

KAPITTEL 2

Nedgang i fraværet

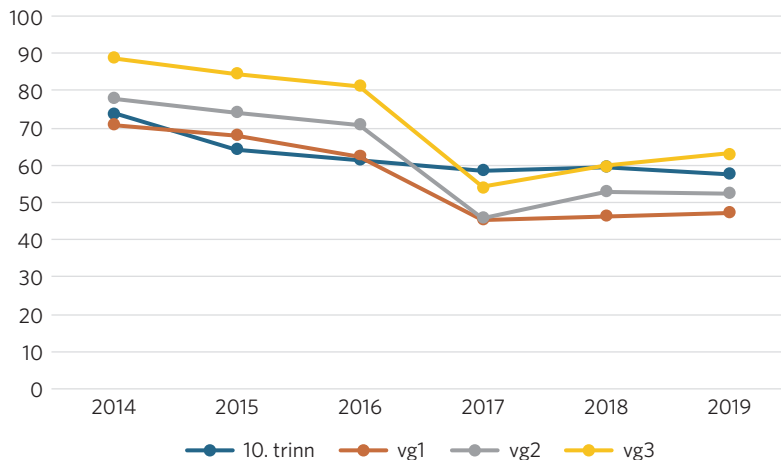
I dette kapitlet beskriver vi utviklingen i fravær over tid. Vi har allerede slått fast at fraværet ble redusert i årene etter at fraværsgrensen ble innført. Men hvor omfattende var reduksjonen og var det like stort for alle elevgrupper? Vi vil også ta for oss hvor mye av det reduserte fraværet som kan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

Utviklingsmønstre

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

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

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



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

Kilde: Registerdata fra SSB

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

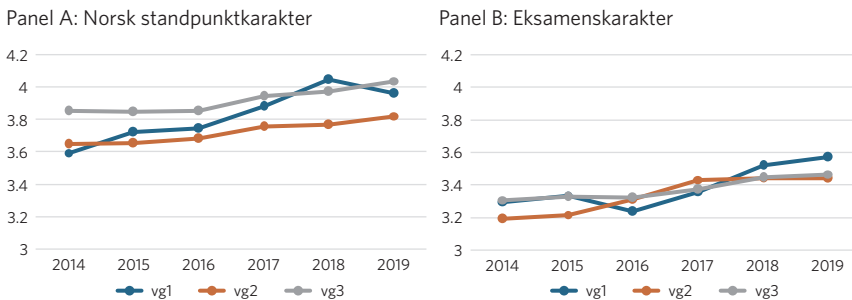
Elever som har høyt fravær i utgangspunktet har behov for å redusere fraværet sitt mer enn elever med lavere fravær hvis de skal møte det nye og bindende kravet til fravær for hvert fag. Elever med høyt fravær vil også i mange tilfeller ha større mulighet til å redusere fraværet sitt. Der som man har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

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

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

Faglige resultater

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



Figur 2.2. Elevenes resultater over tid

Kilde: Registerdata fra SSB

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

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

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

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

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

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

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

Ikke vurderingsgrunnlag (IV)

Hovedresultater for IV

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

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

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

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

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

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

10 Se forskrift til opplæringsloven § 6–28.

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

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

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

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

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

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

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

IV i fag med få uketimer

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

Konsekvenser av *ikke vurderingsgrunnlag (IV)*

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

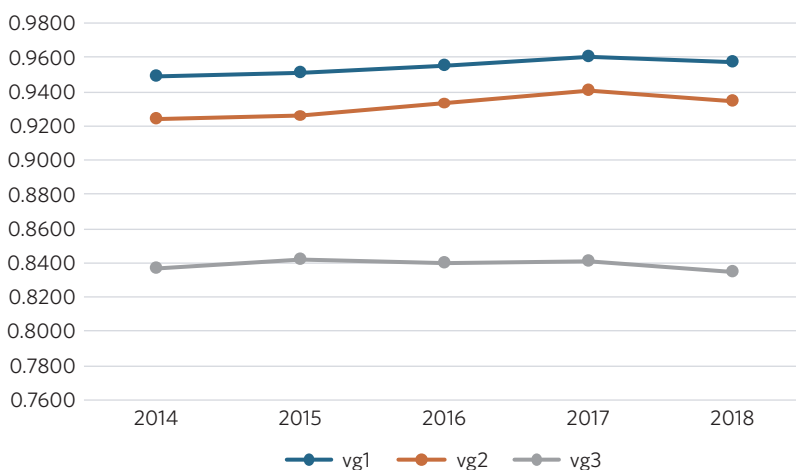
Vi undersøker hvordan IV har betydning for å fortsette til neste klassetrinn og fullføre for elever i vg3, og om betydningen av IV endrer seg etter fraværgrensen. For alle overgangene mellom klassetrinn finner vi at å ha IV reduserer sannsynligheten for å fortsette til neste klassetrinn. Sannsynligheten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

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

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

Gjennomføring av videregående skole

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



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

Kilde: Registerdata fra SSB

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

13 Se forskrift § 3–27 tredje ledd.

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

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

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

Oppsummering

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

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

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

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