

## KAPITTEL 8

# Avslutning

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

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

## Hva er problemet?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Tabell 8.1.** Ulike utfall av fraværsgrensen

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

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

## Direkte konsekvenser

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

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

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

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

## Indirekte konsekvenser

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

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

Når det gjelder elevene, synes motstanden å ha vært særlig sterk før og i det første året etter at fraværgrensen 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 fraværgrensen 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 fraværgrensen bidrar til å redusere frafallet. I utgangspunktet, da fraværgrensen ble innført, var vi også opptatt av elevgruppen som har fått det vanskeligere etter at fraværgrensen ble

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

## Utsiktede konsekvenser

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

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

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

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

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

## Behov for kompensierende tiltak

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



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

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

## Sluttord

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

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

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

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

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

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

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

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