

KAPITTEL 1

Innledning

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

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

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

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

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

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

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

2 Se for eksempel Erna Solbergs nyttårstale i 2018.

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

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

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

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

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

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2020a

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

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

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

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

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

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

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

Analytisk utgangspunkt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ulike typer av konsekvenser kan framsettes i en tabell:

Tabell 1.1. Ulike mulige konsekvenser av fraværsgrensen

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

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

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

Norge på vent: Pandemien og skolen

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

⁵ Se forskrift til opplæringsloven § 3–3a.

⁶ Se forskrift til opplæringsloven § 3–3b.

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

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

Design, data og metode

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

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

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

Gangen i boka

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