

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

I fraværgrensens dødvinkel

Evaluering av fraværgrensen i
videregående opplæring. Delrapport 2

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

I fraværgrensens dødvinkel

Evaluering av fraværgrensen
i videregående opplæring. Delrapport 2

© Fafo 2018

ISBN 978-82-324-0479-7 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0480-3 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsbilde: Colourbox.com

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
Summary	10
1 Innledning	15
Presisering om metode – data fra to skoleår	18
Differensiering og polarisering	20
Gangen i rapporten	22
2 Data og metode	23
Valg av design	23
Registerdata	25
Empirisk metode	27
Nettsurvey til rektorer	31
Kvalitative intervjuer med elever, lærere, rektorer, helsesykepleiere og rådgivere	31
3 Fraværsgrensen: nærvær, IV og resultater	35
Deskriptiv statistikk: utvikling i fravær, IV og karakterer over tid	37
Hovedresultater	38
Hva med de som ikke reduserer fraværet nok? Frafallsrisiko	43
Oppsummering	50
4 Elevene: mestringsstrategier og konsekvenser	53
Mestringsstrategier	53
Klippekort – fravær som rettighet	55
Manøvrere mellom lærere med ulik praksis	56
«Carte blanche»-legeerklæringer og forfalskninger	60
Ta hensyn til små fag	61
Fraværsgrensens konsekvenser	62
Syke, men på skolen	62
Elevenes læringsmiljø	65
Økt stress	66
Spor av polarisering	68
Oppsummering	69

5 Skolene: praktisering av regelverket og håndtering av elevene	71
Legeerklæringer	72
Krevende å håndtere «generasjon prestasjon»	73
Lite konkrete legeerklæringer	74
Mistanke om forfalskninger av legeerklæringer	75
Kostnader ved legeerklæringer	77
Tilpasninger av skoledagen	78
Merarbeid og ulike programmer for føring av fravær	80
Hva står på spill?	84
Oppsummering	86
6 Polariserende konsekvenser	89
Betydningen av fraværsgrensen i tall	90
Polariseringens konsekvenser	91
Ulik oppfølging	94
7 Avsluttende diskusjon	97
Hovedfunn: ulike konsekvenser for ulike elevgrupper	97
Nærvær med frafallsrisiko	99
I fraværsgrensens dødsvinkel	100
Litteratur	103
Vedlegg 1 Mer om fraværsgrensen	105
Vedlegg 2 Mer om de kvantitative beregningene	125
Vedlegg 3 Intervjuguide til elevintervjuer	131
Vedlegg 4 Intervjuguide til lærerintervjuer	133

Forord

Dette er andre rapportering i evalueringen av fraværsgrensen i videregående skole som Fafo gjennomfører i samarbeid med SSB. Prosjektperioden startet i 2017 og varer ut 2019. Prosjektet er finansiert av Utdanningsdirektoratet, og vi vil takke oppdragsgiver og ekstern faglig konsulent for gode innspill og kommentarer. Kaja Reegård har bidratt i datainnsamling og forberedende analyse. Silje Andresen ved Fafo og Marte Rønning ved SSB har kvalitetssikret rapporten. Størst takk går til informantene som har stilt opp og vært generøse både med sin tid og sin kunnskap. En siste takksigelse er til publisjonsavdelingen på Fafo. Jon Rogstad har vært prosjektleder. I utarbeidingen av rapporten har han hovedansvaret for kapittel 1 og 4. Drange og Gjefsen har hovedansvar for kapittel 3, Bjørnset for kapittel 5, mens Kindt har vært hovedansvarlig for kapittel 6. Alle forfatterne har bidratt på kapittel 2 og 7.

Fafo, desember 2018
Jon Rogstad
prosjektleder

Sammendrag

I denne rapporten har vi analysert fraværsgrensen med utgangspunkt i elevenes erfaringer. Publiseringen er den andre av tre rapporter, hvor Fafo sammen med SSB evaluerer implementeringen og konsekvensene av at regjeringen i 2016 satte en øvre grense for udokumentert fravær på 10 prosent. Formålet med den første rapporten (Andresen mfl. 2017) var å analysere hvordan fraværsgrensen ble implementert – fra politisk beslutning til lokal praksis på skolene. Hovedfunnet i 2017-rapporten var at fraværet gjennomgående var redusert, men samtidig ble det avdekket betydelige forskjeller i skolenes praktisering av regelen. Dette er en forskjellsbehandling som i ytterste konsekvens kan få avgjørende betydning for elevene: Noen får fravær unntatt fra fraværsgrensen som andre elever ikke får unntatt. At det forekommer forskjellsbehandling som går utover skjønnsbestemmelsen i regelverket, utfordrer et demokratisk prinsipp om likebehandling. Til tross for at ordningen har redusert fraværet blant elevene, kunne man med utgangspunkt i 2017-rapporten innvende at reglene har enkelte utilsiktede implikasjoner.

2017-rapporten hadde altså et ovenfra og ned-perspektiv. Formålet med årets rapport er å se hvordan fraværsgrensen oppleves og håndteres av elevene, hva som er deres mestringsstrategier, samt hvilke konsekvenser fraværsgrensen har for ulike elevgrupper. Årets rapport tar dermed et nedenfra og opp-perspektiv, og analysene i rapporten er organisert ut fra disse fem spørsmålene:

- Hvor mye er fraværet redusert for ulike elevgrupper?
- Hvordan erfarer elevene praktiseringen av fraværsgrensen?
- Hvordan håndterer elevene fraværsgrensen?
- Hva slags konsekvenser av fraværsgrensen kan vi identifisere?
- Hvordan praktiserer skolene fraværsgrensen?

Vi har søkt å besvare spørsmålene med bruk av flere ulike typer data, ikke minst gjennom å kombinere kvalitative og kvantitative data. I tillegg til registerdata og data fra Elevundersøkelsen er analysene basert på en nettsurvey som er sendt til alle rektorer i videregående skoler i Norge, samt intervjuer med elever, lærere og ansatte i skoleledelsen ved ulike caseskoler. I tillegg

har vi gjennomført supplerende intervjuer med helsesykepleiere og rådgivere.

Det viktigste funnet, også i årets rapport, er at fraværsgrensen reduserer fraværet, og at tilstedeværelsen ved skolene har økt. Gjennomsnittseleven i videregående opplæring reduserer det totale fraværet sitt med omtrent 20 prosent eller 15 timer i året etter innføringen av fraværsgrensen. Det er imidlertid store variasjoner i hvor mye ulike elevgrupper reduserer fraværet sitt. Analysene våre viser at de som har høyest fravær fra før, også reduserer fraværet sitt mest.

Økt tilstedeværelse var én av to hovedmålsettinger med innføringen av fraværsgrensen. Å redusere frafallet i skolen var den andre, men økt nærvær og redusert frafall er ikke nødvendigvis to sider av samme sak. Selv om å få ikke vurderingsgrunnlag (IV) i ett eller flere fag ikke er det samme som frafall, som er definert med fullføring innen fem år, og som dermed er for tidlig å si noe om ennå, mener vi at en elev som får IV, har en større frafallsrisiko enn en elev som får karakter. Selv om andelen med IV går ned i 2016/2017, slik den også har gjort de foregående årene, øker den betingede risikoen for IV for alle grupper. Den øker imidlertid mest for de med høy risiko for IV i utgangspunktet, som er de samme som har høyt fravær. Det ser altså ut til at selv om disse elevene reduserer fraværet sitt betraktelig, reduserer de det ikke i tilstrekkelig grad til å komme innenfor fraværsgrensen sitt tak på 10–15 prosent.

Hvis man skulle regne på forholdet mellom IV og de positive konsekvensene av nærvær i form av forbedrede karakterer, vil omtrent én elev i hver klasse i gjennomsnitt gå opp én karakter i henholdsvis norsk og matematikk. Samtidig vil en elev per videregående skole i landet få IV i ett eller flere fag, noe det ut fra våre analyser er nærliggende å anta at de ikke hadde fått om det ikke var for fraværsgrensen. I rapporten argumenterer vi derfor for at fraværsgrensen har en polariserende effekt, da den skyver elever lenger unna hverandre i en situasjon der målet er å fullføre videregående skole. Elevenes opplevelser av fraværsgrensen stemmer med dette bildet. De opplever at fraværet er redusert, og at færre skulker. Samtidig snakker de om at noen elever har sluttet helt på skolen, og at flere får IV.

Vi har intervjuet elever med høyt, lavt og middels fravær samt noen som har fått varsel om at det udokumenterte fraværet deres nærmer seg grensen. Det er en sammensatt gruppe som reagerte på fraværsgrensen med forskjellige typer *mestringsstrategier*. Noen forteller om viktigheten av å forstå hvilke lærere som er strenge, og hvilke som bruker skjønn i fraværspøringsen. Andre forteller at de tenker på fraværsgrensen nærmest som en rettighet til opptil 10 prosent fravær, og at de sparer opp fridager til slutt i året. Flere

forteller om hvordan de prøver å skaffe seg legeerklæringer som både går langt tilbake og langt fram i tid og derfor kan brukes om og om igjen, såkalte *carte blanche*-legeerklæringer. Men elevene opplever også at fraværsgrensen har noen negative *konsekvenser* utover deres inntrykk av at flere slutter, og at flere får IV. Flere elever forteller om at de eller andre de kjenner, går på skolen når de er syke. Det virker også som om fraværsgrensen påvirker til-litsforholdet mellom elev og lærer, i våre intervjuer var det flere som følte at de hadde blitt fratatt selvstendighet og ansvar. Basert på Elevundersøkelsen viser våre analyser at trivselen til elever på studieforberedende utdannings-program ser ut til å gå noe ned. Dette kan peke på at motstanden mot fra-værsgrensen handler om tillit og stress like mye som vanskeligheter med å tilpasse seg de nye reglene.

I år handler analysene av surveyen til rektorer og intervjuer med lærere og skoleledelse om hvordan skolene jobber med å møte og tilpasse seg elev-enes håndtering av fraværsgrensen. I analysene av disse dataene ser det ut til at legeerklæringer ikke alltid fungerer etter hensikten. Lærere opplever at elever drar til legen selv om de ligger langt unna fraværsgrensen på 10 pro-sent, og selv om de har rett til det, mener flere lærere at det er unødvendig. I noen tilfeller mistenker lærere også at elever forfalsker legeerklæringer. Samtidig er de bekymret for at legeerklæringer ikke når de elevene som fak-tisk trenger dem. Det virker også som at skolene tilpasser seg fraværsgrensen ulikt, og i noen tilfeller virker det i tillegg som at lærere på samme skole har ulike rutiner for hvordan de praktiserer regelverket.

I slutten av rapporten reiser vi noen spørsmål knyttet til fraværsgrensens legitimitet. Et av hovedfunnene i denne rapporten er at fraværsgrensen har ulike konsekvenser for ulike elevgrupper. Når fraværsgrensen ser ut til å fun-gere positivt for mange, men likevel går på bekostning av en mindre gruppe, må man spørre seg om tiltaket kan kalles en suksess. Kan det tenkes at alle positive tall om økt tilstedeværelse har medført at den elevgruppen som sli-ter mer med å fullføre videregående opplæring nå enn før innføringen av fra-værsgrensen, har kommet i fraværsgrensens dødsvinkel?

Flere intervjuer underbygger at fraværsgrensen går på bekostning av det en helsesykepleier omtalte som «de aller, aller svakeste elevene». Likevel er det mange som mener at fraværsgrensen som regelverk bør bestå. Spørsmå-lene er i så fall hvilke tiltak som kan bøte på fraværsgrensens negative consekvenser, og hvordan de bør implementeres. Neste års rapport vil berøre noen av disse spørsmålene. Da ønsker vi å undersøke hvilke erfaringer ulike grup-per elever har gjort seg med fraværsgrensen. Det vil innebære å se på hvor-dan elever på ulike utdanningsprogrammer, elever på ulike skoler og elever med ulik familiebakgrunn har erfart og forholdt seg til fraværsgrensen.

Summary

In the absence limit's blind spot: Evaluation of the absence limit in upper secondary education. Report no. 2

In this report we have analysed the absence limit in light of the students' experiences. It is the second publication in a series of three reports where Fafo and Statistics Norway jointly evaluate the implementation and consequences of the government's decision to impose an upper limit of ten per cent on undocumented absence in upper secondary schools. The objective of the first report (Andresen et al. 2017) was to analyse the way in which the absence limit was implemented – from the policy decision to local practice in schools. The main finding in the 2017 report was that absence rates have generally declined, although considerable variation was detected in the way in which schools applied the rules locally. This represents a form of unequal treatment that may have a significant impact on the students: some obtain exemptions from the absence limit that others are denied. Such unequal treatment that goes beyond the provision on discretionary judgement in the regulations violates the democratic principle of equal treatment. Even though the scheme has reduced student absenteeism, last year's report gives reason to claim that the rules have produced some unintended consequences.

Last year's report thus assumed a top-down perspective. The objective of this year's report is to investigate how the limit to absence is perceived and handled by the students – what their coping strategies are and what the consequences are for various groups of students. This report thus assumes a bottom-up perspective, and the analyses in the report are organised in light of these five questions:

- By how much has absence been reduced for different groups of students?
- How are students experiencing the enforcement of the absence limit?
- How are students dealing with the absence limit?
- What consequences of the absence limit can be identified?
- How do schools practise the absence limit?

We have attempted to answer these questions with the aid of various types of data, not least by combining qualitative and quantitative information. In addition to registry data and data from the student survey, the analyses are based on a web survey sent to all principals of upper secondary schools in Norway, as well as interviews with students, teachers and administrative staff members at the schools that were selected as cases. Moreover, we have undertaken supplementary interviews with school nurses and advisors.

In this year's report too, the most important finding is that the absence limit reduces absenteeism and increases student attendance at school. Since the introduction of the limit, an average student in upper secondary school has reduced his/her absence by approximately 20 per cent or 15 hours per year. However, there are major variations in the reductions of the rates of absence among different groups of students. Our analyses show that those who have the highest rate of absence at the outset have also demonstrated the greatest reduction in absenteeism.

Increased attendance was one of two main objectives behind the introduction of the absence limit. The other objective was to reduce the rate of attrition, but increased attendance and reduced attrition are not necessarily two sides of the same coin. Even though being deemed 'not gradable' (IV) in one or two subjects is not equal to attrition, which is defined as completion within five years and is thus too early to measure, we believe that a student with an IV note is at a higher risk of attrition than if he or she had received a grade. Although the proportion of students with an IV note decreased in 2016/2017, as it did also in previous years, the conditional risk of IV increases in all groups. However, it increases most among those who have a high risk of an IV at the outset, who are identical to those with a high rate of absence. Thus, it appears that even though these students reduce their rate of absence to a significant extent, they do not reduce it sufficiently to fall below the ceiling limit for absence of 10–15 per cent.

An estimate of the relationship between an IV and the positive consequences of attendance in the form of an improved grade shows that approximately one student in each class would improve their results in Norwegian and mathematics by one grade on average. On the other hand, one student in each upper secondary school in Norway would have an IV in one or more subjects, and our analyses imply that this could be avoided if the absence limit were disregarded. In the report we therefore argue that the absence limit has a polarising effect, by pushing the students further apart in a situation where the goal is to complete upper secondary school. The students' perception of the absence limit corroborates this impression. They observe that there is

less absenteeism and truancy, but they also refer to some students who have dropped out of school and to the fact that many are given an IV note.

We have interviewed students who have high, medium and low rates of absence, as well as some who have been warned that their undocumented absence is approaching the limit. This is on the whole a fairly heterogeneous group, who reacted to the absence limit with a variety of coping strategies. Some refer to the importance of distinguishing between teachers who are strict and teachers who use discretion in their recording of absence. Others report to consider the absence limit as an entitlement to a maximum of ten per cent absence, and thus save up days to use at the end of the school year. Many told us how they attempt to obtain medical certificates that go far back as well as far ahead in time and therefore can be reused, so-called 'carte blanche' certificates. However, the students also see that the absence limit entails some negative consequences in addition to their impression of increased attrition and IV ratings. Some students tell us that they themselves or others whom they know come to school when they are ill. The absence limit also appears to affect the trust between students and teachers; in the study, many reported to feel that they had been stripped of their autonomy and responsibility. Analyses based on the student survey show that the sense of well-being had declined somewhat among students in the programme for general studies. This may indicate that the resistance to the absence limit is about trust and stress, just as much as about difficulties in adapting to the new rules.

This year, the analyses of the survey among principals and the interviews with teachers and school administrators focus on how schools are working to address and adapt to the ways in which the students deal with the absence limit. The analyses of these data appear to show that medical certificates do not always function as intended. Teachers see that students go to see a doctor even when they are far below the ten per cent absence limit, and even though students are free to do so, many teachers hold this to be unnecessary. In some cases, teachers also suspect that students present forged medical certificates. On the other hand, teachers are also concerned that medical certificates fail to reach those students who really need them. It also seems as though the schools adapt to the absence limit in different ways, and in some cases it seems that the teachers in one and the same school follow different procedures for practising the regulations.

At the end of the report we raise some questions regarding the legitimacy of the absence limit. One of the main findings in this report is that this limit entails different consequences for different groups of students. Since the absence limit appears to function positively for many students, but that

this comes at the cost of a smaller group, we may ask whether this measure really can be considered a success. Is it conceivable that all positive figures that show increased attendance have caused the group of students who have greater difficulty in completing upper secondary school now than they had before the introduction of this measure to fall into the absence limit's blind spot?

Many interviews support the view that the absence limit has come at the expense of those whom a school nurse referred to as 'the very, very weakest students'. This notwithstanding, there are many who claim that the absence limit should remain in place. In that case, we should ask what kind of measures should be enacted to remedy its negative consequences and how they might be implemented. Next year's report will address some of these questions. In it, we will seek to explore some of the experiences that various groups have gained with the absence limit. This will involve looking at how students in different educational programmes, students in different schools and students from different family backgrounds have related to the absence limit.

«Dette tredje året på videregående skal han heve snittet sitt ytterligere. Skal komme inn 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 2017:77)

1 Innledning

Den 1. august 2016 innførte regjeringen en fraværsgrense i videregående skole – en regel med en påfallende evne til å skape engasjement. Når nye tall publiseres, blir de etterfulgt av opphetede debatter, befolket med begeistrede politikere og frustrerte elever. De samles rundt mikrofonene, men snakker sjelden om det samme. Mens politikerne er mest opptatt av statistisk målbar nedgang i fravær, gir elevene uttrykk for avmakt og formidler følelsen av tapt tillit.

Ett spørsmål er hvorfor de snakker forbi hverandre. Mer interessant er det hvorfor elevene er skeptiske til en regel som tilsynelatende er så vellykket. Spørsmålet peker mot temaet i denne rapporten. Dette er den andre av tre publikasjoner hvor Fafo i samarbeid med Statistisk sentralbyrå evaluerer implementering og konsekvenser av fraværsgrensen. I korthet innebærer fraværsgrensen at det er et tak på 10 prosent udokumentert fravær for å få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter (se faktaboks nedenfor). Formålet med fraværsgrensen er enkel og i utgangspunktet vanskelig ikke å slutte opp om. Regjeringen ønsker å øke elevenes tilstedeværelse og å redusere frafallet (Udir rundskriv 3-2016, se vedlegg 1).

I den første rapporten satte vi søkelys på implementering av fraværsgrensen og hvordan regelen satte styringslinjen under press – fra departement, via skoleeier og ned til den enkelte skoleleder (Andresen mfl. 2017). Den vertikale dimensjonen aktualiserte bruk av et ovenfra og ned-perspektiv (Møller mfl. 2009; Ludvigsen & Rasmussen 2006; Christensen 2012), men den vertikale linjen kan også studeres fra motsatt side, fra et nedenfra og opp-perspektiv. Det er dette vi gjør i denne rapporten.

Vi spør: Hvordan *erfares* fraværsgrensen av elevene? Hvor mye er faktisk fraværet redusert, og gjelder det for alle elevgruppene? Videre spør vi om elevenes *mestringsstrategier* og setter søkelys på hvordan ulike grupper av elever forholder seg til fraværsgrensen. Søkelys på elevene aktualiserer også spørsmål om fraværsgrensens *konsekvenser*. Når det gjelder å vurdere mestring og konsekvensene, har vi valgt å inkludere synspunkter fra elevene, lærere og rektorer samt helsesykepleiere¹ og rådgivere.

¹ Daværende helseminister Bent Høie godkjente i september 2018 navnebytte fra helsesøster til den kjønnsnøytrale betegnelsen helsesykepleier.

Om en elev overstiger fraværsgrensen, skal vedkommende ikke få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i faget. Vedkommende får dermed «ikke vurderingsgrunnlag» (heretter IV) i faget på kompetansebeviset. For en elev vil det kunne ha som konsekvens at vedkommende ikke får vitnemål, og at han også mister muligheten til å få førstegangsvitnemål. Men manglende halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i ett eller flere fag vil også kunne få store konsekvenser på et tidligere tidspunkt ettersom eleven kan få vanskeligheter når han eller hun skal søke seg inn på Vg2 eller Vg3. Elever med IV befinner seg følgelig i en posisjon med betinget frafallsrisiko. Til tross for foreliggende forskning som viser at frafallet er svakt redusert de siste årene, er det fortsatt om lag én av fire som ikke fullfører i løpet av fem år (SSB 2018).² Særlig utsatt for frafall er gutter med innvandrerbakgrunn som går på yrkesfaglige utdanningsprogrammer (Markussen 2016). Dette er følgelig grupper som vi er særlig interessert i når vi studerer fraværsgrensen.

At fraværsgrensen kan bidra til å skape økende forskjeller mellom elevene, var et tema vi kom på spor av i den første rapporten (Andresen mfl. 2017). I avslutningen står det:

«Det ser ut til at fraværsgrensen er et positivt virkemiddel for gjennomsnittseleven som bare trengte et ekstra puff for å redusere udokumentert fravær. For dem har ordningen fungert etter intensjonen, og bidratt til å korrigere atferd. Bildet er trolig mer problematisk når det gjelder den svakeste elevgruppen som har ulike typer sosiale utfordringer.» (Andresen mfl. 2017:73).

Denne påpekingen i den første delrapporten (Andresen mfl. 2017) er startpunkt for et tilleggsspørsmål vi reiser i denne delrapporten. Til tross for at fraværsgrensen øker tilstedeværelsen for de fleste elevene, er det samtidig mulig at enkelte grupper av elever kommer i en posisjon med økt betinget frafallsrisiko.³ Det er ikke nødvendigvis på grunn av noe de gjør, men snarere fordi fraværsgrensen fungerer som en ytre barriere, som innebærer at en større andel får IV. I denne rapporten er vi spesielt opptatt av disse elevene og hvordan fraværsgrensen påvirker dem.

² Frafall er definert som ikke fullført og bestått studieløp på fem år (se mer i Reegård & Rogstad 2016).

³ Frafallsrisiko er elever som får IV i ett eller flere fag og sluttere. De sistnevnte blir ikke kategorisert som frafall dersom de returnerer til skolen og fullfører før det har gått fem år. Frafallsrisiko består altså av elever som har høyere sannsynlighet enn andre elever for å komme i kategorien frafall (ikke fullføre i løpet av fem år).

I den første delrapporten viste vi at det hadde vært en nedgang i fraværet for elever i videregående skole allerede før fraværsgrensen ble innført. For å finne en eventuell nedgang vi kan knytte til fraværsgrensen, må vi ta hensyn til den historiske utviklingen og beregne forskjellen fra det vi antar er det kontrafaktiske. Det samme gjelder for IV ettersom det over tid har vært en betydelig nedgang i andelen som ikke får vurdering i et fag. I analysene søker vi å finne ut hva endringen i andelen IV er ut fra hva vi ville forvente når vi tar hensyn til endringer i elevenes sammensetning over tid og tidstrenden i IV.

Innledningsvis er det nødvendig å klargjøre innholdet i fraværsgrensen. Det avgjørende elementet er bestemmelsen om at det er satt en øvre grense for udokumentert fravær i hvert enkelt fag på 10 prosent. Det er imidlertid åpnet for bruk av skjønn i spesielle tilfeller: Rektorer ved den enkelte skole har anledning til unntaksvis å tillate at en elev kan få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt-karakter ved udokumentert fravær opp til 15 prosent i enkeltfag. Vilkåret er at årsaken til fraværet gjør det klart urimelig at de skal miste karakteren.

Fraværsgrensen – forskrift til opplæringsloven § 3-3 siste ledd og forskrift til friskoleloven § 3-3

I videregående skole skal en elev som har mer enn 10 prosent udokumentert fravær i timene i et fag, ikke få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt-karakter i faget. Eleven kan likevel få halvårsvurdering med karakter og standpunkt-karakter, hvis han eller hun kan dokumentere at fraværet utover 10 % kommer av grunnene som går frem av forskrift til opplæringsloven § 3-47 femte ledd.

Hvis eleven har mellom 10 og 15 prosent udokumentert fravær og fraværårsaken gjør det klart urimelig at eleven ikke får karakter, kan rektor bestemme at han eller hun likevel får halvårsvurdering med karakter eller standpunkt-karakter. Dette er imidlertid en snever unntaksregel. [Skjønnsbestemmelsen]

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Det eksisterer lite forskning på fraværsgrensen, med unntak av vår delrapport fra 2017. Men tematikken er mye omtalt i boka *Klassen* (Spurkeland 2017). Her følger vi åtte elever et år i videregående opplæring. Forfatteren,

journalist Marte Spurkeland, tegner portretter av hver elev og løfter fram tilpasninger og livsløp i en krevende fase av livet. Spurkelands utgangspunkt var at hun ikke ønsket å skrive om alle dem de gjerne omtaler i VG, hvor hun arbeider, enten det er «generasjon prestasjon» eller unge som allerede er langt inne i utenforskapet. Hun ville tematisere gjennomsnittseleven og gi oss innsyn i at det også i denne gruppen er mange ulike skjebner. Boka er relevant i denne sammenheng fordi fraværsgrensen er et tema som dukker opp ved gjentatte anledninger. Den omtales som en ytre faktor som elevene frykter, tenker på og planlegger ut fra. Men det er ikke bare elevene som påvirkes av fraværsgrensen. Ifølge boka har regelen store implikasjoner også for Anette, læreren, som legger ned mye arbeid og engasjement for å forsikre seg om at elevene får tilstrekkelig dokumentasjon, slik at fraværet ikke forhindrer dem i å få karakter i et fag.⁴

Presisering om metode – data fra to skoleår

Vi vil bruke en rekke ulike data i rapporten. I kapittel 3 brukes kvantitative data for å gi en bred beskrivelse av situasjonen for elevene i Norge sett under ett. Disse dataene gjelder for skoleåret 2016/2017.⁵ De kvalitative dataene som er lagt til grunn i resten av rapporten, er samlet inn skoleåret 2017/2018, da regelen hadde vært gjeldende i ett år. Mens de kvantitative dataene gir oversikt over bredden, noe som gjør oss i stand til å identifisere mønstre og se forskjeller og likheter mellom elevene, er formålet med de kvalitative dataene å komme i dybden. Her legger vi særlig vekt på informantenes subjektive vurderinger. Det er således interessant at det tidvis er avvik mellom de subjektive opplevelsene og det som lar seg lese av statistikken.

Det kan stilles spørsmål om nytten av å se de kvalitative og de kvantitative dataene opp mot hverandre når de er fra forskjellige skoleår. Vi mener

⁴ Elevene vil ikke få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter i et fag dersom det udokumenterte fraværet overstiger fraværsgrensen, eller dersom læreren ikke har tilstrekkelig vurderingsgrunnlag. Kombinasjonen av de to elementene innebærer at en elev a) kan ha lavt udokumentert fravær (ikke overtrådt fraværsgrense), men læreren har likevel ikke tilstrekkelig grunnlag for å gi halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter fordi eleven har høyt dokumentert fravær, og at b) læreren har tilstrekkelig grunnlag for å gi vurdering med halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter, men eleven får ikke halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter på grunn av overskredet fraværsgrense.

⁵ Se boks på neste side.

dette er relevant, fordi den statistiske trenden vi kunne observere fra skoleåret 2017/2017 (som analyseres her), synes å videreføres i det etterfølgende skoleåret. Situasjonen er først og fremst preget av stabilitet (se boks). Det er følgelig rimelig å legge til grunn at årsakene til at noen elever tilpasser seg, mens andre velger annerledes, i stor grad ligger fast. SSB vil følge opp det statistiske materialet i en senere analyse.⁶

Stabilitet fra skoleåret 2016/2017 til skoleåret 2017/2018

Om de endelige tallene skriver Utdanningsdirektoratet: «Timefraværet har gått opp fra 9 til 10 timer fra i fjor. Timefraværet har økt for alle gruppene, fra de med lavest timefravær til de med det høyeste. Elevene med det 10 prosent høyeste fraværet har økt timefraværet med fem timer, noe som tilsvarer en økning på 14 prosent. Medianfraværet til elever i videregående er, som forrige skoleår, 3 dager. Gjennomsnittet er over dobbelt så høyt (6,1 dager). Vi ser en liten økning i dagsfraværet for elevene med høyest fravær. Det er nærmere 17 000 elever med 15 dager fravær eller mer skoleåret 2017-18, noe som er en økning på underkant av 2 000 elever fra 2016-17. Det er allikevel betraktelig færre enn før fraværsgrensen ble innført. I 2015-16 var det i overkant av 28 500 elever med 15 dager fravær eller mer. Elevene med høyest fravær har 25 prosent lavere dagsfravær i 2017-18 enn før fraværsgrensen ble innført. Fraværet for elevene med det laveste dagsfraværet, 0-dager, er uendret fra i fjor. 33 000 elever har 0 dager fravær.»

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Det er videre relevant å trekke fram at elevgruppen delvis er endret fra første til andre år. En tredjedel av elevene i skoleåret 2017/2018 gikk ikke på videregående skole året før. For de nye elevene vil fraværsgrensen være en del av systemet, én av en rekke ulike regler de må forholde seg til i en skoledag de har valgt. For dem er ikke regelen noe nytt som de ufrivillig blir «offer» for.

⁶ Data over fravær for skoleåret 2017/2018 er publisert på Utdanningsdirektoratets sider (og referert i boks). Dataene var imidlertid ikke ferdig kvalitetssikret av Statistisk sentralbyrå da denne rapporten skulle publiseres, og de kunne følgelig ikke inngå som en del av datamaterialet vi har lagt til grunn i analysene.

Den er en del av det å velge videregående opplæring. For de to tredjedelene som har vært en del av fraværsgregimet i et år, er det interessant å undersøke empirisk om de i har blitt mer vant til regelverket enn de var første år.

En begrensning ved denne studien er utvalget av informanter. Vi har ikke intervjuet noen som har sluttet på skolen på grunn av fraværsgrensen. Deres erfaringer hadde vært nyttige og ta del i. Som det vil framgå av kapitlet, spør vi informantene om erfaringer fra egen klasse. Men fortolkninger fra medelever kan ikke erstatte egne erfaringer. Neste års rapport vil gå mer inn på elever som har nådd fraværsgrensen, samt forskjeller mellom ulike studieretninger. Begge deler blir bare kort omtalt i denne rapporten.

Differensiering og polarisering

I denne rapporten argumenterer vi for at fraværsgrensen har polariserende effekter. Selve begrepet «polarisering» er imidlertid ikke entydig. I samfunnsforskningen brukes polarisering for å beskrive utviklingstrekk innenfor ulike temaer. Et eksempel er omtale av middelklassen, hvor det heter at den forvitrer og beveger seg mot to poler, i et rikt og et fattig segment (jf. social polarization theory, Hemnett 1994). Videre pekes det på politisk polarisering, hvor endringer i befolkningens politiske holdninger settes i sentrum (Inglehart & Norris 2016; Dorn, Hanson & Majlesi 2016). Felles for disse eksemplene er at polarisering brukes som et begrep for å beskrive en tendens der motsetningene øker, og befolkningen – eller holdningene i befolkningen – beveges mot to binære poler.

Målet med fraværsgrensen er både å redusere frafallet i videregående opplæring og å øke tilstedeværelsen. Hvis man ser for seg et kontinuum der økt nærvær (med konsekvens mindre frafall) og økt fravær (med konsekvens mer frafall) definerer de binære polene på en skala, er vi da vitne til at fraværsgrensen fører til en økt polarisering av elever? Det korte svaret er nei. Som vist i første delrapport fra denne evalueringen, Andresen mfl. (2017), er det ingen tvil om at fraværet er redusert som resultat av fraværsgrensen. I kapittel 3 vil vi vise at dette gjelder for alle grupper av elever. Det ser altså ut til at alle elevene beveger seg mot den ene enden av skalaen – økt nærvær. Gir det da mening å bruke polarisering i denne rapporten?

Ja, er vår konklusjon. Begrunnelsen er at en elev, til tross for redusert fravær, kan ha høyere *betingset risiko* for å få IV i ett eller flere fag etter at fraværsgrensen ble innført. Forklaringen er fraværsgrensens absolutte grense for hvor mye hver enkelt elev kan være borte fra undervisning – uavhengig av hva man gjør i timene man faktisk er til stede i. Selv om alle elevene, og sær-

lig de som kjennetegnes av høyere frafallsrisiko, reduserer fraværet betraktelig, står disse elevene i en situasjon med høyere *betinget frafallsrisiko* enn før – fordi de samtidig øker sannsynligheten for å få IV på kompetansebeviset i ett eller flere fag. Fraværsgrensen fungerer dermed på en måte som differensierer elevene i form av at de står lenger fra hverandre i en situasjon der målet er å fullføre videregående opplæring. Ut fra en slik forståelse snakker vi om at fraværsgrensen har polariserende konsekvenser.

For å forstå mer av årsakene til disse bevegelsene er boka *Were they pushed or did they jump?* av Gambetta (1987) relevant. Dette er en analyse av hvilken betydning individuelle valg og utdanningsaspirasjoner har for både gjennomføring og frafall. Ut fra tittelen framstår det som om en handling genereres av to forhold – enten blir individene skjøvet bakfra av forhold som er utenfor deres direkte valg («behavior follows from causes, either social or psychological, that are operating to the individual consciousness and, by acting behind their backs, push the agents toward a given course of action» (s. 11)), eller de handler rasjonelt og framover-rettet («pulled-from-in-front» (s. 16)) for å realisere en ambisjon ut fra rasjonelle vurderinger.

Våre analyser viser altså at alle grupper av elever øker nærværet. Det empiriske materialet indikerer at fraværsgrensen virker ulikt for elevene. Mens noen utvikler mestringsstrategier og blir trukket inn, er det andre som i større grad blir skjøvet til økt tilstedeværelse. Det stemmer med det som vi vet fra tidligere forskning, at frafall både kan handle om at forhold utenfor skolen framstår som attraktive for noen, eller at de avbryter på grunn av forhold som skyver dem ut, som blant annet psykisk sykdom, lite tilstedeværende foreldre og svake nettverk (se Reegård & Rogstad 2016).

I den sammenheng er det relevant at Gambetta (1987) innfører en tredje forklaringstype, hvor han framholder at ytre strukturelle forhold kan legge avgjørende føringer på handlingene. De strukturelle forholdene er av en type hvor aktørene responderer. Fraværsgrensen kan forstås som innføringen av et strukturelt grep med betydning for hvordan elevene handler. Til tross for at alle elevene øker nærværet, spiller det liten rolle hvis de overstiger fraværsgrensens ramme.

Tematikken i Gambettas (ibid.) bok er relatert til problemstillingene i denne rapporten, og av den grunn er den relevant for våre analyser. Vi er opptatt av å identifisere virksomme mekanismer og å forstå hvordan fraværsgrensen virker og oppfattes av aktørene. Kjennskap til ulike årsaker til et utfall er avgjørende for å kunne sette inn treffsikre virkemidler for å hindre frafall.

Gangen i rapporten

I kapittel 2 presenteres data som benyttes i rapporten. I kapittel 3 gis det en omfattende analyse basert på statistisk materiale som er samlet inn fra skoler i hele Norge, og som gjelder skoleåret 2016/2017. I kapittel 4 fortsetter vi å fokusere på elevene, men nå på skoleåret 2017/2018. Dataene som ligger til grunn, er kvalitative. I kapittel 5 ser vi på skolens praktisering av reglene og håndtering av elevene. Dataene er basert på en nettsurvey til rektorene samt kvalitative intervjuer ved skoler hvor vi også har intervjuet elever. I kapittel 6 ser vi særskilt på spørsmål om polarisering og oppfatninger blant helsesykepleiere og rådgivere, før vi i kapittel 7 oppsummerer og avslutter rapporten.

2 Data og metode

Vi skal svare på flere spørsmål i denne rapporten og vil gjøre det med bruk av ulike datakilder. Det viktigste er at vi måtte få innblikk i elevenes opplevelse av fraværsgrensen. Deres handlingsmønstre og vurderinger vil bli belyst med to kilder. For det første blir de belyst gjennom registerdata, som gir et bilde av gruppen under ett for skoleåret 2016 og 2017. For det andre har vi gjennomført kvalitative intervjuer, som gir mer innsikt i vurderinger og oppfatninger for skoleåret 2017/2018. Som følge av at vi analyserer fraværsgrensen nedenfra og opp, supplerer vi analysene av elevene med data om lærere og rektorer. Et utvalg lærere og rektorer har vi intervjuet på skoler, mens vi også har sendt ut en nettsurvey til alle rektorer. Ved skolene er det i tillegg andre grupper som interesserte oss. Dette er først og fremst helsesykepleiere og rådgivere.

De statistiske analysene er egnet for å gi mest mulig *objektive* beskrivelser av elevgruppen. Et stort antall gjør også at vi kan identifisere i hvilken grad fraværsgrensen virker forskjellig for ulike elevgrupper. Formålet med de kvalitative dataene er et annet. Med bruk av dem får vi innblikk i de *subjektive* vurderingene og oppfatningene til elever, lærere, rektorer, helsesykepleiere og rådgivere.

I dette kapitlet vil vi presentere de forskjellige datakildene. Det er også relevant å trekke inn noen refleksjoner omkring metode og de valgene vi har gjort. Vi starter med det sistnevnte.

Valg av design

I rapportens innledning gjorde vi rede for at denne rapporten, i likhet med den første, er skrevet ut fra en ambisjon om å følge den vertikale linjen i styringsstrukturen. At vi har valgt nedenfra-og-opp-perspektivet, innebærer at vi ser fraværsgrensen fra elevenes perspektiv. Men vi er ikke bare opptatt av elevene isolert sett, men hvordan de inngår i skolesystemet. Fraværsgrensen er i seg selv et eksempel på en styringsambisjon fra de politiske myndighetene. Teoretisk argumenterte vi innledningsvis for at fraværsgrensen kan

forstås som en strukturell betingelse for handling, som skolene og elevene er pålagt ovenfra.

Inn i diskusjonen om design hører også spørsmål om utvalg og hva slags data vi trenger for å svare på spørsmålene som er framsatt i kapittel 1. Når det gjelder data, er et viktig hensyn å kunne gi et bilde av elevene og hvordan fraværsgrensen har konsekvenser for ulike grupper av elever. Denne ambisjonen fordret at vi hadde kvantitative data som dekker hele gruppen. Det er sentralt fordi det gjør det mulig å trekke generaliserte slutninger.

I noen grad er disse dataene presentert tidligere, blant annet i Andresen mfl. (2017). Men de har aldri tidligere vært gjenstand for inngående analyser ut fra en ambisjon om å kunne konkludere mer om spørsmål knyttet til nærvær, frafall og prestasjoner.

Men vår ambisjon stopper ikke ved å analysere det statistiske materialet. Vi ønsker også inngående kunnskap om årsakene til at fraværsgrensen tilsynelatende virker ulikt for forskjellige elevgrupper. For å komme mer inn på elevene og de valgene de foretar eller opplever seg presset til (jf. Gambetta 1987), har vi valgt caseskoler hvor vi intervjuer både elever, lærere og rektorer. Caseskolene er ikke tradisjonelle case i betydningen at vi søker å få innsyn i skolen som helhet. Ambisjonen er snarere å se på relasjonen mellom elever, lærere og rektorer, altså å følge den vertikale styringslinjen oppover.

En begrensning ved de kvalitative intervjuene er at de ikke gir grunnlag for generalisering. Funnene er således ikke egnet til å trekke slutninger om alle elevene. Når vi mener dette er intervjuer av stor interesse likevel, er det fordi kvalitative data gir oss mulighet til å komme mer inn på kompleksiteten i hvordan fraværsgrensen virker for elevene. For å konkretisere er ett funn i de etterfølgende analysene at en forståelse av fraværsgrensen fordrer at man har to tanker i hodet samtidig. Gjennomgående øker alle grupper av elevene sitt nærvær ved skolene, men for en del er det ikke nok. De faller på feil side av fraværsgrensen, noe som innebærer at de befinner seg i en posisjon med høyere betinget frafallsrisiko enn de trolig hadde vært uten fraværsgrensen. Det er ikke opplagt hvordan et slikt funn skal forstås og formidles. Også for elevene og lærerne er denne situasjonen viktig og en kime til problematisering av hvor vellykket ordningen er.

Like viktig er det at et kvalitativt og eksplorerende design åpner for at vi som forskere kan lære underveis. Konkret gir dette seg utslag i at vi har justert spørreguiden underveis, fordi vi lærte av informantene vi intervjuet. I noen grad kunne vi også følge opp et tema som dukket opp i et intervju, når vi senere intervjuet andre informanter.

En begrensning med et kvalitativt design om et tema som er politisert, er at vi som forskere bidrar til å gjøre temaet viktigere enn det egentlig er for

informantene. Når vi her reiser til en skole og intervjuer dem om fraværs- grensen, vil dette med nødvendighet dominere intervjuet. Temaet framstår dermed som svært viktig, mens det muligens ikke ville bli formidlet som like viktig dersom informantene skulle omtalt en rekke ulike saker. Vi har følgelig ikke en målestokk for hvor viktig fraværs grensen er relativt sett i forhold til alle andre utfordringer. Samtidig er det på det rene at fraværs grensen har en kraft – ikke minst i det offentlige ords skillet – som gjør at det framstår som et sentralt tema når Skole-Norge settes under debatt.

En annen begrensning spesifikt knyttet til denne studien er at når vi snakker med lærere og rektorer, spør vi i realiteten om de eller kollegaene deres gjør jobben sin, og om de følger regelverket de er pålagt å følge. Det er derfor en fare for underrapportering av eventuelle brudd på reglene, akkurat som elevene i noen grad kan være fristet til å overdrive problemene, fordi de, som vi vi skriver i kapittel 4, inngår i sosiale fellesskap hvor man er mot fraværs grensen.

Registerdata

For å analysere fraværs grensen bruker vi registerdata fra SSB. Vi har detaljert informasjon om hvor mange timer og dager hver elev har vært fraværende, både fra videregående og grunnskolen. Vi bruker også karakterer og informasjon om fullføring av videregående. Fra registrene kan vi følge elevene fra grunnskolen og ut videregående skole.

Å bruke registerdata gjør at vi kan få et samlet bilde av hva som skjer med hele populasjonen av elever. Fravær dataene er tilgjengelige fra skoleåret 2012/2013 til skoleåret 2016/2017. Data for skoleåret 2017/2018 vil analyseres først i neste års rapport. For grunnskolen går dataene helt tilbake til 2008/2009, som betyr at vi har informasjon om karakterer og fravær fra 10. trinn for omtrent alle. Videre bruker vi informasjon om hvilken skole de går på, hvilket klassetrinn de er i, og hva slags utdanningsprogram de går på.

Elevundersøkelsen (Utdanningsdirektoratet) er en stor spørreundersøkelse som kartlegger elevenes læringsmiljø hvert år. Man stiller elevene en lang rekke spørsmål innen ulike temaene, og spørsmålene er de samme på 10. trinn og i 1. klasse på videregående. Spørreundersøkelsen er også sammenlignbar over tid. Vi standardiserer svarene fra Elevundersøkelsen innen hvert tema, slik at resultatene får et gjennomsnitt på 0 og et standardavvik på 1. Vi konstruerer en variabel som plukker opp svar på spørsmålene i undersøkelsen som er relatert til *trivsel*. Et positivt fortegn vil her fange opp at elevene trives godt, mens et negativt fortegn betyr mindre trivsel.

For å ta høyde for elevenes bakgrunn bruker vi demografisk informasjon, foreldres inntekt og foreldrenes utdanning. Demografien inkluderer innvandringsbakgrunn og -område. Elever med innvandrerbakgrunn betegner elever som har to utenlandskfødte foreldre. Selv kan de være født i utlandet eller være norskfødte. Vi konstruerer også en variabel som plukker opp hvilket kontinent elevens mor kommer fra. Foreldres inntekt måles ved alder 14. På dette tidspunktet konstruerer vi også mål på foreldres høyeste oppnådde utdanning og lager en variabel som tar verdien 1 hvis mor (far) har fullført videregående, og en variabel som tar verdien 1 hvis mor (far) har fullført høyere utdanning.

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. Når vi avgrenser utvalget til elever opp til 21 år, skyldes det at disse i stor grad er fulltidselever. Elever med fravær mindre enn null eller fravær som overstiger antall dager/timer i løpet av skoleåret, blir ekskludert.⁷ Vi står da igjen med 795 039 elever i videregående skole. For 773 053 av disse har vi informasjon om fravær og karakterer fra ungdomsskolen. Elevene som mangler fraværinformasjon, har i noe større grad innvandringsbakgrunn, men skiller seg lite fra resten av utvalget for øvrig.

Tabell 2.1 Populasjonens kjennetegn.

	2013	2014	2015	2016	2017
Jenteandel	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Innvandrerbakgrunn	0,10	0,11	0,11	0,12	0,13
Asia	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07
Afrika	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03
Amerika/Oseania	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Europa	0,91	0,91	0,90	0,90	0,89
Mor fullført VGS	0,69	0,70	0,71	0,73	0,75
Far fullført VGS	0,69	0,70	0,70	0,71	0,72
Mor fullført > VGS	0,38	0,39	0,40	0,43	0,44
Far fullført > VGS	0,30	0,31	0,31	0,32	0,33
Familieinntekt	837 093	829 399	823 141	947 020	985 068
N	150 948	154 227	155 802	156 260	155 816

⁷ Mulige feilregistreringer

Tabell 2.1: Populasjonens kjennetegn viser hovedkjennetegnene ved utvalget av elever i videregående skole. Elevantallet øker gjennom perioden. Innvandreandelen øker også noe, og det samme gjør andelen med høy foreldreutdanning, noe som er tråd med den generelle utviklingen i utdanningstrender i denne perioden.

Vi tar for oss tre ulike mål på fravær: dager fraværende, timer fraværende og totalt fravær, det vil si timer og dager til sammen. Dagsfraværet måler antall fulle dager borte fra skolen. Fravær utover tre dager sammenhengende kan eleven få fjernet fra vitnemålet ved å skaffe legeerklæring.⁸ Fravær som er fjernet fra vitnemålet, vil ikke være inkludert i vårt fraværsmål. Timer fraværende måler enkelttimer borte fra skolen utenom dagsfraværet. Totalt fravær er målt i timer, og hver dag regnes som seks timer.⁹ I tillegg har vi konstruert et mål på vedvarende fravær, som er definert som å ha mer enn 15 fulle dager fravær i løpet av året.

For elevprestasjoner bruker vi sannsynligheten for å få IV, karakterer og bestått og fullført videregående opplæring tre år etter å ha gått ut av ungdomsskolen. For IV og karakterer bruker vi informasjon om standpunkt-karakterer.

Empirisk metode

Fravær blir direkte påvirket av fraværsgrensen. IV vil være et resultat av at fraværsgrensen overskrides, men man kan også mangle vurderingsgrunnlag om man har fravær under fraværsgrensen. Karakterer vil kunne påvirkes indirekte gjennom tilstedeværelse.

For å forstå hvordan fraværsgrensen har påvirket fraværet, IV og karakterer, er det nødvendig å vite hvordan det ville ha utviklet seg dersom fraværsgrensen ikke hadde blitt innført. Det er utfordringer med å bruke året før som beskrivelse av den kontrafaktiske situasjonen. Fraværet kan variere over tid på grunn av andre forhold enn innføringen av fraværsgrensen, som spesielt smittsomme virus, værforhold eller sammensetningen av elevene.

For å finne den kausale effekten av fraværsgrensen ville vi ideelt sett ha gjort en randomisert kontrollert studie, der en randomisert gruppe forholdt seg til fraværsgrensen, og en kontrollgruppe ikke gjorde det. Ved å sammen-

⁸ En elev med kronisk sykdom eller funksjonshemming, som har dokumentasjon på dette, kan få fravær fra og med første fraværdsdag strøket fra vitnemålet.

⁹ Hver uke består av 30 skoletimer for de fleste utdanningsprogram, som innebærer seks timer per dag i gjennomsnitt.

ligne disse to gruppene, der den eneste forskjellen på dem er fraværsgrensen, vil man finne den kausale effekten av fraværsgrensen.

Alternativt kunne man ved å gradvis implementere den, sammenligne de som ennå ikke har fraværsgrense med gruppen der den har blitt innført. Ved en slik framgangsmåte vil man kunne argumentere for at man kan beregne en kausal effekt av fraværsgrensen.

I den enkleste spesifikasjonen sammenligner vi elevenes fravær før og etter innføringen av fraværsgrensen. Vi kontrollerer for en rekke kjennetegn ved elevene og foreldrene deres samt fylke, utdanningsprogram, klassetrinn og alder for å ta høyde for at elevenes sammensetning kan endre seg over tid. Vi inkluderer også en lineær trend som tar hensyn til at fraværet kan ha en fallende eller stigende tendens i årene før. Denne spesifikasjonen tar dermed høyde for endringer i elevenes sammensetning over tid samt en eventuell tidstrend.

Vi estimerer følgende sammenheng:

$$(1) \quad F_{it} = \alpha + \sigma post_{it} + \gamma trend_t + \beta klassetrinn_{it} + \lambda alder_{it} + \delta program_{it} + \mu fylke_{it} + X_i + \varepsilon_{it}$$

F_{it} er utfallet til student i på tidspunkt t , $post_{it}$ er en variabel som tar verdien 1 dersom observasjonen er for et år etter fraværsgrensen. $trend_t$ betegner en lineær trend for å ta hensyn til at fraværet har sunket de siste årene, $klassetrinn_{it}$ er dummy-variabel for hvilket klassetrinn man er i, $alder_{it}$ indikerer elevens alder, $program_{it}$ indikerer utdanningsprogrammet, $fylke$ beskriver i hvilket fylke eleven går på skole, X_i er en vektor som fanger opp karakteristikk ved eleven og foreldrene når eleven er 14 (før noen av elevene var påvirket av fraværsgrensen), og ε_{it} er et tilfeldig fordelt feilledd.¹⁰ Kontrollvariablene er nødvendige for å ta hensyn til elevenes sammensetning, som kan endre seg over tid. Ved å kontrollere for karakteristikkene nevnt over vil endringer i fravær over tid ikke skyldes at elevgruppen endrer seg målt ved karakteristikkene.

Å inkludere en lineær tidstrend kan være problematisk. En lineær trend legger en streng føring på hvordan vi tror fraværet ville utviklet seg uten fraværsgrensen. Imidlertid har vi observert fallende fravær i årene før, som det er nødvendig å ta hensyn til for å kunne beregne endringen etter at

¹⁰ Seriekorrelerte feilledd innad i hver skole er tatt hensyn til gjennom clustring av standardfeil på skolenivå.

fraværsgrensen ble innført. Eventuelle endringer i fravær etter innføringen av fraværsgrensen vil da være utover at den eventuelle tidstrenden fortsetter. For å sjekke betydningen av trenden vi legger inn i analysen, sjekker vi også om resultatene endrer seg når vi kontrollerer for endringer over tid med et annengradspolynom, som er mer fleksibelt enn en lineær trend.

De observerbare kjennetegnene ved elevene fanger ikke nødvendigvis opp all relevant informasjon, og elevmassen kan endre seg fra år til år på måter som ikke er observerbare. I dataene observerer vi fraværet til elevene gjennom flere år i videregående opplæring samt i ungdomsskolen. Siden vi har flere observasjoner for fravær per elev, kan vi inkludere elevfaste effekter. Ved å bruke elevfaste effekter vil vi ta hensyn til kjennetegn ved eleven som ikke endrer seg over tid. Slik ønsker vi å isolere hvordan fraværsgrensen påvirker den enkelte elevens fravær. Se appendiks for regresjonsligning.

Modeller med individfaste effekter tar høyde for forskjeller mellom barn, men tar ikke høyde for variasjon i årsaker til å ha fravær over tid. En influensaepidemi eller et kraftig snøvær vil for eksempel øke fraværet for de fleste elever. En måte å ta hensyn til naturlige svingninger over tid på er å inkludere en sammenligningsgruppe. Elever på 10. trinn i ungdomsskolen vil begynne på videregående skole det påfølgende året. Vi antar at disse elevene vil være eksponert for samme typer virus og andre utenforliggende forhold som elever i videregående skole.

For å finne effekten av fraværsgrensen på fravær sammenligner vi forskjellen i fravær før og etter fraværsgrensen ble innført for elever som forholder seg til fraværsgrensen, og elever som ikke forholder seg til den. Alle elever i videregående skole forholder seg til endringen, mens elever i ungdomsskolen ikke gjør det. Vi estimerer en modell som inkluderer elever som går på 10. trinn, som sammenligningsgruppe, se appendiks for regresjonsligning. Når vi bruker elever på 10. trinn som sammenligningsgruppe, kan vi også utelate den lineære trenden i fravær fra ligning (1) og tillate generelle endringer fra år til år uten en lineær restriksjon.

Registreringspraksis kan være en faktor som bidrar til endringer i fravær over tid. Mer vektlegging av riktig føring vil påvirke utviklingen i fravær. Registreringen av fravær før fraværsgrensen ble innført bør ligne i ungdomsskolen og videregående opplæring. Etter fraværsgrensen ble innført, kan føringen endre seg for særlig videregående opplæring. En eventuell endring i skoleåret 2016/2017 er dermed en kombinasjon av endret føring av fravær og endret fravær.

En rekke utfall kan påvirkes indirekte av innføringen av fraværsgrensen. Vi er også interessert i hvordan disse utvikler seg etter innføringen av fraværsgrensen. Vi analyserer karakterer, IV, betinget frafallsrisiko og elevenes

trivsel. Vi tar i bruk ligning (1) for å beregne endringen i 2016/2017, men det er vanskeligheter knyttet til de modellene med individfaste effekter og der vi bruker ungdomsskolen som sammenligningsgruppe. Det er derfor nødvendig med varsomhet når vi tolker resultatene for endring i karakterer og sannsynlighet for IV. De forskjellige modellene vi bruker for å analysere fravær, gir oss mulighet til å finne noe vi kan tolke som en kausal sammenheng. For IV og karakterer nøyer vi oss med å snakke om endring etter fraværsgrensen ble innført.

Fravær er en observerbar variabel. Enten er eleven i klasserommet eller ikke, og eventuelle forskjeller i atferden knyttet til fraværet vil gi nivåforskjeller, men ikke nødvendigvis forskjeller i utvikling over tid. Dette ser vi også i dataene. For karakterer er det derimot lærerens vurdering som ligger bak. Videre er det forskjell på fagene i ungdomsskolen og videregående opplæring. Utviklingen over tid i karakterer og IV kan derfor ikke forventes å følge samme utvikling for ungdomsskolen og videregående opplæring.

Det er viktig å merke seg at elever kunne få IV også før fraværsgrensen. Etter innføringen av fraværsgrensen kan man mangle vurderingsgrunnlag selv om man har fravær lavere enn 10 prosent. Et eksempel på det er dersom en elev ikke har vært til stede under vurderingssituasjonene, men i alle andre skoletimer.

For samtlige utfall er vi interessert i å studere hvordan fraværsgrensen har påvirket elevene på tvers av familiebakgrunn og skoletype. For å kunne diskutere hvorvidt fraværsgrensen fører til polarisering, er det sentralt å vite hvordan ulike grupper med ulikt nivå på fravær og andre utfall reagerer. Forskjeller i legebruk mellom elever fra forskjellig bakgrunn kan også påvirke muligheten til å tilpasse seg det nye systemet.

Vi beregner endringen i de forskjellige utfallene for gutter og jenter, innvandrere og norskfødte og elever med mor med høyere utdanning og uten¹¹. Vi ser også på utdanningshistorikken: Vi diskuterer forskjellene mellom elever med karakterer over og under medianen fra grunnskolen, fravær over og under medianen fra grunnskolen og for elever på studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

En viktig merknad er at vi i denne analysen kun har data for ett år etter innføringen av fraværsgrensen, i tillegg til årene før. At vi kun har data for ett år etter innføringen øker risikoen for at eventuelle effekter kan skyldes tilfeldige svingninger. Neste års rapport vil bruke data for to år etter innføringen av fraværsgrensen, som vil gjøre analysene mer robuste.

¹¹ Elever med innvandringsbakgrunn har i noe større grad foreldre uten høyere utdanning. Dette skyldes til dels mangelfull registrering av utdanning blant innvandrere.

Nettsurvey til rektorer

I år som i fjor sendte vi ut en nettsurvey til rektorer i videregående skole. Undersøkelsen ble sendt ut i juni 2018 til 407 e-postadresser direkte til rektorer. Disse e-postadressene samlet vi inn forrige skoleår, til rektorsurveyen vi da sendte ut. Disse listene ble vi tilsendt av utdanningssjefer i fylkene, og vi supplerte med noen adresser hentet fra internettssidene til skolene. Samtidig som vi sendte ut undersøkelsen, sendte vi i år som i fjor ut en e-post med informasjon om formålet med spørreundersøkelsen. 130 rektorer svarte på undersøkelsen, noe som tilsvarer en svarprosent på 32. Dette er en vesentlig lavere svarprosent enn fjorårets på 76, noe det kan være flere grunner til. Selv om det er grunn til å tro at det ikke har vært vesentlige utbyttinger av rektorer fra et skoleår til det neste, kan det være noen skoler som har fått ny rektor. I fjor var også en vesentlig del av datagrunnlaget intervjuer med fylkesutdanningssjefene, og i disse intervjuene oppfordret vi dem til å informere rektorene i sitt fylke om undersøkelsen og oppfordre videre til deltakelse. Denne muligheten hadde vi ikke i år. Det er også grunn til å tro at temaet for undersøkelsen var viktigere for mange rektorer å si noe om i fjor, enn i år som vi opplever at noe av interessen rundt fraværsgrensen har dabbet litt av. Dette kan tilsi at det var viktigere for rektorer i fjor enn i år å få sagt sin mening om temaet, og kanskje følte mange at dette allerede var gjort, og at de dermed ikke trengte å svare på en tilsvarende undersøkelse i år. Disse svakhetene ved årets survey fører til at vi ikke kan generalisere funnene i like stor grad som i fjor. Likevel har vi i år vært ute på skoler og intervjuet rektorer, noe vi ikke gjorde i fjor. Dermed fungerer surveyen og intervjuene som gode supplement til hverandre.

Kvalitative intervjuer med elever, lærere, rektorer, helsesykepleiere og rådgivere

I denne delrapporten ser vi særskilt på elevene og deres erfaringer med fraværsgrensen. Intervjuer med elever ved sju videregående skoler fordelt på fire fylker er utgangspunktet for de kvalitative analysene. 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. For videre utvalg av konkrete skoler brukte vi Utdanningsdirektoratets fraværstatistikk og kontaktet skoler som hadde store endringer i fraværet etter at fraværsgrensen ble innført, samt noen som ikke hadde det. Noen skoler vi kontaktet, fikk vi ikke avtalt møte med, og da kontaktet vi nye skoler etter samme

logikk. Skolene ble besøkt i løpet av juni 2018, og vi tilbrakte en dag på hver skole for å gjennomføre alle intervjuene.

Vi intervjuet noen elever i fokusgrupper, andre individuelt. Totalt intervjuet vi 74 elever. Vi ønsket å intervju noen elever med høyt fravær, noen med middels og noen med lavt fravær. Før besøket på skolene hadde vi vært i kontakt med rektorer, og utvalget av elever etter disse kriteriene ble gjort av dem på de fleste skoler. På noen skoler gikk vi selv inn i klasser og presenterte prosjektet, for så å intervju de elevene som meldte seg. Vi var avhengig av et samarbeid med skolene for å få gjennomført intervjuene rent praktisk, og vi hadde ikke mulighet til å selektere elevene selv basert på kriteriene om høyt, middels og lavt fravær. Der vi presenterte oss for så å intervju elever som meldte seg, var det gjerne en seleksjonsskjevhet i at det var særlig de sterkest presterende elevene som meldte seg, eller de som hadde sterkest følelser knyttet til fraværgrensen.

Rektorene hjalp oss med å finne ulike elevgrupper, og på den måten kom vi i kontakt med elever vi mest sannsynlig ikke hadde klart å rekruttere selv. Den vanskeligste gruppen å rekruttere, både for oss og rektorer, var gruppen med høyt fravær. Disse var jo ikke så ofte på skolen, og siden vi gjennomførte intervjuene helt mot slutten av året, hadde også mange falt fra. Det kvalitative datamaterialet rommer likevel flere elever som har fått IV i ett eller flere fag, selv om vi gjerne skulle sett at denne gruppen var større. Videre varierte elevgruppen vi intervjuet, etter utdanningsprogram, alder og kjønn.

Vi intervjuet også lærere og rektorer og/eller assisterende rektorer ved åtte skoler. Datamaterialet rommer til sammen 20 lærere og sju rektorer eller assisterende rektorer, intervjuet enten i fokusgrupper, individuelt eller over telefon. Videre varierte lærerne etter fag, alder, kjønn og hvor lenge de hadde arbeidet som lærer.

I tillegg til vedlagt intervjuguide presenterte vi lærerne for ulike vignetter. Disse var konstruerte historier om elever, dels satt sammen av faktiske historier vi hadde hørt. Vi presenterte lærerne for disse for å undersøke hvordan lærere resonnerer rundt ulike situasjoner de kan bli satt i. Her var lærernes skjønn sentralt, og vi presenterte særlig situasjoner der det ofte ble et dilemma mellom det å følge fraværstføring slavisk og det å ta inn bakgrunnen til eleven. I disse situasjonene ba vi lærerne primært om å reflektere rundt hvordan de trodde andre lærere ville løst situasjonen, for at det ikke skulle bli oppfattet som et spørsmål om hvorvidt de gjorde jobben sin på en god måte eller ikke. Vi erfarer at informanter gjerne snakker friere på denne måten. De kvalitative intervjuene varte i omtrent 30 minutter i snitt og var basert på semistrukturerte intervjuguides. Vi spurte på forhånd informantene om vi

kunne ta opp samtalen på bånd, noe alle samtykket til. Disse ble senere brukt til å skrive utfyllende notater.

Da det ble tydelig fra de kvantitative analysene at fraværgrensen bidrar til å øke sannsynligheten for å få IV for de elevgruppene som har mest utfordringer knyttet til oppmøte fra før av, ønsket vi å supplere datamaterialet vårt med noen ekstra intervjuer. Vi ønsket å forstå hvordan dette opplevdes for de som jobber tett på disse elevene, og kontaktet helsesykepleiere og rådgivere som jobbet på skoler rundt om i Norge. Vi ønsket både å snakke med noen som jobbet på store skoler i urbane strøk, og noen som jobbet på mindre skoler der det var vanlig med elever som bodde på hybel. Disse yrkesgruppene kjenner til mange elever og jobber ofte tett med de elevene som av ulike årsaker sliter litt ekstra på skolen. Siden disse intervjuene kun var supplerende, var vi ikke ute etter å intervjuer veldig mange.

Til sammen intervjuet vi fem personer, to helsesykepleiere og tre rådgivere. Utvelgelsen ble gjort på grunnlag av Utdanningsdirektoratets oversikter over skolenes frafallsstatistikk. Siden vi ønsket kontakt med de som jobbet med elever som sto i fare for å ikke klare å møte opp nok, valgte vi å ikke kontakte skolene med lavest frafall. Det har likevel ikke vært et poeng å velge de skolene som sliter mest med fravær. Informantene jobber derfor på skoler med gjennomsnittlig eller over gjennomsnittlig fravær. Hvert intervju varte i ca. 20–30 minutter, og det ble tatt utfyllende notater underveis i samtalen. Intervjuet var semistrukturert og fulgte en intervjuguide.

3 Fraværsgrensen: nærvær, IV og resultater

I dette kapitlet bruker vi registerdata for å se på elevenes utfall i form av fravær, ikke vurderingsgrunnlag (IV) og karakterer. I motsetning til i resten av rapporten ser vi på fjoråret, det vil si skoleåret 2016/2017. Dette var det første skoleåret etter innføringen av fraværsgrensen.

Ikke alle elever er til stede i klasserommet til enhver tid. Likevel har vi lite kunnskap om hva tilstedeværelse på skolen betyr, og kunnskapen som finnes, er fragmentert. Det er få datakilder som gir detaljert informasjon om feltet. I tillegg er det vanskelig å tallfeste betydningen av fravær siden elever med gode resultater i stor grad er på skolen, mens elever med dårligere resultater i gjennomsnitt har høyere fravær.

I hvilken grad fravær er et problem, avhenger av hvordan det påvirker elevenes resultater og gjennomføring. Intuitivt er det vanskelig å tilegne seg kunnskap dersom man ikke er på skolen. Flere studier antyder at høyt fravær henger sammen med dårligere utfall, både for skolerresultater og sosiale utfall (se for eksempel Jacob & Lovett 2017), men dette er ikke nødvendigvis en kausal sammenheng.

For å finne noe vi kan tolke som en kausal effekt av fravær på skolerresultater, er det nødvendig med kilder til variasjon i fravær som ikke skyldes elevenes eller skolens valg. Tidspunkt på dagen man har de ulike timene, er en slik kilde til variasjon. Ved å utnytte at fraværet er høyest på begynnelsen og slutten av dagen, finner en rekke studier positive effekter av tilstedeværelse (Marburger 2006; Chen & Lin 2008; Dobkin mfl. 2009). En tilsvarende sammenheng finner Baker (2013) når han bruker lærerstreiker som kilde til økt fravær, samt Goodman (2014) ved å utnytte kraftige snøfall. I en randomisert, kontrollert studie finner også Faria mfl. (2017) positive effekter av nærvær på skolen.

I dette kapitlet studerer vi hvordan fraværsgrensen har påvirket fraværet og elevresultatene i videregående skole. Vi bruker data for alle elever i videregående skole, noe som gjør det mulig å studere om det er forskjeller i hvordan elevene blir påvirket ut fra bakgrunnskjennetegn. Vi bruker også data fra Elevundersøkelsen for å studere hvordan fraværsgrensen har påvirket elev-

enes trivsel på skolen, og i denne analysen sammenligner vi med resultater for elever på ungdomsskolen som ikke ble utsatt for fraværsgrensen.

Det er betydelige bevegelser i fravær og IV over tid. I 2012/2013 var det totale fraværet mer enn 80 timer, og fra 2015/2016 til 2016/2017 falt fraværet for summen av alle fag for fra rett i overkant av 70 timer til om lag 50 timer i gjennomsnitt per elev. Andelen med IV falt i samme år fra 2,9 prosent til 2,8 prosent.¹² Vi undersøker om vi kan se brudd i utviklingen over tid ved innføringen av fraværsgrensen. Faller fraværet mer enn vi kunne forvente dersom fraværsgrensen ikke var innført? Faller IV mindre?

Elevene reagerer på fraværsgrensen med å redusere fraværet sitt kraftig. Våre resultater viser at det totale fraværet falt med omtrent 20 prosent etter innføringen av fraværsgrensen. Vedvarende fravær, som vi definerer som mer enn 15 dagers fravær i løpet av skoleåret, falt med hele 40 prosent. Fraværet reduseres i alle elevgrupper og kraftigst for de gruppene som har høyest fravær i utgangspunktet. Resultatene tyder dermed på at alle grupper reduserer fraværet sitt. Imidlertid kan det fortsatt være enkelte elever som ikke er i stand til å tilpasse fraværsmønsteret til den nye fraværregelen.

Resultatene viser en økning i sannsynligheten for å få IV i ett eller flere fag i 2017, betinget av elevsammensetning og tidstrenden. Når vi tar hensyn til tidstrenden, finner vi en økt sannsynlighet på 0,37 prosent til tross for at det er en lavere andel som får IV i 2016/2017 enn i skoleåret 2015/2016. En slik økning viser at ikke alle elever er i stand til å redusere fraværet sitt tilstrekkelig. Det kan skyldes to forhold: Enkelte elever reduserer ikke fraværet sitt i det hele tatt, og dersom fraværet er for høyt, vil de få IV. Alternativt kan det skyldes at selv om man reduserer fraværet betydelig, vil det for enkelte ikke være nok, og man vil få IV. IV øker for alle grupper, med unntak av de med høyt karaktersnitt fra ungdomsskolen. Å få IV gir risiko for forsinket progresjon og i ytterste konsekvens manglende fullføring av videregående opplæring. Resultatene viser også at blant de som går ut av ungdomsskolen i 2014, og dermed er omfattet av fraværsgrensen i ett år, er det lavere fullføringsgrad enn ungdomsskolekohortene før.

Når enkelte elever ikke får karakter, vil karaktersnittet bli bedre blant de gjenværende elevene dersom det er de svakeste elevene som faller ut. Resultatene viser bedre karakterer for alle elevgrupper etter at fraværsgrensen ble innført, med unntak av de som har karakterer over snittet fra ungdomsskolen. Dersom man inkluderer de som har fått IV når vi studerer betydningen av fraværsgrensen for karakterer, er det fortsatt forbedrede resultater i 2017

¹² Dette er noe lavere tall enn Utdanningsdirektoratet (2018) oppgir, noe som skyldes at vi inkluderer kun de opp til 21 år.

sammenlignet med årene før. De samlede resultatene peker mot at fraværsgrensen fører til økt tilstedeværelse, som igjen gir bedre resultater.

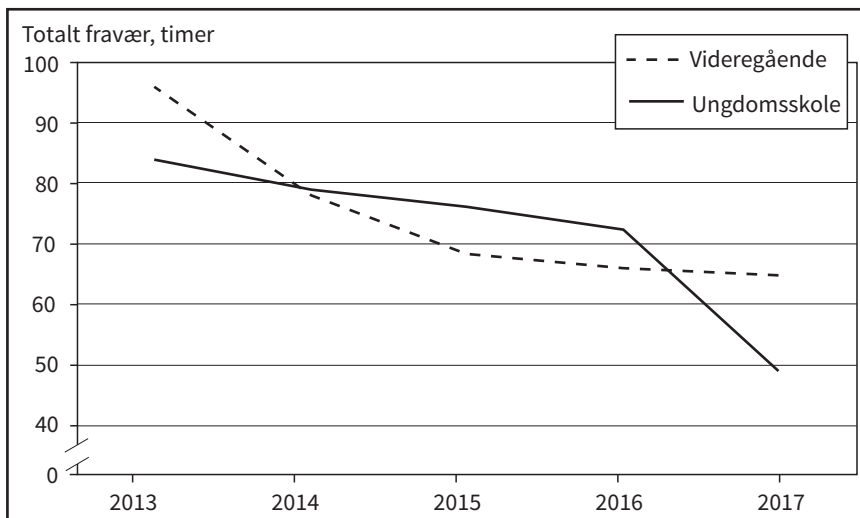
Deskriptiv statistikk: utvikling i fravær, IV og karakterer over tid

I dette kapitlet får vi et første glimt av hvordan fraværet har utviklet seg de siste årene. Totalt fravær har falt i perioden 2012/2013 til 2016/2017. Dette observerer vi i figur 3.1, og vi ser også at nedgangen er sterkere for ungdomsskoleelever enn for elever i videregående. Imidlertid ser vi tydelig i utviklingen for videregående skole at det er en klar nedgang fra 2015/2016 til 2016/2017, også utover det vi kunne forvente hvis den tidligere utviklingen fortsatte.

For grunnskoleelevene ser vi ikke det samme fallet i fravær i 2016/2017. Det kan tyde på at det ikke er generelle endringer i sykdomsbilde, registreringspraksis eller annerledes værforhold som forårsaker nedgangen i fravær for elevene i videregående skole, da det ville ha rammet grunnskoleelevene på tilsvarende måte.

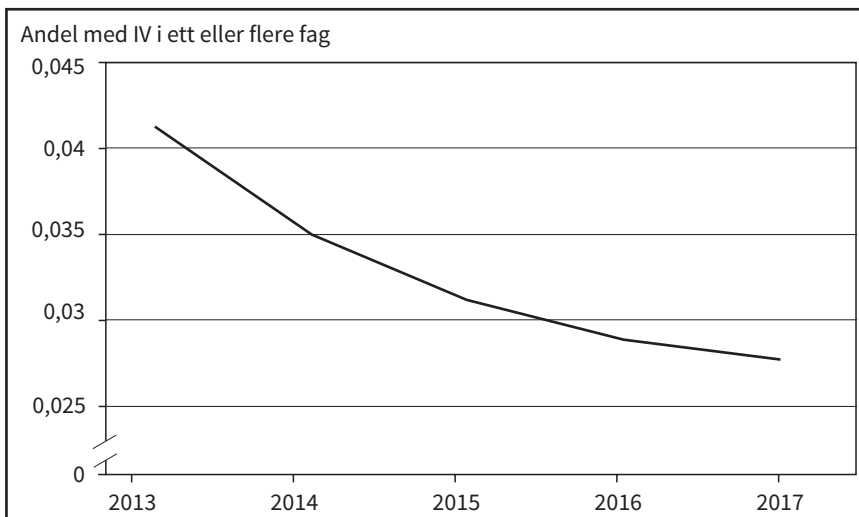
Tallene for fravær over tid er summen av dagsfravær og timefravær, der hver dag er regnet som seks timer. Figur 3.1 viser gjennomsnittlig fravær. I en rapport fra Utdanningsdirektoratet (2018) presenteres tall for medianfravær for dager og timer, som er betydelig lavere enn gjennomsnittsfravær.

Figur 3.1 Totalt fravær over tid for videregående skole og ungdomsskole



Sannsynligheten for å få IV i ett eller flere fag er også synkende over tid. Mens 4 prosent av elevene i videregående skole får det i ett eller flere fag i 2012/2013, er det i underkant av 3 prosent som får det i 2015/2016 og 2016/2017. Dette er en dramatisk nedgang. Figur 3.2 viser også en nedgang fra 2016 til 2017 som er noe mindre enn nedgangen i årene før.

Figur 3.2 Andel med IV i ett eller flere fag, utvikling over tid



Begge figurer peker i retning av at fraværsgrensen kan ha hatt betydning for fravær og sannsynligheten for å ikke få IV. Figurene viser at fraværet synker kraftigere i 2016/2017 enn hva vi kunne forvente fra trenden i årene før, og på den andre siden at IV ikke synker like mye som man kunne forvente ut fra den tidligere utviklingen. For å kunne tallfeste forandringen i 2016/2017 er det imidlertid nødvendig med analyser der vi tar hensyn til elevenes sammensetning og generelle endringer over tid. Nedgangen i andelen som får IV over tid, er i tråd med Utdanningsdirektoratets tall (2018).

Hovedresultater

Vi har tidligere sett at det gjennomsnittlige fraværet synker i 2017 (figur 3.1), og tabell 3.1 bekrefter at dette er tilfelle også når vi tar hensyn til elevenes og foreldrenes bakgrunnskjennetegn. Elevene i videregående opplæring reduserer det totale fraværet sitt med omtrent 20 prosent etter innføringen av

fraværsgrensen. Når vi ikke tar hensyn til bakgrunnskjennetegn, synker det totale fraværet med i overkant av 18 timer. Flere kontrollvariabler endrer ikke estimatet. Når ungdomsskolefravær inkluderes, synker estimatet til 15,2 timers redusert fravær.

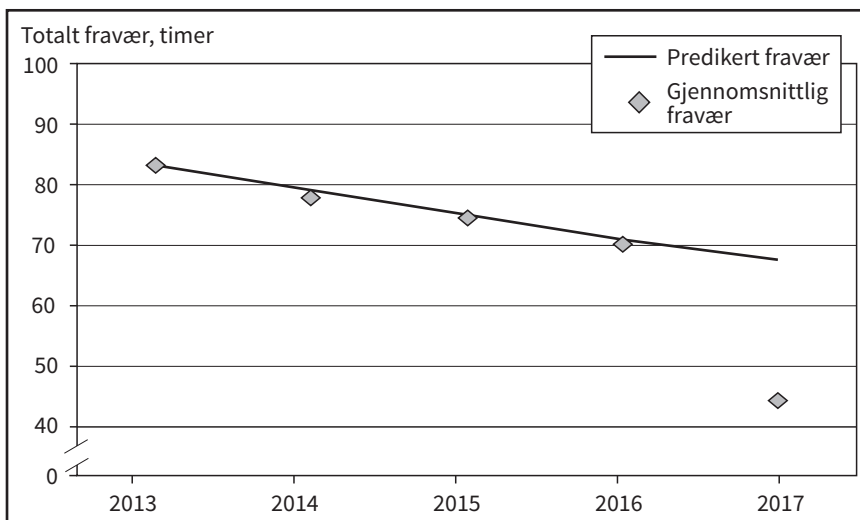
Effekten skyldes ikke tilfeldige svingninger i fraværet. Når vi inkluderer ungdomsskolen som kontrollgruppe, endrer ikke estimatet seg. Med ungdomsskolen som kontrollgruppe inkluderer vi ikke en lineær tidstrend, men isteden bruker vi ungdomsskolens fravær for å se hvordan fraværet ville vært i videregående skole uten fraværsgrensen. At estimatene ikke endrer seg når vi endrer denne forutsetningen, viser at funnene for fravær ikke avhenger av inkluderingen av tidstrend.

Tabell 3.1 Estimert endring i totalt fravær i 2016/2017, hovedresultater. Ulike spesifikasjoner.

Estimat, endring i 2017	18,49	-18,20	-17,85	-18,97	-15,20	-15,85
Standardfeil	(0,38) ^{***}	(0,37) ^{***}	(0,37) ^{***}	(0,37) ^{***}	(0,41) ^{***}	(1,40) ^{***}
Kontrollvariabler						
Lineær trend	x	X	x	x	x	
Fylke		X	x	x	x	
Alder		X	x	x	x	
Kontrollvariabler barn			x	x	x	
Kontrollvariabler forelder			x	x	x	
Klassestrinn				x	x	
Utdanningsprogram				x	x	
Fravær i u.skolen					x	
Sammenligne m/u.skole						x
N	795 039	795 039	795 039	795 039	773 053	1 121 259

Når vi beregner endringen i fravær i 2016/2017, beregner vi forskjellen mellom det predikerte fraværet i 2016/2017 og det observerte gjennomsnittlige fraværet. Med det predikerte fraværet mener vi hva fraværet ville vært i 2016/2017 dersom tidstrenden fortsatte, og når vi tar hensyn til elevsammensetningen slik den var i 2016/2017. I figur 3.3 innebærer det altså avstanden mellom predikert fravær og observert fravær i 2016/2017.

Figur 3.3 Beregning av endring av fravær i 2016/2017



Diskusjonen over viser til totalt fravær, altså kombinasjonen av dagsfravær og timefravær. I tabell V2 i vedlegg 2 beregner vi endringen i dagsfravær og timefravær separat. Endringen i dagsfravær i 2016/2017 er noe større enn endringen for timefravær, henholdsvis 23 prosent og 19 prosent.

Hovedresultatene for fravær peker i retning av at gjennomsnittseleven har blitt påvirket av fraværsgrensen, men det er også interessant å studere hvordan ulike elevgrupper påvirkes.

Resultatene i tabell 3.2 tyder på at grupper med høyt fravær i utgangspunktet reduserer fraværet sitt mest, noe som reduserer forskjellene i fravær mellom gruppene med høyt og lavt fravær. I de første to kolonnene ser vi at reduksjonen i totalt fravær (målt i timer) er noe større for gutter enn for jenter fra et svært likt utgangspunkt. Jenter reduserer fraværet sitt med omtrent 13 timer, som er 18 prosent av fraværet deres, mens gutter reduserer sitt fravær med 18 timer, eller 25 prosent. Elever med mor som har høyere utdanning, har 15 timer lavere fravær i utgangspunktet enn elever hvis mor ikke har høyere utdanning. Elevene med høyt utdannede mødre reduserer fraværet sitt med 12 timer, altså 19 prosent. Elevene med lavere utdannede mødre reduserer fraværet sitt med 18 timer, eller 23 prosent. Elever uten innvandrerbakgrunn reduserer fraværet sitt med omtrent 21 prosent, eller 14 timer, mens elever med innvandrerbakgrunn reduserer fraværet sitt med 25 prosent fra et høyere utgangspunkt.

Tabell 3.2 Estimert endring i totalt fravær i 2016/2017, undergrupper

	Jente	Gutt	Mor høyere utdanning	Mor uten høyere utdanning	Innvandrer-bakgrunn	Norskfødte foreldre
Estimat, endring i 2017	-12,704	-17,689	-11,662	-17,976	-23,273	-14,008
Standardfeil	(0,483)***	(0,494)***	(0,466)***	(0,494)***	(1,008)***	(0,405)***
Gjennomsnitt, fravær	71,53	69,98	62,38	76,96	91,92	68,12
N	387 782	385 271	315 383	457 670	88 345	684 708

Noter: Estimater fra Ligning (1), med kontrollvariabler for fylke, alder, kontrollvariabler for barn og foreldre, klasstrinn og utdanningsprogram, samt en lineær tidstrend. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Selv om det er de med det høyeste fraværet i utgangspunktet som reduserer fraværet, reduseres fraværet i alle grupper. En tolkning av det kan være at det ikke bare er skulk som reduseres, men også annet fravær.

Internasjonale studier tyder også på at det er elevene med svakest resultater som har det høyeste fraværet (Gottfried 2014), og vi vil derfor se nærmere på hvordan denne gruppen påvirkes. Tabell 3.3 viser resultatene for elever med karakterer fra ungdomsskolen under og over medianen. Den viser også elever med fravær fra ungdomsskolen over og under medianen samt betydningen av fraværsgrensen for elever på studieforbereende utdanningsprogram og yrkesfaglig utdanningsprogram.

Tabell 3.3 Estimert endring i totalt fravær i 2016/2017 ut fra grunnskolekarakteristikk og utdanningsprogram

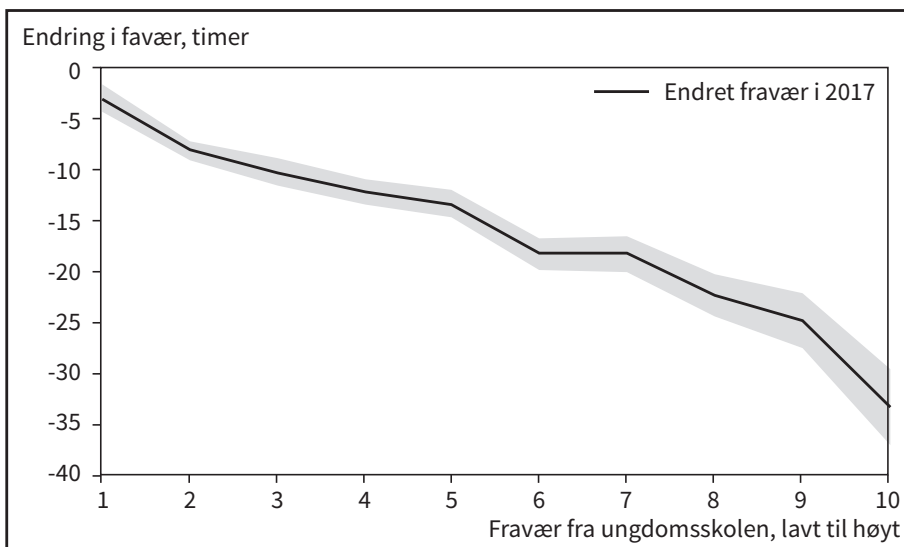
	>50 frav.	<=50 frav.	>50 kar.	<50 kar.	Studieforb.	Yrkesfag
Estimat, endring i 2017	-26,155	-11,238	-7,915	-23,100	-11,984	-20,751
Standardfeil	(0,647)***	(0,347)***	(0,373)***	(0,586)***	(0,440)***	(0,666)***
Gjennomsnitt, fravær	95,97	46,13	68,37	95,46	66,46	78,19
N	381 549	391 504	389 366	383 687	480 736	292 317

Noter: Estimater fra Ligning (1), med kontrollvariabler for fylke, alder, kontrollvariabler for barn og foreldre, klasstrinn og utdanningsprogram, samt en lineær tidstrend. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Elever med høyt fravær fra grunnskolen har, ikke overraskende, høyere fravær også på videregående. De reduserer imidlertid fraværet sitt mer enn de

med lavere fravær fra grunnskolen. Et lignende mønster viser seg når vi sammenligner ut fra grunnskolekarakterer. Elever med karakterer under medianen har et totalt fravær på 95 timer året før fraværsgrensen ble innført, og reduksjonen på 23 timer tilsvarer en reduksjon på 27 prosent. Også elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer har høyere fravær sammenlignet med elever på studieforberedende utdanningsprogram, 78 mot 66 timer. Reduksjonen er nesten dobbelt så stor for elever på yrkesfag med sine 21 timer mot 12 for dem på studieforberedende. Resultatene som kommer fram i tabell 3.3, tyder på at det er gruppene som har høyest fravær i utgangspunktet, som reduserer fraværet sitt mest, og at forskjellene mellom disse gruppene dermed blir noe redusert.

Figur 3.4 Endring i fravær ut fra ungdomsskolefravær



Noter: Estimater fra Ligning (1), med kontrollvariabler for fylke, alder, kontrollvariabler for barn og foreldre, klassetrinn og utdanningsprogram, samt en lineær tidstrend for desiler ut fra ungdomsskolefravær. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Figur 3.4 viser endringen i fraværet i ungdomsskolen. Utvalget har blitt delt inn i ti grupper etter ungdomsskolefravær, og endringen i fravær har blitt beregnet for gruppene separat. Figuren viser tydelig at alle elevgrupper reduserer fraværet sitt, og at de med høyest fravær tidligere reduserer det i størst grad.

Det har vært en bekymring i flere land angående elever som faller inn i kategorien vedvarende fraværende. Vi bruker her en definisjon fra det amerikanske utdanningsministeriet (US Department of Education 2016) og ser på hvordan andelen som er fraværende 15 dager eller mer i løpet av et år, endrer seg etter innføringen av fraværsgrensen. Det første vi legger merke til i den første kolonnen, er at gjennomsnittet før innføring lå høyt, på 16 prosent. Imidlertid er det klart at endringen er substansiell og negativ etter innføringen av fraværsgrensen. Også her ser vi at de med høyt fravær og/eller lave karakterer i grunnskolen reduserer risikoen for vedvarende fravær mest. Det samme gjelder elever med innvandrerbakgrunn.

Tabell 3.4 Estimert endring i vedvarende fravær i 2016/2017 etter grunnskolekarakteristikk og utdanningsprogram

	Alle	>50 frav.	<=50 frav.	>=50 kar.	<50 kar.	Innvandrer- bakgrunn	Norskfødte foreldre
Estimat, endring i 2017	-0,065	-0,100	-0,029	-0,031	-0,099	-0,100	-0,060
Standardfeil	(0,002)***	(0,003)***	(0,002)***	(0,002)***	(0,003)***	(0,004)***	(0,002)***
Andel med vedvarende fravær	0,160	0,252	0,070	0,091	0,230	0,224	0,151
N	773 053	381 549	391 504	389 270	383 783	88 345	684 708

Noter: Estimater fra Ligning (1), med kontrollvariabler for fylke, alder, kontrollvariabler for barn og foreldre, klassetrinn og utdanningsprogram, samt en lineær tidstrend. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Hva med de som ikke reduserer fraværet nok? Frafallsrisiko

Vi har sett at fraværet har sunket for alle grupper, men mest for de som hadde høyt fravær i utgangspunktet. De som ikke reduserer fraværet tilstrekkelig, vil få IV etter innføringen av fraværsgrensen.¹³ Til tross for at fraværet er betydelig redusert og andelen som får IV går ned, finner vi en økning i sannsynligheten for å få IV i ett eller flere fag i 2016/2017 når vi forutsetter at tidstrenden de siste årene skal fortsette, og tar høyde for elevenes sammensetning.

Den betingede sannsynligheten for å få IV øker med om lag 10 prosent etter innføringen av fraværsgrensen. Det er altså 10 prosent flere elever som får IV i ett eller flere fag i 2016/2017, enn vi kunne forvente ut fra en lineær

¹³ Ved høyt fravær kunne man også før fraværsgrensen ble innført, få IV.

trend og elevenes sammensetning. Figur 3.5 viser resultatene når vi estimerer ligning 1 for utfallet å få IV i ett eller flere fag. Totalt viser estimatene en økning i andelen som får IV på 0,37 prosent, som fra rett under 3 prosent sannsynlighet i utgangspunktet er en betydelig økning.

I analysen har vi lagt til grunn en lineær trend i IV og at denne skal fortsette. Når vi tillater en mer fleksibel tidstrend ved å inkludere et annengrads-polynom, endrer ikke den estimerte endringen i 2016/2017 seg.

Estimatet er omtrent tre ganger så stort for gutter som for jenter. Innvandrere har også i gjennomsnitt en kraftig økning i sannsynligheten for å få IV, med over 30 prosent økning fra gjennomsnittlig sannsynlighet. Denne gruppen har høyere sannsynlighet for å få IV i utgangspunktet, men økningen er likevel høyere enn for de andre gruppene, også relativt til sannsynligheten for IV før reformen. Dette er imidlertid en variert gruppe, noe som illustreres av et stort konfidensintervall. Resultatene viser også forskjeller ut fra foreldrenes utdanning. Hvis mor har høyere utdanning, har eleven estimert økning på 8 prosent, sammenlignet med 14 prosent for elever med mor uten høyere utdanning.

Økningen i den betingede sannsynligheten for å få IV er betydelig, men det er få i utgangspunktet som får IV. Rett over 4500 elever fikk IV i ett eller flere fag i 2015/2016 av 155 800 elever totalt.¹⁴ En økning på rundt 0,37 prosentpoeng innebærer at litt under 600 flere elever fikk IV enn de ville fått hvis trenden fortsatte slik den har gjort de siste årene.

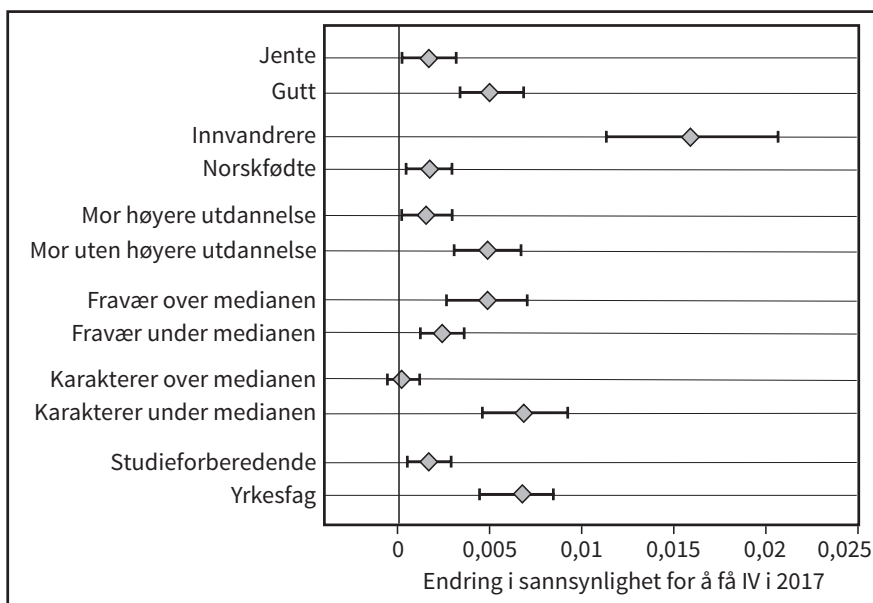
Resultatene viser at de gruppene som reduserer fraværet sitt mest, er de samme gruppene hvor vi finner den største økningen i IV. For disse gruppene er fraværet i utgangspunktet høyt, og noen reduserer ikke fraværet sitt i tilstrekkelig grad til å unngå at de går over fraværsgrensen.

Vi beregner 2016/2017-endringen i sannsynligheten for å få IV også ut fra karakteristikk fra grunnskolen og utdanningsprogram. Figur 3.4 viser igjen at de fleste gruppene har økt sannsynlighet for å få ikke vurdert sammenlignet med før fraværsgrensen ble innført, med unntak av de med ungdomsskolekarakterer over medianen. Også for elever i studieforberedende utdanningsprogram er økningen mindre enn for andre grupper. Endringen er størst for elever med karakterer under medianen fra grunnskolen og elevene på yrkesfaglige utdanningsprogrammer. For elever med høyt fravær er økningen i sannsynligheten for å få ikke vurdert på 0,54 prosentpoeng, som er i overkant av 10 prosent av den opprinnelige sannsynligheten. Dette er nær

¹⁴ Vårt utvalg er noe mindre enn utvalget Utdanningsdirektoratet opererer med, og antall IV er også mindre. Dette skyldes i all hovedsak at vi ser på en noe annen aldersgruppe og begrenser oss til de som er 21 år og yngre.

den prosentmessige endringen totalt. Den estimerte økningen for de med fravær fra ungdomsskolen under medianen, er mindre, men relativt til deres sannsynlighet for å få ikke vurdert i utgangspunktet finner vi også for denne gruppen en kraftig økning.

Figur 3.5 Estimerte endringer i IV i 2016/2017 for undergrupper



Noter: Estimerer fra Ligning (1), med kontrollvariabler for fylke, alder, kontrollvariabler for barn og foreldre, klassetrinn og studieretning, samt en lineær tidstrend. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Vi kan tolke den betydelige endringen i 2016/2017 for de med høyt fravær og lave karakterer fra ungdomsskolen som et tegn på polariserende effekter av fraværsgrensen. Når elevene som fra før av har svake karakterer og høyt fravær, øker den betingede sannsynligheten for å få IV etter innføringen av fraværsgrensen, blir de skjøvet lenger unna resten av elevene. IV kan øke risikoen for forsinket progresjon og i ytterste konsekvens gi redusert gjennomføring i videregående skole.

Elevene må få karakter i de fleste fagene for å kunne følge normal progresjon. Imidlertid vet vi at fraværet varierer mye mellom fag, og dette kan ha betydning for eventuelle endringer i IV. Da fraværsgrensen ble innført, var det en bekymring blant elevene at fravær i småfagene kunne føre til en

høy forekomst av IV, fordi kun få timers fravær kunne føre til at man nådde 10-prosentgrensen (Andresen mfl. 2017). Et fag det har vært knyttet særlig diskusjon til, er kroppsøving, som er et fag med både få timer i uken og der timene typisk er dobbelttime. Det er også et fag med høyt fravær i utgangspunktet. I tabell 3.5 studerer vi sannsynligheten for å få IV for alle fag samt for matematikk, kroppsøving og norsk separat. Tabell 3.5 viser at økningen i IV er noe høyere for matematikk enn generelt. For kroppsøving viser tabellen ingen økning i andelen uten vurderingsgrunnlag i 2016/2017. Det er dermed ingen dekning for at småfaget kroppsøving falt spesielt dårlig ut med tanke på IV etter innføringen av fraværgrensen. Det kan imidlertid være stor variasjon i småfag. For statistikk på forskjeller i IV mellom små, mellomstore og store fag, se Utdanningsdirektoratet (2018).

Tabell 3.5 Estimert endring i ikke vurderingsgrunnlag (IV) i ulike fag

	Alle fag	Matematikk	Kroppsøving	Norsk
Estimat, endring i 2017	0,0022	0,0038	0,0005	0,0017
Standardfeil	(0,0003)***	(0,0005)***	(0,0004)	(0,0003)***
Gjennomsnitt	0,0082	0,0091	0,0102	0,0046
N	7 653 292	471 467	689 568	1 814 210

Noter: Estimater fra Ligning (1), med kontrollvariabler for fylke, alder, kontrollvariabler for barn og foreldre, klassetrinn og utdanningsprogram, samt en lineær tidstrend. Standardfeil er clustret på skolenivå.

IV kan i ytterste konsekvens gi utslag i forsinket progresjon eller manglende fullføring. Vi sammenligner andelen som har fullført tre år etter fullført ungdomsskole for de som gikk ut av ungdomsskolen i 2014, og som dermed er omfattet av fraværgrensen i minst ett år, med elevene som gikk ut årene før, og som ikke er omfattet av fraværgrensen tre år etter ungdomsskolen.

For kohorten som går ut av grunnskolen i 2014, og dermed tidligst kan fullføre i 2017, er fullføringsgraden etter tre år 2,8 prosentpoeng lavere enn for kohortene før, se tabell 3.6. Punkttestimatet stiger til 3,3 prosentpoeng når vi kun inkluderer de som starter direkte på studieforberedende utdanningsprogram året etter grunnskolen, se tabell V.7. Betydningen er størst for jenter, som også starter på studieforberedende utdanningsprogram i langt større grad enn gutter. Elever med innvandrerbakgrunn får redusert sin sannsynlighet for å fullføre innen tre år med 7,7 prosentpoeng, eller 6,1 prosentpoeng betinget at de har begynt på studieforberedende utdanningsprogram.

Imidlertid vil det foreløpig være usikkert om fullføringen er forsinket, eller om disse elevene ender opp med å ikke fullføre videregående opplæring.

Tabell 3.6 Estimater. Fullføring av videregående opplæring tre år etter fullført grunnskole

	Alle	Jente	Gutt	Innvandrer- bakgrunn	Norskfødte foreldre	Mor høyere utdanning	Mor uten høyere utdanning
Estimat, endring i 2017	-0,028	-0,059	-0,008	-0,077	-0,022	-0,029	-0,037
Standardfeil	(0,004)***	(0,004)***	(0,005)*	(0,011)***	(0,004)***	(0,005)***	(0,004)***
N	287 311	142 913	144 398	27567	259 744	115 977	171 334

Noter: Estimater fra Ligning (1), med kontrollvariabler for fylke, alder, kontrollvariabler for barn og foreldre, samt en lineær trend for ungdomsskolekohort. Standardfeil er clustret på skolenivå

Karakterer

Til tross for at fravær ikke har noen direkte betydning for karaktersettingen så lenge man har grunnlag for å få karakter, kan karakterene påvirkes indirekte av fraværsgrensen. Dette kan skje gjennom ulike kanaler. Hvis innføringen av fraværsgrensen endrer elevmassen som får karakter, vil også gjennomsnittskarakteren bli forandret. Ved polarisering av elevene vil karaktersnittet øke som følge av at de svakeste blir skjøvet ut. På den andre siden kan tilstedeværelse på skolen ha betydning for læringsutbyttet. Elever er mer på skolen og får dermed også økt undervisningstid, som kan tenkes å øke elevenes læring. For elevene i toppen av karakterfordelingen kan det også være tilfelle at mer tilstedeværelse for elevene med svake resultater reduserer læringen, fordi læreren må bruke mer av sin tid på dem.

Karakterene øker etter innføringen av fraværsgrensen. Tabell 3.7 viser en økning på 0,045 karakter når vi estimerer endringer i karakterer i 2016/2017 sammenlignet med årene før med karakterer som utfall. Det innebærer at om lag én av 20 elever får en karakter bedre i matematikk. Endringen er større for gutter enn for jenter, mens innvandringsbakgrunn ikke påvirker karakterendringen. Elever med mor med høyere utdanning forbedrer karakterene sine noe mindre enn elevene hvis mor ikke har høyere utdanning. Dette er i tråd med at den samme gruppen endrer fraværet sitt i mindre grad, og færre av dem har blitt drevet ut av karakterfordelingen ved å få IV.

Tabell 3.7 Estimater, matematikk-karakterer

	Alle	Jente	Gutt	Innvandrer- bakgrunn	Norskfødte foreldre	Mor høyere utdanning	Mor uten høyere utdanning
Estimat, endring i 2017	0,0448	0,0272	0,0614	0,0495	0,0427	0,0358	0,0481
Standardfeil	(0,0082)***	(0,0103)***	(0,0105)***	(0,0210)***	(0,0083)***	(0,0105)***	(0,0096)***
Gjennomsnitt	0,0107	0,0100	0,0114	0,0196	0,0095	0,0066	0,0139
N	424 262	220 178	204 084	50 601	373 661	173 945	250 317

Noter: Estimater fra Ligning (1), med kontrollvariabler for fylke, alder, kontrollvariabler for barn og foreldre, klassetrinn og utdanningsprogram, samt en lineær tidstrend. Standardfeil er clustret på skolenivå.

I norskfaget finner vi i stor grad tilsvarende resultater, men endringen er mindre. En interessant forskjell fra matematikkresultatene er at økningen er mer enn dobbelt så stor for elever med innvandrerbakgrunn som for de med norskfødte foreldre, mens denne forskjellen ikke er der for matematikk. En tolkning av det kan være at tilstedeværelse er essensielt for å lykkes i norsk for elever med innvandrerbakgrunn.

Elever som hadde fravær over medianen i grunnskolen, opplever en større forbedring i karakterer enn elever som hadde fravær under medianen etter innføringen av fraværsgrensen. Dette er også blant de gruppene som endrer fraværet sitt mest, slik at det er en endring i tilstedeværelse på skolen. Videre er det også i disse gruppene at flest elever blir skjøvet ut av karakterfordelingen ved å få IV. Endringen er omtrent 0,02 karakterer større i matematikk (tabell 3.8) enn i norsk (tabell V.7). De med høyest karakterer forbedrer ikke resultatene sine som følge av fraværsgrensen. Når vi kun ser på elever med karakterer over medianen, finner vi ingen endring, verken for norsk eller matematikk. For elever med lavere karakterer forbedres derimot både norsk- og matematikk-karakterer. Se tabell V.6–V.8 for resultater for norskkarakterer.

Tabell 3.8 Estimater, matematikkarakterer

	>50 frav.	<=50 frav.	>50 kar.	<50 kar.	Studieforb.	Yrkesfag
Estimat, endring i 2017	0,0664	0,0204	-0,0102	0,0366	0,0288	0,0792
Standardfeil	(0,0103)***	(0,0106)*	(0,0108)	(0,0094)***	(0,0093)***	(0,0136)***
Gjennomsnitt	0,0172	0,0042	0,0030	0,0185	0,0074	0,0165
N	226 188	198 074	172 052	252 210	273 153	151 109

Noter: Estimater fra Ligning (1), med kontrollvariabler for fylke, alder, kontrollvariabler for barn og foreldre, klassetrinn og utdanningsprogram, samt en lineær tidstrend. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Selv om karakterene øker, er det vanskelig å vurdere den samlede betydningen av fraværsgrensen når andre elever blir drevet ut av karakterskalaen. For å studere den samlede endringen i elevenes prestasjoner analyserer vi karakterene i en spesifikasjon der vi også inkluderer de med IV. Vi erstatte deres resultat med den laveste karakteren på skalaen. Merk at dette er en konservativ strategi, da en del av elevene som får IV, trolig ville fått en bedre karakter enn 1, altså mer enn ikke bestått, dersom de ikke hadde fått IV. Tolkningen av dette er at estimatene viser et lavt anslag på den reelle endringen, og at endringen i elevresultater kan være høyere. Tabell 3.9 viser at estimatene for matematikk reduseres sammenlignet med når de med IV ikke er med i analysen, men det er fortsatt betydelig forbedrede resultater etter innføringen av fraværsgrensen. For resultater i norsk finner vi samme punktestimat også når vi inkluderer de med IV i analysen.

Tabell 3.9 Estimater, karakterer når vi inkluderer elever med IV

	Matematikk	Norsk
Estimat, endring i 2017	0,0365	0,0321
Standardfeil	(0,0080) ^{***}	(0,0044) ^{***}
	3,4252	3,8085
N	429 100	1 598 734

Noter: Estimater fra Ligning (1), med kontrollvariabler for fylke, alder, kontrollvariabler for barn og foreldre, klassetrinn og utdanningsprogram, samt en lineær tidstrend. Standardfeil er clustret på skolenivå.

At vi ser forbedrede karakterer etter innføringen av fraværsgrensen også når vi inkluderer de som får IV, tyder på at tilstedeværelse har betydning for skoleresultatene. Økning i karakterer skyldes altså ikke bare at noen har blitt skjøvet ut av karakterfordelingen.

Hva med trivselen?

Våre data i kapittel 4 tyder på at en betydelig andel av elevene ikke ønsker en fraværsgrense, til tross for at de forstår nytten av den. Det er derfor interessant om fraværsgrensen har betydning for trivsel.

For å måle elevenes trivsel bruker vi data fra Elevundersøkelsen (Utdanningsdirektoratet). Spørreundersøkelsen gjøres på både 10. trinn på ungdomsskolen og i Vg1. Den tar for seg en rekke temaer innen trivsel og læringsmiljø. Vi beregner endringen i resultatene fra Elevundersøkelsen i 2016/2017 og 2017/2018 sammenlignet med årene før og sammenlignet med

den samme endringen for ungdomsskoleelevene, se ligning 3 i vedlegg 2. Vi beregner også endringen i svarprosent.

Andelen elever som svarer på Elevundersøkelsen, endrer seg ikke som følge av fraværsgrensen. For den rapporterte trivselen ser det ut til å være en svak reduksjon, se tabell 3.10. Når vi studerer trivsel for studieforberedende og yrkesfag separat, ser det ut til at den reduserte trivselen først og fremst finnes for studieforberedende utdanningsprogram, der det er en reduksjon i trivsel på 7 prosent av et standardavvik. For elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer er det derimot ingen reduksjon i trivsel.

Tabell 3.10 Estimerte endringer i elevenes trivsel etter innføringen av fraværsgrensen

	Alle		Studieforberedende		Yrkesfag	
	Alle temaer	Deltakelse	Alle temaer	Deltakelse	Alle temaer	Deltakelse
Estimat	-0,031	0,019	-0,072	0,019	-0,010	-0,010
Standardfeil	(0,015)*	(0,022)	(0,007)***	(0,059)	(0,015)	(0,025)
N	81 860	7 409	26 052	2 200	57 113	5 308

At trivselen reduseres for de studieforberedende utdanningsprogrammene, er noe overraskende, da betydningen av fraværsgrensen er større for alle de andre utfallene i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Elevene på studieforberedende utdanningsprogram reduserer fraværet sitt mindre enn de som går på yrkesfaglige utdanningsprogrammer, og vi ser en mindre økning i IV etter innføringen av fraværsgrensen. Når trivselen likevel går ned for elever på studieforberedende utdanningsprogram, kan det peke på at motstanden mot fraværsgrensen handler om tillit og stress like mye som vanskeligheter med å tilpasse seg de nye reglene.

Oppsummering

I kapittel 3 har vi analysert resultatene av fraværsgrensen når det gjelder fravær, IV og elevenes resultater. Funnene er basert på kvantitativ analyse av registerdata. Vi framhever følgende hovedfunn:

- Alle elevgrupper reduserer fraværet sitt. Gjennomsnittseleven reduserer fraværet sitt med om lag 20 prosent, eller 15 timer.
- Elever med høyt fravær reduserer fraværet sitt mer enn elevene med lavt fravær.

- Elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer reduserer fraværet sitt mer enn de på studieforbereende utdanningsprogram.
- Både dagsfravær og timefravær går ned. Det gjør også risikoen for det vi kaller vedvarende fravær, altså mer enn 15 dager fravær i året.
- Selv om fraværet synker, går risikoen for IV opp. Risikoen for IV øker for alle grupper.
- Risikoen for IV øker mest for de med høy risiko for IV i utgangspunktet, som er de samme som har høyt fravær. De reduserer altså ikke fraværet sitt i tilstrekkelig grad og befinner seg derfor i en høyere frafallsrisiko etter innføringen av fraværsgrensen.
- De som får vurdering, får bedre karakterer. Dette finner vi for alle grupper, med unntak av de med karaktersnitt over medianen fra ungdomsskolen. De med best karakterer fra ungdomsskolen forbedrer altså ikke karakterene sine.
- Forbedringen av karakterer skyldes ikke bare at elevene med svake resultater blir skjøvet ut, men også økt læring blant resten.
- Resultater fra Elevundersøkelsen tyder på at elevenes trivsel synker etter innføringen av fraværsgrensen, men kun for elever på studieforbereende utdanningsprogram.

4 Elevene: mestringsstrategier og konsekvenser

Temaet for dette kapitlet er mestringsstrategiene elevene benytter når de skal forholde seg til fraværgrensen. Spørsmål om mestring leder oppmerksomheten mot konsekvenser og hvorvidt fraværgrensen har forskjellig betydning for ulike elevgrupper.

I motsetning til foregående kapittel er de kommende analysene basert på 74 elevers subjektive vurderinger. Gitt det begrensede antallet kan vi ikke trekke generelle slutninger om hele elevgruppen. Det er heller ikke ambisjonen. Vi søker i stedet å identifisere virksomme mekanismer for mestring og eksempler på konsekvenser av fraværgrensen, for så å diskutere om funnene danner et større mønster. I neste års rapport vil vi studere hvorvidt identifiserte mekanismer og konsekvenser gjelder utover våre informanter.

Framstillingen er organisert i to deler, hvor vi først ser på mestringsstrategiene med vekt på elevenes opplevelse og håndtering, før vi går inn i konsekvensenes mange former.

Mestringsstrategier

De kvalitative intervjuene vi har gjennomført, gir innblikk i hvordan elevene opplever og tilpasser seg fraværgrensen. Som vi skal se, gir elevene vi har intervjuet, uttrykk for en bevisst holdning til fraværsregelen, 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 fraværgrensen 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 fraværgrensen, 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 smiskemail 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, at 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 fraværsgrensen 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 fraværregelen, 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 fraværsgrensen, begrunnet skepsisen med at de så fraværsgrensen som uttrykk for manglende tillit.

Jeg erkjenner at fraværsgrensen 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 fraværsgrensen 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 fraværsgrensen har satt i spill. Man skal ikke se bort fra at fraværsgrensen 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, som vi skrev i metodekapitlet, er det en fare for at vi som forskere bidrar til å gjøre 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 kvalitativ og eksplorerende tilnærming 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 opptil 9 prosent i alle fag. (elev)

Andre elever var tydeligere på at det er en rettighet:

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

En antakelse var at elever som ga uttrykk for at fraværgrensen 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 fraværgrensen 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 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 metafo-ren om at fraværgrensen 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 samtalen 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 legebisøkerne 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 det skulle og burde, tas ut 10 prosent fravær. Det handlet om det frihetsrommet de hadde igjen – og det handlet om å ta kontroll innenfor reglernes rammer.

Manøvrere mellom lærere med ulik praksis

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 3). 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 fraværsgrensen egentlig har bidratt avgjørende til å gjøre skolehverdagen bedre for dem. Kort sagt: Trives de mer og lærer de bedre etter at fraværsgrensen ble innført?

Et svar kan hentes fra kapittel 3, 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 strenge 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 fraværsgrensen, og som aktivt forteller (også til oss) at man må bruke sunn fornuft. Dette går vi mer inn på i neste kapittel, og det er i overensstemmelse med fjorårets rapport (Andresen mfl. 2017). Det nye i årets rapport er at også elevene ser og forholder seg aktivt til at lærere praktiserer fraværsgrensen ulikt.

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

I «det menneskelige» som 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 spredtbyggede strøk, er det ikke overraskende at man finner lokale tilpasninger knyttet til for eksempel busstidene.¹⁵

¹⁵ Det er nærliggende å koble diskusjonen om betydningen av spredtbyggede strøk med debatten om å få fri for å ta kjøretimer. 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 spredtbyggede strøk, møter i det daglige.

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 fraværsregelen.

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. Og 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 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. Substantielt 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 verken 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 fraværgrensen 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 korrek-
tiv. (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 fraværgrensen 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 legekontoret.
(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 i neste kapittel, 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.

«Carte blanche»-legeerklæringer og forfalskninger

Flere av informantene fortalte at de hadde skaffet seg det som av dem og lærere ble omtalt som «carte blanche»-legeerklæringer.¹⁶ 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 legeerklæringer. Atter andre, som fikk de generelle legeerklæringene, brukte dem til å legitimere fravær langt utover 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. Det er jo heller ikke sikkert at det er så ille at man gjør noen slike tilpasninger isolert sett. 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 Dette er altså informantenes bruk av begrepet som dermed ikke nødvendigvis svarer med det juridiske regelverket.

Ta hensyn til små fag

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 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 samtalene 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 synes 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 – noe vi følger opp i neste kapittel.

Fraværsgrensens konsekvenser

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 skolen

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 fraværregelen 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 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 spredtbyggede 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 spredtbyggede 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. Der 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 sleit 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 sleit 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. For eksempel KRY. 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. Om vi ser på begrunnelsen for å innføre en fraværsgrense, så var den økt tilstedeværelse blant elevene. Elever kan ses 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 kapittel 3 så vi at trivselen ble redusert for elever på studieforberedende utdanningsprogram, samtidig som effekten av fraværsgrensen knyttet til økt nærvær synes å være sterkest på yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Det er ikke åpenbart hva som kan forklare et slikt funn. Det kan også tenkes at dette er oppfatninger som er endret fra fraværsgrensens første år (som er analysert i kapittel 3), mens flere var mer positive i året som fulgte. Det er heller ikke urimelig å anta at motstanden mot fraværsgrensen i mange tilfeller handler om noe mer enn utfordringer med å tilpasse seg grensen. Vi har blant annet trukket fram elevenes oppfatninger knyttet til tapt tillit.

Man må imidlertid ha flere tanker i hodet på samme tid. 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 mfl. 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 vektes 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)

Og som en annen rektor sa:

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 fraværsgrensen. 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 fraværsgrensen ut fra egne skjønnsmessige vurderinger av bestemmelsen. Dette er elever, lærere og rektorer samstemte om. Hvor store forskjellene er – hvor ulikt de bruker fraværsgrensen – 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 fraværsgrensen.

Økt stress

Et ord som var gjennomgående i elevintervjuene, var stress. Ikke at bare fraværsgrensen 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. Fraværsgrensen 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)

Fraværsgrensen 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 grensen 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)

Utover hele tiden å 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 fraværsgrensen. Men gitt at fraværsgrensen 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 legeerklæringerne 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 avslutningsfagene. 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 fraværsgrensen fører til økt differensiering mellom elevene.

Spør av polarisering

Innledningsvis skrev vi om at våre informanter var samstemte i at fraværsgrensen virket – i betydningen at nærværet økte. Både når de så på seg selv og på klassen de gikk i, var oppfatningen at fraværet var redusert. Dette er et bilde som stemmer med den fortellingen som er rådende i det offentlige ordskiftet. Fraværsgrensen hjelper de fleste. Det er altså en form for *mainstreaming*. De en lærer omtalte som småskulkerne, skyves inn i skolen.

Nå kan man spørre om ikke dette er elever som uansett hadde klart seg bra. I forlengelse av en slik påpekning er det videre relevant å problematisere om fraværsgrensen som et universelt virkemiddel skaper viktige problemer for skolen. Dette kan typisk være knyttet til at fraværsgrensen i noen tilfeller ser ut til å gå på bekostning av tilliten mellom elever og skolen.

I kapittel 3 så vi at andelen med IV fra det første året hadde økt betydelig i forhold til hva man kunne forvente. Det er for tidlig å konkludere med at disse elevene vil falle fra, men de befinner seg i det vi omtalte som en posisjon med høy frafallsrisiko. Dette er til tross for at alle gruppene har mindre fravær.

Fra de kvalitative intervjuene har vi også indikasjoner på at fraværsgrensen er en direkte foranledning til at en del elever avslutter skolegangen.

Vi har 65 sluttetere. Det er en klar økning. Om ikke det er en entydig sammenheng – årsakssammenheng med fraværsgrensen, så er det en klar korrelasjon. (rektor)

På spørsmål til elever var det også kjent at elever sluttet, og de koblet det gjerne til fraværsgrensen.

Ja, jeg kjenner noen som har droppet ut på grunn av fravær. De fikk ikke karakter i noen viktige fag. (elev)

Spørsmålet er omfanget av at noen skyves ut av fraværsgrensen. Det er også rimelig å diskutere hvordan man skal vekte det dersom det er slik, at fraværsgrensen fungerer fint for de fleste, men er negativ for en mindre gruppe. Man kan stille spørsmål om forholdet mellom styrker og svakheter ved regelverket.

Sitatene over peker mot polarisering, slik det også er vist i kapittel 3. Dette er et viktig funn. Vi har derfor valgt å samle diskusjonen om polarisering i kapittel 6.

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*, kan vi framheve 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 skjønn i større grad.
- 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, ga elevintervjuene noen klare indikasjoner på 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.
- Elevene ga uttrykk for at flere hadde sluttet, og at en del får IV i fag. Til tross for at fraværet gjennomgående er redusert, ser vi altså at barrieren for å fullføre kan ha blitt høyere for noen.

5 Skolene: praktisering av regelverket og håndtering av elevene

Samtidig som skolene må praktisere fraværsgrensens regelverk, må de håndtere responser lokalt, fra lærere, elever og deres foreldre. Mens tilpasninger og implementeringer av regelverket ble mye omtalt skoleåret 2016/2017 (Andresen mfl. 2017), handler funnene fra kvalitative intervjuer med lærere og skoleledelse, samt survey til rektorer, i stor grad om hvordan skolene nå jobber med å møte og tilpasse seg etter responser fra elever. Perspektivet vårt i fjor kan sies å ha vært ovenfra og ned gjennom styringskjeden, mens i år er det nedenfra og opp. Elevene er i søkelyset, og dette kapitlet omhandler neste ledd i styringskjeden, nemlig skolenes håndtering av ulike elevresponser- og strategier.

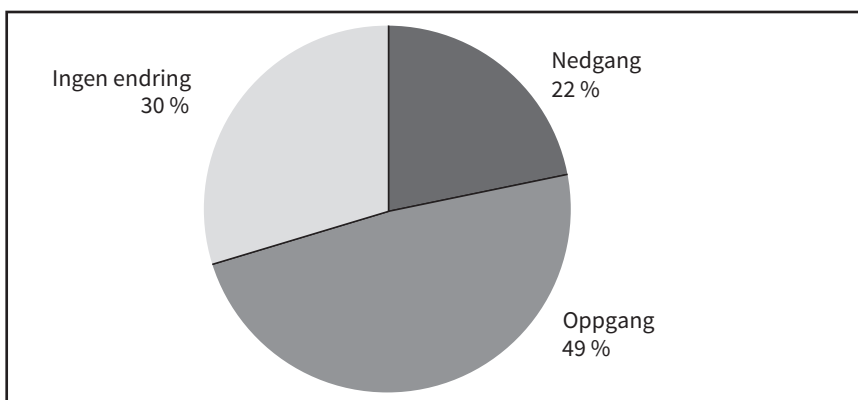
Det kvalitative datamaterialet består av elever med lavt, middels og høyt fravær, med hovedvekt på middels og lavt. Det er imidlertid elevene med høyest fravær skolene er mest opptatt av, fordi både lærere og rektorer vet at konsekvensene for noen av disse kan bli store. Konsekvensene for disse elevene kommer derfor fram i dette kapitlet, slik lærere og rektorer ser det. Selv om de kvalitative funnene fra intervjuer med elever og ansatte ved skolene viser lignende tematikk, har vi valgt å strukturere empirien i to kapitler. Skolenes håndtering vil vise ulik oppfølging av elevene og i ytterste konsekvens at resultatet av fraværsgrensen fører til polarisering mellom elevgrupper, og at elever møter svært ulike skoledager.

Hovedmomentene i dette kapitlet er legeerklæringer, tilpasninger av skoledagen og merarbeid med oppfølging av fravær. Disse momentene viser samlet hvilke utfordringer skolene har når de møter de ulike mestringsstrategiene fra elevene, og hvilke konsekvenser skolenes håndtering kan få.

Legeerklæringer

Fraværsgrensen innebærer som kjent en grense på 10 prosent udokumentert fravær for å få vurdering i et fag, noe som har ført til at langt flere elever nå får fraværet sitt dokumentert, sammenlignet med tidligere. I spørreundersøkelsen til rektorer svarer 48 prosent at de har opplevd en oppgang i det dokumenterte fraværet på sin skole sammenlignet med forrige skoleår (2016/2017), mens 22 prosent har opplevd en nedgang, og 30 prosent har ikke opplevd noen endring i det dokumenterte fraværet, vist i figur 5.1.

Figur 5.1 Rektors svar på spørsmål om hvordan det dokumenterte fraværet har utviklet seg siden forrige skoleår (2016/2017). N = 130.



Det er flere typer fravær som kan være dokumentert fravær¹⁷, 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 caseskolene, 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. Forrige kapittel viste mange av disse momentene som deler av elevenes mestringsstrategier, mens dette kapitlet viser hvordan rektorer og lærere 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 legeer-

¹⁷ Se rundskriv i vedlegg.

klæringer, mistanke om forfalskninger av legeerklæringer og kostnadene ved legebesøk. Videre vises at skolene håndterer dette på ulike måter.

Krevende å håndtere «generasjon prestasjon»

Når vi snakket med lærere og skoleledelse om legeerklæringer, var det 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. Dette ble også diskutert fra et elevperspektiv i forrige kapittel. 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 elevene fortalte i intervjuene, er det nærliggende å anta at dette er gruppe som i særlig grad vil være tilbøyelig til å oppsøke lege for å dokumentere alt fravær.¹⁸ 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 doku-

¹⁸ 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.

mentert, 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.

Lite konkrete legeerklæringer

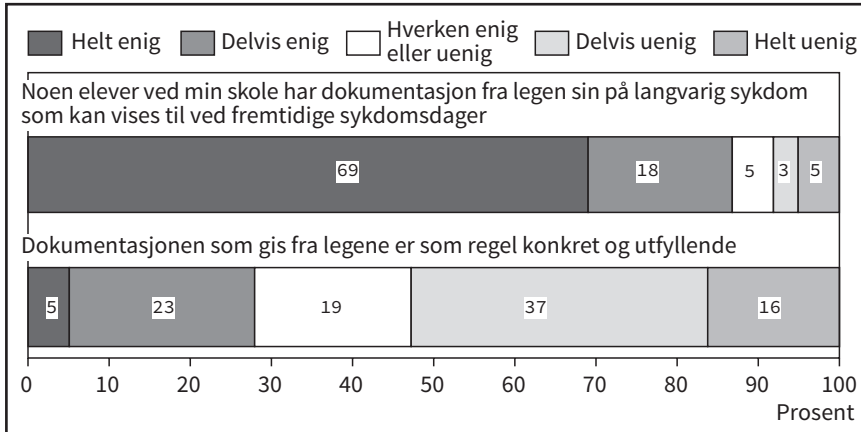
Bare 5 prosent av rektorene som svarte på spørreundersøkelsen, sier seg «helt enig» i at dokumentasjonen som gis fra legene, som regel er konkret og utfyllende, vist i figur 5.2. Mange lærere vi har intervjuet, forteller at de har fått legeerklæringer som ofte er så åpne at de faktisk ikke skjønner om eleven har vært syk eller ikke. Fra første delrapportering i evalueringen av fraværsgrensen så vi at 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. Intervjuene vi har gjennomført forrige skoleår, viser at det ikke har blitt noen betydelig endring i dette, og at det fortsatt er svært ulikt hvordan fastleger møter videregående elever. 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 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, mens det sentrale aspektet her er hvorvidt legeerklæringen gir en tilstrekkelig dokumentasjon på sykdom. Skolene har heller ikke rett til å vite hva slags sykdom som er årsak til at elevene er borte fra skolen, men denne diskusjonen handler heller om hvorvidt dokumentasjonen faktisk gir tilstrekkelig dokumentasjon på sykdom.

I figur 5.2 ser vi også at 69 prosent av rektorene sier seg helt 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 5.2 Rektors svar på påstander om legeerklæringer. N = 130.

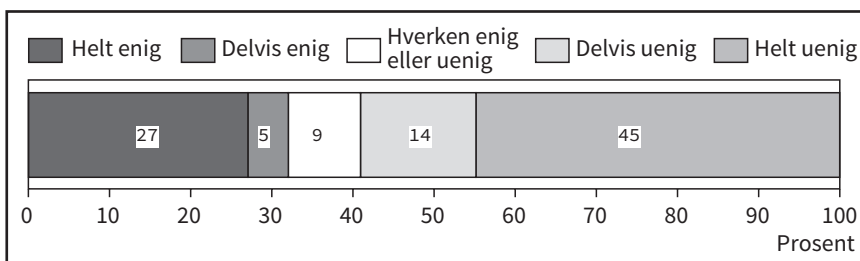


Disse legeerklæringerne oppleves som «carte blanche», da flere mistenker at disse brukes til andre formål enn å dokumentere faktisk sykdom. Noen elever som har denne typen legeerklæringer, kan dermed være borte fra skolen av andre grunner og vise til dokumentasjonen og på denne måten få fraværet dokumentert, som også vises i forrige kapittel. 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 på de fleste caseskoler, 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 5.3 ser vi at 27 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.

Figur 5.3 Rektors svar på påstanden om at de ved minst én anledning har mistenkt en elev for å levere en forfalsket legeerklæring. N = 130.



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.

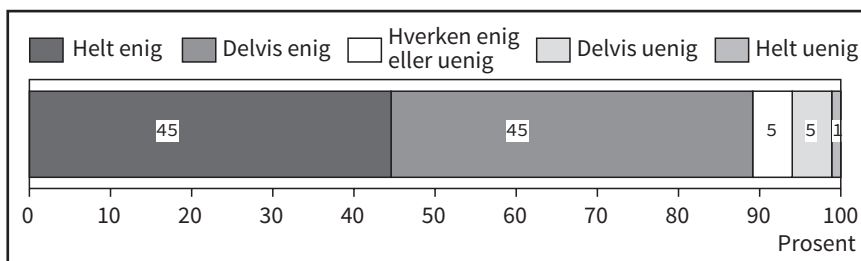
Kostnader ved legeerklæringer

90 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 5.4. 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.

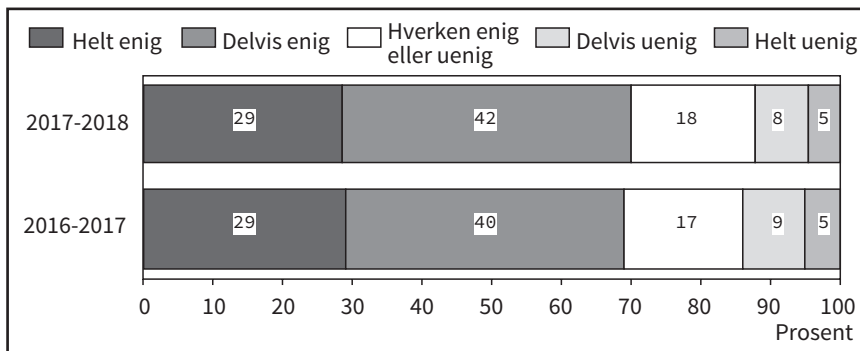
Figur 5.4 Rektors svar på påstanden om at de aller fleste elever som er syke, skaffer seg nødvendig dokumentasjon fra lege. N = 130.



Spørreundersøkelsen til rektorer ble sendt ut både våren 2017 og våren 2018. Noen av spørsmålene fra våren 2017 ble byttet ut, ettersom temaet ble endret fra implementering til hvordan grensen nå fungerer, men flere av spørsmålene er like og åpner for interessante sammenligninger. 71 prosent av rektorene er forrige skoleår helt eller delvis enig i påstanden om at flere elever møter syke på skolen for ikke å få fravær, vist i figur 5.5. Dette er tilnærmet likt resultatene fra 2017, der 69 prosent svarte det samme. Dette kan indikere at det fortsatt er mange elever som møter syke på skolen, og at det ikke har blitt færre etter to skoleår med fraværsgrense og påpekninger om at sykdom er lov. 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 elev-

ene som ikke har skaffet dokumentasjon, gjør det, og andre ikke har kapasitet til å følge opp dette.

Figur 5.5 Rektors svar på påstanden om at flere elever møter syke på skolen for ikke å få fravær. 2017 (N = 310) og 2018 (N = 130).



Tilpasninger av skoledagen

En lærer vi snakket med, 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 fort førte dem over den magiske grensen på 10 prosent udokumentert fravær.

Vi har alltid de store fagene på morgenen, så fraværsgrensen 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 fraværsgrensen har gjort at de blir på skolen. (lærer)

En effekt av fraværsgrensen på denne skolen var dermed at skolen organiserte skoledagen annerledes. En annen effekt denne læreren mente å se, var at fraværsgrensen holdt elever som var kommet seg på skolen, igjen til skoleslutt. På andre skoler har de ikke fortalt om omorganisering av skoledagen,

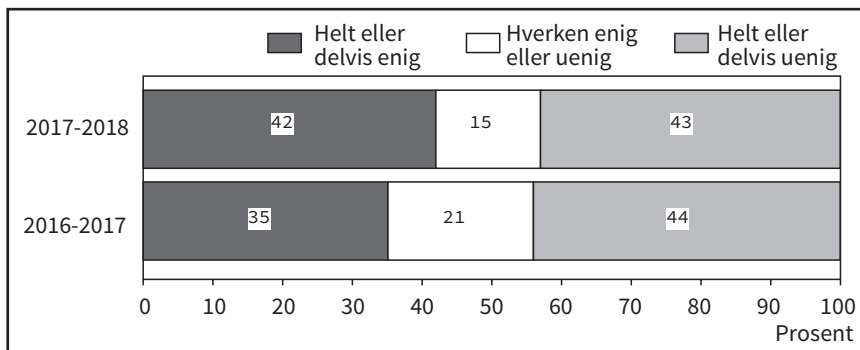
og i praksis vil det være ulikt hvor mye hver skole tilrettelegger rundt fraværsgrensen.

Såkalte småfag med få undervisningstimer i uken ble tidlig et tema i fraværsgrensedebatten, 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 3 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 fraværsgrense i småfagene. Dette viser om ikke annet at det er mye stress og usikkerhet knyttet til 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 dobbeltime, 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. I figur 5.6 framstilles det hvorvidt rektorer er enig i påstanden om at lærere praktiserer fraværsgrensen på ulike måter, fra skoleåret 2016/2017 og 2017/2018. Svarfordelingen er relativt lik fra det ene året til det andre og gir ingen klare indikasjoner. Mens 44 prosent er helt eller delvis uenig i at lærere praktiserer grensen ulikt, er 35 prosent helt eller delvis enige. Dette viser nettopp ulik håndtering fra skole til skole, der noen opplever at fraværsgrensen praktiseres likt, og andre opplever det som ulikt fra lærer til lærer.

Figur 5.6 Rektors svar på påstanden om at lærerne praktiserer fraværgrensen på ulike måter. 2016/2017 (N = 310) og 2017/2018 (N = 130).



Vi så at det var ulikt om eller hvordan skolene møter disse nye utfordringene som fraværgrensen har skapt, og i praksis vil det føre til store ulikheter mellom skolene og fylkene og hvilken skoledag deres elever har.

Jeg tror det er store forskjeller på praktisering fra skole til skole. For en elev kan hvilken skole du går på, bety om du får vitnemål eller ikke. (rektor)

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 fraværgrensen i praksis, kan få svært store konsekvenser for elevene. Fraværgrensen vil i ytterste konsekvens avgjøre om du får vitnemål/førstegangsvitnemål fra videregående skole eller ikke, og derfor kan også skolens tilpasninger spille inn for denne konsekvensen. Derfor er det et viktig funn hvorvidt det gjøres spesielle tilpasninger av skoledagen, og de mulige konsekvensene av ulik håndtering.

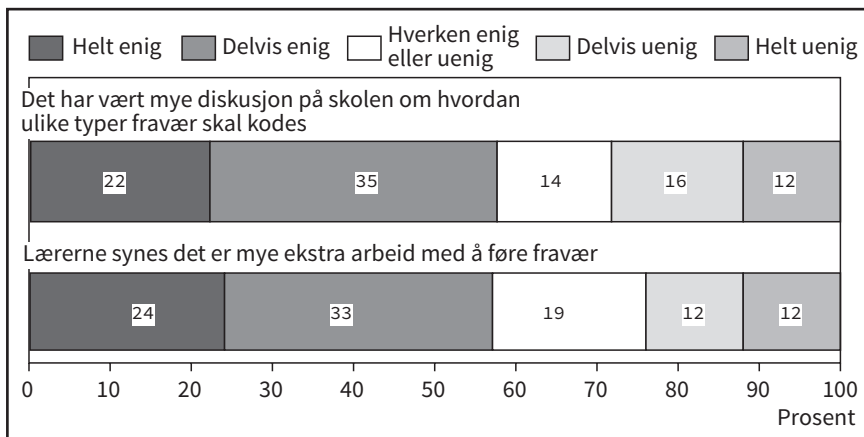
Merarbeid og ulike programmer for føring av fravær

Med fraværgrensen 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. Vi erfarte fra forrige rapportering at det var svært ulikt om skolene hadde fraværsføringsprogrammer, og eventuelt hvilke. Dermed var skolene i ulik grad rustet til å

følge opp fraværet på 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 fraværspøringsprogram 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.

Svarene i figur 5.7 viser at 57 prosent av rektorene er helt eller delvis enig i påstanden om at lærerne synes det er mye ekstra arbeid med å føre fravær, mens 19 prosent er verken enig eller uenig. 53 prosent sier seg videre helt eller delvis enig i påstanden om at det har vært mye diskusjon på skolen om hvordan ulike typer fravær skal kodes, mens 14 prosent verken er enig eller uenig i påstanden.

Figur 5.7 Rektors svar på påstander om merarbeid med føring av fravær. N = 130.



I Skole-Norge finnes flere ulike fraværsføringssystemer. 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 fraværs-time 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 i tråder 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 fraværs grensen 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)

Eleven skal få et varsel dersom han eller hun står i fare for å ikke få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter på grunn av fravær. Dette 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 fraværssystemer 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?

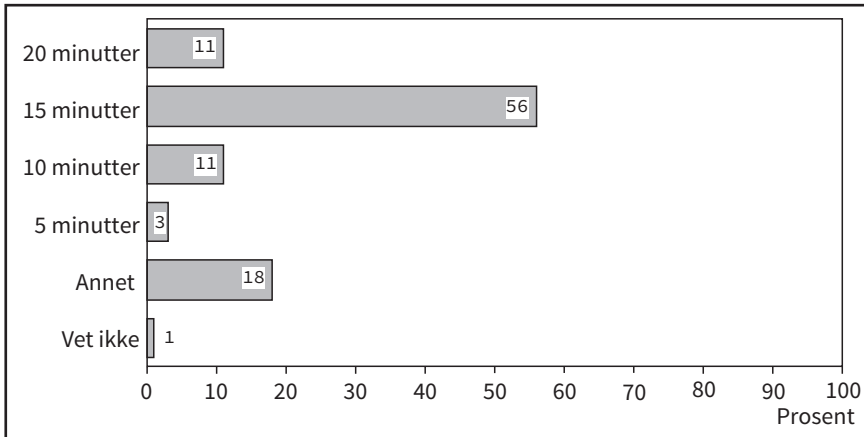
Lærer: Ja, der svikter systemet. Ofte at de ikke får varsel, at elever ikke får varsel før de har nådd 15 prosent, og så skal du jo ha varsel, og da

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 fraværs grensen 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 fraværspøringsprogrammet 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 sent til timen, noe som ordensreglementet ved skolen fastslår skal telle som fravær. I rektorsurveyen vist i figur 5.8 svarer 56 prosent at elever må komme 15 minutter for sent til timen for at fravær skal føres for en hel time, mens 11 prosent svarte ti minutter, og 11 prosent svarte fem minutter. 18 prosent svarte «annet», og i denne kategorien med åpne svar skriver mange at de skal føre inn antall minutter elever kommer for sent, og at det samlede antallet minutter er det som teller på fraværsprosenten.

Dette illustrerer noe av ulikhetene rundt oppfølgingen av fravær på de ulike skolene. Det er viktig å påpeke at skjønnsbestemmelsen fungerer etter hensikten mange steder, men at det også er steder den fungerer annerledes enn hensikten, noe som er viktig for oss å trekke fram for å illustrere nettopp hvordan elever blir møtt ulikt i praktiseringen av fraværsgrensen.

Figur 5.8 Rektors svar på hvor mange minutter elever må komme for sent til timen for at fravær skal føres for en hel time. N = 107.



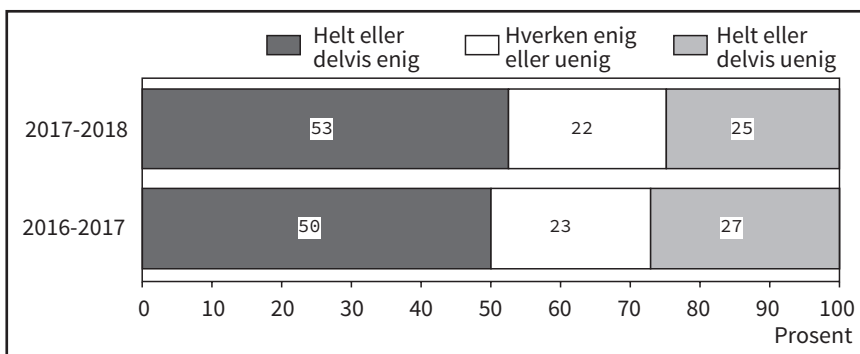
Hva står på spill?

Selv om fraværsgrensen er en absolutt grense, viser forrige delrapport (Andresen mfl. 2017) at skolene implementerte regelverket på ulike måter. Empirien presentert i dette kapitlet viser videre at skolene håndterer de ulike strategiene fra elevene på ulike måter. Nettopp fordi elevene reagerer og handler ulikt, og skolene igjen tilpasser seg ulikt deretter, vil det til dels være ulike mekanismer som blir igangsatt. Vi peker på at ulik håndtering fra skolene kan føre til ulike konsekvenser for elevene, med ulike skoledager og oppfølging av fravær.

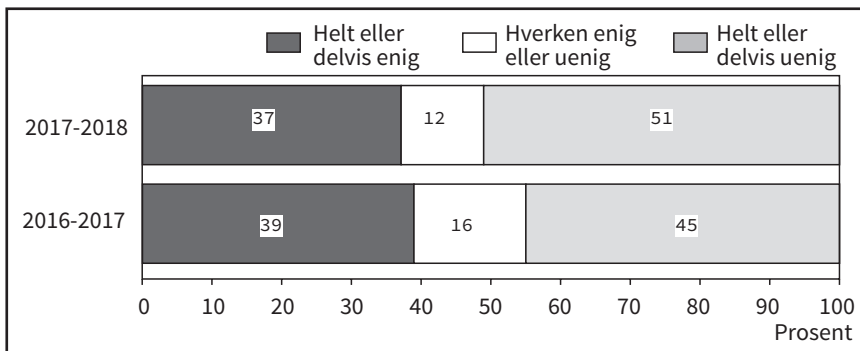
På påstander om konsekvensene av fraværsgrensen svarer rektorene påfallende likt i undersøkelsen utsendt våren 2017 og våren 2018. I figur 5.9 og 5.10 ser vi at det ikke er noen signifikante forskjeller i svarfordelingen. Svarene fra rektorene forteller derfor den samme fortellingen forrige skoleår som året før, nemlig at flere elever får vurderinger i fag, samtidig som noen forteller at elever slutter på skolen fordi de har overskredet fraværsgrensen. Over halvparten av rektorene sier seg helt eller delvis enig i påstanden om at fraværsgrensen har ført til at flere elever får vurderinger i fag. Analyser presentert i denne rapporten viser at det er flere elever som får IV etter at fraværsgrensen ble innført enn forventet, gitt trenden. Det er likevel interessant at rektorer sitter med denne oppfatningen, og disse analysene sett i sammenheng viser nettopp hvor ulike konsekvensene er fra elev til elev og

skole til skole. Statistikken presentert i kapittel 3 viser landsgjennomsnittet, men det er store variasjoner, noe som kan forklare resultatene fra rektor-surveyen. De fleste rektorene er også helt eller delvis uenig i påstanden om at flere elever slutter på skolen fordi de har overskredet fraværsgrensen i et fag, mens nærmere 40 prosent er helt eller delvis enig i denne påstanden. En såpass uklar svarfordeling underbygger påstanden om ulike konsekvenser og håndtering av disse.

Figur 5.9 Rektors svar på påstanden om at fraværsgrensen har ført til at flere elever får vurdering i fag, 2016/2017 (N = 310) og 2017/2018 (N = 130).



Figur 5.10 Rektors svar på påstanden om at elever slutter på skolen fordi de har overskredet fraværsgrensen i et fag, 2016/2017 (N = 310) og 2017/2018 (N = 130).



Avslutningsvis presenterer vi et siste tankekors som flere lærere reflekterte rundt: Mens elever skal lære mye faglig for å gjennomføre videregående opplæring, skal skolen også være en arena som skaper samfunnsborgere. Den generelle delen av læreplanen (Utdanningsdirektoratet 2015) viser skolens oppgave om å også sørge for at deres elever blir «gagns mennesker» som vil fungere ute i samfunnet. Dette trekker flere lærere fram, og noen viser også at fraværsgrensen kan skape et motsetningforhold. Sitatet under illustrerer, sammen med figur 5.10, at flere elever trekker seg unna og i siste instans slutter på skolen dersom de overskrider fraværsgrensen i et fag og får IV.

Jeg synes det er trist, da, å ikke kunne få følge de opp. Vi kan jo følge de opp videre, men vi ser jo at de trekker seg unna når de når den grensa.

En elev som overskrider fraværsgrensen i et fag, har fortsatt rett til å delta i opplæringen i faget. Overskredet fraværsgrense i ett fag får heller ingen konsekvens for retten til opplæring eller retten til halvårsvurdering eller standpunktarakter i andre fag. Sitatet over beskriver likevel at disse elevene kan trekke seg unna skolen i sin helhet, og de blir vanskeligere å følge opp videre. Fraværsgrensen skal gjøre det lettere å identifisere de svakest presterende elevene slik at de skal kunne følges opp tettere og få tilrettelagt skolegang, men kanskje vil det å overskride fraværsgrensen og få IV i et fag ha motsatt effekt. Ulik håndtering fra skolene vil også føre til at elevene blir møtt ulikt i oppfølgingen av fraværsgrensen, og i ytterste konsekvens at elever skyves ut basert på skolens tilpasninger og ikke kun udokumentert fravær. Mens fraværstatistikk og kvalitative intervjuer med elever viser at mange klarer seg bra med fraværsgrensen, er mange læreres og rektorers bekymringer rettet mot de som trekker seg unna. Skolene vil utføre sitt samfunnsmandat, og det er kanskje nettopp dette som kan forklare de ulike håndteringsmåtene og tilpasningene skolene har til dette regelverket.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi undersøkt skolenes praktisering og håndtering av elevenes responser. Mens vi i forrige kapittel 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 har pekt på disse hovedmomentene:

- Legeerklæringer fungerer ikke alltid etter hensikten. For mange av elevene med lite fravær kan det å tilstrebe 0 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.
- Flere mistenker at dokumentasjon på vedvarende sykdom blir gitt på illegitimt grunnlag. Dette fører til at ordningen fungerer ulikt for elevene.
- Det er mange på skolene 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.
- 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 og dele små fag over to skoledager.
- Det er knyttet noe merarbeid til det å følge opp fraværet på riktig måte, og dette gjøres ulikt. Empirien tilsier at ulikhetene både er mellom skoler og mellom lærere innad på samme skole. Eksempelvis blir også varslingsrutiner gjennomført svært forskjellig.
- Ulike tilpasninger og håndtering fra skolene kan i ytterste konsekvens føre til at konsekvensene for elevene avhenger av hvilken lærer du har, eller hvilken skole du går på, heller enn det faktiske udokumenterte fraværet.

6 Polariserende konsekvenser

Formålet med fraværsgrensen er som vi skrev i innledningen, å redusere frafall og å øke elevenes tilstedeværelse i skolen. Vi har vist at det ikke er noen tvil om at målet om økt tilstedeværelse er nådd. Samtidig virker det per i dag ikke som fraværsgrensen fører oss nærmere målet om redusert frafall. I kapittel 3 så vi at de elevene som fra før av har høyest frafallsrisiko, reduserer fraværet sitt mest (tabell 3.3 og 3.4). Samtidig er det i disse gruppene vi finner den største sannsynligheten for å få IV etter fraværsgrensen har blitt innført (tabell 3.6 og 3.7). Dette betyr at til tross for at disse elevene møter opp på skolen i større grad enn tidligere, i tråd med fraværsgrensens målsetting, klarer de likevel ikke å være til stede i tilstrekkelig grad for å få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter i alle fag.

Elevene ser altså ut til å bli likere hverandre, samtidig som de blir skjøvet lenger fra hverandre. Å få IV i standpunkt karakter betyr at eleven ikke får vitnemål. Å få IV i ett eller flere fag betyr at de kan tape i konkurransen om skoleplass når de søker seg inn på Vg2 eller Vg3.¹⁹ IV i ett eller flere fag er altså ikke ensbetydende med frafall, som er definert som å fullføre og bestå innen fem år, og som dermed er for tidlig å si noe om ennå. En økning i IV indikerer likevel en større sannsynlighet for å slutte på skolen, til tross for at man øker tilstedeværelsen sin. Dette ser ut til å skje samtidig med at de en lærer omtalte som «småskulkerne», også øker tilstedeværelsen sin og til og med kanskje forbedrer karakterene sine noe (tabell 3.12). Dermed ser det ut til at fraværsgrensen bidrar til å skape ulike framtidige muligheter for ulike grupper elever. Vi mener derfor at det er rimelig å omtale fraværsgrensens effekter som polariserende. Til tross for økt tilstedeværelse fungerer den på en måte som dytter elevene lenger fra hverandre i en situasjon der målet er å fullføre videregående opplæring.

¹⁹ Alle fag og eksamener som skal stå på vitnemålet i samsvar med læreplanverket, må være bestått for at eleven skal kunne få vitnemål, jmfør forskrift til opplæringsloven § 3-42.

Betydningen av fraværgrensen i tall

I kapittel 4 så vi at også i de kvalitative intervjuene med lærere og elever har vi fått indikasjoner på at fraværgrensen fører til at elever avslutter skolegangen tidligere enn før. Spørsmålet er om disse erfaringene finnes igjen i statistikken, og i så fall hvilket omfang dette har. Hvor mange som trekkes inn i skolen, mot hvor mange som får økt sin sannsynlighet for å falle fra, vil i sum være det mest relevante spørsmålet for å svare på om fraværgrensen har vært vellykket eller ikke.

Basert på analysene i kapittel 3 ser regnestykket slik ut: Med økt tilstedeværelse lærer elevene mer. Hvis man tenker seg at alle skoler i Norge er like store og har like mange elever i hver klasse (20 personer), vil økt tilstedeværelse føre til at én elev i hver klasse i gjennomsnitt går opp én karakter i henholdsvis norsk og matematikk. Men som vi så i kapittel 3, gjelder ikke dette for de elevene som er sterkt presterende fra før av. De med høyest karakterer fra ungdomsskolen forbedrer nemlig ikke resultatene sine som følge av fraværgrensen, det er elevene som fra før har karakterer under medianen, som gjennomgår denne positive endringen. Det er åpenbart at dette har mye å si for disse elevene. Å gå fra karakter 1 (ikke bestått) til 2 oppleves nok som en større forbedring enn å gå fra karakteren 5 til 6. Samtidig har vi beregnet at mellom 500 og 600 ytterligere elever har fått IV i et fag, noe det ut fra våre analyser er nærliggende å anta at de ikke hadde fått om det ikke var for fraværgrensen. Det er et omfang som tilsvarer én elev per videregående skole i landet. Det er altså flere som vil tjene på fraværgrensen enn som vil tape på den. Samtidig er det de elevene som man fra før av er mest bekymret for, som nå har større sannsynlighet for å få IV.

Stabilitet i IV fra 2016/17 til 2017/2018

«Fra 2016-17 til 2017-18 ser vi en liten nedgang i andelen elever som ikke får vurderingsgrunnlag (IV) i minst ett fag på nasjonalt nivå, fra 3,1 til 3,0 prosent. For skoleåret 2017-18 er det 5 180 elever som får IV.»

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Fraværgrensen ser altså ut til å virke ulikt for ulike typer elever. Dette bekreftes også i de kvalitative intervjuene vi har gjort. Ved en av caseskolene

hvor vi intervjuet assisterende rektor og lærere, sa for eksempel den ene læreren:

Synes fraværsgrensen fungerer for småskulkerne, men gir utfordringer for de svakeste – to hos meg har falt helt ut. (lærer)

Hvilke implikasjoner har egentlig disse funnene? Betyr de at vi kan si at fraværsgrensen har vært vellykket? Eller fører den til ytterligere marginalisering av noen elevgrupper?

Polariseringens konsekvenser

Disse spørsmålene reiser en del normative dilemmaer. Hvordan skal det vektes dersom det er slik at fraværsgrensen fungerer fint for de fleste, men er negativ for en mindre gruppe? For å bedre forstå situasjonen til de elevene som sliter mest med å møte opp nok på skolen, intervjuet vi noen rådgivere og helsesykepleiere i videregående skole. Disse jobber tett på det de selv kalte «de svakeste elevene», og erfaringene deres stemte godt overens med våre kvantitative analyser. En helsesykepleier, som jobbet på flere skoler i innlandet i Norge, fortalte oss dette:

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)

Denne helsesykepleieren peker nettopp på fraværsgrensens polariserende effekter. De som har lite oppfølging hjemmefra, klarer ikke å mestre regelverket på samme måte som de elevene der foreldre følger opp tett, og det udokumenterte fraværet stiger derfor raskere for dem. En rådgiver fortalte:

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)

Denne rådgiveren forteller at det er de som virkelig sliter, hun er mest bekymret for. Hun forteller at de ikke har noen retningslinjer å jobbe etter, og at det er en vanskelig gruppe å hjelpe. Videre fortalte flere også at fraværsgrensen har ført til en type mental omstilling blant personalet på skolene. Før var

det ikke så nøye å føre nøyaktig fravær, og man kunne ha en mer helhetlig tilnærming til denne gruppen elever. Nå har søkelyset blitt mer på fravær og elevens ansvar og plikt til å møte opp på skolen. De var kritiske til det de oppfattet som en ensidig vektlegging skulking. En annen rådgiver fortalte oss:

Det er litt synd om man ser kun på skulking: «Å – eleven vil ikke på skolen!» Vi bør se mer bredt på det – hvorfor er det sånn, hvorfor er det de sliter? Hvis vi ser mer helhetlig på det, ser vi at det er nesten alltid noe i livet deres. (rådgiver)

Eller som en helsesykepleier sa:

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 12 års skolegang, så ja. Da har de det nok tøft. Det er nesten alltid noe i livet deres. (helsesykepleier)

Problemet er, mente helsesykepleierne og rådgiverne, at hvis man kun er opptatt av reglementet uten å se mennesket bak fraværet, så kan det gå galt. Problemet med denne gruppen elever som disse snakker om, er at de ofte ikke har noe nettverk hjemme. Det betyr at for mange har skolen vært det stedet der de har møtt andre voksne og andre elever, og de har vært synlige for noen, mente de vi snakket med. Selv om elevene de er bekymret for, ikke har fulgt så nøye med i timen, og selv om de har prestert ganske svakt, så har de hatt et sted å gå til. En helsesykepleier fortalte at før pleide hun å si til de hun kalte «de aller svakeste», at de måtte dukke opp på skolen selv om de ikke klarte å følge med. Nå er det vanskeligere:

Jeg har hatt de elevene som har slutta fordi fraværet deres var for stort, men som jeg tenker at hadde vært bedre om møtte på skolen. Det er veldig frustrerende, særlig hvis vi mistenker rus og sånne ting. At de ikke har noe å gå til, er jo å sikre veien for at det skal gå nedennom og hjem med dem. Å ha ingenting er ille. De burde fått lov til å ha en hverdag. (helsesykepleier)

Hun tenker at det er bedre for disse elevene å ha muligheten til å møte på skolen, uavhengig av om de presterer eller ikke. Selv om det er for tidlig å si noe om hvordan fraværsgrensen har påvirket elevenes faktiske frafall, vet vi at det å droppe ut kan ha alvorlige langtidskonsekvenser som marginalisering og sosial eksklusjon (Raum mfl. 2005:5). Hvilke konsekvenser det å

droppe ut av skolen kan ha, kan avhenge av flere faktorer. En studie basert på norske ungdommer viser at ungdommer som vokser opp med lavt utdannede foreldre eller med foreldre med innvandrerbakgrunn, er mer eksponert for varig utenforskap enn ungdommer med høyt utdannede foreldre (Raum mfl. 2005:35).

Helsesykepleiernes og rådgivernes erfaringer peker også på dilemmaet fraværsgrensen gir: Kan vi tolerere de negative konsekvensene fraværsgrensen fører med seg? Til tross for at de er veldig opptatt av dette dilemmaet, mener de ikke nødvendigvis at fraværsgrensen som politisk virkemiddel bør fjernes. Heller enn å endre regelverket ønsket de seg et sterkere søkelys på elevgruppen som sliter mest med å møte opp nok på skolen. På spørsmål om hun kunne tenke seg andre alternativer til fraværsgrensen, sa en helsesykepleier dette:

Jeg er mer opptatt av å optimalisere de ressursene vi har. Vi må utvikle gode systemer for denne gruppa som sliter. Samarbeide tett med helsevesenet. Vi må hjelpe de unge til å forstå at de må oppsøke lege tidlig, sånn at de kan få tett oppfølging. (helsesykepleier)

Helsesykepleierne og rådgiverne vi snakket med, var opptatt av å få riktig dokumentasjon til riktig person. De mente at dersom elever som slet mye, kunne få en god legeerklæring der det var beskrevet at plagene var kroniske, så kunne det bidra til en bedre og mer tilrettelagt oppfølging. De nevnte blant annet hjemmeundervisning og tettere voksenoppfølging som mulige tiltak.

En lærer ved en av caseskolene diskuterte mer generelt tiltak som kunne fungert for denne gruppen:

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)

Som læreren i sitatet over påpeker, gir ikke en samtale med rektor i seg selv et bedre tilrettelagt tilbud for eleven som sliter. Våre intervjuer tyder imidlertid på at oppfølging av disse elevene varierer fra skole til skole.

Ulik oppfølging

Det at fraværsgrensen fører til at flere elever står i fare for å få IV, gjør også at det har blitt lagt ekstra vekt på disse elevene. Som vi så i kapittel 4, var det flere som mente at de har fulgt opp elevene tettere etter innføringen av fraværsgrensen. En slik tett oppfølging er imidlertid krevende. En helsesykepleier vi snakket med, opplevde at selv om arbeidet med å hjelpe de elevene som slet, hadde blitt skjerpet etter innføringen av fraværsgrensen, så har det krevd mye ressurser:

Det har jo blitt mer ressurskrevende for oss etter fraværsgrensen. Men jeg tror ikke den har fungert dårligere for disse elevene, vi har jo fått mer fokus på denne gruppen etter fraværsgrensen kom. Skjønt at vi må sette inn mye ressurser her. Vi jobber intenst med denne gruppa. (helsesykepleier)

Fortellingen her er at skolens tette oppfølging har gjort at de har klart å håndtere de potensielle negative konsekvensene fraværsgrensen fører med seg. Denne fortellingen bekreftes også av andre. En assisterende rektor vi snakket med, fortalte dette:

Da jeg først hørte om fraværsgrensen, ble jeg redd for den svakeste elevgruppen – den vi har kunnet vært smidige overfor tidligere. Nå kom det en absolutt grense. Men det har gått bedre enn jeg fryktet med denne gruppen. Vi har fulgt dem opp tett. (ass. rektor)

I slike tilfeller vil det kanskje være riktig å konkludere med at fraværsgrensen har fungert etter målsettingene. Samtidig er dette bare en del av bildet, da det ikke nødvendigvis har vært sånn på alle skoler. Som vi så i kapittel 4, fortalte to rektorer fra to skoler om lærere som nærmest brukte fraværsgrensen aktivt for å kvitte seg med «de svakeste» elevene – for å gjøre undervisningssituasjonen bedre for de som faktisk var interessert i skolen. En lærer på yrkesfag forteller videre at det er vanskeligere å følge opp elever med høyt fravær etter fraværsgrensen ble innført.

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)

I sitatet snakker læreren om hvordan deres skole tidligere jobbet med å få svakt presterende elever opp på et kompetansenivå der de hadde vurderingsgrunnlag, slik at de fikk vitnemål. Læreren forteller om skoleleie elever som likevel kan fungere godt i arbeidslivet dersom de kommer seg gjennom og fullfører videregående opplæring. Disse elevene hadde gjerne høyt fravær, men mistet ikke nødvendigvis karakteren i faget av den grunn. Dette, mener læreren, gjorde at det var lettere å følge opp elevene systematisk før innføringen av fraværsgrense. Utfordringen med å få denne elevgruppen gjennom skolen nå, støttes også av andre vi har snakket med.

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)

Læreren i dette sitatet forteller en lignende historie om elever som faller ut av skolen. Videre illustrerer siste del av sitatet at lærere praktiserer grensen ulikt. På denne skolen mente denne læreren at noen av lærerne var lojale mot grensen og ga IV til de elevene som hadde fått over 10 prosent udokumentert fravær, men at andre lærere ikke var så lojale og enten unngikk å føre fravær som tippet elever over grensen eller likevel valgte å gi eleven karakter i faget. I dette tilfellet kan det da tenkes at hvorvidt en elev fikk karakter i et fag eller ikke, avhenger av hvilken lærer vedkommende hadde, og ikke hvor mye udokumentert fravær eleven hadde. Dette samsvarer med funnene i kapittel 5. Og spørsmålet om hvorvidt de positive konsekvensene av fraværsgrensen går på bekostning av en gruppe elever, kan virke som er avhengig av skolens vektlegging av dette. En av helsesykepleierne fortalte oss dette:

Noen av de svake har nok tålt fraværsgrensen. Og de som tåler det – de tåler det fordi det er et godt opplegg rundt dem – der skolen tenker mer kreativt. For eksempel hvis noen sliter med søvn – stresser med bolig, penger til mat og slike ting. Da venter man litt med 10-prosenten. Venter litt med å føre fravær før man har fått dem til en lege med en skikkelig attest. Fått snakket med dem, funnet ut av ting. (helsesykepleier)

Som vi har sett, opplever altså flere av de som jobber på skolene, at dersom man setter inn nok og riktige tiltak for den elevgruppen som sliter mest, så kan de uheldige konsekvensene av fraværsgrensen bøtes på. Samtidig vil måten skolene følger opp elevene på, variere. Dataene vi har, er ikke omfattende nok til å kunne si noe konkluderende om hvordan fraværsgrensen burde vært utformet for å fungere optimalt. Samtidig har vi pekt på en del utfordringer fraværsgrensen fører med seg, og vist at disse utfordringene ser

ut til å håndteres ulikt. Noen av de vi har snakket med, påpeker at de trenger mer skjønn og mindre absolutte regler for de elevene som sliter. Andre savner kanskje et tydeligere regelverk å forholde seg til på dette området.

Spørsmålet som står igjen til sist, er likevel: Hva skal til for å kalle innføringen av fraværsgrensen vellykket? Selv om vi vet mer om vektingen av fordelene og ulempene fraværsgrensen fører med seg, er det ikke gitt hvordan man tenker at tiltaket bør fungere. Skal målet være å løfte mange elever litt eller å sette inn et krafttak mot den lille gruppen elever som trenger mye tilrettelegging for å komme opp på nivå med gjennomsnittseleven? Disse normative dilemmaene vil vi diskutere videre i avslutningskapitlet.

7 Avsluttende diskusjon

Det viktigste funnet i fjorårets og i årets rapport er at fraværsgrensen ser ut til å virke for flertallet. Dette gjaldt det første skoleåret hvor fraværsgrensen ble innført (2016/2017), og tall fra Utdanningsdirektoratet viser at dette også gjelder for fraværsgrensens andre år (2017/2018). Det er ingen tvil om at tilstedeværelsen ved skolene har økt. Dette er et funn som underbygger påpekningen Erna Solberg gjorde da hun slo fast at elevene er mer til stede etter innføringen av fraværsgrensen. Men den gang la statsministeren samtidig til at færre elever faller fra underveis.²⁰ Det er imidlertid ikke slik at økt tilstedeværelse er ensbetydende med reduksjon i frafall, da økt oppmøte og redusert frafall ikke nødvendigvis er to sider av samme sak. Som en informant vektla, kan det være at fraværsgrensen er en for enkel løsning på et komplisert problem.

Hovedfunn: ulike konsekvenser for ulike elevgrupper

Selv om alle elevgrupper opplever en betydelig reduksjon i fraværet sitt som resultat av fraværsgrensen, er det slik at noen reduserer fraværet sitt mer enn andre, som analysene i kapittel 3 viser. Gutter, elever med innvandrerbakgrunn, elever der mor har lav utdanning, elever på yrkesfag, elever med karakterer under medianen fra ungdomsskole og elever med fravær over medianen fra ungdomsskole er de gruppene som reduserer fraværet sitt mest.

Forskjellene mellom de ulike elevgruppene er altså ganske slående, og de virker også å være systematiske. De elevgruppene som reduserer fraværet sitt mest, er de elevgruppene som hadde høyest fravær fra før av. Dette betyr at forskjellene i fravær mellom ulike elevgrupper reduseres. Elever som kanskje ikke så hverandre så ofte før, møtes oftere i klasserommene nå. Implikasjonene av dette kan være mange. I denne rapporten har vi sett at økt tilste-

²⁰ «Tallene viser at elevene er mye mer til stede på skolen, og at færre faller fra underveis i skoleåret. Dette er veldig bra og viser at fraværsgrensen har virket slik den skulle.» Erna Solberg til TV2 (sitert i Andresen mfl. 2017:13).

deværelse ser ut til å forbedre karakterene til særlig de elevene som hadde karakterer under medianen fra ungdomsskolen. Videre har vi vært inne på at det at elever er mer til stede på skolen, kan ha en positiv innvirkning på det sosiale miljøet i klassen. At fraværet mellom ulike typer av elever ser ut til å utjevnes, betyr at flere typer elever kan dra nytte av de eventuelle positive effektene økt tilstedeværelse på skolen har. Dette må sies å være en suksess.

Vi har imidlertid ikke bare sett på elevenes reduksjon av fravær. I tillegg til økt oppmøte er redusert frafall en av hovedmålsettingene til fraværsgrensen. Ettersom det kun har gått to år siden innføringen av fraværsgrensen, er det for tidlig å si noe om dens effekt på elevers frafall, som er definert som å ikke fullføre og bestå videregående opplæring i løpet av fem år. Derfor har vi analysert sannsynligheten for at elever havner i det vi definerer som en betinget frafallsrisiko på grunn av fraværsgrensen. Å mangle vurderingsgrunnlag (IV) i ett eller flere fag (samt det å slutte på skolen) regner vi som å være i en frafallsrisiko,²¹ fordi dette i ytterste konsekvens kan føre til at elever slutter og faller fra skolegang. Vi viser at sannsynligheten for å få IV øker med ca. 10 prosent etter innføringen av fraværsgrensen. I tillegg tyder analysene på at det kun er elever med karakterer over median fra ungdomsskolen som ikke øker sin sannsynlighet for å få IV etter innføringen av fraværsgrensen. Den gruppen som skiller seg særlig ut med forhøyet sannsynlighet for å få IV, er elever med innvandrerbakgrunn. Har du veldig høyt fravær fra før av, kan det godt hende at selv om du reduserer dette betraktelig, vil du ikke nødvendigvis redusere det nok til å få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt-karakter i et fag. Terskelen for å få vurdering virker rett og slett å være for høy for noen typer elever.

Samtidig så vi i kapittel 5 at måten fraværsgrensen blir håndtert på av skolene, virker å være ganske ulik. Vi ser at skolene håndterer elevenes reaksjoner på fraværsgrensen ulikt, der noen gjør store tilpasninger, mens andre ikke gjør det. Dette betyr at konsekvensene av fraværsgrensen ikke bare avhenger av hvem eleven er – men også hvilken skole eleven går på. Oppsummert peker våre funn på at konsekvensene av fraværsgrensen avhenger både av hvem du er, og av hvilken skole du går på, og hvilket studieprogram du går på. Videre er det også slik at fraværsgrensen ser ut til å generere en form for misnøye hos elevene. Spørsmålet er om man kan legitimere et politisk virkemiddel som både mangler legitimitet hos de som må tilpasse seg til det nye regelverket, og som har såpass ulike konsekvenser for ulike grupper av elever.

²¹ Som nevnt i kapittel 1 (fotnote fire) kan man få IV på flere måter enn ved å overskride fraværsgrensen.

Nærvær med frafallsrisiko

SSBs analyser er basert på de samme dataene som ble presentert i fjorårets rapport. Det er derfor ikke overraskende at funnene er i overensstemmelse. Det er like fullt viktig å slå fast at det mest sentrale funnet, målt med antall elever, er at tilstedeværelsen har økt for alle grupper av elever. Likevel havner også flere elever i en posisjon med høyere betinget frafallsrisiko enn før fraværsgrensen ble innført. Det som kan oppleves som overraskende med dette, er at det er de samme gruppene som reduserer fraværet sitt mest, som også har en større sannsynlighet for å få IV i ett eller flere fag.

Det kan være relevant å vende tilbake til det analytiske utgangspunktet med Diego Gambettas (1987) skille mellom push og pull samt påpeknin-gen av den betydningen strukturelle forhold har for aktørenes handlinger. Innføringen av fraværsgrensen legger avgjørende føring på elevens handlinger, i betydningen av at den gir noen absolutte begrensninger. Men fraværsgrensen gir også muligheter, og i de empiriske analysene har vi sett at det er elever som har utviklet klare mestringsstrategier de opererer ut fra. Eksempelet med fraværsgrensen som klippekort til å ta fri når man ønsker, er en illustrasjon på et valg for å oppnå et gode i framtiden. Men vi så også en rekke andre eksempler på mestringsstrategier som ble benyttet av elever. Å møte mer på skolen er åpenbart lurt for å unngå å få IV (pull-faktor).

Samtidig vil fraværsgrensen påvirke elevene også på andre måter. Deriblant vil den ha betydning for faktorer man gjerne vil kategorisere som push, som sykdom, situasjoner i familien og gruppeholdninger til skolen (tillit). Selv om du velger å møte mer på skolen, kan det være omstendigheter i livet ditt som gjør at du ikke klarer å møte så mye som framstår som rasjonelt (du blir pushet litt tilbake). Mens push- og pull-begrepsparet gjerne antyder at det er et motsetningsforhold mellom disse to størrelsene, viser vi altså at disse kan virke sammen.

Her kommer Gambettas tredje type forklaring inn. Et sentralt poeng i denne diskusjonen er at grensen på 10 prosent fravær fungerer som en ytre strukturell faktor som virker inn på elevenes handlinger. Mer konkret: Det er rasjonelt å være mer til stede for å få karakter, men for en del holder ikke dette fordi fraværsgrensen setter et absolutt skille mellom hva som er tilstrekkelig tilstedeværelse og ikke for å få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt-karakter et fag. Det er omfanget av fraværet som styrer om man har karaktergrunnlag eller ikke, ikke hvorvidt man har økt nærværet. Fordi elever er utsatt for ulike sosiale og psykologiske faktorer (push-faktorer), rammer denne ytre strukturelle betingelsen elevene ulikt. Fraværsgrensen

må derfor forstås som et virkemiddel som både trekker inn elever i skolen og skyver (noen av) dem ut.

En rimelig implikasjon er at fraværsgrensen må følges opp med kompensatoriske virkemidler. I noen grad har skolene søkt å gjøre dette ved at mange melder at de følger opp de utsatte elevene i langt større grad enn de gjorde tidligere. Trolig er dette også tilfelle for mange av skolene. Man kan imidlertid spørre om hvor systematisk dette arbeidet er. Ut fra våre funn burde trolig dette arbeidet være systematisert og deretter evaluert. I den sammenheng er skillet mellom push-faktorer og pull-faktorer relevant. Det presiserer at praksis (økt nærvær) kan ha svært forskjellige og ofte sammensatte årsaker. Av den grunn må man også iverksette komplekse og sammensatte virkemidler om man ønsker å kompensere for de utfordringene som følger av fraværsgrensen.

Søkelys på typer av tiltak reiser også spørsmål av mer normativ karakter. De omhandler ikke hvordan situasjonen er, men hvordan den bør være – eller hvilke typer av argumenter politikere bør vektlegge.

I fraværsgrensens dødvinkel

At alle skoleelever skal ha like muligheter, er et viktig prinsipp i den norske skole. Enhetskolene som system forutsetter at alle elever, uansett forutsetninger, integreres i samme skolesystem og har de samme rettighetene til tilpasset opplæring. I dette ligger det også at alle skal ha like rettigheter, få tilpasning etter behov og ekstra støtte til de med få ressurser. Spørsmålet her er hvordan fraværsgrensen som tiltak virker inn på reproduksjon av ulikhet (jf. Hernes 1974).

I en diskusjon om hvorvidt fraværsgrensen har vært vellykket eller ikke, må man først definere hva begrepet «vellykket» innebærer. Vilfredo Pareto (i Strøm & Vislie 2015) argumenterer for at dersom man skal kalle en endring for fordelaktig, så må endringen være av en slik art at individet som opplever en velferdsforbedring, gjør dette uten at denne forbedringen går på bekostning av velferden til de andre medlemmene i gruppen. Dersom det er slik at noen individer vinner på bekostning av andre individer, må man diskutere og finne fram til normative, eller politiske, vurderingskriterier for suksess.

Det er ingen tvil om at debatten om fraværsgrensen har skapt bølger i offentligheten. Spørsmålet er likevel om ikke politikerne var vel raske når de konkluderte med at alt var strålende etter innføringen. Ja, ordningen er bra for de fleste av elevene. Men når det gjelder målet om at ordningen også skulle forhindre frafall, er det for tidlig å trekke sikre konklusjoner. En

åpenbar grunn er at fravær er knyttet til at man ikke gjennomfører og består videregående opplæring i løpet av fem år. Det gir derfor ikke mening ennå å konkludere med det ene eller det andre. Vi har derfor sett på elever som på grunn av fraværsgrensen befinner seg i en situasjon med høyere betinget frafallsrisiko enn de hadde hatt uten fraværsgrensen.

Dette er en elevgruppe som kan synes å ha kommet i fraværsgrensens dødsvinkel. Den gjennomsnittlige økningen i nærvær gjør det trolig lett å ikke legge avgjørende vekt på denne gruppen. Man kan også, som vi allerede har påpekt, holde fram at antallet som øker tilstedeværelsen, er betydelig større enn andelen som får IV. Spørsmålet er selvsagt om man kan og skal holde disse to gruppene opp mot hverandre. Uansett er vi tilbake til de normative vurderingene, som ligger utenfor vårt mandat når vi skal evaluere fraværsgrensen.

For det første kan det tenkes at de elevene som nå ser ut til å øke sin sannsynlighet for å få IV, hadde slitt uansett. Kanskje er det slik at man «siler» ut noen typer elever litt raskere nå, som ikke hadde klart å gjennomføre videregående skole likevel. Samtidig kan det å bli pushet ut i en frafallsrisiko oppleves negativt for den det gjelder. Selv om vi ikke har noen tall på dette, forteller lærere om elever som dropper ut et helt skoleår som følge av flere IV-er. Mens et år tapt skolegang ikke nødvendigvis vil ha de store konsekvensene i et langtidsperspektiv dersom eleven begynner på skolen igjen året etter, kan et år tapt skolegang ha store konsekvenser for opplevd livsmestring.

Videre kan det godt tenkes at de som øker sitt nærvær i skolen nå, kanskje hadde klart seg bra gjennom skoleløpet uansett, også uten fraværsgrensen. I så fall vil fraværsgrensen hjelpe få samtidig som den skaper problemer for en del. Dette vet vi for lite om. Det vi vet, er at karakterene ser ut til å bedres som resultat av økt tilstedeværelse på skolen. I kapittel 3 viste vi også til flere studier som pekte på positive effekter av nærvær. Det er altså nærliggende å tro at det reduserte fraværet har bidratt positivt på også andre indikatorer enn karakterer.

Selv om vi ikke kan vite nøyaktig hva en økning i IV vil bety for den enkelte elev, ei heller hvor viktig økt nærvær faktisk er for skolemiljøet, peker imidlertid funnene våre på et normativt dilemma. Kan vi legitimere en politikk som viser seg å skyve noen elever inn i en økt frafallsrisiko, selv om den samme politikken har fungert positivt for andre elever? I tillegg til at politikken ser ut til å gå på bekostning av noen elever, virker dette dilemmaet å ha blitt oversett i det offentlige ordskiftet all den tid fraværsgrensen har blitt diskutert som et positivt virkemiddel som reduserer fravær.

I denne rapporten har vi ikke gått nærmere inn på hvordan de ulike konsekvensene for de ulike typene av elever oppleves. Vi fulgte den vertikale sty-

ringslinjen i fjor da vi analyserte implementeringen av fraværsgrensen fra et ovenfra og ned-perspektiv, og i år der vi har analysert fraværsgrensen fra et nedenfra og opp-perspektiv. I neste års rapport ønsker vi å ta tak i de ulike konsekvensene for de ulike gruppene av elever. I stedet for å følge den vertikale linjen vil vi derfor se på den horisontale. Vi vil blant annet gå nærmere inn på forskjellene mellom for eksempel elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer og studieforberedende utdanningsprogram og elever med og uten innvandrerbakgrunn, som vi allerede i denne rapporten har etablert at påvirkes ulikt av fraværsgrensen.

Litteratur

- 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. Oslo: Fafo.
- Baker, M. (2013). Industrial Actions in Schools: Strikes and Student Achievement. *Canadian Journal of Economics*, 46(3) 1014–1036.
- Brandth, B. (1982). Fravær som mestringsstrategi. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 5/6, 477–496.
- Chen, J. & Lin, T-F. (2008). Class Attendance and Exam Performance: A Randomized Experiment. *The Journal of Economic Education*, 39(3), 213–227.
- Christensen, K. (2012). Når velferdstjenester møter ny velferdsstyring: om implementeringen av IPLOS. *Sosiologi i dag*, 42(2), 48–69.
- 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, 566–575.
- Dorn, D., Hanson, G., & Majlesi, K. (2016). *Importing political polarization? The electoral consequences of rising trade exposure* (No. w22637). National Bureau of Economic Research.
- Durlak, J. A. & DuPre, E. P. (2008). Implementation matters: A review of research on the influence of implementation on program outcomes and the factors affecting implementation. *American Journal of Community Psychology*, 41(3), 327–350. <https://doi.org/10.1007/s10464-008-9165-0>
- Faria, A.-M., Sorensen, N., Heppen, J., Bowdon, J., Taylor, S., Eisner, R., & Foster, S. (2017). *Getting students on track for graduation: Impacts of the Early Warning Intervention and Monitoring System after one year (REL 2017–272)*. Washington, DC: U.S. Department of Education
- Fixsen, D. L., Naoom, S., Blase, K. A., Friedman, R. M. & Wallace, F. (2005). *Implementation research: A synthesis of the literature*. Florida: University of South Florida.
- Gambetta, D. (1987). *Were They Pushed or did They Jump?* Cambridge: Cambridge University Press.

- Goodman, J. (2014). *Flaking out: Student Absences and Snow Days as Disruptions of Instruction Time*. NBER Working Paper, 20221.
- Hamnett, C. (1994). Social polarisation in global cities: theory and evidence. *Urban studies*, 31(3), 401–424.
- Hernes, G. (1974). Om ulikhetens reproduksjon. I M. S. Mortensen & S. Hagemann (red.), *I forskningens lys*. Oslo: NAVF.
- Inglehart, R. F. & Norris. (2016). *Pippa, Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash*. HKS Working Paper No. RWP16-026. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2818659> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2818659>
- Jacob, B. A. & Lovett, K. (2017). *Chronic absenteeism: An old problem in search of new answers*. Brookings Retrieved from <https://www.brookings.edu/research/chronic-absenteeism-an-old-problem-in-search-of-new-answers/> (April 2, 2018)
- Kirkebøen, L. J., Kotsadam, A., Raaum, O., Andresen, S. & Rogstad, J. (2017). *Effekter av satsing på økt lærertetthet på ungdomstrinnet*. Rapport 2017/39. Oslo – Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Marburger, D. R. (2006). Does Mandatory Attendance Improve Student Performance? *The Journal of Economic Education*, 37(2), 148–155.
- Markussen, E. (2016). Forskjell på folk. I K. Reegård & J. Rogstad (2016). *De frafalne. Om frafall i videregående opplæring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Reegård, K. & Rogstad, J. (2016). *De frafalne. Om frafall i videregående opplæring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Spurkeland, M. (2017). *Klassen. Fortellinger fra et skoleår*. Oslo: CappelenDamm
- Statistisk sentralbyrå (2018). Gjennomføring i videregående opplæring. <https://www.ssb.no/vgogjen>
- Strøm, S. & Vislie, J. (2015). *Effektivitet, fordeling og økonomisk politikk*. 2. utgave, s. 1–313, Oslo: Universitetsforlaget.
- U.S. Department of Education (2016). Chronic Absenteeism in the Nation's Schools, Retrieved from https://www2.ed.gov/datastory/chronicabsenteeism.html?utm_source=youth.gov&utm_medium=federal-links&utm_campaign=reports-and-resources (April 2, 2018)
- Utdanningsdirektoratet (2015). Generell del av læreplanen. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/generell-del-av-lareplanen/>
- Utdanningsdirektoratet-3-2016, Rundskriv.
- Westergård, E. & Roland, P. (2015). Ulike perspektiver på implementering. I P. Roland & E. Westergård (red.), *Implementering. Å omsette teorier, aktiviteter og strukturer i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg 1 Mer om fraværgrensen



REGELVERKS-
TOLKINGAR
FRÅ UDIR

Fraværgrense Udir-3-2016

Fra 1. august 2016 er det en fraværgrense i videregående skoler. Hensikten er å motivere elevene til jevn innsats, og å forhindre skulk.

RUNDSKRIV SIST ENDRET 19.05.2017

Rundskrivet gir en oversikt over hele regelverket. Vi har også laget en kortere tekst, [fravær i videregående skole](#).

26.01.2017

Under kapitlet "elever som overskrider fraværgrensen", har vi lagt inn en presisering om hvordan man kan gå fra elev til privatist, og tatt inn tekst om å hospitere i undervisningen.

02.02.2017

Under punktet "Elever som ikke får halvårsvurdering med karakter" har vi gjort det tydeligere i teksten at i gjennomgående fag vil fraværet for hele året avgjøre om det blir satt halvårsvurdering med karakter andre halvår.

24.03.2017

Under punktet "Alt fravær skal telle med", har vi lagt til at intervju til læreplass ikke skal regnes som fravær.

19.05.2017

Under punktet "Skal fraværet unntas, må det dokumenteres", har vi lagt inn en presisering om at grensen går ved 10 prosent udokumentert

Side 1 av 3

fravær.

07.12.2017

Under punktet «Skal fraværet unntas, må det dokumenteres», har vi presisert at dokumentasjonen kun må vise at fraværet skyldes helsegrunner, ikke si noe nærmere om hvilke plager eleven har.

Innhold

Fraværsgrensen i korte trekk

Hva omfattes av fraværsgrensen?

Alt fravær skal telle med

Noe fravær kan unntas

Skal fraværet unntas, må det dokumenteres

Skjønn opp til 15 prosent

Én time er en klokke

Elever som ikke får halvårsvurdering med karakter

Fravær i gjennomgående fag

Fag- og skolebytte underveis i skoleåret

Elever som overskrider fraværsgrensen

Eleven mister ikke retten til vurdering

Å gå fra elev til privatist

Inntak til Vg2 eller Vg3

Førstegangsvitnemål

Hva er skillet mellom fraværsgrensen og annet regelverk?

Forskjellen på reglene om fraværsgrense og føring av fravær på vitnemålet

Forskjellen på overtrådt fraværsgrense og manglende vurderingsgrunnlag

Hva må skolen gjøre?

Elev og foreldre må varsles

Enkeltvedtak og klagerett

Manglende karakter føres på kompetansebeviset

Ordensreglement

Hvordan bør skolene informere og følge opp elevene?

Skolene må informere elever og foreldre

Skolene skal følge opp fravær

Oppgrader til en [støttet nettleser](#) for å få en reCAPTCHA-utfordring.

[Hvorfor skjer dette?](#)

Fraværsgrense Udir-3-2016

Fraværsgrensen i korte trekk

Fraværsgrensen gjelder for alle elever i videregående skole, men ikke for lærlinger, lærekandidater og voksne. Elever som tar Vg3 alternativ fagopplæring i skole omfattes heller ikke av fraværsgrensen, siden de verken får halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter.

Bestemmelsen er tatt inn i forskrift til opplæringsloven § 3-3 siste ledd og forskrift til friskoleloven § 3-3 siste ledd.

- Elever i videregående skole skal møte opp og delta aktivt i opplæringen.
- 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 må legge fram relevant dokumentasjon for å få fravær unntatt fra fraværsgrensen.
- Hvis eleven har mellom 10 og 15 prosent udokumentert fravær og fraværårsaken gjør det klart urimelig at eleven ikke skal kunne få karakter, kan rektor bestemme at han eller hun likevel får karakter.
- Fraværsgrensen gjelder timefravær i enkeltfag, ikke elevenes totale fravær.
- Eleven skal få et varsel om han eller hun står i fare for å ikke få karakter på grunn av fravær.

Unntaket for elever mellom 10 og 15 prosent udokumenter fravær ble vedtatt 23. juni 2016. Bakgrunnen for endringen

Oppgrader til en [støttet nettleser](#) for å få en reCAPTCHA-utfordring.

[Hvorfor skjer dette?](#)

Fraværsgrense Udir-3-2016

Hva omfattes av fraværsgrensen?

Alt fravær skal telle med

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

Hvis eleven er borte på grunn av en rettighet de har etter opplæringsloven er det ikke fravær. Det er for eksempel

- rådgivning på skolen
- utredning med PP-tjenesten og Statped
- organisert studiearbeid som er avtalt med faglærer i forkant
- elevrådsarbeid o.l. som er godkjent av skolen
- avtalt samtale med rektor eller andre ansatte
- intervju til læreplass

Vi understreker at opplæring i hjemmet eller på institusjon på grunn av langvarig sykdom eller lignende er en del av den ordinære opplæringen, og regnes derfor ikke som fravær.

Elevene vil heller ikke få fravær i timer som skolen etter timeplanen har planlagt å tilby, men som likevel faller bort, for eksempel på grunn av utløsning av brannalarm, mangel på vikar eller lignende.

Noe fravær kan unntas

Elevene kan likevel få halvårsvurdering med karakter og standpunktkarakter, hvis han eller hun kan dokumentere at fraværet utover 10 prosent kommer av

- helse- og velferdsgrunner
- arbeid som tillitsvalgt
- politisk arbeid
- hjelpearbeid
- lovpålagt oppmøte
- representasjon i arrangement på nasjonalt eller internasjonalt nivå, f.eks. idrett eller kultur (jf. § 3-47 femte ledd a til f)

Elever vil også kunne få unntatt fravær på inntil to dager til religiøse høytider utenom Den norske kirke, jf. § 3-47 åttende ledd.

Dette er det samme fraværet som er unntatt føring på vitnemålet.

Vi gjør oppmerksom på at «velferdsgrunner» også omfatter omsorgsoppgaver, for eksempel for egne barn.

Fravær på grunn av legetime, tannlegetime, time hos BUP, avtale med skolehelsetjeneste e.l. er også fravær av helsegrunner, som kan dokumenteres og unntas fra fraværsgrensen.

Vi utdyper skillet mellom fraværsgrensen og reglene for føring av fravær på vitnemålet senere i rundskrivet.

Dersom fravær fra opplæringen skyldes forhold som åpenbart ligger utenfor elevens kontroll, som for eksempel stans eller forsinkelser i kollektivtrafikken, kan rektor avgjøre om det likevel ikke skal føres fravær.

Skal fraværet unntas, må det dokumenteres

Det er ikke krav om å dokumentere fravær før grensen på 10 prosent er overskredet, men elevene kan likevel velge å legge frem dokumentasjon før grensen er nådd. Grensen går ved 10,0 prosent udokumentert fravær. Dersom en elev har f.eks. 10,4 prosent udokumentert fravær i et fag kan ikke dette rundes ned.

Fravær av helsegrunner må i utgangspunktet dokumenteres med legeerklæring eller med dokumentasjon fra annen sakkyndig, som for eksempel fysioterapeut, tannlege eller psykolog (herunder BUP). Fravær som skyldes helsegrunner kan ikke dokumenteres med kun egenmelding fra foreldre eller myndige elever. Det er ikke et krav om at dokumentasjonen gir informasjon om hvilke helseplager det gjelder. Det holder at dokumentasjonen bekrefter at fraværet skyldes helsegrunner. Eleven kan også velge å unnta/sladde deler av en legeerklæring dersom den inneholder overskuddsinformasjon

Sykdom som etter sin art gjør det vanskelig eller lite hensiktsmessig å oppsøke sakkyndig for hvert enkelt tilfelle, kan dokumenteres med egenmelding i kombinasjon med annen type dokumentasjon. Slik annen type dokumentasjon kan for eksempel være erklæring som godtgjør at eleven har en kronisk sykdom, eller dokumentasjon som viser at eleven er under utredning eller oppfølging for udiagnostisert sykdom. Det er rektor som avgjør om den fremlagte dokumentasjonen er egnet, eller om det er behov for annen type dokumentasjon.

Fravær av politiske grunner kan dokumenteres av en politisk organisasjonen, og hjelpearbeid av en hjelpeorganisasjon eller lignende.

For velferdsgrunner, som for eksempel begravelser, kan normalt erklæringer fra foreldre eller myndige elever benyttes.

Fylkeskommunene kan velge å utarbeide nærmere retningslinjer for hva slags dokumentasjon som kreves for ulikt fravær.

Skjønn opp til 15 prosent

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.

Rektor må foreta en konkret vurdering av elevens situasjon og hvorfor han eller hun ikke

har møtt opp i timene. Det er altså årsaken til fraværet som er avgjørende for om rektor kan bruke dette unntaket. Hvilken karakter eleven ligger an til å få, eller hvilke konsekvenser det vil få for eleven å miste karakteren i faget, er ikke relevant for vurderingen.

Dette unntaket kommer i tillegg til unntaket for dokumentert fravær. Det betyr at vurderingen ikke påvirkes av hvor mye dokumentert fravær, for eksempel sykdomsfravær, eleven har. En elev kan med andre ord ha et høyere fravær enn 15 prosent samlet sett, men det udokumenterte fraværet må ikke overstige 15 prosent. Læreren må i alle tilfeller ha tilstrekkelig vurderingsgrunnlag for å sette karakter.

Vi utdyper skillet mellom fraværsgrensen og manglende vurderingsgrunnlag senere i rundskrivet.

Én time er en klokketime

I fag- og timefordelingen tilsvarer én time en klokketime. Dersom det legges opp til undervisning i kortere økter (for eksempel 45 minutter), må timeantallet og fraværet regnes om.

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 atferdskarakteren. Se mer om ordensreglement under.

Hvis det gis opplæring i flere fag samtidig, for eksempel ved fagdager eller skoleturer, må faglærerne avklare på forhånd hvilke fag fravær vil telle inn på, og hvordan det vil fordele seg mellom fagene.

Fraværsberegningen skal foretas med utgangspunkt i det fastsatte, planlagte årstimetallet i faget. Skoleeier står fritt til å gi mer opplæring enn det som følger av den nasjonale fag- og timefordelingen. Dersom skoleeier vil gi opplæring utover minstetimetallet i et fag, skal dette fastsettes i en lokal fag- og timefordeling. Det lokalt fastsatte årstimetallet vil da være utgangspunktet for fraværsberegningen.

Skoleeier/skolen kan også gi elevene ekstra undervisning, for eksempel intensivopplæring, leksehjelp eller lignende. Slik ekstraopplæring vil være et tillegg til det

fastsatte timetallet i faget, og vil ikke spille inn på fraværsprosenten. Timeantallet som grensen vurderes opp mot skal være det samme for alle elevene på en skole. Et frivillig tilbud om ekstraopplæring i et fag vil altså ikke vil medføre at det totale timetallet i faget vil variere. Det må være klart for elevene hvilke timer som er ordinære timer, og hvilke timer som er ekstra.

Elever som ikke får halvårsvurdering med karakter

Fraværsgrensen gjelder både for halvårsvurdering med karakter og for standpunktkarakterer. For halvårsvurdering med karakter midt i skoleåret, regnes fraværet opp mot timetallet i faget det halvåret. I gjennomgående fag der det gis halvårsvurdering med karakter også andre halvår, regnes fraværet for hele året opp mot det totale timetallet i faget det året. I fag der det skal settes standpunktkarakter regnes fraværet opp mot timetallet i faget det året det settes standpunktkarakter. Timetallet elevene har rett til opplæring i, er fastsatt i fag- og timefordelingen.

Det betyr at en elev som har stort udokumentert fravær i starten av skoleåret kan ha overtrådt fraværsgrensen for hele året, slik at han eller hun verken får halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter.

Elever som ikke får karakter til halvårsvurderingen må følges ekstra godt opp. Han eller hun må være klar over at mer fravær også vil kunne føre til manglende standpunktkarakter.

Fravær i gjennomgående fag

Det er noen fag som ikke avsluttes med standpunktkarakter hvert år, for eksempel norsk og kroppsøving.

Fravær i disse fagene skal måles opp mot timetallet hvert enkelt skoleår, ikke alle timene i faget over to eller tre år.

Dette kommer både av hensyn til elever som ville risikert å miste standpunktkarakter i faget på Vg3 etter mye fravær på Vg1, og av hensyn til logistikk ved bytte av skole.

Fag- og skolebytte underveis i skoleåret

Skoleeier kan gi elevene adgang til å bytte fag underveis i opplæringsåret. I slike tilfeller vil eleven starte på null hva gjelder fraværsberegning i det nye faget. Eventuelt fravær i det opprinnelige faget vil ikke telle inn på fraværsgrensen.

Fravær i fag vil heller ikke overføres ved skolebytte underveis i opplæringsåret.

Oppgrader til en [støttet nettleser](#) for å få en reCAPTCHA-utfordring.

[Hvorfor skjer dette?](#)

Fraværsgrense Udir-3-2016

Elever som overskrider fraværsgrensen

Eleven mister ikke retten til vurdering

Alle elever har rett til vurdering, uavhengig av om de har mistet retten til halvårskarakter eller standpunktkarakter. Det vil si at de har rett til å delta i opplæringen, og rett til å få underveisvurdering i fag.

Å gå fra elev til privatist

Dersom eleven ønsker å ta fag som privatist kan han eller hun ikke samtidig være elev i det samme faget, jf. forskriften § 3-27 tredje ledd. Dersom eleven ønsker å ta et fag som privatist må han eller hun bli deltids elev, noe som forutsetter vedtak fra fylkeskommunen/skolen. Det er et vilkår for omgjøring fra heltids elev til deltids elev at det foreligger tungtveiende grunner, jf. forskriften § 6-5 tredje ledd. Overtrådt fraværsgrense i ett eller flere fag bør være en slik grunn.

Det er ikke behov for omgjøringsvedtak for elever som er tatt inn til videregående opplæring som deltids elev. Det vil være tilstrekkelig at eleven sier fra seg elevstatusen i det faget han eller hun vil melde seg opp til privatisteksamen i. Fristen for å melde seg opp som privatist er 1. februar 2017 for våreksamen, og 15. september for høsteksamen.

Fylkeskommunen kan velge å la de som ikke lenger er elever i et fag hospitere i undervisningen. Disse har ingen rettigheter eller plikter etter opplæringsloven med forskrifter. De har dermed ikke rett til underveisvurdering og kan heller ikke få

standpunktkarakter i faget.

Inntak til Vg2 eller Vg3

Utgangspunktet er at elever må ha bestått i alle fag på det aktuelle trinnet for å tas inn på Vg2 og Vg3, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-28. Det vil si at en elev som hovedregel minst må ha karakteren 2 i alle fag for å begynne på neste opplæringsår.

Det finnes imidlertid unntak fra dette i § 6-37 for elever som ikke har bestått i alle fag (fått 1, IV eller har overtrådt fraværgrensen).

Fylkeskommunen må da foreta en helhetlig vurdering av om det er forsvarlig å flytte eleven opp til neste nivå. Eleven må fortsatt bestå faget for å få vitnemål.

Førstegangsvitnemål

For å ha rett på førstegangsvitnemål må eleven ha bestått videregående opplæring som gir generell studiekompetanse på normal tid.

Elever som ikke får standpunktkarakter i et eller flere fag på grunn av fraværgrensen må ta fagene de mangler som privatister.

Hvis de tar eksamen innenfor utløpet av normal tid og for øvrig oppfyller kravene til vitnemål etter § 3-43, skal de få førstegangsvitnemål.

Hvis de tar fagene etter utløpet av normal tid, har de ikke rett på førstegangsvitnemål.

Oppgrader til en [støttet nettleser](#) for å få en reCAPTCHA-utfordring.

[Hvorfor skjer dette?](#)

Fraværsgrense Udir-3-2016

Hva er skillet mellom fraværsgrensen og annet regelverk?

Forskjellen på reglene om fraværsgrense og føring av fravær på vitnemålet

Fraværsgrensen viser til de samme unntaksgrunnene som i § 3-47 om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis. Dette er imidlertid to forskjellige ting.

Tabellen under viser noen av forskjellene.

Forskjellene i reglene om fraværsgrense og føring av fravær på vitnemål

Fraværsgrense	Føring av fravær på vitnemålet
I enkeltfag, kan påvirke karakteren	Samlet for alle fag, ingen kopleing til karakterer i fag
Unntak gjelder timer	Unntak gjelder for dager, ikke timer
Ingen begrensning for dager eller timer unntak kan benyttes	Unntak begrenses til 10 dager per skoleår
All dokumentert sykdom kan unntas fra første dag	Fravær på grunn av sykdom som ikke er kronisk kan først unntas etter minst tre dager
Timefravær i forbindelse med behandling hos tannlege, BUP e.l. kan unntas	Timefravær i forbindelse med behandling hos tannlege, BUP e.l. kan ikke unntas
Helsefravær må dokumenteres med legeerklæring eller dokumentasjon fra annen sakkyndig, alene eller i kombinasjon med egenerklæring	Helsefravær må dokumenteres med legeerklæring

Forskjellen på overtrådt fraværsgrense og manglende vurderingsgrunnlag

Konsekvensen av at læreren ikke har vurderingsgrunnlag og at en elev har overskredet en fraværsgrense, er den samme. I begge tilfeller vil eleven ikke få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i faget.

Det er likevel viktig å presisere at dette er to forskjellige ting.

Grunnlaget for vurdering skal fortsatt være kompetansemålene i faget etter læreplanverket.

En fraværsgrense vil altså ikke føre til at læreren mister grunnlaget for vurdering, men den vil påvirke om læreren, uavhengig av vurderingsgrunnlag, kan gi halvårsvurdering med karakter og/eller standpunktkarakter.

En lærer kan på den annen side mangle grunnlag for vurdering selv om en elev ikke har overtrådt fraværsgrensen, for eksempel ved høyt dokumentert sykefravær.

Side 2 av 3

Oppgrader til en [støttet nettleser](#) for å få en reCAPTCHA-utfordring.

[Hvorfor skjer dette?](#)

<http://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Vitnemal/fravarsgrense---udir-3-2016/hva-er-skillet-mellom-fravarsgrensen-og-annet-regelverk/>

Side 3 av 3

Fraværsgrense Udir-3-2016

Hva må skolen gjøre?

Elev og foreldre må varsles

En elev kan ikke miste halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i et fag uten å ha blitt varslet i forkant.

Eleven og foreldre skal varsles skriftlig dersom det er tvil om han eller hun kan få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i ett eller flere fag. Det følger av forskrift til opplæringsloven § 3-7. Etter at en elev har fylt 18 år, skal ikke foreldrene varsles.

Varslet skal gis «uten ugrunna opphold». Det vil si at når det er fare for at eleven kan overskride fraværsgrensen, skal det varsles. Selv om det ble varslet i forbindelse med halvårskarakteren, må det varsles på nytt i forbindelse med standpunktkarakteren.

Enkeltvedtak og klagerett

Å ikke gi standpunktkarakter i et fag er et enkeltvedtak, som rektor har ansvar for å fatte, jf. § 3-18. Enkeltvedtaket bør ikke fattes før eleven har fått anledning til å fremlegge aktuell dokumentasjon.

Det er klagerett på vedtak om å ikke sette standpunktkarakter, jf. forskriftens § 5-1. Fristen for å klage er 10 dager. Det vil ikke være et enkeltvedtak dersom eleven ikke får halvårsvurdering med karakter.

Elevene skal i utgangspunktet meldes opp til eksamen. En elev som har vært oppe til eksamen i et fag der han eller hun ikke får standpunktarakter, skal få eksamen annullert. Det følger av forskriftens § 3-37 andre ledd. Hvis klageretten er utløpt før eksamen og eleven ikke har klaget, bør eleven ikke meldes opp til eksamen.

Manglende karakter føres på kompetansebeviset

Hvis en elev etter å ha blitt varslet ikke får karakter i et fag, skal det føres på kompetansebeviset.

Overtrådt fraværsgrense skal føres med IV, etterfulgt at FAM51 Overskredet fraværsgrense. I feltet for bruksområde skal skolene skrive: *Brukes for de elever som har overskredet fraværsgrensen i faget, jf. forskr. § 3-3 fjerde ledd.*

Vi gjør oppmerksom på at skoleeier skal ha et forsvarlig system for føring av fravær, jf. forskriften § 3-39. Det følger også av denne bestemmelsen at fravær skal dokumenteres hvert halvår.

Med fraværsgrensen må systemet kunne håndtere både fravær i dager/timer som skal føres på vitnemålet, og fravær i timer i enkeltfag.

Ordensreglement

Alle skoler skal ha et ordensreglement. Det skal inneholde regler om hvordan elevene skal ha det, hva elevene kan og ikke kan gjøre på skolen, og hva som skjer hvis reglene brytes.

Det bør fastsettes tydelige regler for fravær og om fraværet skal føre til nedsatt karakter i orden eller i atferd. Ordensreglementet kan inneholde sanksjoner mot fravær.

Se rundskrivet vårt om ordensreglement.

Oppgrader til en [støttet nettleser](#) for å få en reCAPTCHA-utfordring.

[Hvorfor skjer dette?](#)

<http://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Vitnemal/fravarsgrense---udir-3-2016/hva-ma-skolen-gjore/>

Side 2 av 2

Fraværsgrense Udir-3-2016

Hvordan bør skolene informere og følge opp elevene?

Skolene må informere elever og foreldre

Det er viktig at elevene og foreldrene blir informert om fraværsgrensen og hva den innebærer. Det vil si

- at fraværsgrensen kan føre til manglende halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i faget
- hvilke unntak som gjelder og hva som godtas av dokumentasjon
- retten til forhåndsvarsel og klage
- fortsatt rett til underveisevurdering
- konsekvensene av å ikke få karakter

Det er også viktig at skolen informerer om

- hva som regnes som fravær i en time, og hva som regnes som forsentkomming
- hvilket fag elevene har i hvilke timer (også tverrfaglige timer, fagdager e.l.)
- hvor mange timer de skal ha i faget før halvårsvurdering med karakter og standpunktkarakter settes, både sett opp mot fag- og timefordelingen og lengden på undervisningstimene

Skolene skal følge opp fravær

Skolene har en plikt til å følge opp og ta vare på elevene. Forebygging av frafall og fravær henger sammen. Forskning viser at skoler som tidlig fanger og følger opp elever som er mye borte, kan bidra til at færre elever faller fra senere.

Det kan være mange grunner til at elever er mye borte fra skolen. Det er viktig å handle tidlig, og en god stund før eleven overskrider fraværsgrensen. Skoleeier og skolen bør gå sammen for å finne gode tiltak for å følge opp fravær, og ta tidlig tak i problemet. Tiltakene bør være tilpasset til den enkelte elev.

Skolen bør også trekke inn andre ressurser ved behov. Eksempler på ressurser er PPT, oppfølgingstjenesten, skolehelsetjenesten, Nav og barneverntjenesten. For noen elever kan oppfølgingen dreie seg om en enkelt samtale. For andre elever vil det kunne være behov for mer omfattende oppfølging, f.eks. i tverrfaglige team.

Skoleeier har ansvar for å sørge for nødvendig rådgivning. Eleven skal få informasjon, veiledning, oppfølging og hjelp til å finne seg til rette. Det følger av forskriften § 22-1. Rådgivningen skal ha et helhetlig perspektiv på eleven, og blant annet bidra til å forebygge frafall.

Foreldre til umyndige elever har rett på varsling om elevens fravær. Det følger av forskrift til opplæringsloven § 20-4 fjerde ledd bokstav a.

Oppgrader til en [støttet nettleser](#) for å få en reCAPTCHA-utfordring.

[Hvorfor skjer dette?](#)

Vedlegg 2 Mer om de kvantitative beregningene

Empiriske spesifikasjoner

Det kan være endringer i elevgruppen over tid på måter det er vanskelig å observere. En sammenligning fra år til år kan føre til gale konklusjoner om effekten av fraværgrensen. Ved å bruke elevfaste effekter vil vi ta hensyn til kjennetegn ved eleven som ikke endrer seg over tid. Slik ønsker vi å isolere hvordan fraværgrensen påvirker den enkelte elevens fravær.

Formelt estimerer vi sammenhengen:

$$F_{it} = \alpha_i + \sigma post_{it} + \gamma trend_t + \beta klassetrinn_{it} + \lambda alder_{it} + \delta studieretning_{it} + \mu fylke_{it} + \varepsilon_{it}$$

Alle elever i videregående skole er som nevnt påvirket av endringen, mens elever i ungdomsskolen ikke er det. Modeller med individfaste effekter tar høyde for forskjeller mellom barn, men tar ikke høyde for variasjon over tid, som for eksempel en influensaepidemi, eller kraftig snøvær, som er studert i internasjonal litteratur. For å ta høyde for slike «naturlige» svingninger i fraværet fra år til år, estimerer vi en modell som inkluderer elever som går i 10. klasse som sammenligningsgruppe.

Det gir oss følgende modell:

$$(1) F_{it} = \alpha + \sigma post_{it} + \gamma treat_i + \mu (treat * post)_{it} + \beta klassetrinn_{it} + \lambda alder_{it} + \delta studieretning_{it} + X_i + \varepsilon_{it}$$

Under forutsetning av at utviklingen over tid er lik for elever i videregående skole og i 10. klasse vil μ være forskjellen i fravær mellom elever i 10. klasse og videregående skole i skoleåret 2016/2017, som altså er året da fraværgrensen ble innført. Dette kan tolkes som effekten av fraværgrensen på elevenes fravær.

Empiriske resultater

Hvis ulike spesifikasjoner som tar høyde for forskjellige utfordringer knyttet til estimeringen gir de samme resultatene, gir det støtte til resultatene. Vi sammenligner resultatene fra Ligning 1, der vi tar høyde for observerbare kjennetegn ved elevene, med Ligning 2, der vi inkluderer også uobserverbare

kjennetegnet som er like over tid ved å inkludere individfaste effekter, med Ligning 3, der vi inkluderer en kontrollgruppe.

De tre spesifikasjonene gir bemerkelsesverdig like resultater. Estimateret reduseres noe når individfaste effekter er inkludert (kolonne 2 i Tabell V1), men forskjellen er liten. Når vi inkluderer elever fra grunnskolen som sammenligningsgruppe (kolonne 3), ser vi at estimatet er bemerkelsesverdig likt som i første kolonne.

Dette tyder på at nedgangen i fraværet trolig ikke skyldes tilfeldige svingninger i fraværet, men med stor sannsynlighet skyldes innføringen av fraværsgrensen.

Tabell V1: Totalt fravær, ulike spesifikasjoner

Estimat	Kun videregående skole	Individfaste effekter	Diff-in-diff
Standardfeil	-15.200	-13.604	-15.850
	(0.409)***	(0.749)***	(1.402)***
N	773 053	1 020 862	1 121 259

Note: Estimer fra henholdsvis ligning (1), (2) og (3). Grunnskoleelevne er inkludert i de siste spesifikasjonene.

Vi har til nå sett på totalt fravær. Det er interessant å se om reduksjonen først og fremst skjer i form av enkelttimer eller dager, eller en kombinasjon av de to. I Tabell V2 rapporterer vi resultater for dager og timer separat. Vi ser også på resultater for undergrupper som hadde lavt/høyt dags- eller timefravær i grunnskolen. På gjennomsnittet reduseres dagsfraværet med om lag 2 dager, eller 23 %. Elever som hadde et dagsfravær over medianen i grunnskolen reduserer sitt dagsfravær med om lag 29 %, mens de med dagsfravær under medianen reduserer med 27 %. Forskjellen i prosentvis reduksjon er større for timefraværet. De med høyt timefravær i grunnskolen reduserer sitt timefravær med 24 %, er den tilsvarende reduksjonen hos elevene med lavt timefravær i grunnskolen 18 %. Både time- og dagsfravær blir betydelig redusert etter innføringen av fraværsgrensen.

Tabell V2: Dager og timer fraværende ut fra tidligere fravær

	Dager	Dager, >50 frav.	Dager, <=50 frav.	Timer	Timer, >50 frav.	Timer, <=50 frav.
Estimat	-1.943	-3.257	-1.433	-3.946	-6.614	-2.639
Standardfeil	(0.053)***	(0.084)***	(0.045)***	(0.132)***	(0.216)***	(0.123)***
Gjennomsnitt	8.327	11.408	5.316	20.796	27.518	14.227
N	772 515	381 549	391 504	772 113	381 549	391 504

Noter: Estimerer fra Ligning (1), med kontrollvariabler for fylke, alder, kontrollvariabler for barn og foreldre, klassetrinn og studieretning, samt en lineær tidstrend. Standardfeil er clustret på skolenivå. Undergrupper med henholdsvis dagsfravær fra ungdomsskolen over og under medianen, og timefravær fra ungdomsskolen over og under medianen.

Vi har sett at det totale fraværet faller med om lag 16 timer når vi inkluderer en sammenligningsgruppe, og sammenligner både over tid og med sammenligningsgruppen. Estimatet var svært likt når vi ikke sammenlignet med elevene i grunnskolen. Ved å sammenligne resultater for dager og timer i Tabell 7 under med det vi fant i Tabell 6, kan vi se om det samme er tilfelle for dags- og timefraværet. Estimaterne fra forskjell-i-forskjell modellen er noe lavere når det gjelder dagsfraværet, og noe høyere for timefraværet. Dette kan tyde på at vi vil underestimere timefraværet noe, og tilsvarende overestimere dagsfraværet litt når vi lener oss på i sammenligningen av elever i videregående før og etter innføringen av fraværsgrensen.

Tabell V3: Totalt fravær, forskjell-i-forskjeller

	Totalt fravær	Dager	Timer
Estimat	-15.850	-1.498	-6.838
Standardfeil	(1.402)***	(0.206)***	(0.256)***
N	1,121,259	1,121,283	1,121,066

Note: Estimerer fra Ligning (3), der vi inkluderer årsfaste effekter og klassetrinn, samt kontrollvariabler. Grunnskoleelever er inkludert i alle spesifikasjoner.

I Tabell V4 studerer vi hva som skjer med estimatene når vi tar i bruk en fiktiv fraværsgrense i 2015/2016 for å beregne en effekt. Dersom vi finner en stor negativ effekt også for året før grensen ble innført, er det et tegn på at funnene vi allerede har vist, ikke er til å stole på. Vi ser imidlertid av tabellen under at estimatene faktisk er positive når vi ser på endringene i årene før

fraværsgrensen. Dette tyder på at vi, om noe, underestimerer effekten av fraværsgrensen på fraværet.

Tabell V4: Robusthet

	Totalt fravær	Dager	Timer	Kronisk fravær
Estimat	5.426	0.532	1.829	0.002
Standardfeil	(0.397)***	(0.052)***	(0.134)***	(0.002)
N	617,237	616,709	616,368	617,237

Noter: Estimerer fra Ligning (1), med kontrollvariabler for fylke, alder, kontrollvariabler for barn og foreldre, klasstrinn og studieretning, samt en lineær tidstrend. Standardfeil er clustret på skolenivå. Estimater viser endringen i 2016, og vi inkluderer kun utvalget før fraværsgrensen ble innført.

Tabell V5: IV i ett eller flere fag

	Alle	Jente	Gutt	Innvandrer- bakgrunn	Norskfødte foreldre	Mor høyere utdanning	Mor uten høyere utd.
Estimat, endring i 2017	0.0037	0.0016	0.0057	0.0189	0.0016	0.0016	0.0055
Standardfeil	(0.0007)***	(0.0009)*	(0.0010)***	(0.0028)***	(0.0007)**	(0.0008)*	(0.0011)***
Gjennomsnitt	0.0328	0.0287	0.0368	0.0584	0.0294	0.0204	0.0413
N	773 053	387 782	385 271	88 345	684 708	315 383	457 670

Noter: Estimerer fra Ligning (1), med kontrollvariabler for fylke, alder, kontrollvariabler for barn og foreldre, klasstrinn og studieretning, samt en lineær tidstrend. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Tabell V6: IV ut fra ungdomsskolekarakteristikker og studieretning

	>50 frav.	<=50 frav	>50 kar	<50 kar	Studieforb.	Yrkesfag
Estimat, endring i 2017	0.0054	0.0026	0.0001	0.0078	0.0018	0.0074
Standardfeil	(0.0013)***	(0.0007)***	(0.0005)	(0.0014)***	(0.0008)***	(0.0015)***
Gjennomsnitt	0.0501	0.0158	0.0107	0.0552	0.0250	0.0457
N	381 549	391 504	389 276	383 687	480 736	292 317

Noter: Estimerer fra Ligning (1), med kontrollvariabler for fylke, alder, kontrollvariabler for barn og foreldre, klasstrinn og studieretning, samt en lineær tidstrend. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Tabell V7: Estimer, fullføring av videregående opplæring innen tre år betinget på start på studieforberedende linjer

	Alle	Jente	Gutt	Innvandrer- bakgrunn	Norskfødte foreldre	Mor høyere utdanning	Mor uten høyere utd.
Estimat	-0.033	-0.037	-0.027	-0.061	-0.029	-0.024	-0.042
Standardfeil	(0.004)***	(0.005)***	(0.006)*	(0.012)***	(0.004)***	(0.005)***	(0.006)***
N	166 572	94 537	72 035	17 440	148 132	84 250	82 322
Gjennomsnitt	74.54	75.70	73.00	65.91	75.58	81.50	67.44

Noter: Estimer fra Ligning (1), med kontrollvariabler for fylke, alder, kontrollvariabler for barn og foreldre, samt en lineær trend for ungdomsskolekohort. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Tabell V8: Estimer, norskkarakterer

	Alle	Jente	Gutt	Innvandrer- bakgrunn	Norskfødte foreldre	Mor høyere utdanning	Mor uten høyere utd.
Estimat	0.0322	0.0294	0.0262	0.0580	0.0272	0.0274	0.0275
Standardfeil	(0.0043)***	(0.0052)***	(0.0056)***	(0.0103)***	(0.0044)***	(0.0054)***	(0.0053)***
Gjennomsnitt	0.0107	0.0100	0.0114	0.0196	0.0095	0.0066	0.0139
N	1 577 974	835 645	742 329	165 277	1 412 697	722 744	855 230

Noter: Estimer fra Ligning (1), med kontrollvariabler for fylke, alder, kontrollvariabler for barn og foreldre, klasstrinn og studieretning, samt en lineær tidstrend. Standardfeil er clustret på skolenivå.

For å vurdere hvor robuste resultatene er inkluderer vi karakterer fra ungdomsskolen på individnivå, og estimerer en modell med individfaste effekter (Ligning 2). Kolonne 1 og 3 i Tabell V9 viser resultater for matematikk og norsk. For matematikk reduseres punkttestimatet med omtrent halvparten, mens det øker noe for norsk. Når vi kontrollerer for tidligere resultater i samme fag øker punkttestimatene for begge fag.

Tabell V9: Ulike spesifikasjoner, endring i karakterer

	Matematikk, Faste effekter	Matematikk, Value added	Norsk, Faste effekter	Norsk, Value added
Estimat	0.0167	0.1249	0.0554	0.0582
Standardfeil	(0.0097)*	(0.0089)***	(0.0051)***	(0.0042)***
Gjennomsnitt	0.0172	0.0042	0.0030	0.0185
N	403 540	391 515	399 746	395 309

Noter: Estimer fra Ligning (1), med kontrollvariabler for fylke, alder, kontrollvariabler for barn og foreldre, klasstrinn og studieretning, samt en lineær tidstrend. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Vedlegg 3 Intervjuguide til elevintervjuer

1. Hvor lenge har dere gått på denne skolen?
2. Trives dere på skolen
 - a. Hvilke fag
 - b. Er det fag dere ikke trives i
3. Hvordan hørte dere om fraværsgrensen første gang
 - a. Kan dere forklare hva dere legger i fraværsgrensen
 - b. Skiller dere mellom dokumentert og udokumentert fravær
4. Hva mente du i diskusjonene om fraværsgrensen da den kom?
 - a. Var du engasjert i debatten
 - b. Hvilke momenter la du vekt på
 - c. Har du en annen oppfatning i dag
 - d. Kan du utdype/forklare
5. Vet du om det er mange ved denne skolen som har hatt utfordringer pga fraværsgrensen?
 - a. Kan du gi eksempler
 - b. Forklare hva som skjedde
 - c. Hvorfor
6. Hva er utfordringene knyttet til småfag?
 - a. Hvordan ordner skolen denne utfordringen?
7. Hvordan håndterte skolen utfordringer med fraværsgrensen
 - a. Opplever du behandlingen som rettferdig
 - b. Bør ikke elever være på skolen?
 - c. Hva handler fraværsgrensen egentlig om slik du ser det
8. Hva tenker om foreldrenes ansvar mht fraværsgrensen
 - a. Gi eksempler

9. Hva med elevens selv
 - a. Hva er deres ansvar?
 - b. Opplever du at elever opplever at fraværsgrensen virker
 - c. Hva annet kunne man brukt for å øke tilstedeværelsen

10. Hva tenker du om konsekvenser av fraværsgrensen
 - a. Vi vet jo at fraværet er redusert – er ikke det bra
 - b. Er det redusert for alle
 - c. Hvem er de typiske elevene hvor det er redusert
 - d. Hva skjer med elever som mister karakter ved juletider

11. Kan dere gi tre råd til statsråden med ansvar for skole

Vedlegg 4 Intervjuguide til lærerintervjuer

1. Hvor lenge har du arbeidet ved denne skolen?
2. Hvilke fag underviser du i
3. Hvorfor er du lærer
4. Hvordan hørte dere om fraværsgrensen første gang
 - a. Kan dere forklare hva dere legger i fraværsgrensen
 - b. Skiller dere mellom dokumentert og udokumentert fravær
5. Kan du forklare hvordan du teknisk fører fravær?
 - a. Hvor mange minutter skal de komme sent
 - b. Hva slags skjønnsvurderinger gjør du
 - c. Har du endret praksis fra i fjor til i år
 - d. Tror du lærerne ved denne skolen fører fravær på lik måte
 - e. Vi vet at det er en del skjønn på ulike skoler. Hva er din vurdering av forskjellene?
6. Hva mente du i diskusjonene om fraværsgrensen da den kom?
 - a. Var du engasjert i debatten
 - b. Hvilke momenter la du vekt på
 - c. Har du en annen oppfatning i dag
 - d. Kan du utdype/forklare
7. Vet du om det er mange elever ved denne skolen som har hatt utfordringer pga fraværsgrensen?
 - a. Kan du gi eksempler
 - b. Forklare hva som skjedde
 - c. Små og store fag
 - d. Hvorfor
8. Hvordan håndterte skolen utfordringer med fraværsgrensen
 - a. Opplever du behandlingen som rettferdig
 - b. Bør ikke elever være på skolen?
 - c. Hva handler fraværsgrensen egentlig om slik du ser det

9. Hva tenker om foreldrenes ansvar mht fraværsgrensen
 - a. Gi eksempler

10. Hva med elevens selv
 - a. Hva er deres ansvar?
 - b. Opplever du at elever opplever at fraværsgrensen virker
 - c. Hva annet kunne man brukt for å øke tilstedeværelsen

11. Hva tenker du om konsekvenser av fraværsgrensen
 - a. Vi vet jo at fraværet er redusert – er ikke det bra
 - b. Er det redusert for alle
 - c. Hvem er de typiske elevene hvor det er redusert
 - d. Hva skjer med elever som mister karakter ved juletider

12. Alt i alt er fraværsgrensen vellykket?
 - a. Hva er alternativet
 - b. Hvordan ville du justert bestemmelsen
 - c. Vil du gi noen råd til statsråden

I fraværsgrensens dødvinkel

Hvordan oppleves egentlig fraværsgrensen av elever i videregående skole? Selv om den offentlige debatten har vært fokusert på at fraværet er redusert, vet vi mindre om hvilke mestringsstrategier elevene har tatt i bruk. Denne rapporten, som er basert på foreliggende statistikk og intervjuer med elever, lærere, rektorer og helsesykepleiere, antyder at noen elever befinner seg i «fraværsgrensens dødvinkel». Dette er elever som har redusert fraværet etter fraværsgrensen, men ikke nok til å få vurdering i alle fag. For dem er sannsynligheten for å få «ikke vurderingsgrunnlag» i ett eller flere fag økt med om lag 10 prosent. Til tross for dette er det ingen tvil om at fraværsgrensen samtidig har bidratt til å redusere fraværet for de fleste elevene. Mange elever opplever likevel fraværsgrensen som et uttrykk for manglende tillit fra myndighetenes side. Denne opplevelsen kan forsterkes av erfaringer med at regelverket praktiseres forskjellig både mellom lærere og mellom skoler.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2018:41
ISBN 978-82-324-0479-7
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20690