

Metode og data

I bokas innledning presenterte vi flere ulike problemstillinger. I dette kapitlet vil vi presentere de ulike datakildene, samt trekke inn noen refleksjoner om metoder og valg vi har gjort for å undersøke og besvare disse problemstillingene. Temaene spørsmålene sorterer under, er: elevene; rektorer og lærere; laget rundt elevene.

For å svare på spørsmål om skolens erfaringer med fraværsgrensen har vi brukt både spørreundersøkelse til rektorer, analyse av registerdata og kvalitative intervjuer med ansatte på skolen som datakilder. Elevenes handlingsmønstre og vurderinger er belyst gjennom registerdata og kvalitative intervjuer. Fastlegenes situasjon ble besvart gjennom analyser av registerdata, og spørsmål knyttet til andre grupper har vært undersøkt gjennom bruk av en kombinasjon av spørreundersøkelse, intervjuer og registerdata.

Designet: et helhetlig perspektiv

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

For å hente inn data ut fra det valgte designet var det nødvendig å hente inn ulike typer av data, for så å la dem supplere hverandre. For å koble de ulike datakildene 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 en helhetlig oversikt. Vi får kartlagt oppfølging og praktisering av fraværsgrensen på alle videregående skoler, og om fraværet har blitt redusert som følge av fraværsgrensen. Vi får også undersøkt hvilke konsekvenser fraværsgrensen får for ulike elevgrupper, for andre tilstøtende yrkesgrupper og for 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 viser eventuell lokal variasjon i skolenes 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 (Utdanningsdirektoratet), mens Fafo har ansvar for kvalitative intervjuer og spørreundersøkelsen til rektorene.

Registerdata

Elevene

Vi har registerdata med informasjon om elevers fravær, karakterer, IV (ikke vurderingsgrunnlag) og gjennomføring av videregående opplæring. Når det gjelder *ikke vurderingsgrunnlag* (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 mangel på 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 boka 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 har brukt den observerte utviklingen fram til innføringen av fraværsgrensen. Der vi har lagt til grunn at trenden ville fortsatt som i årene før fraværsgrensen, har vi vist 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 boka har vært å ta hensyn til endringer i elevsammensetningen ved å inkludere elevfaste effekter. Det er flere observasjoner av hver elev, og dette har vi utnyttet 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 har også kontrollert 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, har vi også undersøkt 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 skoleresultater. 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 har vi brukt elever i ungdomsskolen som sammenligningsgruppe. Vi må da anta at utviklingen i ungdomsskoleelevenes fravær/karakterer/legebesøk/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 har undersøkt 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 har vi brukt administrative registerdata fra SSBs utdanningsstatistikk. Vi har tatt i bruk karakterdata og fraværdata for

videregående opplæring for skoleårene 2013/2014 til 2018/2019. For data for grunnskoleelever har vi også brukt data for karakterer og fravær for årene helt tilbake til 2010/2011. For analyser av gjennomføring har vi brukt data om befolkningens høyeste utdanning og igangværende utdanning. Vi har et rikt utvalg av bakgrunnskarakteristika som har vært brukt 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 et al. (2018), og bidrar til bedre sammenlignbarhet over årene.²⁴

Vi har brukt 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 ønsket et mest mulig sammenlignbart datagrunnlag for å gjøre gode analyser av dataene, og vi ønsket også å bruke data for de samme elevene på tvers av de ulike utfallene vi studerte. Fordelen med det korte tidsintervallet er at det gir god sammenlignbarhet på tvers av årene.

For å måle elevenes trivsel brukte vi data fra Elevundersøkelsen (Utdanningsdirektoratet) for skoleårene 2013/2014 til 2018/2019. Spørreundersøkelsen gjøres i både 10. trinn på ungdomsskolen og i vg1, og tar for seg en rekke temaer innen trivsel og læringsmiljø. 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 skolene. Vi har inkludert

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

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.

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 har vi tatt i bruk registerdata fra SSB og administrative helseregistre. Data om bruk av helsetjenester kommer fra KUHR.²⁵ Disse dataene inkluderer all kontakt mellom lege og pasient, og vi har identifisert 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 har brukt disse dataene til å identifisere dato for og innholdet i konsultasjonen.²⁶ Vi har sett 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 fraværs grensen, har vi tatt i bruk administrative data for fastleger. Vi har brukt informasjon om hvilke pasienter som er registrert hos hvilke leger, samt antall pasienter legen har på fastlegelisten sin. På bakgrunn av dette har vi konstruert 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

25 Kontroll og utbetaling av helserefusjoner.

26 ICPC-2 er en forkortelse for International Classification of Primary Care REF WHO2019. Vi definerer symptomer og diagnoser ved å bruke forhåndsdefinerte kapitler fra kodesystemet.

at de skal betjene, og de opererer dermed på sin individuelt definerte fulle kapasitet.

Vi har også undersøkt om andre pasienter går mindre til fastlegen etter at fraværsgrensen ble innført; altså om den økte etterspørselen blant elever i videregående skole i noen grad har fortrenget legebesøk blant andre pasienter. Vi har da tatt 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 elevene 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 ble påvirket av fraværsgrensen, har vi studert etterspørselen blant pasienter i alle aldre bortsett fra dem i videregående skole og sammenlignet med etterspørselen hos barn 0–4 år, som vi antar ikke er påvirket. Dette undersøkte vi blant fastleger med en høy andel elever i videregående elever på listene sine og fulle fastlegelister.

Nettsurvey til rektorer

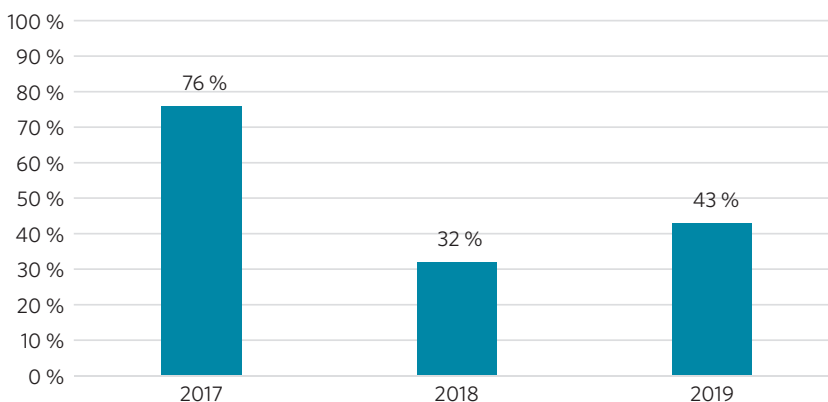
De tre første årene etter innføringen av fraværsgrensen har vi sendt ut en nettsurvey til rektorer i videregående skole før sommerferien, fra 2017–2019. Den siste ble sendt ut i juni 2019 til 407 e-postadresser direkte til rektorer. E-postadressene ble samlet inn i 2017, til den første

rektorsurveyen som ble sendt ut. Vi fikk e-postlister av utdannings-sjefer i fylker og supplerte selv med adresser vi hentet fra skolenes egne nettsider.

Spørsmålene i denne undersøkelsen har i hovedsak vært holdt konstant gjennom de tre årene, slik at vi kan følge utviklingen gjennom årene. Noen spørsmål har imidlertid blitt lagt til ettersom fokusområdet har skiftet noe fra år til år, fra implementering til hvordan grensen fungerer. Dermed har vi ikke svar på alle spørsmål fra alle de tre årene, men flere av spørsmålene er like og åpner for sammenligninger. Formålet med spørreundersøkelsen var 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. Dette hadde vi særlig fokus på det første skoleåret etter innføringen av fraværsgrensen, fordi vi da ønsket å undersøke hvorvidt skolen praktiserte grensen likt.

Spørreundersøkelsen inkluderte også spørsmål om hvordan skolene følger opp fravær og legeerklæringer, hvordan lærere, skoleledere 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.

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 9.1.



Figur 9.1. Svarprosent rektorer, ulike år

At svarprosentene varierer såpass mye, kan skyldes flere ting. Noen rektorer kan ha byttet jobb. 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. Dersom vi forutsetter at frafallet i undersøkelsen er tilfeldig alle de tre årene, kan vi sammenligne rektorenes svar fra ulike år. Dette kan si noe om tendenser over tid, men vi vil likevel være varsomme med å trekke basante konklusjoner om endring og kontinuitet. Der forskjeller i svarene mellom de ulike årene er kommentert, er disse statistisk signifikante på 5 %-nivå, noe som tilsier at forskjellene ikke skyldes tilfeldigheter, gitt forutsetningene over.

Kvalitative intervjuer med elever og ansatte ved skoler

I tillegg til å gjennomføre årlige spørreundersøkelser for å få en bred kartlegging av hvordan fraværgrensen eventuelt praktiseres ulikt på ulike skoler, har det vært viktig for oss å gå i dybden for å få kunnskap om hvordan fraværgrensen praktiseres lokalt, eventuelt hvorfor den praktiseres ulikt, og om elevers og skoleansattes oppfatninger av fraværgrensen. Vi har også vært interessert i fastlegenes oppfatninger om fraværgrensen. Boka bygger på data fra tre ulike år. Dette gir oss mulighet til å undersøke mulige utviklinger i oppfatninger av fraværgrensen og hvordan den praktiseres. Første skoleåret med fraværgrense så vi tendenser som ikke lenger er like relevante nå som de fleste er vant med grensen, samtidig som vi kom på sporet av funn vi har jobbet videre med. I tabell 9.1 er en oversikt over hvilke informanter vi har intervjuet.

Første skoleåret med fraværgrense (2016/2017) gjennomførte vi telefonintervjuer med skoleeiere, representert ved utdanningsansvarlig i fylket. I tillegg gjennomførte vi kvalitative intervjuer med fastleger og representanter for deres interesseorganisasjoner.

Det andre skoleåret med fraværgrense (2017/2018) 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. Ved de samme sju skolene intervjuet vi lærere, rektorer, helsesykepleiere og rådgivere.

Den vanskeligste elevgruppen å rekruttere til intervjuer 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 standpunktkarakter i ett eller flere fag. Fordi vi rekrutterte elevinformanter gjennom skolen, er det ikke overraskende at vi hadde fått færre av disse informantene. 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 som hadde falt helt ut av skolen på grunn av overskredet fraværsgrense. Måten vi har rekruttert elevene på, har vært ulik. For noen av dem har vi gått gjennom skoler og bedt rektor hjelpe oss med utvelgelsen. Vi har også rekruttert gjennom hjelp fra bekjente som selv går i videregående skole, og oppfølgingstjenesten i ulike bydeler i Oslo har bistått oss med rekruttering. Alle intervjuene har vært enkeltintervjuer med elever fra Oslo og omegn. 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. Vi ønsket først og fremst større spredning av elevene med hensyn til omfanget av fravær. Ettersom vi ønsket å belyse fraværsgrensens konsekvenser for ulike elevgrupper, anså vi det som viktig at også det kvalitative datamaterialet inneholdt intervjuer med de ulike gruppene.

Når det gjelder informanter fra skolen, ønsket vi også å supplere datamaterialet vi allerede hadde. Formålet med å intervju representanter fra skolen var å få en helhetlig og rik forståelse av hvordan skolene jobber med fravær og frafall. Vi har intervjuet helsesykepleiere og rådgivere, samt ansatte i PPT og OT.

Tabell 9.1. Oversikt over kvalitative intervjuer

	2017	2018	2019	Sum
Elever		74	12	86
Lærere		20		20
Rektorer		20	1	21
Repr. fra fylkeskommunen	19			19
Laget rundt eleven:				33
- Fastleger	11			
- Helsepsykepleiere		2	6	
- Rådgivere		3	2	
- Minoritetsrådgivere			1	
- Ansatte i OT			4	
- Ansatte i PPT			4	

Oppsummering

Denne boka er bygget på data innhentet fra tre skoleår, og vi har forsøkt å anlegge et helhetlig perspektiv på fraværsgrensens konsekvenser. 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 elever, representanter fra fylkeskommunen, fastleger, lærere, rektorer, helsepsykepleiere, rådgivere, minoritetsrådgivere, ansatte i OT og ansatte i PPT. Til sammen gir dette rike datatilfanget oss muligheten til å besvare problemstillingene våre, samt å gi både en bredde- og dybdeevaluering av fraværsgrensens direkte, indirekte og utilsiktede konsekvenser.