

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

---

## **Suksess og besvær**

Evaluering av fraværgrensen i  
videregående skole 2016-2019  
**Sluttrapport**



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

**Suksess og besvær**  
Evaluering av fraværgrensen  
i videregående skole 2016–2019  
Sluttrapport

Fafo-rapport 2020:09

Fafo-rapport 2020:09

© Fafo 2020

ISBN 978-82-324-0553-4

ISSN 2387-6859

Omslag: Fafos informasjonsavdeling

# Innhold

---

<b>Forord</b> .....	<b>5</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>6</b>
<b>Summary</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>17</b>
1.1 Analytisk utgangspunkt .....	20
1.2 Data og metode.....	23
1.3 Gangen i rapporten .....	23
<b>2 Metode</b> .....	<b>24</b>
2.1 Valg av design.....	24
2.2 Registerdata .....	25
2.3 Nettsurvey til rektorer.....	29
2.4 Kvalitative intervjuer med elever og ansatte ved skoler .....	29
2.5 Oppsummering .....	31
2.6 Metodiske betraktninger.....	31
<b>3 Elevene: betydelig redusert fravær</b> .....	<b>33</b>
3.1 Effekter på elevenes fravær .....	33
3.2 Faglige resultater .....	37
3.3 Ikke vurdert (IV) .....	39
3.4 Konsekvenser av ikke vurdert (IV) .....	42
3.5 Gjennomføring av videregående skole.....	45
3.6 Endringer i utvalget over tid .....	47
3.7 Elevenes læringsmiljø .....	48
3.8 Oppsummering .....	49
<b>4 Opplevelser av fraværsgrensen blant elever med IV</b> .....	<b>51</b>
4.1 Legitimt, men udokumentert fravær? .....	52
4.2 Likebehandling eller skjønn? .....	55
4.3 Oppsummering .....	57
<b>5 Skolene: føring av fravær og oppfølging av elevene</b> .....	<b>58</b>
5.1 Ulike praksiser .....	59
5.2 Ikke motstand mot fraværsgrensen .....	64
5.3 Kompenserende tiltak, hva mener skolen det skal være?.....	65
5.4 Oppsummering .....	68
<b>6 Utsiktede konsekvenser for lærerne: turnover og sykefravær</b> .....	<b>70</b>
6.1 Sannsynligheten for å slutte i jobben.....	70
6.2 Sykefravær blant lærerne .....	73
6.3 Oppsummering .....	75

<b>7 Konsekvenser for andre yrkesgrupper .....</b>	<b>76</b>
7.1 «Laget rundt eleven» .....	76
7.2 Oppfølging av elever med høyt fravær .....	78
7.3 Betydningen av sosioøkonomisk bakgrunn .....	79
7.4 Ett eller flere lag? .....	81
7.5 Fravær, mobbing og krenkelser .....	83
7.6 Arbeidssituasjonen etter innføring av fraværsgrensen .....	85
7.7 Oppsummering .....	86
<b>8 Fastlegene .....</b>	<b>87</b>
8.1 Endringer i fastlegebesøk .....	87
8.2 Oppsummering .....	92
<b>9 Avslutning .....</b>	<b>93</b>
9.1 Direkte konsekvenser .....	95
9.2 Indirekte konsekvenser .....	96
9.3 Utsiktede konsekvenser .....	97
9.4 Sluttord: behov for kompenserende tiltak .....	98
<b>Referanser .....</b>	<b>99</b>
<b>Appendix .....</b>	<b>101</b>

# Forord

---

Dette er sluttrapporten på prosjektet om evaluering av fraværs grensen, som Fafo har gjennomført i samarbeid med Statistisk sentralbyrå. Prosjektet er finansiert av Utdanningsdirektoratet, og vi vil takke oppdragsgiver og ekstern faglig konsulent for gode innspill og kommentarer. Mathilde Bjørnset har bidratt til innsamling av data og kjøring av nettsurveyer. Takk til Terje Olsen ved Fafo og Lars Kirkebøen (SSB) som 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 publikasjonsavdelingen på Fafo. I utskrivningen har Drange og Gjefsen hatt hovedansvar for kapittel 3, 6 og 8. Kindt har hatt hovedansvar for kapittel 4 og 5. Gjefsen og Kindt har sammen skrevet kapittel 2. Rogstad har hatt hovedansvar for kapittel 1, 7 og 9.

Oslo, hjemmekontor, mai 2020

Jon Rogstad  
Prosjektleder

# Sammendrag

---

Dette er sluttrapporten fra prosjektet om evaluering av fraværsgrensen i videregående skole, som Fafo har gjennomført sammen med Statistisk sentralbyrå. Formålet med prosjektet har vært å evaluere implementeringen og konsekvensene av at regjeringen i 2016 innførte en fraværsgrense som innebærer at en elev som har mer enn 10 prosent udokumentert fravær i et fag, som hovedregel ikke vil ha rett til å få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i faget. Målet med fraværsgrensen var todelt. På kort sikt ville regjeringen redusere fraværet og øke nærværet på skolene, på lengre sikt var ønsket at fraværsgrensen skulle bidra til å redusere frafallet ved å stimulere til at en større andel elever fullfører og består videregående opplæring.

Rapporten er organisert ut fra en serie problemstillinger knyttet til ulike aktører og profesjoner.

## 1 Oppfølging og praktisering

- Hvordan følger skolene opp fravær og fraværsgrensen?
- I hvilken grad og eventuelt hvordan samarbeider lærerne, skolelederne og eventuelt andre aktører på og utenfor skolen om oppfølging av fravær?
- Praktiseres fraværsgrensen ulikt (jf. unntaksbestemmelsen) – hvordan og hvorfor?
- Hvordan følger skoleeier opp og støtter skolens praksis og håndheving av fraværsgrensen?

## 2 Konsekvenser for elevene

- Har fraværsgrensen bidratt til at fraværet reduseres?
- På hvilken måte påvirker fraværsgrensen ulike elevgrupper?
- Har fraværsgrensen konsekvenser for elevenes læringsmiljø?
- Hvilke konsekvenser har manglende vurdering med karakter (IV), som følge av fraværsgrensen, for elever som overskrider fraværsgrensen i ett eller flere fag?
- På hvilken måte påvirker fraværsgrensen elevenes gjennomføring av videregående skole?

## 3 Konsekvenser for andre yrkesgrupper

- Hvordan påvirker fraværsgrensen arbeidssituasjonen og ressursbruk for lærere og skoleledere?
- Hvordan påvirker fraværsgrensen arbeidssituasjonen for fastleger?
- Hvordan påvirker fraværsgrensen arbeidssituasjonen for eventuelt andre aktører/yrkesgrupper?

## 4 Førings av fravær

- Har skoleeier og skoler felles retningslinjer for skoleåret 2016/2017 for når fravær i deler av en time skal regnes som forsentkomming, og når fravær skal føres for en hel time? Hvis ja, hvor mange minutter må eleven komme for sent til timen for at fravær skal føres for hel time i skoleåret 2016/2017?
- Hadde skoleeier og skoler felles retningslinjer for skoleåret 2015/2016 for når fravær i deler av en time skulle regnes som forsentkomming, og når fravær



skulle føres for en hel time? Hvis ja, hvor mange minutter måtte eleven komme for sent til timen for at fravær skulle føres for hel time i skoleåret 2015/2016?

## 5 Tilleggsproblemstillinger

- a) Hvordan er ulike elevgruppers subjektive oppfatning av fraværgrensen?
- b) Hvilke tiltak mener sentrale interesseorganisasjoner kunne vært nyttig for å stimulere til økt tilstedeværelse?
- c) På hvilke måter er det forskjeller på endringen i fravær som følge av fraværgrensen mellom studieforberedende og yrkesfaglige linjer og innenfor ulike utdanningsprogram?

Analysene er basert på kvantitative og kvalitative data og en kombinasjon av ulike strategier for analyse. Blant de kvantitative dataene er den viktigste kilden registerdata, som gir detaljert oversikt over dags- og timefraværet over tid. Videre baserer vi oss på flere spørreundersøkelser. Den største er Utdanningsdirektoratets elevundersøkelser, som består av en kartlegging av elevenes erfaringer med og oppfatninger av egne skoler og læringsmiljø. I tillegg har vi samlet inn en rekke data med bruk av nettbaserte surveyer. Dette har gitt oss innblikk i rektors oppfatninger og vurderinger av fraværgrensen. Vi har også samlet inn et omfattende kvalitativt materiale. Dette består av 145 intervjuer med rektorer, lærere, elever, helsesykepleiere, rådgivere og ansatte i pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og oppfølgingstjenesten (OT). Det vil si at vi har informasjon om det som skjer i klasserommet, og det som skjer utenfor. Vi har lagt vekt på å få innblikk i lærernes oppfatning av fraværgrensen, men også hvordan lærere og elever har støtte i andre grupper som ikke er direkte involvert i det daglige skolearbeidet.

Sammen med de to foregående delrapportene (Andresen mfl. 2017; Bjørnset mfl. 2018) gir sluttrapporten et bredt bilde av ulike aktørers erfaringer, utfordringer og muligheter knyttet til fraværgrensen. Evalueringen kan samlet oppsummeres i tre sentrale funn: Data i alle rapportene har synliggjort fraværgrensens *suksess* målt i redusert fravær. Et gjennomgående funn for alle tre årene er at både time- og dagsfraværet er betydelig redusert. Den mest markante reduksjonen skjedde allerede det første skoleåret. I de etterfølgende årene har fraværnivået vært ganske stabilt på et lavere nivå enn det var før fraværgrensen ble innført. Det andre hovedfunnet handler om implementering og at det kan være kort vei mellom implementering og *normalisering*. Fraværgrensen møtte mye motstand første skoleår, men ble over tid mer oppfattet som en del av skolesystemet. Bestemmelsen utfordret tilliten, men over tid kan det synes som om elevene så at ordningen var 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 mer tid enn tidligere på å føre fravær og sende ut varsler til elevene, for fastleger som blir oppsøkt av friske elever, og for elever som blir stresset av bestemmelsen, og som må bruke tid og penger på å framskaffe dokumentasjon. Fraværgrensen gjør at alle elevgruppene er mer på skolen, men enkelte elevgrupper har ikke redusert fraværet tilstrekkelig. De får dermed ikke vurdert (IV) i ett eller flere fag, noe som gjør det vanskeligere for dem å fullføre og bestå videregående opplæring.

Det normative spørsmålet er hvordan disse tre funnene skal vektles opp mot hverandre. I oppsummeringen av de sentrale funnene bruker vi problemstillingene som organiserende for framstillingen.

## **Oppfølging, praktisering og føring av fravær**

Et viktig funn i delrapportene og sluttrapporten er at skolene har varierende praksiser knyttet til hvordan fravær føres, hvordan de tilpasser seg regelverket, og hvordan de følger opp elever som risikerer å overskride fraværsgrensen i ett eller flere fag. At skolene ikke virker å ha en felles praktisering av fraværsgrensen, særlig for elever som nå har større sannsynlighet for å få IV i flere fag, kan bety at elever i sårbare situasjoner får ulik oppfølging avhengig av hvilken skole de går på, og hvilke lærere de har.

Når det er sagt, skal det samtidig framheves at en stor andel av de ansatte på skolene er positive til at det finnes en fraværsgrense. De gir uttrykk for at de har tro på at bestemmelsen fungerer for store deler av elevgruppene, samtidig som det er mange som sier at de er bekymret for de sårbare elevene. Vi peker på at det har skjedd en tilvenning eller normalisering også blant lærerne. Først var fraværsgrensen noe nytt, men etter det første skoleåret hadde rektorer og lærere lært mer om ordningen og konsekvensene av den.

Samtidig mente en del av lærerne at fraværsgrensen innebærer mye ekstraarbeid, noe vi i rapporten har referert til som besvær. Blant annet har de fått ekstra arbeidsoppgaver med å føre fravær langt nøyere enn mange gjorde tidligere. Vi kan likevel ikke påvise at fraværsgrensen har virket inn på deres tilbøyelighet til å slutte i yrket. De har nok fått mer administrativt å gjøre som følge av fraværsgrensen, men det synes altså ikke å ha innvirkning på deres arbeidsforhold.

## **Konsekvenser for elevene**

De innsamlede dataene viser at fraværsgrensen har vært en stor suksess, ut fra en målsetting om å øke elevenes tilstedeværelse. Riktignok var fraværet på vei ned også i årene før 2016, men nedgangen etter innføringen har vært betydelig større enn det var rimelig å forvente ut fra trendene de foregående årene. I skoleåret 2016/2017 var det nær en 18 timers reduksjon i det totale fraværet. Året etter var det fortsatt reduksjon sammenlignet med hva vi forutsetter at ville vært tilfelle dersom utviklingen fortsatte slik den gjorde før fraværsgrensen ble innført. I skoleåret 2018/2019 var reduksjonen noe lavere enn året før. Samlet har det gjennomsnittlige fraværet sunket med 27 prosent fra 2015/2016 til årene etter fraværsgrensen. Elever på studieforberevende utdanningsprogram hadde i gjennomsnitt lavere fravær enn elever på yrkesfaglig utdanningsprogram. Fraværsgrensen er også en suksess om en måler den med endringer i prestasjoner målt med karakterer. For eksempel forbedret gjennomsnittseleven eksamenskarakteren med mellom 5,5 og 11,1 prosent av en karakter. 5 prosent økning av eksamenskarakteren innebærer at én av 20 elever i en klasse går opp en eksamenskarakter, mens 10 prosent økning av eksamenskarakteren innebærer at i den samme klassen vil to elever gå opp én karakter.

Mens det første målet med fraværsgrensen var å øke elevenes nærvær, så var det andre målet å redusere frafallet fra videregående opplæring. Frafall innebærer at en elev ikke har fullført og bestått videregående opplæring i løpet av fem år. Elever som har over 10 prosent fravær i et fag, får IV i det aktuelle faget. Blant innvandrerelever er det en økning i andelen elever som får IV i ett eller flere fag, mens det har skjedd en reduksjon blant majoritetsbefolkningen. Uavhengig av innvandringsbakgrunn viser tallene at de som får IV i ett fag, gjerne får IV i flere fag enn før fraværsgrensen ble innført. Foreløpige analyser tyder imidlertid ikke på endringer i sannsynligheten for hverken å fortsette til neste klassetrinn eller fullføre og bestå videregående opplæring. Til tross for at det ikke er flere elever som får IV, så får elever med IV i ett fag

nå gjerne også IV i andre fag. I gjennomsnitt er det likevel ikke en større andel av elevene som får IV i minst ett fag.

Anført av Elevorganisasjonen var det en rekke elever som ytret seg svært negativt til fraværsgrensen da bestemmelsen ble lansert. Erkjennelsen av at fraværsgrensen har ført til økt nærvær blant elevene, kan være med på å forklare at motstanden blant elevene vi har intervjuet, har blitt mindre i løpet av evalueringsperioden. I tillegg har de fleste av elevene som opplevde at fraværsgrensen ble innført, blitt ferdige på skolen. For nye elever i videregående opplæring er fraværsgrensen sett på som en del av det å gå på skolen.

### **Konsekvenser for andre yrkesgrupper**

Foruten rektor, lærere og elever er det en rekke andre som potensielt har kunnet bli påvirket av fraværsgrensen. Blant dem er helsesykepleiere, rådgivere, ansatte i PPT og OT. Dette er profesjoner som inngår i «laget rundt eleven». Deres erfaringer er brukt for å gi supplerende blikk på hvordan fraværsgrensen har fungert for elevene, og da særlig de sårbare elevene. Det framgår av intervjuene at fraværsgrensen er et sentralt tema i møtet med mange av elevene.

Et gjennomgående trekk er hvordan ansatte i de andre profesjonene framhever at en elev er en «hel person». Dette var informanter som gjennomgående var opptatt av at elever er personer og ikke bare elever. De ville se hele personen og var heller ikke bare opptatt av nivået på fraværet, men snarere pekte de på at årsakene til at enkelte elever har høyt fravær, ofte er sammensatte og komplekse. Særlig ble betydningen av familie og deres sosioøkonomiske tilhørighet framhevet, altså forhold som ligger utenfor skolen. Dette er utfordringer som aktualiserer spørsmål om hvor godt «laget rundt eleven» evner å samarbeide om å finne de beste løsningene, og hvilke virkemidler de har til rådighet. En konklusjon er at fraværsgrensen oppfattes som en enkel løsning på et komplisert problem, når vi inkluderer de elevene vi her diskuterer som en del av målgruppen.

### **Konsekvenser for fastlegebruken**

Fraværsgrensen har resultert i at elever i videregående opplæring i større grad oppsøker egen fastlege enn de gjorde tidligere, basert på registerdata for fastlegebesøk. Også annen kontakt med helsevesenet øker noe. Det ser ut til at endringen i fastlegebesøk ikke bare skyldes at elever som allerede hyppig går til legen, øker sin frekvens, men at elever som sjelden går til legen, også øker sine fastlegebesøk. Effekttørrelsene er svært like uavhengig av foreldres utdanning, kjønn og innvandringsbakgrunn, noe som er overraskende gitt betydelige forskjeller i fravær i utgangspunktet, særlig mellom elever med innvandrerbakgrunn og uten. For å unngå at fraværsgrensen overskrides, har elever med høyt fravær et større behov for fastlegekonsultasjoner enn elevene med lavere fravær. Et annet spørsmål har vært hvorvidt økt bruk av fastlegene blant elever fører til at pasienter som ikke er elever i videregående skole, presses ut av køen for å komme til legen. Våre analyser indikerer at dette ikke er tilfelle, når vi sammenligner fastlegebruken til personer utenfor videregående skole med fastlegebruken til barn mellom 0 og 4 år, som vi antar er upåvirket av økt etterspørsel blant videregåendelevne.

Til sammen indikerer våre analyser at fastlegene får hyppigere besøk av elever i videregående opplæring, uten at det resulterer i færre besøk av andre pasienter. Dette kan tyde på at fastlegene får totalt flere pasienter til konsultasjon etter innføring av fraværsgrensen.

### **Behov for kompenserende tiltak**

Når vi veier fordeler opp mot ulemper, er det liten tvil om at fraværsgrensen fungerer godt og er et gode for det store flertallet av elevene. De er mer på skolen, og de presterer bedre. Mange elever synes også å ha erkjent at det er en slik positiv sammenheng. Samtidig synliggjør evalueringen at det er elevgrupper som har behov for andre virkemidler enn fraværsgrensen for å fullføre og bestå videregående opplæring. I den sammenheng er det relevant å spørre om det bør være et mål at alle skal gå over i videregående opplæring. Dersom en fastholder dette som mål, kan denne evalueringen leses som et argument for at det er behov for flere og kompenserende tiltak. En del finnes allerede, men denne evalueringen synliggjør at det er behov for mer. Fraværsgrensen synes altså ikke å være noen hurtigkur for å bekjempe frafall fra videregående opplæring. En forklaring på det kan være at elever i sårbare situasjoner har svært sammensatte utfordringer. For enkelte trengs mer fleksible læringsarenaer, for andre trengs tettere oppfølging, ikke minst knyttet til elevens livssituasjon.

# Summary

---

This is the final report from the project on evaluation of the absence limit, undertaken by Fafo in collaboration with Statistics Norway. The project's objective has been to evaluate the implementation and consequences of the decision that the government made in 2016 to establish an absence limit in upper secondary schools, which implies that a student who has more than 10 per cent undocumented absence in a subject will not be entitled to a semester assessment with a final or average grade for the subject in question. The absence limit was intended to serve a dual purpose: the government wanted to reduce absenteeism and increase school attendance in the short term, and in the longer term reduce early school leaving by encouraging a larger proportion of students to complete upper secondary education and obtain a certificate.

The report is organised around a series of research questions associated with different agencies and professions.

## **1 Follow-up and practical application:**

- a) How are the schools following up absence and the absence limit?
- b) To what extent and how, if applicable, are the teachers, school leaders and any other agencies inside and outside the schools collaborating on follow-up of absence?
- c) Are the schools applying the absence limit unequally (cf. the provision on exemptions) – how and why?
- d) How are school owners following up and supporting the schools' practices and enforcement of the absence limit?

## **2 Consequences for the students:**

- a) Has the absence limit helped reduce the students' rate of absence?
- b) In what way does the absence limit impact different groups of students?
- c) Does the absence limit have any effect on the students' learning environment?
- d) What are the consequences of non-assessment resulting in a grade of Not Assessed (NA) as a result of the absence limit for students who exceed it in one or more subjects?
- e) In what way does the absence limit affect students' completion of upper secondary schooling?

## **3 Consequences for other groups of professions:**

- a) How does the absence limit affect the work situation and resource use for teachers and school leaders?
- b) How does the absence limit affect the work situation for general practitioners of medicine?
- c) How does the absence limit affect the work situation for other actors/professions, if any?

#### 4 Registration of absence

- a) Are the school owners and schools applying the same guidelines for when absence from part of a lesson should be considered late attendance and when absence should be registered for an entire lesson, applicable for the school year 2016–17? If yes, how many minutes late must a student arrive for a lesson in order to be registered as absent from an entire lesson for the school year 2016–17?
- b) Did school owners and schools apply the same guidelines for when absence from part of a lesson should be considered late attendance and when absence should be registered for an entire lesson, applicable for the school year 2015–16? If yes, how many minutes late would a student need to arrive in order to be registered as absent from an entire lesson during the school year 2015–16?

#### 5 Additional research questions

- a) How do different groups of students subjectively perceive the absence limit?
- b) In the opinion of key pressure groups, what measures could be useful for encouraging higher rates of attendance?
- c) What changes can be observed in absence rates due to the absence limit between general studies programmes and vocational studies programmes, or within different educational programmes?

The analyses are based on both quantitative and qualitative data as well as a combination of different analytical strategies. Registry data are the most important source of quantitative data and provide a detailed overview of daily and hourly absence over time. In addition, we draw on a number of surveys. The largest of these are the Student Surveys undertaken by the Norwegian Directorate for Education and Training, which map out the students' experiences of and opinions about their own school and learning environment. In addition, we have collected a wealth of data through online surveys. These have provided insight into the principals' opinions and assessments of the absence limit. Furthermore, we have collected a comprehensive qualitative material, which includes interviews with principals, teachers, students, public health nurses, advisors and staff in the educational and psychological counselling services (PPT) and the county counselling services for young people who are outside the school system and labour market (OT) (N=145). As a result, we have information on what happens both inside and outside the classroom. We have sought to gain insight into the teachers' opinions on the absence limit, but also into how teachers and students are supported by other groups that are not directly involved in the work of the school on a daily basis.

In combination with the two previous sub-reports, the final report provides a broad picture of the experiences, challenges and opportunities associated with the absence limit among various parties. The evaluation can be summarised in three key findings: Data presented in all the reports have highlighted the *success* of the absence limit in terms of reduced absenteeism. A recurrent finding for all three years is that both hourly and daily absence have been significantly reduced. The most marked reduction occurred already in the first school year. In the following years, the rate of absence has remained fairly stable and at a lower level than before the introduction of the absence limit. The second main finding is related to implementation, and that the distance between implementation and *normalisation* may be short. The absence limit met with a lot of resistance during the first school year, but gradually came to be perceived as a part of the school system. The provision was a challenge to the trust placed in the students, but they appear to have acknowledged over time that the

scheme is here to stay, because it works. The third key finding in the evaluation describes how this provision also can cause *inconvenience* – for principals and teachers who need to spend a lot more time registering absence and sending warnings to students, for GPs who are consulted by healthy students, and for students who are stressed by the provision and need to spend time and money on obtaining documentation. As a result of the absence limit, all groups of students are more often at school, but some groups have not reduced their absence rate sufficiently. Thereby, they receive a grade of Not Assessed (NA) in one or more subjects, and thus have greater difficulty completing upper secondary school and passing the final examination.

How these three findings should be weighted and balanced is a normative issue. In our summary of the key findings we use the research questions as a framework for our presentation.

### **Follow-up, practical application and registration of absence**

Another key finding in the sub-reports and the final report is that the schools follow varying practices for registering absence, adapting to the regulations and following up students who risk exceeding the absence limit in one or more subjects. This seeming lack of a common practice for the absence limit, especially with regard to students who now risk receiving a grade of NA in multiple subjects, could mean that students in vulnerable situations are followed up differently depending on what school they attend, as well as internally in schools by different teachers.

This being said, it should also be noted that a large proportion of school staff are in favour of having an absence limit. In their opinion, the provision helps include large sections of the student groups, although some also express concern for vulnerable students. We point out that a certain habituation or normalisation has also occurred among the teachers. At first, the absence limit was a novelty, but after the first school year, the principals and teachers had learned more about the scheme and its consequences.

On the other hand, some of the teachers felt that the absence limit caused a lot of extra work, which we have referred to in the report as ‘inconvenience’. This includes additional work involved in registering absence far more assiduously than previously. We cannot, however, find any indications that the absence limit has affected their inclination to quit their profession. Their administrative burden has certainly increased as result of the absence limit, but this does not seem to have had any impact on their working conditions.

### **Consequences for the students**

The data show that in light of its goal of increasing school attendance, the absence limit has been a resounding success. To be sure, absenteeism was declining also in the years prior to 2016, but the reduction after the absence limit was introduced has been significantly greater than what could reasonably be expected in view of the trends seen in the preceding years. In the school year 2016–17, total absence declined by nearly 18 hours. The following year saw a continued reduction, when compared to our prediction based on continuation of the same trend that was seen before the introduction of the absence limit. In the school year 2018–19, the reduction was somewhat smaller than in the preceding year. Among students in the general studies programme, the rate of absence was lower on average than among students in the vocational training programme. The absence limit is also a success when measured in



terms of changes in performance as indicated by grades. For example, an average student improved their examination grade by between 5.5% and 11.1% of a grade. A 5% increase in a grade means that one in twenty students in a class advances by one examination grade, while a 10% increase in the examination grade means that two students in the same class will increase their performance by one grade level.

While the first goal of the absence limit was to increase school attendance, the second goal was to reduce early leaving from upper secondary schooling. Early school leaving means that a student has failed to complete and pass upper secondary education after five years. Students who are absent from a subject for more than 10% of the time will be graded NA in the subject in question. Among students from immigrant backgrounds there has been an increase in the proportion receiving a grade of NA in one or more subjects, while this proportion has declined among students from the majority population. The figures show that irrespective of immigrant background, those who receive a grade of NA in one subject now tend to receive an NA in more subjects than was the case before the introduction of the absence limit. Preliminary analyses, however, indicate no changes in the likelihood of continuing to the next grade or completing and passing upper secondary education. Despite the fact that no more students than before receive an NA, students with an NA in one subject now tend to receive an NA in other subjects as well. On average, however, the proportion of students who receive an NA in at least one subject has not increased.

Spurred on by the School Student Union of Norway, a number of students expressed very negative opinions about the absence limit when this scheme was launched. The recognition that the absence limit has helped increase school attendance may help explain the declining resistance to it among the students whom we have interviewed during the evaluation period. In addition, most of the students who were took objection to the absence limit have now completed their education. New students in upper secondary schools now regard the absence limit as simply part of going to school.

### **Consequences for other professions**

In addition to principals, teachers and students, various others are also potentially affected by the absence limit. These include public health nurses, advisors and staff of the educational and psychological counselling services (PPT) and the county counselling services for young people (OT). These are professions that are included in 'the team around the student'. Their experiences have been included to provide a supplementary view of the way in which the absence limit has functioned for the students, especially the vulnerable ones among them. During the interviews, it emerged that the absence limit is a key topic in their meetings with many of the students.

A recurrent feature is the way in which the other professionals emphasise that a student is a 'whole person'. These were informants that were generally concerned about seeing students as people, not only as students. They wanted to see the whole person and were not exclusively concerned about their level of absence, but would instead point out that the reasons why some students are frequently absent are diverse and complex. The importance of the family and its socioeconomic position were frequently highlighted, i.e. conditions that are outside the scope of the school. These challenges give relevance to questions of how well the team around the student collaborates on finding optimal solutions, and what instruments are available. One conclusion is that the absence limit is perceived as a simple solution to a complex problem, especially when we include the students who have been discussed here as a part of the target group.



### **Consequences for the use of GPs**

As a result of the absence limit, students in upper secondary schools are now consulting their GP more frequently than previously, to judge from registry data on consultations with GPs. Other types of contact with the health services are also increasing somewhat. It appears that the change in GP contacts is due not only to an increasing frequency of consultations by students who already see their GP frequently; students who rarely go to the doctor are also seeing their GP more frequently. The effect size is independent of the parents' level of education, the students' gender or immigrant status, which is surprising, given the considerable differences in the baseline absence rate, especially between students with immigrant and majority status respectively. To avoid exceeding the absence limit, students with a high rate of absence have a greater need for GP consultations than their peers with lower absence rates. Another question has been whether the increased use of GP time by students causes patients who are not students in upper secondary school to be pushed out of the queue to see their doctor. Our analyses indicate that this is not the case, by comparing the use of GP time by persons who are not students in upper secondary schools with the use of GP time by children aged 0–4 years, whom we assume to be unaffected by the increased demand from students in upper secondary school.

Altogether, our analyses indicate that the GPs are more frequently visited by students in upper secondary schools, but without this resulting in any fewer visits by other patients. This may indicate that the GPs have received a larger total number of patients for consultation since the introduction of the absence limit.

### **The need for compensatory measures**

When the benefits are weighed against the disadvantages, there can be little doubt that the absence limit functions well and is an advantage for the vast majority of the students. They attend school more frequently and perform better. Many students also seem to have acknowledged this positive correlation. On the other hand, the evaluation has highlighted that some student groups need instruments other than the absence limit to be able to complete secondary school education successfully. In this context, it is relevant to ask whether the goal should be for everybody to complete upper secondary education. If this goal is maintained, this evaluation can be read as an argument in favour of further compensatory measures. Some are already in place, but this evaluation shows that further efforts are called for. In other words, the absence limit does not seem to be a quick fix that can prevent early leaving from upper secondary school. One explanation could be that students in vulnerable situations face very complex challenges. Some need more flexible learning arenas, others need closer follow-up, not least in terms of their life situation.



# 1 Innledning

---

Fra Reform 94 har frafall fra videregående opplæring stått høyt på listen over politiske bekymringer. Skiftende regjeringer, en serie statsråder og store utdanningspolitiske reformer<sup>1</sup> 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 (Utdanningspeilet 2019).

Da regjeringen innførte en øvre generell grense for udokumentert fravær på 10 prosent i videregående skole 1. august 2016, var reduksjon i frafallet ett av to mål med bestemmelsen (se boks). 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 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.

Målet i redusert time- og dagsfravær er det nærliggende for både politikere og andre å hente fram store ord for å beskrive hvor vellykket fraværsgrensen har vært, noe de også har gjort.<sup>2</sup> Samtidig må en ikke tape av syne at bestemmelsen har møtt motstand, ikke minst fra hovedpersonene – elevene. I en tidligere rapport spurte vi hvorfor de var mot en ordning som tilsynelatende er så vellykket (Bjørnset mfl. 2018). Svarene vi fikk fra elever som hadde hatt fraværsgrensen et knapt år, var sammensatte, men hadde til felles at de speilet en opplevelse av mistillit og påfølgende motstand mot å bli styrt.

Dette er den tredje og siste publikasjonen, hvor Fafo i samarbeid med Statistisk sentralbyrå evaluerer implementeringen av og konsekvenser av at det ble innført en fraværsgrense i 2016. Sammen med de to foregående delrapportene gir sluttrapporten et bredt bilde av ulike aktørers erfaringer, utfordringer og muligheter knyttet til fraværsgrensen. Evalueringen kan samlet oppsummeres i tre sentrale funn: Data i alle rapportene har synliggjort 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*. I Bjørnset mfl. (2018: 53 ff.) viste vi hvordan fraværsgrensen i stor grad 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

---

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

<sup>2</sup> Se for eksempel Erna Solbergs nyttårstale i 2018.

rektorer og lærere som må bruke mye tid på å føre fravær og sende ut varsler til elevene (Bjørnset mfl. 2018: 71 ff.), for fastleger som blir oppsøkt av friske elever som opptar verdifull tid (Andresen mfl. 2017: 59 ff.), og for elever som blir stresset av bestemmelsen, og som må bruke tid og penger på å framskaffe dokumentasjon (Bjørnset mfl. 2018: 62 ff.). 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 vektes opp mot hverandre.

Sluttrapporten er organisert ut fra en serie problemstillinger knyttet til ulike aktører:

### **Elevene**

- Har fraværsgrensen bidratt til at fraværet reduseres?
- På hvilken måte påvirker fraværsgrensen elevgrupper som har henholdsvis høyt og lavt fravær i utgangspunktet? Hva er forskjellen mellom studieforbereidende og yrkesfaglige linjer og innenfor ulike utdanningsprogram?
- Har fraværsgrensen konsekvenser for elevenes læringsmiljø?
- Hvilke konsekvenser har manglende halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter (IV) som følge av fraværsgrensen for elever som overskrider fraværsgrensen i ett eller flere fag?
- Påvirker fraværsgrensen elevenes tilbøyelighet til å fullføre og bestå videregående skole?

### **Skolene**

- Har skoleeier og skoler felles retningslinjer for føring av fravær?
- Praktiseres fraværsgrensen ulikt?
- Hvordan følger skolene opp fravær og fraværsgrensen?
- Hvordan påvirker fraværsgrensen sykefravær og sannsynligheten for å bytte jobb for ansatte i videregående skoler?

### **Konsekvenser for andre grupper**

- I hvilken grad og eventuelt hvordan samarbeider lærerne, skolelederne og eventuelt andre aktører på og utenfor skolen om oppfølging av fravær?
- Hvordan følger skoleeier opp og støtter skolens praksis og håndheving av fraværsgrensen?
- Hvordan påvirker fraværsgrensen arbeidssituasjonen for eventuelt andre aktører/yrkesgrupper?

### **Fastlegene**

- Hvordan ser utviklingen i elevenes bruk av fastlegene ut?
- Er det effekter på bruk av fastlegetjenester?
- Har fraværsgrensen ulik betydning i ulike diagnosegrupper?
- Hvordan påvirker fraværsgrensen arbeidssituasjonen for fastleger?

Innledningsvis vil vi rekapitulere noen sentrale funn fra de to første rapportene. I den første (Andresen mfl. 2017) startet vi fra systemnivået og tematiserte hvordan fraværsgrensen ble kommunisert fra sentralt hold for deretter å bli implementert lokalt. En viktig del av analysene handlet om skoleeiere og skoleledere og hvordan de opp-

fattet og praktiserte bestemmelsen. Et punkt som ble særlig problematisert, var omfanget og konsekvensene av at skolene i noen grad tolket fraværsgrensen ulikt. Vi så også på konsekvensene i form av elevenes fravær og deres bruk av fastlege.

I den andre delrapporten (Bjørnset mfl. 2018) tok vi utgangspunkt i elevene og synliggjorde at fraværsgrensen fortsatt syntes vellykket målt i økt tilstedeværelse, men at det også var elever som kom i det vi omtalte som «fraværsgrensens dødvinkele». Med det søkte vi å sette ord på at fraværsgrensens suksess kan usynliggjøre at det også er elever som synes å ha fått lengre vei fram til fullført og bestått videregående opplæring etter at fraværsgrensen ble innført. Til tross for at alle elevgruppene har økt tilstedeværelsen på skolen, er det fortsatt noen som ikke er nok til stede til å få vurdering. Kort sagt hjelper ikke en sterk nedgang i fraværet om en ikke kommer under 10 prosent fravær til slutt i alle fag.

Sluttrapporten oppsummerer funnene fra de foregående rapportene, men supplerer dem med en serie nye analyser, først og fremst av tall over endringer i fraværet, noe som gjør det mulig å se inngående på hvordan fraværsgrensen har virket over tid og for ulike elevgrupper.

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 utover 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.»<sup>3</sup>

Kilde: Udir-3-2016 Utdanningsdirektoratet

<sup>3</sup> 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 er at helsepersonell må prioritere annet arbeid, blant annet med koronaviruset. I denne perioden kan foreldre til elever under 18 år og elever som er myndige, skrive egenmelding ved fravær av helsemessige grunner. Fredag 08.03.2020 ble det besluttet at det skal gjelde et midlertidig unntak fra fraværsgrensen fra og med 13.03.2020 og ut skoleåret 2019/2020, se forskrift til opplæringsloven § 3-3b. Det innebærer at det gjelder ingen fraværsgrense i denne perioden. Fra skolestart høsten 2020 vil fraværsgrensen og de vanlige kravene til dokumentasjon igjen være gjeldende.

I denne rapporten skal vi altså se de tre årene under ett og synliggjøre forskjellene mellom fag og elevgrupper. En konklusjon etter å ha fulgt fraværsgrensen i tre år er nødvendigheten av å ha to tanker i hodet samtidig: Den ene er at fraværsgrensen 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 (Imsen 2006; Hovdenak 2009). 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 fraværsgime.

Den andre tanken er av mer normativ karakter og peker på at fraværsgrensens suksess ikke bør brukes som et argument for å unnlate å holde fram at det også er grupper av elever som har fått det vanskeligere etter innføringen av fraværsgrensen. Det er nærliggende å tolke denne påpekningen 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.

## 1.1 Analytisk utgangspunkt

I dette prosjektet har vi benyttet flere analytiske grep for å strukturere analysene. Ut fra problemstillingene skal vi, for det første, analysere hvordan elevene har opplevd fraværsgrensen, og hvilke mestringsstrategier de har valgt for å håndtere bestemmelsen. Den andre problemstillingen handler om skolene og hvordan fraværsgrensen er implementert, praktisert og fulgt opp på skolene. Begge deler aktualiserer et analytisk rammeverk som gir oss innblikk i situasjonen på ulike nivåer langs den vertikale styringslinjen – fra politisk beslutning via UDIR og skoleeier til praktisering av skoleledelse og ut i det enkelte klasserom.

Problemstillingene aktualiserer litteratur om implementering og herunder et etablert skille mellom studier som enten anlegger et perspektiv «nedenfra-og-opp» eller «ovenfra-og-ned» (Møller, Prøitz & Aasen 2009; Ludvigsen & Rasmussen 2006; Christensen 2012; Westgård & Roland 2015). I dette prosjektet har vi trukket veksler på begge perspektivene. Den første rapporten (Andresen mfl. 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 «bakkebyråkratene», 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 på gateplan, ofte er forskjellig fra de politiske vedtakene, noe han antar vil ramme de svakere stilte gruppene. I sammenheng med fraværsgrensen er det følgelig både interessant 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 fraværsgrensen settes inn i en forståelse av skoleutvikling. Studier av endring i skolen har pekt på at det ofte er tidkrevende fordi det 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, Wærness & Lindvig 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 fraværsgrensen ble innført. Dette var en oppfatning som særlig ble målbåret av Elevorganisasjon. Søkelys på fraværsgrensens legitimitet på skolene, blant elever, lærere og rektorer, aktualiserte at vi i den andre delrapporten (Bjørnset mfl. 2018) anla et nedenfra-og-opp-perspektiv.

I Bjørnset mfl. (2018) så vi også inngående på spørsmål om hvorvidt fraværsgrensen bidrar til å øke eller redusere forskjellene mellom elevgrupper med hensyn til å oppnå de to hovedmålene for bestemmelsen, å redusere fraværet og frafallet. 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 vurdert (IV) på kompetansebeviset i ett eller flere fag. Dersom dette er en varig effekt, vil fraværsgrensen fungere differensierende på elevene, ved at forskjellene mellom elevgrupper øker når det gjelder muligheten for å fullføre og bestå videgående opplæring.

Diskusjonen om kriterier for hva som skal til for å regne fraværsgrensen som vellykket – suksesskriterier – startet vi allerede i den første av evalueringsrapportene (Andresen mfl. 2017: 18–19). I en sluttevaluering er det rimelig å vende tilbake til utgangspunktet. Den gangen var vi inspirert av Mertons (1936) funksjonsanalyse og hans skille mellom tilsiktede / ikke tilsiktede og erkjente / ikke erkjente konsekvenser. Dette lå til grunn for en tredeling hvor vi så på ulike typer av direkte, indirekte og utilsiktede effekter.

Reduksjon av fraværet omtalte vi for eksempel som fraværregelens direkte konsekvenser. For å vurdere om innføringen av fraværregelen 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 fraværsgrensen. 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.<sup>4</sup> Det er heller ikke gitt at det økte nær-

---

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



været 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.

Vi pekte også på andre mulige konsekvenser. En indirekte effekt er hvilken oppslutning 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. Av denne påpekningen følger det 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 fordelene 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 helsegrunner,<sup>5</sup> og deretter besluttet et midlertidig unntak fra reglene om fravær i forbindelse med spredningen av koronaviruset.<sup>6</sup> Våren 2020 ble det besluttet at helsepersonell skulle bruke arbeidstiden på den krevende situasjonen som har oppstått. 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

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

Kilde: Andresen mfl. (2017: 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

<sup>5</sup> Se forskrift til opplæringsloven § 3-3a.

<sup>6</sup> Se forskrift til opplæringsloven § 3-3b.



flere typer av mulige utfall enn de direkte konsekvensene, som også er de mest intuitive. Et viktig mål med denne sluttrapporten er derfor å sammenligne flere typer av mulige utfall.

## 1.2 Data og metode

Denne evalueringen er basert på bruk av flere ulike datasett og metoder. Siktemålet er at vi skal kunne gi både en beskrivende og en forklarende tilnærming til hvordan fraværsgrensen har virket, og hva som kan bidra til å forklare de ulike utfallene.

For det første bruker vi kvantitative data, hvor den viktigste kilden er registerdata, som gir detaljert oversikt over dags- og timefraværet over tid. Videre har vi flere spørreundersøkelser. Den største er Utdanningsdirektoratets elevundersøkelser, som er en generell kartlegging av elevens erfaringer og oppfatninger av egen skole og læringsmiljøet. I tillegg har vi selv samlet inn en rekke data basert på nettbaserte surveyer. Surveyene ble sendt til e-postadresser til rektorer, og vi har på den måten fått innblikk i deres oppfatninger og vurderinger av fraværsgrensen.

For det andre har vi et omfattende kvalitativt materiale. Dette består av intervjuer med rektorer, lærere, elever, helsesykepleiere, rådgivere, PPT og OT. Det vil si at vi har informasjon om det som skjer i klasserommet, og det som skjer utenfor. Vi har lagt vekt på å få innblikk i både lærernes oppfatning av fraværsgrensen og hvordan lærere og elever har støtte i andre grupper som ikke er direkte involvert i det daglige skolearbeidet.

Vi mener at de kvantitative og de kvalitative dataene kan supplere og utfylle hverandre på viktige måter. Mens de kvantitative dataene er avgjørende for å gode beskrivelser av omfang og endring, er de kvalitative dataene sentrale for å få mer innblikk i informantenes subjektive vurderinger og erfaringer med bestemmelsen – kort sagt hva de legger vekt på og hvorfor, når de skal forklare oss om hvilken betydning fraværsgrensen har hatt for dem.

## 1.3 Gangen i rapporten

I neste kapittel presenteres og diskuteres data og metoder som brukes i rapporten. Deretter presenteres rapportens empiriske deler. Kapittel 3 setter søkelyset på elevene og erfaringer de har med fraværsgrensen. I tillegg ser vi på de effektene vi kan spore at fraværsgrensen har for elevene når det gjelder fravær, tilbøyeligheten til å fullføre og bestå videregående opplæring samt karakterer. Kapittel 4 er viet elever som har fått ikke vurdert (IV) i ett eller flere fag. Dette er elever med stor frafallsrisiko. I kapittel 5 flytter vi blikket til skolene og tematiserer hvilken praksis som følges i føringen av fravær og oppfølging av elever med fravær. Kapittel 6 handler om lærerne og deres praksis når det gjelder å føre fravær og håndtere elever med ulike behov. Kapittel 6 og 7 ser på andre aktører på skolene og utenfor, først rådgivere, helsesykepleiere samt oppfølgingstjeneste og pedagogisk-psykologisk tilbud, deretter fastlegene, som har fått økt tilstrømning av elever som trenger dokumentasjon. I det siste kapittelet oppsummeres de viktigste funnene i prosjektet.

## 2 Metode

---

Som beskrevet i innledningen skal denne rapporten anlegge et helhetlig perspektiv på fraværsgrensen. De forrige rapportene anla henholdsvis et ovenfra-og-ned-perspektiv og et nedenfra-og-opp-perspektiv. For å kunne si noe om det helhetlige vil vi trekke veksler på data innsamlet i forbindelse med utarbeidingen av de forrige rapportene samtidig som det er nødvendig at vi svarer på spørsmålene vi stiller, gjennom flere og ulike datakilder.

I innledningen ble rapportens ulike problemstillinger presentert. Temaene spørsmålene sorterer under, er: skolene, elevene, fastlegene og andre grupper. For å svare på spørsmål om skolens erfaringer med fraværsgrensen bruker vi både spørreundersøkelse til rektorer, analyse av registerdata og kvalitative intervjuer med ansatte på skolen som datakilder. Elevenes handlingsmønstre og vurderinger blir belyst gjennom registerdata og kvalitative intervjuer. Fastlegenes situasjon blir besvart gjennom analyser av registerdata, og spørsmål knyttet til andre grupper blir besvart gjennom bruk av en kombinasjon av spørreundersøkelse, intervjuer og registerdata. Siden dette er den siste rapporten, vil vi også gjennomgående trekke fram funn fra de to forrige rapportene slik at utviklingen over tid blir mer synlig.

I dette kapittelet vil vi presentere de ulike datakildene samt trekke inn noen refleksjoner om metoder og valg vi har gjort.

### 2.1 Valg av design

Et viktig premiss for evalueringen av fraværsgrensen har vært å sikre en helhetlig evaluering ved å la ulike metoder og datakilder supplere hverandre gjennom direkte å kobles sammen. For å koble dem sammen har vi blant annet formulert spørsmål til informanter på bakgrunn av analyser av registerdata. Vi har latt involverte aktører utdype og forklare hva de mener, i lys av informasjon om statistiske trender og praksis ved egen enhet. På den måten sikrer vi at deres svar er forankret i praksis, mer enn forskernes forhåndsdefinerte oppfatninger om et tiltak.

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

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

## 2.2 Registerdata

### Elevene

Vi har registerdata med informasjon om elevers fravær, karakterer, IV og gjennomføring av videregående opplæring. Når det gjelder ikke vurdert (IV), bruker vi denne betegnelsen både ved overskredet fraværsgrense og når det er andre grunner til at en elev ikke får vurdering i et fag. Siden fraværsgrensen ble innført for alle videregående skoler på samme tidspunkt, har vi imidlertid ikke noen naturlig sammenligningsgruppe. I fravær av en slik god sammenligningsgruppe må vi ta i bruk andre strategier for å tilnærme oss den kausale effekten av fraværsgrensen. Vi mener at den foretrukne strategien i denne rapporten gjør at vi kan tolke endringene som noe som er nær kausal effekt.

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

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

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

Hovedtilnærmingen i de empiriske eleanalysene i denne rapporten vil være å ta hensyn til endringer i elevsammensetningen ved å inkludere elevfaste effekter. Det er flere observasjoner av hver elev, og dette utnytter vi til å beregne et separat konstantledd for den enkelte. Dette fanger opp alle observerbare og ikke-observerbare karakteristikk ved en elev som ikke endrer seg over tid. Vi kontrollerer også for klassetrinn og studieretning. For noen utfall er det tydelige tidstrender i årene før fraværsgrensen ble innført. I de tilfellene inkluderer vi en lineær tidstrend. For å teste hvor avhengige resultatene er av denne tidstrenden, undersøker vi også om de estimerte resultatene endrer seg hvis vi isteden inkluderer en kvadratisk trend eller sammenligner med året før fraværsgrensen ble innført, altså skoleåret 2015/2016.

Det kan være endringer fra år til år som ikke er knyttet til fraværsgrensen, men som likevel kan påvirke elevenes fravær og skolerresultater. En vanlig tilnærming for å ta hensyn til denne typen endringer er å identifisere en sammenligningsgruppe som ble utsatt for de samme smittsomme sykdommene, men ikke for politikken. I vårt tilfelle bruker vi elever i ungdomsskolen som sammenligningsgruppe. Vi må da anta

at utviklingen i ungdomsskoleelevens fravær/karakterer/legebek/legebek/læreradferd fra år til år forutsier utviklingen blant elever i videregående skole. Det er forskjell i utfallene etter hvorvidt grunnskolen utgjør en god sammenligningsgruppe. For karakterer er det ikke selvsagt at 10. trinn kan si noe om utviklingen blant elever i videregående skole. Det er avhengig av om endringer over tid skyldes ferdigheter eller vurderingen av disse, og om dette følger den samme utviklingen i 10. trinn og videregående skole.

Rammeverket er spesifisert på en slik måte at det kan være forskjeller i utfallene etter nivå, som vi vet at det er i betydelig grad mellom ungdomsskole og videregående. Vi undersøker hvorvidt utviklingen i ungdomsskole og videregående er lik hverandre i årene før, noe som kan gi en indikasjon på om utviklingen i ungdomsskolen kan bidra med informasjon om den kontrafaktiske utviklingen i videregående skole. Vi anser kombinasjonen av informasjonen fra fast-effekt-analyser og forskjell-i-forskjell-analyser som den beste tilnærmingen til gode svar på spørsmålene om hvordan fraværsgrensen påvirker elevene, lærerne og fastlegene. De to metodene svarer på ulike utfordringer. Dersom de to metodene gir like resultater, støtter det oppunder at vi er i stand til å identifisere endringene som har funnet sted.

For å beskrive utviklingen i fravær, karakterer, IV og fullføring og bestått for elevene bruker vi administrative registerdata fra SSBs utdanningsstatistikk. Vi tar i bruk karakterdata og fraværdata for videregående opplæring for skoleårene 2013/2014 til 2018/2019. For data for grunnskoleelever bruker vi også data for karakterer og fravær for årene helt tilbake til 2010/2011. For analyser av gjennomføring bruker vi data om befolkningens høyeste utdanning og igangværende utdanning. Vi har et rikt utvalg av bakgrunnskarakteristika som brukes til å beregne heterogene effekter.

For å være med i utvalget må en elev være registrert som elev i videregående skole med elevstatus E og være mellom 15 og 21 år. Elever med fravær mindre enn null eller over antall skoletimer eller -dager i et år blir ekskludert, da dette etter alt å dømme er feilregistreringer. Videre inkluderer vi kun elever som har mellom 14 og 19 fag med fagstatus E. Denne restriksjonen er ny fra Bjørnset mfl. (2018) og bidrar til bedre sammenlignbarhet over årene.<sup>7</sup>

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

For å måle elevenes trivsel bruker vi data fra Elevundersøkelsen (Utdanningsdirektoratet). Spørreundersøkelsen gjøres i både 10. trinn på ungdomsskolen og i Vg1. Den tar for seg en rekke temaer innen trivsel og læringsmiljø. Vi bruker data fra Elevundersøkelsen for skoleårene 2013/2014 til 2018/2019. Svarene fra Elevundersøkelsen er kun tilgjengelige på skolenivå.

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

---

<sup>7</sup> Vi har også foretatt analysene med tilsvarende restriksjoner som Bjørnset mfl. (2018), og restriksjonene er ikke avgjørende for resultatene. Vi velger disse restriksjonene fordi det gir et mer sammenlignbart utvalg over tid.

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

## Lærerne

Når vi analyserer hvorvidt lærerne responderer på fraværsgrensen i form av endret sykefravær eller sluttadferd, tar vi i bruk registerdata fra FD-trygd og ATMLTO. Dataene fra FD-trygd er kun tilgjengelige og kvalitetssikret ut 2016. Dataene fra ATMLTO er tilgjengelige ut 2017.

For å studere lærernes sannsynlighet for å bytte jobb bruker vi registerdata fra ATMLTO og A-ordningen, som beskriver start og slutt ved et arbeidsforhold, arbeidssted og yrke. Disse dataene inneholder innrapporterte opplysninger fra arbeidsgiver på en rekke forhold ved arbeidsgiver–arbeidstaker-relasjonen. Vi definerer gruppen vi er interessert i, som ansatte i næringen utdanning på videregående nivå. Vi ønsker også en sammenligningsgruppe og tar da i bruk ansatte i næringen undervisning på grunnskolenivå. Vi definerer jobbslutt som ikke å være registrert som ansatt ved samme arbeidsplass året etter. Vi bruker kalenderår som enhet. Det vil si at hvis en lærer er registrert som ansatt ved en skole i 2014, og ikke lenger er registrert ved samme arbeidsplass i 2015, definerer vi at vedkommende har sluttet.

For å studere sykefravær benytter vi oss også av dem som er registrert som ansatt i næringene utdanning på videregående nivå og utdanning på grunnskolenivå, og kobler dette med data fra FD-trygd, der alle sykemeldinger som utløser sykepenger fra NAV, er innrapportert. For de aller fleste vil det være etter 16 dager, med unntak for ved kronisk eller langvarig sykdom eller svangerskapsrelatert sykdom. Vi konstruerer en variabel som fanger opp om en lærer i utvalget har vært registrert som syk den aktuelle måneden.

At vi kun har data for sykemeldinger med varighet utover 16 dager, gjør at vi ikke kan se på korte sykefravær for lærerne. Det hadde vært optimalt å analysere også de korte sykefraværene, da disse kan være de som i størst grad kan bli påvirket av fraværsgrensen dersom elevene fører til økt smitte. Dataene inneholder imidlertid ikke informasjon om slike sykefravær.

Vi ønsker å avgrense utvalget ut fra noen kjennetegn for å sikre sammenlignbarhet. Vi begrenser oss til arbeidstakerforhold på minimum 20 timer per uke. Vi begrenser oss til personer mellom 20 og 60 år. Videre ser vi bare på ansatte som er registrert med høyere utdanning, da de med lavere utdanning i mindre grad arbeider som lærere og i større grad er ansatt som vikarer. Etter å ha implementert disse restriksjonene står vi igjen med 438 550 observasjoner mellom 2013 og 2017, der 317 658 er ansatte i grunnskole og 120 892 i videregående skole. For sykefravær er kun data ut 2016 tilgjengelige,<sup>8</sup> så vi kan bare se på effekten på den første høsten etter at fraværsgrensen ble innført.

For både sykefravær og sluttadferd undersøker vi betydningen av restriksjonene på resultatene. Det kan gi kunnskap om andre grupper, for eksempel om assistenter er mer utsatt for endringene som følge av fraværsgrensen, men også om resultatene er avhengige av hvordan vi begrenser utvalget.

---

<sup>8</sup> Nye årganger med data blir tilgjengelige før sommeren.

## Fastleger

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

For å studere fastlegebruken blant elevene i videregående opplæring tar vi i bruk registerdata fra SSB og administrative helseregistre. Data om bruk av helsetjenester kommer fra KUHR<sup>9</sup>. Disse dataene inkluderer all kontakt mellom lege og pasient, og vi identifiserer fastlegen til hver enkelt person på månedlig basis fra 2014 til 2017. Vi har også data om den enkelte leges praksis, for eksempel maksimalt antall pasienter på fastlegelisten, om legen har en fast lønnskontrakt eller ikke, og hvilken kommune legen har kontrakt med. Dataene inneholder også detaljert informasjon om alle kontakter mellom pasienter og fastlegen samt kontakt med legevakten og andre polikliniske helsetjenester. Vi bruker disse dataene til å identifisere dato for og innholdet i konsultasjonen.<sup>10</sup> Vi ser separat på etterspørselen etter fastlegebesøk, alle fastlegekonsultasjoner (også telefonisk), legevaktbesøk, psykologtjenester og polikliniske besøk.

For å studere hvorvidt arbeidssituasjonen til fastlegene ble påvirket av innføringen av fraværgrensen, tar vi i bruk administrative data for fastleger. Vi bruker informasjon om hvilke pasienter som er registrert hos hvilke leger, og antall pasienter legen har på fastlegelisten sin. På bakgrunn av dette konstruerer vi et individuelt mål på ledig kapasitet for hver lege. Rundt 40 prosent av allmennlegene betjener et antall pasienter som tilsvarer det maksimale antallet pasienter de har kontraktfestet at de skal betjene, og de opererer dermed på sin individuelt definerte fulle kapasitet.

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

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

<sup>9</sup> Kontroll og utbetaling av helserefusjoner

<sup>10</sup> ICD-2 er en forkortelse for International Classification of Primary Care REF WHO2019. Vi definerer symptomer og diagnoser ved å bruke forhåndsdefinerte kapitler fra codesystemet.

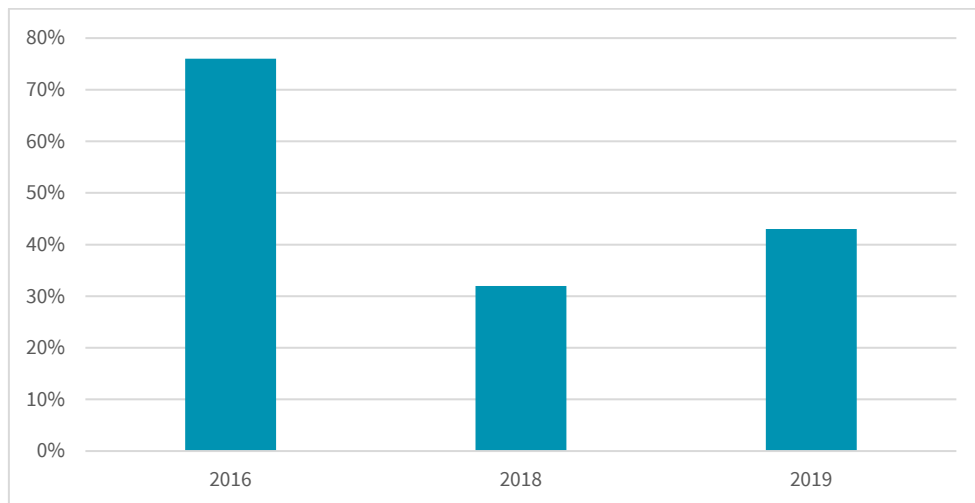
## 2.3 Nettsurvey til rektorer

Hvert år siden innføringen av fraværsgrensen har vi sendt ut en nettsurvey til rektorer i videregående skole. Den siste ble sendt ut i juni 2019 til 407 e-postadresser direkte til rektorer. E-postadressene ble samlet inn i 2016, til den første rektorsurveyen som ble sendt ut. Vi fikk e-post-lister av utdanningssjefer i fylker og supplerte selv med adresser vi hentet fra skolenes egne nettsider.

Formålet med spørreundersøkelsen er både å kartlegge hvordan skoler fører fravær, herunder hvor mange minutter eleven må komme for sent for at det skal regnes som fravær, og om skolen har retningslinjer når det gjelder forsentkomming. Spørreundersøkelsen inkluderer også spørsmål om hvordan skolene følger opp fravær, hvordan lærere, skolelederne og eventuelt andre aktører samarbeider om fraværsgrensen, hvordan skjønnsbestemmelsen praktiseres av rektor på den enkelte skole, og spørsmål om skoleledelsens oppfatning av hvilke virkninger fraværsgrensen har hatt. Gjennom å sende ut den samme undersøkelsen hvert år kan vi følge utviklingen fra oppstart til tre år etter oppstart.

Den første spørreundersøkelsen hadde en svarprosent på 76, den andre hadde en svarprosent på 32. I den siste spørreundersøkelsen svarte 176 rektorer, en svarprosent på 43. Se figur 2.1.

Figur 2.1 Svarprosent rektorer, ulike år



At svarprosentene varierer såpass mye, kan skyldes flere ting. Noen rektorer kan ha byttet jobb. I arbeidet med den første rapporten intervjuet vi flere av fylkesutdanningssjefene, og i de intervjuene ba vi dem informere rektorene i sitt fylke om undersøkelsen og oppfordre dem til å delta. Det kan også tenkes at «nyhetens interesse» første året gjorde at flere ønsket å delta i spørreundersøkelsen. Dette kan ha bidratt til den høye svarprosenten det første året. Dette gjorde vi hverken i fjor eller i den siste runden med datainnsamling.

## 2.4 Kvalitative intervjuer med elever og ansatte ved skoler

I tillegg til å gjennomføre årlige spørreundersøkelser for å få en bred kartlegging av hvordan fraværsgrensen eventuelt praktiseres ulikt på ulike skoler, har det vært viktig for oss å gå i dybden for å få kunnskap om hvordan særlig skjønnsbestemmelsen praktiseres lokalt, eventuelt hvorfor den praktiseres ulikt, og om rektors, læreres og elevers oppfatninger av fraværsgrensen. I denne rapporten har vi som ambisjon å få



et helhetlig blikk på fraværsgrensen. For å få til dette har det vært viktig for oss å supplere de kvalitative intervjuene vi har gjort i forbindelse med de to forrige rapportene, med informanter som ikke har vært like godt representert i de forrige rapportene.

I Andresen mfl. (2017), der vi så spesifikt på implementeringen fra et ovenfra-og-ned-perspektiv, gjennomførte vi telefonintervjuer med skoleeiere, representert ved utdanningsansvarlig i 19 fylker. I tillegg sendte vi ut nettsurvey til rektorer og gjennomførte kvalitative intervjuer med fastleger og representanter for deres interesseorganisasjoner. I Bjørnset mfl. (2018), hvor vi anla et nedenfra-og-opp-perspektiv, utgjorde intervjuer med elever ved videregående skoler den største delen av det kvalitative materialet. Vi gjennomførte intervjuer med elever ved sju videregående skoler fordelt på fire fylker. Utvalget av fylker ble gjort basert på frafallsraten i fylket. Vi besøkte et fylke med lavt frafall, et fylke med høyt frafall og to fylker med gjennomsnittlig frafall. Totalt ble 74 elever intervjuet. Ved de samme sju skolene intervjuet vi 20 lærere, sju rektorer, to helsesykepleiere og tre rådgivere. Til sammen belyste dette omfattende datamaterialet implementering og konsekvenser av fraværsgrensen både fra et ovenfra- og et nedenfra-perspektiv.

Når vi nå skal forsøke å trekke noen helhetlige linjer, vil datamaterialet og analysene fra de foregående årene være viktige kilder. Samtidig ønsket vi å supplere det kvalitative datamaterialet med informanter som ikke hadde vært like godt representert i de foregående årene.

Den vanskeligste elevgruppen å rekruttere da vi arbeidet med nedenfra-og-opp-perspektivet i 2018, var den med høyt fravær. En gruppe elever vi ønsket å intervju, var de som hadde *overskredet* fraværsgrensen, og som ikke ville få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter i ett eller flere fag. Fordi vi rekrutterte elevinformanter gjennom skolen, er det ikke overraskende at vi hadde fått færre av disse informantene i rapporten. De var sjeldnere på skolen, og ettersom vi gjorde intervjuene på slutten av året, hadde også flere falt fra. I 2019 ønsket vi derfor elevinformanter som enten hadde fått IV i ett eller flere fag eller hadde falt helt ut av skolen som følge av overskredet fraværsgrense.

Måten vi har rekruttert dem på, har vært ulik. For noen av dem har vi gått gjennom skoler og bedt rektor hjelpe oss med utvelgelsen. I tillegg har vi rekruttert gjennom hjelp fra bekjente som selv går i videregående skole. Og i tillegg har oppfølgingstjenesten i ulike bydeler i Oslo bistått oss med rekruttering. Til sammen har vi intervjuet tolv elever, alle fra Oslo og omegn. Alle intervjuene har vært enkeltintervjuer. De fleste har foregått på skolen, ett på kafé og tre over telefon. Det var viktig for oss å intervju disse informantene enkeltvis, da noe av formålet med intervjuene var å forstå årsaken til hvorfor fraværet deres overskred 10 prosent. For mange kan dette være sensitivt å snakke om i gruppeintervju.

Når det gjelder informanter fra skolen, ønsket vi også å supplere datamaterialet vi allerede hadde, med noen ekstra intervjuer. Formålet med å intervju representanter fra skolen var å få en helhetlig og rik forståelse av hvordan skolene jobber med fravær og frafall. I Bjørnset mfl. (2018) bygget vi analysen om skolenes erfaringer og implementeringer på intervjuer med 20 lærere, sju rektorer, to helsesykepleiere og tre rådgivere.

For å kunne forfølge en del av de sentrale temaene fra delrapportene videre ønsket vi å supplere med enkelte nye intervjuer før utarbeidningen av denne sluttrapporten. Vi ønsket først og fremst større spredning av elevene med hensyn til omfanget av fravær. Ettersom vi har vært opptatt av å belyse fraværsgrensens konsekvenser for



ulike elevgrupper, anså vi det som viktig at også det kvalitative datamaterialet inneholdt intervjuer med de ulike gruppene. En begrensning knyttet til datainnhentingene så langt har vært at den er organisert ut fra skolene. Elever som har høyt fravær, eller som har sluttet på skolen, inngår dermed ikke i utvalget. Vi ønsket derfor å supplere de allerede gjennomførte intervjuene med nye intervjuer med ansatte på skolen som jobber for og med elever som står i fare for å falle fra. Totalt har vi vært ved seks nye skoler – tre som ligger på store steder, og tre på mindre steder. Ved alle de seks skolene har vi intervjuet helsesykepleiere og rådgivere. Ved fire av skolene har vi i tillegg intervjuet ansatte i PPT og OT.

Tabell 2.1 Oversikt over kvalitative intervjuer

<b>2017</b>	Repr. fra fylkeskommunen	19
	Fastleger	11
<b>2018</b>	Elever	74
	Lærere	20
	Rektorer	7
	Helsesykepleiere	2
	Rådgivere	3
<b>2019</b>	Elever med høyt fravær	12
	Helsesykepleiere	6
	Rådgivere	2
	Minoritetsrådgivere	3
	Miljøarbeidere	1
	Rektorer	1
	Ansatte OT	4
	Ansatte PPT	4

## 2.5 Oppsummering

Dette er den siste rapporten i en rekke på tre rapporter, og vi har forsøkt å anlegge et helhetlig perspektiv på fraværsgrensens konsekvenser. Dataene vi bygger analysene på, er flere. Vi bruker data vi analyserer kvantitativt, som registerdata, Elevundersøkelsen og en spørreundersøkelse sendt hvert år, tre ganger, til rektorer. I tillegg har vi i løpet av de tre årene siden innføringen av fraværsgrensen samlet inn omfattende kvalitative data. Vi har intervjuet representanter fra fylkeskommunen, fastleger, lærere, rektorer, helsesykepleiere, rådgivere, minoritetsrådgivere, ansatte i OT og ansatte i PPT samt elever. I denne rapporten bygger vi på data samlet inn ved de to tidligere evalueringene samt nye intervjuer med informanter vi mente vi hadde for få av. 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.

I de tidligere rapportene har vi dokumentert at fraværsgrensen medførte en betydelig nedgang i elevenes fravær det første året etter innføringen. I dette kapitlet studerer vi utviklingen i fraværet de tre årene etter at fraværsgrensen ble innført.

## 2.6 Metodiske betraktninger

I den empiriske tilnærmingen vi har valgt, sammenlignes de samme elevenes fravær før og etter innføringen av fraværsgrensen. På denne måten tar vi hensyn til alle personkarakteristikker knyttet til den enkelte elev, som ikke endrer seg over tid. Vi bruker en lineær trend for å ta hensyn til den fallende tendensen i fravær i årene før fraværsgrensen, som vist i Bjørnset mfl. (2018). Vi lar endringene i skoleårene

2016/2017, 2017/2018 og 2018/2019 være uavhengige av hverandre, slik at vi kan studere om effekten av fraværsgrensen endrer seg over tid.

## 3 Elevene: betydelig redusert fravær

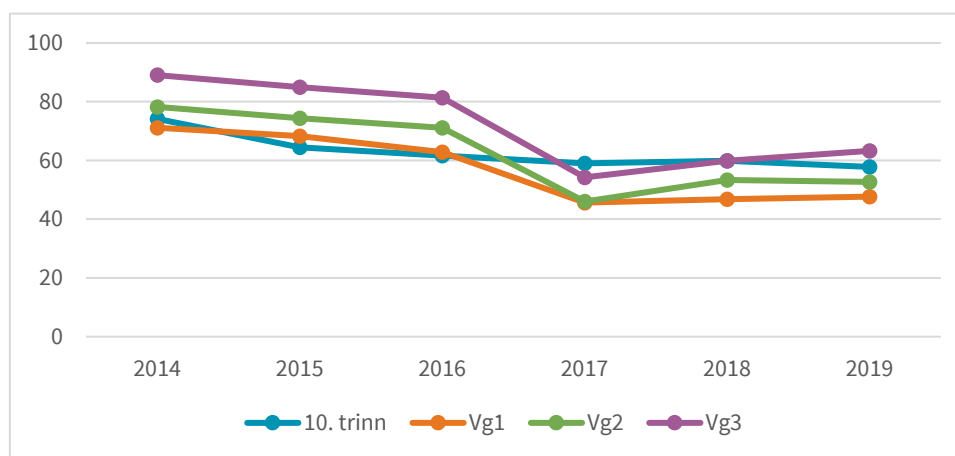
Begrensningen ved å sammenligne de samme elevene over tid er at endringer fra år til år kan skyldes andre forhold. For eksempel kan influensa framstå som en effekt av fraværsgrensen, til tross for at den ikke har noe med den å gjøre. Vi vil derfor også gjøre hovedanalysene med en sammenligningsgruppe som består av elever som går siste året på ungdomsskolen. Dette er hva en gjerne refererer til som forskjell-i-forskjell-analyse. I denne analysen kontrollerer vi for 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, samtidig som vi tar hensyn til utviklingen i ungdomsskolen. For å gjøre teksten mer leservennlig ligger disse tabellene i et appendiks og er bare omtalt kort i teksten.

### 3.1 Effekter på elevenes fravær

Figur 3.1 viser utviklingen i elevenes fravær over tid. Fra 2013/2014 til 2015/2016 var det en svak nedgang i totalt fravær for alle klassetrinn. Fra 2015/2016 til 2016/2017 var det en substansiell reduksjon i det totale fraværet for elevene i videregående skole, mens en slik endring ikke er å finne blant elevene på 10. trinn. Videre er det en svak økning i fravær i 2017/2018 og 2018/2019 for alle klassetrinn i videregående opplæring.

Resultatene er i tråd med deskriptiv statistikk fra Udir (2018). Udir tar i bruk tall for medianfravær, mens vi i deskriptiv statistikk tar i bruk gjennomsnitt. Ettersom noen få elever har svært høyt fravær, vil gjennomsnittsfraværet være noe høyere enn medianfraværet. I analysene av fravær bruker vi imidlertid individtall, og valg av gjennomsnitt vil ikke påvirke resultatene i analysene utover i det deskriptive.

Figur 3.1 Elevenes totale fravær over tid, målt i antall timer



Kilde: registerdata fra SSB

Tabell 3.1 viser endringer i elevenes totale fravær, elevenes dagsfravær, elevenes timefravær samt sannsynligheten for mer enn 15 dagers fravær i løpet av skoleåret for de tre skoleårene etter fraværsgrensen.<sup>11</sup> For det totale fraværet ser vi en betydelig endring i skoleåret 2016/2017, med nær 18 timers reduksjon sammenlignet med hva som ville vært tilfelle dersom utviklingen hadde fortsatt slik den gjorde årene før. Året etter var det fortsatt reduksjon sammenlignet med hva vi forutsetter at ville vært tilfelle dersom utviklingen fortsatte slik den gjorde før fraværsgrensen ble innført. I skoleåret 2018/2019 er reduksjonen noe lavere enn året før. Om en sammenligner med nivået fra 2015/2016, slik som i tabell A2, ser vi også en avtagende reduksjon i elevenes totale fravær. Samlet har det gjennomsnittlige fraværet sunket med 27 prosent fra 2015/2016 til årene etter fraværsgrensen.

Den reduserte effekten i 2017/2018 og 2018/2019 kan tyde på en noe avtagende effekt av fraværsgrensen. 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.

Tabell 3.1 Effekter av fraværsgrensen på elevenes fravær, elevfaste effekter

	Totalt fravær målt i antall timer	Antall dager fravær	Antall timer fravær	Kronisk fraværende 12
<b>2016/2017</b>	-17,8*** (0,7)	-2,01*** (0,10)	-5,7*** (0,2)	-0,05*** (0,003)
<b>2017/2018</b>	-11,0*** (0,9)	-1,26*** (0,13)	-3,4*** (0,2)	-0,03*** (0,004)
<b>2018/2019</b>	-8,0*** (1,1)	-0,931*** (0,16)	-2,4*** (0,3)	-0,02*** (0,005)
Gjennomsnittlig utfallsvariabel 2015/2016	66,7	8,23	17,3	0,16

Kilde: registerdata fra SSB

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med individfaste effekter for alle elever samt kontroller for studieretning og klassetrinn. \*/\*\*/\*\*\* betegner signifikans på 10/5/1%- nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Tabell 3.2 viser endringer i fravær etter klassetrinn. Reduksjonen i fravær øker med høyere klassetrinn. Det kan være flere forklaringer på dette mønsteret. Gjennomsnittsfraaværet er klart høyest i Vg3, og dermed er det også her elevene må redusere mest hvis de skal klare å møte fraværsgrensen i de ulike fagene. Videre er sammensetningen av elevmassen forskjellig etter klassetrinn. Mange av dem som går på yrkesfaglige studieretninger, er lærlinger i tredje klasse og vil dermed ikke være med i fravær analysene for Vg3. For effekt på fravær etter studieretning, se tabell 3.3. Elever i ulike aldre kan i ulik grad har ansvaret for å komme seg på skolen selv. Elevene i Vg3 har i hovedsak fylt 18 år og vil ha en annen frihet til å velge selv enn de yngre elevene.

<sup>11</sup> Mer enn 15 dagers fravær er en indikator brukt i internasjonal litteratur, se for eksempel U.S. Department of Education 2016.

<sup>12</sup> Mer enn 15 dager fravær

Tabell 3.2 Endringer i totalt fravær etter innføringen av fraværsgrensen etter klassetrinn, målt i antall timer. Elevfaste effekter.

	Vg1	Vg2	Vg3
<b>2016/2017</b>	-11,7*** (1,2)	-18,7*** (0,9)	-26,1*** (1,0)
<b>2017/2018</b>	-6,6*** (1,3)	-9,3*** (1,3)	-16,1*** (1,1)
<b>2018/2019</b>	-6,0*** (1,2)	-5,2*** (1,4)	-10,8*** (1,4)
Gjennomsnittlig fravær	60,8	70,2	81,2

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med individfaste effekter for alle elever samt kontroller for studieretning og klassetrinn. \*/\*\*/\*\*\* betegner signifikans på 10/5/1%-nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Fraværet varierer også betydelig mellom ulike studieretninger. Det kan være mange grunner til dette. Vi kan dele det inn i tre typer forklaringer: systemiske, familiære og individuelle forklaringer. Tabell 3.3 viser at elevene på studieforberedende utdanningsprogram i gjennomsnitt hadde 62,6 timer fravær i skoleåret 2015/2016, mens elever i yrkesfaglige utdanningsprogram i gjennomsnitt hadde 75,6 timer fravær. Dette kan avspeile familiære og individuelle forhold. Det kan også skyldes innretningen av skolehverdagen, med potensiell lang avstand til hjemmet for noen elever, teoritung undervisning for praksisorienterte elever og oppsamling av timer i lengre arbeidsøkter.

Tabell 3.3 viser hvordan fraværet endres som følge av fraværsgrensen på ulike studieretninger. De to første kolonnene viser henholdsvis studieforberedende utdanningsprogram og yrkesfaglige utdanningsprogram. Fraværet reduseres mer i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, der det også er høyest i utgangspunktet. Det tyder på at elevene som har størst behov for å redusere fraværet sitt for å møte fraværsgrensen, er de som gjør den største endringen. Det kan også være enklere for elever som har mye fravær som ikke er knyttet til sykdom, å redusere fraværet sitt betraktelig.

De neste kolonnene viser at det også er forskjeller mellom ulike yrkesfaglige utdanningsprogram. Elektrofag har et lavt fravær i utgangspunktet og en forholdsvis lav reduksjon i totalt fravær. Bygg- og anleggsgfag har også fravær under snittet innen de yrkesfaglige studieprogrammene, men reduksjonen i fravær er høyere enn hva som gjelder for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene samlet. Innen helse- og sosialfag er derimot den prosentvise nedgangen mindre enn for de andre store yrkesfaglige utdanningsprogrammene, og særlig er nedgangen liten i 2019.

Tabell 3.3 Endringer i totalt fravær etter studieretning, målt i antall timer. Elevfaste effekter.

	Studieforberedende utdanningsprogram	Yrkesfaglige utdanningsprogram	Bygg- og anleggsgag	Elektrofag	Helse- og sosialfag
<b>2016/2017</b>	-15,53*** (0,72)	-19,28*** (1,01)	-19,22*** (1,98)	-11,05*** (1,14)	-17,53*** (1,56)
<b>2017/2018</b>	-8,51*** (0,96)	-12,21*** (1,24)	-14,77*** (2,22)	-6,09*** (1,37)	-10,18*** (1,90)
<b>2018/2019</b>	-5,55*** (1,15)	-8,77*** (1,43)	-13,55*** (2,23)	-5,20** (1,62)	-4,53* (1,98)
N	693 900	444 727	49 323	71 147	100 630
Gjennomsnittlig fravær 2015/2016	62,6	75,6	66,8	43,7	83,5

Kilde: registerdata fra SSB

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med individfaste effekter for alle elever samt kontroller for studieretning og klassetrinn. \*/\*\*/\*\*\* betegner signifikans på 10/5/1%- nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå. Beregningene for de ulike undergruppene er foretatt separat.

Tabell 3.4 viser endringer i totalt fravær etter demografiske undergrupper og viser at endringer i det totale fraværet er noe større for gutter enn jenter i alle årene etter fraværsgrensen, men forskjellen er relativt liten. Kolonne tre viser at elever med mor uten høyere utdanning reduserer fraværet sitt betraktelig mer enn de med mor med høyere utdanning, fra et høyere fravær i utgangspunktet. Det peker mot at elevene med mor uten høyere utdanning reagerer sterkere enn de andre elevene på fraværsgrensen, og dette er også elevene det er viktigst for å redusere fraværet for å få karakter.

Tabell 3.4 Endringer i totalt fravær etter demografiske undergrupper I

	Jenter	Gutter	Mor med høyere utdanning	Mor uten høyere utdanning
<b>2016/2017</b>	-16,23*** (0,76)	-19,35*** (0,78)	-14,52*** (0,72)	-20,23*** (0,83)
<b>2017/2018</b>	-9,401*** (1,01)	-12,55*** (0,97)	-8,06*** (0,98)	-12,99*** (1,02)
<b>2018/2019</b>	-5,69*** (1,20)	-10,32*** (1,16)	-5,16*** (1,16)	-9,77*** (1,22)
N	573 195	571 616	505 607	639 179
Gjennomsnittlig fravær	69,4	67,0	60,7	73,8

Kilde: registerdata fra SSB

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med individfaste effekter for alle elever samt kontroller for studieretning og klassetrinn. \*/\*\*/\*\*\* betegner signifikans på 10/5/1%- nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.

I tabell 3.5 ser vi mer på forskjeller mellom ulike grupper. De første kolonnene viser hvordan forskjellen er mellom de største byene og resten av landet. Det er betydelig forskjell i fraværet mellom byer og mindre tettsteder før fraværsgrensen ble innført.

Gjennomsnittsfraværet er omtrent ti timer høyere for elever i de store byene enn i resten av landet, men reduksjonen i det totale fraværet etter fraværsgrensen er svært lik. Innvandrere reduserer fraværet sitt mer enn etterkommere, som igjen reduserer fraværet sitt mer enn de med to norskfødte foreldre. Innvandrere reduserer i snitt sitt fravær med mer enn 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.

Tabell 3.5 Endringer i totalt fravær etter demografiske undergrupper II

	Store byer*	Resten av landet	Innvandrere	Norskfødte med innvandrerbakgrunn
<b>2016/2017</b>	-18,30*** (1,65)	-17,37*** (0,738)	-31,49*** (1,58)	-24,50*** (2,26)
<b>2017/2018</b>	-9,37*** (2,08)	-11,72*** (1,02)	-22,40*** (1,63)	-15,44*** (2,16)
<b>2018/2019</b>	-4,55 (2,60)	-9,18*** (1,23)	-19,31*** (1,89)	-13,87*** (2,09)
N	341 848	753 508	83 555	60 017
Gjennomsnitt	75,5	64,7	89,9	76,4

\* Oslo, Bergen, Stavanger, Sandnes, Trondheim, Fredrikstad/Sarpsborg, Drammen, Porsgrunn/Skien, Kristiansand, Ålesund, Tønsberg

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med individfaste effekter for alle elever samt kontroller for studieretning og klassetrinn. \*/\*\*/\*\*\* betegner signifikans på 10/5/1%- nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.

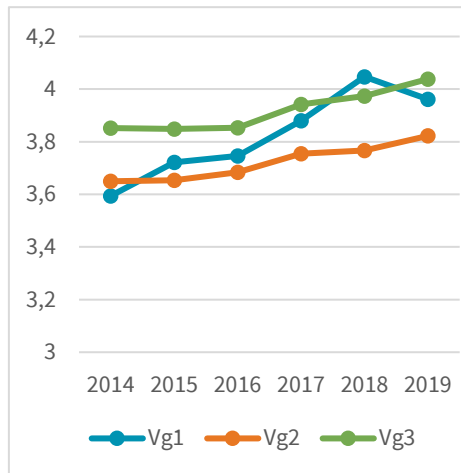
Et viktig moment i diskusjonen om hvordan fraværsgrensen påvirker de ulike gruppene, er at noen karakteristikk er overrepresentert i enkelte grupper. Et eksempel er at det er en langt høyere andel av elevene i store byer i studieforberedende utdanningsprogram enn i resten av landet. De store byene har også langt høyere innvanderandel enn resten av landet.

Fraværsgrensen har resultert i en betydelig reduksjon i fraværet for de aller fleste elever. Reduksjonen er størst i de gruppene der fraværet var høyest før innføringen, som for eksempel elever med innvandrerbakgrunn, elever med mor uten høyere utdanning samt elever i yrkesfaglige retninger med unntak av elektrofag. Reduksjonen er også større for elever i Vg3 enn i de tidligere klassetrinnene. Både timefravær og dagsfravær reduseres, samt andelen som har mer enn 15 dagers fravær i løpet av året.

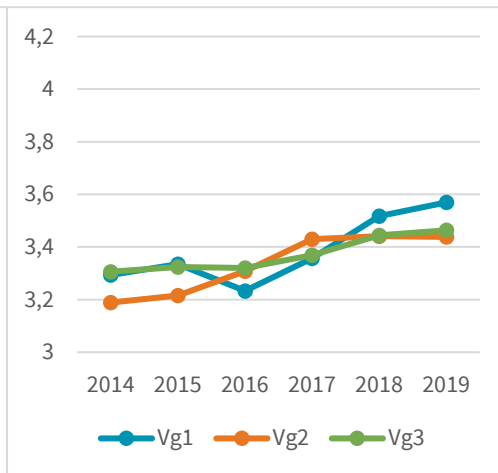
### 3.2 Faglige resultater

I figur 3.2 presenterer vi utviklingen i standpunktkarakterer i norsk (panel A) og eksamenskarakterer (panel B). For alle klassetrinnene er det en generell tendens til økte karakterer gjennom perioden, og vi ser ikke noe klart brudd i trenden mellom 2016 og 2017.

Figur 3.2 Elevenes resultater over tid  
Panel A Norsk standpunkt karakter



Panel B Eksamens karakter



Kilde: registerdata fra SSB

Tabell 3.6 viser resultater fra analyser av elevenes resultater ved å bruke en fast-efekt-modell. Vi ser altså på endringen i den enkelte elevs resultater, fra 10. trinn og gjennom videregående. I analysene forutsetter vi at trenden mellom 2014 og 2016 ville ha fortsatt dersom fraværsgrensen ikke ble innført. Alternative forutsetninger for trender blir belyst i tabell A7, som viser at både en kvadratisk trend og ingen trend gir større estimerte endringer i norsk standpunkt og skriftlig eksamen enn den valgte lineære trenden når vi inkluderer elevfaste effekter.

Tabell 3.6 viser at elevenes karakterer er høyere i årene etter fraværsgrensen enn det vi kan forvente ut fra utviklingen før skoleåret 2016/2017. Størrelsesordenen 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 gå opp en karakter.

Forbedringen i elevresultater er stor. Noe av økningen kan skyldes at de svakeste elevene i noe større grad får IV, se Bjørnset mfl. (2018) for en videre diskusjon. Imidlertid finner vi fortsatt en betydelig økning når vi inkluderer dem som får IV, i analysene.

Sammenligningen med grunnskoleelever i tabell A6 i appendikset viser forskjellige resultater i de to modellspesifikasjonene. I analysene av fravær er ungdomsskoleelever en velegnet sammenligningsgruppe for å fange opp for eksempel værforhold og sesonginfluensa. I en analyse av karakterer sier ikke nødvendigvis utviklingen i karakterer blant ungdomsskoleelever noe om hvordan utviklingen ville vært for elever i videregående skole. Imidlertid viser resultatene med 10.-trinns elever som sammenligningsgruppe langt mer moderate endringer i karakterer enn modellen med elevfaste effekter.

Tabell A4 og A5 i appendikset viser at karakterene forbedres på tvers av 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 innvandringsbakgrunn. 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.



Tabell 3.6 Betydning på elevenes karakterer, elevfaste effekter

	Norsk standpunkt	Eksamen
<b>2016/2017</b>	0,074 (0,012)***	0,055 (0,013)***
<b>2017/2018</b>	0,109 (0,014)***	0,104 (0,014)***
<b>2018/2019</b>	0,155 (0,014)***	0,110 (0,015)***
Tidstrend	0,177 (0,007)***	0,111 (0,011)***
Gjennomsnitt	3,83	3,32
N	938 414	886 086

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med individfaste effekter for alle elever samt kontroller for studieretning og klassetrinn. \*/\*\*/\*\* betegner signifikans på 10/5/1%- nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Resultatene av analyser av karakterer på eksamen og standpunktkarakterer i norsk-faget 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 mfl. (2009), Baker (2013) og Goodman (2014). Elevgruppene som øker nærværet sitt i størst grad, er også de som har størst forbedring i prestasjoner.

Et viktig element er at elever kan få IV som følge av fraværsgrensen. Om de svakeste elevene blir skjøvet ut av karakterfordelingen i større grad enn de gjorde tidligere, vil dette også gi resultater i tråd med det vi finner her. Resultatene fra Bjørnset mfl. (2018), der vi inkluderer elever med IV, tyder imidlertid ikke på at endringen i elevresultater kun er drevet av endringer i elevsammensetning, men at det er en faktor som kan forklare noe av størrelsen på de estimerte endringene.

### 3.3 Ikke vurdert (IV)

Dersom en lærer mangler vurderingsgrunnlag i et fag, vil eleven ikke få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter.<sup>13</sup> Når vi studerer utfallet IV, inkluderer det både elevene som får IV som følge som overskredet fraværsgrense og som følge av andre årsaker

Elever må i utgangspunktet ha bestått i alle fag på det aktuelle trinnet for å tas inn på Vg2 og Vg3.<sup>14</sup> Det vil si at en elev som hovedregel minst må ha karakteren 2 i alle fag for å begynne på neste opplæringsår.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> Tidligere i rapporten har vi imidlertid sett at elevene reduserte fraværet sitt betydelig etter innføringen av fraværsgrensen. Den neste delen analyserer om de lykkes fullt ut med å møte fraværsgrensen og unngå en økning i IV.

<sup>13</sup> Se Udir-3-2016 for en beskrivelse av manglende vurderingsgrunnlag. IV kan både skyldes overskredet fraværsgrense og ha andre årsaker i denne sammenhengen.

<sup>14</sup> Se forskrift til opplæringsloven § 6-28.

<sup>15</sup> Det finnes unntak, se mer om dette i Udir-3-2016 under avsnittet «Inntak til Vg2 eller Vg3»

<sup>16</sup> Se Udir-3-2016 om mulighetene til å få førstegangsvitnemål.

I tabell 3.7 ser vi på to mål på IV. Det første er om en elev får IV i ett eller flere fag. Det neste målet på IV er sannsynligheten for at en elev får IV i et av fagene eleven er meldt opp til. Den første kolonnen rapporterer andelen elever som får IV i ett eller flere fag, her har vi en observasjon for hver person hvert år. Den andre viser total andel IV, og i denne teller vi kombinasjonen av fag, elev og år. IV forekommer relativt sjelden. Bare om lag 3 prosent av elevene får IV i ett eller flere fag. Rundt 1 prosent av alle fag- og elevkombinasjoner resulterer i IV.

For sannsynligheten for å få IV i minst ett fag finner vi ingen klare resultater. Det kan tyde på at det ikke er flere elever som blir presset ut i kategorien med IV, som kan ha økt frafallsrisiko. Dette er annerledes enn resultatene i Bjørnset mfl. (2019). Imidlertid har vi lagt mer konservative antagelser om trend til grunn i årets analyser.<sup>17</sup> For å vurdere den valgte modellen har vi også estimert endringer i årene etter fraværsgrensen med ungdomsskoleelever som sammenligningsgruppe og finner tilsvarende resultater, se tabell A10 i appendikset.

Selv om ikke flere elever blir skjøvet over i gruppen som får IV, kan fraværsgrensen påvirke hvor mange IV elevene som er i risikogruppen for dette, får. For sannsynligheten for å få IV i et fag, altså av alle kombinasjoner av fag og elever som er meldt opp, viser tabell 3.7 en økning. Det er en økning på mellom 0,3 og 0,5 prosent av alle fagene som resulterer i IV sammenlignet med situasjonen i 2016. Fra en andel på rundt 0,91 prosent før fraværsgrensen er dette en kraftig økning, til tross for at det fortsatt er relativt få elever det er snakk om. På en gjennomsnittsskole deles det ut rundt 3800 karakterer, inkludert IV, i 2016. Av dem er i utgangspunktet rundt 35 IV. I årene etter fraværsgrensen øker dette til mellom 45 og 52, hvis en tar utgangspunkt i punkttestimatene for de ulike årene.

Disse resultatene tyder på at om det ikke er flere elever som får IV i ett eller flere fag, får de elevene som allerede var i risikogruppen for å få IV, dette utfallet i flere fag enn de ellers ville ha fått. Vi kan dermed betrakte endringene i IV som langs en intensiv, ikke en ekstensiv margin: Det er i gjennomsnitt ikke flere elever som får IV, som vi kan tolke som den ekstensive marginen, men elevene som får IV, får det i snitt i flere fag etter innføringen av fraværsgrensen, som altså tilsvarer den intensive marginen.

I tabell A8 og A9 i appendikset viser vi endringer i sannsynligheten for å få IV i ett eller flere fag for en rekke undergrupper. For elever med innvandringsbakgrunn, både innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, er det større endringer enn for gjennomsnittet, og for innvandrere er de signifikante. Dette kan peke på at selv om det ikke er noen endringer i sannsynligheten for å få IV for gjennomsnittseleven, kan flere elever med innvandringsbakgrunn bli skjøvet ut i gruppen med IV. Risikoen for IV er også noe høyere for denne gruppen i utgangspunktet. Dette er de samme elevene som reduserer fraværet sitt i størst grad, men det kan se ut til at ikke alle er i stand til å redusere det i tilstrekkelig grad.

---

<sup>17</sup> Vi legger ikke en trend basert på årene før til grunn i årets rapport, i motsetning til Bjørnset mfl (2018), og inkluderer en kortere periode før innføringen av fraværsgrensen. Videre har vi endret utvalgsrestriksjonene noe, men det har ikke betydning for dette resultatet.

Tabell 3.7 IV, elevfaste effekter<sup>18</sup>

	IV i minst ett fag	IV
<b>2016/2017</b>	-0,001 (0,001)	0,003*** (0,000)
<b>2017/2018</b>	0,002 (0,002)	0,004*** (0,001)
<b>2018/2019</b>	0,004 (0,003)	0,005*** (0,001)
N	916 169	8 664 625
Gjennomsnitt i 2015/2016	0,028	0,009

Kilde: registerdata fra SSB

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med individfaste effekter for alle elever samt kontroller for studieretning og klassetrinn. \*/\*\*/\*\*\* betegner signifikans på 10/5/1%- nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Risikoen for å få IV kan variere på tvers av klassetrinn, og fraværsgrensen kan gi ulike endringer for de forskjellige klassetrinnene. Tabell 3.8 viser klar variasjon på tvers av klassetrinn. Gjennomgående ser endringene i sannsynligheten for IV ut til å være størst i Vg1 og Vg2. For Vg3 er det er en liten nedgang i IV det første året etter innføringen av fraværsgrensen, mens det er null de to påfølgende årene.

Tabell 3.8 Endringen i sannsynligheten for IV etter klassetrinn, elevfaste effekter

	IV i minst ett fag			Total andel IV		
	Vg1	Vg2	Vg3	Vg1	Vg2	Vg3
<b>2016/2017</b>	0,001 (0,001)	-0,002 (0,001)	-0,006*** (0,002)	0,004*** (0,001)	0,001 (0,001)	-0,002** (0,001)
<b>2017/2018</b>	0,004*** (0,001)	0,003** (0,001)	-0,001 (0,002)	0,006*** (0,001)	0,004*** (0,001)	-0,001 (0,001)
<b>2018/2019</b>	0,004*** (0,001)	0,003** (0,001)	0,001 (0,002)	0,006*** (0,001)	0,004*** (0,001)	0,000 (0,001)
Gjennomsnitt	0,025	0,034	0,036	0,008	0,009	0,010

Kilde: registerdata fra SSB

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med individfaste effekter for alle elever samt kontroller for studieretning og klassetrinn. \*/\*\*/\*\*\* betegner signifikans på 10/5/1%- nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.

### IV i fag med få uketimer

Før fraværsgrensen ble innført, var mange bekymret 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 innebære at en nærmet seg fraværsgrensen.

I tabell 3.9 ser vi på risikoen for å få IV i ulike fag. De to første kolonnene rapporterer resultater for de forholdsvis store fagene matematikk og norsk, mens de påfølgende kolonnene viser resultater for totimersfagene kroppsøving og geografi. For

<sup>18</sup> Andelen elever med IV på 10. trinn er sammenlignbar med den i videregående skole.

geografi finner vi ingen endring i risikoen for IV, og for kroppsøving ser det ut til å være en reduksjon i 2017. Vi finner altså ikke dekning for at fraværsgrensen har slått ut uheldig for fag med få timer, tvert imot ser de negative funnene i tabellene 3.7 og 3.8 ut til å være svært like endringen i matematikk og norsk. Merk imidlertid at situasjonen kan være en annen for øvrige små fag.

Tabell 3.9 Endringer i IV for ulike fag

	Matematikk	Norsk	Kroppsøving	Geografi
<b>2016/2017</b>	0,003*** (0,001)	0,002** (0,001)	-0,003*** (0,001)	-0,000 (0,001)
<b>2017/2018</b>	0,005*** (0,001)	0,004*** (0,001)	0,000 (0,001)	0,001 (0,001)
<b>2018/2019</b>	0,005*** (0,001)	0,004*** (0,001)	0,000 (0,001)	0,001 (0,001)
N	629 352	1 355 549	513 352	155 445
Gjennomsnitt	0,007	0,009	0,020	0,005

Kilde: registerdata fra SSB

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med individfaste effekter for alle elever samt kontroller for studieretning og klassetrinn. \*/\*\*/\*\* betegner signifikans på 10/5/1%- nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.

### 3.4 Konsekvenser av ikke vurdert (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.

For å studere om betydningen av IV endrer seg etter innføringen av fraværsgrensen, lager vi et mål på overganger mellom klassetrinnene. For elever på Vg3 er å bestå det definerte målet. For elevene på Vg1 og Vg2 ser vi på om de fortsetter til henholdsvis Vg2 og Vg3.

Det er store forskjeller mellom elevene, og vi må ta hensyn til at de som har mange IV, også i utgangspunktet kan ha økt frafallsrisiko. Vi kan ikke studere dette i en fasteffekt-modell, for hver elev vil bare fortsette fra Vg1 til Vg2 én gang. For å ta hensyn til forskjeller i bakgrunnskunnskap mellom elevene kontrollerer vi derfor for grunnskolepoeng. Imidlertid er det betydelige forskjeller mellom elever utover grunnskolepoeng og andre egenskaper vi kan observere. Vi har ikke noen egnet kontrollgruppe i denne analysen, og vi kan heller ikke bruke elevens tidligere progresjon som utgangspunkt. Det gjør at vi må vise særlig varsomhet når vi tolker disse resultatene.

I tabell 3.10 beregner vi hvordan det å få IV i henholdsvis tre eller flere fag (kolonne én) og ett eller flere fag (kolonne to) påvirker sannsynligheten for overgang til neste klassetrinn. Vi tillater en tilleggseffekt av IV i årene etter fraværsgrensen, altså en interaksjon mellom IV og skoleåret 2016/2017 og 2017/2018, de to årene etter innføringen av fraværsgrensen der vi kan observere fullføring.<sup>19</sup> Vi kan dermed få grunnlag

<sup>19</sup> Fullføringsdata for skoleåret 2018/2019 er tilgjengelig i juni 2020.

for å diskutere om fraværsgrensen endret betydningen av å få IV for videre progresjon og fullføring.

Vi ser at en lavere andel av elevene som får IV, fortsetter til neste klasstrinn, enn elevene som ikke får IV, og dermed en negativ korrelasjon mellom IV og utfallet å fortsette til neste klasstrinn. IV er, som diskutert i tidligere rapporter, en risikofaktor for forsinket gjennomføring. Å få IV i tre eller flere fag har ikke overraskende større betydning enn å få IV i ett eller flere fag. Det ser imidlertid ikke ut som om innføringen av fraværsgrensen har hatt noen betydning for denne sammenhengen.

Tabell 3.10 Betydningen av IV for å fortsette til neste klasstrinn / fullføre og bestå

	<b>3 eller flere IV</b>	<b>1 eller flere IV</b>
<b>IV</b>	-0,556*** (0,012)	-0,473*** (0,011)
<b>IV#2017</b>	0,029 (0,016)	0,011 (0,014)
<b>IV#2018</b>	0,026 (0,016)	0,011 (0,014)
<b>Grunnskolepoeng</b>	0,004*** (0,0010)	0,004*** (0,001)
<b>N</b>	1 027 882	1 027 882*

Kilde: registerdata fra SSB

\* Alle elever er inkludert i analysen som sammenligningsgruppe for de estimerte endringene.

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med kontroller for kjønn, alder, innvandringsbakgrunn, grunnskolepoeng samt kontroller for studieretning og klasstrinn. \*/\*\*/\*\* betegner signifikans på 10/5/1%-nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Det er store forskjeller mellom klasstrinnene. For å se nærmere på den mest kritiske overgangen tar vi bare for oss dem som er registrert å være i gang med Vg3, og ser på hvorvidt de har fullført det påfølgende året i tabell 3.11. Tabell 3.11 viser at å få IV reduserer sannsynligheten for å fullføre og bestå Vg3 betraktelig, både dersom en får IV i tre eller flere fag (kolonne én) eller ett eller flere fag (kolonne to). Sannsynligheten for å fullføre og bestå Vg3 er 60 prosent lavere for elever med IV enn for andre elever. Punkttestimatene er svært like i de to kolonnene, noe som skyldes at selv med bare én IV vil en ikke kunne fullføre og bestå Vg3 som planlagt. Det ser ikke ut til at fraværsgrensen har hatt betydning for sammenhengen mellom IV og gjennomføring. Vi finner ingen signifikante endringer i betydningen av IV etter fraværsgrensen.

Tabell 3.11 Hvordan påvirker IV sannsynligheten for å fullføre og bestå Vg3?

	<b>3 eller flere IV</b>	<b>1 eller flere IV</b>
<b>IV</b>	-0,618*** (0,014)	-0,611*** (0,012)
<b>IV#2016/2017</b>	0,009 (0,0,22)	0,021 (0,019)
<b>IV#2017/2018</b>	0,050* (0,25)	0,029 (0,022)
<b>Grunnskolepoeng</b>	0,013*** (0,001)	0,012*** (0,001)
<b>N</b>	197 506	197 506

Kilde: registerdata fra SSB

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med kontroller for kjønn, alder, innvandringsbakgrunn, grunnskolepoeng samt kontroller for studieretning og klasstrinn. \*/\*\*/\*\* betegner signifikans på 10/5/1%- nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Elevene som vil få IV eller har fått IV, kan i noen tilfeller ta eksamen i det aktuelle faget som privatist for å ikke miste progresjon. Elever som ønsker å ta fag som privatist, kan ikke samtidig være elev i det samme faget<sup>20</sup> og må søke fylkeskommunen/skolen om å bli deltidselev. I tabell 3.12 ser vi nærmere på om det er en økning i elever som tar minst én privatisteksamen (første kolonne) og antall privatisteksamener totalt (andre kolonne).

Det er en nedgang i andelen som tar privatisteksamener i årene før fraværgrensen, og vi legger derfor inn en lineær trend for å ta høyde for denne endringen over tid. Tallene for 2017, 2018 og 2019 viser ingen signifikante endringer i hvor stor sannsynligheten er for hverken å ta minst én privatisteksamen (kolonne én) eller sannsynligheten for at en karakter i et gitt fag for en gitt person er oppnådd som privatist (kolonne to).

<sup>20</sup> Se forskriften § 3-27 tredje ledd.

Tabell 3.12 Endringer i sannsynlighet for å ta en privatisteksamen, elevfaste effekter

	Minst én privatisteksamen	Privatisteksamen for hvert fag
<b>2016/2017</b>	0,0029 (0,0017)	0,0002 (0,0004)
<b>2017/2018</b>	0,0037 (0,0027)	0,0005 (0,0006)
<b>2018/2019</b>	0,0070* (0,0034)	0,0012 (0,0007)
<b>Årstrend</b>	–,0051*** (0,0008)	–,0008*** (0,0002)
N	901 653	8 896 536
Gjennomsnitt	0,0601	0,0105

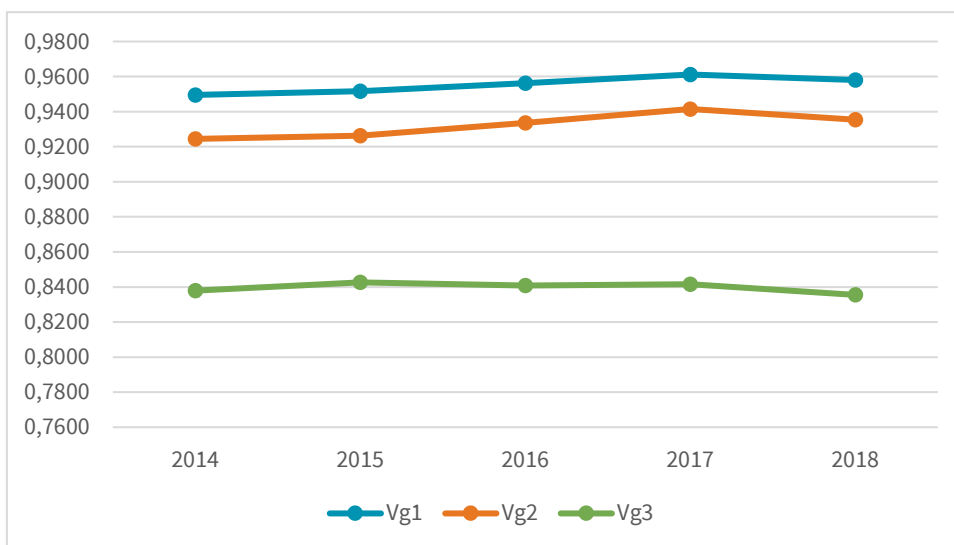
Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med kontroller for individkarakteristikk, grunnskolepoeng samt kontroller for studieretning og klassetrinn. \*/\*\*/\*\* betegner signifikans på 10/5/1%- nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Fraværsgrensen ser ut til å ha hatt betydning for andelen IV som blir gitt. Det ser likevel ikke ut til at dette har hatt videre betydning for sannsynligheten for å ta privatisteksamener. Vi finner heller ikke belegg for at det har endret betydningen av IV for ikke å gjennomføre Vg3 eller fortsette til neste klassetrinn for elever i Vg1 og Vg2.

### 3.5 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.

Figur 3.3 Gjennomføring av Vg1, Vg2 og Vg3, andel som fortsetter til neste klassetrinn eller fullfører og består Vg3



Kilde: registerdata fra SSB

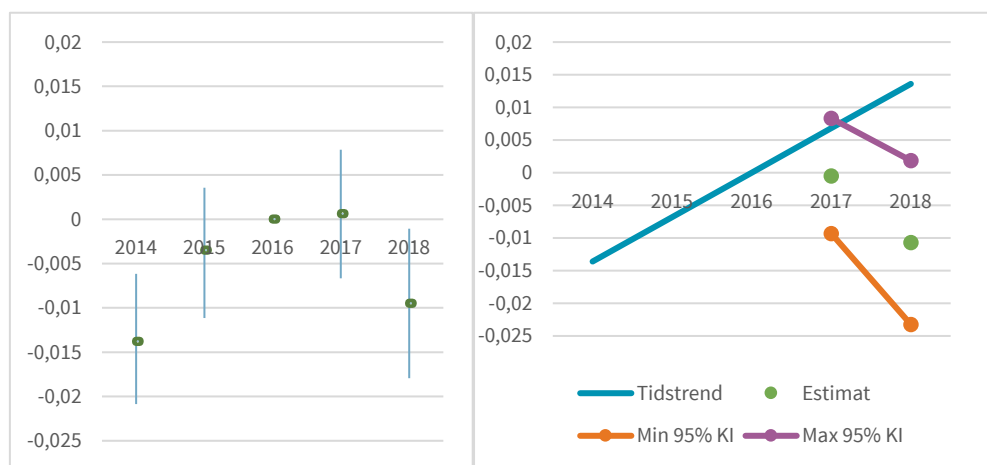
Figur 3.3 viser utviklingen i andelen som fortsetter til neste klassetrinn for elever i Vg1 og Vg2, samt fullføring av videregående skole for elever i Vg3. Andelen av elevene i Vg3 som fullfører og består, er relativt stabil, men avtar noe i 2017/2018. Andelen som fortsetter til neste klassetrinn, øker både for Vg1 og Vg2 over tid, med unntak av 2017/2018, der andelen går noe ned.<sup>21</sup>

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

For å kunne estimere betydningen av fraværsgrensen for gjennomføring og progresjon av videregående opplæring ville vi helst hatt et mål på hvordan progresjonen ville vært dersom fraværsgrensen ikke hadde blitt innført. Siden vi ikke har et slikt kontrafaktisk mål, må vi basere oss på at utviklingen ville fortsatt slik den gjorde i årene før fraværsgrensen. Alternativt kan vi legge til grunn at progresjonen skal være lik det den var i 2015/2016, når vi tar hensyn til elevsammensetning. Vi vil vise resultater med begge antagelsene lagt til grunn, men vi vil understreke at det er usikkerhet knyttet til disse analysene.

Vi fokuserer først og fremst på dem som er registrert som elever i Vg3. Vi er imidlertid også interessert i hvordan gjennomføringen generelt påvirkes av fraværsgrensen. Vi gjør derfor analyser av sannsynligheten for å fortsette til neste klassetrinn betinget av at eleven er registrert som elev i klassetrinnet før.

Figur 3.4 Estimerte endringer i gjennomføring av videregående opplæring for elever i Vg3  
Ingen tidstrend Betinget av at utviklingen fra 2013/2014 til 2015/2016 skal fortsette videre



Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med kontroller for kjønn, alder, innvandringsbakgrunn samt kontroller for studieretning og klassetrinn. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Figur 3.4 viser en grafisk framstilling av estimerte endringer i 2016/2017 og 2017/2018 i gjennomføringen av videregående opplæring blant elevene i Vg3. Panel A viser punktestimatene for årseffekten for årene før og etter fraværsgrensen. De peker på en klart oppadgående trend i gjennomføring årene før fraværsgrensen ble innført fra 2013/2014 til 2015/2016. For 2017 er punktestimatet svært likt som i 2016,

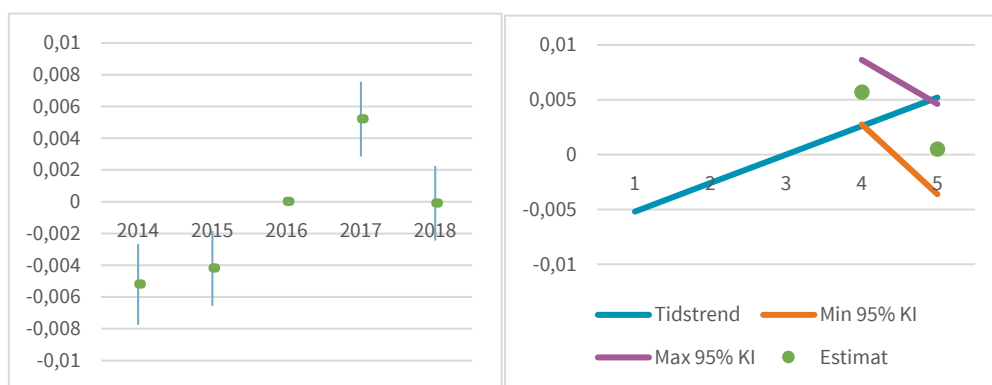
<sup>21</sup> Vi har data for fullføring til og med skoleåret 2017/2018, og det er dermed for tidlig å kunne si noe om hvordan fraværsgrensen har slått ut for elever som har vært under fraværsgrensen gjennom tre skoleår.



mens punkttestimatet i 2018 er signifikant lavere. 2018-estimatet er imidlertid høyere enn estimatet for 2014. Vi kan ikke utelukke at dette skyldes tilfeldige svingninger.

Panel B i figur 3.5 viser de beregnede endringene i 2016/2017 og 2017/2018 når vi legger til grunn at utviklingen fra årene før skal fortsette slik den har gjort. Vi legger altså en lineær trend til grunn. De grå punktene viser beregnet endring i 2016/2017 og 2017/2018 når den lineære trenden er lagt til grunn. Linjene på hver side viser 95 prosent konfidensintervall rundt estimatet for 2017 og 2018. Basert på dataene er det 95 prosent sannsynlighet for at endringen i 2016/2017 og 2017/2018 befinner seg i intervallet mellom de to linjene. Sammenlignet med utviklingen ved en lineær trend er det signifikant nedgang i 2017/2018. Også i 2016/2017 er det lavere fullføring enn den lineære trenden tilsier, men dette estimatet er ikke signifikant forskjellig fra årene før fraværsgrensen.

Figur 3.5 Endringer i sannsynligheten for å fortsette til påfølgende år, Vg1 og Vg2  
Ingen tidstrend Tidstrend lagt til grunn



Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med kontroller for individkarakteristikker, grunnskolepoeng samt kontroller for studieretning og klassetrinn. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Når det gjelder sannsynligheten for å fortsette til neste klassetrinn for elever i Vg1 og Vg2, er resultatene noe sprikende. Det er flere som fortsetter til neste årstrinn i 2016/2017 enn hva både nivået og den tidligere utviklingen i årene før tilsier. For 2017/2018 er imidlertid sannsynligheten om lag lik som i 2015/2016. Det ser dermed ikke ut til at progresjonen er endret som følge av fraværsgrensen, men at det er svingninger fra år til år.

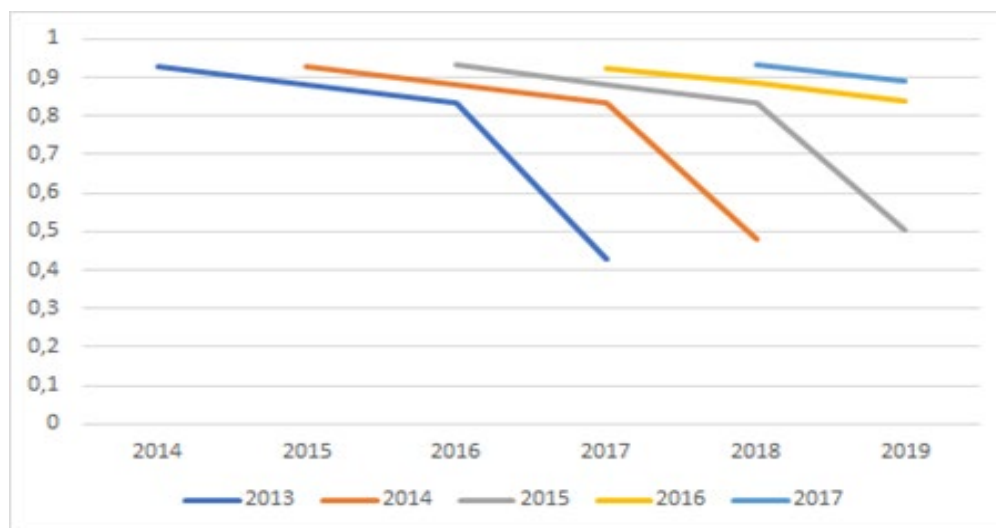
For gjennomføring av Vg3 og progresjon i Vg1 og Vg2 samlet er det ingen holdpunkter for at fraværsgrensen har påvirket utviklingen. Dette er i tråd med resultatene for IV. Selv om noen flere IV blir gitt, er det i gjennomsnitt ikke flere elever som får IV i ett eller flere fag, og det er dermed ikke 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.

### 3.6 Endringer i utvalget over tid

Alle analysene har vært av ungdom som er registrert som elever i videregående skole, og som har registrerte fraværsopplysninger. Fraværsgrensen kan også tenkes å påvirke størrelsen på denne gruppen dersom elever velger å for eksempel starte i neste klassetrinn i mindre grad enn tidligere. Ved å ta utgangspunkt i ungdomsskolekohortene undersøker vi om andelen som er registrert som elever, endrer seg over tid.

Figur 3.6 viser andelen av ungdomsskolekohorten som er elever i videregående skole, år for år. Det er et klart gjentakende mønster, med en kraftig reduksjon i andelen som er elever etter fire år, men mønsteret er svært stabilt over tid. Dette peker i retning av at fraværsgrensen ikke har hatt betydning for hvor mange som står utenfor videregående skole.

Figur 3.6 Andel av ungdomsskolekohorten registrert som elever i videregående skole

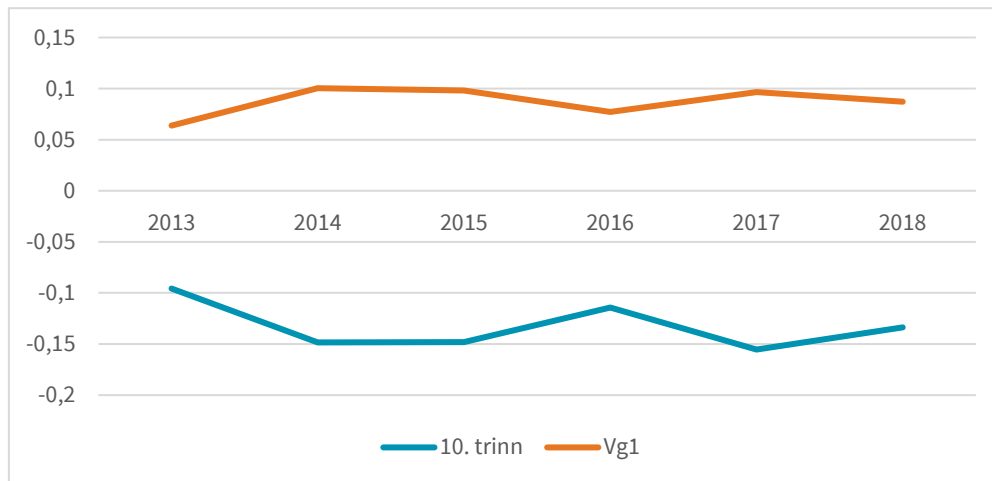


### 3.7 Elevenes læringsmiljø

Fraværsgrensen kan gi utilsiktede konsekvenser for læringsmiljøet – for eksempel kan elevgruppen som er til stede i klasserommet, endre seg som følge av fraværsgrensen, og hvilken elevgruppe som er til stede i klasserommet, kan ha betydning for læringsmiljøet. Mange gir også uttrykk for at de ikke liker fraværsgrensen, men likevel at den fungerer godt. I denne delen tar vi utgangspunkt i Elevundersøkelsen og studerer hvordan elevenes opplevelse av læringsmiljøet endrer seg etter innføringen av fraværsgrensen.

Figur 3.7 viser utviklingen i elevenes læringsmiljø over tid, slik det framkommer i Elevundersøkelsen. Vi har normalisert alle svarene i Elevundersøkelsen til en indikator mellom 0 og 1 og også normalisert indeksene slik at for alle delspørsmål er høyere tall definert som bedre utfall. Videre er de ulike indikatorene aggregert til én indikator. Svarene for 10. trinn og Vg1 følger ulike mønstre også før innføringen av fraværsgrensen. Utviklingen i Elevundersøkelsen for 10. trinn er dermed ikke noen god sammenligning for utviklingen for elever i Vg1. For å beregne endringer i resultatene i Elevundersøkelsen for Vg1 kontrollerer vi for skolefaste effekter, det vil si at vi tar ut alle faktorer som er konstante innad i en skole over tid. Dersom skolene i seg selv bidrar til resultatene utover elevenes sammensetning, tar vi altså hensyn til dette.

Figur 3.7 Utviklingen i elevenes læringsmiljø over tid, indeks over svarene på delspørsmålene i Elevundersøkelsen



Kilde: data fra Elevundersøkelsen 2013–2018

Merknad: indeks med gjennomsnitt 0 og standardavvik 1, der høyere verdier angir bedre resultater

For en samlet indeks av resultatene i Elevundersøkelsen viser analysen ingen klare tegn til endringer etter innføringen av fraværsgrensen. Det er noe bedre score på indeksen i 2017, men det er ikke slik de andre årene. Vi ser også at deltagelsen øker kraftig fra 2015 til 2016, og at denne økningen vedvarer. Merk at små effekter kan skjule store forskjeller i elevmassen. Dersom en andel av elevene opplever læringsmiljøet som bedre etter innføringen, mens en annen opplever det som verre, kan den totale gjennomsnittseffekten være liten. Siden vi ikke har mulighet til å se på ulike undergrupper i Elevundersøkelsen, fordi tallene bare finnes på skolenivå, er dette ikke mulig å studere.

Alt i alt er vi tilbakeholdne med å konkludere om hvorvidt elevenes læringsmiljø har endret seg etter innføringen av fraværsgrensen.

Tabell 3.13 Endringer i Elevundersøkelsen etter innføringen av fraværsgrensen

	Læringsmiljø	Deltagelse
2016	0,008 (0,017)	3,16*** (0,36)
2017	0,040** (0,019)	2,86*** (0,41)
2018	0,028 (0,020)	3,13*** (0,38)
N	80 875	7 259
Gjennomsnitt	0,100	84,67

Merknad: Estimerte endringer basert på data fra elevundersøkelsene 2013–2018 (Utdanningsdirektoratet), med kontroller for studieretning og skolefaste effekter. \*/\*\*/\*\* betegner signifikans på 10/5/1%-nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på fylkesnivå.

### 3.8 Oppsummering

Analysene viser at fraværet er kraftig redusert som følge av fraværsgrensen. Reduksjonen er størst i det første skoleåret etter innføringen og avtar noe årene etter. Alle undergrupper reduserer fraværet sitt, men den største reduksjonen finner vi i gruppen som hadde høyest fravær fra før. Det gjelder elever med mor uten høyere utdanning, både innvandrere og etterkommere, samt elever på yrkesfaglige studieprogram,

med unntak av elever innen elektrofag. Det ser også ut til at fraværsgrensen har gitt endringer i elevenes resultater, målt som eksamenskarakterer og norsk standpunkt-karakter.

Det er også tegn på utilsiktede konsekvenser av fraværsgrensen. Noen elever går over fraværsgrensen på 10 prosent. Disse elevene får IV i det aktuelle faget. Blant elever med innvandrerbakgrunn er det en økning i andelen elever som får IV i ett eller flere fag, mens det er en reduksjon blant majoritetsbefolkningen. Uavhengig av innvandringsbakgrunn viser tallene at de som får IV i ett fag, gjerne får IV også i flere fag. 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 komme med gode analyser av konsekvenser av fraværsgrensen for fullføring av videregående opplæring.

## 4 Opplevelser av fraværsgrensen blant elever med IV

---

Innføringen av fraværsgrensen innebærer at en elev kan miste halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i et fag, selv om læreren har vurderingsgrunnlag. Ved overskridelse av fraværsgrensen skal ikke eleven få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter, noe som innebærer at eleven får IV på kompetansebeviset i faget. I kapittel 3 viste vi at fraværsgrensen ikke har ført til at *flere elever* får IV, men at elever som allerede er i en risiko for å få IV, får dette utfallet i *flere fag* enn de ellers ville fått. Fraværsgrensen har derfor, som også var et viktig funn i fjorårets rapport, ulike *direkte konsekvenser* for ulike elever. Derfor har utgangspunktet for denne rapporten vært å blant annet synliggjøre forskjellene mellom ulike elevgrupper. Ettersom vi i forrige rapport hadde færrest elevinformanter i den gruppen som hadde fått IV i ett eller flere fag som en konsekvens av for høyt udokumentert fravær, er det disse elevene vi gir en stemme i dette kapittelet.

Å ikke få vurderingsgrunnlag (IV) (uavhengig om det skyldes overskredet fraværsgrense eller har andre årsaker) i ett eller flere fag regner vi som å være i en *fracfallsrisiko*, fordi dette i ytterste konsekvens kan føre til at elever slutter og faller fra skolegang. I kapittel 3 ble sammenhengen mellom IV og manglende progresjon tallfestet, og vi viste at det å ha tre IV er verre enn det å ha én IV. I våre intervjuer med elever som har fått IV etter innføringen av fraværsgrensen, kommer det fram at elevene selv i all hovedsak opplever at deres fravær er legitimt, men at det likevel forblir «udokumentert». De opplever det som legitimt fordi de ser på fraværet sitt som noe de ikke kan noe for. De plagene eller problemene de har, som gjør at de ikke møter opp på skolen, kan nok likevel ikke dokumenteres gjennom en legeerklæring eller annen dokumentasjon. Dette gjør at de opplever fraværsgrensen som for streng eller for rigid og som en direkte årsak til at de enten har falt fra skolen eller ikke har vurderingsgrunnlag i ett eller flere fag.

Et sentralt spørsmål er derfor hvordan myndigheter, skoler, lærere og andre ansatte på skolen bør forholde seg til denne elevgruppen. Fjorårets rapport reiste et viktig normativt dilemma: Kan vi legitimere en politikk som viser seg å skyve noen elever inn i en økt *fracfallsrisiko*, selv om den samme politikken har fungert positivt for andre elever? En innvending mot dette dilemmaet vil være at de elevene som ser ut til å øke sin sannsynlighet for å få flere IV, hadde slitt på skolen uansett. Kanskje bidrar fraværsgrensen til å sile ut noen elever litt raskere nå, men sannsynligheten for at de hadde gjennomført videregående, ville vært lav uansett. Samtidig vet vi at for mange elever er skolen et fristed. Elever med utfordrende hjemmesituasjoner kan oppleve skolen som et trygt sted der de får «fri» fra utfordringer i familien. Dette har blitt særlig tydelig under koronakrisen. Vi har fulgt flere nyhetssaker og bekymringsmeldinger knyttet til utsatte barn og unge som nå blir lukket inne hos familier med sammensatte utfordringer, også omsorgssvikt og vold.<sup>22</sup> For elever som kommer fra

---

<sup>22</sup> Se for eksempel: <https://www.nrk.no/norge/sykehusene-mangler-barn-med-uforklarlige-blamer-ker-og-sar-1.14963483>

slike hjem, vil det være verdifullt om en klarer å legge til rette for at eleven blir værende så lenge som mulig i utdanningsinstitusjonen.

Vi vet at uavhengig av hjemmesituasjon er det sånn at jo mer videregående opplæring en elev har fullført (selv om eleven ikke består), jo mer sannsynlig er det å være sysselsatt som 25-åring. Jo lenger du blir værende i videregående opplæring, jo mer reduseres altså sannsynligheten for å stå utenfor arbeidsmarkedet som voksen (Markussen 2016). Videre er deltagelse i skole ofte sett på som et av de viktigste kriminalitetsforebyggende tiltakene som finnes. Selv om du ikke presterer så godt på skolen, vil det å oppholde seg på skolen i seg selv være kriminalitetsforebyggende (Åslund, Grönqvist, Hall & Vlachos 2018). Jo mer tid en elev bruker i videregående opplæring, jo mindre sannsynlig er det også at denne eleven havner i fengsel (Brugård & Falch 2013). Dette betyr at det å ha en videregående skole å gå til, til tross for svake prestasjoner, vil være positivt både på samfunnsnivå og individnivå.

Selv om en del av elevene som nå får økt sannsynlighet for IV, kanskje ikke ville fullført eller bestått videregående opplæring uansett, vil det være problematisk om disse elevene blir dyttet lenger ut i en frafallsrisiko. Dette vet vi, som vi så i forrige kapittel, fortsatt for lite om. I dette kapitlet har denne gruppen elever fått sin stemme, og vi ønsker å fokusere på hva som gjør det vanskelig for dem å møte opp, samt hva de ønsker seg fra skolen de har hatt tilknytning til.

## 4.1 Legitimt, men udokumentert fravær?

Som vist til i presentasjonen av fraværsgrensen i innledningen innebærer fraværsgrensen at elever i videregående skole ikke kan ha mer enn 10 prosent udokumentert fravær i et fag for å få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i faget. Dersom eleven kan dokumentere at fraværet har de årsakene som er nevnt i forskriften til opplæringsloven § 3-47, vil det ikke telle med i fraværsprosenten.

I delrapport nummer to fra 2018 omtalte vi hvordan elevene i møte med fraværsgrensen laget sine egne mestringsstrategier. Blant annet fant vi at flere elever manøvrerte i regelverket for å gjøre mulighetene sine bedre. Disse strategiene handlet om ulike ting, som for eksempel å unngå fravær i små fag eller å manøvrere mellom lærere som hadde ulik praksis, eller til og med bruke fraværsgrensen som et «klippekort» der en sparte opp fravær til slutten av skoleåret. Slike strategier krever imidlertid ressurser og at en ikke står i en krevende situasjon fra før av. Elevene vi har intervjuet som datagrunnlag for denne rapporten, opplever ikke å ha like stort rom for å påvirke eller endre de forholdene de inngår i. Noen opplevde at de ble mobbet på en måte som gjorde det krevende å møte til timen, noen slet med sosial angst, og andre hadde utfordrende hjemmesituasjoner. Uavhengig av hva elevene slet med, opplevde de det altså som utenfor sin kontroll – det var ikke deres feil at livene deres var sånn, og selv om de ikke kunne få en legeerklæring for å dokumentere at fraværet skyldes helsegrunner, mente de at årsaken til fraværet deres var legitimt. Selv om flere opplever at de forstår hvorfor regelverket finnes, og noen er også positive til det, opplever mange at en fraværsgrense uten noe ekstra oppfølging ansikt til ansikt ikke fungerer etter hensikten.

En viktig årsak til høyt udokumentert fravær er sykdom der eleven ikke har oppsøkt lege, og dermed ikke fått legeerklæring. De fleste av elevene vi har intervjuet, har foreldre med lav sosioøkonomisk status. For mange av disse oppleves det som dyrt å gå til legen. Fordi det blir en økonomisk prioritering, opplever mange, slik vi også omtalte i fjor, at en heller enn å bruke penger på legen går på skolen syk. En elev vi intervjuet, fortalte:

Noen ganger så bare føler du deg bare sliten. For eksempel forrige uke var jeg ganske syk, så jeg gadd virkelig ikke skole. Men jeg måtte møte opp uansett fordi fraværsgrensa – kan ikke ha fravær. Men samtidig så satt jeg i timen og hadde vondt i hodet, og det er ikke hvilerom her. Og så sitter jeg og sovner i timen – da kan jeg heller være hjemme og hvile og bli frisk. Så bare går jeg på skolen hver dag og er fortsatt syk, ikke sant, for jeg får ikke sluppet av. Så det er det jeg syns er dårlig med fraværsgrensa. Og 10 prosent er ganske lite – bare én gymtime hadde tatt fraværet. (elev)

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

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

Grensen mellom å føle seg sliten og å være syk er ikke alltid enkel å tegne opp. Likevel er det mange som forteller at de noen ganger blir hjemme når de føler seg så slitne at de ikke orker skolen den dagen, men at det likevel er for dyrt å oppsøke lege. En annen vi intervjuet, som hadde fått IV i matte og varsel om IV i to andre fag, fortalte dette:

Noen ganger var jeg så sliten. Jeg hadde en tøff periode før jul. Jeg sliter også veldig mye med matte, og jeg var bare så sliten. Jeg orket ikke være på skolen. Dessuten er fraværsgrensen så komplisert, det er så irriterende. Det er så styrete å få dokumentert fravær, jeg forstår ikke hvordan det skal gjøres. Å få en legeerklæring er tid og stress og penger, bare for litt feber liksom. (elev)

Denne eleven peker på to mekanismer av mer generell karakter. Den ene er individuelle utfordringer, og den andre handler om at regelverket oppleves som komplisert. Individuelle utfordringer kan handle om, som for denne spesifikke eleven, at hun var sliten og slet med matte. Disse utfordringene gjorde at hun syntes det var veldig krevende å komme til timene. Det kompliserte regelverket handler om at det er vanskelig å forstå hva slags fravær som kan unntas, og hvordan fraværet skal dokumenteres. Selv om en har litt feber, kan en ikke gå til legen, mente eleven i sitatet. At fraværet da likevel teller med i fraværsprosenten, oppleves som vanskelig å forstå. Kan en gå til helsesøster og snakke? Hva med rådgiver? Ikke alle lærere har gitt elevene sine like god innføring i akkurat hva slags fravær som kan unntas fraværsgrensen, og hvordan dette fraværet kan dokumenteres. Da vi intervjuet eleven sitert over, var kravet om dokumentasjon på fravær som skyldes helsegrunner, midlertidig opphevet som resultat av koronaviruset. Hun mente systemet som var nå, der en kunne få med seg melding fra foreldrene, fungerte mye bedre. Å få dokumentert fravær omtalte hun som å «å kjøpe seg legeerklæring», noe som er forbeholdt elever med foreldre som har god råd.

Andre årsaker til fravær som elevene opplevde som legitime, men udokumenterbare, var psykiske utfordringer, familieproblemer eller mobbing.<sup>25</sup> En elev vi intervjuet, hadde opplevd å bli mobbet gjennom hele videregående. Hun mente selv at hun hadde utviklet angst for å gå på skolen som følge av disse opplevelsene. I tillegg til at elevene hadde mobbet henne, hadde hun opplevd særlig en lærer som ydmykende og krenkende. Hun fortalte:

Fraværsgrensen er lite tilrettelagt for de som sliter. Jeg har jo spurt om jeg kan

---

<sup>25</sup> Familieproblemer og mobbing kan føre til psykiske utfordringer, som kan dokumenteres. Poenget her er at elevene selv opplevde det å gå til legen for å få dokumentasjon på at de enten ble mobbet eller at familien de bodde i, hadde ulike problemer, som umulig.

få det fraværet fjernet fordi jeg ble skjelt ut av læreren foran klassen, og da dro jeg hjem, og da sier de ja gå og få en legeerklæring. (elev)

Hennes erfaring er altså at det er utfordrende å få dokumentert fravær for elever som sliter med andre ting enn konkret sykdom som legene kan skrive legeerklæring for. Ingen lege vil skrive ut en erklæring på at en lærer eller elev har oppført seg truende eller krenkende mot eleven, tenker denne eleven. Konsekvensen for denne eleven ble et veldig høyt udokumentert fravær og IV i flere fag. Selv mener hun at hun ikke har skulket, og opplever til og med at hun «nesten alltid» er på skolen.

Som vi har sett tidligere i denne rapporten, og som vi fant i forrige delrapport (Bjørnset mfl. 2018), blir forsentskomming behandlet litt ulikt på ulike skoler. Noen steder er ti minutter forsentskomming nok til å få fravær for en hel time, andre steder er 20 minutter forsentskomming det som skal til. En av elevene vi intervjuet, falt fra skolen for et år siden og mente at hans utfordringer med å komme tidsnok til timen var det som hadde ført til et for høyt udokumentert fravær. Han forteller:

I: Kan du fortelle hva som gjorde at du sluttet på skolen? (intervjuer)

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

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

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

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

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

Videre forteller han at han forstår at en fraværsgrense kan være lurt, men at grensen for forsentskomming må være høyere. Gjennom intervjuet reflekterer han rundt hvordan fraværsgrensen kunne blitt endret for å gjøre det lettere for elever som han å bestå opplæringen. Han mener at en fraværsgrense er lurt for å hindre skulking, samtidig som han også mener den er for streng nå.

Til sammen gjør disse erfaringene hos elevene som har fått IV, at fraværsgrensen ikke bare oppleves som for streng, men som urettferdig. Det er vanskelig å forstå for elever med ulike utfordringer at deres fravær skal bli «straffet» mer, bare fordi det



ikke alltid er så lett å dokumentere det. I tillegg til sykdom som en ikke har råd til å dokumentere, mobbing og utfordringer med å komme tidsnok på skolen er psykiske helseplager en gjennomgående årsak til at flere vi har intervjuet, oppgir at de ikke alltid klarer å møte på skolen. Mange snakker om en angst som gjør at det å møte opp på skolen oppleves som «skikkelig ille». En tidligere elev fortalte:

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

Denne eleven fikk til slutt så mye fravær at rådgiverne sa at hun ikke kom til å få vurdering i noen fag. Da hun spurte dem om hun kunne få lov til å begynne i andre klasse etter sommerferien hvis hun skjerpet seg skikkelig, var svaret deres nei. Hun opplevde derfor at hun ikke hadde annet valg enn å slutte. Da vi intervjuet henne, hadde hun tatt det hun selv omtalte som «et friår» fra skolen.

Mange av elevinformantene mener fraværsgrensen er bra, til tross for de uheldige konsekvensene de opplever at den har for dem. Typiske sitater er «den er jo bra på en måte, for ungdommene skulker jo ikke», eller «den får jo folk til å møte opp mer, det er bra». Samtidig kan det betegnes som problematisk at disse elevene, som alle enten har fått IV i ett eller flere fag eller har måttet slutte på skolen fordi de har fått for mange IV til å kunne fortsette, selv mener at fraværet deres ikke er skulk. De mener, som en elev sa over, at de «kan ikke noe for det». Hvorvidt lærerne faktisk er enige i dette, at årsakene til fraværet egentlig er legitimt, er en annen sak. Poenget her er å løfte fram de unges egne stemmer og deres opplevelse av at fraværsgrensen rammer skjevt, fordi «elever som sliter», rammes hardere enn andre. Å slite kan føre til fravær, men sjelden dokumentert fravær.

## 4.2 Likebehandling eller skjønn?

Til nå har vi sett at elevene vi har intervjuet, opplever en del av fraværet sitt som legitimt, samtidig som de opplever det som udokumenterbart. Hvorvidt lærere og andre ansatte i skolen er enige i elevenes vurdering av dette, er et empirisk spørsmål. Vi har ikke intervjuet lærerne til de spesifikke elevene, men vi har intervjuet flere ansatte ved skolen. Som vi så i det kapittelet, opplever mange at det eneste de kan gjøre for å hindre at noen sårbare elever blir dyttet ut av skolen tidligere enn nødvendig, er å håndheve regelverket litt ulikt for ulike elever. Dette betyr at fraværsgrensen reiser noen utfordrende dilemmaer knyttet til forholdet mellom likebehandling og skjønn. Dette aktualiseres i møtet med den gruppen elever som nå får forhøyet sannsynlighet for å få IV i flere fag enn tidligere. En elev vi intervjuet, peker nettopp på dette dilemmaet. Han sier:

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

Denne informanten viser til forholdet mellom likebehandlingsprinsippet og ulik bruk av praksis. Fordi vi mennesker er forskjellige, og fordi vi har med oss forskjellige erfaringer og dermed også forutsetninger for å tilpasse oss regelverket, kan tilpasning av regelverket fungere rettferdig, selv om det i praksis betyr at hvordan en elevs fravær føres, kan være ulikt fra skole til skole. Kanskje vil det være sånn at den beste

måten å bruke fraværsgrensen på for å forhindre frafall (slik et av målene med regelverket er) er nettopp å bruke den litt ulikt for ulike typer elever. For én elev kan strenge regler fungere motiverende, for en annen kan det fungere ekskluderende.

Flere vi har intervjuet, mener at ansikt-til-ansikt-møter med lærere eller andre voksenpersoner er avgjørende for å forstå intensjonen og formålet med fraværsgrensen, men også for å få nødvendig hjelp til å klare å møte opp nok på skolen. Et regelverk som praktiseres uten at noen voksne hjelper deg til å navigere gjennom det, kan lett oppleves umotiverende. En elev med IV i et fag fortalte:

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

Denne eleven hadde fått et brev i posten da hun hadde nådd grensen for IV, og da hadde hun og foreldrene blitt kalt inn på møte med læreren i faget og kontaktlærer. Hun skjønnte ikke hvorfor et slikt møte ikke kunne kommet før. Egentlig skal eleven få et varsel før, og som vi skrev om i forrige delrapport (Bjørnset mfl. 2018), har det variert noe når dette varselet har kommet. Om denne eleven ikke har fått med seg et slikt varsel, eller om det faktisk ikke har kommet et varsel, vet vi ikke. Selv hadde hun ikke opplevd fraværet sitt som veldig høyt. På møtet følte hun at hun ble behandlet med respekt, at lærerne virkelig ville hjelpe henne til å bestå faget til sommeren. Nå hadde hun blitt tilbudt ekstrakurs i matte og merket forskjell allerede. Det at hun mestret faget og følte at lærerne prøvde å hjelpe henne, gjorde henne motivert til å gå videre på skolen. Hun skulle imidlertid ønske at et slikt møte var blitt initiert tidligere.

For noen få elever har fraværsgrensen uheldige konsekvenser. Selv om hovedfunnet er at regelverket fungerer etter hensikten, betyr ikke det at vi skal glemme den gruppen elever som sliter mer med å få halvårsvurdering med karakter eller standpunktarakter i alle fagene. Disse elevene kunne trengt kompenserende tiltak. Hva disse skulle være, er vanskelig å konkludere med på bakgrunn av de dataene vi har. Det som kjennetegner elevene, er imidlertid at de selv opplever at fraværet deres ikke er et resultat av «latskap» eller «skulk», men snarere at det bunner i reelle utfordringer og problemer i livene deres. De opplever at de trenger hjelp, men at de enten ikke får tilbud om det, eller at de ikke klarer å be om det selv.

Når vi spør elevene hva de selv ønsker seg, som de opplever at de ikke har fått, snakker de om gode lærere eller andre voksenpersoner som snakker med deg, møter deg ansikt til ansikt, og som tilbyr hjelp i god tid før en overskrider fraværsgrensen. Noen mener fraværsgrensen er for streng, og mener at det ville være en god idé å lempe på kravene for hva som skal føres som fravær når en elev som sliter hjemme, kommer for sent. Noen opplever at regelverket er for strengt, og at det er for vanskelig eller dyrt å få tak i nødvendig dokumentasjon for å få fraværet dokumentert. Grunnen til det er som vi har pekt på her, at årsakene til fraværet ofte er sammensatt og varierer fra elev til elev. Kanskje er et av de viktigste kompenserende tiltakene å åpne opp for muligheten til å vurdere hvor strengt den skal praktiseres i møte med den enkelte elev. Dette vil være viktig i de tilfellene der fraværsgrensen ikke ser ut til å forebygge frafall, men snarere dytte elever lenger inn i en fraværstrisiko.

### 4.3 Oppsummering

For de fleste elever påvirker fraværsgrensen dem direkte på en måte som gjør at de er mer til stede på skolen. De skulker mindre og gjør det også bedre i noen fag ettersom tilstedeværelsen øker. For en liten gruppe elever som allerede hadde IV i ett eller flere fag, fungerer fraværsgrensen på en måte som gjør at de får IV i flere fag enn tidligere. Dette kan ha konsekvenser for deres progresjon, slik vi så i kapittel 3.

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

Spørsmålet er selvsagt hva en fra politisk hold skal gjøre med denne kunnskapen. Fraværsgrensen er en suksess for de fleste, men har noen negative konsekvenser for noen få. Selv om det utfordrer likebehandlingsprinsippet, har vi i dette kapittelet diskutert om ulik bruk av praksis vil være med på å kompensere for noen av de uheldige konsekvensene fraværsgrensen kan ha for de elevene som har utfordringer som gjør det vanskelig å møte opp nok på skolen, uten å klare å dokumentere det.

## 5 Skolene: føring av fravær og oppfølging av elevene

---

En nasjonal fraværsgrense aktualiserer en tanke om likebehandling. Uansett hvilken videregående skole i landet en går på, så er reglene for hvor mye eleven kan være borte, og hvilke konsekvenser det får for eleven, like. Slik er i det minste tanken og idealet. Selv om en nasjonal bestemmelse gjøres virksom i hele landet, vil en utfordring være om regelverket i praksis blir forstått og praktisert likt. I den første delrapporten tematiserte vi nettopp hvordan fraværsgrensen hadde blitt implementert ulikt på ulike skoler (Andresen mfl. 2017). Et viktig tema i analysene var hvordan skoleeiere tok ansvar for implementeringen og støttet skolene og skolelederne i praktiseringen av bestemmelsen, og hvilke konsekvenser det hadde for ulik praktisering av fraværsgrensen. En hovedkonklusjon fra denne rapporten var at lokale tilpasninger kan være nødvendig for å gjøre implementeringen best mulig, samtidig som det representerer en utfordring for likebehandlingsprinsippet at skoler utformer egne tilpasninger av regelverket.

Det gjennomgående funnet fra de tre rapportene samlet er at innføringen av fraværsgrensen har hatt svært positive *direkte konsekvenser* for reduksjon av elevers fravær. Selv om de foregående rapportene har pekt på utfordringer ved ulik implementering og praksis, skal vi i dette kapittelet se på hvordan ulike aktører på skolene etter noen år med erfaring nå forholder seg til praktiseringen av regelverket. Selv om vi i Andresen mfl. (2017) og Bjørnset mfl. (2018) argumenterte for at en indirekte konsekvens av fraværsgrensen kan være at legitimiteten til ordningen kan falle, enten fordi lokale tilpasninger kan oppleves som urettferdig, eller fordi ordningen har ulike direkte konsekvenser for ulike grupper av elever, viser vi i dette kapittelet at det overordnede inntrykket er at legitimiteten og oppslutningen om fraværsgrensen er god.

Et funn fra spørreundersøkelsen er at oppfattelsen blant rektorer ser ut til å være at det administrative arbeidet knyttet til fraværsgrensen går noe ned for hvert år som går fra innføringen. Videre mener rektorene også at praktiseringen av regelverket er mer lik enn det de mente første året etter implementeringen. Selv om vi i vår undersøkelse finner at skoler praktiserer regelverket noe ulikt, finner vi i de kvalitative intervjuene at praktiseringen ikke nødvendigvis oppleves som utfordrende. Selv om regelverket praktiseres ulikt i møte med ulike elever for blant annet å imøtegå dem som står i fare for å få IV i ett eller flere fag, betyr ikke det at vi finner en sterk motstand mot regelverket i seg selv. Etter noen år med fraværsgrensen har ansatte ved skolene lært seg hvilke justeringer som kan gjøres for å unngå de negative konsekvensene fraværsgrensen har for noen få elever, slik vi vil omtale i elevkapitlene i denne rapporten. Selv om fraværsgrensens suksess ikke bør brukes som et argument for å unnlate å holde fram at det er grupper av elever som har det vanskelig under dagens system, betyr ikke det at dette fører til en indirekte konsekvens der utfordringene knyttet til grensen nødvendigvis representerer et legitimitetsproblem for hele regelverket.

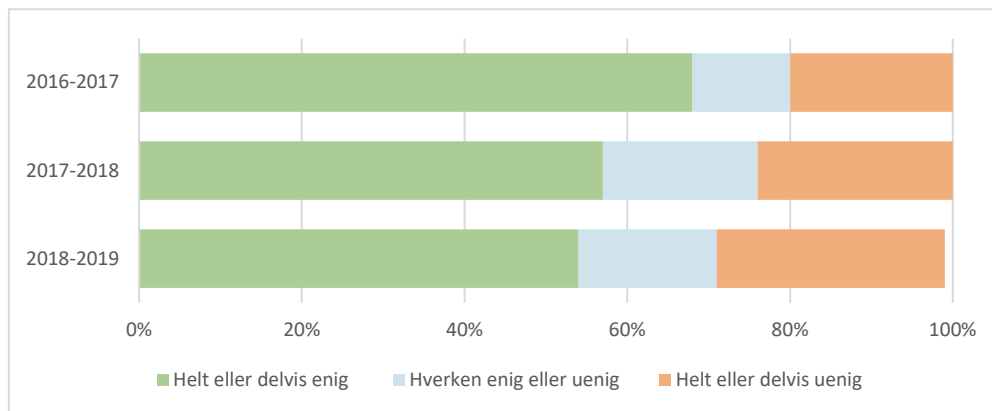
I dette kapitlet er søkelyset på skolene og hvordan de følger opp fraværsgrensen tre år etter innføringen av den. Hvordan følger skolene opp fravær og fraværsgrensen? Og hvordan praktiseres regelverket? Et viktig funn fra fjorårets rapport (Bjørnset mfl. 2018) var at fraværsgrensen hadde ulike konsekvenser for ulike elevgrupper. Reduksjon i fravær førte ikke nødvendigvis til at fagene ble fullført og bestått. Å redusere fraværet hadde liten betydning for eleven dersom fraværet ikke ble redusert tilstrekkelig – altså til at en ikke har mer enn 10 prosent (eller 15 prosent dersom rektor bestemmer å ta i bruk unntaksbestemmelsen). I kapittel 3 så vi at det er en gruppe elever som ser ut til å få høyere sannsynlighet for IV i flere fag enn før innføringen av fraværsgrensen, nettopp fordi de ikke klarer å redusere fraværet sitt nok. I dette kapitlet viser vi at denne utfordringen virker å være godt kjent blant ansatte på skoler. Selv om denne elevgruppen er liten, er det mange ansatte på skolen som er opptatt av dem og av å hjelpe dem. For å bøte på noen av ulempene elevene møter med regelverket, tilpasser ansatte ved skoler regelverket på en måte som er ment å bøte på noen av de uheldige konsekvensene fraværsgrensen har for dem. Heller enn at slike tilpasninger representerer et legitimitetsproblem, kan det tenkes at de er nødvendige for å sikre regelverkets legitimitet. Hadde ikke ansatte på skolen kunne vært noe fleksible i praktiseringen av regelverket, ville muligens motstanden mot regelverket vært større.

## 5.1 Ulike praksiser

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

Hvilke fraværsløsløpsrutiner skolene hadde før innføringen av fraværsgrensen, hadde imidlertid betydning for hvor godt rustet de var til å følge opp fraværsgrensen uten masse ekstra administrative oppgaver. De skolene som allerede hadde et fraværsløsløpsprogram som elevene hadde tilgang til, og som viste fraværsprosenten, var bedre rustet enn dem som ikke hadde slike program. 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. I spørreundersøkelsen som er sendt ut hvert år, ser vi at andelen rektorer som har svart «helt enig» eller «delvis enig» på påstanden om at lærerne synes det er mye ekstra arbeid med å føre fravær, har sunket gradvis i løpet av de tre årene (figur 5.1).

Figur 5.1 Rektors svar på påstanden om at lærerne synes det er mye ekstra arbeid med å føre fravær. 2016/2017 (N = 310), 2017/2018 (N = 130) og 2018/2019 (N = 176)



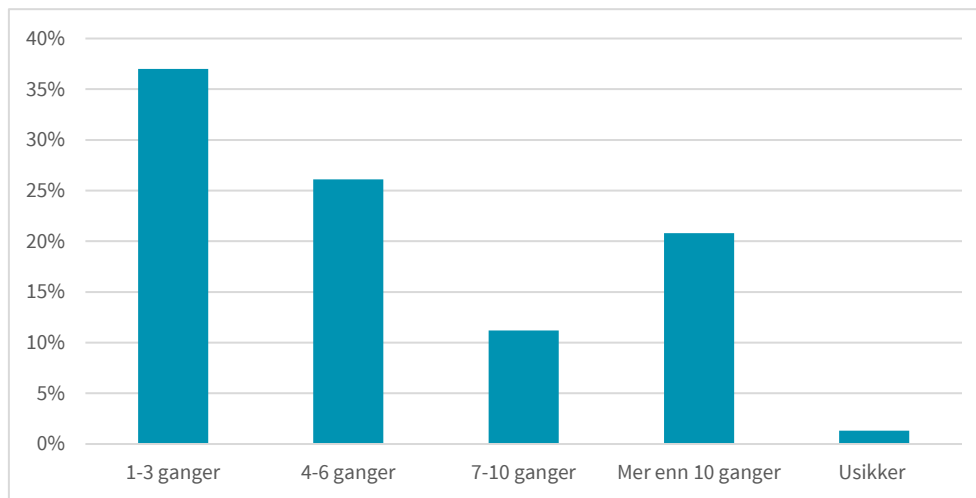
Dette underbygger det andre hovedfunnet om skoleutvikling, som vi skisserte innledningsvis. Fra implementering til normalisering er ikke nødvendigvis veien så lang. At det er flere som er helt eller delvis uenige med påstanden om at lærerne synes det er ekstra arbeid med å føre fravær, er ikke så veldig overraskende. At et nytt tiltak tar tid og ofte skaper mer arbeid og utfordringer, er velkjent i implementeringslitteraturen (se også Bjørnset mfl. 2020). Jo bedre kjent lærerne blir med regelverket, desto lettere vil det være å håndtere det uten masse ekstraarbeid.

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

Som presentert innledningsvis var et viktig tema både i første og andre delrapport at skolene i noen grad praktiserer regelverket ulikt. Det kan handle om ulik føring av fravær ved forsentkomming, rektors praktisering av unntaksbestemmelsen og andre ting. I de fleste tilfeller handlet ulik praktisering ikke om brudd på regelverket, men snarere om tilpasninger til regelverket med sikte på å gjennomføre det. Noen ganger handlet det om brudd på regelverket (Andresen mfl. 2017). På en måte er dette ikke noe overraskende, da skolene rundt om i landet er svært ulike. Elevgrunnet er ulikt, utfordringene til elevene er ulike, betingelsene elevene vokser opp under, er ulike, og antallet elever er ulikt fra sted til sted og skole til skole. At et nasjonalt regelverk til en viss grad må tilpasses lokalt, sier seg derfor nærmest selv og kan oppfattes som positivt. Samtidig er dette problematisk dersom skoler lager egne fortolkninger av bestemmelsen (tilpasning av fraværsgrensen og ikke til fraværsgrensen).

En type praksis som varierer mellom skolene, er rektors bruk av unntaksbestemmelsen. Samtidig ser vi at det ikke er stor endring i hvor ofte rektorer oppgir at de har tatt i bruk unntaksbestemmelsen for elever med inntil 15 prosent udokumentert fravær. Vi ser av figur 5.2 at flest oppgir én-tre ganger, men at over 20 prosent oppgir at de har brukt unntaksbestemmelsen mer enn ti ganger. Dette er veldig likt som i 2018.

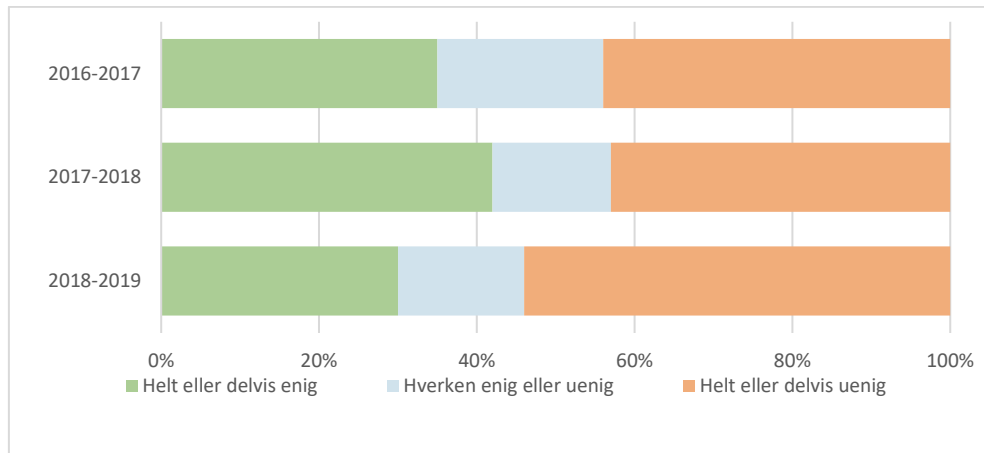
Figur 5.2 Hvor mange ganger har du brukt skjønn for elever med inntil 15 prosent udokumentert fravær i innværende skoleår (2018/2019)? N = 154



Selv om det ikke har antall ganger rektorer har brukt unntaksbestemmelsen har endret seg fra 2018 til 2019, varierer likevel bruken av unntaksbestemmelsen fra fylke til fylke. Andresen mfl. (2017) fant vi at andelen som svarte ja på at skolen har foretatt lokale tilpasninger av fraværsgrensen, varierte fra 8 prosent i Troms fylke til 63 prosent i Telemark fylke. Om det er lav eller høy grad av lokal tilpasning som utgjør et problem, er imidlertid vanskelig å si. For stor grad av lokal tilpasning kan være et brudd på regelverket, samtidig vil for lav grad av lokal tilpasning kunne representere en fortelling om mangel på bevissthet omkring fraværsgrensen og dermed liten grad av eierskap.

Graden av lokale tilpasninger varierte imidlertid ikke bare mellom fylker, men også mellom ulike skoler i samme fylke. Videre fant vi at forståelsen og dermed praktiseringen av regelverket varierer innad på den enkelte skole, fra lærer til lærer. Lærerne representerer førstelinjen, som hver dag møter elevene. Et velkjent perspektiv for å forstå implementeringsprosesser er basert på Lipskys (1980) begrep om *bakkebyråkratene*. Begrepet reflekterer at menneskene som fyller rollene nært brukerne, ofte må tilpasse og fortolke beslutninger fattet sentralt på måter som gjør at beslutningene oppleves som adekvate for å gjennomføre oppgavene. Disse tilpasningene er ofte nyttige, men det betyr også at lokale justeringer kan ha som konsekvens at tiltak praktiseres ulikt. Hvordan lærerne praktiserer regelverket, vil kunne få store konsekvenser for eleven. Det betyr at ikke bare hvilken skole en elev går på, vil ha betydning for hvordan eleven må tilpasse seg implementeringen av regelverket, men også hvilken lærer eleven har, kan ha betydning. I spørreundersøkelsen har vi hvert år gitt rektorene denne påstanden: Lærerne praktiserer fraværsgrensen på ulike måter. I figur 5.3 ser vi svarene for hvert år.

Figur 5.3 Rektors svar på påstanden om at lærerne praktiserer fraværsgrensen på ulike måter, 2016/2017 (N = 310), 2017/2018 (N = 130) og 2018/2019 (N = 176)

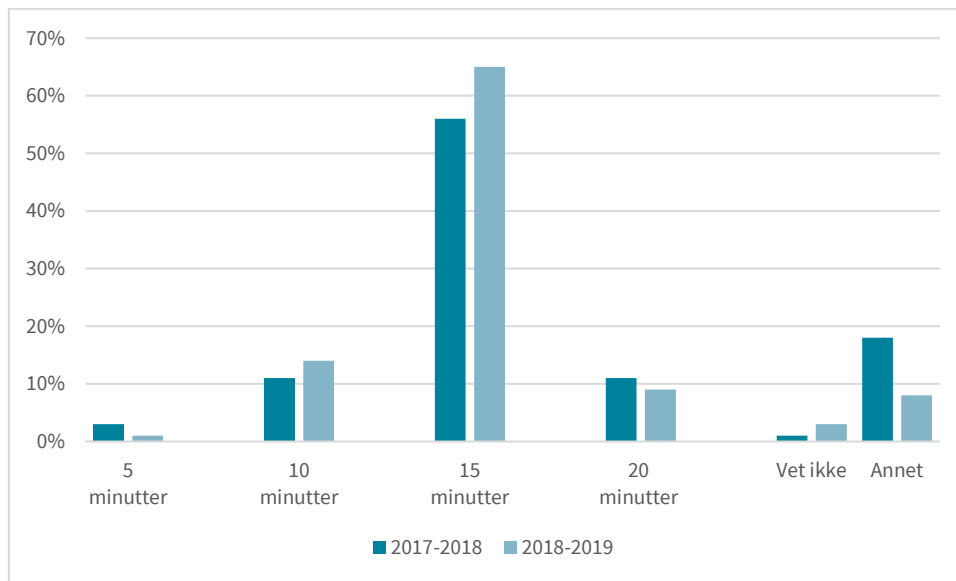


Som vi ser, er det flere (54 prosent i 2018/2019 mot 44 prosent i 2016/2017) som svarer at de er helt eller delvis *ueneige* i denne påstanden det siste året. Dette kan indikere at fraværsgrensen både møter mindre motstand og blir noe mer strømlinjeformet etter som tiden går. Ettersom formuleringen på spørsmålet egentlig indikerer at svaret «enig» innebærer at lærere ikke følger opp regelverket slik de skal, og at rektorene ikke passer på at egne ansatte følger regelverket, er det nærliggende å tro at det er en underrapportering her. Det betyr i så fall at det kan tenkes at det er flere som mener at lærerne praktiserer regelverket på ulike måter, enn dem som har svart «helt enig» eller «delvis enig» på det. Samtidig er tendensen at det er færre som mener dette i 2018/2019. Det kan tenkes at jo bedre kjent lærerne blir med regelverket, jo mindre forskjeller ser det ut til å bli i praktiseringen av den også. Det betyr ikke at alle rektorer opplever at lærerne praktiserer regelverket likt, men at flere enn da tiltaket ble innført, mener de gjør det.

En måte regelverket kan praktiseres ulikt på, er når det gjelder hvor mange minutter en elev må komme for sent til en time for at fraværet skal føres opp som en hel time. I figur 5.3 ser vi at andelen som svarer 15 minutter, har økt noe det siste året (fra 56 prosent i 2017/2018 til 65 prosent i 2018/2019), samtidig som det er færre som svarer «annet» på dette spørsmålet (fra 18 prosent i 2017/2018 til 8 prosent i 2018/2019). Selv om en skal være forsiktig med å tolke endringer i tall fra et år til et annet, tyder også denne figuren på at, til tross for at det er noe ulik praksis på ulike skoler, er det flere som fører likt det siste året med tiltaket. Dette støtter også opp rundt en antagelse om at et tiltak trenger noe tid før det normaliseres.

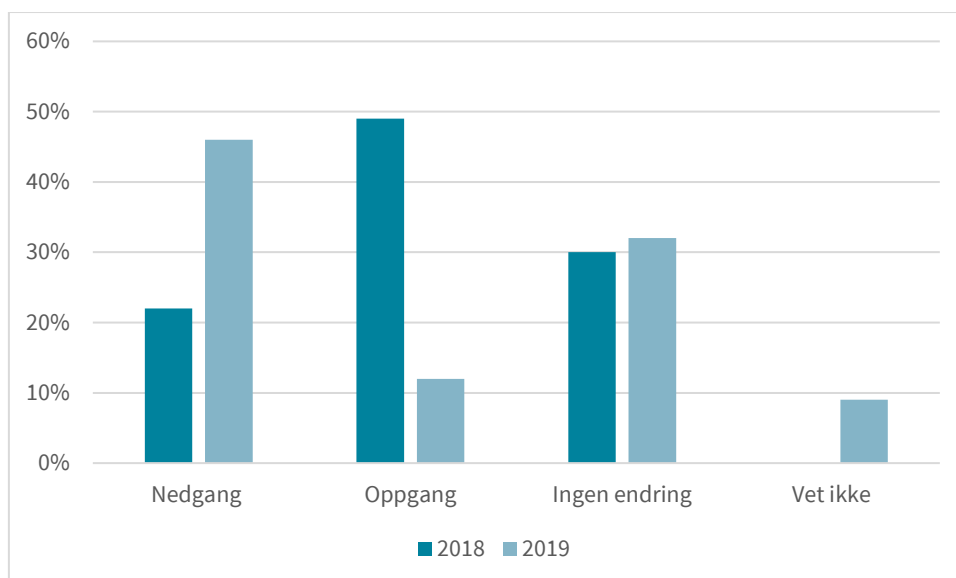


Figur 5.4 Rektors svar på hvor mange minutter elever må komme for sent til timen for at fravær skal føres for en hel time, 2017/2018 (N = 130) og 2018/2019 (N = 176)



I Bjørnset mfl. (2018) fant vi at hele 48 prosent av rektorene svarte at de hadde opplevd en oppgang i det dokumenterte fraværet på sin skole sammenlignet med forrige skoleår. I 2019 svarte kun 12 prosent at de hadde opplevd en oppgang (se figur 5.5). Dette stemmer også med det overordnede bildet og det andre hovedfunnet. I starten av implementeringsfasen kan det tenkes at elevene var mer opptatt av å få dokumentert alt fraværet sitt. Når de nå har vent seg til grensen, kan det tenkes at de opplever at de ikke trenger å dokumentere fraværet sitt før de nærmer seg 10 prosent. I kapittel 3 så vi at fraværet har økt noe siste skoleår. Dette indikerer også at elevene har blitt mer fortrolige med regelen og forstår bedre hvor mye de kan være borte, og når det kreves å dokumentere fraværet sitt.

Figur 5.5 Rektors svar på spørsmål om hvordan det dokumenterte fraværet har utviklet seg siden forrige skoleår, N 2019 = 154, N 2018 = 130



## 5.2 Ikke motstand mot fraværsgrensen

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

En miljøarbeider vi intervjuet, forteller at på skolen han jobber på, legger de vekt på å få elever til å fullføre og bestå videregående skole. Som miljøarbeider møter han mange elever med sammensatte utfordringer, og fraværsgrensen kan for flere av dem være krevende å følge opp. Han forteller:

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

Han forteller at å skyve på fraværsgrensen er et av de viktigste tiltakene de har for å sørge for at elever i sårbare posisjoner ikke blir skjøvet ut av skolen. Flere vi har intervjuet, snakker nettopp om dette med å «skyve på fraværsgrensen» som et innarbeidet tiltak mot å forhindre frafall. I utgangspunktet er det bare rektorene som kan ta i bruk unntaksbestemmelsen. På noen skoler opplevde vi imidlertid at måten rektorene håndhevet unntaksbestemmelsen på, var gjennom å gi ansatte som sto nærere elevene, mulighet til å bestemme selv om eleven kunne få 15 prosent udokumentert fravær før eleven mistet halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter.

Et hovedbudskap i delrapporten fra 2018 var at fraværsgrensen fører til at de elevgruppene som reduserer fraværet sitt mest, ikke ser ut til å redusere det nok til å holde seg under 10 prosent. Det er i disse gruppene at det er større sannsynlighet for å få IV etter innføringen av fraværsgrensen. Disse elevgruppene visste også lærerne godt om da vi intervjuet dem sist. Flere lærere vi intervjuet i 2018, fortalte at det hender de unngår å føre opp fravær på elever som allerede har høyt fravær. De kan oppleve det som urimelig å føre fravær på dem, da de vet at de sliter mye hjemme eller har andre utfordringer som gjør at de synes skolen er vanskelig.

Dette underbygges også i analyser fra siste skoleår. Miljøarbeideren vi intervjuet, var veldig opptatt av å være en som elevene hadde tillit til, og som de kunne komme til hvis de hadde vanskeligheter. For å opprettholde denne praksisen, som han mente var viktigere enn at elevene var på plass nok timer for å holde seg under fraværsgrensen, gjorde de på hans skole egne justeringer. Denne miljøarbeideren hadde fått

«grønt lys» av sin rektor til å selv praktisere unntaksbestemmelsen etter beste evne, da han kjente elevene mye bedre enn rektoren selv.

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

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

En åpenbar innvending mot slike lokale justeringer eller tilpasninger er som vi har skrevet om tidligere, at det går imot tanken om likebehandling. Derfor kan en innvende at hvilken skole eleven møter, eller til og med hvilken lærer eleven møter, vil ha stor betydning for elevens risiko for ikke å få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter. Siden dette ikke er noe eleven selv kan gjøre noe med, kan det oppfattes som urettferdig. Samtidig kan en innvende at fraværsgrensen også fungerer urettferdig. Vi pekte for eksempel i delrapporten fra 2018 på at fraværsgrensen så ut til å fungere godt for «småskulkerne», samtidig som den skapte en noe mer vanskelig situasjon for elever som allerede slet med blant annet høyt fravær (Bjørnset mfl. 2018). Vi viste altså hvordan noen elevgrupper ser ut til å tape mer på innføringen av regelverket enn andre. Dette gjorde at vi løftet en mer generell debatt om hva en kan forvente at et regelverk myntet på alle skal gjøre for alle. At noen ser ut til å tape på konsekvensene av regelverket, betyr ikke nødvendigvis at hele regelverket oppleves av lærere og andre ansatte på skolene som illegitimt. Å tilpasse regelverket slik miljøarbeideren over gjør, kan sees på som en måte å bøte på de negative konsekvensene fraværsgrensen faktisk har for noen grupper med elever.

### 5.3 Kompenserende tiltak, hva mener skolen det skal være?

Den største direkte konsekvensen av fraværsgrensen er at fraværet har blitt drastisk redusert, og standpunkt karakteren i norsk og på skriftlig eksamen i norsk har gått opp med henholdsvis mellom 7,4 og 15,5 prosent av en karakter og mellom 5,5 og 11,0 prosent av en karakter. Samtidig betyr ikke det, slik vi pekte på innledningsvis, at vi må glemme at fraværsgrensen faktisk har ulike konsekvenser for ulike elevgrupper. Selv om de er få, så vi i kapittel 3 at for noen elever betyr fraværsgrensen en forhøyet sannsynlighet for å få IV i flere fag enn før regelverket var implementert. At fraværsgrensen har potensielt negative konsekvenser for en liten elevgruppe, var også tema i fjorårets rapport. Denne erkjennelsen kunne ført til en debatt om hvorvidt nivået på fraværsgrensen skulle justeres, eller til en debatt om fraværsgrensens legitimitet og oppslutning i det hele tatt. En *indirekte konsekvens* av våre funn fra delrapporten i 2018 var nettopp en debatt om fraværsgrensens legitimitet (Ulstein 2019).

Heller enn å diskutere hva fraværsgrensens absolutte grense bør være, mener vi basert på funnene gjennom tre år at det er mer relevant å peke på at fraværsgrensens åpenbare suksess ikke må skygge over at vi trenger flere og kompenserende tiltak for noen elevgrupper. Et typisk kompenserende tiltak vil være å gjøre lokale tilpasninger, slik vi viste over. Det kan være å ikke føre fravær dersom elever med behov trenger å snakke med miljøarbeider, helsesykepleier eller andre på skolen helt spontant og uten avtale. Eller det kan være å ikke føre fravær dersom elever som har utfordringer med å møte opp på skolen, kommer et kvarter for sent. I Bjørnset mfl. (2018) skrev vi

om skoler som skjøv på småfagene til senere på dagen, nettopp for at elever som slet med å komme tidsnok på skolen, ikke skulle risikere å få *ikke vurdert* i disse fagene. Slike justeringer er imidlertid vanskelige å regelfeste. Behovet for å ivareta elever som er i en vanskelig livssituasjon, er bakgrunnen for at rektor kan bestemme at en elev som har gått over grensen på 10 prosent, og ikke har tilstrekkelig dokumentasjon, likevel skal kunne få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt-karakter. Elever er ulike og trenger derfor forskjellige tilpasninger. Selv om lokale justeringer er en utfordring for likebehandling, kan det tenkes at det er den beste måten å kompensere for at noen få elever ser ut til å tape på innføringen av fraværsgrensen.

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

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

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

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

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

mener rektoren at mange hadde hatt nytte av en type forkurs, for eksempel et ellevte grunnskoleår:<sup>24</sup>

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

Denne rektoren mener altså at heller enn å endre fraværsgrensen, eller å justere den litt her og der, så bør en tenke nytt om skolen som institusjon for elever som sliter. De som sliter med å komme på skolen, har ofte svake karakterer fra ungdomsskolen. Han mener at en type ellevte skoleår kunne vært en måte å forberede dem på videregående på. I delrapporten fra 2018 viste vi til at innføringen av fraværsgrensen reiste en del spørsmål av normativ karakter. Hvordan skal det for eksempel vektes at fraværsgrensen ser ut til å fungere fint for de fleste, samtidig som den er negativ for en mindre gruppe? Poenget her er ikke å gi noen svar på disse normative spørsmålene, snarere å vise til at de finnes. Om skolen som institusjon skal endres i tråd med denne rektorens ønsker for å ivareta en liten gruppe, kan ikke vi si noe om. At det finnes flere meninger og praksiser knyttet til hvordan skoler forholder seg til og i noen tilfeller justerer fraværsgrensens negative konsekvenser for en liten gruppe, er tydelig. En minoritetsrådgiver vi intervjuet, snakket også om viktigheten av å forstå de bakkenforliggende årsakene til elevenes fravær:

Jeg gjør det med hensikt til at jeg skal komme nærmere på elevene slik at jeg kan hjelpe elevene med de utfordringene de har knyttet til fravær eller utfordringer hjemme, venner, konflikt [...] Det er et system jeg har satt opp og prøvd, hvor vi stiller opp elevene i forhold til fravær. Så hvis elevene har flere fravær, så setter vi de i et system hvor vi alle miljøarbeiderne og rådgiverne jobber med elever. Så det jobbes veldig systematisk knyttet til oppfølging av fravær og andre utfordringer. (minoritetsrådgiver)

En viktig innsikt hos ansatte på skolen er at fravær handler om noe annet enn at elevene ikke gidder å gå på skolen. Dette stemmer overens med funnene i kapittel 3. Derfor må det også settes inn tiltak som prøver å gjøre noe med de underliggende årsakene til fraværet, og ikke bare fraværet i seg selv. Fraværsgrensen kan, som vi også skrev om i fjorårets rapport (Bjørnset mfl. 2018), gjøre det lettere å få øye på hvem disse elevene er. Samtidig så vi at skolene har ulike rutiner for hvordan de fører fravær, og når elevene får varsel om at de har høyt fravær i et fag. Ved noen skoler fikk elever varsel når de hadde nådd 5 prosent fravær i et fag, ved andre skoler fikk de varsel når de hadde nådd 7 prosent, og ved noen fikk de varsel først rett før de hadde nådd 10 prosent fravær i et fag. Over viste vi også at retningslinjene for når fravær i deler av en time skal regnes som forsentkomming, og når det fraværet skal føres som en hel time, varierer. Det betyr altså at det avhenger av hvilken skole en går på, hvor

---

<sup>24</sup> Det har allerede vært reist en debatt om et ellevte skoleår, blant annet i Stoltenberg-utvalget (NOU 2019: 3). I Norge prøves dette også ut, blant annet i Drammen gjennom tiltaket Ung 11 (se: <https://www.drammen.kommune.no/tjenester/skole/ung-11/>).

mye fravær en kan ha før en får IV. Videre vil det også variere når skolene oppdager elever i risikogruppen for å få IV, da de har ulike rutiner for når elever skal varsles.

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

Selv om de vi har intervjuet, er opptatt av dette, finner vi ikke en enighet om hvordan disse elevene skal få best mulig oppfølging. I fjorårets rapport så vi også dette, at flere helsesykepleiere mente at fraværsgrensen hadde ført til en tettere oppfølging av elevene som slet. Ved enkelte skoler er det elever som har sammensatte utfordringer. Blant dem er det noen som trolig har fått det bedre etter innføringen av fraværsgrensen, selv om bestemmelsen også øker sannsynligheten for å få IV i ett eller flere fag. Problemet var at sånn er det ikke på alle skoler (Bjørnset mfl. 2018). Våre analyser viser at det er få felles rutiner på tvers av skolene for hvordan denne elevgruppen som sliter litt ekstra etter innføringen av fraværsgrensen, skal kompenseres. Noen informanter mener at det nå er vanskeligere å få dem gjennom videregående skole, og at dette er synd. Andre informanter mener at de nå gjør mer for denne gruppen elever enn før, og at dette er positivt. Utfordringen for elevgruppen som sliter mer etter innføringen av fraværsgrensen, er ikke nødvendigvis at regelverket praktiseres ulikt. Snarere handler det om at skoler og ansatte ved skoler har ulike meninger, og praksiser, om hva som skal være kompenserende tiltak for disse elevene. Innledningsvis viste vi til at jo lenger en elev går i det videregående opplæringsløpet, jo bedre er det for elevens senere livssjanser. Både er sannsynligheten for å havne i fengsel mindre, og sannsynligheten for å delta i arbeidsmarkedet senere i livsløpet er større. Dette gjelder selv om eleven ikke nødvendigvis fullfører og består opplæringsløpet. I denne rapporten kan vi ikke gi råd om hvilke tiltak myndigheter bør sette inn for denne gruppen. Det vi har vist, er imidlertid at fraværsgrensen ser ut til å ha noe ulike konsekvenser for ulike elevgrupper, samtidig som vi finner at det varierer hvordan skoler forholder seg til elevgruppen som har større risiko for flere IV etter innføringen av fraværsgrensen. En mer generell debatt om hva kompenserende tiltak kan være, virker derfor å være berettiget.

## 5.4 Oppsummering

Et gjennomgående funn i alle rapportene fra evalueringen av fraværsgrensen er at skolene har varierende praksiser knyttet til hvordan fravær føres, hvordan de praktiserer regelverket i møte med ulike elever, og hvordan de følger opp elever som risikerer å overskride fraværsgrensen i ett eller flere fag.

Samtidig finner vi ikke en motstand mot fraværsgrensen blant ansatte i skolene. I første delrapport fant vi at flere ansatte også er positive til fraværsgrensen. Ansatte ser at regelverket tjener mange elever, de har kanskje akseptert at fraværsgrensen har kommet for å bli – og heller enn å klage på selve regelverket praktiserer de det på en måte de opplever er riktig også for de elevene som sliter med å overholde fraværsgrensens regelverk. Ofte handler dette om ulik praktisering av hvordan fravær føres.

At skolene ikke virker å ha en felles praktisering av fraværsgrensen, særlig for elever som nå har større sannsynlighet for å få IV i flere fag, kan bety at elever i sårbare

situasjoner får ulik oppfølging avhengig av hvilken skole de går på, og innad på skolene mellom ulike lærere. Vårt budskap i denne rapporten er ikke å formidle at fraværsgrensens indirekte konsekvens er at den fører til et legitimitetsproblem, fordi den har noen potensielle direkte negative konsekvenser for noen elevgrupper. Viktigere enn det er det å påpeke at fraværsgrensen kan brukes som et verktøy for å kartlegge elever i risikosituasjoner samt for å gi dem kompenserende tiltak. Det betyr imidlertid ikke at dette alltid gjøres. Våre funn viser at det er behov for mer vekt på kompenserende tiltak for elevgrupper som sliter med å redusere fraværet sitt nok.



## 6 Utilsiktede konsekvenser for lærerne: turnover og sykefravær

---

Vi har sett at elevene har økt tilstedeværelsen på skolen etter at fraværsregelen ble innført. Et slikt økt elevnærver kan ha hatt utilsiktede konsekvenser for lærernes arbeidshverdag. Vi kan tenke oss flere ulike kanaler for påvirkning på lærerne. For det første kan lærerne i større grad bli utsatt for smitte dersom elever kommer på skolen når de er syke, som omtalt i Bjørnset mfl. (2018). For det andre kan bedre oppmøte medføre at elevenes faglige nivå blir jevnere, noe som kan lette arbeidssituasjonen for lærerne. For det tredje kan bedre oppmøte gi bedre fungerende elevgrupper og være motiverende for læreren. På den andre siden kan bedre oppmøte gjøre undervisningssituasjonen mer krevende dersom umotiverte elever som forstyrrer undervisningen, tilbringer mer tid på skolen. Til slutt innebærer fraværsgrensen mer oppfølging av elevene og dermed en risiko for økt arbeidsmengde.

I tidligere rapporter har vi diskutert hvordan lærernes arbeidssituasjon endrer seg, og deres opplevelser av fraværsgrensen. I dette kapitlet vil vi analysere om fraværsgrensen kan påvirke deres adferd. Vi tar for oss to utfall: hvorvidt læreren slutter i jobben, og om sykefraværet øker blant lærerne. Begge disse utfallene kan sies å være utilsiktede utfall av fraværsgrensen. Elevenes fravær er redusert med om lag 20 prosent, og lærerne kan møte svært mange elever i løpet av en dag. Dersom elevene møter opp på skolen til tross for at de er syke, kan læreres sykefravær potensielt øke som følge av fraværsgrensen. Videre kan sykefravær i noen tilfeller påvirkes av arbeidssituasjon og arbeidsmengde, se for eksempel Dee og Wyckoff (2015). Å slutte i jobben i aldersgruppen vi konsentrerer oss om (20–60), henger stort sett sammen med at en bytter jobb, noe som i mange tilfeller har en naturlig forklaring, men som også kan bli påvirket av trivsel og arbeidssituasjon.

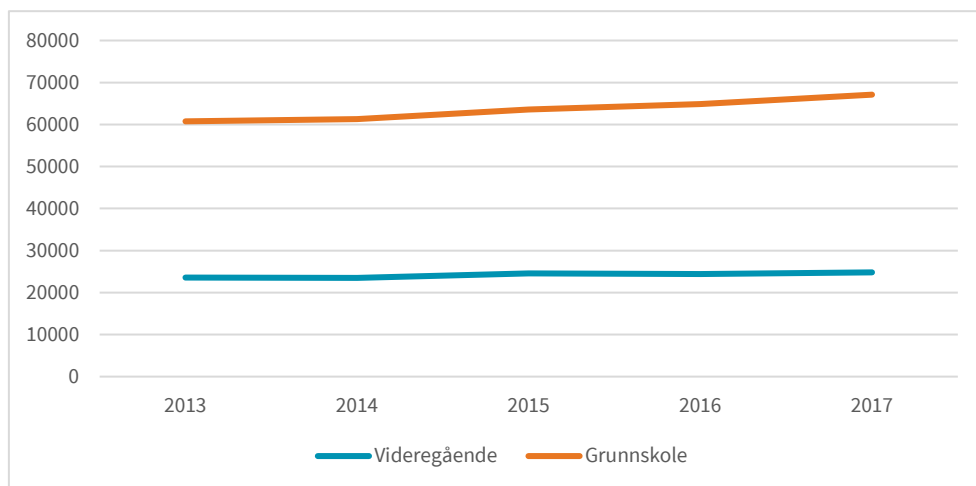
Vi vil først beskrive dataene vi tar utgangspunkt i, før vi presenterer deskriptiv statistikk for utviklingen i sykefravær og bytte av jobb. Deretter vil vi forsøke å estimere den kausale sammenhengen mellom fraværsgrensen og de to lærerutfallene.

### 6.1 Sannsynligheten for å slutte i jobben

I figur 6.1 ser vi på antall lærere i grunnskole og videregående opplæring over tid, etter restriksjonene som vi har pålagt utvalget vårt. Antall lærere i videregående skole er ganske stabilt mellom 2013 og 2017, mens det er en økning av grunnskolelærere i perioden. Det er ikke tegn til at utviklingen preges av konjunkturforhold eller politiske endringer, endringene er gradvise, og det er ikke noen klare brudd i enkeltår.

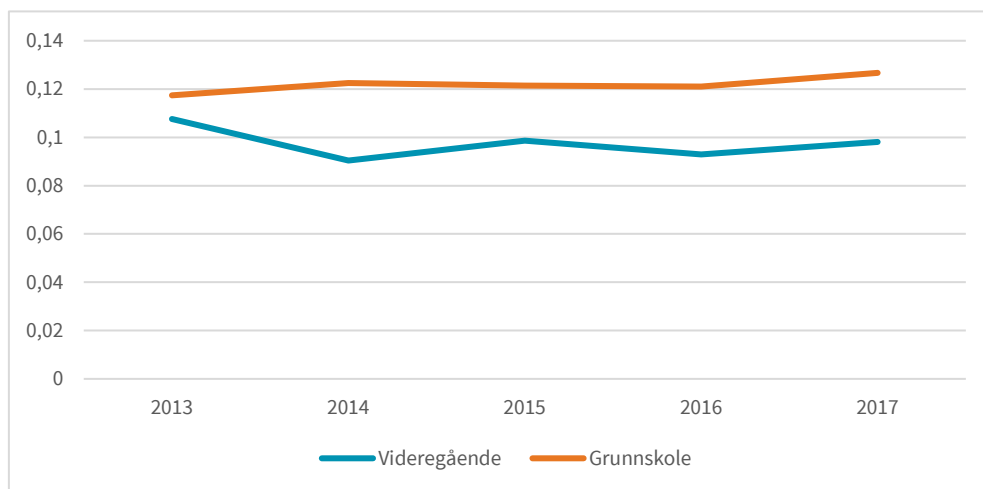


Figur 6.1 Antall lærere i grunnskole og videregående opplæring over tid



Figur 6.2 viser utviklingen i sannsynligheten for å slutte i jobben for ansatte i henholdsvis videregående skole og grunnskole over tid. Sannsynligheten for å slutte i jobben er ganske stabil over tid for begge gruppene, selv om vi ser noe variasjon fra år til år, kanskje særlig for lærerne i videregående opplæring. Det er lite som tyder på en økning i sannsynligheten for å slutte i jobben i 2017, altså etter at fraværgrensen ble innført.

Figur 6.2 Sluttansynlighet for lærere i grunnskole og videregående skole over tid



Kilde: registerdata fra SSB

Lærere bytter i stor grad jobb om sommeren. Det betyr at det første året etter fraværgrensen der vi ser sluttadferden til lærerne, er 2017. Lærere kan respondere i form av å slutte i jobben også før 2017, men en så rask reaksjon virker lite sannsynlig. Imidlertid anser vi reaksjonen å bytte jobb som så sterk at det er sannsynlig at det ikke vil inntreffe før den nye politikken har vært realisert i en periode. Et viktig moment er at det er mange årsaker til jobbslutt, og det er ikke nødvendigvis noe unormalt med dette. Når vi kontrollerer for individuelle kjennetegn og sammenligner utviklingen før og etter innføringen av fraværgrensen i grunnskolen og videregående skole, kan vi imidlertid påvise om det er en spesiell endring etter fraværgrensen. Det

kan gi en pekepinn på om lærerne endrer sin sluttadferd som følge av fraværsgrensen, som kan være et definitivt mål på betydelige endringer i arbeidssituasjonen deres.

Tabell 6.1 viser de beregnede effektene av fraværsgrensen på jobbslutt. Kolonnene bortover viser ulike spesifikasjon og ulike avgrensninger av utvalget. Det er ingen indikasjoner på endret sluttadferd blant lærere i noen av spesifikasjonene. Vi kan dermed slå fast at eventuelt økt arbeidspress knyttet til fraværsgrensen ikke fører til økt jobbskifte for lærerne.

Tabell 6.1 Estimerte endringer i læreres sluttadferd, ulike spesifikasjoner

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Økt slutt sannsynlighet 2017	-0,005 (0,005)	-0,002 (0,005)	0,001 (0,004)	-0,001 (0,004)	0,001 (0,004)
N	438 550	438 550	438 550	488 590	753 218
Kontrollvariabler	Ingen kontroller	Kontrollert for individkjenne-tegn	FE skole* samt individkjenne-tegn	FE skole samt individkjenne-tegn	FE skole samt individkjenne-tegn
Aldersgruppe	20–60	20–60	20–60	20–70	Alle aldre

\* Skolefast effekt

Kilde: registerdata fra SSB

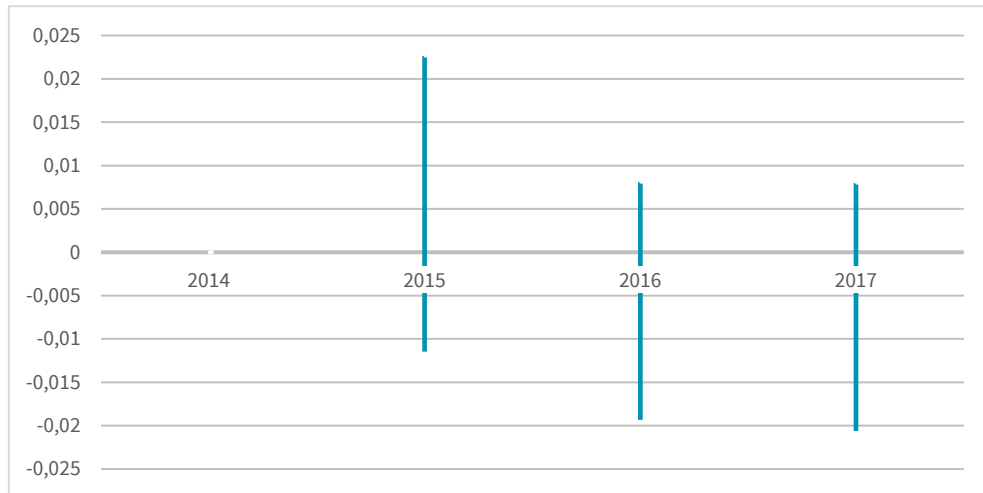
Merknad: Sammenligningsgruppen er lærere i grunnskolen. Vi inkluderer kontrollvariabler for utdanningsbakgrunn, kjønn og alder. \*/\*\*/\*\*\*/ betegner signifikans på 10/5/1%-nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over.

Det er store forskjeller mellom videregående skoler. På noen skoler er elevfravær et betydelig problem, mens på andre skoler er det mer begrenset. Dermed vil det også trolig være forskjeller i hvordan fraværsgrensen endrer arbeidshverdagen og eksponeringen mot sykdom for lærere på ulike skoler, som også Bjørnset mfl. (2018) beskriver. Som et mål på forskjeller mellom skoler deler vi inn skoler etter elevers fravær i årene før fraværsgrensen ble innført, det vil si 2014–2016, og definerer to grupper: skoler med elevfravær over gjennomsnittet og skoler med fravær under gjennomsnittet. Vi beregner endringer i lærernes slutt sannsynlighet for de to gruppene av skoler.

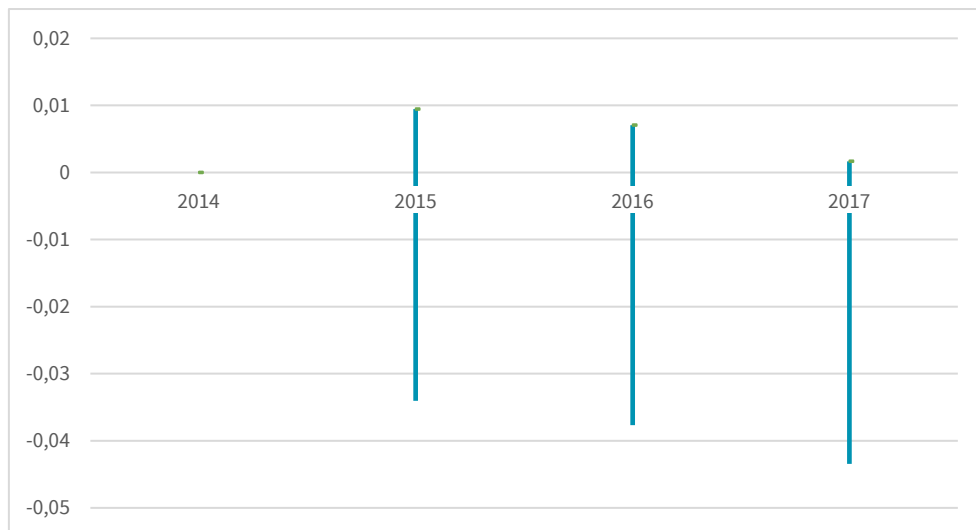
I figur 6.3 presenterer vi estimater for utviklingen i fraværet blant lærere i videregående opplæring sammenlignet med lærere i grunnskolen, inndelt etter hvorvidt skolen hadde høyt eller lavt elevfravær før innføringen. De loddrette linjene representerer usikkerheten knyttet til estimatene. Fra figuren ser vi ikke indikasjoner på økt slutt sannsynlighet for lærere etter fraværsgrensen ble innført, hverken ved skoler med høyt eller lavt fravær før innføringen.

Figur 6.3 Estimerte effekter for læreres sluttsannsynlighet ved skoler med fravær over og under gjennomsnittet i årene før fraværsgrensen. Lærerfaste effekter.

Panel A Fravær over snittet



Panel B Fravær under snittet



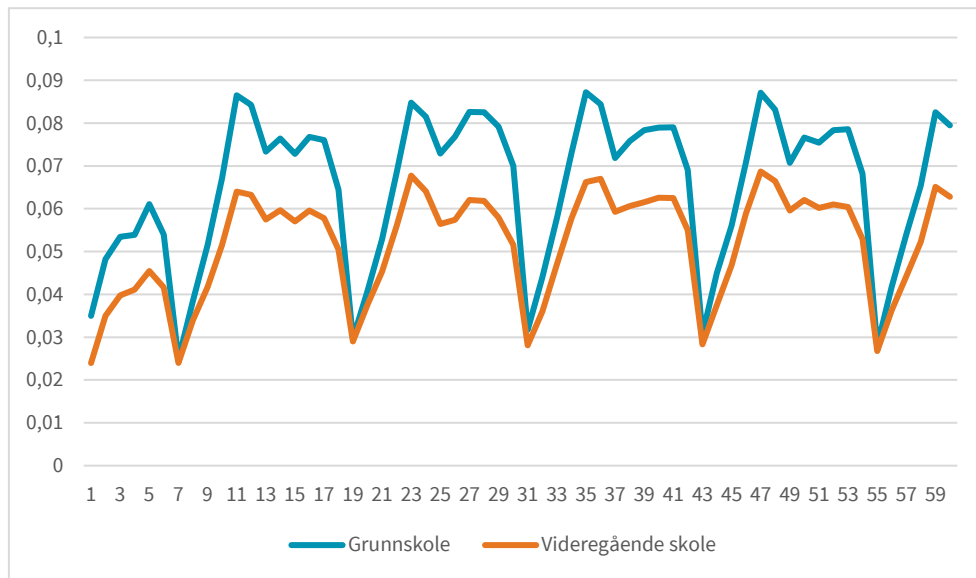
Merknad: Estimerte endringer i sluttsannsynlighet for lærere på skoler med fravær over og under gjennomsnitt. Lærerfaste effekter er inkludert, samt kontroller for alder.

## 6.2 Sykefravær blant lærerne

Å bytte jobb som følge av endringer i elevenes fraværsmønstre og oppfølgingen av det er kan hende et noe ekstremt utfall. Det kan være mer sannsynlig at sykefraværet påvirkes. I analysen av sykefravær ser vi på hvorvidt en lærer har vært registrert fraværende på grunn av sykdom i løpet av hver enkelt måned.

Det er klare sesongmønstre i sykefraværet til lærerne som jobber både i grunnskolen og i videregående skole. Sykefraværet er høyest i november og desember, men også høyt i starten av året. I juli er sykefraværet svært lavt for begge grupper. Generelt er sykefraværet noe høyere for lærere i grunnskolen enn lærerne i videregående skole. Det ser ikke ut til å være noen klare brudd i sykefraværet blant lærerne i videregående mot slutten av perioden.

Figur 6.4 Læreres sykefravær over tid. Andel som har vært borte fra jobb den aktuelle måneden. 2012–2016.



Kilde: registerdata fra SSB

Merknad: Figuren viser andel lærere som er sykemeldt i løpet av en måned.

I tabell 6.2 rapporterer vi estimater fra to ulike modeller. Første kolonne viser estimater for en modell med individfaste effekter, der vi altså sammenligner den enkeltes fravær over tid og ser på om det er noen endring etter overgangen til fraværsgrensen. I andre kolonne ser vi på endringen i fravær blant lærere i videregående opplæring før og etter fraværsgrensen ble innført, sammenlignet med lærere i grunnskolen i samme periode. I tråd med hva figur 6.4 indikerer, ser vi ikke tegn til endret sykefravær blant lærerne den første tiden etter innføringen av fraværsgrensen. Noen endringer kan en kanskje forvente at først blir synlige etter en tid. Dersom vi hadde hatt data for egenmeldinger, ville de vært synlige med en gang, men dette mangler vi data for. En kan tenke seg at økt omgang med syke elever gir konsekvenser for fravær også utover 16 dager, og dette vil være synlig de første månedene etter innføringen av fraværsgrensen. Dette ser vi altså ikke tegn til.<sup>25</sup> Imidlertid har vi kun om lag fem måneder med data etter innføringen av fraværsgrensen, og av disse er fraværet lavt i de to første månedene.

Tabell 6.2 Estimerte effekter på læreres sykefravær

	Individfaste effekter	Sammenligning med grunnskolelærere
Endring høsten 2016 for ansatte i videregående skole	-0,002	-0,002
	(0,002)	(0,002)
N	5 140 456	5 140 456

Kilde: registerdata fra SSB

Merknad: Første modell er estimert med lærerfaste effekter, mens andre modell inkluderer lærere i grunnskolen som sammenligningsgruppe. \*\*/\*\* betegner signifikans på 10/5/1%- nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over.

<sup>25</sup> Det er ikke indikasjoner på signifikante effekter for læreres sykefravær når vi endrer restriksjonene i utvalget, uavhengig om det er alder, utdanning eller arbeidstid eller kombinasjoner av disse.

Som vi også undersøkte for sluttsannsynligheten, kan en tenke seg at innføringen av fraværsgrensen har ulik påvirkning på lærernes sykefravær avhengig av om de jobber på skoler med lavt eller høyt elevfravær i utgangspunktet. Vi deler derfor inn lærerne i to grupper ut fra om de jobber på skoler med elevfravær over eller under snitt før innføringen av fraværsgrensen. I tabell 6.3 presenterer vi resultater for disse analysene, og vi finner ikke indikasjon på endret fravær for noen av delgruppene.

Tabell 6.3 Estimerte effekter på læreres sykefravær på skoler med høyt og lavt elevfravær

	Høyt elevfravær på skolen	Lavt elevfravær på skolen
Endring høsten 2016 for ansatte i videregående skole	-0,0078 (0,0173)	-0,0197 (0,0237)
N	690 129	570 115

Kilde: registerdata fra SSB

Merknad: Modellene er estimert med lærerfaste effekter samt kontroller for alder. \*/\*\*/\*\* betegner signifikans på 10/5/1%-nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over.

Samlet finner vi ikke belegg for endringer i lærernes adferd som følge av fraværsgrensen. Til tross for at lærerne i de kvalitative intervjuene beskriver endringer i arbeidshverdagen, gir det ikke utslag i deres jobbvalg eller sykefravær, og for disse to utfallene har ikke fraværsgrensen hatt utilsiktede konsekvenser for lærerne. Vi understreker at disse resultatene er basert på analyser av sannsynligheten for å slutte i jobben til og med 2017 og sykefravær høsten 2016.

### 6.3 Oppsummering

Fraværsgrensen kunne potensielt ha hatt konsekvenser for både sluttadferd og sykefravær for læreren. Endringer vi finner for alle lærere, kan belyse om arbeidsforholdene endrer seg i en slik grad at de ønsker å gjøre noe med arbeidsforholdet i større eller mindre grad enn tidligere. Vi finner ikke indikasjoner på at noen av delene har blitt påvirket av fraværsgrensen rett etter innføringen. Ved å dele inn lærere etter om de jobber på skoler med høyt eller lavt elevfravær før fraværsgrensen, kan vi belyse hvor stor endring fraværsgrensen utgjør, men heller ikke her finner vi noen endringer i lærernes utfall.

# 7 Konsekvenser for andre yrkesgrupper

---

I de foregående kapitlene har vi tematisert hvordan fraværsgrensen har blitt håndtert og praktisert av elever, lærere, rektorer og skoleeiere, som har til felles at de inngår i den vertikale styringslinjen, fra klasserom til departement. På skolene og i lokalsamfunnet rundt er det imidlertid også andre aktører som blir påvirket av fraværsgrensen. Blant dem er miljøarbeidere, som vi presenterte intervjuer med i kapittel 4, helsesykepleiere, rådgivere, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), minoritetsrådgivere, læringsassistenter, oppfølgingstjenesten (OT) m.m. Sammensetningen kan variere noe mellom skolene, men dette er ressurspersoner som har til felles at de inngår i det som gjerne refereres til som «laget rundt eleven».

I de to foregående delrapportene trakk vi inn enkelte andre grupper. I Andresen mfl. (2017) så vi på fastlegene og hvordan de hadde fått ekstra belastninger som følge av fraværsgrensen og elevenes behov for dokumentasjon. Deres rolle og arbeidshverdag blir ytterligere studert med bruk av kvantitative data i denne rapporten (kapittel 8). I den andre delrapporten, Bjørnset mfl. (2018), inkluderte vi intervjuer med rådgivere og helsesykepleiere for å forstå hvordan fraværsgrensen hadde ulik betydning for forskjellige elevgrupper.

Spørsmålene vi reiser i dette kapitlet, er for det første hvilken betydning disse andre yrkesgruppene har for hvordan fraværsgrensen praktiseres og håndteres. For det andre spør vi hvordan arbeidshverdagen til disse gruppene har blitt endret som følge av fraværsgrensen. I kapitlet vil vi bygge videre på intervjuer vi allerede har gjort, samt supplere denne kunnskapen med intervjuer med ansatte i PPT og OT.

## 7.1 «Laget rundt eleven»

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

Blant de sentrale oppgavene er rådgivertjenesten. I dag har alle elever rett til rådgiving, men organisering og innretning av denne tjenesten kan variere fra skole til skole. Ofte er rådgivingstjenesten todelt, hvor én person svarer på spørsmål om utdanning og videre yrkesvalg, mens en annen kan svare på spørsmål av mer sosialpedagogisk karakter. Det sistnevnte handler først og fremst om hjelp til den enkelte med sikte på å finne seg best mulig til rette. Rådgiverne kan være ansatt på skolen på fulltid, eller de kan være lærere som har delt arbeidsdagen mellom rådgiving og un-

dervisning. Den delen av rådgivingen som tematiserer personlige og relasjonelle forhold, knytter an til skolehelsetjenesten, som er underlagt fylkeskommunen. Alle skoler er pålagt å ha en helsetjeneste. Oppgaven til helsesykepleierne er å hjelpe elevene med alt fra personlige utfordringer og psykiske lidelser til andre helserelaterte ytelser. De er tilgjengelige på skolene slik at elevene lett kan oppsøke dem. Skolene kan også trekke helsesykepleierne inn i undervisning når det er aktuelt.

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

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

Fra den raske gjennomgangen over ser vi at «laget rundt eleven» er ganske bredt sammensatt. Det foreligger forskning som synliggjør betydningen av flerfaglig kompetanse på skolen. I rapporten *Et lag rundt læreren – kunnskapsoversikt* peker forfatterne (Borg mfl. 2014) på at flerfaglig kompetanse kan bidra positivt, men de understreker at det er visse forutsetninger knyttet til systematikk, opplæring og veiledning som må være til stede. Særlig framheves skoleledelsens involvering. Det interessante er påpekningen av at et godt utfall ikke er avhengig av ressurser alene, det er snarere betinget av hvordan aktører i ulike posisjoner evner å samarbeide og handle koordinert. Når det gjelder fravær, konkluderer forskerne med at det generelt sett synes å være en positiv sammenheng mellom omfanget av skolehelsetjenesten og elevens fravær.

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

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

## 7.2 Oppfølging av elever med høyt fravær

I Bjørnset mfl. (2018) trakk vi inn forståelsen fra rådgivere og helsesykepleiere i diskusjonen av hvorvidt fraværsgrensen resulterer i økte forskjeller mellom elevene, slik at det i ytterste konsekvens resulterer i økt polarisering. Siktemålet var å forklare hvordan det kunne bli større forskjeller til tross for at alle elevgrupper har økt nærværet på skolen etter innføringen av fraværsgrensen. Forklaringen er at redusert fravær ikke nødvendigvis resulterer i at en elev får fullført og bestått i et fag. Det avgjørende er ikke hvor mye fraværet reduseres, men at en ikke overstiger 10 prosent i hvert enkelt fag (eventuelt 15 prosent dersom rektor skjønnsmessig bestemmer at en elev som har gått over grensen på 10 prosent, og ikke har tilstrekkelig dokumentasjon, likevel skal kunne få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter). En kan følgelig tenke at en elev som har halvert eget fravær fra 25 til 12,5 prosent, får IV, mens en som reduserer fraværet fra 11 prosent til 9,5 prosent, vil få halvårsvurdering med karakter og standpunkt karakter.

Spørsmålet er hvordan aktører som utgjør «laget rundt eleven», vurderer og forstår fraværsgrensen og den innvirkningen den har på de elevene de har befattning med. I denne sammenhengen er det sistnevnte avgjørende. Bortsett fra rådgivingstjenesten blir «laget rundt eleven» først og fremst mobilisert for de mest utsatte barn og unge.

Vi rekapitulerer noen viktige argumenter fra forrige delrapport: Helsesykepleierne og rådgiverne vi intervjuet, hadde til felles at de var bekymret for det de omtalte som de mest utsatte elevene. Denne betegnelsen fikk vi en forklaring på i de oppfølgende intervjuene. Mens en ofte bruker betegnelsen «svakt presterende» elever om hva elevene yter, settes søkelyset her på «hele eleven». Det handler om personen og de situasjonene og relasjonene vedkommende inngår i. Det kan være familie, og derigjennom sosioøkonomisk bakgrunn, men også forhold som helse, sosiale relasjoner og mestringskompetanse, altså elever som av ulike grunner er dårligere stilt enn andre. Den gjennomgående bekymringen gjelder forholdet i hjemmet og familiene til elevene som er mest utsatt. I Bjørnset mfl. (2018) siterte vi en helsesykepleier som var tilknyttet flere skoler i Innlandet:

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

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

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

En gjennomgående dimensjon, bortsett fra at en måtte sette søkelys på de elevene som hadde mye fravær fra tidligere, er at dette ofte er elever som sliter med flere forhold samtidig. Flere av informantene tok til orde for at deres oppgave handler om å se hele eleven, slik vi også fikk høre i kapittel 3 og 4. Kompleksiteten i mange elevers bakgrunnshistorie, hvor forhold som krevende familieforhold, opplevd utenforskap og lærevansker ofte går sammen, stiller store krav til «laget rundt eleven». En helsesykepleier vi refererte, sa det slik:

Vi må snakke med de – hva gjør at de ikke er på skolen? Er det faglig, eller er



det familie? Sosialt? Er det noe i livet? Eller kanskje det er helse, psykisk helse? Det å finne ut av dette er viktig. Har de ikke fått det til etter tolv års skolegang, så ja, da har de det nok tøft. Det er nesten alltid noe i livet deres. (helsesykepleier)

Med utgangspunkt i funnene fra Bjørnset mfl. (2018) ønsket vi å supplere med flere intervjuer. For å gjøre denne delen av datainnhenting mest mulig systematisk valgte vi seks skoler, tre i store byer, definert som mer enn 50 000 mennesker, og tre i mer rurale strøk (se mer i metodekapittelet). Ved hver av skolene intervjuet vi helsesykepleiere og rådgivere, og ved fire snakket vi også med ansatte i PPT og OT.

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

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

### 7.3 Betydningen av sosioøkonomisk bakgrunn

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

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

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

All forskning viser jo at foreldrenes utdanning har mye å si for barnas prestasjoner. Men det jeg ser, er at det også har mye å si for fraværet. Det handler om

hvem som synes det er greit at man er borte, og hvem som har ressurser til å følge opp de unge som er i risikoen for å falle fra. (helsesykepleier)

Ambisjonen i denne rapporten er ikke å gjennomføre en inngående analyse av sammenhengen mellom klasse og helse. Det er et eget felt innenfor samfunnsforskningen, som vi ikke har data til å si noe mer om her. Men det er interessant å peke på forskning som viser at holdninger til skole og sykdom er sosialt betinget (Godøy & Dale Olsen 2018). Forskerne har vist at den sosiale smitteeffekten er større enn smitteeffekt ved sykdom.

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

Med utgangspunkt i Grøgaards funn er det nærliggende å anta at det er forskjeller når det gjelder hvilke grupper som har størst risiko for å få IV i et fag, og blant dem som får IV, er det forskjeller i hvilke konsekvenser dette får for tilbøyeligheten til å droppe ut av skolen. I kapittel 3 så vi at tilbøyeligheten til å få IV er korrelert med elevenes etniske bakgrunn, som igjen er korrelert med sosioøkonomisk bakgrunn. I Bjørnset mfl. (2018) benyttet vi betegnelsen «fracfallsrisiko» for å synliggjøre den potensielle betydningen av å få IV i ett eller flere fag. I framtiden kan og bør vi se om funnene fra Grøgaard er en mekanisme som også er relevant for å belyse om IV på grunn av fravær faktisk får ulike implikasjoner for elevenes videre utdanningsvalg betinget av sosial bakgrunn.

Før frafall aktualiseres, er det spørsmål om håndtering av fraværsgrensen. Det er den underliggende mekanismen vi er opptatt av. Og en av de sentrale mekanismene er betydningen av familien og den sosioøkonomiske bakgrunnen. Spørsmålet som vi er opptatt av når vi tematiserer «laget rundt eleven», er hvordan de kan møte, støtte og hjelpe elever som ikke får den støtten de trenger, hjemme. Dette handler grunnleggende sett om skole–hjem–samarbeidet. I boka *Hjem–skole–samarbeid* (Bæck 2019) diskuteres betydningen av familien for barnas læring, men også for deres trivsel på skolen. Det sistnevnte handler i stor grad om hvordan familiens verdier legger føringer på hva barna opplever som givende og meningsfylt. I en familie hvor skolegang framstilles som et pålagt onde, vil det være andre utfordringer for skolen i arbeidet med å støtte elever som har høyt fravær.

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

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

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

## 7.4 Ett eller flere lag?

I intervjuene gikk det fram at dette ofte involverte mer enn rådgivere og helsesykepleiere. PPT kom inn ved flere anledninger for elever som var på skolen, men slet med ulike typer utfordringer, deriblant fravær. OT er en fylkeskommunal tjeneste som skal følge opp ungdom som har rett til utdanning, men som hverken er i opplæring eller i arbeid.

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

Dette reiser et viktig spørsmål om hvorvidt «laget rundt eleven» evner å jobbe som ett lag. I hvilken grad er deres innsats koordinert, og har de virkemidlene som trengs? Det er ikke tvil om at det er mange aktører involvert, med delvis overlappende ansvarsområder. Innledningsvis redegjorde vi for hovedlinjen, fra lærere, rådgivere, helsesykepleiere og videre til PPT og OT. Mens noen oppgaver er pålagt, er det andre som skolene kan velge å prioritere eller ikke. Valg og prioriteringer er beslutninger for den enkelte skoleleder ut fra kjennskap til situasjonen på skolen. For eksempel er det minoritetsrådgivere på en rekke skoler i Oslo med særlig høy andel elever med minoritetsbakgrunn (Bredal mfl. 2015).

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

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

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

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

Jeg er jo der. Elevene vet det. Kunne egentlig ønske at flere oppsøkte meg, fordi jeg tror mange trenger en prat. De er ofte stresset, vet du. Men det som frus-

trerer meg, er egentlig at jeg ikke får vite mer om den enkelte elev før det smelter. Jeg skulle jo ønske at vi kunne være proaktive. Men å se hvem som trenger hjelp, kanskje før de ser det selv, det krever helt andre tidsressurser enn det jeg har. (helsesykepleier)

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

I arbeidet med elever og fraværgrensen er det tre forhold som helsesykepleierne vi intervjuet, framhevet som avgjørende. For det første er mange av elevene stresset over skolearbeidet og alle stedene i livet de har opplevd at de må prestere. Prestasjonstrekanten består av skolen, hvor elevene skal prestere på dagtid, idrett og fritid hvor de skal prestere på ettermiddagen, før de drar hjem og skal prestere på sosiale medier. Som en helsesykepleier sa:

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

I det sistnevnte ligger det en interessant og relevant innsikt i diskusjonen om det er ett eller flere lag. Skoleeier og rektor er pålagt å følge fraværgrensen. I tidligere rapporter (Andresen mfl. 2017; Bjørnset mfl. 2018) og i kapittel 5 har vi vist at rektorene praktiserer det samme regelverket noe ulikt.

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

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

Eller som en helsesykepleier sa:

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

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

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

## 7.5 Fravær, mobbing og krenkelser

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

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

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

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

Også andre enn rådgiveren over la vekt på de psykososiale aspektene ved elevenes skolesituasjon. Et gjennomgående tema var at voksensamfunnet tidvis overser hvor viktig det sosiale miljøet er for elevene, og at det er en del elever som ikke nødvendigvis føler seg så ønsket på skolen. En påpekning var at det ikke bare er andre elever

som bidrar til at enkelte elever føler seg utenfor, også læreren kan mobbe eller unnlate å ta grep der det er behov.

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

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

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

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

Dette sitatet kan forstås i lys av skolepolitikken som føres i Norge, og hvilke konsekvenser den har for enkelte av elevene i videregående skole. Når nær alle, 98 prosent, av elevene i ungdomsskolen går over i videregående skole, kan en spørre hvor frivillig valget om å gå videre fra grunnskolen oppleves å være. For mange er systemet en type konformitetspress som både handler om at en må ta videregående utdanning, og at en skal fullføre og bestå på normert tid. Når frafallsraten har vært nær konstant i 25 år, er det grunn til å spørre om fenomenet best blir forstått som symptom på noe mer omfattende. Om dette dreier seg om helsesituasjonen for unge, eller om det snarere er at en del vil trenge noe mer tid (jf. Vogt 2017), skal ikke vi konkludere med her. Det avgjørende å peke på er at det trolig skyldes både forhold ved den enkelte og forhold utenfor individet. En del av dette er trolig av en type forhold som vanskelig kan hjelpes eller kompenseres for ved hjelp av virkemidler på skolen.

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



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

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

## 7.6 Arbeidssituasjonen etter innføring av fraværsgrensen

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

I det følgende vi vi derfor konsentrere oss om de andre yrkesgruppene, som er lagt til grunn for analysene i dette kapittelet. Bildet er imidlertid ikke entydig, noe som blant annet henger sammen med at det utelukkende er legene som kan skrive ut dokumentasjon til elevene. «Laget rundt eleven» kommer først og fremst indirekte i berøring med bestemmelsen.

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

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

En helsesykepleier sa dette:

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

Samtidig ble det understreket at fraværsgrensen ikke er så komplisert, men at bestemmelsen innebar mye nytt som måtte læres da den kom. Et aspekt, som ble framhevet av en rådgiver i PPT, er at fraværsgrensen har blitt brukt som en slags universalforklaring på problemer blant sårbare ungdom, «hadde det ikke vært fraværsgrensen, så hadde det vært noe annet ved systemet som var problemet» (rådgiver). Dette perspektivet er interessant og relevant. For mange unge som sliter med motivasjon og mestring, er det trolig mer nærliggende å forstå situasjonen ut fra trekk i systemet enn ut fra forhold ved dem selv. Andre la vekt på at fraværsgrensen må forstås som et ledd i en kjede av forventninger, kontroll og press rettet mot dagens unge. Dette speiles i uttalelsen fra en helsesykepleier om at elevene skal være gode på alle felter samtidig, og at de får lite frirom. På spørsmål om arbeidsoppgavene var endret etter fraværsgrensen, fikk vi vite at endringene ikke så mye dreide seg om arbeidssituasjonen, men om hva slags temaer som ble tatt opp i møte med de unge. Blant annet la hun vekt på at ungdom er mer stresset i dag enn de var tidligere. Denne økningen er

vist i flere undersøkelser basert på Ungdata (Bakken mfl. 2018). Samtidig viser tallene i undersøkelsen at stress først og fremst har rammet jenter, sånn er det ikke med fraværsgrensen. Det kan likevel tenkes at jentene i større grad oppsøker helsesykepleierne og forteller om stress forbundet med fravær og frykt for framtidig fravær.

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

I intervjuene var det likevel en forskjell mellom små og store skoler som kom fram. Dette er en forskjell som ikke er knyttet til belastningen i form av antall elever i forhold til det tilbudet som finnes på den enkelte skole, men til mangfoldet og antall saker. Store skoler har elever som i sum har langt flere typer og mer sammensatte problemer. Dette krever at laget har flerfaglig kompetanse som kan møte elevene ut fra deres ståsted.

## 7.7 Oppsummering

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

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

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

En utfordring som meldte seg, var hvor godt aktørene på «laget rundt eleven» evner å samarbeide om å finne de beste løsningene, og hvilke virkemidler de har til rådighet. Et hovedfunn er at fraværsgrensen neppe er problemet eller løsningen for elevene vi her diskuterer. Det er langt mer omfattende problemer, noe som synliggjør og underbygger behovet for å supplere fraværsgrensen med flere typer løsninger.



## 8 Fastlegene

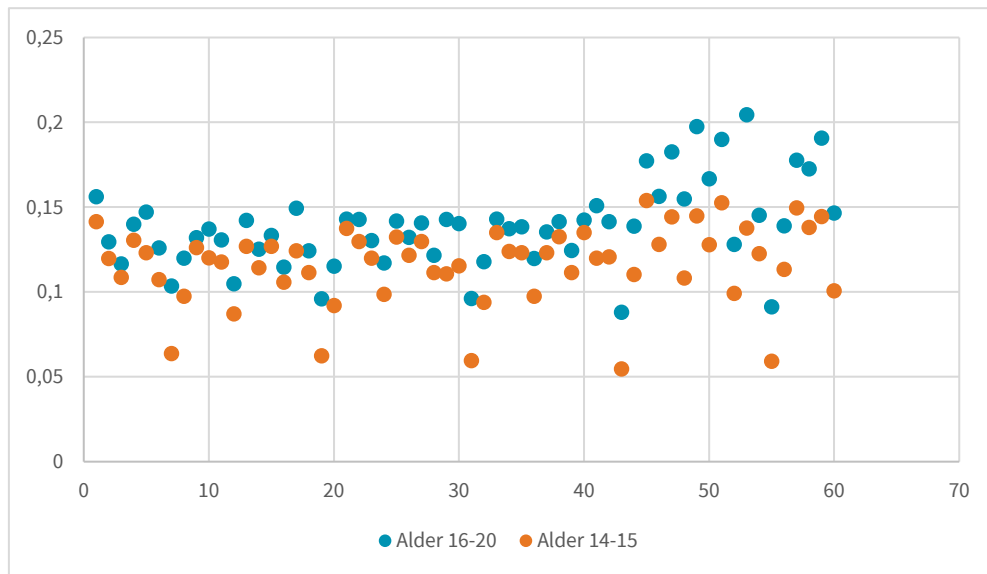
---

Da fraværsgrensen ble innført, var en av de antatte konsekvensene for helsevesenet at fastlegene ville oppleve en økt etterspørsel etter legetjenester. Dette var også et tema i den første delrapporten, men da med bruk av kvalitative intervjuer med et mindre antall leger (Andresen mfl. 2017: 59–71). Siden elevene måtte oppsøke fastlege dersom fraværet deres oversteg 10 prosent i et enkelt fag, og gjerne før, var det sannsynlig at flere ville ha bruk for fastlegetjenester. Bakken mfl. (2017) finner en økning i etterspørselen av primærhelsetjenester blant elevene i videregående opplæring og finner også at bruken av reseptbelagte medisiner økte i denne gruppen sammenlignet med bruken blant ungdomsskoleelever. I denne delen undersøker vi hvordan innføringen av fraværsgrensen påvirker fastlegebruken. Vi starter med å vise deskriptiv statistikk for bruk av fastlegetjenester blant elevene. Så ser vi nærmere på effekten på bruk av fastlegetjenester, og dette estimerer vi også for undergrupper av elever. Videre ser vi på effekter i ulike diagnosegrupper. Til slutt oppsummerer vi hvordan arbeidssituasjonen for fastlegene endret seg etter innføringen av fraværsgrensen.

### 8.1 Endringer i fastlegebesøk

Figur 8.1 viser gjennomsnittlig antall månedlige besøk hos fastlegen i gruppene av videregåendeelever og elever på 10. trinn på ungdomsskolen. Det er store variasjoner gjennom året, og vi legger særlig merke til at det er et stort fall i juli hvert år, i tråd med hva vi kan anta dersom elevene oppsøker fastlegen for å få dokumentasjon på sykdom. Det ser ut til å være en generell svak positiv utvikling gjennom årene, men det kommer klart fram at det er en betydelig økning i etterspørselen etter fastlegetjenester blant elever i videregående opplæring fra august 2016. Det er ikke tegn til lignende økning blant ungdomsskoleelevene, i tråd med hva vi kan forvente hvis mønsteret er forårsaket av introduksjonen av fraværsgrensen.

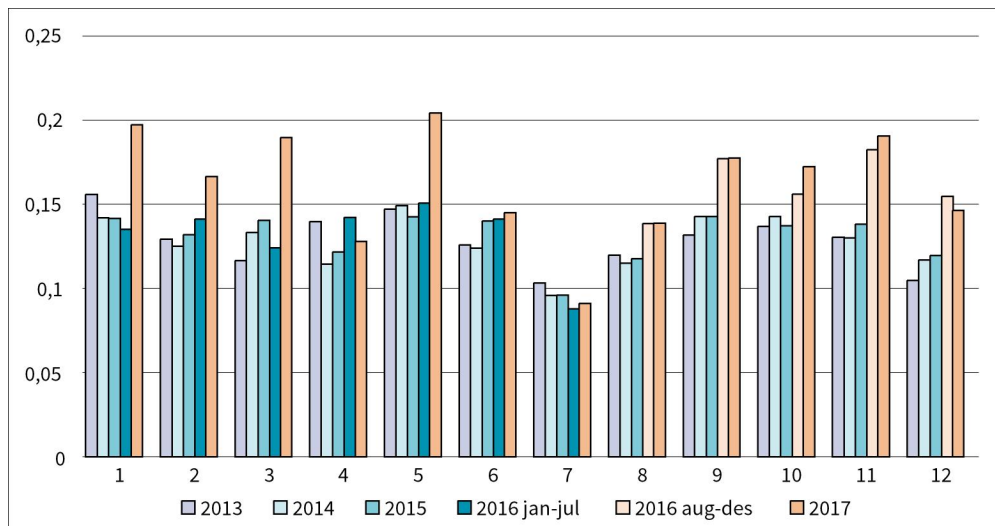
Figur 8.1 Besøk hos fastlegen på tvers av ulike elevgrupper



Kilde: registerdata fra SSB

I figur 8.2 rapporterer vi månedlig variasjon i fastlegebesøk for elever i videregående opplæring. Det er betydelige svingninger gjennom året i alle år, og her blir det enda tydeligere at besøk hos fastlegen er på sitt laveste nivå i juli når skoler (og mange fastlegekontorer) er stengt for sommerferien. I desember er skolene stengt i nesten to uker, og dette gjenspeiles også i fastlegebesøk. Det er imidlertid klart at det er en stor økning i månedlige fastlegebesøk etter at fraværsgrensen ble innført, som det framgår av den grønne linjen som representerer besøk fra august til desember 2016, og den røde linjen som representerer 2017.

Figur 8.2 Fastlegebesøk per måned for elever i videregående skole



Kilde: registerdata fra SSB

Vi starter med å se på effekter på månedlige besøk hos helsepersonell. I den første kolonnen i tabell 8.1 ser vi at økningen i konsultasjoner hos fastlegen økte med 2,24

prosentpoeng i gruppen av elever i videregående opplæring sammenlignet med elevene på 10. trinn i grunnskolen, en økning på 18,4 prosent fra et gjennomsnittlig nivå på 0,122 besøk per måned i 2015. I neste kolonne rapporterer vi effekten på alle kontakter med fastlegen, inkludert telefonsamtaler og e-postkontakt, og dette estimatet er av lignende størrelse. Effekten på de øvrige utfallene er mindre. Det er som forventet, ettersom elever i videregående skole primært vil oppsøke fastlegen sin for å få en legeerklæring. Det er interessant å merke seg at vi ikke finner noen endring i sannsynligheten for å oppsøke psykolog.

Tabell 8.1 Estimerte effekter på månedlige konsultasjoner i helsetjenesten

	<b>Fastlegebesøk</b>	<b>All kontakt med fastlege</b>	<b>Legevakt</b>	<b>Psykolog</b>	<b>Poliklinikk</b>
	0,0224***	0,0354***	0,0008***	-0,0003	0,0025**
	(0,0006)	(0,0009)	(0,0002)	(0,0002)	(0,0009)
Snitt	0,1220	0,2240	0,0297	0,0047	0,2020

Kilde: registerdata fra SSB

Merknad: Beregnet endring i bruk av fastlege for elever i videregående opplæring sammenlignet med elever på 10. trinn. 37090419 observasjoner av kombinasjonen person per måned. \*/\*\*/\*\* betegner signifikans på 10/5/1%-nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over.

Gjennomsnittseffekter kan skjule store forskjeller mellom grupper av elever. For eksempel betaler elever over 16 år, altså de fleste elever i videregående, for et fastlegebesøk. For elever som går på videregående skole, kan egenandelen oppleves som substansiell. Videre kan en tenke seg at elever fra familier med høyt utdannede foreldre får hjelp til å navigere systemet i større grad og kommer seg til fastlegen for å få legeerklæring i større grad. For innvandrere kan det motsatte være tilfelle, dersom foreldrene i mindre grad kjenner systemet og språket. For elever som er avhengige av økonomisk hjelp fra foreldre for å kunne betale egenandelen eller trenger hjelp til å bestille time, kan en tenke seg at elever fra mindre ressurssterke familier vil ha en høyere terskel for å oppsøke fastlegen. Dette ser vi nærmere på i tabell 8.2.

I de to første kolonnene i tabell 8.2 ser vi at det ikke er noen klare tegn på slike heterogene effekter. Estimaten er like på tvers av gruppene elever fra familier der mor har høyere utdanning, sammenlignet med der mor ikke har høyere utdanning. Når vi ser på estimatene etter innvandrerbakgrunn, legger vi først merke til at elever som er født i Norge, av mor og far som har innvandret, hadde noe lavere månedlig sannsynlighet for å oppsøke fastlegen før introduksjonen av fraværsgrensen (det rapporterte gjennomsnittet er fra 2015). Effektestimatene er svært like for norskfødte med og uten innvandrerbakgrunn, men de er høyere for elevene som selv er innvandrere. Økningen i fastlegebesøk tilsvarende 28 prosent blant innvandrerne, mot 18 og 20 prosent for henholdsvis elever uten innvandrerbakgrunn og norskfødte med innvandrerbakgrunn. Etter kjønn ser vi at den prosentvise økningen er større blant jenter, det er en økning på 22 prosent i fastlegebesøk, mens gutter har omtrent 15 prosent høyere sannsynlighet for å besøke fastlegen sin sammenlignet med i 2015 før fraværsgrensen ble innført.

Det kan virke overraskende at effektstørrelsene er såpass like, gitt at fraværs-mønstrene er såpass forskjellige: For eksempel har elever som selv er innvandrere, før innføringen av fraværsgrensen i gjennomsnitt 89,9 timer fravær. Til sammenligning var dette timetallet 76,4 for norskfødte elever med innvandrerbakgrunn og 65,9 timer for elever uten innvandrerbakgrunn. Dersom det høye fraværet reflekterer un-

derliggende helseproblemer, kan denne gruppen ha et større behov for fastlegetjenester i utgangspunktet. Dette reflekteres imidlertid ikke i andelen som oppsøker lege før reformen, der vi så at andelen som oppsøker legen i en typisk måned, er ganske lik for elever med og uten innvandrerbakgrunn. Vi har ikke noe godt mål på gruppenes faktiske helsetilstand. Vi kan derfor ikke utelukke at elever med innvandrerbakgrunn, som oftere tilhører lavinntektsfamilier, oppsøker legen i mindre grad enn det helsetilstanden deres tilsier, fordi de er i en vanskelig økonomisk situasjon eller har vanskeligheter med å finne fram i det norske systemet. Etter reformen vil det være enda viktigere for elever med høyt fravær å besøke fastlegen sin siden det er mer sannsynlig at de når fraværsgrensen, men også etter innføringen kan familiens ressurser sette begrensninger for legebesøk. Et lignende mønster kan ligge bak mangelen på heterogene effekter etter mors utdanning, dersom det er underliggende helseforskjeller mellom gruppene. Også etter mors utdanning finner vi et stort avvik i totalt fravær, 60,7 timer blant elevene fra hjem der mor har høyere utdanning, og 73,8 timer blant elevene fra hjem der mor ikke har slik utdanning.<sup>26</sup>

Tabell 8.2 Fastlegebesøk etter undergrupper av elever

	Mor med høyere utdanning	Mor uten høyere utdanning	Uten innvandrerbakgrunn	Norskfødt med innvandrerforeldre	Innvandrer	Jenter	Gutter
	0,023*** (0,001)	0,022*** (0,001)	0,022*** (0,001)	0,020*** (0,001)	0,034*** (0,002)	0,026*** (0,001)	0,019*** (0,001)
Snitt	0,112	0,128	0,124	0,101	0,122	0,117	0,128
N	14 137 596	22 952 823	32 370 218	3 077 002	1 643 199	17969910	19120509

Kilde: registerdata fra SSB

Merknad: Beregnede endringer i fastlegebesøk for ulike undergrupper. Elever på 10. trinn som sammenligningsgruppe. Endringene er beregnet for de ulike undergruppene separat. \*/\*\*/\*\* betegner signifikans på 10/5/1% nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over.

I tabell 8.3 rapporterer vi resultater for effekten på den ekstensive marginen, det vil si effekten på andelen elever som oppsøker helsevesenet minst én gang i løpet av en måned. Dette forteller oss om økningen i for eksempel fastlegebesøk kommer av at elever som allerede går til fastlegen, oppsøker denne oftere, eller om flere elever besøker fastlegen sin i løpet av en måned etter at fraværsgrensen ble innført. Fra tabellen ser vi at økningen i elever som oppsøker fastlegen i løpet av en måned, er på 1,81 prosentpoeng, noe som utgjør en økning på 17,4 prosent. Dette innebærer at økningen i etterspørselen etter fastleger ikke utelukkende kan forklares med at de som allerede går til legen, går flere ganger, men at det også er en økning i andelen elever som oppsøker fastlegen. Dersom fraværsgrensen kun førte til flere konsultasjoner for dem som allerede besøker legen jevnlig, ville utslagene vært mindre for sannsynligheten for å oppsøke fastlege i løpet av en måned. De månedlige besøkene til legevakt og poliklinikk øker også, men dette er svært små økninger, henholdsvis ca. 2 og 1 prosent.

<sup>26</sup> Vi har også sett på undergrupper av elever fra hjem med høy versus lav inntekt, og heller ikke for disse gruppene finner vi store forskjeller i økningen i legebesøk.

Tabell 8.3 Effekten av fraværsgrensen på å oppsøke helsevesenet i løpet av en måned

	Fastlegebesøk	All kontakt med fastlege	Legevakt	Psykolog	Poliklinikk
	0,0181*** (0,0004)	0,0230*** (0,0005)	0,0007*** (0,0002)	-0,0000 (0,0001)	0,0013*** (0,0004)
Snitt	0,104	0,155	0,026	0,002	0,114

Kilde: registerdata fra SSB

Merknad: Beregnede endringer i sannsynlighet for å oppsøke helsetjenester i løpet av en måned, elever på 10. trinn som sammenligningsgruppe. \*\*\*/\*\*\* betegner signifikans på 10/5/1%-nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over.

Vi har sett at innføringen av fraværsgrensen øker etterspørselen etter fastlegebesøk blant elever i videregående opplæring. Vi skal nå se nærmere på årsaken til at elevene oppsøker fastlegen. Etter hvert besøk tildeler fastlegen én eller flere diagnosekoder som er ment å fange opp pasientens tilstand. I tabell 8.4 ser vi på hvilken diagnose fastlegen har gitt sine pasienter. Vi ser på fire kategorier av konsultasjoner: generelle klager og symptomer, akutte infeksjoner og skader, kroniske sykdommer og tilstander og psykiske sykdommer. For alle diagnosegruppene er det en økning. Den store økningen i diagnosegruppen vi kaller akutt, som innebærer tilstander som forkjølelse, akutte infeksjoner, og skader, skiller seg imidlertid ut. Økningen i pasienter i videregående skole som får en diagnose i denne gruppen, utgjør omtrent 50 prosent. Det er denne diagnosegruppen vi vil forvente å se en økning i dersom elevene kommer til fastlegen med feber og forkjølelse.

Tabell 8.4 Effekten på diagnosegruppe

	Generell	Akutt	Kronisk	Psykologisk
Estimat	0,0047*** (0,0003)	0,0214*** (0,0004)	0,0030*** (0,0003)	0,0023*** (0,0003)
Gjennomsnitt	0,0355	0,0444	0,0345	0,0331

Kilde: registerdata fra SSB

Merknad: Beregnede endringer i sannsynlighet for å få ulike diagnoser, elever på 10. trinn som sammenligningsgruppe. \*\*\*/\*\*\* betegner signifikans på 10/5/1%-nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. 37090419 observasjoner av kombinasjonen person per måned.

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

Som det framgår av tabell 8.5, finner vi ikke dekning for å si at innføringen av fraværsgrensen har bidratt til at det blir færre andre pasientkonsultasjoner hos de fastlegene som har en stor andel pasienter i videregående opplæring. Vi understreker at det er usikkerhet knyttet til disse estimatene, fordi de hviler på forutsetningen om at etterspørselen blant de yngste barna er upåvirket.

Tabell 8.5 Effekten på muligheten til å få komme til fastlegen

Fastlegebesøk	All kontakt med fastlege
0,005	0,001
(0,005)	(0,001)

Merknad: Mulighet for å komme seg til fastlegen for andre enn elever i videregående skole, sammenlignet med barn mellom 0 og 4 år. Estimert blant leger som har en høy andel elever i videregående skole på listene og fulle lister. N = 8845696. \*/\*\*/\*\*\* betegner signifikans på 10/5/1%- nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over.

Resultatene tyder på at økningen i legebesøk blant elever i videregående skole ikke har gått på bekostning av andre pasientgrupper, noe som er positivt. Endring i etterspørsel og bruk av fastlegetjenester for elever i videregående skole er en utilsiktet konsekvens av fraværsgrensen, men resultatene tyder ikke på at det er utilsiktede konsekvenser for andre personer med behov for helsetjenester.

## 8.2 Oppsummering

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

## 9 Avslutning

---

Da regjeringen innførte fraværsgrensen i videregående skole i 2016, var det ut fra både kortsiktige og langsiktige ambisjoner. På kort sikt var målet å øke elevenes tilstedeværelse på skolen, mens den langsiktige ambisjonen var å redusere frafallet fra skolen. I denne rapporten har vi analysert hvordan fraværsgrensen har blitt håndtert og praktisert blant fem ulike aktørgrupper. Disse har til felles at de er påvirket av fraværsgrensen, men konsekvensene er ulike.

Den første gruppen vi har sett på, er *elevene*. Det første spørsmålet var hvorvidt fraværsgrensen har bidratt til at deres fravær er redusert. Videre var vi interessert i eventuell endring for ulike elevgrupper og mellom elever på forskjellige fag. Vi har også sett på fraværsgrensen og betydningen den har for frafall. Dette har vi gjort gjennom å sette søkelys på hvem som ikke får halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i ett eller flere fag, og hvordan fraværsgrensen virker inn på muligheten til fullføre og bestå videregående opplæring. Om fraværsgrensen virker inn på frafall, målt som ikke å ha fullført og bestått videregående opplæring i løpet av fem år, er ikke mulig å besvare ennå ettersom fraværsgrensen ble introdusert for mindre enn fem år siden.

Den andre gruppen vi har studert, er de ansatte på *skolene*. Vi var særlig opptatt av hvordan fraværet ble ført, og om det var varierende praksis når det gjaldt registrering av fravær mellom skoler og innad på skoler, mellom ulike lærere. Et annet tema for skolene er hvordan de arbeider med å følge opp elever med høyt fravær, og hvordan det å praktisere fraværsgrensen virker inn på lærernes arbeidshverdag og deres sannsynlighet for å bytte jobb.

Den tredje gruppen handler om andre yrkesgrupper, som inngår i «*laget rundt eleven*». Hvordan samarbeider de ulike institusjonene, og hvordan følger de opp utsatte elever? Et spørsmål er videre hvordan fraværsgrensen påvirker disse arbeidsgruppene hverdag.

Den fjerde gruppen er *fastlegene*, som i utgangspunktet er en yrkesgruppe som er utenfor skolene, men som gjennom fraværsgrensen har blitt trukket nærmere og på mange måter har blitt en del av skolehverdagen i kraft av at elever må ha legeerklæring for å dokumentere fravær av helsegrunner. Spørsmålet er hvordan bruken av fastlegene har utviklet seg over tid. Hvilken effekt har elevens økte bruk av leger på legenes arbeidssituasjon?

Basert på analysene i denne rapporten og de to foregående delrapportene (Andersen mfl. 2017; Bjørnset mfl. 2018) er det tre funn som peker seg ut som særlig sentrale: Det første er bestemmelsens *suksess* med hensyn til å øke nærværet på videregående skole. Tallenes tale er overbevisende. Fraværet er redusert for alle grupper av elever. Det andre funnet dreier seg om implementeringen av en ny bestemmelse i skolen, noe som setter endringsvilligheten på prøve. På bakgrunn av å ha fulgt implementeringen av fraværsgrensen i tre år er det nærliggende å konkludere med at skolen har vært endringsvillig. Rektorer, lærere og over tid også elever har sluttet opp om fraværsgrensen. Det har følgelig skjedd en type *normalisering*. For elevene kan dette i noen grad forklares med at de som var de sterkeste motstanderne av fraværsgrensen

grensen, utgjør en relativt sett stadig mindre andel av elevgruppen fordi det årlig begynner nye kull av elever. For dem er fraværsgrensen en del av et allerede etablert system. Det tredje hovedfunnet handler om fraværsgrensens *besvær*: for lærere som må bruke mye tid på å føre fravær og sende ut varsler til elevene, for fastleger som får besøk av friske elever som opptar verdifull tid, og for elever som blir stresset, og som bruker tid og penger på å skaffe dokumentasjon.

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

Et svar på den over nevnte utfordringen er å diskutere nivået på fraværsgrensen. Dette ble aktualisert ut fra antagelser om at småfagene er særlig utfordrende på grunn av lavt timetall, noe som kan medføre at elever skal være borte få ganger før de overstiger 10 prosent fravær. Denne situasjonen er motsatt i basisfagene. Der kan elevene ha høyt timefravær uten at det overstiger 10 prosent av det totale antallet timer i faget. Det var neppe en del av intensjonen med fraværsgrensen når elever uttaler at de ser på grensen som en rettighet – et klippekort – som sikrer at de kan være borte opptil 10 prosent, at det er timer de kan ta ut når de ønsker det.

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

For å gå mer inn i diskusjonen om de ulike konsekvensene av fraværsgrensen vil vi vende tilbake til det analytiske rammeverket vi trakk opp innledningsvis. Inspirert av Lipskys (1980) antagelser var vi for det første opptatt av hvorvidt det er store avvik mellom den praksis som følges lokalt, og bestemmelsen slik den er fattet sentralt. Dataene har synliggjort at det er betydelig variasjon i hvordan fraværsgrensen praktiseres, både mellom skolene og mellom lærerne. Det er derfor grunn til å peke på at elevene i noen grad har forskjellige fraværregimer de må forholde seg til, noe som kan ha konsekvenser for hvorvidt de får karakter i et fag. Det er imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med at det er utviklet en avvikende politikk lokalt, blant bakkebyråkratene, i form av lærere og rektorer. Det andre elementet i Lipskys bidrag er en antagelse om at lokal praksis i særlig grad vil ramme de mest sårbare elevene. Vår studie indikerer ikke at den lokale praksisen vi ser, har det som intensjon eller konsekvens, tvert om. Situasjonen er snarere at det er en utbredt bekymring for at fraværsgrensen rammer de mest sårbare elevene særskilt, noe som for en del har gitt energi til lokale tilpasninger i praktiseringen av fraværsgrensen. En mulig forklaring på forskjellene mellom Lipskys perspektiv og resultatene i denne rapporten er relatert til forskjeller mellom det amerikanske og det norske samfunnet, særlig det sterke likhetsidealet i Norge, noe som ikke minst har preget skolepolitikken i form av lovfestet rett til utdanning og sterk oppslutningen om enhetsskolen. I Norge er det også



stor oppslutning om kompensierende tiltak dersom det avdekkes systematiske forskjeller mellom grupper i samfunnet.

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

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

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

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

## 9.1 Direkte konsekvenser

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

Fraværet varierer mellom ulike utdanningsprogram. Elever på studieforberedende utdanningsprogram hadde i gjennomsnitt lavere fravær enn elever på yrkesfaglig utdanningsprogram. Økt tilstedeværelse synes å ha virket inn på elevenes prestasjoner, målt med karakterer. Elevene forbedret i snitt standpunktkarakteren sin i norskfaget 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 gå opp én karakter.

Hva med frafall? Elever som har over 10 prosent fravær i et fag, får IV i det aktuelle faget. Blant elever med innvandrerbakgrunn er det en økning som får IV i ett eller flere fag, mens det har skjedd en reduksjon blant majoritetsbefolkningen. Uavhengig av innvandringsbakgrunn viser tallene at de som får IV i ett fag, gjerne får IV i flere fag. Foreløpige analyser indikerer imidlertid ikke at dette har betydning for å fortsette til neste klassetrinn eller fullføre og bestå videregående opplæring. Til tross for at det ikke er flere elever som får IV, så får elever med IV i ett fag nå gjerne også IV i andre fag. Men i gjennomsnitt er det altså ikke en større andel som får IV.

## 9.2 Indirekte konsekvenser

Det er to typer av indirekte konsekvenser forbundet med fraværsgrensen. På den ene siden var det reaksjonene blant elevene som kom da fraværsgrensen ble lansert. Bestemmelsen ble av en del elever oppfattet som et uttrykk for manglende tillit til dem, og de ønsket å bli betraktet som selvstendige samfunnsborgere. På den andre siden var det lærerne. Én sak var at de fikk ekstra arbeidsoppgaver med å føre fravær ut fra nye bestemmelser. Dette er en direkte konsekvens. Men i denne rapporten har vi også sett på hvorvidt fraværsgrensen har virket inn på deres tilknytning til arbeidslivet og skolen. Det kunne for eksempel tenkes at flere valgte å slutte som lærere fordi fraværsgrensen ble for krevende eller de oppfattet det som et brudd med lærergjernen.

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

Når det gjelder elevene, synes motstanden å ha vært særlig sterk før og det første året etter at fraværsgrensen ble innført. Dette kom ikke minst fram i intervjuene. Da vi kom tilbake på skolene og skulle gjøre intervjuer etter ett år, var ikke motstanden like sterk. Situasjonen synes snarere å være preget av en noe resignert anerkjennelse. En elev sa det slik: «Vi er mot, men vi ser at det virker». Flere andre hadde lignende uttalelser. Kort sagt ble oppfatningen av fraværsgrensen påvirket av statistikken som viste at fraværet ble redusert. Når det er sagt, skal det framholdes at Elevorganisasjonen har vært skeptisk hele veien. Ikke minst har de trukket fram at vi vet for lite om de elevene som sliter mest, og at vi heller ikke har visst om fraværsgrensen bidrar til å redusere frafallet. I Bjørnset mfl. (2018) var vi også opptatt av elevgruppen som har fått det vanskeligere etter at fraværsgrensen ble innført. Etter de mer inngående analysene vi har gjort i denne sluttrapporten, har vi nyansert bildet noe. Fraværsgrensen ser ikke ut til å virke inn på andelen elever som får IV, men de som har IV i ett fag, har økt sannsynlighet for å få IV i flere fag. Vi ser imidlertid at det kan være en viss etnisk komponent, hvor elever med minoritetsbakgrunn er mer utsatt enn elever med majoritetsbakgrunn.

Når det gjelder lærerne, er funnene ganske entydige. Fraværsgrensen har i liten grad virket inn på deres tilbøyelighet til å slutte i yrket. De har nok fått mer administrativt å gjøre som følge av fraværsgrensen, men det synes altså ikke å ha innvirkning på deres arbeidsforhold.

### 9.3 Utilsiktede konsekvenser

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

En av de tidlige innvendingene mot fraværsgrensen var at bestemmelsen ville kreve mye ekstraarbeid av fastlegene. Dette viste vi i første delrapport (Andresen mfl. 2017) samt kapittel 8. I første delrapport så vi også at elevene opplevde en ekstra økonomisk og tidsmessig belastning med å framskaffe dokumentasjon ved oppsøke fastlegene. I noen tilfeller kan det nesten synes paradoksalt, som når en elev som kaster opp i klasserommet på grunn av omgangssyke, likevel må gå til legen for å framskaffe dokumentasjon. Den økte belastningen på legene ble på mange måter anerkjent av regjeringen da koronakrisen oppsto våren 2020.

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

I lys av det vi har skrevet her, kan det synes som om alle elevene er negative til fraværsgrensen. Slik er det ikke. Blant elever med lavt fravær i utgangspunktet er det ikke så stort engasjement. Men underveis i datainnsamlingen kom det fram at også denne største gruppen av elevene mente at ordningen kunne innebære fordeler. Blant annet var det elever som hadde utviklet en mestringsstrategi som ble referert til som «klippekortet» (Bjørnset mfl. 2018: 55). Det refererte til en praksis hvor de sparte på å bruke av det udokumenterte fraværet slik at de kunne benytte seg av det når de ønsket. Det typiske eksempelet var elever som sørget for å få dokumentert fraværet på høsten for så å kunne ta mer udokumenterbart fravær på våren. Så lenge de holdt seg under fraværsgrensen og var til stede på vurderingssituasjonene, ville de ikke miste karakteren i et fag. Denne muligheten var neppe noe regjeringen så eller planla da de lanserte fraværsgrensen.

Et siste eksempel på en utilsiktet konsekvens er at grensen kan ha påvirket det som er referert til som legeoppsøkingsadferd (Andresen 2017: 66). I forrige kapittel så vi at legebesøkene er hyppigere etter at fraværsgrensen ble innført. Et spørsmål er dermed om dette kan gi varige positive effekter på folkehelsen. Ikke minst vet vi at gutter og menn ofte er for sene med å oppsøke lege ved sykdom. En kan dermed spørre om en endring i legeoppsøkingsadferden i ung alder festner seg, slik at guttene tar med seg denne vanen når de senere blir voksne og har mer bruk for lege for mer alvorlige tilstander.

## 9.4 Sluttord: behov for kompenserende tiltak

I rapportens tittel og i de ulike kapitlene har vi framholdt at fraværsgrensen er en suksess. Når vi veier fordeler opp mot ulemper, er det liten tvil om at fraværsgrensen fungerer godt når det gjelder målet om å øke nærværet. Elevene er mer på skolen, og de presterer bedre. Mange elever synes også å ha erkjent at det er en slik positiv sammenheng. Samlet er det derfor rimelig å anta at fraværsgrensen har kommet for å bli, også etter et eventuelt regjeringsskifte. Det er rett og slett vanskelig å argumentere mot at elever som hovedregel bør være på skolen. Skulk er en mot, samtidig som elever som andre skal kunne ha fravær på grunn av kortvarig sykdom.

Når det gjelder det andre målet med fraværsgrensen, mener vi at denne evalueringen har synliggjort at det er elevgrupper som har behov for andre virkemidler enn fraværsgrensen for å fullføre og bestå videregående opplæring. Inn i diskusjonen om disse elevene hører spørsmål om hvorvidt utfordringene for dem først og fremst ligger utenfor skolen. En kan også spørre hvorvidt det bør være et mål at nær alle tar videregående opplæring. Og om målet skal være at alle skal fullføre og bestå, er det muligens ikke så overraskende at *one size does not fit all*. For enkelte trengs mer fleksible læringsarenaer, som ligger utenfor eller i tilknytning til ordinær skole. For andre trengs tettere oppfølging, ikke minst av elevenes helsesituasjon. En av erfaringene med koronakrisen og bruk av hjemmeskole er også at mye av undervisningen kan skje digitalt. Det kan tenkes at vi kan beholde flere gjennom skoleløpet ved å la dem slippe å fysisk møte på skolen på daglig basis. Denne studien kan ikke og skal ikke gi svar på disse spørsmålene, men gjennom koronakrisen får vi et slags naturlig eksperiment med hensyn til hva tilstedeværelse på skolen betyr for læring, trivsel og sosialisering. Trolig vil den midlertidige stengingen være heldig for noen og uheldig for andre. Kort sagt fungerer ikke det som hjelper og gjelder for det store flertallet av elevgruppen, for alle. Dersom alle grupper av elever skal fullføre og bestå videregående opplæring, må en trolig anvende et bredere spekter av virkemidler enn en har til rådighet i dag. Innenfor dagens skolesystem kan elever med særskilte utfordringer få vedtak om spesialundervisning. Det er imidlertid nærliggende å konkludere med at denne evalueringen av fraværsgrensen synliggjør at dagens system ikke er tilstrekkelig inkluderende i forhold til de utfordringene disse elevene sliter med.

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

# Referanser

---

- Andersen, P. L. & Dæhlen, M. (2017). Sosial relasjoner i ungdomstida. Identifisering og beskrivelse av ungdom med svake relasjoner til foreldre, skole og venner. Rapport nr. 8/2017. Velferdsforskningsinstituttet NOVA. Oslo: OsloMet.
- Andresen, S. M. Bjørnset, K. Reegård og J. Rogstad (2017). Fraværet er redusert, men ... Tilpasninger og konsekvenser av fraværsgrensen i videregående opplæring. Rapport: 33. Oslo: Fafo
- Baker, M. (2013). Industrial Actions in Schools: Strikes and Student Achievement Canadian Journal of Economics, 46(3) 1014-1036.
- Bakken, A., Sletten, M. & Eriksen, I.M. (2018). Generasjon prestasjon? Ungdoms opplevelse av press og stress. *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 18(2): 46 -76.
- Bakken, A. (2009) Kan skolen kompensere for elevenes sosiale bakgrunn? *Utdanning*: 79-100
- Bjørnset, M., Drange, N., Gjefsen, H., Kindt, M.T. & Rogstad, J. (2018). I fraværsgrensens dødvinkel. Evaluering av fraværsgrensen i videregående opplæring. Delrapport 2. Fafo-rapport 2018:41. Oslo: Fafo.
- Bjørnset, M, T. Gunnes, M. T. Kindt, L. J. Kirkebøen, L. Lindenskov, J. Rogstad og M. Rønning (2020). Målrettet og tilrettelagt matematikkundervisning for elever som presterer svakt i matematikk Resultater fra et randomisert kontrollert forsøk på 8. trinn og videregående skole i Oslo. Rapport nr 7. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Borg, E. (2014). *Et lag rundt læreren – kunnskapsoversikt*, peker forfatterne. Rapport. Oslo: AFI
- Borg, E. (2015). Hva lærerne ikke kan! Et kunnskapsgrunnlag for satsning på bruk av flerfaglig kompetanse i skolen. Rapport. Oslo: AFI
- Bredal, A, B. Bråten, K. Jesnes og A. H. Strand (2015). Et blikk inn i skolen. Minoritetsrådgivere sett fra brukeres ståsted.. Fafo-rapport 2015:40.
- Brugård, K. H. & Falch, T. (2013). Post-compulsory education and imprisonment. *Labour Economics*, 23, 97-106.
- Bæck, U. D. (2019). *Skole-hjem-samarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget
- Christensen, K. (2012). Når velferdstjenester møter ny velferdsstyring: om implementeringen av IPLOS. *Sosiologi i dag*, 42(2), s. 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.
- Gjellan, Marit & Aarsæther Aslaug (2020): "Sykehusene mangler barn med uforklarlige bl merker og sår», NRK, publisert 30. mars 2020, <https://www.nrk.no/norge/sykehene-mangler-barn-med-uforklarlige-blamerker-og-sar-1.14963483>
- Godøy A, Dale-Olsen H. Spillovers from gatekeeping – Peer effects in absenteeism. *J Public Econ* 2018; 167: 190 – 204. doi:10.1016/j.jpubeco.2018.08.015
- Goodman, J. (2014). "Flaking out: Student Absences and Snow Days as Disruptions of Instruction Time". NBER Working Paper, 20221.
- Grøgaard, J. (1997), Skolekontroversen. Belyst ved to norske utvalgsundersøkelser Del I: I frihetens rike. Del II: Kan en filolog bli en god realist? Oslo: Universitetet i Oslo
- Markussen, E. (red.) (2010). Frafall i utdanning for 16-20 åringer i Norden. TemaNord 2010: 517. København: Nordisk ministerråd.
- Hovdenak, S. (2009). Perspektiver på skoleutvikling. I Hovdenak, S., Eggen, A.B. og Elstad E. *Kunnskapsløftet – fra ord til handling*. Rapport fra et skoleutviklingsprosjekt for Utdanningsetaten i Oslo. (Side 9-47). Oslo: ILS, UiO.
- Imsen, G. (2006). *Læreren verden*. Oslo: Universitetsforlaget

- Mahoney, J. & K. Thelen (2009). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press
- Markussen, E. (2016). De' hær e'kke nokka for mæ. I K. Reegård, & J. Rogstad (red.), Defrafalne. Om frafall i videregående opplæring (154-172). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- NOU. 2019: 3. Nye sjanser – bedre læring – Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdaningsløp Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Nordby, S. A. og E. Adalberon (2016). «Skoleutvikling – en mulighet for forbedring eller bortkastet tid?», i *Utdanningsforskning.no*.
- Lillejord, S., Halvorsrud, K., Ruud, E., Morgan, K., Freyr, T., Fischer-Griffiths, P., Eikeland, O. J., Hauge, T. E., Homme, A. D., & -Manger, T. (2015). Frafall i videregående opplæring: En systematisk kunnskapsoversikt. Oslo: Kunnskapsenter for utdanning, [www.kunnskapsenter.no](http://www.kunnskapsenter.no)
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Reegård, K. & Rogstad, J. (2016). Introduksjon. I K. Reegård & J. Rogstad (Eds.), De Frafalne. Om frafall i videregående opplæring (p. 9-21). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skandsen, T., Wærness, J.I., & Lindvig, Y. (2011). *Entusiasme for endring: en håndbok for skoleledere*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Skogen, K. (2004). *Innovasjon i skolen. Kvalitetsutvikling og kompetanseheving*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thrans, H. M. (2016). I K. Reegård & J. Rogstad (Eds.), De Frafalne. Om frafall i videregående opplæring (p. 9-21). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ulstein, H. (2019): Udokumentert fraværsgrænse. Dagsavisen Publisert: 29. januar 2019: <https://www.dagsavisen.no/debatt/udokumentert-fraversgrense-1.1270087>
- Vogt, Kristoffer (2017). Vår utålmodighet med ungdom. *Tidsskrift for samfunnsforskning*
- Westergård, E. & Roland, P. (2015). Ulike perspektiver på implementering. I Roland, Pål & Westergård, Elsa (red.). *Implementering. Å omsette teorier, aktiviteter og strukturer i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Åslund, O., Grönqvist, H., Hall, C. & Vlachos, J. (2018). Education and criminal behavior: Insights from an expansion of upper secondary school. *Labour Economics*, 52(0), 178-192.

# Appendix

---

Tabell A1: Effekter på fravær etter innføringen av fraværsgrensen. Forskjell-i-forskjeller.

Tabell A2: Effekter på fravær etter innføringen av fraværsgrensen. Ulike antagelser om trend.

Tabell A3: Endringer i karakterer for ulike klassetrinn

Tabell A4: Endringer i eksamenskarakterer for ulike grupper I

Tabell A5: Endringer i eksamenskarakterer for ulike grupper II

Tabell A6: Estimerte endringer i karakterer etter fraværsgrensen. Forskjell-i-forskjeller.

Tabell A7: Estimerte endringer i karakterer etter fraværsgrensen. Elevfaste effekter, ulike trendforutsetninger.

Tabell A8: Endring i IV i minst ett fag for ulike grupper I

Tabell A9: Endring i IV i minst ett fag for ulike grupper II

Tabell A10: Endringer i IV etter fraværsgrensen, forskjell-i-forskjeller.

Tabell A11: Endringer i gjennomføring og bestått Vg3, ulike grupper I

Tabell A12: Endringer i gjennomføring og bestått Vg3, ulike grupper II

Tabell A13: Andel som får IV i ett eller flere fag, før og etter fraværsgrensen, ulike undergrupper

Tabell A1: Effekter på fravær etter innføringen av fraværsgrensen. Forskjell-i-forskjeller.

	Totalt fravær	Dagsfravær	Timefravær	Kronisk fraværende
<b>2016/2017</b>	-18,94*** (1,364)	-2,050*** (0,195)	-6,634*** (0,307)	-0,0520*** (0,00569)
<b>2017/2018</b>	-15,58*** (1,314)	-1,781*** (0,178)	-4,894*** (0,381)	-0,0476*** (0,00528)
<b>2018/2019</b>	-12,89*** (1,325)	-1,431*** (0,177)	-4,304*** (0,396)	-0,0334*** (0,00523)
N	1 288 691	1 288 691	1 288 691	1 288 691
Gjennomsnitt	68,2	8,44	17,55	0,163

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med elever på 10. trinn som sammenligningsgruppe, årsfaste effekter samt kontroller for studieretning og klassetrinn. \*/\*\*/\*\*\* betegner signifikans på 10/5/1%-nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.



Tabell A2: Effekter på fravær etter innføringen av fraværsgrensen. Ulike antagelser om trend.

	Lineær trend	Kvadratisk trend	Ingen trend
<b>2016/2017</b>	-17,79*** (0,721)	-17,93*** (0,718)	-18,11*** (0,705)
<b>2017/2018</b>	-10,98*** (0,941)	-11,39*** (1,085)	-11,42*** (0,914)
<b>2018/2019</b>	-8,018*** (1,130)	-8,772*** (1,652)	-8,541*** (1,094)
N	1 144 851	1 144 851	1 144 851

Kilde: registerdata fra SSB

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med individfaste effekter for alle elever samt kontroller for studieretning og klassetrinn. \*/\*\*/\*\*\*\* betegner signifikans på 10/5/1%- nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå. Kolonne 3 bruker skoleåret 2015/2016 som referanseår.

Tabell A3: Endringer i karakterer for ulike klassetrinn

<b>Norsk</b>			
	VG1	VG2	VG3
<b>2016/2017</b>	0,015 (0,069)	0,063 (0,015)***	0,122 (0,018)***
<b>2017/2018</b>	0,030 (0,079)	0,099 (0,016)***	0,153 (0,020)***
<b>2018/2019</b>	0,065 (0,075)	0,130 (0,016)***	0,204 (0,020)***
Tidstrend	0,178 (0,007)***		
N	938 414		
<b>Eksamen</b>			
	Vg1	Vg2	Vg3
<b>2016/2017</b>	0,080 (0,033)**	0,155 (0,020)***	0,000 (0,016)
<b>2017/2018</b>	0,147 (0,029)***	0,191 (0,019)***	0,103 (0,019)***
<b>2018/2019</b>	0,128 (0,027)***	0,112 (0,018)***	0,136 (0,019)***
Tidstrend	0,097 (0,011)***		
N	886 086		

Kilde: registerdata fra SSB

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med individfaste effekter for alle elever samt kontroller for studieretning og klassetrinn. \*/\*\*/\*\*\*\* betegner signifikans på 10/5/1%- nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.



Tabell A4: Endringer i eksamenskarakterer for ulike grupper I

	Jenter	Gutter	Mor høyere utdanning	Mor uten høyere utdanning
<b>2016/2017</b>	0,057 (0,015)***	0,050 (0,015)***	0,054 (0,015)***	0,052 (0,015)***
<b>2017/2018</b>	0,105 (0,017)***	0,101 (0,017)***	0,109 (0,017)***	0,094 (0,017)***
<b>2018/2019</b>	0,111 (0,019)***	0,107 (0,018)***	0,109 (0,018)***	0,101 (0,018)***
Årstrend	0,143 (0,014)***	0,069 (0,013)***	0,120 (0,015)***	0,119 (0,012)***
N	401 502	484 584	450 498	435 588

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med individfaste effekter for alle elever samt kontroller for studieretning og klassetrinn. \*/\*\*/\*\*\* betegner signifikans på 10/5/1%- nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Tabell A5: Endringer i eksamenskarakterer for ulike grupper II

	Store byer	Resten av landet	Innvandrere	Etterkommere	Uten innvandrerbakgrunn
<b>2016/2017</b>	0,050* (0,030)	0,039*** (0,015)	0,067* (0,038)	0,115** (0,045)	0,048*** (0,013)
<b>2017/2018</b>	0,049 (0,044)	0,094*** (0,017)	0,085* (0,047)	0,120*** (0,046)	0,105*** (0,015)
<b>2018/2019</b>	-0,020 (0,065)	0,111*** (0,018)	0,075 (0,053)	0,089 (0,055)	0,113*** (0,016)
Tidstrend	0,195*** (0,032)	0,115*** (0,014)	0,088*** (0,029)	0,056 (0,042)	0,115*** (0,012)
N	250 717	587 680	47 852	48 332	789 882

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med individfaste effekter for alle elever samt kontroller for studieretning og klassetrinn. \*/\*\*/\*\*\* betegner signifikans på 10/5/1%- nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Tabell A6: Estimerte endringer i karakterer etter fraværsgrensen. Forskjell-i-forskjeller.

	Eksamen	Norsk standpunkt
<b>2016/2017</b>	0,077 (0,011)***	0,016 (0,013)
<b>2017/2018</b>	0,070 (0,013)***	0,050 (0,014)***
N	941 469	853 071

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med elever på 10. trinn som sammenligningsgruppe, årsfaste effekter samt kontroller for studieretning og klassetrinn. \*/\*\*/\*\*\* betegner signifikans på 10/5/1%- nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Tabell A7: Estimerte endringer i karakterer etter fraværsgrensen. Elevfaste effekter, ulike trendforutsetninger.

	Eksamen		Norsk	
	Kvadratisk trend	Ingen trend, 2016 som referanse	Kvadratisk trend	Ingen trend, 2016 som referanse
<b>2016/2017</b>	0,089*** (0,021)	0,180*** (0,018)	0,093*** (0,018)	0,276*** (0,015)
<b>2017/2018</b>	0,194*** (0,047)	0,367*** (0,030)	0,163*** (0,042)	0,514*** (0,022)

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med individfaste effekter for alle elever samt kontroller for studieretning og klassetrinn. \*/\*\*/\*\*\* betegner signifikans på 10/5/1%- nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Tabell A8: Endring i IV i minst ett fag for ulike grupper I

	Jente	Gutt	Mor fullført høyere utdanning	Mor uten høyere utdanning
<b>2016/2017</b>	-0,003** (0,001)	-0,001 (0,001)	-0,003*** (0,001)	-0,000 (0,001)
<b>2017/2018</b>	0,001 (0,001)	0,004** (0,001)	0,001 (0,001)	0,004** (0,001)
<b>2018/2019</b>	0,001 (0,001)	0,004*** (0,001)	0,001 (0,001)	0,005*** (0,001)
N	496 429	490 966	449 846	537 545
Gjennomsnitt	0,025	0,031	0,016	0,037

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med individfaste effekter for alle elever samt kontroller for studieretning og klassetrinn. \*/\*\*/\*\*\* betegner signifikans på 10/5/1%- nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Tabell A9: Endring i IV i minst ett fag for ulike grupper II

	Store byer	Resten av landet	Innvandrere	Norskfødte med innvandrerbakgrunn	Uten innvandrerbakgrunn
<b>2016/2017</b>	-0,002 (0,002)	-0,002 (0,001)	0,007 (0,004)	0,011** (0,004)	-0,003*** (0,001)
<b>2017/2018</b>	0,004* (0,002)	0,001 (0,001)	0,011* (0,004)	0,019*** (0,005)	0,001 (0,001)
<b>2018/2019</b>	0,005* (0,002)	0,002 (0,001)	0,016*** (0,004)	0,017*** (0,005)	0,001 (0,001)
N	310 551	676 867	46 874	39 711	900 794
Gjennomsnitt	0,032	0,026	0,060	0,044	0,026

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med individfaste effekter for alle elever samt kontroller for studieretning og klassetrinn. \*/\*\*/\*\*\* betegner signifikans på 10/5/1%- nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Tabell A10: Endringer i IV etter fraværsgrensen, forskjell-i-forskjeller.

	IV i minst ett fag	IV
<b>2016/2017</b>	-0,003** (0,001)	0,001* (0,001)
<b>2017/2018</b>	0,001 (0,001)	0,003*** (0,001)
N	834 507	7 657 888
Gjennomsnitt	0,031	0,009

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, med elever i grunnskolen som sammenligningsgruppe samt kontroller for studieretning og klasstrinn. \*/\*\*/\*\* betegner signifikans på 10/5/1%-nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Tabell A11: Endringer i gjennomføring og bestått Vg3, ulike grupper I

	Jente	Gutt	Mor med fullført høyere utdanning	Mor uten høyere utdanning
<b>2016/2017</b>	-0,008 (0,006)	-0,007 (0,006)	-0,006 (0,005)	-0,009 (0,006)
<b>2017/2018</b>	-0,024** (0,008)	-0,025** (0,008)	-0,021** (0,007)	-0,028** (0,009)
År	0,003 (0,002)	0,013*** (0,003)	0,009*** (0,002)	0,005 (0,003)
Grunnskolepoeng	0,015*** (0,000)	0,017*** (0,000)	0,013*** (0,000)	0,018*** (0,000)
N	110 969	86 535	95 218	102 286
Gjennomsnitt	0,862	0,813	0,881	0,804

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, inkludert kontroller for individkarakteristikk og samt kontroller for studieretning og klasstrinn. \*/\*\*/\*\* betegner signifikans på 10/5/1%-nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Tabell A12: Endringer i gjennomføring og bestått Vg3, ulike grupper II

	Store byer	Resten av landet	Innvandrere	Norskfødte med innvandrerbakgrunn	Uten innvandrerbakgrunn
<b>2016/2017</b>	-0,012 (0,009)	-0,005 (0,005)	-0,009 (0,019)	-0,033 (0,018)	-0,006 (0,005)
<b>2017/2018</b>	-0,030* (0,012)	-0,022** (0,007)	-0,040 (0,025)	-0,040 (0,023)	-0,023*** (0,006)
Tidstrend	0,008* (0,004)	0,006** (0,002)	0,013 (0,008)	0,021** (0,007)	0,006*** (0,002)
Grunnskolepoeng	0,019*** (0,001)	0,016*** (0,000)	0,023*** (0,001)	0,024*** (0,001)	0,015*** (0,001)
N	68 906	128 564	10 618	10 180	176 672
Gjennomsnitt	0,827	0,848	0,692	0,750	0,860

Kilde: registerdata fra SSB

Merknad: Estimerte endringer basert på registerdata fra SSB, inkludert kontroller for individkarakteristikk samt kontroller for studieretning og klassetrinn. \*/\*\*/\*\* betegner signifikans på 10/5/1%-nivå. Tallene i parentes er standardfeilene til de estimerte regresjonskoeffisientene over. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Tabell A13: Andel som får IV i ett eller flere fag, før og etter fraværsgrensen, ulike undergrupper

Skoleår	Gutter	Jenter	Innvandrere	Norskfødte med innvandrereforeldre	Norskfødte med norskfødte foreldre	Fravær fra 10. trinn over medianen	Fravær fra 10. trinn under medianen
2013/2014	0,0355	0,0281	0,0597	0,0428	0,0297	0,0495	0,0150
2014/2015	0,0348	0,0279	0,0570	0,0419	0,0292	0,0488	0,0142
2015/2016	0,0343	0,0275	0,0589	0,0415	0,0284	0,0484	0,0138
2016/2017	0,0344	0,0254	0,0616	0,0526	0,0263	0,0474	0,0127
2017/2018	0,0359	0,0265	0,0631	0,0546	0,0274	0,0496	0,0121
2018/2019	0,0375	0,0270	0,0652	0,0519	0,0282	0,0519	0,0121

Kilde: registerdata fra SSB



## Suksess og besvær

I 2016 innførte regjeringen fraværsgrensen i videregående opplæring. Ordningen hadde to hovedmål: Elevens nærvær skulle øke og frafallet reduseres. I denne sluttrapporten, som er basert på nye data og to foregående delrapporter, ser vi på hvordan skolene, lærerne og elevene praktiserte fraværsgrensen, og hva som har vært resultatene av ordningen.

Tre funn peker seg ut: Det første er fraværsgrensens suksess målt i nedgang i fraværet. For alle tre årene er både time- og dagsfraværet betydelig redusert. Det andre hovedfunnet handler om normalisering: Mens fraværsgrensen møtte mye motstand første skoleår, ble ordningen over tid oppfattet som en del av skolesystemet. Det tredje funnet dreier seg om besvær - for rektorer og lærere som må bruke mye mer tid enn tidligere på å føre fravær og sende ut varsler til elevene, for fastleger som blir oppsøkt av friske elever, og for elever som blir stresset av bestemmelsen, og som må bruke tid og penger på å framskaffe dokumentasjon.

Særlig utfordrende er fraværsgrensen for elever som ikke har redusert fraværet tilstrekkelig, og som av den grunn får ikke vurdert (IV) i flere fag, noe som gjør det vanskeligere for dem å fullføre og bestå videregående opplæring.



Borggata 2B  
Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2020:09  
ID-nr.: 20744