vi trakk opp innledningsvis. Inspirert av Lipskys (1980) antagelser var vi for det første opptatt av hvorvidt det er store avvik mellom den praksis som følges lokalt, og bestemmelsen slik den er fattet sentralt. Dataene har synliggjort at det er betydelig variasjon i hvordan fraværsgrensen praktiseres, både mellom skolene og mellom lærerne. Det er derfor grunn til å peke på at elevene i noen grad har forskjellige fraværregimer de må forholde seg til, noe som kan ha konsekvenser for hvorvidt de får karakter i et fag. Det er imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med at det er utviklet en avvikende politikk lokalt, blant «bakkebråkratene»,

i form av lærere og rektorer. Det andre elementet i Lipskys bidrag er en antagelse om at lokal praksis særlig vil ramme de mest sårbare elevene. Vår studie indikerer ikke at den lokale praksisen vi ser har dette som intensjon eller konsekvens, tvert om. Situasjonen er snarere at det er en utbredt bekymring for at fraværgrensen rammer de mest sårbare elevene særskilt, noe som for en del har gitt energi til lokale tilpasninger i praktiseringen av fraværgrensen. En mulig forklaring på forskjellene mellom Lipskys perspektiv og resultatene i denne boka er relatert til forskjeller mellom det amerikanske og det norske samfunnet, særlig det sterke likhetsidealet i Norge, noe som ikke minst har preget skolepolitikken i form av lovfestet rett til utdanning og sterk oppslutningen om enhetsskolen. I Norge er det også stor oppslutning om kompenserende tiltak dersom det avdekkes systematiske forskjeller mellom grupper i samfunnet.

Innledningsvis trakk vi også veksler på perspektiver på implementering og skillet mellom ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp. Dette er perspektiver som er relevante for å identifisere sentrale betingelser for skoleutvikling. I utgangspunktet kan fraværgrensen forstås som en institusjonalisert skoleutvikling basert på et politisk vedtak. I den sammenheng er det relevant å se på lokal oppslutning om bestemmelsen, noe som grunnleggende sett dreier seg om ordningens legitimitet. Dette aktualiserer et nedenfra-og-opp-perspektiv. Uten legitimiteten vil det være motstand mot skoleutvikling. I tillegg forutsetter skoleutvikling at praksis lokalt er koordinert og trekker i samme retning. I bokas empiriske deler har vi sett at aktørene på «laget rundt eleven» tidvis trekker i ulik retning. Inspirert av implementeringslitteratur har vi også pekt på at vi i utgangspunktet hadde en antagelse om at skoleutvikling ofte møter motstand lokalt (Skogen, 2004). Det så vi også i dette prosjektet, men påpekning av en type normalisering indikerer at fraværgrensen har fått større oppslutning over tid. En viktig bakgrunn for denne utviklingen er at aktørene har sett at fraværgrensen virker. Elevene er mer på skolen.

Når det gjelder de mer detaljerte konsekvensene av fraværgrensen, vender vi tilbake til tabellen vi satte opp i innledningen, som var inspirert av Mertons (1936) begreper.

Tabell 8.1. Ulike utfall av fraværsgrensen

Direkte konsekvenser	Hvorvidt det har vært en reduksjon i fraværet og i frafallet
Indirekte konsekvenser	Legitimitet/oppslutning om fraværregelen
Utsiktede konsekvenser	Positive og negative konsekvenser som ikke er en del av intensjonen

Et ekstra element, eller en dimensjon vi vil trekke inn, er hvordan oppfatningen av fraværsgrensen er endret over tid. Tidssdimensjonen følger ganske enkelt av at fraværsgrensen nå ha vært gjeldende i tre år. Det som ikke var tilsiktet eller erkjent i det første skoleåret, stiller seg ganske annerledes fire år senere.

Direkte konsekvenser

Det totale fraværet ble betydelig redusert etter innføringen av fraværsgrensen. Riktignok var fraværet på vei ned også i årene før 2016, men nedgangen etter innføringen var betydelig større enn det var rimelig å forvente ut fra trendene de foregående årene. I skoleåret 2016/2017 var det nær en 18 timers reduksjon i det totale fraværet. Året etter var det fortsatt reduksjon sammenlignet med hva vi forutsetter at ville vært tilfelle dersom utviklingen fortsatte slik den gjorde før fraværsgrensen ble innført. I skoleåret 2018/2019 var reduksjonen noe lavere enn året før

Fraværet varierer mellom ulike utdanningsprogram. Elever på studieforberedende utdanningsprogram hadde i gjennomsnitt lavere fravær enn elever på yrkesfaglig utdanningsprogram. Økt tilstedeværelse synes å ha virket inn på elevenes prestasjoner, målt med karakterer. Elevene forbedret i snitt standpunkt karakteren sin i norskfaget med mellom 7,4 og 15,5 prosent av en karakter, og eksamens karakteren med mellom 5,5 og 11,1 prosent av en karakter. 10 prosent økning av karakterene innebærer at i en klasse med 20 elever vil to gå opp én karakter.

Hva med frafall? Elever som har over 10 prosent fravær i et fag, får IV i det aktuelle faget. Blant elever med innvandrerbakgrunn er det en økning som får IV i ett eller flere fag, mens det har skjedd en reduksjon blant majoritetsbefolkningen. Uavhengig av innvandrerbakgrunn viser tallene at de som får IV i ett fag, gjerne får IV i flere fag. Foreløpige analyser indikerer imidlertid ikke at dette har betydning for å fortsette til

neste klassetrinn eller fullføre og bestå videregående opplæring. Til tross for at det ikke er flere elever som får IV, så får elever med IV i ett fag nå gjerne også IV i andre fag. Men i gjennomsnitt er det altså ikke en større andel som får IV.

Indirekte konsekvenser

Det er to typer av indirekte konsekvenser forbundet med fraværsgrensen. På den ene siden var det reaksjonene blant elevene som kom da fraværsgrensen ble lansert. En del elever oppfattet bestemmelsen som et uttrykk for manglende tillit til dem, og de ønsket å bli betraktet som selvstendige samfunnsborgere. På den andre siden var det lærerne. Én sak var at de fikk ekstra arbeidsoppgaver med å føre fravær ut fra nye bestemmelser. Dette er en direkte konsekvens. Men i denne boka har vi også sett på hvorvidt fraværsgrensen har virket inn på deres arbeidshverdag.

I all hovedsak er det rimelig å si at en ikke lenger hører like mye om innvendingene som en gjorde innledningsvis. Dermed er det ikke sagt at elevene og lærerne slutter bredt opp om bestemmelsen, men suksessen med hensyn til reduksjonen i elevenes fravær har trolig vært avgjørende for at mye av kritikken har stilnet. Det er også sannsynlig at normaliseringen av fraværsgrensen har spilt inn, noe som blant annet innebærer at mange elever og lærere oppfatter den som en del av skolehverdagen.

Når det gjelder elevene, synes motstanden å ha vært særlig sterk før og i det første året etter at fraværsgrensen ble innført. Dette kom ikke minst fram i intervjuene. Da vi kom tilbake på skolene og skulle gjøre intervjuer etter ett år, var ikke motstanden like sterk. Situasjonen synes snarere å være preget av en noe resignert anerkjennelse. En elev sa det slik: «Vi er mot, men vi ser at det virker». Flere andre hadde lignende uttalelser. Kort sagt ble oppfatningen av fraværsgrensen påvirket av statistikken som viste at fraværet ble redusert. Når det er sagt, skal det framholdes at Elevorganisasjonen har vært skeptisk hele veien. Ikke minst har de trukket fram at vi vet for lite om de elevene som sliter mest, og at vi heller ikke har visst om fraværsgrensen bidrar til å redusere frafallet. I utgangspunktet, da fraværsgrensen ble innført, var vi også opptatt av elevgruppen som har fått det vanskeligere etter at fraværsgrensen ble

innført. Etter de mer inngående analysene vi har gjort i denne boka, har vi nyansert bildet noe. Fraværgrensen ser ikke ut til å virke inn på andelen elever som får IV, men de som har IV i ett fag, har økt sannsynlighet for å få IV i flere fag. Vi ser imidlertid at det kan være en viss etnisk komponent, hvor elever med minoritetsbakgrunn er mer utsatt enn elever med majoritetsbakgrunn.

Utsiktede konsekvenser

Den siste konsekvensen handler om det vi har referert til som utilsiktede konsekvenser. Ut fra Mertons forklaringsmodell er dette utfall som hverken var tilsiktet eller erkjent. Det er i denne sammenhengen at tidsdimensjonen er særlig interessant. Akkurat som når det gjelder de indirekte konsekvensene, så har det skjedd viktige endringer underveis mens denne evalueringen har pågått. Det avgjørende er at aktørene har fått mer informasjon, noe som kan bidra til å gjøre at de styrker eller svekker sin oppfatning av hvordan ordningen virker. Vi vil her trekke fram tre forhold. Det første er overbruk av fastlegene, det andre dreier seg om at fraværgrensen også gir elevene en ny og ikke tilsiktet mulighet til å skulke, mens det siste er mer positivt og dreier seg om tilbøyeligheten til å oppsøke lege.

En av de tidlige innvendinger mot fraværgrensen var at bestemmelsen ville kreve mye ekstraarbeid av fastlegene. I noen tilfeller kan det nesten synes paradoksal, som når en elev som kaster opp i klasserommet på grunn av omgangssyke likevel må gå til legen for å framskaffe dokumentasjon. Den økte belastningen på legene ble på mange måter anerkjent av regjeringen da koronakrisen oppsto våren 2020.

For elevene har utfordringene med å dokumentere fraværet variert. Kostnader forbundet med å framskaffe dokumentasjon har trolig vært særlig store for såkalte borteboere. Dette er elever som går på skole andre steder enn der de har registrert adresse, som dermed er et annet sted enn der de har sin fastlege. For dem er det kostbart og/eller tidkrevende å framskaffe legeerklæring. Dette er følgelig et eksempel på hvordan fraværgrensen tidvis medfører ulikhet mellom elevene, og hvor elever som trolig befinner seg i en sårbar posisjon, rammes ekstra.

I lys av det vi har skrevet her, kan det synes som om alle elevene er negative til fraværsgrensen. Slik er det ikke. Blant elever med lavt fravær i utgangspunktet er det ikke så stort engasjement. Men underveis i datainnsamlingen kom det fram at også denne største gruppen av elevene mente at ordningen kunne innebære fordeler. Blant annet var det elever som hadde utviklet en mestringsstrategi som ble referert til som «klippe-kortet». Det refererte til en praksis hvor de sparte på å bruke av det udokumenterte fraværet slik at de kunne benytte seg av det når de ønsket. Det typiske eksempelet var elever som sørget for å få dokumentert fraværet på høsten, for så å kunne ta mer udokumenterbart fravær på våren. Så lenge de holdt seg under fraværsgrensen og var til stede på vurderingssituasjonene, ville de ikke miste karakteren i et fag. Denne muligheten var neppe noe regjeringen så eller planla da de lanserte fraværsgrensen.

Et siste eksempel på en utilsiktet konsekvens er at grensen kan ha påvirket tilbøyeligheten til å oppsøke lege. I forrige kapittel så vi at legebesøkene er hyppigere etter at fraværsgrensen ble innført. Et spørsmål er dermed om dette kan gi varige positive effekter på folkehelsen. Ikke minst vet vi at gutter og menn ofte er for sene med å oppsøke lege ved sykdom. En kan dermed spørre om en endring i legeoppføringsadferden i ung alder festner seg, slik at guttene tar med seg denne vanen når de senere blir voksne og har mer bruk for lege for mer alvorlige tilstander.

Behov for kompensierende tiltak

Der er vanskelig å argumentere mot at elever som hovedregel bør være på skolen. Skulk er en mot, samtidig som elever, som andre, skal kunne ha fravær på grunn av kortvarig sykdom. Når det gjelder det andre målet med fraværsgrensen, mener vi at denne evalueringen har synliggjort at det er elevgrupper som har behov for andre virkemidler enn fraværsgrensen for å fullføre og bestå videregående opplæring. Inn i diskusjonen om disse elevene hører spørsmål om hvorvidt utfordringene for dem først og fremst ligger utenfor skolen. En kan også spørre hvorvidt det bør være et mål at nær alle tar videregående opplæring. Om målet skal være at alle skal fullføre og bestå, er det muligens ikke så overraskende at *one size does not fit all*. For enkelte trengs mer fleksible læringsarenaer, som ligger

utenfor eller i tilknytning til ordinær skole. For andre trengs tettere oppfølging, ikke minst av elevenes helsesituasjon.

Det viktigste funnet i intervjuene med ansatte i «laget rundt eleven» er påpekningen av at elever grunnleggende sett er «hele personer». I dette ligger det at aktørene på «laget rundt eleven» ikke er så opptatt av nivået på elevenes fravær, som hvorfor noen grupper skiller seg ut med høyt fravær. På spørsmål om årsakene til at enkelte elever har særlig høyt fravær, framheves det at forklaringene er flere og ofte komplekse. Særlig framheves betydningen av familie og elevenes sosioøkonomiske bakgrunn. Ofte handler dette om at dette er elever som kommer fra belastede hjem, preget av dårlig økonomi, i noen tilfeller preget av rus eller omsorgssvikt. Et hovedfunn er at fraværsgrensen neppe er problemet eller løsningen for elevene vi diskuterer. De har langt mer omfattende problemer, noe som synliggjør og underbygger behovet for å supplere fraværsgrensen med flere typer virkemidler som er bedre egnet for å nå fram til disse elevene.

Sluttord

Koronapandemien som traff Norge og verden vinteren 2020 medførte at store deler av samfunnet ble stengt ned i kortere og lengre perioder. Skolene vekslet mellom gult og rødt nivå og hjemmeskole, avbrutt av at de var fullstendig stengt. For fraværsgrensen var konsekvensen at da ordningen hadde blitt tilnærmet normalisert i skolene, ble den midlertidig satt på vent.

I løpet av pandemien har regjeringen innført midlertidige unntak fra fraværsgrensen i to omganger. I mars 2020 ble det gjort endringer i forskrift til opplæringsloven og forskrift til friskoleloven som innebar at fravær ut skoleåret 2019/2020 ikke ble regnet som udokumentert etter reglene om fraværsgrensen i videregående skole. I denne perioden ble ikke fraværet ført på vitnemål eller kompetansebevis. I august 2020 ble dette unntaket gjeninnført.

Når det gjelder konsekvensene av nedstengingen, har det vært særlig bekymring knyttet til læringssituasjonen til elever med ulike utfordringer. I en rapport om håndtering og konsekvenser av koronautbruddet for videregående opplæring, finner Andersen et al. (2021) at et stort flertall

av de spurte lærerne mener overgangen til digital undervisning har vært negativ for elever på et lavt faglig nivå, og for elever som allerede slet med fraværsutfordringer. Dette funnet samsvarer med analyser basert på Ungdata, hvor noe over halvparten av de spurte (elever i ungdomsskolen og videregående skole i Oslo) ga uttrykk for at de opplevde at de lærte mindre under pandemien (Bakken et al., 2020). Dette er i tråd med funnene våre, der økt nærvær styrker resultatene til elevene. Imidlertid er det mulig å tenke seg at lærerne under pandemien kan ha fått flere verktøy til å nå elevene som strever med å komme seg til timene. Et annet funn i Andersen et al. (2021) var at selv om de fleste elevene trives best og opplever å lære mest når de er tilstede fysisk på skolen, svarer en av tre av de spurte elevene at de trives best med hjemmeskole. I Bakken et al. (2020) går det fram at hele tre av fire unge mener at pandemien i noen eller i stor grad har påvirket livet deres i positiv retning, noe som blir forklart med at de unge får mer tid sammen med familien, er nærmere hverandre og gjør ting sammen. Hjemme får de ro til å konsentrere seg uten de samme kravene til å fungere sosialt i en gruppe.

Det kan tenkes at enkelte av erfaringene fra skolestengningen kan bidra til å identifisere gode, kompenserende tiltak for de elevgruppene vi i denne boka har vist at trenger det mest. Samtidig vil vi framheve at det er grunn til å tro at nærvær på skolen er viktig for de aller fleste av elevene. Det vil derfor være en krevende avveining mellom å på den ene siden tilby digitale løsninger for dem som uansett ikke møter på skolen, samtidig som det fortsetter å være i klasserommet at hovedvekten av undervisningen foregår.

I takt med samfunnets gjenåpning er det nærliggende å anta at også fraværs grensen vil bli gjeninnført. Spørsmålet er likevel om regelverket vil justeres noe, eller om bestemmelsen vil ha samme innretning som den hadde før mars 2020. Begrepene *nærvær* og *fravær* har fått nytt innhold under pandemien. Under nedstengningen har skolene, lærerne og elevene i ulik grad erfart at det ikke trenger å være en motsetning mellom å være fysisk fraværende samtidig som en kan være deltagende. Kanskje kan noe av denne erfaringen brukes i det videre arbeidet med kompenserende tiltak for elever, som vi har vist i denne boka, har ulike grunner for å ikke møte opp på skolen.

Gjennom hele boka har vi framholdt at fraværsgrensen er en suksess målt opp mot intensjonene: Elevenes fysiske nærvær på skolene øker, og i tillegg presterer de bedre målt med karakterer. Mange elever erkjenner disse positive konsekvensene. Det er imidlertid andre forhold enn tilstedeværelse og prestasjoner som forklarer at det likevel er mange elever som er negative til ordningen. Først og fremst synes disse elevenes reaksjoner å handle om at fraværsgrensen oppleves som mangel på tillit og som en måte å avgrense de unges mulighet til å fungere som voksne og selvstendige individer med ansvar for egen læring.

Til slutt er det rimelig å spørre: Kan det tenkes at elevene har et poeng? I denne sammenheng er det nærliggende å trekke inn fagfornyelsen, som ble implementert i 2020. I den overordnede delen presenteres enkelte tverrgående temaer som skal inn i alle fag. Blant disse er «folkehelse og livsmestring», som synliggjør skolens oppgave i å skape selvstendige samfunnsborgere. Man kan da spørre om livsmestring for å fremme selvstendighet og fraværsgrensen for å skape lydighet representerer en indre motsetning, eller om det snarere handler om å nødvendigheten av å ha to tanker på samme tid, også når det gjelder skoleutvikling?

Metode og data

I bokas innledning presenterte vi flere ulike problemstillinger. I dette kapitlet vil vi presentere de ulike datakildene, samt trekke inn noen refleksjoner om metoder og valg vi har gjort for å undersøke og besvare disse problemstillingene. Temaene spørsmålene sorterer under, er: elevene; rektorer og lærere; laget rundt elevene.

For å svare på spørsmål om skolenes erfaringer med fraværsgrensen har vi brukt både spørreundersøkelse til rektorer, analyse av registerdata og kvalitative intervjuer med ansatte på skolen som datakilder. Elevenes handlingsmønstre og vurderinger er belyst gjennom registerdata og kvalitative intervjuer. Fastlegenes situasjon ble besvart gjennom analyser av registerdata, og spørsmål knyttet til andre grupper har vært undersøkt gjennom bruk av en kombinasjon av spørreundersøkelse, intervjuer og registerdata.

Designet: et helhetlig perspektiv

Innledningsvis pekte vi på at vi ville legge opp analysene ut fra et helhetlig perspektiv for på den måten å analysere fraværsgrensen fra ulike vinkler og perspektiver. Med helhetlig mener vi at fraværsgrensen både skal forstås ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp. Det førstnevnte innebærer at vi ser på fraværsgrensen som et politisk vedtak som blir virksomt når det implementeres lokalt – på den enkelte skole og i det enkelte klasserom. Det generelle spørsmålet er hvordan et tiltak, som fraværsgrensen, kan oversettes fra det nasjonale til det lokale nivået. Ut fra det andre perspektivet, nedenfra-og-opp, er vi her opptatt av hvordan fraværsgrensen oppleves sett nedenfra. Hva er elevenes erfaring i møte med fraværsgrensen? Hva er deres mestringsstrategier og forklaringer på hvordan fraværsgrensen oppleves?

For å hente inn data ut fra det valgte designet var det nødvendig å hente inn ulike typer av data, for så å la dem supplere hverandre. For å koble de ulike datakildene sammen har vi blant annet formulert spørsmål til informanter på bakgrunn av analyser av registerdata. Vi har latt involverte aktører utdype og forklare hva de mener, i lys av informasjon om statistiske trender og praksis ved egen enhet. På den måten sikrer vi at deres svar er forankret i praksis, mer enn forskernes forhåndsdefinerte oppfatninger om et tiltak.

Samlet gir denne metodekombinasjonen oss en helhetlig oversikt. Vi får kartlagt oppfølging og praktisering av fraværsgrensen på alle videregående skoler, og om fraværet har blitt redusert som følge av fraværsgrensen. Vi får også undersøkt hvilke konsekvenser fraværsgrensen får for ulike elevgrupper, for andre tilstøtende yrkesgrupper og for læringsmiljøet på skolene. Videre vil kombinasjonen gi dybde, da vi får anledning til å gå dypere inn i tematikk og funn belyst gjennom registerdata. En styrke med å kombinere kvantitative analyser av registerdata med kvalitative intervjuer, er at dataene samlet gir bedre oversikt og innsikt i effektene av fraværsgrensen. Dessuten får vi data som viser eventuell lokal variasjon i skolenes praksis når det gjelder håndtering og implementering av bestemmelsen. De kvalitative dataene kan i tillegg bidra med å identifisere mulige årsaker til variasjonene som er avdekket.

SSB har ansvaret for alle statistiske analyser av registerdata og Elevundersøkelsen (Utdanningsdirektoratet), mens Fafo har ansvar for kvalitative intervjuer og spørreundersøkelsen til rektorene.

Registerdata

Elevene

Vi har registerdata med informasjon om elevers fravær, karakterer, IV (ikke vurderingsgrunnlag) og gjennomføring av videregående opplæring. Når det gjelder *ikke vurderingsgrunnlag* (IV), bruker vi denne betegnelsen både ved overskredet fraværsgrense og når det er andre grunner til at en elev ikke får vurdering i et fag. Siden fraværsgrensen ble innført for alle videregående skoler på samme tidspunkt, har vi imidlertid ikke noen naturlig sammenligningsgruppe. I mangel på en slik god

sammenligningsgruppe må vi ta i bruk andre strategier for å tilnærme oss den kausale effekten av fraværsgrensen. Vi mener at den foretrukne strategien i denne boka gjør at vi kan tolke endringene som noe som er nær kausal effekt.

Ideelt sett ville vi ha gjort en randomisert kontrollert studie, der et tilfeldig utvalg av elever forholdt seg til fraværsgrensen og en tilfeldig valgt kontrollgruppe fortsatte som før. I etterkant kunne en ha sammenlignet hvordan det gikk med elevene i disse to gruppene, samt med lærerne og fastlegene deres, der den eneste forskjellen på dem var at en gruppe måtte forholde seg til en fraværsgrense. Dette ville gitt oss den kausale effekten av fraværsgrensen.

Siden fraværsgrensen ble innført på samme tid for alle elevene i videregående opplæring, må vi gjøre noen antagelser om hvordan utviklingen ville vært for elevene, fastlegene og lærerne uten fraværsgrensen. Det er ikke selvsagt hvilke antagelser som er mest korrekte. Vi har brukt den observerte utviklingen fram til innføringen av fraværsgrensen. Der vi har lagt til grunn at trenden ville fortsatt som i årene før fraværsgrensen, har vi vist resultatene ved alternative forutsetninger om videre utvikling.

Vi kan ikke nødvendigvis bruke året før som et mål på det som ville ha skjedd dersom fraværsgrensen ikke hadde blitt innført. Elevsammensetningen har stor betydning for fravær, og elevresultater og kan endre seg noe over tid. Dersom elevsammensetningen endrer seg, kan en ikke vite om endringen i resultater skyldes fraværsgrensen eller den endrede elevsammensetningen i seg selv. I tillegg kan det være tilfeldige svingninger fra år til år, for eksempel som følge av spesielt smittsomme virus eller vanskelige værforhold. Videre kan karakterer justeres årlig dersom alle elever i et kull gjør det litt bedre, og dette vil føre til at det er vanskelig å identifisere økninger i prestasjoner over år når en ikke har en sammenligningsgruppe som ikke har vært gjennom de samme tiltakene.

Hovedtilnærmingen i de empiriske eleanalysene i denne boka har vært å ta hensyn til endringer i elevsammensetningen ved å inkludere elevfaste effekter. Det er flere observasjoner av hver elev, og dette har vi utnyttet til å beregne et separat konstantledd for den enkelte. Dette fanger opp alle observerbare og ikke-observerbare karakteristikk ved en elev som ikke endrer seg over tid. Vi har også kontrollert for klassetrinn

og studieretning. For noen utfall er det tydelige tidstrender i årene før fraværsgrensen ble innført. I de tilfellene inkluderer vi en lineær tidstrend. For å teste hvor avhengige resultatene er av denne tidstrenden, har vi også undersøkt om de estimerte resultatene endrer seg hvis vi isteden inkluderer en kvadratisk trend eller sammenligner med året før fraværsgrensen ble innført, altså skoleåret 2015/2016.

Det kan være endringer fra år til år som ikke er knyttet til fraværsgrensen, men som likevel kan påvirke elevenes fravær og skoleresultater. En vanlig tilnærming for å ta hensyn til denne typen endringer er å identifisere en sammenligningsgruppe som ble utsatt for de samme smittsomme sykdommene, men ikke for politikken. I vårt tilfelle har vi brukt elever i ungdomsskolen som sammenligningsgruppe. Vi må da anta at utviklingen i ungdomsskoleelevenes fravær/karakterer/legebesøk/læreradferd fra år til år forutsier utviklingen blant elever i videregående skole. Det er forskjell i utfallene etter hvorvidt grunnskolen utgjør en god sammenligningsgruppe. For karakterer er det ikke selvsagt at 10. trinn kan si noe om utviklingen blant elever i videregående skole. Det er avhengig av om endringer over tid skyldes ferdigheter eller vurderingen av disse, og om dette følger den samme utviklingen i 10. trinn og videregående skole.

Rammeverket er spesifisert på en slik måte at det kan være forskjeller i utfallene etter nivå – som vi vet at det er i betydelig grad mellom ungdomsskole og videregående. Vi har undersøkt hvorvidt utviklingen i ungdomsskole og videregående er lik hverandre i årene før, noe som kan gi en indikasjon på om utviklingen i ungdomsskolen kan bidra med informasjon om den kontrafaktiske utviklingen i videregående skole.

Vi anser kombinasjonen av informasjonen fra fast-effekt-analyser og forskjell-i-forskjell-analyser som den beste tilnærmingen til gode svar på spørsmålene om hvordan fraværsgrensen påvirker elevene, lærerne og fastlegene. De to metodene svarer på ulike utfordringer. Dersom de to metodene gir like resultater, støtter det oppunder at vi er i stand til å identifisere endringene som har funnet sted.

For å beskrive utviklingen i fravær, karakterer, IV og fullføring og bestått for elevene har vi brukt administrative registerdata fra SSBs utdanningsstatistikk. Vi har tatt i bruk karakterdata og fraværdata for

videregående opplæring for skoleårene 2013/2014 til 2018/2019. For data for grunnskoleelever har vi også brukt data for karakterer og fravær for årene helt tilbake til 2010/2011. For analyser av gjennomføring har vi brukt data om befolkningens høyeste utdanning og igangværende utdanning. Vi har et rikt utvalg av bakgrunnskarakteristika som har vært brukt til å beregne heterogene effekter.

For å være med i utvalget må en elev være registrert som elev i videregående skole med elevstatus E og være mellom 15 og 21 år. Elever med fravær mindre enn null eller over antall skoletimer eller -dager i et år blir ekskludert, da dette etter alt å dømme er feilregistreringer. Videre inkluderer vi kun elever som har mellom 14 og 19 fag med fagstatus E. Denne restriksjonen er ny fra Bjørnset et al. (2018), og bidrar til bedre sammenlignbarhet over årene.²⁴

Vi har brukt data for elevene for et begrenset tidsrom. Det hadde vært gunstig med en lengre tidsserie i disse analysene. Imidlertid er fraværdata kun tilgjengelige fra skoleåret 2012/2013, og dataene dette året skiller seg ut fra de andre årene. Vi ønsket et mest mulig sammenlignbart datagrunnlag for å gjøre gode analyser av dataene, og vi ønsket også å bruke data for de samme elevene på tvers av de ulike utfallene vi studerte. Fordelen med det korte tidsintervallet er at det gir god sammenlignbarhet på tvers av årene.

For å måle elevenes trivsel brukte vi data fra Elevundersøkelsen (Utdanningsdirektoratet) for skoleårene 2013/2014 til 2018/2019. Spørreundersøkelsen gjøres i både 10. trinn på ungdomsskolen og i vg1, og tar for seg en rekke temaer innen trivsel og læringsmiljø. Svarene fra Elevundersøkelsen er kun tilgjengelige på skolenivå.

Elevundersøkelsen har en lang rekke spørsmål, og vi har undersøkt ulike delspørsmål. Når vi velger å bruke samlemålet, skyldes det at det gir et samlet bilde av elevenes trivsel. Det er heller ikke klare indikasjoner på endringer i mer treffsikre delmål. Mange faktorer kan bidra til elevenes trivsel, og det er store forskjeller mellom skolene. Vi har inkludert

24 Vi har også foretatt analysene med tilsvarende restriksjoner som Bjørnset et al. (2018), og restriksjonene er ikke avgjørende for resultatene. Vi velger disse restriksjonene fordi det gir et mer sammenlignbart utvalg over tid.

skolefaste effekter i analysene for å ta høyde for dette. Elevundersøkelsen er egnet for å peke på betydelige endringer, men de beregnede endringene i Elevundersøkelsen kan ikke tolkes som årsakssammenhenger.

Fastleger

I den norske primærhelsetjenesten har alle innbyggere rett til å være registrert hos en fastlege. Fastlegene har fastlegelister etter avtale med sine respektive kommuner og betjener et spesifisert antall pasienter fra 800 til 2500 individer. Videre blir de kompensert etter hvor mange de har på listen.

For å studere fastlegebruken blant elevene i videregående opplæring har vi tatt i bruk registerdata fra SSB og administrative helseregistre. Data om bruk av helsetjenester kommer fra KUHR.²⁵ Disse dataene inkluderer all kontakt mellom lege og pasient, og vi har identifisert fastlegen til hver enkelt person på månedlig basis fra 2014 til 2017. Vi har også data om den enkelte leges praksis, for eksempel maksimalt antall pasienter på fastlegelisten, om legen har en fast lønnskontrakt eller ikke og hvilken kommune legen har kontrakt med. Dataene inneholder også detaljert informasjon om alle kontakter mellom pasienter og fastlegen samt kontakt med legevakten og andre polikliniske helsetjenester. Vi har brukt disse dataene til å identifisere dato for og innholdet i konsultasjonen.²⁶ Vi har sett separat på etterspørselen etter fastlegebesøk, alle fastlegekonsultasjoner (også telefonisk), legevaktbesøk, psykologtjenester og polikliniske besøk.

For å studere hvorvidt arbeidssituasjonen til fastlegene ble påvirket av innføringen av fraværsgrensen, har vi tatt i bruk administrative data for fastleger. Vi har brukt informasjon om hvilke pasienter som er registrert hos hvilke leger, samt antall pasienter legen har på fastlegelisten sin. På bakgrunn av dette har vi konstruert et individuelt mål på ledig kapasitet for hver lege. Rundt 40 prosent av allmennlegene betjener et antall pasienter som tilsvarer det maksimale antallet pasienter de har kontraktfestet

25 Kontroll og utbetaling av helserefusjoner.

26 ICPC-2 er en forkortelse for International Classification of Primary Care REF WHO2019. Vi definerer symptomer og diagnoser ved å bruke forhåndsdefinerte kapitler fra kodesystemet.

at de skal betjene, og de opererer dermed på sin individuelt definerte fulle kapasitet.

Vi har også undersøkt om andre pasienter går mindre til fastlegen etter at fraværsgrensen ble innført; altså om den økte etterspørselen blant elever i videregående skole i noen grad har fortrenget legebesøk blant andre pasienter. Vi har da tatt utgangspunkt i leger som har en relativt stor andel elever på videregående skole på pasientlisten sin. Videre vil leger som opererer på full kapasitet, altså har like mange pasienter registrert som det de har en avtale om at de kan betjene, trolig oppleve mer press enn dem som har ledig kapasitet.

Det er likevel ikke rett fram å beregne dette, siden det er vanskelig å se for seg en god sammenligningsgruppe. Dersom elever i videregående skole går mer til legen, kan en konsekvens bli at andre kommer seg mindre til legen dersom kapasiteten er konstant. Ved å sammenligne utviklingen for videregående elever med ungdomsskoleelever vil forskjellen potensielt være en kombinasjon av økning i fastlegebesøk for elever i videregående skole og en reduksjon i fastlegebesøkene for ungdomsskoleelevene. Vi ønsker å sammenligne utviklingen for videregående elevene med en gruppe som i mindre grad blir påvirket av eventuell økning i etterspørselen fra videregående elever. Vi vurderer at de aller yngste barna er en slik gruppe som ikke påvirkes. Det er rimelig at fastlegekontoret prioriterer små barn foran øvrige pasienter selv om de har fulle lister og det er mange som ønsker time. For å se på om andre pasienters etterspørsel ble påvirket av fraværsgrensen, har vi studert etterspørselen blant pasienter i alle aldre bortsett fra dem i videregående skole og sammenlignet med etterspørselen hos barn 0–4 år, som vi antar ikke er påvirket. Dette undersøkte vi blant fastleger med en høy andel elever i videregående elever på listene sine og fulle fastlegelister.

Nettsurvey til rektorer

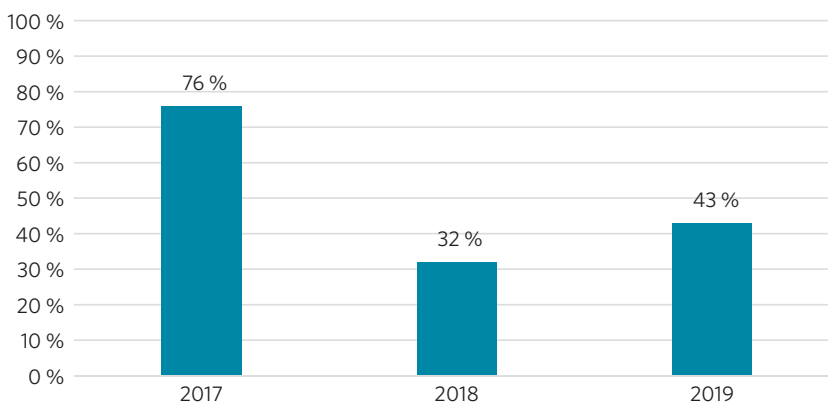
De tre første årene etter innføringen av fraværsgrensen har vi sendt ut en nettsurvey til rektorer i videregående skole før sommerferien, fra 2017–2019. Den siste ble sendt ut i juni 2019 til 407 e-postadresser direkte til rektorer. E-postadressene ble samlet inn i 2017, til den første

rektorsurveyen som ble sendt ut. Vi fikk e-postlister av utdannings-sjefer i fylker og supplerte selv med adresser vi hentet fra skolenes egne nettsider.

Spørsmålene i denne undersøkelsen har i hovedsak vært holdt konstant gjennom de tre årene, slik at vi kan følge utviklingen gjennom årene. Noen spørsmål har imidlertid blitt lagt til ettersom fokusområdet har skiftet noe fra år til år, fra implementering til hvordan grensen fungerer. Dermed har vi ikke svar på alle spørsmål fra alle de tre årene, men flere av spørsmålene er like og åpner for sammenligninger. Formålet med spørreundersøkelsen var både å kartlegge hvordan skoler fører fravær, herunder hvor mange minutter eleven må komme for sent for at det skal regnes som fravær, og om skolen har retningslinjer når det gjelder forsentkomming. Dette hadde vi særlig fokus på det første skoleåret etter innføringen av fraværsgrensen, fordi vi da ønsket å undersøke hvorvidt skolen praktiserte grensen likt.

Spørreundersøkelsen inkluderte også spørsmål om hvordan skolene følger opp fravær og legeerklæringer, hvordan lærere, skoleledere og eventuelt andre aktører samarbeider om fraværsgrensen, hvordan skjønnsbestemmelsen praktiseres av rektor på den enkelte skole, og spørsmål om skoleledelsens oppfatning av hvilke virkninger fraværsgrensen har hatt.

Den første spørreundersøkelsen hadde en svarprosent på 76, den andre hadde en svarprosent på 32. I den siste spørreundersøkelsen svarte 176 rektorer, en svarprosent på 43. Se figur 9.1.



Figur 9.1. Svarprosent rektorer, ulike år

At svarprosentene varierer såpass mye, kan skyldes flere ting. Noen rektorer kan ha byttet jobb. Det kan også tenkes at «nyhetens interesse» første året gjorde at flere ønsket å delta i spørreundersøkelsen. Dette kan ha bidratt til den høye svarprosenten det første året. Dersom vi forutsetter at frafallet i undersøkelsen er tilfeldig alle de tre årene, kan vi sammenligne rektorenes svar fra ulike år. Dette kan si noe om tendenser over tid, men vi vil likevel være varsomme med å trekke basante konklusjoner om endring og kontinuitet. Der forskjeller i svarene mellom de ulike årene er kommentert, er disse statistisk signifikante på 5 %-nivå, noe som tilsier at forskjellene ikke skyldes tilfeldigheter, gitt forutsetningene over.

Kvalitative intervjuer med elever og ansatte ved skoler

I tillegg til å gjennomføre årlige spørreundersøkelser for å få en bred kartlegging av hvordan fraværgrensen eventuelt praktiseres ulikt på ulike skoler, har det vært viktig for oss å gå i dybden for å få kunnskap om hvordan fraværgrensen praktiseres lokalt, eventuelt hvorfor den praktiseres ulikt, og om elevers og skoleansattes oppfatninger av fraværgrensen. Vi har også vært interessert i fastlegenes oppfatninger om fraværgrensen. Boka bygger på data fra tre ulike år. Dette gir oss mulighet til å undersøke mulige utviklinger i oppfatninger av fraværgrensen og hvordan den praktiseres. Første skoleåret med fraværgrense så vi tendenser som ikke lenger er like relevante nå som de fleste er vant med grensen, samtidig som vi kom på sporet av funn vi har jobbet videre med. I tabell 9.1 er en oversikt over hvilke informanter vi har intervjuet.

Første skoleåret med fraværgrense (2016/2017) gjennomførte vi telefonintervjuer med skoleeiere, representert ved utdanningsansvarlig i fylket. I tillegg gjennomførte vi kvalitative intervjuer med fastleger og representanter for deres interesseorganisasjoner.

Det andre skoleåret med fraværgrense (2017/2018) utgjorde intervjuer med elever ved videregående skoler den største delen av det

kvalitative materialet. Vi gjennomførte intervjuer med elever ved sju videregående skoler fordelt på fire fylker. Utvalget av fylker ble gjort basert på frafallsraten i fylket. Vi besøkte et fylke med lavt frafall, et fylke med høyt frafall og to fylker med gjennomsnittlig frafall. Ved de samme sju skolene intervjuet vi lærere, rektorer, helsesykepleiere og rådgivere.

Den vanskeligste elevgruppen å rekruttere til intervjuer i 2018, var den med høyt fravær. En gruppe elever vi ønsket å intervjuer, var de som hadde *overskredet* fraværsgrensen, og som ikke ville få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i ett eller flere fag. Fordi vi rekrutterte elevinformanter gjennom skolen, er det ikke overraskende at vi hadde fått færre av disse informantene. De var sjeldnere på skolen, og ettersom vi gjorde intervjuene på slutten av året, hadde også flere falt fra. I 2019 ønsket vi derfor elevinformanter som enten hadde fått IV i ett eller flere fag eller som hadde falt helt ut av skolen på grunn av overskredet fraværsgrense. Måten vi har rekruttert elevene på, har vært ulik. For noen av dem har vi gått gjennom skoler og bedt rektor hjelpe oss med utvelgelsen. Vi har også rekruttert gjennom hjelp fra bekjente som selv går i videregående skole, og oppfølgingstjenesten i ulike bydeler i Oslo har bistått oss med rekruttering. Alle intervjuene har vært enkeltintervjuer med elever fra Oslo og omegn. De fleste har foregått på skolen, ett på kafé og tre over telefon. Det var viktig for oss å intervjuer disse informantene enkeltvis, da noe av formålet med intervjuene var å forstå årsaken til hvorfor fraværet deres overskred 10 prosent. For mange kan dette være sensitivt å snakke om i gruppeintervju. Vi ønsket først og fremst større spredning av elevene med hensyn til omfanget av fravær. Ettersom vi ønsket å belyse fraværsgrensens konsekvenser for ulike elevgrupper, anså vi det som viktig at også det kvalitative datamaterialet inneholdt intervjuer med de ulike gruppene.

Når det gjelder informanter fra skolen, ønsket vi også å supplere datamaterialet vi allerede hadde. Formålet med å intervjuer representanter fra skolen var å få en helhetlig og rik forståelse av hvordan skolene jobber med fravær og frafall. Vi har intervjuet helsesykepleiere og rådgivere, samt ansatte i PPT og OT.

Tabell 9.1. Oversikt over kvalitative intervjuer

	2017	2018	2019	Sum
Elever		74	12	86
Lærere		20		20
Rektorer		20	1	21
Repr. fra fylkeskommunen	19			19
Laget rundt eleven:				33
- Fastleger	11			
- Helsepsykepleiere		2	6	
- Rådgivere		3	2	
- Minoritetsrådgivere			1	
- Ansatte i OT			4	
- Ansatte i PPT			4	

Oppsummering

Denne boka er bygget på data innhentet fra tre skoleår, og vi har forsøkt å anlegge et helhetlig perspektiv på fraværsgrensens konsekvenser. Vi bruker data vi analyserer kvantitativt, som registerdata, Elevundersøkelsen og en spørreundersøkelse sendt hvert år, tre ganger, til rektorer. I tillegg har vi i løpet av de tre årene siden innføringen av fraværsgrensen samlet inn omfattende kvalitative data. Vi har intervjuet elever, representanter fra fylkeskommunen, fastleger, lærere, rektorer, helsepsykepleiere, rådgivere, minoritetsrådgivere, ansatte i OT og ansatte i PPT. Til sammen gir dette rike datatilfanget oss muligheten til å besvare problemstillingene våre, samt å gi både en bredde- og dybdeevaluering av fraværsgrensens direkte, indirekte og utilsiktede konsekvenser.

Referanser

- Andersen, P. L. & Dæhlen, M. (2017). *Sosiale relasjoner i ungdomstida. Identifisering og beskrivelse av ungdom med svake relasjoner til foreldre, skole og venner* (NOVA-rapport 8/17). <http://hdl.handle.net/20.500.12199/5114>
- Andersen, R. K., Bråten, M., Bøckmann, E., Kindt, M. T., Nyen, T. & Tønder, A. H. (2021). *Håndtering og konsekvenser av koronautbruddet i videregående opplæring* (Fafo-rapport 2021:9). <https://fafo.no/images/pub/2021/20776.pdf>
- Andresen, S., Bjørnset, M., Reegård, K. & Rogstad, J. (2017). *Fraværet er redusert, men... Tilpasninger og konsekvenser av fraværsgrensen i videregående opplæring* (Fafo-rapport 2017:33). <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/fravaeret-er-reduisert-men>
- Baek, C., Hörmann, B., Karseth, B., Pizmony-Levy, O., Sivesind, K. & Steiner-Khamsi, G. (2017). Policy learning in Norwegian school reform: A social network analysis of the 2020 incremental reform. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 4(1), 24–37. <https://doi.org/10.1080/20020317.2017.1412747>
- Baker, M. (2013). Industrial actions in schools: Strikes and student achievement. *Canadian Journal of Economics*, 46(3), 1014–1036. <https://doi.org/10.1111/caje.12035>
- Baker, M., Drange, N., & Gjefsen, H. (2021). *Student absenteeism in high school. Can a cap on absence improve attendance and performance?* [Under utarbeidelse]. Memo, Frischsenteret.
- Bakken, A. (2009). Kan skolen kompensere for elevenes sosiale bakgrunn? I M. Raabe (Red.), *Utdanning 2009 – læringsutbytte og kompetanse* (s. 79–100). Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/utdanning-2009>
- Bakken, A. (2017). *Ungdata 2017. Nasjonale resultater* (NOVA-rapport 10/17). <http://hdl.handle.net/20.500.12199/5117>
- Bakken, A., Sletten, M. & Eriksen, I. M. (2018). Generasjon prestasjon? Ungdomsopplevelse av press og stress. *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 18(2), 46–6. <https://journals.oslomet.no/index.php/ungdomsforskning/article/view/3151>
- Bakken, A., Pedersen, W., von Soest, T. & Sletten, M. A. (2020). *Oslo-ungdom i koronatiden. En studie av ungdom under covid-19-pandemien* (NOVA-rapport 12/20). <https://fagarkivet.oslomet.no/handle/20.500.12199/4221>
- Bjørnset, M., Drange, N., Gjefsen, H., Kindt, M. T. & Rogstad, J. (2018). *I fraværsgrensens dødsvinkel. Evaluering av fraværsgrensen i videregående*

- opplæring. Delrapport 2* (Fafo-rapport 2018:41). <https://www.faf.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/i-fravaersgrensens-dodvinkel>
- Bjørnset, M., Gunnes, T., Kindt, M. T., Kirkebøen, L. J., Lindenskov, L., Rogstad, J. & Rønning, M. (2020). *Målrettet og tilrettelagt matematikundervisning for elever som presterer svakt i matematikk: Resultater fra et randomisert kontrollert forsøk på 8. trinn og videregående skole i Oslo* (SSB-rapport nr. 7). https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/411961?_ts=1702f2cb118
- Borg, E., Drange, I., Fossestøl, K. & Jarning, H. (2014). *Et lag rundt læreren – kunnskapsoversikt* (AFI-rapport 8/2014). <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/et-lag-rundt-lareren/>
- Borg, E., Christensen, H., Fossestøl, K. & Pålshaugen, Ø. (2015). *Hva lærerne ikke kan! Et kunnskapsgrunnlag for satsning på bruk av flerfaglig kompetanse i skolen* (AFI-rapport 6/2015). <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/flerfaglig-kompetanse-i-skolen/>
- Brandth, B. (1982). Fravær som mestringsstrategi. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 5/6, 477–496.
- Bredal, A., Bråten, B., Jesnes, K. & Strand, A. H. (2015). *Et blikk inn i skolen. Minoritetsrådgivere sett fra brukeres ståsted* (Fafo-rapport 2015:40). <https://www.faf.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/et-blikk-inn-i-skolen>
- Bæck, U.-D. (2019). *Hjem-skole-samarbeid*. Fagbokforlaget.
- Christensen, K. (2012). Når velferdstjenester møter ny velferdsstyring: Om implementeringen av IPLOS. *Sosiologi i dag*, 42(2), 48–69. <http://ojs.novus.no/index.php/SID/article/view/1040>
- Dobkin, C., Gil, R. & Marion, J. (2010). Skipping class in college and exam performance: Evidence from a regression discontinuity classroom experiment. *Economics of Education Review*, 29(4), 566–575. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2009.09.004>
- Follesø, R., Thommesen, H., Solstad, A., Sandvin, J., Hutchinson, G., Tveraabak, M. & Halås, C. (2011). *Gi viljen en mulighet! Sluttrapport Ungdom i Svevet 2007–2010* (UIN-rapport 2011:12). Universitetet i Nordland.
- Frostad, P., Pijl, S. J. & Mjaavatn, P. E. (2014). Losing all interest in school: Social participation as a predictor of the intention to leave upper secondary school early. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 59(1), 110–122. <https://doi.org/10.1080/00313831.2014.904420>
- Godøy, A. & Dale-Olsen, H. (2018). Spillovers from gatekeeping – peer effects in absenteeism. *Journal of Public Economics*, 167, 190–204. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.08.015>
- Goodman, J. (2014). *Flaking out: Student absences and snow days as disruptions of instruction time* [Under utarbeidelse]. National Bureau of Economic Research. <https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/20221.html>

- Grøgaard, J. (1997). *Skolekontroversen. Belyst ved to norske utvalgundersøkelser. Del I: I frihetens rike. Del II: Kan en filolog bli en god realist?* [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo]. Fafo. https://www.fafo.no/media/com_netsukii/222.pdf
- Hovdenak, S. (2009). Perspektiver på skoleutvikling. I S. Hovdenak, A. B. Eggen & E. Elstad (Red.), *Kunnskapsløftet – fra ord til handling. Rapport fra et skoleutviklingsprosjekt for Utdanningssetaten i Oslo* (s. 9–47). <https://www.uv.uio.no/ils/forskning/publikasjoner/acta-oslo/AD0903.pdf>
- Hyggen, C. (2015). *Unge utenfor utdanning og arbeid i Norden: Utfordringer, innsatser og anbefalinger* (Rapport 2015:536). Nordisk ministerråd. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:norden:org:diva-3930>
- Imsen, G. (2006). *Lærerenes verden*. Universitetsforlaget.
- Kirkebøen, L. J., Kotsadam, A., Raaum, O., Andresen S. & Rogstad, J. (2017). *Effekter av satsing på økt lærertetthet på ungdomstrinnet* (SSB-rapport 2017/39). <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/effekter-av-satsing-pa-okt-laerertetthet>
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Verdier og prinsipper for grunnopplæringen – overordnet del av læreplanverket*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/verdier-og-prinsipper-for-grunnopplaringen/id2570003/>
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Ludvigsen, S. R. & Rasmussen, I. (2006). Modeller på reise. *Nordic Journal of Digital Literacy*, 1(3), 227–251.
- Markussen, E., Daus, S. & Hovdhaugen, E. (2020). *Fra 16 til 30: Om utdanning, jobb og inntekt for 9341 unge fra Østlandet, 14 år etter at de gikk ut av tiende klasse i 2002* (NIFU-rapport 2020:2). <https://www.nifu.no/publications/1827117/>
- Markussen, E. & Seland, I. (2012). *Å redusere bortvalg – bare skolens ansvar? En undersøkelse av bortvalg ved de videregående skolene i Akershus fylkeskommune skoleåret 2010–2011* (NIFU-rapport 2012:6). <https://www.nifu.no/publications/924501/>
- Merton, R. K. (1936). The unanticipated consequences of purposive social action. *American Sociological Review*, 1(6), 894–904. <https://doi.org/10.2307/2084615>
- Møller, J., Prøitz, T. S. & Aasen, P. (2009). *Kunnskapsløftet – tung bør å bære? Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon* (NIFU-rapport 2009:42). <http://hdl.handle.net/11250/279950>
- NOU 2015: 2. (2015). *Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-2/id2400765/>

- NOU 2019: 3. (2019). *Nye sjanser – bedre læring – Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-3/id2627718/>
- Nordby, S. A. & Adalberon, E. (2016, 1. desember). Skoleutvikling – en mulighet for forbedring eller bortkastet tid? *Utdanningsforskning.no*. <https://utdanningsforskning.no/artikler/2016/skoleutvikling--en-mulighet-til-forbedring-eller-bortkastet-tid/>
- Reegård, K. & Rogstad, J. (2016). Introduksjon. I K. Reegård & J. Rogstad (Red.), *De frafalne. Om frafall i videregående opplæring* (s. 9–21). Gyldendal Akademisk.
- Skandsen, T., Wærness, J. I. & Lindvig, Y. (2011). *Entusiasme for endring: En håndbok for skoleledere*. Gyldendal Akademisk.
- Skogen, K. (2004). *Innovasjon i skolen. Kvalitetsutvikling og kompetanseheving*. Universitetsforlaget.
- Spurkeland, M. (2017). *Klassen. Fortellinger fra et skoleår*. Cappelen Damm.
- Thrana, H. M. (2016). Ungdommens forklaringer på hvorfor de ikke fullfører videregående opplæring. I K. Reegård & J. Rogstad (Red.), *De frafalne. Om frafall i videregående opplæring* (s. 89–111). Gyldendal Akademisk.
- Ulstein, H. (2019, 29. januar). Udokumentert fraværsgrense [Debutt]. *Dagsavisen*. <https://www.dagsavisen.no/debutt/udokumentert-fraversgrense-1.1270087>
- Utdanningsdirektoratet. (2019, 5. desember). *Utdanningsspeilet 2019*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/utdanningsspeilet-2019/>
- Utdanningsdirektoratet. (2020a, 18. november). *Fraværsgrense Udir-3-2016* [Rundskriv]. <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Vitnemal/fravarsgrense---udir-3-2016>
- Utdanningsdirektoratet. (2020b, 4. mars). *Fravær i videregående*. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/saksbehandling/fravar/fravar-i-videregaende/>
- Vogt, K. (2017). Vår utålmodighet med ungdom. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 58(1), 105–119. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2017-01-05>
- Westergård, E. & Roland, P. (2015). Ulike perspektiver på implementering. I P. Roland & E. Westergård (Red.), *Implementering. Å omsette teorier, aktiviteter og strukturer i praksis* (s. 14–18). Universitetsforlaget.
- Åslund, O., Grönqvist, H., Hall, C. & Vlachos, J. (2018). Education and criminal behavior: Insights from an expansion of upper secondary school. *Labour Economics*, 52, 178–192. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2017.11.007>

Om forfatterne

Jon Rogstad har doktorgrad i sosiologi, og er seniorforsker ved Velferdsforskningsinstituttet NOVA / OsloMet på seksjon for ungdomsforskning. Han har bred erfaring med studier innen tre områder: migrasjons- og integreringsforskning, deltakelse i sivilsamfunn og ungdoms- og utdanningsforskning. For tiden arbeider han i hovedsak med ungdomsforskning, særlig med vekt på frafall og tiltak for å øke gjennomføringen i skolen. Rogstad har publisert et stort antall artikler og bøker nasjonalt og internasjonalt.

Mathilde Bjørnset har master i statsvitenskap, og er doktorgradsstipendiat ved ungdomsseksjonen på Velferdsforskningsinstituttet NOVA. Hennes forskningsinteresser omfatter utdanningsfeltet og ulikhet i skolen, og hun har forskningserfaring fra Fafo og temaer innenfor kompetanse og integrering. Bjørnset har erfaring med kvantitative metoder, herunder analyse av surveyundersøkelser.

Nina Drange har en doktorgrad i samfunnsøkonomi, og er ansatt som forsker på Frischsenteret. Drange har utstrakt erfaring med empiriske analyser på registerdata innen utdanningsfeltet. Forskningsinteressene hennes omfatter betydningen av tidlig læring, og mer generelt hvordan ulike tiltak i barnehage og skole kan påvirke mulighetene til å lykkes i utdanning og arbeidsliv.

Hege Marie Gjefsen har master og ph.d. i samfunnsøkonomi, og er forsker ved Fafo på gruppa migrasjon, integrasjon og kompetanse. Doktorgraden hennes handlet om ulike aspekter av det norske utdanningssystemet. Hun har bred erfaring innen kvantitative metoder og bruk av registerdata, og har forsket på en rekke problemstillinger innen utdanning og arbeidsmarked.

Marianne Takvam Kindt har master i sosiologi og ph.d. i pedagogikk, og er forsker ved Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) på gruppa grunnopplæring. Doktorgraden hennes handlet om barn av innvandrere i Norge og deres utdanningsvalg. Hun har bred erfaring med forskning som omhandler ulike aspekter ved utdanning, ulikhet, utenforskap og integrering. Kindt har også omfattende erfaring med ulike kvalitative metoder og analyseteknikker.