

Synne Hammervik

# **Implementeringens dilemma: Regelryttere eller fleksible lærere**

En kvalitativ studie av lærernes praktisering og fortolkning av fraværgrensen

Masteroppgave i Statsvitenskap  
Trondheim, juni 2018

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap  
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



## **Abstract**

This master thesis is a study on the implementation of the absence limit in norwegian upper secondary school. The absence limit is a normative, universal rule introduced with the intention of reduced truancy or undocumented absency. Heavily debated when introduced, the national absence limit was criticized for its intentions and possible consequences. After one year in effect, the absence has shown a clear drop. However, the first evaluation study regarding the implementation shows signs of local adjustments at schools. These local adjustments may lead to differential treatment of pupils, and thus contribute to a low degree of target achievement. The purpose of this thesis is to answer the following question: How is the rule practised and interpreted by the teachers, and is their practise characterized by necessary local adjustments, or are there examples of policy drift?

Empirical data is collected through in-depth interviews with eleven teachers and three headmasters at three schools in Trøndelag region. Earlier research and theory on the topic is utilized to understand tendencies in the informants reflections. The thesis applies Lipsky's street-level bureaucrats and principal-agent theory as a framework, together with literature on implementation and earlier research on absence.

The finding of this thesis is that there are examples of local adjustments, and some variation on how absence is noted. My interpretation of these local adjustments points towards a response from teachers saying a rule like this cannot be applied the same way to all pupils in all situations. One can argue that normative rules in school requires a degree of discretion, in situations where the rule may not be expedient. These local adjustments may be necessary tools to optimize implementation, and I conclude that these are not clear examples of policy drift.



## **Forord**

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på fem innholdsrike studieår ved NTNU. Det siste halvårets arbeid har vært tidvis frustrerende og tungt, men også svært givende og lærerikt. I forbindelse med datainnsamlingen har jeg hatt gleden av å møte lærere og rektorer som viser tydelig stolthet for sitt arbeid. Den største takken går til alle mine informanter som ikke bare delte av sin tid, men som også viste et stort engasjement for temaet til mitt prosjekt. Det er ingen tvil om at fraværgrensen engasjerer, og at de som jobber med å implementere denne er opptatt av at det skjer en grundig evaluering av tiltaket. Jeg håper denne masteroppgaven kan gi et bidrag til dette.

I arbeidet med masteroppgaven har spesielt tre personer vært til stor hjelp på veien. Takk til Aksel Tjora for hjelp i den innledende fasen med NSD-godkjenning, og diskusjon om metode og utvalg. Aksels engasjement for den kvalitative metoden er smittende, og har vært viktig i studietiden min. Takk til mine to veiledere, Pål E. Martinussen og Jostein Vik, for god hjelp og nødvendig støtte i skriveprosessen. Å skrive masteroppgave kan til tider oppleves som ensomt, og jeg har flere ganger sett meg blind på eget arbeid. Da har det vært helt nødvendig med veiledere som utfordrer, setter meg på riktig spor og gjør meg trygg på egne evner.

Jeg er heldig som har mange andre mennesker å støtte meg på. En stor takk til mamma for gjennomlesning og nyttige kommentarer, pappa for korrekturlesing (unnskyld for alle anglisismene), og min venninne Borghild for korrekturlesing og oppløftende ord.

I dag er det avslutningen på studiene som markeres, men disse årene ved NTNU hadde ikke vært det samme uten Studentmediene i Trondheim. Å få være en del av denne gjengen har vært et lite eventyret, og det er vemodig å ikke lenger være en del av den unike frivilligheten. Studentmediene har gitt meg erfaringer og vennskap for livet. Det var også her jeg møtte den flotteste, filosoferende brødbakeren på jord. Jeg er uendelig glad i deg, Johannes.

*Synne Hammervik*  
*Trondheim, Juni 2018*



# Innholdsfortegnelse

Liste over figurer .....	viii
<b>1. Innledning - Nasjonal fraværsgrense .....</b>	<b>1</b>
1.1 Debatten om fraværsgrensen .....	2
1.2 Evaluering av fraværsgrensen .....	7
1.3 Presisering av problemstillingen .....	8
1.4 Oppgavens oppbygning .....	10
<b>2. Bakgrunn og teoretisk rammeverk .....</b>	<b>11</b>
2.1 Valg av virkemiddel .....	11
2.2 Tidligere forskning .....	12
2.2.1 Koblingen mellom fravær og frafall .....	12
2.2.2 Første evaluering av fraværsgrensen .....	13
2.3 Implementeringsstudier .....	16
2.4 Lipskys bakkebyråkrater .....	19
2.4.1 Lærere som bakkebyråkrater .....	20
2.5 Prinsipal-agent-teorien .....	22
2.5.1 Lærere som agenter .....	23
2.6 Årsaker til lokale tilpasninger .....	24
<b>3. Metode .....</b>	<b>29</b>
3.1 Utvalget .....	29
3.2 Datainnsamling .....	31
3.2.1 Samtalen med informantene .....	32
3.3 Behandling av datamaterialet .....	33
3.3.1 Refleksjon om behandling av data .....	34
3.3.2 Om notater i feltet .....	35
3.4 Etikk og vurdering .....	35
3.5 Forskningsarbeidets kvalitet .....	36
<b>4. Empirisk analyse .....</b>	<b>39</b>
4.1 Uklarhet - Informasjon om regelverket .....	39
4.1.1 Formell informasjon .....	39
4.1.2 Debatten .....	41
4.1.3 Lærernes virkelighetsoppfatning .....	42
4.2 Mål- og interessekonflikt .....	43
4.2.1 Behov for tiltak mot fravær .....	43

4.2.2 Nyttig verktøy - for noen elever .....	44
4.2.3 Lærernes erfaring med effekter .....	46
4.2.4 Legitimitet gjennom direkte effekter .....	48
4.3 Usikkerhet - Mestringsmekanismer og lærernes handlingsrom .....	49
4.3.1 Eksempler på usikkerhet .....	50
4.3.2 Refleksjoner om skjønn .....	53
4.3.3 Behov for justeringer? .....	55
4.3.4 Rektors holdning til fraværgrensen, og syn på bruk av skjønn .....	57
4.4 Optimalisering av implementeringen .....	59
<b>5. Avslutning .....</b>	<b>63</b>
5.1 Lojale lærere - ingen regelryttere .....	63
5.2 Videre forskning .....	64
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>67</b>

**Vedlegg 1: Informantbrev**

**Vedlegg 2: Intervjuguide, lærere**

**Vedlegg 3: Intervjuguide, rektor**

**Vedlegg 4: NSD**



## Liste over figurer

Figur 1: Median fravær fordelt på utdanningstype, Udir .....	s. 5
Figur 2: Median fravær for hele landet, Udir .....	s. 6
Figur 3: Rektorer om lærernes forhold til fraværsgrensen, Fafo .....	s. 15
Modell 1: Årsaker til lokale tilpasninger .....	s. 25
Modell 2: Utvidet modell: Konsekvenser av lokale tilpasninger .....	s. 27
Tabell 1: Oversikt over informantene i utvalget (lærere) .....	s. 30



# 1. Innledning - Nasjonal fraværsgrense

---

Tittelen på denne masteroppgaven er inspirert av et sitat fra et av intervjuene jeg gjennomførte til dette prosjektet: «Vi må være forsiktig med å være regelryttere», sa denne rektoren. Sitatet er svært passende for kjernen i denne oppgaven: Hvordan balansere kravet om å følge et regelverk slik det er satt, samtidig som man tilpasser praktiseringen slik at den tar hensyn til elever på individuelt grunnlag.

Nasjonal fraværsgrense i videregående skole ble innført august 2016 som et politisk vedtak med mål om å motvirke skulk, og motivere til jevn innsats (Udir 2016). I Stortinget juni 2016 fikk den nye regelen bred politisk oppslutning, men debatten i forkant og etter innføringen bevitner om et enormt engasjement, og stor uenighet om regelens hensikt og potensielle effekter. Fraværsgrensen sier at elever ikke kan ha mer enn ti prosent udokumentert fravær i et fag. Konsekvensen av mer enn ti prosent er at eleven som hovedregel ikke har rett til å få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter i faget (Udir 2016). I retningslinjene for fraværsgrensen står det at «eleven må legge fram relevant dokumentasjon for å få fraværet unntatt fra fraværsgrensen» (Udir 2016). Dette betyr at en elev kan ha mye fravær på vitnemålet, men dersom det er dokumentert, spiller det ikke inn på fraværsgrensen. Egenmelding fra foreldre er ikke godkjent dokumentasjon, og eleven må derfor skaffe legeerklæring eller annen gyldig dokumentasjon.

Ett år etter innføringen viser statistikk fra Utdanningsdirektoratet (Udir) at fraværet har gått betydelig ned skoleåret 2016/17 (Udir 2017a). Sommeren 2017 ble også disse resultatene videreformidlet i media, og spesielt regjeringspartiene brukte denne statistikken som grunnlag for å si at fraværsgrensen er vellykket og nødvendig<sup>1</sup>. Noen måneder senere, november 2017, leverte Fafo sin første evalueringsrapport om fraværsgrensen. Denne viser tendenser til at noen skoler opererer med lokale tilpasninger av regelen (Andresen, Bjørnset, Reegård og Rogstad 2017: 6). Forfatterne bak Fafo-rapporten mener at visse typer av lokale tilpasninger

---

<sup>1</sup> Erna Solberg uttalte i en pressemelding på regjeringen.no at «Tallene viser at elevene er mye mer tilstede på skolen og at færre faller fra underveis i skoleåret. Dette er veldig bra og viser at fraværsgrensen har virket slik den skulle» (Regjeringen 2017). Daværende kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen bruker statistikken fra det første året til å argumentere for at det var «både riktig og viktig å innføre fraværsgrensen» (Isaksen 2017).

kan ha negative konsekvenser på prinsippet om likebehandling av elever. Siden et kriterium for fraværsgrensen er at elevene behandles likt, er det helt avgjørende å drøfte årsaker til at dette kanskje ikke er tilfellet. For å få en bedre forståelse av implementeringsprosessen er det derfor viktig å studere lærernes handlingsrom, og deres bruk av skjønn innenfor fraværregelens rammer. Slik atferd er interessant å kartlegge, siden det kan ha konsekvenser for langsiktige effekter av fraværsgrensen. Denne oppgaven studerer implementeringen av fraværsgrensen, og jeg spør hvordan fraværsgrensen praktiseres og fortolkes av lærerne. I tillegg til å se på hvordan fraværsgrensen praktiseres, vil jeg også undersøke om implementeringen er preget av nødvendige lokale tilpasninger, eller om vi ser et eksempel på policy drift i lærernes atferd. Dette studeres gjennom en empirisk analyse av dybdeintervju med lærere og rektor ved skoler i Trøndelag fylke.

Denne studien viser at selv om fraværsgrensen har et mål om å skape likebehandling av elevene ser vi at det eksisterer lokale og individuelle tilpasninger. Analysen peker derimot på at dette kan anses som nødvendige tilpasninger i implementeringen. En normativ regel som denne vil aldri kunne være hundre prosent tilpasset alle elevene i videregående skole. I situasjoner hvor lærerne anser fraværsgrensen som mindre hensiktsmessig, eller at den bryter med interessen om å ta vare på elevene på individuelt grunnlag, fører dette til usikkerhet for læreren. I enkelte situasjoner resulterer dette til atferd som avviker fra regelverket. Disse lokale tilpasningene anses i denne studien ikke som atferd som fører til policy drift.

## **1.1. Debatten om fraværsgrensen**

I perioden 01.01.16 til 31.12.16 ble det ifølge treff på Retriever publisert 899 avisartikler med ordet «Fraværsgrensen». Inkluderes andre varianter av begrepet er vi oppe i over 1200 treff.<sup>2</sup> Dette forteller noe om engasjementet forslaget skapte, og det viser at det var stor uenighet knyttet til forventede effekter, syn på bruk av virkemiddel og hensikten med regelen. Elevorganisasjonen har vært en uttalt kritiker av regelen. De argumenterer blant annet med at tiltaket rammer de allerede utsatte elevene, og at det kan føre til lavere motivasjon. Som svar

---

<sup>2</sup> Her er det søkt på «Fraværsgrensen», «Fraværsgrensa» og «Fraværsgelene», siden disse variasjonen av begrepet brukes litt om hverandre. Retriever viser både artikler publisert på papir og nett. Det er Aftenposten som har skrevet desidert mest om fraværsgrensen, men også andre nasjonale og regionale aviser har fulgt innføringen tett.

på høringsnotatet fra Utdanningsdirektoratet argumenterer Elevorganisasjonen for at det er viktigere å jobbe med de underliggende problemene i fraværspromatikken:

Dette er tenkt å være en slags “quick-fiks” på problemet vi har med fravær i opplæringen, uten å bygge på noen faglige argumenter eller legge opp til tiltak som treffer de bakomliggende grunnene til fravær. Dette er grunner vi kjenner godt til. Vi vet også at elever med mye fravær er overrepresentert på frafallstatistikken (Udir 2015)

Elevorganisasjonen var også forkjempere for at, dersom fraværsgrensen skulle innføres, måtte det være rom for å gjøre unntak på bakgrunn av skjønsmessige avgjørelser: «Det er rett og slett for mange enkeltsituasjoner som kan oppstå til at dette regelverket kan fungere uten unntak etter skjønsmessige vurderinger» (Udir 2015). Også etter at den første fraværstatistikken ble klar, ett år etter innføringen, argumenterer Elevorganisasjonen for at grensen bør fjernes. Leder Rahman Chaudhry i Elevorganisasjonen fortalte til VG juli 2017 at «det er elever som ikke klarer å dokumentere sykefraværet. Borteboere for eksempel. Fraværsgrensen tar ikke hensyn til dem» (Kroken 2017).

Forslaget om innføring av fraværsgrensen var ute til høring i 2015. Det har vært store sprik i forventninger til resultat, og det har vært ytret sterke argument mot en nasjonal grense for udokumentert fravær. Mai 2016 streiket tusenvis av elever i protest mot det foreslåtte vedtaket (Haram, Solhaug og Njåstad 2016) og høsten 2016 kunne vi lese i Aftenposten at rektorer mener «Ny fraværsgrense fører til mindre fravær, men mer byråkrati» (Færaas, Mellingsæter og Valvik 2016). Til tross for dette var et klart flertall på omtrent 70 prosent av høringsinstansene positive til å innføre regelen (Regjeringen 2016). For å avgrense den videre gjennomgangen av hørings svar velger jeg å fokusere på Norsk Lektorlag, Skolenes Landsforbund og Utdanningsforbundet, da disse kan anses som naturlige fagforeninger for lærere i videregående skole.

Norsk Lektorlag, som representerer i overkant av 6.000 medlemmer (Norsk Lektorlag ingen dato), svarte i sitt hørings svar i 2015 at de var positive til en fraværsgrense (Norsk Lektorlag 2015). Ifølge dem skal ni av ti lærer som har svart på deres undersøkelse, vært positive til innføringen. I et debattinnlegg i Aftenposten 10. mai 2016 skriver leder Rita Helgesen i Norsk lektorlag at «Fraværsgrensen er ikke satt for å ramme elever som sliter, men for å gjøre det

vanskeligere å være borte fra skolen på grunn av russefeiring eller ferie. Ved at det stilles krav til oppmøte og dokumentasjon av fravær, sender man et tydelig signal om at skulk ikke aksepteres» (Helgesen 2016). Med dette avfeier hun påstanden om at fraværsgrensen ville ramme elever som allerede sliter. På sine hjemmesider skriver Lektorlaget at medlemmer har følt seg presset til å sette standpunkt karakter på manglende grunnlag, og at det derfor er lærernes ønske at fraværsgrensen skal innføres (Norsk lektorlag 2014; Norsk lektorlag 2016).

Skolenes landsforbund (SL) har både i forkant, og etterkant av innføringen, vært uttalt negative til en fraværsgrense i videregående skole. I sitt høringssvar skriver de blant annet at å «innføre en fraværsgrense knyttet til timefravær i enkeltfag vil neppe være egnet til å bøte på elevens psykiske plager, eller rette opp feilvalg og manglende motivasjon» (Skolenes landsforbund 2015). I motsetning til Norsk Lektorlag, som mener fraværsgrensen vil være et nyttig verktøy for lærerne, uttaler SL at «skolen prinsipielt er best tjent med bruk av pedagogiske og sosialpedagogiske virkemidler» (Skolenes landsforbund 2015). De argumenterer videre for at en slik grense bare vil løse deler av problemene med fravær. Denne ordlyden er svært lik hvordan Elevorganisasjonen har kritisert regelen.

Utdanningsforbundet er i likhet med Norsk Lektorlag positive til en fraværsgrense, slik det kommer fram i deres høringssvar (Utdanningsforbundet 2015). Et spørsmål i høringsrunden var hvor høy prosenten skulle være. Utdanningsforbundet uttalte at de ønsket en fraværsgrense på 15 prosent, og at det av spesielt administrative grunner ikke burde være forskjell på små og store fag<sup>3</sup> (Utdanningsforbundet 2015: 4). I tillegg til å argumentere for selve prosenten, var Utdanningsforbundet svært opptatt av at fraværsgrensen må ses i sammenheng med andre tiltak rettet mot fravær og frafall. De poengterer at det ikke er noen motsetning i en slik innføring, og videre arbeid med andre tiltak.

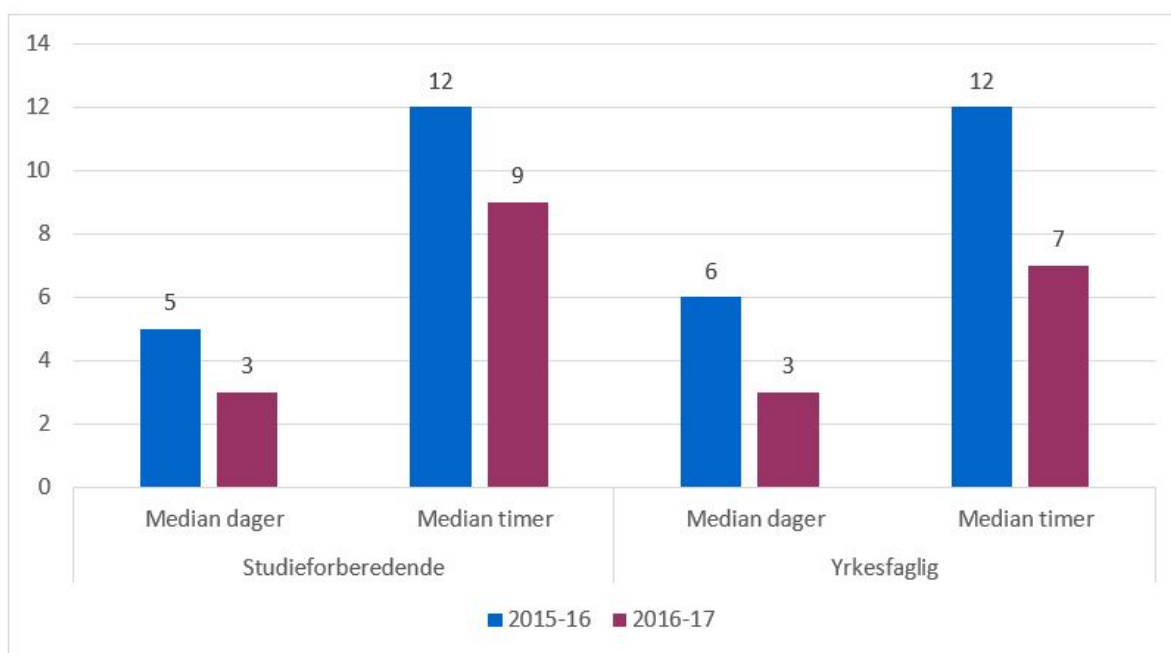
Både Utdanningsforbundet og Norsk Lektorlag deler en generell positiv holdning til innføring av fraværsgrensen, men noen av argumentene som Skolenes landsforening ytret i sitt høringsnotat, har fått mye plass i media. Argumentet om at fraværsgrensen vil ramme de svakere stilte elevene, og at det spesielt er problematisk for elever med psykiske vansker, eller

---

<sup>3</sup> Små fag viser til undervisningsfag med to eller tre timer i uken. Store fag har fire eller fem timer. I debatten om fraværsgrensen har flere argumentert for at ti prosent kan være spesielt utfordrende i fag som gym og geografi, hvor det er to eller tre timer undervisning i uken.

vanskelige hjemmeforhold, ble uttalt av mange, spesielt av Elevorganisasjonen. Et resultat av høringsvarene og den politiske debatten i forkant av vedtaket i Stortinget, var at den endelige regelen ble mer fleksibel enn først skissert. Utdanningsforbundet ønsket en grense på 15 prosent, men den opprinnelige grensen på ti prosent ble stående. Det ble derimot rom for skjønn, ved at rektor kan gi unntak for elever med mellom ti og femten prosent udokumentert fravær (Udir 2016).

Ett år etter innføringen viser Utdanningsdirektoratets oversikt over endring i fravær at elevene i videregående hadde i gjennomsnitt 5,8 dager og 15,3 timer fravær skoleåret 2016-17. Dette er en nedgang på 33 prosent i dagsfraværet og 29 prosent i timefraværet fra skoleåret 2015-16 (Udir 2017a). Udir opererer primært med median når de presenterer fraværstatistikken<sup>4</sup>. Ifølge dem har det vært en nedgang i fravær i alle fylkene i landet, og nedgangen har vært størst på yrkesfaglig opplæring.

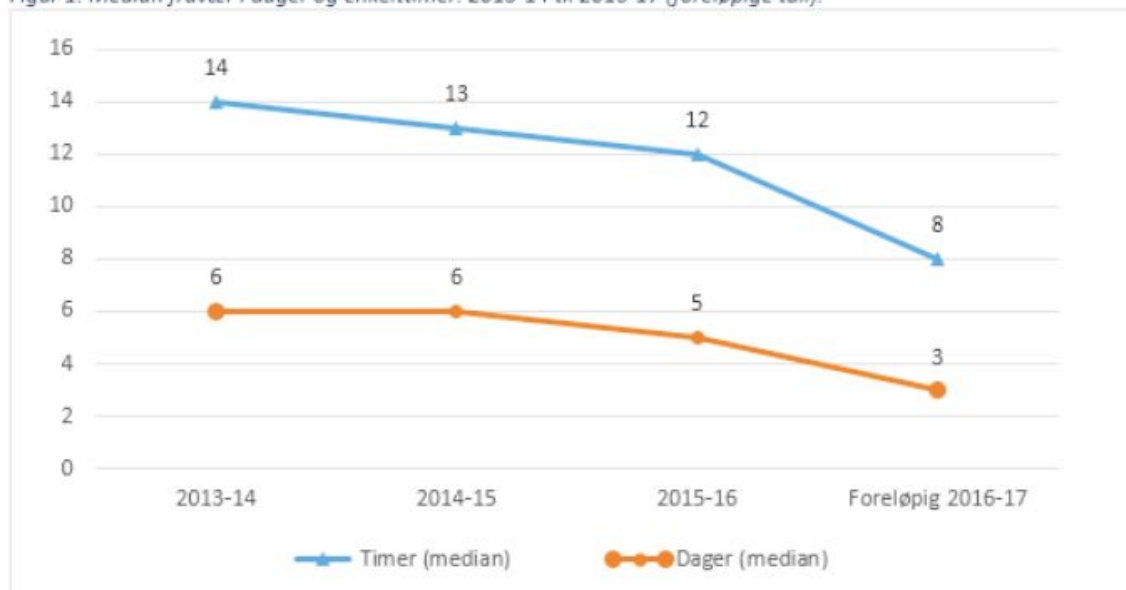


Figur 1: Median fravær i dager og enkelttimer 2015-16 til 2016-17, fordelt på utdanningstype (Udir 2017a)

<sup>4</sup> Udir begrunner dette med at fordelingen på fravær er skjev, og at det derfor er bedre å bruke et annet mål enn gjennomsnittet: «Det er fordi medianen ikke påvirkes like mye som gjennomsnittet av at noen veldig få elever har veldig høyt fravær. Sammen med medianen kan gjennomsnittet imidlertid si noe om fordelingen, til tross for at den er skjev» (Udir 2017a)

Selv om det har vært en nedgang i fravær i alle fylkene ser vi en viss forskjell mellom disse. Sør-Trøndelag<sup>5</sup> er et av de fylkene med høyest dagsfravær, både før og etter innføringen av fraværsgrensen. Nord-Trøndelag ligger på det nasjonale nivået, både før og etter innføringen (Udir 2017a). Det finnes ingen god statistikk på fravær som viser endringer over flere år, men i Udirs rapport over midlertidig fravær 2016-17 inkluderes tall fra fire skoleår tilbake i tid.

Figur 1. Median fravær i dager og enkelttimer. 2013-14 til 2016-17 (foreløpige tall).



Kilde: Utdanningsdirektoratet, Statistikkportalen.

Figur 2: Median fravær for hele landet, i dager og enkelttimer. 2013-14 til 2017-17 (foreløpige tall) (Udir 2017b)

Det er verdt å merke seg at det var en viss nedgang også i årene før fraværsgrensen, men nedgangen er mer markant etter innføringen. Disse tallene har blitt trukket fram som et tegn på at fraværsgrensen har effekt. Likevel er det grunn til å stille spørsmål ved om det er for tidlig å konkludere. Tilfeldigheter kan spille inn på resultatet, og fraværsgrensen kan ha andre konsekvenser som vi ikke kan måle gjennom statistikk. Derfor bør fraværet måles over tid, og det er hensiktsmessig også å studere andre aspekt ved implementeringen.

<sup>5</sup> Fraværsoversikten viser tall fra både Sør- og Nord-Trøndelag. 01.01.2018 ble disse to fylkene slått sammen til Trøndelag fylke.



## 1.2 Evaluering av fraværsgrensen

De ulike argumentene og forventningene som er skissert i delkapittelet over viser hvorfor det er relevant å studere fraværsgrensen. Selv om statistikk fra det første året viser at fraværet har gått ned, er det noen som mener at disse tallene ikke gir et helhetlig bilde på konsekvensene, og at det bør undersøkes hvordan fraværsgrensen praktiseres i skolen. Fafos første rapport viser til flere ubesvarte spørsmål, og det er grunn til å anta at videre studier av implementeringen har en nytteverdi, spesielt dersom fraværsgrensen blir en permanent løsning. Denne masteroppgaven har som mål å gi et bidrag i denne evalueringen. Det er mange måter å studere implementeringen på, og jeg har tatt utgangspunkt i den prosessorienterte tilnærmingen (Baklien 2000; Sverdrup 2002)<sup>6</sup>. Her er ikke de direkte konsekvensene av fraværsgrensen i fokus, men heller hvordan regelen fortolkes, praktiseres og forstås av aktørene som skal følge regelen i sin arbeidshverdag. Sverdrup (2002: 32) beskriver den prosessorienterte retningen som «orientert mot innsikt, forståelse og læring».

Ifølge Patton (1987: 39) er evalueringsforskning i stor grad beskyldt for å være ateoretisk. Tornes (2013: 32) mener evalueringsarbeid oppfattes av noen som «annenrangs forskning», nettopp fordi evalueringsrapporter i liten grad tar opp de teoretiske antakelsene. Evalueringsoppdrag er ofte knyttet til enkelttiltak som bestillerne finner interessante. Dette fører til at rene effektstudier ofte ignorerer teoretiske spørsmål, men det betyr ikke at all evaluering er ateoretisk. Teorier kan anses som et skjelett som begreper, metode og argumenter støtter seg på (Tornes 2013: 32), og ifølge Karlsen og Jentoft (2013: 164) er valg av samfunnsvitenskapelig teori helt avgjørende for de spørsmål og vurderinger evaluator gjør. I denne oppgaven anvendes Lipskys bakkebyråkrater og Prinsipal-agent-teorien som et teoretisk rammeverk. Teori kan bidra til å konkretisere hva som skal undersøkes og det gir en retning som kan være svært nyttig i bearbeiding av et relativt omfattende datamateriale. Studier av implementeringer som i mindre grad baserer seg på teori kan fort bli mindre anvendelig utover den konkrete casen som studeres. Dette forskningsprosjektet studerer spesifikt implementeringen av fraværsgrensen, men de teoretiske innfallsvinklene kan også si

---

<sup>6</sup> Sverdrup (2002) skissere fire ulike retninger innenfor evaluering. Selv om den prosessorienterte retningen best beskriver denne oppgavens tilnærming må det understrekes at de ulike retningene ofte flyter over i hverandre, og det er ikke alltid like lett å gjøre et skarpt skille. Baklien gjør en todelt inndeling, og argumentere for at evalueringer ofte deles inn i effektstudier eller prosessstudier.

noe om hvordan studere andre tiltak i skolen. Dette fører til at oppgaven ikke bare er aktuell for de som jobber med utformingen og praktiseringen av fraværgrensen, men kan også bidra til evalueringsforskningen som felt.

### **1.3 Presisering av problemstillingen**

Endringen i fraværet er viktig når man skal studere implementeringen av denne regelen, men det er også andre suksesskriterier som bør undersøkes. Til denne oppgaven vil likebehandling av elevene anses som det viktigste suksesskriteriet. Dette krever at lærerne som fører fravær gjør dette i overensstemmelse med regelen, og at det er lik praksis mellom skolene. Fafos første evalueringsrapport av fraværgrensen gir indikasjoner på at det opereres med lokale tilpasninger på flere skoler, og tre av ti rektorer tror lærere fører fravær ulikt (Andresen m.fl 2017). Dersom dette stemmer kan det ha en direkte konsekvens for prinsippet om likebehandling, og kan også påvirke måloppnåelsen om nedgang i fravær. Læreren er den aktøren som skal gjennomføre fraværgrensen i praksis, og de er et viktig bindeledd mellom den politiske beslutningen og den praktiske gjennomføringen. På bakgrunn av dette vil jeg undersøke følgende problemstilling:

*Hvordan praktiseres og fortolkes fraværgrensen av lærerne. Og er praksisen preget av nødvendige lokale tilpasninger, eller ser vi et eksempel på policy drift?*

Ifølge Fafos rapport er det grunn til å forvente en viss grad av lokale tilpasninger i føring av fravær. Gitt at dette stemmer for mitt utvalg er det interessant å undersøke hva det er som fører til ulik praksis, og hvilke konsekvenser disse lokale tilpasningene har. Senere i oppgaven vil jeg drøfte hvordan lokale tilpasninger kan føre til optimalisering av fraværsregelen, men at det også kan føre til atferd som avviker fra intensjonen med tiltaket. Policy drift eller byråkratisk drift brukes for å beskrive fenomenet hvor offentlige agenter avviker fra hva deres politiske prinsipaler hadde tiltenkt når de introduserte sin policy (Eckhard 2014; McCubbins, Noll og Weingast 1989; Kam 2000). Ifølge Eckhard (2014: 602) er en av årsakene til at policy drift oppstår fordi interessene hos implementerings-agentene ikke alltid er i overensstemmelse med interessene til prinsipalen. Derfor er det interessant å studere lærernes holdning og atferd til regelen.

For å kunne besvare problemstillingen skal jeg studere implementeringen av fraværsgrensen med bruk av Lipskys bakkebyråkrater og Prinsipal-agent-teorien som et teoretisk rammeverk. Disse teoriene, supplert med funn fra tidligere forskning, gir en modell som sier noe om potensielle årsaker til lokale tilpasninger, og hvilke konsekvenser disse tilpasningen kan ha på måloppnåelsen. Implementeringen studeres gjennom en kvalitativ analyse av datamaterialet fra elleve dybdeintervju med lærere ved tre skoler i Trøndelag, supplert med tre intervju med rektorene ved de samme skolene.

For å få en bedre forståelse av lærernes holdning til regelen, og deres praktisering av denne er det i analysen fokusert på tre spørsmål:

1) Er praktiseringen av fraværsgrensen påvirket av uklarhet i selve regelverket? Her vil det undersøkes om det er gitt tilstrekkelig informasjon ved innføringen av fraværsgrensen, og om forskriftene er enkle å forstå, eller om regelen oppleves som uklar av lærerne. Dette studeres fordi det kan tenkes at uklarhet fører til atferd som avviker fra forventningene. Lærernes oppfatning av regelen er interessant å kartlegge, og jeg vil også undersøke om debatten i media har påvirket lærernes forståelse av regelen.

2) Er praktiseringen av fraværsgrensen påvirket av mål- og eller interessekonflikt mellom staten og lærerne? Her vil lærernes holdning til regelen analyseres, og det er spesielt interessant å få en forståelse av hvorvidt lærerne i mitt utvalg anser regelen som et nyttig verktøy. Dersom lærere anser andre arbeidsoppgaver som viktigere, eller at fraværsgrensen fører til at andre interesser blir nedprioritert, kan dette være en årsak til lokale tilpasninger. I denne delen av analysen vil også lærernes erfaring med effekter av fraværsgrensen studeres, siden god måloppnåelse og positive ringvirkninger av tiltaket kan gi legitimitet til regelen, og dermed gi lærerne incentiver til å følge regelverket slik forventet.

3) Er praktiseringen av fraværsgrensen påvirket av usikkerhet i lærernes arbeidshverdag? I denne delen av analysen vil det undersøkes hvilke situasjoner lærere anvender skjønn i møte med fraværsgrensen? Her vil jeg også analysere hvordan lærerne reflekterer rundt eget handlingsrom innenfor regelens rammer, og hvordan de legitimerer sin egen atferd. For å

underbygge tendensene jeg finner i analysen av intervjuene med lærerne vil jeg også i denne delen av analysen vise til intervju med rektorene. Dette for å se om lærernes og rektors syn på praktiseringen samsvarer.

## **1.4 Oppgavens oppbygning**

Kapittel 2 vil presentere det teoretiske rammeverket som anvendes til analysen. Her vil tidligere forskning på fravær, litteratur om implementeringsstudier, Lipskys bakkebyråkrater og Prinsipal-agentteorien redegjøres for. I kapittel 3 gir jeg en gjennomgang av metodiske valg som er tatt i prosessen med denne masteroppgaven. Her vil blant annet utvalget presenteres, og jeg vil drøfte hvordan bearbeidingen av datamaterialet er gjennomført. Kapittel 4 er analysen av det empiriske datamaterialet. Analysen er delt inn i fire ulike delkapittel, hvor de tre første ser på hvordan lærerne praktiserer og fortolker fraværs grensen. Disse delkapitlene svarer på hva som kan føre til lokale tilpasninger, før jeg i siste delkapittel drøfter hvilke konsekvenser slike tilpasninger har. Kapittel 5 oppsummerer oppgaven i en kortfattet konklusjon, før jeg gir noen forslag til videre forskning.

## 2. Bakgrunn og teoretisk rammeverk

---

I dette kapittelet skal jeg redegjøre for ulike teoretiske perspektiv som kan anvendes i en implementeringsstudie av fraværsgrensen. Sammen med tidligere forskning på fravær danner disse teoriene et rammeverk som anvendes i den empiriske analysen.

### 2.1 Valg av virkemiddel

Som vi ser av høringssvarene fra noen av de større fagforeningene til lærere er det ulike formeninger om hvorvidt fraværsgrensen er et godt verktøy til å forhindre fravær i skolen. I følge Andresen m.fl (2017: 11) er det politisk enighet om at Norge i framtiden skal være et kunnskapssamfunn, men det er stor uenighet om hvilke virkemidler som skal brukes for å nå dette målet.

Torstein Eckhoffs typologi for virkemidler (1983: 29) skiller mellom fire virkemidler: pedagogiske, normative, fysiske og økonomiske. Pedagogiske virkemidler er ifølge Ulf Torgersen (1996: 14) «tilføring av kunnskap til de handlende enheter, som man prøver å påvirke slik at de er i stand til å treffe bedre valg». Informasjonskampanjer nevnes som et konkret pedagogisk virkemiddel. Normative virkemidler er regler og påbud (Eckhoff 1983: 29), og knyttes tett til krav om lydighet og trusler om sanksjoner, dersom man ikke overholder reglene. Torgersen (1996: 14) argumenterer for at disse normative virkemidlene er velkjente og utgjør «et vesentlig element i styring av borgerne», men også normative virkemidler fordrer at borgerne er godt informert: «For det første må innholdet av normene formidles, og dessuten må man vite hva man kan vente seg i tilfelle overtramp» (Torgersen 1996: 14).

Grensen mellom de fire virkemidlene er ikke alltid like tydelig, og det er også vanlig med en kombinasjon av forskjellige virkemidler (Torgersen 1996: 15; Eckhoff 1983: 33). Dersom vi skal plassere fraværsgrensen innenfor noen av disse kategoriene vil det likevel være naturlig å si at dette er et normativt virkemiddel. Her er det tydeligere rammer for hvor mye fravær som er lov, og det er trusler om sanksjoner dersom man overskrider fraværsgrensen på ti prosent i ett fag. For at fraværsgrensen skal fungere godt, kan man derfor anta at det er svært viktig at

alle lærerne og elevene vet akkurat hva regelen innebærer, hva som går som gyldig fravær og ikke, og hva som skjer dersom man er for mye borte fra skolen.

## **2.2 Tidligere forskning**

### **2.2.1 Koblingen mellom fravær og frafall**

Føring av fravær er på ingen måte et nytt konsept i videregående skole, men det er likevel lite tidligere forskning som går direkte på fravær i videregående skole. Studier om temaet har gjerne handlet om generelle holdninger til fravær, eller fravær som en del av frafallsproblematikken (Udir 2015). En rapport om holdninger til fravær gjennomført av NTNU og Sintef viser at det er et komplekst sett av faktorer som spiller inn på om elevene møter på skolen eller ikke (Kaspersen, Bungum, Buland, Slettebak og Ose 2012). Motivasjon til å lære, gode venner, engasjerte lærere og høy trivsel er viktige faktorer for at elevene møter på skolen, og derfor argumenteres det for at man må tenke helhetlig i fraværarbeidet (Kaspersen m.fl 2012: 238).

Tradisjonelt sett har debatten om norsk videregående skole viet mye oppmerksomhet til frafall, spesielt på yrkesfaglig opplæring (Hegna, Smette, Dæhlen og Wollscheid 2012). Fokuset på frafall og gjennomføring i videregående skole har ført til større satsinger<sup>7</sup>, og ifølge høringsnotatet fra Udir må «innføringen av fraværsgrense i videregående opplæring ses i sammenheng med disse tiltakene». I studier om årsaker og konsekvenser av frafall nevnes spesielt psykisk sykdom og psykososiale problemer som grunner for at elever avslutter skolegangen før fullført utdanning (Markussen og Seland 2012: 10). I tillegg er skoletretthet, motivasjonsproblemer og feilvalg gjengangere i årsaker til at elever faller av (Markussen og Seland 2012: 10; Sletten og Hyggen 2013: 22).

Selv om fraværsgrensen i all hovedsak har som mål å øke oppmøtet til elevene, er det naturlig å anse den også som et tiltak som ønsker å gi positive ringvirkninger på frafallet. Det er blant annet argumentert med at fraværsgrensen vil gjøre det enklere for skolene å fange opp elever som er i faresonen for å falle av. På denne måten kan arbeidet med å redusere fraværet anses

---

<sup>7</sup> Udir nevner blant annet Ny GIV og program for gjennomføring i videregående opplæring (Prop. 1 S (2014-2015)) som større satsinger for å redusere frafallet.

som et preventivt tiltak på frafall. I Europeisk sammenheng anses arbeid rettet direkte mot fravær/skulk som et naturlig tiltak for å redusere tidlig frafall. (Europaparlamentet 2011; Europakommisjonen 2013). Denne direkte koblingen mellom fravær og frafall ble mye debattert i forkant av innføringen, men ikke alle mente de ville ha en positiv virkning. Elevorganisasjonen sa tidlig at de mente fraværsgrensen ville føre til økt frafall, men akkurat denne påstanden har de nå gått bort fra (Chaudhry 2017). Rapporten fra NTNU og Sintef pekte også på at en fraværsgrense kan «bidra til at (enda) flere ikke klarer å fullføre videregående skole» (Kaspersen m.fl. 2012: 26). På samme tid argumenterer rapport-forfatterne med at å innføre en nasjonal fraværsgrense kan være interessant, fordi deres undersøkelse viser at det er store forskjeller fra lærer til lærer hvordan det tidligere fraværsglementet ble fulgt opp. De mener at dette kan sende signaler til elevene som påvirker deres holdning til fravær. Dette er i tråd med Norsk Lektorlags medlemsundersøkelse som viser at mange lærere opplever en usikkerhet i hvor mye fravær de kan godta før en elev ikke får vurdering.

I europeisk sammenheng ser det altså ut til å være en forståelse av at tiltak rettet mot fravær kan ha en positiv effekt på tidlig frafall i skolen (Europaparlamentet 2011; Europakommisjonen 2013). Denne koblingen nevnes også i sammenhengen med fraværsgrensen, men det er altså en viss usikkerhet knyttet til om fraværsgrensen i det hele tatt vil ha en effekt på frafall. Vi ser også at forskning som er gjort på fravær i stor grad studerer holdninger til fravær, og her er det tydelig at det er komplekse forhold som ligger bak elevene holdning til oppmøte på skolen. Siden vi ser en tydelig kobling mellom fravær og frafall kan det være interessant å studere hvorvidt fraværsgrensen fører til positive konsekvenser for frafall og gjennomføringsgrad. Dette bør derimot studeres over noen flere år. Etter at nasjonal grense for fravær har vært implementert i snart to år er det likevel interessant å se hvilke erfaringer lærerne har med effekter. Det kan tenkes at positive effekter gir økt legitimitet til regelen, og derfor også gir incentiver til å praktisere regelen etter regelverkets bestemmelser.

### **2.2.2 Første evaluering av fraværsgrensen**

Da Stortinget vedtok fraværsgrensen sommeren 2016, ble det satt et premiss om at det skulle være en prøveperiode på tre år, og at den skulle evalueres underveis. Fafø står for den offisielle evalueringen av tiltaket, og deres første evalueringsrapport ble publisert november

2017 (Andresen m.fl. 2017). Med tittelen «Fraværet er redusert, men...» viser denne rapporten til noe jeg også har vært opptatt av i arbeidet med masteroppgaven: Hva kan vi si om innføringen av fraværsgrensen utover nåværende statistikk på fravær?

Rapporten fra Fafos er basert på dybdeintervju med utdanningssjefene i fylkeskommunene og fastleger, samt en nettsurvey for rektorer. Funnene knyttet til fastlegene er lite aktuelle for min oppgave, da jeg ikke har som intensjon å undersøke akkurat denne utilsiktede konsekvensen<sup>8</sup>. Funnene fra intervju med utdanningssjefene, og nettsurvey med rektor er av større interesse. Utdanningssjefene forteller at fraværet har gått ned, noe som er i tråd med statistikken fra det første året. Flere utdanningssjefer er bekymret for mulig oppgang i ikke-vurderinger, og noen ytrer også en bekymring for svakere elever uten støtteapparat hjemme. Survey med rektorer viser klare eksempler på lokale tilpasninger, som strider mot prinsippet om likebehandling av alle elevene (Andresen m.fl. 2017: 37). Kjøretimer og idrett brukes flere ganger som eksempler på unntak enkelte skoler gjør. I en oversikt over andelen rektorer som svarer ja på at skolen har foretatt lokal tilpasning ser vi at det er forskjell fra fylke til fylke hvor stor denne andelen er. 15 prosent av rektorene i daværende Sør-Trøndelag forteller om lokale tilpasninger. Daværende Nord-Trøndelag var litt høyere, men fortsatt lavere enn mange fylker, med 23 prosent. Til sammenligning er det Telemark som har desidert høyest andel rektorer som sier at de har lokale tilpasninger, med 63 prosent (Andresen m.fl. 2017: 39).

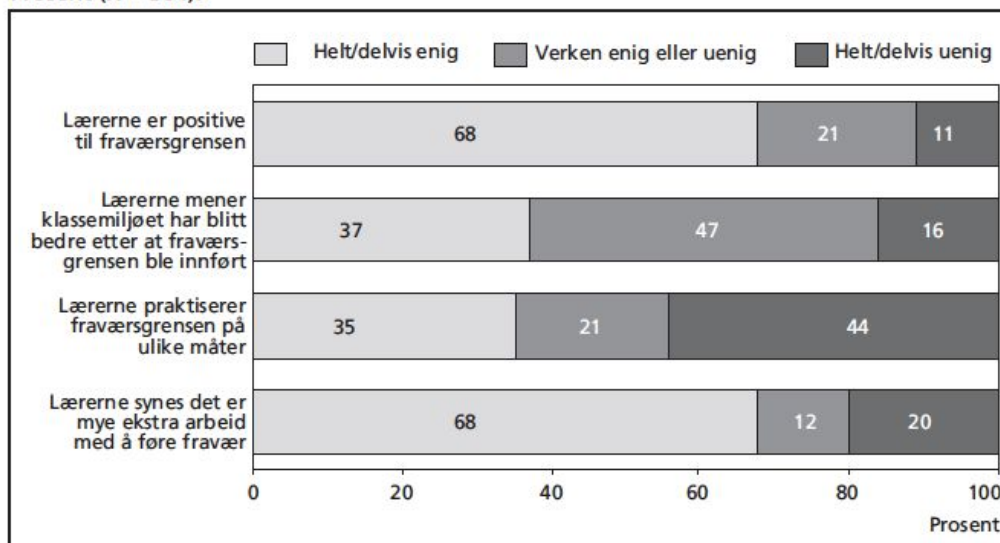
Lærere er ikke intervjuet i Fafos første rapport, men rektorene fikk flere spørsmål om deres inntrykk av lærernes forhold til regelen. Ifølge Figur 3 er 68 prosent at rektorene helt, eller delvis, enig i påstanden om at lærerne er positive til fraværsgrensen. Det vil være interessant å se om samme tendens kommer fram i mitt utvalg. Ut fra denne svarprosenten bør man kunne forvente at et flertall av lærerne er positive, men det vil være interessant å gå dypere inn på dette. Hva slags syn har egentlig lærerne på en slik grense? Anser de den som et nyttig verktøy, eller ønsker de heller andre virkemidler for å løse fraværspromatikken?

---

<sup>8</sup> En konsekvens av fraværsgrensen var at fastlegene opplevde økt belastning som resultat av at elever krevde dokumentasjon med en gang de var borte fra skolen. Den norske legeforening meldte høsten 2016 av «Mange fastleger oppgir at slike elevhenvendelser i høst har opptatt rundt 10 % av arbeidstiden deres og Legeforeningen er bekymret for at dette kan gå på bekostning av helsehjelp til alvorlig syke og øyeblikkelig-hjelp pasienter» (Den norske legeforeningen 2016)



Figur 4.5 Rektorer tar stilling til en serie påstander om lærernes forhold til fraværsgrensen. Prosent (N = 304).



Figur 3: Rektorer tar stilling til påstander om lærernes forhold til fraværsgrensen (Andresen m.fl. 2017: 47)

Nesten 50 prosent av rektorene svarer «Verken enig eller uenig» på påstanden om hvorvidt lærerne mener klassemiljøet er blitt bedre etter innføringen. Ett av spørsmålene i min intervjuguide til lærerne er direkte knyttet til motivasjon og innsats i timene (se vedlegg 2). Dette er interessant fordi det står i fraværsgrensen at den ikke bare skal motvirke skulk, men også motivere til jevn innsats (Udir 2017a). Fører fraværsgrensen bare til større oppmøte, eller har den også en positiv effekt på elevenes motivasjon og klassemiljøet? En slik positiv effekt som følge av fraværsgrensen kan ha betydning for hvilken legitimitet regelen har hos lærerne.

35 prosent av rektorene er helt eller delvis enig i påstanden om at lærerne praktiserer fraværsgrensen på ulike måter. Hva som ligger i dette er litt uklart. Dette funnet fra Fafos rapport har i stor grad vært et utgangspunkt for min masteroppgave. Hva ligger i «ulik praktisering»? Stemmer rektorenes antakelse? Og hva er det i så fall som fører til ulik praktisering?

## 2.3 Implementeringsstudier

Studier av implementering har blomstret de siste 40 årene, og litteraturen på feltet er omfattende. Ifølge Hill og Hupe (2009: 12) kan implementeringsstudier ses som en sub-disiplin utviklet spesielt innenfor statsvitenskapen og offentlig administrasjon. En detaljert gjennomgang av alle ulike perspektiv på implementeringsstudier er hverken mulig eller nødvendig for denne oppgaven, men det er aktuelt å presentere noen sentrale begrep og bidragsyttere på feltet.

### *Effekt- og prosesstudier*

Dersom man skal gjennomføre en evaluering av implementering gjøres det ofte et skille mellom effekt- og prosesstudier. Historisk sett er det mye som tyder på at rene effektstudier, gjerne med ryddige årsaksmodeller, har vært mest anerkjent og brukt. Ifølge Baklien (2000: 52) har dette endret seg den siste tiden, siden det er blitt en større aksept for at prosessbeskrivelsen kan gi nyttig innsikt. Det er også dette prosessperspektivet som min oppgave tar utgangspunkt i. Det er samtidig nødvendig å anerkjenne at prosess og effekt henger tett sammen. Målet med denne oppgaven er ikke å konkludere om hvorvidt effektene ved tiltaket er tilfredsstillende, men opplevelser av effekter vil være avgjørende for å si noe om hva lærerne mener om fraværsregelen. Det vil også ha noe å si for regelens legitimitet.

Et annet skille mellom ulike evalueringsstudier har sin opprinnelse fra Scriven (1973). Han bruker begrepene formativ og summativ evaluering, hvor førstnevnte skal beskrive, og kanskje også påvirke, et tiltaks gang, retning og innhold underveis i prosjektperioden. Denne distinksjonen er kritisert av flere, inkludert Patton (1996), men Scriven (1996) argumenterer for at dette skillet bare er én av flere mulige klassifikasjoner av evalueringer. Formative evalueringer inkluderer ofte en prosess-evalueringsstrategi ved hjelp av kvalitative metoder (Sverdrup 2002: 33). Også Patton (1987) er opptatt av at man ikke bare skal beskrive, men at kunnskapen fra evalueringsstudier kan tilbakeføres til ulike brukere, og dermed ha et praktisk siktemål. Siden fraværsgrensen er innført i en prøveperiode på tre år, kan det forventes at studier av tiltaket gjøres med hensikt om å ikke bare beskrive, men også påvirke implementeringen. Funn fra dette forskningsprosjektet, og andre evalueringer av grensen kan

anvendes for å belyse nødvendige justeringer før fraværsgrensen eventuelt blir vedtatt som en permanent regel.

### *Top-down og Bottom-up*

En sentral debatt innenfor feltet er hvorvidt man skal anse implementering som en utfordring med Top-down-styring, eller Bottom-up-styring (Winter og Nielsen 2008; Hill og Hupe 2009). Det første perspektivet legger vekt på den politiske formuleringen og kontroll i implementeringen, noe som hos enkelte har vært et argument for at implementeringer kan analyseres matematisk, eller det kan ta inspirasjon fra rational choice (Hill og Hupe 2009: 45). Som vi skal se senere kan Prinsipal-agent-teorien i stor grad knyttes til Top-down-perspektivet. Til min oppgave vil P-A-teorien anvendes, men for å fange inn det andre perspektivet suppleres dette med Lipskys teori om Bakkebyråkrater. Ifølge Hill og Hupe (2009) har sistnevnte hatt en stor innflytelse på implementeringsstudier, og de argumenterer for at Lipsky er grunnleggeren av bottom-up-perspektivet.

Ifølge Winter og Nielsen (2008: 22) anerkjenner Bottom-up-forskerne viktigheten av samspillet mellom bakkebyråkratene og målgrupper i bunnen av implementeringssystemet. I sin integrerte implementeringsmodell forsøker Winter og Nielsen (2008: 18) å samle vesentlige teoretiske bidrag i implementeringsforskningen. Modellen fokuserer på en rekke uavhengige variabler som kan tenkes å forklare variasjoner i implementeringsresultatene. Til min oppgave er spesielt deres bemerkninger om aktørenes interesser viktig. Ifølge dem avhenger implementeringens suksess av interessene hos de som deltar. En vesentlig årsak til implementeringsproblemer er at de involverte aktørene har incentiver til å handle på en måte som hemmer realiseringen av politiske mål eller krav (Winter og Nielsen 2008: 21).

### *Bakliens struktur- og aktørmodell*

Innenfor implementering- og evalueringsslitteraturen er det utviklet ulike definisjoner, tradisjoner og praksis, noe som fører til at evaluering blir et «mangetydig begrep, som viser til mangfoldige fenomen» (Halvorsen, Madsen og Jentoft 2013: 7). En mye brukt modell i norsk litteratur er Bakliens (2000) struktur- og aktørmodell som kan si noe om potensielle pushfaktorer og barrierer i implementeringen. Aktørens holdninger, kunnskap og interesser er viktige i evalueringen, og kan også påvirke måloppnåelsen. De strukturelle betingelsene får

mindre oppmerksomhet i min oppgave, men Baklien sier noe svært relevant om aktørenes virkelighetsoppfatning: «Sentrale aktørers oppfatning av virkeligheten kan være viktigere enn hvordan virkeligheten faktisk er. Særlig gjelder dette dersom oppfatningene er motstridende» (Baklien 2000: 68). Vi vet fra gjennomgangen av høringssvarene at det eksisterer motstridende oppfatninger om tiltaket. Settes dette inn i konteksten med nasjonal fraværsgrense vil det derfor være aktuelt å lete etter lærere og rektorers oppfatning av regelen. Baklien argumenterer for at denne virkelighetsoppfatningen gir handlingsrom, og at det kan skape et spenningsfelt, som er viktig for å forklare prosessens utvikling.

### *Implementering av fraværsgrensen*

Hill og Hupe (2009) gir i sin bok «Implementing public policy» en detaljert gjennomgang av de ulike perspektivene som har vært sentrale i litteraturen. De siterer blant annet DeLeon (1999: 330) som sier at studier av implementering er «little more than a comparison of the expected versus the achieved» (sitert i Hill og Hupe 2009: 8). Også Weiss (1972: 4, i Sverdrup 2002: 25) har en lignende definisjon: Å måle virkningen av et program opp imot de målene man ønske å oppnå. I forbindelse med fraværsgrensen kan man derfor studere den faktiske praksisen og effektene, mot den forventede effekten. Denne oppgavens hensikt er ikke å undersøke de faktiske konsekvensene av fraværsgrensen, men hvordan holdninger, fortolkninger og oppfatninger påvirker selve innføringen.

Til mitt forskningsarbeid har en generell forståelse av ulike perspektiv på implementeringsstudier vært sentral i deler av prosessen. Drakampen mellom Top-down- og Bottom-up-perspektivene har gitt grunnlag for å finne to teorier som kan supplere hverandre innenfor disse to retningene. Bakliens struktur- og aktørmodell har primært vært viktig i innledningsfasen, siden jeg tidlig bestemte meg for å undersøke lærernes interesser og holdninger knyttet til fraværsgrensen. Pattons (1987: 39) bemerkning om at evalueringsforskning i stor grad har vært beskyldt for å være ateoretisk, har gitt inspirasjon til å gjøre en implementeringsstudie tydeligere forankret i teorien. Teorien som anvendes har gitt noen tydelige begrensninger i hva som analyseres, og det har bidratt til en mer håndterlig analyse av et relativt omfattende datamateriale.

## 2.4 Lipskys bakkebyråkrater

Michael Lipsky innførte begrepet «Street-level bureaucrats», bakkebyråkrater, i sin anerkjente bok fra 1980. Lipskys teori er svært mye sitert og anvendt i tiårene etter publiseringen, og i 2010 ble en utgave av boken utgitt, for å markere 30-årsjubileet. Boken gir et teoretisk rammeverk som forklarer hvilken essensiell rolle bakkebyråkratene har i implementering av policy, men Lipsky argumenterer for at de ikke bare implementerer: de lager også policy (Lipsky 2010:xiii). Bakkebyråkrater kjennetegnes ved at de anvender en relativt høy grad av skjønn i sin arbeidshverdag, og at de er relativt autonome fra organisatorisk autoritet (Lipsky 2010: 13). Ifølge Lipsky kan man forvente at fagfolk utøver skjønnsmessige vurderinger i sitt arbeid:

Street-level bureaucrats work in situations that often require responses to the human dimensions of situations (...) We also want the law to be responsive to the unique circumstances of individual transgression. We want teachers to perceive the unique circumstances of individual children (Lipsky 2010: 15).

Dette viser til dilemmaet, eller paradokset, som Lipskys bakkebyråkrater illustrerer: Hvordan finne balansen mellom medfølelse og fleksibilitet på den ene siden, og likebehandling og rigid regelfølgning på den andre (Lipsky 2010: 15). Bakkebyråkratenes rolle blir som resultat av dette paradokset todelt. De skal følge rigide regler hvor organisasjonens policy og mål står i fokus, men de skal også være medfølende, og behandle hver person/klient de møter på individuelt grunnlag. Dersom bakkebyråkratene opplever denne todelte rollen som problematisk, påstår Lipsky at de utvikler mestringsmekanismer, som igjen påvirker hvordan de vil håndtere ny policy. I enkelte tilfeller kan dette føre til at bakkebyråkratene ikke følger satte regler og mål. For å forstå hvorfor dette skjer mener Lipsky (2010:xiii) vi blant annet må forstå hvordan gitte regler oppleves av de som jobber i organisasjonen. Sagt på en annen måte bør man forstå hvilke holdninger og erfaringer bakkebyråkrater har. Siden Lipsky argumenterer for at bakkebyråkratene i realiteten kan lage policy selv, og deres todelte rolle kan føre til at satte regler og mål ikke følges, kan vi få en viss forståelse av hvordan policy drift kan oppstå. Lipsky (2010:xvii) argumenterer for at enkelte mestringsmekanismer kan føre til atferd som øker gapet mellom policyen slik den er tiltenkt, og policyen i praksis. Men

han sier at det også finnes mestringsmekanismer som reflekterer aksepterte kompromiss som fører til at gapet mellom satt policy og bakkebyråkratenes behov blir mindre.

I denne teorien kan det derfor anses som om lærerne har mye autonomi og rom for skjønn, men dette må ikke tolkes som at Lipsky ikke ser behovet for en viss kontroll. Han tror bruk av skjønn kan være mer effektiv dersom det er mer reguleringer og kontroll (Taylor 2007: 557).

#### **2.4.1 Lærere som bakkebyråkrater**

I min studie av innføringen av fraværs grensen er det lærerne som behandles som bakkebyråkratene, og det er deres forhold til elevene som anses som byråkrat-klient-relasjonen. Lærerne skal i dette tilfellet forholde seg til en relativt rigid fraværsregel, men ifølge Lipsky kan man forvente «a distinct degree of noncompliance if lower-level workers interests differ from the interests of those at higher levels» (Lipsky 2010: 17). Interessene til en lærer kan tenkes å være knyttet til blant annet kvalitet i undervisningen, elevens velferd, og gjennomføringsgrad. Det er ikke gitt at slike interesser nødvendigvis står i kontrast til målet med fraværs grensen, men det kan være ulik grad av prioritering. Dersom fraværs grensen går på bekostning av lærernes prioriterte interesser kan det oppstå en usikkerhet i arbeidshverdagen deres.

Lærere kan oppleve usikkerhet på grunn av kompleksiteten i jobben sin, som er sentrert rundt menneskelige relasjoner. At det eksisterer en form for usikkerhet i arbeidet til læreren er anerkjent, men ifølge Helsing (2007) er det store uenigheter i litteraturen om hvorvidt dette kan anses som en ulempe eller fordel.

Some describe uncertainty as a prime cause of teacher anxiety, frustration, burnout, and poor teaching. Others claim that the recognition of uncertainty is an important ingredient to improved practice and that it protects teachers from pessimism, guilt, and frustration (Helsing 2007: 1318).

Denne usikkerheten vil ifølge Lipsky (2010) møtes med at bakkebyråkratene utvikler enkelte mestringsmekanismer. Dette kan potensielt gi handlingsrom for lærerne, som igjen reflekteres i en viss grad av skjønn. Da Lipsky skrev sin bok i 1980 argumenterte han gjennom empiriske observasjoner at dette handlingsrommet og bruk av skjønn var stort, siden det ofte er lite

direkte føringer for bakkebyråkrater. Taylor (2007) anvender Lipskys modell til å studere endringer i lærernes rom for skjønn i Storbritannia, og han spør om modellen fremdeles er gjeldende, siden bruk av skjønn i skolen er mindre på grunn av økt bruk av sentral regulering.

Taylor (2007) argumenterer for at lærere tidligere var underlagt relativt lite kontroll. Dette førte til en betydelig grad av skjønn inn i deres arbeidshverdag, nettopp slik Lipsky beskriver. I sin studie konkluderer Taylor med at lærerne bruker skjønn i mindre grad i dag, som resultat av mer statlig styring. Han påstår at denne bruken av skjønn er mer i retning av hva Lipsky mente det burde være, snarere enn hva han faktisk observerte da han skrev boka i 1980. Taylor trekker linjen fra innføringen av New Public Management (NPM) når han sier at lærernes handlingsrom er blitt mindre. Her beskrives lærernes rolle i Storbritannia, men det er god grunn til å anta at noen av disse antakelsene også har hatt gyldighet for norske lærere. Også i Norge har det vært en dreining mot NPM i forvaltningen de siste tiårene, og det er gjennomført større reformer i skolen som knyttes til dette (Solhaug 2011; Møller og Skedsmo 2013).

Ifølge Baviskar og Winter (2017: 316) har Lipsky snudd det politiske administrative systemet opp ned, siden han argumenterer for at bakkebyråkratene er de virkelige beslutningstakerne. Selv om Lipsky anerkjenner bakkebyråkratene som de som også lager policy, anser han ikke dette som et agent-perspektiv.

Although Lipsky regarded SLBs as real policymakers, he did not hold them individually responsible for their distorting implementation behaviors because he ascribed those to their (relatively common) working conditions. And he focused on the role of work conditions in shaping both common coping behaviors and attitudes that are used to justify these behaviors in order to reduce conflicts between practice and service ideals (Baviskar og Winter 2017: 318).

Ifølge Lipsky er det altså strukturelle forklaringer som er i fokus, men mange har videreutviklet Lipskys teori til å passe agent-perspektivet. Her blir individuelle faktorer hos bakkebyråkraten, eller agenten, løftet fram. Baviskar og Winter (2017) utvikler Lipskys teori fra et agent-perspektiv i sin studie av kommunalt barnevern i Danmark. De finner i sin studie at hovedfaktoren som forklarer variasjon i mestringsmekanismer ikke er de strukturelle arbeidsforholdene, slik Lipsky foreslår. De fant et sterkt forhold mellom bakkebyråkratenes

individuelle holdninger og deres bruk av mestringsmekanismer (2017: 341). Baviskar og Winter (2017: 244) understreker at den viktige rollen individuelle holdninger har på bakkebyråkratenes atferd gjør det aktuelt å spørre hvordan dette kan kontrolleres.

## **2.5 Prinsipal-agent-teorien**

Prinsipal-agent-teorien (P-A) har sine opprinnelige røtter i økonomien, og har tydelige koblinger til Rational choice. Ifølge Kiser (1999: 149) ble agent-teori i økonomien initiert for å belyse problemer med kontroll, som resultat av asymmetrisk informasjon mellom en agent som er delegert oppgaver av en prinsipal. Teorien gir et rammeverk for å undersøke asymmetrien mellom disse to aktørene. Agenten anses i denne teorien som eksperten med informasjonsfordelen. I dette ligger det at agenten har mer detaljert kjennskap til oppgaven som skal gjennomføres, sine egne handlinger, ferdigheter, intensjoner og preferanser (Gunn 2015: 40). Denne asymmetrien balanseres ved at prinsipalen bruker insentiver og kontrollering av agenten. Gailmard (2014, i Gunn 2015: 39) argumenterer for at teorien er svært fleksibel, og kan også brukes som et rammeverk for å studere politiske institusjoner. Teorien kan med andre ord gi en bedre forståelse av demokratisk og politisk kontroll av byråkratiet (Gunn 2015: 39).

Ifølge Eisenhardt (1989: 58) kan forholdet mellom disse to aktørene beskrives ved bruk av metaforen om en kontrakt. I flere studier hvor P-A-teorien anvendes er det ofte utformingen av denne kontrakten som står i fokus. Årsaken til dette er at P-A-teorien er opptatt av å løse spesielt to problemer som kan oppstå i forholdet mellom aktørene: a) Det er en konflikt mellom ønskene, eller målene, til prinsipalen og aktøren, og b) Det er vanskelig, og dyrt, for prinsipalen å vite at agenten gjør det den faktisk skal (Eisenhardt 1989).

Måten P-A-teorien er anvendt i statsvitenskap, og i sosiologi, skiller seg fra måten den brukes i økonomien (Kiser 1999). Ifølge Kiser (1999: 147) viser evolusjonen til agent-teoriene at rational choice-teori i økende grad skiller seg fra den økonomiske disiplinen, og resultatet av dette er en drastisk endring. Det finnes stadig mer litteratur som anvender agent-teori til policy-implementeringen, og fokuset er generelt på utfordringen med byråkratisk drift, altså en tendens til at atferden til byråkrater kan bevege fra det målet som politikere har satt (Kiser 1999: 154). Her ligger det en forventning om at politikere (prinsipaler) og byråkrater (agenter)



ikke nødvendigvis deler samme mål (Waterman og Meier 1998: 176). Mitnick (i Waterman og Meier 1998: 176) beskriver dette som potensielt ulike preferanser. I noen sammenhenger kan prinsipalen og agenten ha tilnærmet like mål, men ifølge Waterman og Meier kan det skje en policy drift selv om de ulike aktørene deler et overordnet mål.

### **2.5.1 Lærere som agenter**

Prinsipal-agent-teorien er som nevnt anvendt i stor grad, innenfor ulike fagområder. Rosalind Levačić (2009) anvender P-A-teorien for å si noe om incentiver hos lærere. Hun fokuserer på hvilken kontrakt lærere bør ha, noe som ikke vil være like relevant for min oppgave. Levačić understreker derimot noen sentrale poeng som er relevant når vi snakker om lærere som agenter. I den klassiske versjonen av Prinsipal-Agent-teorien antar man at agenter handler på en bestemt måte for å maksimere sin nytte/utility (Levačić 2009: 35). Økonomiske belønninger anses ofte som en motivasjon, og en måte for prinsipalen å sikre at agenten opplever nytte. Agenter kan være opptatt av egen nytte, og med dette være opportunistiske, men de kan også være altruistiske. Sistnevnte kan motiveres av andre enn rent økonomiske belønninger. Der er blant annet opptatt av tilfredshet med jobben, og et ønske om å promotere velferd for sine klienter. Ifølge Levačić har de fleste agenter en blanding av egositiske og altruistiske motivasjoner.

Når vi velger å se på lærere som agenter er vi spesielt interessert i å studere hvordan lærerne responderer på oppgaver delegert fra prinsipalen. Desimone (2013) har utført en studie av læreres respons på standardbasert reform i skolen. Denne studien tar for seg større systematiske endringer i skolen, og kan derfor ikke direkte overføres til min case. Det er derimot noen fellesnevnerer her som gjør det aktuelt å se hvordan hun har gjennomført sin analyse. Standardbasert reform har et normativt innspill, på lik linje med fraværgrensen, og krever at lærere følger noen nye retningslinjer i sitt arbeid. Desimone argumenterer for at dersom man skal forske på lærernes atferd må man også undersøke lærerens holdninger, oppfatning og reaksjon til nye reformer. Ifølge Desimone er lærere en nøkkelforbindelse mellom policy og praksis, og i en analyse av lærernes atferd knyttet til nye reformer er deres forståelse og oppfatning nødvendig for å endre praksis (Desimone 2013: 4).

Innenfor utdanningsforskning har tanken om læreren som en aktiv agent vært sentral i lang tid (Toom, Pyhältö og Rust 2015). Læreren ser på seg selv som en pedagogisk ekspert, og ifølge tanken om læreren som en agent har han/hun evnen til å handle på nye og kreative måter. Læreren kan også gjøre motstand mot eksterne normer og regulere, dersom han/hun anser disse som en kontrast, eller i konflikt, med profesjonelt anerkjente handlinger (Toom, m.fl. 2015: 615). Ifølge Toom m.fl. (ibid.) er interessen for lærere som agenter stor, men det er fremdeles få empiriske studier som har undersøkt lærere som agenter.

Når P-A-teorien skal anvendes til offentlig administrasjon og byråkrati er det sentralt å anerkjenne at vi befinner oss innenfor et hierarkisk system, med flere kjeder av prinsipaler og agenter. Til min case kan vi lage et forenklet prinsipal-agent-forhold, hvor staten er prinsipalen og læreren er agenten. Det er denne rene formen for P-A-forhold som vil drøftes i min analyse. Selv om vi kan operere med bare én prinsipal og én agent, er det viktig å huske at dette er en forenkling av virkeligheten. Skal man gjøre en mer virkelighetsnær beskrivelse av P-A-forholdene vil det være en lengre kjede av prinsipaler og agenter.

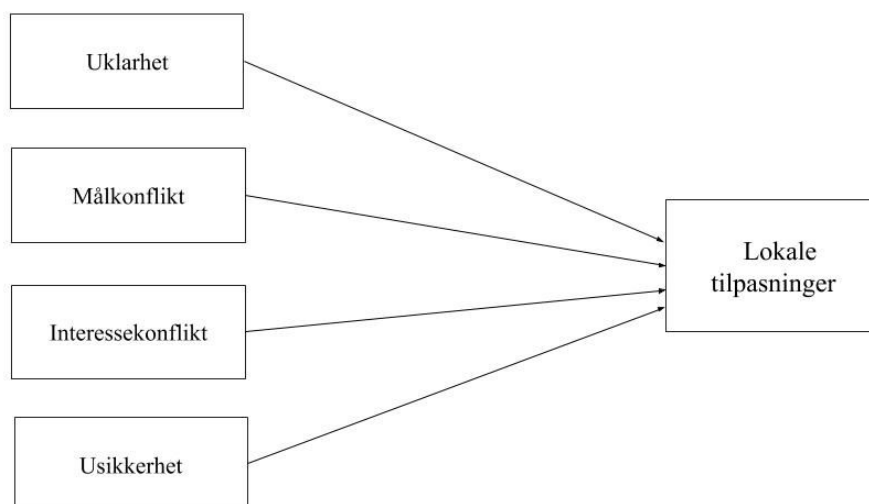
Rektor er inkludert i min studie, og siden rektor både kan anses som prinsipal og agent er det interessant å undersøke om rektorene i mitt utvalg ser hensikten med regelen. Dersom rektor, som både opererer som agent og prinsipal, ikke er enig i virkemiddelet for å få ned fraværet kan dette føre til en målkonflikt og policy drift. Derfor vil det være interessant å se hvilke informasjon lærerne har fått fra skolens ledelse.

## **2.6 Årsaker til lokale tilpasninger**

Ifølge Lipskys teori snus det politiske administrative systemet opp ned, siden han argumenterer for at bakkebyråkratene er de virkelige beslutningstakerne. Dette kan anses som en mer nedenfra og opp-holdning (Hill og Hupe 2009: 51), som en sterk kontrast til den økonomiske Prinsipal-agent-teorien, hvor behov for kontroll ovenfra står mer sentralt. I denne teorien skal agenten gjøre slik prinsipalen ønsker, og utstrakt bruk av skjønn og policy drift anses som et problem. Anvendes dette perspektivet kan man forvente dårligere måloppnåelse dersom prinsipalen ikke makter å kontrollere agenten på tilstrekkelig måte. Lipskys teori anser strukturelle faktorer som avgjørende, men dette perspektivet er blitt utfordret i tiårene etter at Lipskys bok ble publisert. Selv om Lipsky anser bakkebyråkratene som

beslutningstakere, er ikke dette, ifølge ham, et eksempel på individuelle agenter, siden strukturen i arbeidsplassen deres spiller en såpass stor rolle. Som vi ser har blant annet Baviskar og Winter (2017) funnet i sin studie at individuelle faktorer spiller en sentral rolle. Dette gir grunn til å utvikle Lipskys teori med et agent-perspektiv. Jeg anser en kombinasjon av disse to teorien som gunstig, siden de utfyller hverandre godt. Som nevnt er P-A-teorien i stor grad opptatt av kontroll fra prinsipalen, og i mindre grad anerkjenner potensielle fordeler med agentens handlingsrom, og bruk av skjønn. Gjennom analysen vil jeg drøfte hvorvidt enkelte lokale tilpasninger kan anses som nødvendig for at fraværgrensen skal implementeres på en tilfredsstillende måte.

Med utgangspunkt i Prinsipal-agent-teorien og Lipskys bakkebyråkrater, supplert med litteratur om implementeringer og Fafos rapport, gir dette grunnlag for å presentere en forenklet modell som kan anvendes i analysen av implementeringen. Modell 1 viser hva som kan føre til lokale tilpasninger, og forsøker å fange opp de ulike årsaksfaktorene som vil analyseres i kapittel 4.



#### *Modell 1: Årsaker til lokale tilpasninger*

En tydelig konflikt om målet, eller en interessekonflikt mellom prinsipalen og agenten kan føre til lokale tilpasninger som fører til at man beveger seg bort fra hensikten med fraværgrensen. Det samme kan skje dersom regelen oppleves som uklar. Dersom lærerne

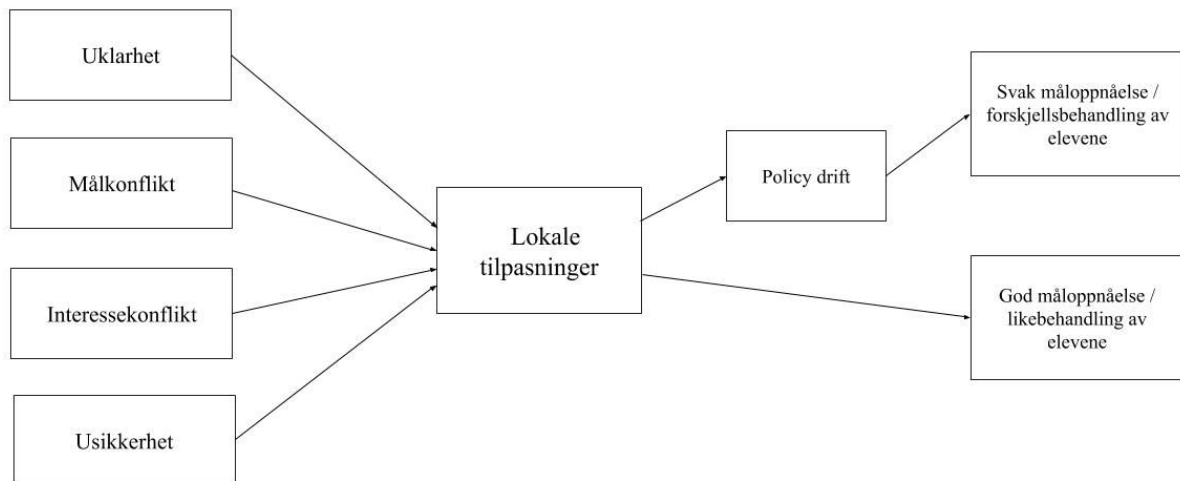
opplever usikkerheter knyttet til regelens praktisering kan dette også føre til tilpasninger, men her er det nødvendig å gjøre noen tydelige skiller som graderer konsekvensene av usikkerhet. Dersom lærerne opplever usikkerhet i sin arbeidshverdag vil de ifølge Lipsky bruke noen mestringsmekanismer. Disse gir handlingsrom, og kan føre til bruk av skjønn. Her velger jeg å skille mellom bruk av skjønn som fører til differensiering, og skjønn som fører til forskjellsbehandling. Siden læreren anses som eksperten i prinsippal-agent-forholdet, kan det oppstå situasjoner hvor det er nødvendig for læreren å utøve denne ekspertisen dersom fraværsgrensen ikke er hensiktsmessig. Dersom slike situasjoner fører til ulik behandling av elever med ulike forutsetninger, snakker vi om differensiering, og det vil ikke nødvendigvis ha en negativ effekt på prinsippet om likebehandling av elevene. Dersom det derimot fører til ulik behandling av like tilfeller, er det et eksempel på forskjellsbehandling, og kan anses som en mer negativ konsekvens. I analysen av intervjuene vil dette skillet undersøkes. Det kan gjøres på to nivå, hvor jeg ser etter indikasjoner på forskjellsbehandling internt på skolen, men også forskjellsbehandling mellom skolene. Det kan eksempelvis tenkes at én skole har gjort noen lokale tilpasninger som avviker fra regelen men fremdeles likebehandler elevene på denne skolene. Dersom disse tilpasningene avviker stort fra praksisen ved en annen skole vil det bli forskjellsbehandling av elevene mellom skolene. I Fafos rapport nevnes kjøretimer som et slikt eksempel, siden noen skoler har valgt å gjøre en tilpasning av regelen slik at dette anses som gyldig fravær på fraværsgrensen, selv om andre skoler ikke opererer med dette.

Fafos evalueringsrapport drøfter også ulike grader av lokale tilpasninger, og anerkjenner at enkelte tilpasninger er nødvendige for å implementere fraværregelen (Andresen m.fl 2017). De skiller mellom tilpasninger *til* og tilpasninger *av* regelen.

Med tilpasninger til regelverket mener vi lokale presiseringer i implementeringen av en praksis tilpasse fraværsgrensen, med sikte på å sikre likebehandling. Det overordnede bildet er at de lokale tilpasningene bidrar til å optimalisere implementeringen av fraværsgrensen. Vår undersøkelse viser samtidig eksempler på skoler som utformer egne tilpasninger av regelverket, noe som kan være problematisk med tanke på likebehandling av alle elever (Andresen m.fl 2017: 6)

Deres studie viser også at rektorer som erkjenner å ha gjennomført lokale tilpasninger på sin skole skiller mellom ulike tilpasninger. Omtrent halvparten av rektorene som forteller om lokale tilpasninger beskriver dette som nødvendige tilpasninger for å implementere

regelverket. Andre forteller at tilpasningen enten er i) brudd på regelen eller ii) uklart om det er et brudd på regelverket (Andresen m.fl. 2017: 40). Det kan med andre ord tenkes at lokale tilpasninger ikke nødvendigvis er et eksempel på policy drift, og at man likevel vil få ønsket måloppnåelse på fraværet, samtidig som prinsippet om likebehandling er tilfredsstillt. Med dette som utgangspunkt kan modell 2 anses som en naturlig utvidelse av den første modellen.



*Modell 2: Utvidet modell - Årsaker til lokale tilpasninger og konsekvenser av disse*

I analysen av datamaterialet er Modell 1 anvendt slik at vi får tre tema som skal undersøkes og drøftes. Av disse er det det siste temaet som vil få størst plass i analysen, men jeg anser alle tre som viktig for å kunne svare på problemstillingen, siden det er en potensiell kobling mellom funnene på alle tre.

### *Uklarhet*

P-A-teoriens fokus på kontroll fra prinsipalen til agenten er ikke nødvendigvis veldig enkel å overføre direkte til håndtering av fraværgrensen. Her er det ikke gjort noen utvelgelse av agenter og det er ingen økonomiske incentiv til lærerne. Når det er sagt kan informasjonen som ble sendt fra politikerne til skolen om fraværgrensen anses som en kontrakt, eller i alle fall en tydelig instruks på hvordan følge fraværgrensen. Fraværgrensen er et eksempel på politisk styring, som sier noe om hvordan lærerne skal håndtere fravær. Derfor er det interessant å spørre hvordan informasjonen fra politikerne er videreformidlet. I tillegg er det

svært aktuelt å få en bedre forståelse av hvordan denne informasjonen ble tolket av lærerne, og om informasjonen fremstår som tydelig.

### *Mål- og interessekonflikt*

En forutsetning i P-A-teorien er at det kan oppstå målkonflikt mellom prinsipalen og agenten. Som vi vet av høringssvarene fra fagforeningene var det noe uenighet om hvorvidt fraværsgrensen er et godt verktøy i arbeidet mot fravær og frafall. I dette tilfellet kan det derfor ikke forventes en direkte målkonflikt, siden alle i utgangspunktet er enig i at fraværet bør reduseres. Uenighet om valg av virkemiddel og ulike interesser kan derimot likevel føre til en konflikt i implementeringen. Derfor er det interessant å spørre om lærerne i mitt utvalg ser på regelen som nyttig, og om fraværsgrensen kan gå på bekostning av lærernes prioriterte interesser.

### *Usikkerhet*

Vi vet at lærernes arbeidshverdag kjennetegnes av en viss grad av usikkerhet. Hvordan håndterer lærerne usikkerhet i sitt arbeid med fraværsgrensen? I hvilke situasjoner utøver lærere skjønn, og hvordan legitimerer de sin egen atferd? I denne delen av analysen vil jeg undersøke om denne usikkerheten fører til lokale tilpasninger. Det er ikke veldig sannsynlig at én og én årsak opererer alene, men mer naturlig å forvente at disse flyter over i hverandre. Derfor vil disse tre ses i sammenheng, før jeg drøfter hvorvidt disse lokale tilpasningene kan anses som et eksempel på policy drift.

### 3. Metode

---

Målet med dette forskningsprosjektet er å få en forståelse av hvordan fraværsgrensen praktiseres og fortolkes av lærere. For å si noe om dette er det interessant å kartlegge lærernes erfaring med fraværsgrensen, og deres praktiske føring av fravær, inkludert bruk av skjønn. Jeg har valgt en kvalitativ tilnærming på denne oppgaven, og for å kunne svare på min problemstilling har jeg samlet inn data gjennom semistrukturerte dybdeintervju. Den kvalitative tilnærmingen gjennom analyse av transkriberte dybdeintervju har gitt meg muligheten til å få et bedre bilde på hvordan fraværsgrensen er implementert i skolene, og hvilken legitimitet regelen har hos lærerne i mitt utvalg.

#### 3.1 Utvalget

Oppgavens informanter er strategisk utvalgt. Det vil si at de er plukket ut fordi de er av spesiell interesse for forskningsprosjektet (Male 2016: 158), og at de kan uttale seg på en reflektert måte om det aktuelle temaet (Tjora 2017: 130). Utvalget består av lærere fra tre skoler, hvor alle er tilknyttet Trøndelag fylke. En fordel med å velge et bestemt fylke som case, er at skolene har fått samme informasjon fra sin utdanningssjef. Skolene i mitt utvalg hører til tidligere Nord- og Sør-Trøndelag, men utdanningssjefene i de daværende fylkene formulerte felles retningslinjer til skolene i begge fylkene. I valg av skoler hadde jeg få kriterier, men alle måtte være offentlige, og de måtte ha et bredt tilbud i studieprogram.

Godkjennelse fra rektor var et viktig første ledd i kontakt med skolene. Flere av rektorene jeg tok kontakt med takket nei, men dette skyldes ikke mangel på interesse for temaet, snarere tvert imot. Rektorer jeg var i kontakt med i rekrutteringsfasen ytret nysgjerrighet overfor forskningstemaet, og mente det var aktuelt. Så snart de tre skolene i utvalget var på plass ble jeg svært avhengig av rektors hjelp i rekruttering av lærere. I denne delen av prosessen opplevde jeg å miste litt kontroll i utvelgelse av informanter. Det er en potensiell mulighet for at rektor har håndplukket lærere slik at det kan gi utslag på svarene. Så snart intervjuprosessen ble startet forsvant denne frykten, da jeg opplevde at alle informantene snakket svært fritt, og at det var såpass stor variasjon i svarene jeg fikk. En positiv effekt av rektors utvelgelse kan

være at rektor, som kjenner lærerne godt, utpekte erfarne lærere som har mye å si om temaet. Dette opplevde jeg som en fordel i selve intervjusituasjonen, da jeg aldri hadde utfordringer med å få informantene til å snakke fritt om temaet.

	<b>Studieretning</b>	<b>Type lærer</b>	<b>År på skolen</b>	<b>Skole</b>
Lærer(A2):	Yrkesfag og studiespesialiserende	Faglærer	21+	A
Lærer(A3):	Yrkesfag og studiespesialiserende	Fag- og kontaktlærer	21+	A
Lærer(A4):	Yrkesfag	Fag- og kontaktlærer	21+	A
Lærer(B2):	Yrkesfag og studiespesialiserende	Fag- og kontaktlærer	6-10	B
Lærer(B3):	Studiespesialiserende	Faglærer	11-15	B
Lærer(B4):	Yrkesfag og studiespesialiserende	Faglærer	21+	B
Lærer(B5):	Yrkesfag	Fag- og kontaktlærer	6-10	B
Lærer(C2):	Studiespesialiserende	Fag- og kontaktlærer	21+	C
Lærer(C3):	Studiespesialiserende	Fag- og kontaktlærer	3-5	C
Lærer(C4):	Yrkesfag	Fag- og kontaktlærer	6-10	C
Lærer(C5):	Studiespesialiserende	Fag- og kontaktlærer	3-5	C

*Tabell 1: Oversikt over informanter (lærere)*

Tabell 1 viser en oversikt over lærerne i mitt utvalg. Ett kriterium i valg av lærere var at de hadde jobbet på skolen i minst tre år, slik at de hadde erfaring før og etter innføringen. Et annet kriterium var at jeg fikk en variasjon i lærere på hver skole. Jeg ønsket meg minst én lærer fra studiespesialiserende, én fra yrkesfag, og minst en faglærer med to- eller



tre-timersfag. Dersom jeg kunne få en 50-50 fordeling i kjønn, ville dette også være positivt. Disse kriteriene anses som godt tilfredsstillt. Utgangspunktet for antall lærere var fire per skole. Av praktiske årsaker ble kun tre intervju på skole A gjennomført. Totalt ble det derfor gjennomført elleve lærerintervju, pluss intervju med rektorene på alle tre skolene.

### **3.2 Datainnsamling**

Før selve datainnsamlingen utformet jeg en intervjuguide. Dette kan anses som et godt verktøy som bidrar til å strukturere intervjuet (Tjora 2017: 153). Oppgavens intervjuguide (vedlegg 2 og 3) er delt inn i ulike tema som er valgt for å kunne besvare problemstillingen. Denne oppdelingen kan også gjøre det enklere for både meg som intervjuer og informantene å holde orden på spørsmålene (Tjora 2017: 157). I utformingen av guiden, og underveis i selve intervjuene, har jeg vært opptatt av å balansere mellom behovet for struktur og ønsket om å være åpen for informantens personlige refleksjoner. Ryen (2002) poengterer at grad av formalisering i intervjuguiden ofte er diskutert, og det er fordeler og ulemper knyttet til alle formene: «Blir det for mye struktur, kan det skje at man ikke fanger opp eller misforstår fenomener som er viktige for respondenten» (Ryen 2002: 97). Dersom man låser seg for mye til ferdig planlagte spørsmål kan dette føre til at man blir mindre oppmerksom. Poenget med mine intervju er å fange opp respondentens perspektiv, og da kan for mye struktur vise seg problematisk. På den andre siden er det et ønske om å kunne sammenligne svarene fra alle intervjuene, og da fordrer dette en viss struktur på intervjuene. Åpenhet kan føre til at man mister mulighetene til å sammenligne, dersom spørsmålene varierer veldig fra informant til informant. For å unngå dette har jeg vært opptatt av at sentrale spørsmål ble stilt forholdsvis likt til alle (Ringdal 2013: 243)

Å strukturere intervjuene på denne måten kan også være viktig for å skape mindre forskereffekt. Dersom man i et semistrukturert intervju åpner for improviserte oppfølgingsspørsmål kan dette føre til større forskereffekt, noe man bør unngå (Ringdal 2013: 118). Derfor forberedte jeg flere generelle oppfølgingsspørsmål, slik som «Kan du utdype dette?», eller «Har du noen konkrete eksempler?». Ringdal sier at intervjuguiden bare er et grunnlag det improviseres ut fra, siden det i dybdeintervjuet stort sett er åpne spørsmål, og informanten oppfordres gjerne til lange, utdypende svar. I tillegg legger han vekt på at spørsmålene kan variere fra informant til informant, men at samme tema normalt dekkes.

Ringdals refleksjoner om forskereffekter og improvisasjon er noe jeg tenkte mye på under selve intervjuene. Selv om jeg har relativt mye erfaring med ulike intervjusituasjoner er det lett å gå i noen klassiske feller i intervjusituasjonen. Jeg vil reflektere litt mer om dette i neste delkapittel.

### **3.2.1 Samtalen med informantene**

«Målet med de fleste kvalitative intervju er å utlede tolkning, ikke fakta eller lover, fra respondentens svar» (Warren 2001: 83). For å nå dette målet er man i dybdeintervju avhengig av å få den fulle og hele fortellingen fra intervjuobjektet. Sagt på en annen måte er kvaliteten på et dybdeintervju avhengig av opparbeidet tillit mellom forsker og informant (Ringdal 2013: 243; Tjora 2017: 118). I møte med mine informanter opplevde jeg at dette tillitsbåndet var til stede fra første stund. Lærerne ble intervjuet om et tema de kjenner godt, og alle intervjuene foregikk på deres arbeidsplass. Egen arbeidsplass kan skape et godt miljø, og en trygg arena for informanten. Med gjennomføring av dybdeintervju kan man noen ganger oppleve at informanter er lite villig til å snakke, spesielt dersom de oppfatter tema som privat eller sensitiv (Tjora 2017; Ringdal 2013: 456). Selv om mange lærere fortalte om konkrete situasjoner hvor de hadde gått «utenfor boka» i føring av fravær, har jeg et inntrykk av at de ikke opplevde dette som spesielt sensitivt.

Intervjuene ble spilt inn på min mobiltelefon, for å være trygg på at jeg fikk med meg alt som ble sagt. Ingen hadde noen innvendinger på lydopptak, og jeg opplevde i liten grad at de tenkte over at det ble spilt inn underveis. For de første to intervjuene var jeg i ganske stor grad opptatt av å følge intervjuguiden, selv om det alltid var rom for avvik. Så snart jeg selv ble mer trygg, hadde jeg derimot lite behov for å sjekke intervjuguiden underveis. Dette anser jeg som en styrke, for det ble derfor en naturlige samtale, noe som kan ha ført til økt tillit i intervjusituasjonen, og jeg kunne fokusere på det informanten fortalte (Tjora 2017: 158). En ulempe med denne friheten er at jeg ved noen anledninger opplevde at vi sporet litt av, og at jeg ikke alltid var like flink til å stille oppfølgings spørsmål. I etterarbeidet med transkripsjon og analyse har jeg noen ganger ergret meg over at jeg ikke tok meg litt mer tid, og spurte flere gjentakende spørsmål. Alle tema i intervjuguiden ble derimot dekket i alle intervjuene. En annen utfordring var at jeg noen ganger slo to spørsmål sammen, og stilte dem rett etter hverandre. Dette er en klassisk feil man kan gjøre i intervju, for da vil man ofte bare få svar på

det siste som ble stilt. I noen situasjoner ventet jeg heller ikke lenge nok på svar etter at jeg stilte et spørsmål. Hvis informanten nølte i noen sekunder, begynte jeg å si mer for å forklare spørsmålet, eller for å rettferdiggjøre det. I enkelte situasjoner kan dette ha ført til at jeg la noen indirekte føringer som kunne påvirke svarene. Dette har jeg vært bevisst på i kodingen av intervjuene, hvor jeg også har inkludert spørsmålsformuleringen der det kan ha hatt en påvirkning på svaret.

Intervjuene varte normalt mellom 25 og 40 minutter, men jeg hadde også et par intervju som varte nærmere 60 minutter. Årsaken til denne variasjonen er at noen informanter reflekterer mer enn andre, og at det ved enkelte intervju sporet litt av. Her brukte jeg tid på å komme tilbake til de planlagte spørsmålene, fordi jeg ikke ville avbryte informanten.

### **3.3 Behandling av datamaterialet**

Jeg transkriberte de fleste intervjuene like etter at de ble gjennomført, for å huske stemningen under intervjuet bedre. Dette ga meg også mulighet til å evaluere de første intervjuene for å se om det var behov for større endringer til senere intervju. Alle intervjuene med lærerne er fullstendig transkribert om til bokmål. Intervjuene med rektor anså jeg som mindre sentral til selve analysen, ettersom disse i all hovedsak har en funksjon som kontroll av svarene fra lærerne. Disse intervjuene ble derfor ikke transkribert, men jeg hørte på disse noen uker etter gjennomføring av intervjuene, og notert ned sentrale tema og noen sitat til analysen.

Innenfor analyse av kvalitative data finnes det ulike retninger og praksiser. En svært utbredt framgangsmåte er «grounded theory» (Glaser og Strauss 1967), som indikerer en induktiv generering av teoretiske ideer og hypoteser fra dataen (Gibbs 2007: 49). Dette er som en kontrast til å teste teorier som er spesifisert i forkant. Denne induktive fremgangsmåten er vanlig i kvalitativ analyse, men det er viktig å understreke at det er vanskelig å legge fra seg forventninger man sitter med i forkant. Gibbs (2007: 44) skiller mellom to ulike måter å bearbeide datamaterialet på: a) Concept-driven koding og b) Data-driven koding. Concept-driven koding åpner for at konsepter og kategorier kommer fra allerede eksisterende litteraturgjennomgang, tidligere studier, tema i intervjuguiden eller antakelser. I grounded theory kan man si at eksisterende teorier først knyttes inn senere i den analytiske prosessen. Det er derfor ikke unormalt å ha innslag av både induktiv og deduktiv fremgangsmåte i

behandlingen av dataen. Ifølge Aksel Tjora (2017) kan man se på dette som en stegvis induktiv-deduktiv metode, hvor man skifter fokus underveis. Kanskje starter man induktivt med datamaterialet, finner noen fellesnevnerne og potensielle teorier, for så å lete etter eksisterende teorier, som datamaterialet igjen analyseres etter. En annen måte å beskrive dette på er at det er en abduktiv innfallsvinkel, som betyr at man starter tilnærmingen «fra empirien (induktivt), men aksepterer betydningen av teorier og perspektiver i forkant og/eller i løpet av forskningsprosessen» (Tjora 2017: 255). Det er denne beskrivelsen av behandling av data som samsvarer best med min egen prosess. Analysen er i stor grad empiridrevet, men jeg har basert intervjuguiden på tidligere forskning, og teori er innhentet og direkte knyttet til analysen underveis i forskningsprosessen.

### **3.3.1 Refleksjon om behandling av data**

Etter intervjuene opplevde jeg at jeg kunne konkludere ganske raskt. Jeg satt med et inntrykk av røde tråder som gikk igjen i alle intervjuene, og tenkte at jeg ville finne mange fellestrekk i analysen. Dette kommer også godt fram i feltnotatene mine, hvor jeg ganske tidlig i datainnsamlingen kunne notere meg flere gjengangere og tema. Det anser jeg som positivt, for det gir en grunn til å tro at intervjuene og datamaterialet gir noen interessante funn. Utfordringen blir å ikke legge for stor vekt på disse forventningene. Selv om jeg satt med inntrykk like etter intervjuene, kan det være at mine forventninger i forkant og tolkninger underveis ikke nødvendigvis stemmer overens med datamaterialet. På bakgrunn av dette hentet jeg inspirasjon fra Tjora (2017) som understreker viktigheten av empirinær koding, etter «data-driven» koding som Gibbs definerer det som. Dette kan motvirke en form for bias til datagrunnlaget. Kodenens hensikt er å beskrive i detalj hva som fremkommer i intervjuene, og ikke bare beskrive generelle tema (Tjora 2017: 197). Tekstnær koding kan også i etterkant gjøre det lettere for meg å huske intervjuene, og konteksten utdragene ble sagt i.

Fordelene med tekstnær koding kan derfor være mange, men fordi jeg gjennom hele prosessen også anerkjente behovet for tidligere forskning og teori, endte jeg opp med en todelt prosess i behandlingen av dataene. I første runde valgte jeg en så induktiv fremgangsmåte som mulig, med tekstnær koding, uten noe forhåndssatte tema. Jeg benyttet meg av dataprogrammet Nvivo for å lettere få en systematisk oversikt i kodingen. I første runde endte jeg opp med omtrent 350 koder, og da var Nvivo som analyseverktøy til stor hjelp. Da jeg

begynte å sortere disse så jeg umiddelbart et problem. Flere av kodene hørte til under ulike kategorier, og det ble derfor ganske tilfeldig hvordan jeg sorterte de ulike utdragene. På samme tid så jeg at enkelte tema gikk igjen. Dette ga meg inspirasjon til å gjøre en mer systematisk koding i andre omgang. Jeg så det nødvendig å lage et system i starten, for så å kode alle intervjuene på nytt. Jeg gjennomførte fortsatt tekstnær koding, men nå tolket jeg tekstutdragene ut fra ulike overordnede kategorier. Dette ga umiddelbart et bedre system i kodingen, og jeg opplevde at det ble mindre tilfeldig. På dette punktet i analysen ble det også nødvendig å gå tilbake til litteraturen, for å videreutvikle den teoretiske forankringen. På denne måten er kodene i stor grad laget gjennom åpen koding, men tidligere forskning, teorier og egne forventninger ble knyttet direkte til analysen på et senere tidspunkt.

### **3.3.2 Om notater i feltet**

Ifølge Gibbs (2007: 3) kan, og egentlig bør, analysen starte allerede i feltet. Å lage feltnotater underveis kan være nyttig for å huske bedre hvordan intervjuene opplevdes der og da, og for å gjøre det lettere å skrive selve analysen (Gibbs 2007). Jeg hadde ingen spesiell struktur i notatene mine underveis i innhenting av data. Jeg noterte litt til hvert intervju, men mye av dette er ubrukelige og usammenhengende notater. Jeg gjorde meg derimot noen observasjoner underveis, og noen av disse refleksjonen kan være interessante til analysen av datamaterialet. Selve kodingen foregikk noen uker etter gjennomføring av intervjuene, og feltnotater kan derfor si noe mer om hva jeg analyserte direkte etter intervjuene.

## **3.4 Etikk og vurdering**

I forbindelse med bruk av intervjuer som metode, er mye av forskningsetikken knyttet til presentasjon av data (Tjora 2017: 175). For å sikre informantenes konfidensialitet er både skolen og informanten anonymisert i min oppgave. All detaljert informasjon som kan tenkes å gjøre skolene eller informanten gjenkjent er utelukket fra oppgaven. Informasjon om alder og type lærer er kategorisert slik at disse opplysningene er mindre konkrete (jf. tabell 1). Jeg anser derfor muligheten for at de skal kunne bli gjenkjent, som liten. Forskningsarbeidet innebærer innhenting og behandling av personlige opplysninger. Derfor ble forskningsprosjektet godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (vedlegg 4), i forkant av rekrutteringsprosessen.

Under gjennomføring av intervju er forskningsetikken opptatt av at informanter ikke skal komme til skade (Tjora 2017: 175; Ringdal 2013: 454). Selv om tema for mitt forskningsprosjekt ikke nødvendigvis vil anses som spesielt sensitiv har informantenes rettigheter i deltakelse vært sentralt hele veien. Alle som sa seg villig til å stille opp på intervju ble gitt et informasjonsskriv (vedlegg 1), med en kortfattet forklaring av oppgaven, temaet og hva det vil si å delta i undersøkelsen. Dette ble også gjentatt i forkant av selve intervjuene. Informantene kunne når som helst avbryte intervjuene, eller trekke seg fra deltakelsen på et senere tidspunkt. For å sikre at opptakene ikke kommer på avveie er disse lagret på ekstern harddisk som ikke er koblet til internett, og slettes etter at forskningsprosjektet er ferdigstilt.

### **3.5 Forskningsarbeidets kvalitet**

For å gi noen indikasjoner på kvaliteten i forskningen vil jeg i denne delen redegjøre for oppgavens pålitelighet (reliabilitet), gyldighet (validitet) og generaliserbarhet.<sup>9</sup>

For å kunne snakke om pålitelighet til dette forskningsarbeidet er det nødvendig å vurdere min egen rolle som forsker, og mitt personlige engasjement i temaet (Gibbs 2007: 92). Forskerens engasjement i forskningstema kan betraktes som «støy», men også som en ressurs (Tjora 2017: 235). Valg av temaet fraværsgrense kommer av min personlige nysgjerrighet, og fascinasjon for debatten som foregikk i forkant av innføringen. Det skal ikke legges skjul på at jeg selv var skeptisk til innføringen av fraværsgrensen, og på et tidspunkt trodde jeg også at en slik normativ grense ville skape større forskjeller mellom elevgruppene, og fører til flere negative konsekvenser. Disse personlige tankene om fraværsgrensen kan ha en påvirkning på forskningen, men jeg vil argumentere for at påliteligheten til forskningen likevel er god. Jeg har vært svært bevisst mine egne holdninger og antakelser gjennom hele prosessen, og jobbet hele tiden med å ikke la meg som forsker forme resultatene. Jeg har også vært åpen for å justere min egen forståelse underveis (Tjora 2017: 235). Mine holdninger har først og fremst påvirket valg av tema, men så snart jeg startet utforming av intervjuguiden, innhenting av data

---

<sup>9</sup> I kvantitativ forskning benyttes begrepene reliabilitet, validitet og generaliserbarhet i stor grad. Ringdal (2013: 248) mener det er omdiskutert hvorvidt disse tre begrepene har relevans for kvalitative data, nettopp fordi de er tett knyttet til kvantitativ måling. Jeg velger å anvende de samme begrepene siden de likevel kan anses som nyttig også for kvalitative studier, men det er gjort noen andre vurderinger enn det ville vært gjort i en kvantitativ studie.

og behandling av disse har jeg gått til litteraturen, og forankret mine valg i teori og tidligere forskning. I utformingen av intervjuguiden var jeg bevisst på å ikke stille ledende eller ladede spørsmål, og jeg forberedte nøytrale oppfølgingsspørsmål for å unngå forskereffekter. I kodingen av arbeidet har den tekstnære metoden vært avgjørende for at personlige antakelser ikke ble for førende i tolkning av svarene fra informantene. Det må også understrekes at svært få av mine opprinnelige forventninger og antakelser er i overensstemmelse med funnene i min analyse. Jeg vil argumentere for at de ulike grepene jeg har tatt i prosessen har bidratt til å styrke oppgavens pålitelighet.

Gyldigheten av oppgavens svar på problemstillingen, avhenger av om jeg faktisk har målt det jeg vil måle (Ringdal 2013: 248). Siden oppgaven baserer seg på fortolkning av svar fra dybdeintervju, og ikke en direkte gjengivelse av virkeligheten, kan dette være komplisert å vurdere. Intervjuguiden har vært et viktig verktøy i innhenting av data, og denne har vært utformet for å kunne svare på min problemstilling. I tillegg har intervjuene blitt transkribert, og funnene er også forankret i tidligere forskning og relevant teori. Dette er valg som er gjort i prosessen for å øke forskningens kvalitet, og dens gyldighet. Til tross for dette er det viktig å anerkjenne at jeg som forsker har tatt aktive valg i utvelgelse av sitat som underbygger mine funn. Selv om jeg har argumentert for påliteligheten til oppgaven vil det alltid kunne stilles spørsmål om jeg som forsker har lagt for stor, eller for liten, vekt på ulike aspekt i datamaterialet.

For å kunne si noe om undersøkelsen er gyldig utover de tilfellene jeg har utforsket, vil jeg kort drøfte oppgavens generaliserbarhet. Utvalget er begrenset, og det kan hende at denne oppgavens funn ikke dekker alle holdningene og oppfatningene om fraværsgrensen. Siden målet med oppgaven primært er å si noe om hvorfor det kan oppstå lokale tilpasninger og variasjon i praksis blant lærere, er det derimot mindre interessant å snakke om statistisk eller konseptuell generalisering. Statistiske generalisering krever også et større utvalg, og gjerne en annen metode (Ringdal 2013: 248). Som nevnt er skolene knyttet til ett fylke, og det kan tenkes at jeg ville ha fått noen andre funn dersom skoler fra andre fylker ble inkludert. Det er også verdt å reflektere kort over hvilke type skoler som er inkludert. Alle tre kan karakteriseres som relativt store skoler, med stor variasjon i studieretninger. Derfor kan vi ikke nødvendigvis snakke om en konseptuell generalisering som har relevans for alle andre

norske videregående skoler. Til tross for dette vil jeg påstå at forskningsarbeidet peker i retning av moderat generalisering og analytisk generalisering (Tjora 2017: 239). Det er grunn til å tro at funnene i min oppgave er relevante for lignende skoler, og at formen på forskningsprosjektet kan anvendes i lignende studier.



## 4. Empirisk analyse

---

### 4.1 Uklarhet - Informasjon om regelverket

Fraværsgrensen er en tydelig normativ regel som skal kontrollere atferd hos elever og lærere, og er derfor en kontrast til Lipskys bemerkning om autonomi i lærernes arbeid. Implementeringen av en normativ regel krever at de ulike aktørene som forholder seg til fraværsgrensen vet akkurat hva denne innebærer, og hvordan den skal praktiseres (Torgersen 1996). I P-A-teorien kan regelverket anses som en kontrakt som sier noe om hvordan lærerne skal forholde seg til regelen. Det er likevel ikke gitt at et slikt regelverk, uansett hvor detaljert prinsipalen utformer den, oppleves som tydelig for lærerne. Avstanden mellom dem som vedtok regelen, og lærerne som skal gjennomføre den er stor. Ifølge Baklien (2000) kan lærernes oppfatning av virkeligheten være viktigere enn hvordan virkeligheten faktisk er, derfor er lærernes tolkning og forståelse av fraværsgrensen essensiell for å si noe om hvordan den praktiseres. I dette delkapittelet vil jeg analysere den innledende fasen av innføringen av fraværsgrensen, med spesielt fokus på lærernes forståelse av regelen. Med bakgrunn i datamaterialet anser jeg to kilder til informasjon som viktig for lærernes forståelse. Den første er de formelle retningslinjene fra fylkeskommunen og skolens ledelse, og den andre er debatten i media. Sistnevnte kan ha en påvirkning på lærernes tolkning, men jeg anser de formelle retningslinjene som mest avgjørende for at fraværsgrensen skal praktiseres slik forventet.

#### 4.1.1 Formell informasjon

En detaljert beskrivelse av fraværsgrensen og hvordan denne skal praktiseres er lett tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets hjemmeside, men det må også forventes at lærerne mottok informasjon direkte. Daværende Sør- og Nord-Trøndelag fylkeskommune utformet egne retningslinjer<sup>10</sup> til sine skoler, og ifølge Fafos rapport forteller alle rektorene i disse to fylkene at de mottok retningslinjene høsten 2016 (Andresen m.fl 2017: 29).

---

<sup>10</sup> Disse retningslinjer anses som tilpasninger til regelen. Et eksempel på en presisering i retningslinjene fra fylkeskommunen er at 15 minutter forsentkomming skal føres som en time fravær. Akkurat denne presiseringen er noe ulik mellom fylkene, ifølge Fafos rapport (Andresen m.fl 2017).

Lærerne i mitt utvalg forteller om utstrakt informasjon fra skolens ledelse høsten 2016. Denne informasjonen ble både gitt skriftlig og muntlig gjennom ulike møter. De fleste lærerne beskriver det som «mye informasjon, og mange spørsmål». Her viser de til at det var en viss uro i kollegialet, og flere opplevde at det var en uklarhet knyttet til hvordan de skulle følge regelen. En lærer mener det ble unødig mye uro siden det i forkant av innføringen var usikkert om fraværgrensen i det hele tatt skulle innføres. «Det var mange spørsmål og mye uro, men så ble det ganske oversiktlig til høsten, og jeg synes ikke det ble noe problem» (A4). Denne bemerkningen går igjen hos flere informanter: Det var en del spørsmål og uro i starten, men så gikk det bedre enn forventet. Det kan virke som om selve regelen opplevdes som relativt uproblematisk å forstå, men uroen i forkant av innføringen førte til en viss pessimisme. I tillegg forteller noen lærere at det var mye å sette seg inn i, og at derfor ble litt «prøving og feiling» i starten: «I utgangspunktet var det jo greit å forstå, men det er klart det var veldig mye å sette seg inn i, fordi du vil jo gjøre det som skal gjøres riktig» (C4).

En tendens som kan spores fra informantenes svar om overgangen er at høsten 2016 var preget av en viss uklarhet, men at dette gikk seg relativt fort til. Den samme læreren som tidligere hadde beskrevet innføringen som «ingen rolig overgang» og at informasjonen «ikke var enkelt å forstå», fortalte litt senere i intervjuet at «nå er det formalisert og avklart» (B5). En av informantene forteller at informasjonen som ble gitt den første høsten kom «litt stykkevis og delt» (C3), og han mener folk var litt i villrede det første halvåret. Denne læreren mener årsaken til dette er at det var behov for oppdateringer eller klargjøring av regelverket, eller at det var direkte feil i regelverket som ble korrigert. Denne observasjonen er i tråd med informasjon om regelverket på Udir sine hjemmesider. Der kommer det tydelig fram at retningslinjene har gjennomgått noen endringer, eller presiseringer det første året (Udir 2017a). Slike justeringer er ikke unaturlig, siden det er lettere å se feil eller mangler i et regelverk så snart det settes ut i livet. Disse justeringene og oppdatert informasjon, som kom den første høsten, kan ha forsterket lærernes opplevelse av en viss uklarhet og uro.

To av informantene mener at det fremdeles er mye som er uklart. Begge disse lærerne viser til problemer med såkalte annerledesdager og bortfall av timer. Her viser de til at det er uklart hva som skjer dersom tiprosenten påvirkes av slike tilfeller. «Jeg synes ikke det er på plass enda. Nå er det ingen som snakker om det lenger, og det fører til at vi har ulik praksis» (A3).

Sett bort fra disse to forteller de fleste lærerne at regelen ganske raskt ble forståelig, og at det meste ble avklart og formalisert innen det første halvåret. Til tross for dette bruker de ord som «uro» og «frustrasjon» når de forteller om innføringen av grensen. Det ser ikke ut som om dette nødvendigvis skyldes mangel på formell informasjon. Lærerne lever ikke i et vakuum, og det kan tenkes at også debatten i forkant av innføringen har påvirket lærernes forståelse av regelen.

#### **4.1.2 Debatten**

De fleste lærerne forteller at de fulgte med på debatten, og at den også var aktuell blant kollegene på skolen. En lærer uttalte dette da han fikk spørsmål om hvordan han opplevde debatten før innføringen: «Jeg kan ikke snakke for andre enn meg selv jeg, men altså, det minner litt om røykeloven da. Alle var i mot den også. Så når den ble gjennomført, ja, det var jo ganske fint» (B3). Dette sitatet viser til en fellesnevner som går igjen i intervju med flere lærere. Det kan virke som om lærerne opplevde debatten som opphøyet, eller litt «oppblåst» som en lærer kalte det, og at det ble framstilt mer alvorlig enn det var. En av lærerne sa dette om den innledende debatten:

Som med alle endringer i skolen så er det jo alltid noen som roper ulv, og tenker at det her kommer til å ende med mannefall. Fordi fraværet, la oss si skoleåret 2015-16, da var jo fraværet høyt, som vanlig, holdt jeg på å si. Så kommer denne ordningen her, og så tenker man at «okei, fortsetter dette fraværet så blir det enormt mye ikke-vurderinger». (...) Det skjedde ikke her, så jeg tror vi klarte å kommunisere fraværsgrensen veldig bra i fjor (C2)

Dette viser at mange lærere var redd for økning i ikke-vurderinger siden de forholdt seg til gamle fraværstall. Når lærerne snakker om hvordan de opplevde debatten er det mange som trekker fram elevenes behov. En lærer forteller at de var litt redd for hvordan det skulle gå, og viser til en frykt for at mange elever ikke ville få vurdering. En annen lærer forteller at hennes avdeling diskuterte mye rett før innføringen, fordi de hadde mange elever med sammensatte problemstillinger, og de var opptatt av hvordan det ville gå med enkeltelever. Argumentene om økt antall ikke-vurdering, og at regelen kunne skade enkelte elevgrupper er gjenkjennelig fra debatten i media før innføringen. Så snart effektene etter det første året ble klart, forsvant noe av kritikken, og de fleste lærerne i mitt utvalg mener at debatten nå har lagt seg, og at man har funnet ut at grensen stort sett fungerer bra.

### 4.1.3 Lærernes virkelighetsoppfatning

Modellen som anvendes til denne oppgaven sier at uklarhet om regelen kan være årsak til lokale tilpasninger. Funnene fra intervju med lærerne gir ingen entydige svar på om uklarhet til regelverket har ført til en atferd hos lærerne som avviker fra intensjonen. Når informantene forteller om uro og uklarhet høsten 2016 forteller de at dette snart roet seg, og at regelverket i seg selv stort sett er tydelig på hvordan fraværsregelen skal praktiseres. Det er likevel tydelig at visse detaljer skapte usikkerhet til hvordan de skulle forholde seg til den, og det har vært behov for justeringer. To lærere forteller også om detaljer som halvannet år etter innføringen fremdeles ikke er avklart. Dette kan tyde på at det er visse deler av regelverket som ikke er tilpasset lærernes arbeidshverdag, og at det fremdeles er behov for klargjøringer. Disse uklarhetene kan føre til en viss ulik praksis, men ingen av lærerne viser til bevisst illojalitet til regelen, snarere tvert i mot. Informantene ser ut til å være svært interessert i å forstå regelverket slik at de kan gjøre jobben sin slik forventet.

Jeg tolker informantenes svar dit at de mener debatten skapte unødig uro og frykt, både hos elever og lærere. Dette skapte en virkelighetsoppfatning som sa at fraværsregelen kunne føre til mange negative konsekvenser, og derfor forteller flere lærere om interne debatter om hvordan de skulle løse eventuelle utfordringer. En informant mener også at mediene til en viss grad ødela innføringen, siden de gjorde den mer dramatisk enn det den egentlig var:

Mediene gjorde noe veldig ut av dette. Det skapte et inntrykk av at hvis du har fravær en dag, da må du gå til legen å få det dokumentert. Og så tror jeg ikke de helt skjønnte hva det betyr. Jeg mener at du kan gå til legen når du har ni prosent. Blir du syk da bør du gå til legen, slik at du slipper å miste karakter i faget. (...) det ble litt sånn samfunnsstress, både for eleven, legen og kontaktlæreren (C3)

Dette utdraget viser at overgangen ikke var helt smertefri. Her forteller informanten om stress som ikke bare påvirket lærerne i sin føring av fravær, men som også førte til unødig atferd hos elevene. Denne virkelighetsoppfatningen hos elevene kan ha ført til en viss belastning for lærerne, spesielt i direkte arbeid med dokumentasjon og føring. Som vi skal se i delkapittel 4.3 er en del av usikkerheten i lærernes arbeid knyttet nettopp til dokumentasjonen og elevenes frykt for å ikke få vurdering.

## **4.2 Mål- og interessekonflikt**

Lærerne i mitt utvalg forteller om en viss uro og uklarhet helt innledningsvis i innføringen av fraværsgrensen. De fleste opplevde derimot overgangen som mindre dramatisk enn forventet, og det kan se ut som om regelverket anses som tydelig på de fleste områdene. Til tross for dette forteller flertallet av mine informanter om frustrasjon og frykt i lærerkollegiet. I dette delkapittelet spør jeg om denne uroen kan være et tegn på en konflikt i mål og/eller interesser mellom prinsipalen og agenten. Som vi vet av høringssvarene fra ulike fagforeninger var det en uenighet om hvorvidt fraværsgrensen er et godt verktøy i arbeidet mot fravær og frafall. Ifølge Lipsky kan man forvente en viss grad av avvikende atferd dersom interessene til bakkebyråkratene avviker fra interessene til de som er høyere opp i styringslinjen. Dette delkapittelet vil analysere lærernes holdninger til, og oppfatninger av, fraværsgrensen. Her vil det være interessant å se om lærerne deler oppfatningen om at det er behov for å redusere fraværet. Dersom de ikke ser behov for tiltak rettet direkte mot fravær, kan dette være en indikasjon på målkonflikt. Hvis det viser seg at lærerne deler målet om å redusere fraværet, kan det likevel oppstå en konflikt i implementeringen (Waterman og Meier 1998). Dette kan blant annet skyldes at a) lærerne anser andre virkemidler som bedre egnet, b) de erfarer svake positive effekter og derfor ikke ser hensikten med regelen, eller c) arbeidet med fravær går på bekostning av andre interesser som lærerne ønsker å prioritere. Dersom datamaterialet mitt viser tegn til noen av disse holdningene hos lærerne kan dette være eksempler på holdninger som føre til lokale tilpasninger (jmf. modell 1)

### **4.2.1 Behov for tiltak mot fravær**

Hovedmålet med fraværsgrensen er å redusere fraværet, og i dette ligger det implisitt en forutsetning om at fraværet har vært uønsket høyt. Lærerne i mitt utvalg er stort sett enig i at fraværet har vært uønsket høyt i sine klasser, men det er en viss variasjon i informantenes erfaringer. To av lærerne forteller at fravær aldri har vært et problem i sine klasser. De beskriver elevene som pliktoppfyllende, og mener fraværet generelt har vært lavt. Det er verdt å merke seg at disse to lærerne snakker om studieforberevende elever, som de er kontaktlærer for, og at lærere ved samme skoler forteller om en helt annen virkelighet. Det kan virke som om det er en viss forskjell mellom studieretninger og type fag når lærerne forteller om hvordan fraværet preget deres undervisningstimer. Eksempelvis forteller begge

kroppøvlingslærerne om stort fravær i sine timer, og det kan tyde på at enkelte fag er mer utsatt. Dette er derimot ikke studert nærmere i min oppgave. Flertallet av lærerne understreker at det har vært høyt fravær, og at dette ble ansett som en utfordring. En informant beskriver fraværet som «enormt», og denne læreren mener også det var stor variasjon i hvor mye fravær enkelte lærere godtok for at eleven skulle få vurdering. En annen informant problematiserer også dette, og mener det var økende fravær i flere år: «Stadig flere satte karakter på elever med stadig mer fravær» (C2). Disse bemerkningene er i tråd med Norsk Lektorlags medlemsundersøkelse som viser at over halvparten av lærerne føler seg presset til å sette karakter på manglende vurderingsgrunnlag på grunn av høyt fravær (Norsk Lektorlag 2014). En slik bemerkning vil også være i tråd med Lipskys argumenter om at høy grad av autonomi fører til utstrakt bruk av skjønn i bakkebyråkratens arbeidshverdag. Det kan derfor tolkes dit at flertallet av informantene mener fraværet har vært for høyt, og at de anser tiltak rettet mot fravær som nødvendig.

#### **4.2.2 Nyttig verktøy - for noen elever**

Føring og oppfølging av fravær er på ingen måte nytt i norsk videregående skole. Flere av informantene i mitt utvalg understreker at de alltid har fulgt opp elever med høyt fravær, men det kan likevel tenkes at fraværsgrensen har ført til at faglærere er blitt mer oppmerksom på fraværsprosenten. Ti av elleve lærere sier direkte at det var behov for en innstramning. En ren målkonflikt er derfor vanskelig å spore fra mitt datamateriale. Spørsmålet er heller om lærerne deler holdningen til at en normativ, universell regel er korrekt virkemiddel i arbeidet.

To informanter beskriver regelen som en mulighet til å legge press på elevene, og de opplever det som et nyttig verktøy i møte med elevene. Den ene læreren beskriver dette som at det er «litt mer press på de som hoster litt på morgenen» (B5). Alle lærerne beskriver det som fint at elevene er mer på skolen, og det kan også virke som om noen av lærerne opplever at det er betryggende å ha noen tydelige rammer i sin føring av fravær.: «Jeg synes det er veldig greit å ha en regel å forholde seg til som lærer også, for da er det så mye klarere» (C4). Som vi har sett er det noen informanter som mener at elever har fått karakter med stadig mer fravær, og at det kan ha vært en viss forskjellsbehandling fra lærer til lærer, og fra skole til skole. Jeg tolker storparten av informantenes svar dit at de anser fraværsgrensen som nyttig i likebehandling av elevene.

Når lærerne drøfter nødvendigheten av regelen er det tydelig at de fleste informantene gjør et skille mellom ulike elevgrupper. Informantene mine er tydelig på at regelens hovedhensikt er å ta de som skulker, og i dette legger de elevene som kanskje sover litt lenger på morgenen, som ikke orker å delta på siste time, eller bare ikke møter opp av «latskap». Når det gjelder denne elevgruppen er det en enighet blant alle mine informanter om at fraværsgrensen har en tydelig hensikt. På den andre siden er flertallet av informantene opptatt av at fraværsgrensen ikke nødvendigvis har en positiv effekt på andre elevgrupper. En informant sier at fraværsgrensen kan ha hjulpet noen, men at det på den andre siden kan skade enkelte elever. Lærerne oppfatter frafall som det store problemet, og en av informantene poengterer dette ved å beskrive frafall som «kritisk, spesielt for eleven selv, men også for samfunnet» (B2). En annen lærer mener også at regelen kan skape vanskeligheter for de som virkelig sliter. Her gjøres det et tydelig skille mellom de elevene som har litt lite motivasjon, som kanskje uansett ville ha fullført, og de som faktisk er i fare for å falle fra. Mange av informantene er også tydelige på at en stor del av elevgruppen er ansvarsfulle og pliktoppfyllende, og de ville ha møtt opp uansett fraværsgrense eller ikke. Den eneste forskjellen er at disse nå kanskje i større grad møter opp syk på skolen.

Disse refleksjonene fra informantene viser at de har en todelt holdning til fraværsgrensen. Det er tydelig at de ser behov for innstramming for å redusere fravær, og at fraværsgrensen er hensiktsmessig for en del av elevmassen. På den andre siden ser det ikke ut til at lærerne anser fraværsgrensen som hensiktsmessig for alle elevene, og det kan tyde på at valg av virkemiddel ikke nødvendigvis anses som det beste for hele elevgruppen. Enkelte av informantene sier også direkte at de er usikre på om fraværsgrensen er riktig framgangsmåte. For noen betyr dette at de mener grensen bør justeres litt, da spesielt med tanke på selve prosenten (se kapittel 4.3.2.1), mens andre heller ser behov for helt andre virkemiddel. En informant forteller at han mener det er helt nødvendig at det skjedde noe, fordi fraværet var såpass stort, men at han egentlig skulle ønske at fravær var et ikke-tema, og at man heller krevde mer jevnlig vurdering. En annen informant mener målet heller burde være hva elevene lærer, og at det burde ha vært jobbet med å gjøre elevene interessert i å møte i timene, uavhengig av en fraværsgrense. Her ser vi en tydelig uenighet i valg av virkemiddel, og noen av disse bemerkningen kjenner vi igjen fra Skolenes Landsforbund sitt høringssvar som mener at

skolen er best tjent med pedagogiske og sosialpedagogiske virkemiddel: «Men så er det jo ungdommer da, og så er det jo den pisen og gulrota. Ikke sant. Hva er det som funker best?» (C5). Denne informanten erkjenner at det kan være behov for tydelige rammer for elevene, men hun er i utgangspunktet svært skeptisk til om fraværsgrensen er riktig verktøy. Denne læreren må anses som en av informantene i mitt utvalg som er tydeligst negativ til innføringen. Når det er sagt er de fleste lærerne positiv til en form for innstramming, og de anser også fraværsgrensen som et nyttig verktøy. Likevel er det viktig å poengtere at fraværsgrensen, fra deres perspektiv, bare er hensiktsmessig for en viss del av elevmassen.

#### **4.2.3 Lærernes erfaring med effekter**

Gjennomgangen av datamaterialet viser at flertallet av informantene anser tiltak mot fravær som ønskelig, men det er en viss uenighet i valg av virkemiddel. Den nevnte læreren som er uttalt negativ til innføringen skulle gjerne sett at man jobbet på andre måter for å redusere fraværet, men denne læreren understreker at dersom man ser direkte positive effekter av fraværsgrensen skal hun gjøre «papirarbeidet». Videre sier hun: «Men hvis det er slik at flere er på skolen, og flere får bestått, ikke bare at de er på skolen, men at de gjennomfører og består. Hvis det viser seg, ja da er det jo et grep som virker da, og da er det jo greit nok» (C5). Dette bekrefter en antakelse som jeg har presentert tidligere: Dersom lærerne ser positive effekter av fraværsgrensen, er de mer interessert i å følge denne.

#### *Endring i fravær*

En av kroppsøvlingslærerne i mitt utvalg forteller at han tror fraværet i hans klasser er halvert etter innføringen av regelen. Under intervjuet hadde denne informantene med seg sine egne fraværskort, og han understreket at effekten har vært betydelig: «Jeg ser på landsbasis at det er 30-40 prosent og sånn, men jeg kjenner at det er mer. Til og med avgangsklasser, russeklasser, som det begynner å bli litt av nå, du har jo russerevy, de er tilstede» (A2). Generelt er lærernes oppfatning av fraværet i tråd med nasjonal statistikk, altså at det har gått betydelig ned, og de knytter dette direkte til fraværregelen.

En interessant observasjon fra datamaterialet er at det kan se ut som om den store endringen på fravær kan være isolert til det første året. Spesielt er dette tydelig fra intervjuene med lærerne på den ene skolen. Tre av lærerne ved denne skolen mener bestemt at fraværet i



inneværende skoleår er høyere enn det første året med fraværsgrense. En av lærerne forteller at «vi svever ikke videre på en rosa sky» (C2). I dette legger han at den tydelige effekten fra første året allerede ser ut til å være delvis avtakende. Denne læreren mener fraværet fremdeles er lavere enn før innføringen, men hans observasjon er at elevene har lært seg hvordan man tilpasser seg regelen, og at fraværet det andre året er høyere. Det ser ut til å være en enighet blant kollegene på denne skolen om at effekten er mindre så snart elevene er blitt kjent med regelen. Lærerne ved de andre skolene sa ingenting om dette, men det vil være interessant å følge med når fraværstatistikken fra skoleåret 2017/18 blir publisert.

### *Frafall og ikke-vurdering*

To av elleve lærere i mitt utvalg nevner at antall ikke-vurderinger kan ha økt som resultat av fraværsgrensen, men begge disse er litt forsiktig med å konkludere. Sett bort fra disse to, er informantene tydelig i sin oppfatning om at fraværsgrensen ikke har hatt noen direkte effekt på hverken frafall eller ikke-vurdering. Her understreker flere at det verken gir positiv eller negativ effekt. En informant sier dette veldig bastant etter at vi har snakket om effekter: «Fraværsgrensen har ikke *noe* betydning for frafallet» (B5). En annen lærer, ved samme skole formulerer det slik:

Men jeg tenker at den regelen her, det er ikke en regel som går utover de aller svakeste. På grunn av at de aller svakeste har en generell legeattest, om det nå er migrene eller psykiske vansker, så de blir ikke tatt av denne fraværregelen, og det er i alle fall bra, fordi de hadde ikke hatt sjans. Og det er jo mange som sier at det er flere som faller ut, og at det er flere som ikke får karakter og sånn, men det, det skjønner jeg ikke helt (B4)

Det kan virke som om lærerne i mitt utvalg alt i alt er enig om at fraværsgrensen ikke vil ha noen direkte effekt på frafall og ikke-vurdering, men flere understreker at det blir spennende å se effekten over tid. Så langt er lærernes oppfatning av direkte effekter i tråd med den nasjonale statistikken (Udir 2017a).

### *Andre effekter*

I debatten om fraværregelen er det spesielt de nevnte effektene på fravær, frafall og ikke-vurdering som har fått mye oppmerksomhet. Likevel kan det oppstå andre effekter. En

effekt informantene fikk direkte spørsmål om, var effekten på motivasjon og innsats. En annen effekt er at elevene møter opp syke på skolen. «Jeg har opplevd at folk kommer og er syke. De kommer med feber og sier at de ikke kan være bort. Det synes jeg er fryktelig dumt altså. Og det er jo en av de negative konsekvensene her» (B4). Dette forteller en av lærerne, og videre knytter informanten dette til at prosenten er såpass lav. I dette tilfellet argumenterer denne informanten, og flere andre av lærerne, med at det ikke alltid er like enkelt å dra til legen for å få dokumentasjon, og at noen elever derfor kommer på skolen, selv om de burde være hjemme. Flere bruker ordet «stress» når de snakker om hvordan elevene og foreldre forholdt seg til regelen, spesielt det første året etter innføringen.

I retningslinjene om fraværsregelen står det at den skal motvirke skulk, og motivere til jevn innsats på skolen. Det er ikke overraskende at den generelle oppfatninger er at elever lærer bedre om man er tilstede på skolen. Alle lærerne i mitt utvalg deler denne tanken, altså at det er hensiktsmessig å delta, for da får man større læringsutbytte, spesielt knyttet til prosjektarbeid. Når jeg spør om de tror det er en direkte effekt mellom mer oppmøte og motivasjon er det derimot store variasjoner i svarene. Noen mener det kan ha en positiv effekt på motivasjon hos enkeltelever, men flere av lærerne avviser dette blankt, og sier at elevene er mer på skolen nå som fraværsregelen er innført, men at innsatsen ikke nødvendigvis er bedre.

#### **4.2.4 Legitimitet gjennom direkte effekter**

Dette delkapittelet har analysert lærernes holdning til fraværsregelen, og den viser at flertallet av informantene anser tiltak rettet mot fravær som nødvendig. Dette viser en enighet i mål mellom staten og lærerne, og det kan ha en positiv effekt på implementeringen. Det faktum at fraværet har gått såpass mye ned forsterker også disse positive signalene, og det kan være et incentiv for lærerne til å følge fraværsregelen slik forventet. Et funn fra intervjuene med lærerne kan derimot vise tendenser til potensielle interessekonflikter. Det vil være interessant å se om den store nedgangen i fravær vil vedvare på sikt. Dersom det stemmer at fraværet igjen vil stige, kan man spørre seg om det er riktig virkemiddel som er anvendt. Enkelte av lærerne problematiserer det normative virkemiddelet, og dersom regelen på sikt ikke fører til positive effekter kan legitimiteten til regelen bli mindre.

Vi ser også at lærerne erfarer få effekter på annet enn fraværet. Gjennom intervjuene med alle mine informanter kommer det tydelig fram at de anser vurderingsgrunnlag, gjennomføringsgrad og læringsutbytte som svært viktig. Selv om de erkjenner at fravær har vært en utfordring som bør jobbes med, tolker jeg det dit at andre mål anses som enda viktigere. Så snart noen av lærerne begynner å snakke om frafall bruker de helt andre ord enn når de beskriver utfordringen med fravær. Her snakkes det om et samfunnsproblem, og at det er viktig å gi elevene et godt utgangspunkt for framtiden. Vi vet også at frafall nettopp er det temaet i videregående skole som har fått størst oppmerksomhet i den politiske debatten, og forskningen tidligere. Dersom lærere ikke opplever at fraværsgrensen har positive virkninger også for andre sentrale mål i sin arbeidshverdag, kan fraværsgrensens legitimitet bli svakere. Per nå ser det ut til at flere av lærerne stresser behovet for å evaluere fraværsgrensen over tid, for å si med mer sikkerhet hvilke effekter den vil ha, også utover den direkte effekten på fraværet.

### **4.3 Usikkerhet - Mestringsmekanismer og lærernes handlingsrom**

De to forrige delkapitlene har primært analysert lærernes *holdning* til fraværsgrensen. Selv om det viser seg å ha vært en viss uklarhet i regelverket, er det så langt ikke analysert hvordan lærerne faktisk praktiserer regelen. Vi vet også at enkelte lærere er skeptisk til valg av virkemiddel, og at fraværsgrensen ikke ser ut til å ha store effekter på annet enn fravær. Hvorvidt dette har ført til atferd som avviker fra retningslinjene sier analysen så langt lite om.

Den første delen av problemstillingen til denne oppgaven spør hvordan fraværsgrensen praktiseres av lærerne. I denne delen av analysen vil jeg vise hvordan lærerne i mitt utvalg beskriver usikkerhet i møte med regelen, og hvordan de håndterer dette. For å si noe om dette undersøker jeg hvilke situasjoner som fører til at lærere utøver skjønn. Videre ser jeg på hvordan lærerne selv reflekterer rundt skjønn i sin arbeidshverdag. Litteraturen som anser lærere som bakkebyråkrater legger vekt på at deres arbeid kjennetegnes av bruk av skjønn. Som fagfolk er dette forventet atferd, men spørsmålet er om dette fører til nødvendige lokale tilpasninger for å optimalisere implementeringen av fraværsgrensen, eller om det fører til en endring i intensjonen med regelverket. I et P-A-perspektiv krever slike spørsmål en viss kontroll fra prinsipalen, noe vi vet er vanskelig i praksis. Dersom det viser seg å være mange

usikkerheter for lærerne knyttet til praktiseringen av fraværgrensen kan dette føre til lokale tilpasninger (jmf. modell 1).

#### **4.3.1 Eksempler på usikkerhet**

Det er et tydelig flertall av lærerne i mitt utvalg som forteller om konkrete situasjoner hvor de er usikre på praktiseringen av fraværgrensen. Åtte lærere forteller om situasjoner som de selv anser som (mindre) brudd på regelen. Omtrent halvparten av lærerne forteller om usikkerhet knyttet til elever som møter syke på skolen. Den ene læreren mener det er litt «anarki» ute og går, og i dette legger han at elever sendes hjem uten at det føres fravær, eller at lærerne selv dokumenterer fraværet. Flere lærere forteller at de gjør dette, men flere erkjenner at det nok ikke egentlig er korrekt praksis. «Etter boka skal de jo egentlig sendes til legen. Men jeg tenker, og jeg tror ikke jeg er alene, at det er greit å bare skrive dokumentert» (C3). Den samme informanten mener at samfunnet er bygd på tillit, og at det i dette tilfellet bør være tilstrekkelig å stole på eleven som er syk, og derfor sendte vedkommende hjem uten å kreve legeerklæring. En annen informant som også problematiserer slike situasjoner mener forskriftene er for utydelig på dette punktet, og at det kan tolkes på ulike måter. «Det kunne gjerne ha blitt avklart om lærer har fullmakt til å dokumentere dette» (C2) forteller vedkommende, og poengterer at han mener at det burde være rom for såpass smidighet.

Det kan virke som om det har blitt en slags enighet blant lærerne på de tre skolene i mitt utvalg om at det er greit å dokumentere selv dersom elever møter åpenbart syk på skolen. Det er usikkert om dette kan anses som en direkte brudd på regelen, eller om det er slik den ene informanten sa: At forskriftene ikke er tydelig nok, og at det gir rom for tolkning. Her har vi et tydelig eksempel på usikkerhet i arbeidshverdagen til lærerne, men informantene ser ikke ut til å oppleve dette som spesielt problematisk. Selv om de erkjenner at de går litt utenfor boka, legger de ikke stor vekt på dette, og det kan tolkes dit at de anser det som en helt naturlig tilpasning. For noen fører derimot denne usikkerheten til at de etterspør tydeligere avklaring i retningslinjene.

I tillegg til syke elever på skolen er det en annen usikkerhet som enkelte lærere nevner, men her er det bare to av informantene som trekker fram dette konkret i forbindelse med utøvelse av skjønn. Dette gjelder annerledesdager, eller bortfall av timer. En informant forteller om en

konkret situasjon, hvor hun konkluderer med at hun «juksa litt» i føringen av fravær. I dette eksempelet var det en fagdag hvor det skulle føres fire timer på ett fag på samme dag, selv om dagen ikke var direkte knyttet til faget. Siden fire timer udokumentert fravær i et mindre fag er nok til at en elev ikke får vurdering på høstsemesteret opplevde læreren dette som feil, og hun valgte å fordele timene over to dager, slik at eleven det gjaldt ikke ville få problemer med vurdering. Denne læreren forteller også om en annen type situasjon. I retningslinjene for Trøndelag fylkeskommune står det at forsentskomming på femten minutter skal føres som en times fravær. «Hva gjør man om de kommer femten minutter for sent, men likevel får med seg det meste av timen. Da setter jeg ikke fravær» (C5), forteller hun. Denne informanten anerkjenner at det er fint med regler, men at det må være mulig å justere litt. «Vi er jo medmennesker oppe i dette, og vi har relasjoner til elevene (...) Jeg føler ikke jeg har gjort noe veldig kriminelt». Også en annen lærer forteller om dette med femten minutter forsentskomming. Denne læreren viser til en bestemt elev som sliter veldig med motivasjonen. «Da er jeg glad så lenge han møter opp, så jeg fører ikke opp om han kommer for sent», forteller denne læreren. Her ser vi igjen eksempler på situasjoner hvor lærere til en viss grad ikke følger regelen slik den er formulert, men nok en gang opplever jeg ikke at informantene anser dette selv som større problem. For dem er det viktig at elevene motiveres og fullfører, og dersom det fører til små justeringer i føring av fravær, kan det tolkes dit at de anser det som innafor.

Sett bort fra eksemplene om syke elever på skolen, annerledesdager og femten minutter forsentskomming, er de andre situasjonen mer spesifikke. Et av disse eksemplene er direkte knyttet til kroppsøving, et av fagene som ofte nevnes når det diskuteres hvor høy prosenten skal være. Ti prosent kan anses som relativt mange timer fravær i større fag. I totimersfag, slik som kroppsøving, er det derimot nok å være borte en dobbelttime uten dokumentasjon før eleven får varsel om at man kan miste vurdering i faget<sup>11</sup>. Dette skyldes en enighet om at eleven har rett på varsel før tiprosenten er nådd, og skolene i mitt utvalg opprerer med fem prosent fagfravær før varselet sendes ut. For en kroppsøvingslærer kan dette føre til mange varsel. En av kroppsøvingslærerne jeg intervjuet forteller at han er «ulydig» når det gjelder utsending av varsel. Han begrunner dette med at han må skrive varsel hele tiden, og at han

---

<sup>11</sup> Dette gjelder primært på høstsemesteret. Da er det få timer fravær som skal til før man får varsel. På vårsemesteret teller man prosenten for hele året, og da skal det litt flere timer fravær til før man får varsel.

også føler at han kan bli hengt ut av foreldre som ikke forstår hvorfor sine barn får varsel bare de har vært borte én gang. Så snart denne informanten snakker litt mer om dette, viser det seg derimot at han ikke er ulydig overfor sin avdeling på skolen, siden de har blitt enig om å sende ut varsel først etter to ganger borte. Med andre ord har skolen gjort en intern justering direkte knyttet til disse småfagene. Dette avviker derimot fra de formelle retningslinjene fra utdanningssjefen. Spørsmålet er om slike justeringer kan ha en effekt på måloppnåelsen for fraværs grensen. Det er lite som tyder på dette i samtale med lærerne, men som vi skal drøfte litt senere, kan dette være et signal om at fraværsprosenten er for lav i enkelte fag, og at dette har fått en direkte konsekvens i at skoler og lærere, gjør egne justeringer.

Et tema som går igjen hos de aller fleste informantene mine er spørsmålet om dokumentasjon. Her varierer det veldig hva lærerne vektlegger, men det kan virke som om det er en viss uenighet i hvor enkelt det er å skaffe seg gyldig dokumentasjon for fravær. Noen mener dette er helt uproblematisk, andre erkjenner at det å dra til legen oppleves som tidkrevende og dyrt for noen elever. Her viser enkelte lærere spesielt til elever med mindre støtte av foreldre eller foresatte. Det kan virke som om det er et skille mellom elever fra såkalte ressurssterke hjem, og at disse lett skaffer seg dokumentasjon så snart det er nødvendig. Et konkret eksempel på dette er en bemerkning fra én av lærerne, som forteller at hun har mange legebarn i sine klasser, og at hun opplever at disse elevene får veldig mange legeerklæringer. Når informantene snakker om dette konkrete eksempelet kommer det tydelig fram at hun anser dette som et usikkerhetsmoment. «Jeg burde egentlig ha snakket med noen om dette» (A3), forteller hun. Så langt har hun bare godtatt alle disse legeerklæringerne uten å stille spørsmål ved dem, men det er tydelig at hun anser det som et dilemma. Dette er et eksempel på usikkerhet i gyldigheten av dokumentasjon, noe også andre informanter nevner, men i ulik grad. En informant forteller at det noen ganger leveres dokumentasjon som oppleves som å være litt i gråsonen. Konkret hva som ligger i dette ble ikke nevnt i intervjuet, men også her er resultatet at læreren godkjenner alt, selv om noen typer dokumentasjon kan oppleves som litt tynn. En annen informant forteller at det leveres en del legeerklæringer med formuleringer som «eleven forteller at han/hun har vært syk». Konklusjonen hos læreren som snakker om dette er at man må ha tillit til andre profesjoner, her legene, og at man må godkjenne erklæringen som gyldig dokumentasjon. Det er tydelig at denne informantene, og flere av de andre, opplever at en del dokumentasjon i realiteten er i gråsonen.

De fleste eksemplene som nevnes i denne delen av analysen kan anses som usikkerhetsmomenter og bruk av skjønn som kan variere internt på skolen. Førings av fravær knyttet til kjøretimer bidrar til variasjon mellom skoler. Slik regelen står i dag, skal ikke kjøretimer føres som dokumentert fravær. Tre av lærerne i mitt utvalg mener bestemt at det er ulik praksis mellom skoler når det gjelder kjøretimer. Det er derimot ingen av de tre skolene i mitt utvalg som praktiserer dette. Her er det en enighet om å følge regelen, og det er i alle fall ingen av lærerne i mitt utvalg som forteller at dette brytes. Derfor blir det også litt vanskelig å si med sikkerhet at dette er et eksempel på lokale tilpasninger, men at det er et potensielt tema kommer tydelig fram i prat med lærerne. Dette er også i tråd med hva som kommer fram i Fafos rapport. De trekker fram kjøretimer som et eksempel på lokale tilpasninger som fører til forskjellsbehandling mellom skolene.

#### **4.3.2 Refleksjoner om skjønn**

Så langt har jeg sett på konkrete eksempler hvor lærerne utøver skjønn, Som vi ser kan det virke som om lærerne selv ikke anser sine «brudd» på fraværregelen som spesielt alvorlige. Siden læreren er den aktøren i P-A-forholdet som anses som eksperten, kan man forvente at det oppstår situasjoner hvor de anser faglige skønnsvurderinger som nødvendig. Det er derfor interessant å se på hvordan lærerne reflekterer rundt bruk av skjønn, og hvordan de legitimerer egen atferd.

Ganske tidlig i intervjuene ble alle mine informanter spurt om hva de tror om enkelte rektors påstand om at ikke alle lærere fører fravær likt (Andresen m.fl. 2017: 47). Responsen på denne påstanden er todelt. Omtrent halvparten av lærerne sier de ikke har noen umiddelbar grunn til å tro at dette stemmer, i alle fall ikke blant sine kolleger på skolen. Noen svarer kort og greit at de ikke har hørt noe om det, eller at de mener at lærerne på skolen er enige om hvordan det skal praktiseres. En av informantene sier også at det ville vært håpløst om det ikke følges likt. Dette er i tråd med en kommentar som flere av informantene nevner, at det ville vært urettferdig overfor elevene, og at det derfor bør være lik praksis. En interessant observasjon er at noen av lærerne som ikke tror andre lærere fører fravær ulikt forteller selv om usikkerheter de møter og egne justeringer i møte med disse.

Halvparten av lærerne mener derimot at det er veldig sannsynlig at det er en viss ulik praksis i føring av fravær, men alle ser ut til å anse dette som mindre avvik. En av informantene mener det er vanskelig å få lærere til å gå i flokk, en annen beskriver dette med at «vi er jo mennesker som holder på med dette» (C4). Flere av informantene nøler litt på spørsmålet, og en informant mener det er vanskelig å vite hva andre lærere gjør, for «vi er jo litt sånn privatpraktiserende» (C5). De lærerne som anser det som sannsynlig at det er en viss ulik praksis beskriver dette som at man kan lage seg noen «uskrevne regler», at noen «går litt utenfor» eller at enkelte lærere ikke nødvendigvis er illojale, men at de likevel «ikke er helt lydig». Det er altså ingen som beskriver disse avvikene som bevisste store brudd, men heller mindre justeringer. Selv om det er litt avvik i svarene her, opplever jeg denne bemerkning fra en av informantene som svært beskrivende:

Det er ikke på en annen måte enn at hvis det er to mattelærere og det vipper mellom to karakterer, og den ene gir fire og den andre gir fem. Siden vi alle er mennesker må vi jo på en måte gjøre noe slikt. For mine elever opplever jeg at det føres likt, og jeg anser det ikke som noe problem (C3).

Dette sitatet kan tolkes dit at det til enhver tid vil være situasjoner hvor lærere vil vurdere litt ulikt, men at dette er en helt naturlig del av lærerens arbeidshverdag.

Når lærerne i mitt utvalg snakker om bruk av skjønn, og årsaker til dette er det tydelig at flere er opptatt av å skille mellom ulike elevgrupper. De fleste mener det er lite rom for skjønn, og at det i utgangspunktet er tydelige rammer som skal følges. På et punkt er derimot flere svært tydelig på at det må være en viss mulighet for å «tøye strikken». Dette gjelder elever med større sammensatte problemer. Dersom en elev har kronisk sykdom skal eleven i utgangspunktet få en generell legeerklæring som gir han/hun mulighet til å levere egenmelding ved sykdomsfravær. For noen av lærerne i mitt utvalg virker dette som et bevis på at fraværsgrensen ikke rammer svakere stilte elever. Det kan derimot virke som om det er noe uenighet blant lærerne i mitt utvalg om dette. Flere lærere nevner at det må være mulig å utøve skjønn overfor elever som sliter, og som dermed ikke kan karakteriseres som «skulkere». Dette er altså et tema selv om regelen i utgangspunktet skal ta hensyn til elever som trenger ekstra støtte. Den mest naturlige tolkningen av dette er at det hos noen elever er mer udefinerte problemer som ikke fører til en generell legeerklæring, men lærerne anser dem



likevel som elever som trenger ekstra støtte. En informant beskriver dette som at elevene ikke er en ensartet gruppe, og noen har store problemer. «Og da skal vi jo tilpasse og se dem» (B2). En annen lærer viser til konkrete situasjoner i sine klasser hvor elever har større problemer, og sier at det da må være mulig å «tøye strikken». Denne læreren understreker at slike situasjoner løses i samarbeid med avdelingsleder, og at læreren selv unngår å utøve skjønn alene.

Bruk av skjønn problematiserer også av lærerne, selv om mange mener at det må være litt handlingsrom.

Hvis det er noe som er skjedd som de ikke greier å dokumentere, men at de kan forklare seg, så tenker jeg at en må være litt raus også. Men det er jo litt farlig dette også, for det er noen du føler litt bedre for, eller noen som er flinkere til å snakke for seg på et vis. Så det må jo være litt bestemt, så det er bra det ikke er kontaktlærer som tar avgjørelsen, for du vil jo gjerne at de du kjenner skal komme seg gjennom, du vil jo gjerne legge til rette for det, tenker jeg da (C5).

Denne læreren viser til at det er rektor som tar avgjørelser om elever som har mer enn ti prosent udokumentert fravær likevel skal få vurdering, og hun mener det er en fordel at ikke enkelte lærere skal ta slike avgjørelser. Dette kan også ses i sammenheng med kommentarene som enkelte lærere har gjort om praksisen før fraværsgrensen, altså at det uten en tydelig grense ble store forskjeller fra lærer til lærer om hvor mye fravær man godtok. Det kan virke som om et flertall av lærerne mener at slike tydelige regler fører til mer likebehandling.

#### **4.3.3 Behov for justeringer?**

Lærerne er alt i alt enige i at fraværsgrensen gir tydelige rammer, fører til lavere fravær, og i det store og hele er en nødvendig innstramming. Likevel ser vi at det er flere eksempler på situasjoner hvor lærerne ikke følger retningslinjene slik de står. Kan det tenkes at disse eksemplene på lokale justeringer er en konsekvens av at fraværregelen slik den står nå ikke fungerer optimalt i skolen? Vi ser at noen lærere etterlyser en avklaring om myndighet overfor syke elever som møter på skolen. Vi ser også at noen lærere mener det blir vel mange varsel å sende ut, og at dette fører til en viss «ulydighet».

Den mest tydelige kritikken går på selve prosenten. Ni av elleve lærere mener at ti prosent er for lite, spesielt i fag med to og tre timer. To av informantene er kroppsøvlingslærere, og begge disse fokuserer mye på økt arbeidsmengde knyttet til å sende ut varsel til elever. Andre lærere er også innom dette temaet, men det kan virke som om de som underviser småfag ser et ekstra behov for justering av regelen. I første termin kan en elev bare være borte én dobbeltime uten dokumentasjon før de får varsel om at det er en fare for at de kommer over fraværsgrensen. De fleste lærerne jeg snakker med mener dette er håpløst. En av kroppsøvlingslærerne beskriver sitt syn på prosenten slik: «Nei, jeg synes det er rart at det ikke ble gjort om, så får jeg sagt det også. At totimers-fagene burde hatt en litt annen grense. (...) Så jeg synes vi kunne ha økt litt, for per definisjon må jeg skrive et varsel etter en gang bort» (A2).

Andre lærere sier også at ti prosent er for lite, og understreker at det er null problem å sette en karakter på noen som har vært syk to-tre ganger i løpet av året. Dette henger igjen sammen med en refleksjon som går igjen hos mange informanter når vi prater om deres syn på regelen, og utøvelse av skjønn: De mener det viktigste er at man har vurderingsgrunnlag på eleven. Med andre ord er det mange som understreker at en elev kan være en del borte, men så lenge de gjør en innsats når de er på skolen, og det er nok vurderingsgrunnlag argumenterer flere av informantene for at dette burde være nok.

På direkte spørsmål om justeringer av regelen kommer det også fram at flere ønsker seg en klargjøring om hvorvidt læreren har myndighet til å sende hjem en syk elev, og dokumentere dette selv. Her er det ikke en endring av regelen de ønsker, men de etterlyser mer klartekst på et punkt flere opplever som en gråsoner som kan tolkes begge veier. Generelt er det en gjenganger at lærerne håper at det vil bli enklere med dokumentasjon dersom regelen blir permanent. Akkurat hva de legger i «enklere å dokumentere» varierer. Noen mener at det burde være mulig med et visst antall egenmeldinger i året, slik at ikke alle går direkte til legen. Andre ser utfordringer med dette, siden de mener det da igjen vil føre til mer fravær, og ulik behandling av elevene. Derfor er det flere som snakker om at prosenten bør øke, slik at elevene kan være syke uten å må dra til legen, og uten å må skrive egenmelding. Flere av informantene mener også at det vil skje en naturlig justering hos elevene, siden de i starten var veldig opptatt av å dokumentere sykefravær fra dag én, men at det må gjøres tydelig overfor

elevene at man kan ha en del fagfravær, og det er først når det nærmer seg ti prosent at man må gå til legen.

#### **4.3.4 Rektors holdning til fraværsgrensen, og syn på bruk av skjønn**

Intervjuene med rektor på de tre skolene ble i all hovedsak gjennomført som en kontroll. Det er lærerne som agent som er i fokus i min analyse, men det er likevel interessant å se om rektorene sitter med lignende erfaringer, eller om det er store variasjoner mellom disse to aktørene. Rektor kan som nevnt i et agent-perspektiv anses både som en prinsipal og en agent, og det er interessant å se om deres syn på regelen kan ha spilt en rolle i implementeringsprosessen. Gjennomgangen av rektorintervjuene viser at det i all hovedsak er samsvar mellom rektors og lærernes refleksjoner. Alle rektorene er enig i at ti prosent oppleves problematisk for småfag, alle rektorene forteller om viktigheten av informasjon i den innledende fasen, og de bekrefter at fraværet har gått betydelig ned på skolene. Rektorene virker svært fornøyd med denne utviklingen. Deres inntrykk av effekten på frafall og ikke-vurderinger ser også ut til å samsvare med lærernes beskrivelse, med andre ord at fraværsgrensen ikke har hatt en tydelig effekt på dette.

Når det gjelder usikkerheter, og bruk av skjønn innenfor fraværsgrensens rammer opplever jeg at de tre rektorene beskriver dette på nesten identisk vis. Den første rektorene beskriver dette slik: «Sånn er verden. Vi kan lage skjema, og vi kan lage retningslinjer, men vi får ikke alle til å passe inn uansett». En annen rektor beskriver det slik: «Men det blir alltid noen tolkninger, som vi må jobbe med hele tiden. Det kommer et regelverk, men det vil alltid være tolkninger som fører til et handlingsrom». Den siste rektorene bruker denne beskrivelsen: «Uansett hvor nøye det beskrives vil det være noen gråsoner, som man må tolke og hvor man bruker skjønn». Disse tre sitatene illustrerer noe som går igjen både hos rektorene og alle lærerne. Regelverket er i utgangspunktet veldig tydelig, det gir noen rammer som kan være nyttig for lærerne og elevene, og den følges i stor grad likt. Likevel vil det alltid være noen gråsoner, og det vil ikke være mulig å følge regelen hundre prosent likt. Det kan virke som om rektorene, i likhet med lærerne, anser dette som ikke bare naturlig, men også viktig. Den ene rektorene sier på et tidspunkt at det er viktig å ikke være «regelryttere». Jeg tolker det dit at rektorene og lærerne er enig i at det bør være noe handlingsrom, så lenge dette ikke fører til stor forskjellsbehandling av elevene.

De tre rektorene jeg intervjuet ser ut til å ha en oppfatning om at lærerne på sin skole i all hovedsak er positive til en fraværsgrense, selv om de erkjenner at flere lærere er uenig i selve prosenten. To av rektorene uttaler at de selv også var, og er, positiv til fraværsgrensen. Den siste rektoren skiller seg derimot litt ut. Han er tydelig på at han var skeptisk til regelen i forkant av innføringen. Rektoren begrunner dette i at regelen fordrer et menneskesyn hvor man har lite tillit til elevene, og også til foreldrene. Denne rektoren var også redd for at fraværregelen ville føre til økt frafall. Det har derimot skjedd en endring i denne informantens holdning, siden han forteller at regelen har ført til mindre merarbeid for lærerne enn fryktet, og det er en tydelig positiv effekt på oppmøtet. Disse holdningene samsvarer med flere av lærerne i mitt utvalg, altså at man var delvis skeptisk innledningsvis, og fryktet negative konsekvenser, men at det har gått bedre enn forventet. En viktig observasjon her er at denne rektoren som var uttalt skeptisk til regelen før den ble innført forteller at hans jobb er å følge regelverket, og da må man påse at informasjonen er god, slik at man kan unngå potensielle negative konsekvenser med at mange elever ikke får vurdering. En av lærerne på samme skole forteller også at ledelsen/rektor har vært veldig tydelig fra dag én om at dette er en regel man skal forholde seg til. Med andre ord er dette et eksempel på en rektor som i utgangspunktet kan ha hatt en interessekonflikt med politikerne som vedtok regelen, men som likevel følger regelverket.

Problemstillingen i min oppgave viser direkte til lærernes praktisering av fraværsgrensen. Rektor er den eneste som har mulighet til å utøve skjønn hos elever med mellom ti og femten prosent udokumentert fravær, og derfor er det interessant å se hvordan rektorene reflekterer om sin egen bruk av skjønn. Hva anser rektorene som gode argument for at enkelte elever skal få karakter, selv med mye fravær? Alle tre rektorene nevner utfordringer på hjemmefronten når de forteller om sine skjønnsvurderinger. I dette legger de elever som ikke har mye støtte hjemmefra, og at de kan ha sammensatte problemer som gjør det vanskeligere for dem å skaffe dokumentasjon. Her ser vi nok en gang et eksempel på at det ikke alltid er like enkelt å skaffe seg dokumentasjon. Alle rektorene forteller om noen eksempler hvor de må inn for å avgjøre om en elev skal få vurdering/karakter, men det er tydelig at det ikke er mange slike situasjoner. Rektorene understreker at det er de som tar selve avgjørelsen, men at det gjøres i samråd med avdelingsleder og faglærer, noen ganger kan også barnevernet eller andre

instanser være delaktig i prosessen. I de fleste tilfellene forteller rektorene om situasjoner med mellom ti og femten prosent, altså noe de har rett til ifølge forskriftene. En rektor forteller også om en situasjon hvor han har gitt godkjenning for en elev med langt over femten prosent. Dette erkjenner rektor at han egentlig ikke har lov til, men det virker ikke som om dette er gjort med dårlig samvittighet. «Det viktigste er å få folk gjennom systemet, og gi dem et grunnlag til å stå på egne ben», sier denne rektoren på et senere tidspunkt i intervjuet. Det kan virke som om rektor, i likhet med flere av lærerne, rettfærdiggjør noen mindre brudd av regelen overfor seg selv, og at det på ingen måte anses som et veldig stort problem for dem. Dette er også eksempler på sammensatte problemer, og en rektor understreker at man må huske på hensikten med regelen: Den skal ta skulkere, og dersom det er elever med sammensatte utfordringer, hvor fravær bare er en del av det, må man kunne se på det mer overordnet.

Gjennomgangen av intervjuene med rektorene gir ingen grunn til å tro at det eksisterer store forskjeller i oppfatning av hvordan fraværsregelen praktiseres i skolene i mitt utvalg. Det er en tydelig enighet i hvilke effekter regelen har, og rektorene ser ut til å ha et realistisk bilde på hvordan lærerne kan utøve skjønn. Ingen av rektorene er redd for at lærerne er illojale overfor regelen, men de erkjenner at lærerne er forskjellige, og at det alltid vil være noen mindre forskjeller, både mellom skoler og mellom klasser.

#### **4.4 Optimalisering av implementeringen**

De tre første delkapitlene i analysen er tett knyttet til første del av oppgavens problemstilling og sier noe om hvordan lærerne praktiserer og fortolker regelen. Årsakene til lokale tilpasninger ser ut til å henge relativt tett sammen, men jeg vil argumentere for at det er usikkerhet i lærernes arbeidshverdag som har størst forklaringskraft. Usikkerheten viser ikke nødvendigvis en drifting fra intensjonen med regelen, men det beviser at lærere som fagpersoner ser behov for visse justeringer i møte med enkeltelever. Mine funn er i tråd med Fafos evalueringsrapport: Det er visse lokale tilpasninger i praktiseringen av fraværs grensen. Spørsmålet er hvilke konsekvenser disse tilpasningene har? Siden likebehandling av elevene anses som et suksesskriterium i implementeringen kan vi spørre oss om lærernes atferd fører til differensiering eller forskjellsbehandling av elevene. Differensiering viser som nevnt til

ulik behandling av elever med ulike forutsetninger, og forskjellsbehandling er ulik behandling av like elever.

Rektorenes refleksjoner om bruk av skjønn viser at det vil være umulig å skissere en normativ regel som følges hundre prosent likt av alle lærerne. Det samme kommer fram i lærernes intervju: «Man kan ikke alltid sette to streker under svaret», var det en av informantene som sa. For ikke å undergrave lærerne som fagpersoner må man kunne forvente en viss grad av skjønn i deres arbeid, dette er også selve kjennetegnet på Lipskys bakkebyråkrati. Skolen er en arena hvor mennesker jobber med andre mennesker, hvor mellommenneskelige relasjoner krever individuelle avgjørelser og hvor man ikke alltid kan plassere elever innenfor en felles kategori. På den andre siden vet vi at for mye autonomi og utstrakt bruk av skjønn kan ha negative konsekvenser, kanskje spesielt knyttet til premisset om likebehandling av elever. Derfor kan også større grad av kontroll på elevenes og lærernes atferd ha positive ringvirkninger. Dersom disse kontrollmekanismene anses av læreren som å være en kontrast til, eller i konflikt med, profesjonelt anerkjente handlinger, kan det derimot føre til motstand (Toom m.fl. 2015: 615). Spørsmålet er hvor mye handlingsrom som er ønskelig. Vi vet allerede at flere lærere opplever et regelverk slik som fraværsgrensen gir noen trygge rammer i sitt arbeid, og at det for noen anses som et verktøy som skaper mer likebehandling. Betyr dette at regelverket bør følges helt bokstavelig i alle situasjoner?

Lipsky (2010) viser til dilemmaet hvor man må finne en balanse mellom medfølelse og fleksibilitet på den ene siden, og likebehandling og rigide regler på den andre. Denne balansen er svært aktuell når man skal studere implementeringen av fraværsgrensen. Analysen av intervjuene med lærerne viser at det gjøres et tydelig skille mellom ulike elevgrupper, og jeg vil argumentere for at dette gir grunn til å forvente at lærernes atferd fører til differensiering, men ikke forskjellsbehandling. Differensiering er knyttet til situasjoner som fører til ulik behandling av ulike elevgrupper. Mer konkret betyr dette i tilfellet med fraværsgrensen at enkelte lærere «bryter» retningslinjene i situasjoner hvor de anser enkeltelevers behov som viktigere enn å være regelrytter. Et konkret eksempel er læreren som ikke alltid fører fravær dersom en elev kommer for sent til timer. I dette tilfellet mener læreren at eleven sliter så mye med motivasjon at man bør være fornøyd så lenge han møter opp i det hele tatt. Det er vanskelig å argumentere for at denne lærernes handling i denne situasjonen fører til

undergraving av fraværsregelens intensjoner. Målet er ikke å gjøre det vanskeligere for elever som allerede sliter med å fullføre utdanningen sin, målet er å motvirke generell skulk. Dette kan anses som en tilpasning som optimaliserer implementeringen. Det kan også virke som om lærerne på disse tre skolene er enige om at slike handlinger er innafør. Dersom alle lærere opplever at det er rom for å «tøye strikken» ved enkelte situasjoner, trenger ikke dette nødvendigvis føre til forskjellsbehandling.

Et eksempel på lokale tilpasninger som kan føre til forskjellsbehandling av elever mellom skolene er dersom kjøretimer anses som gyldig dokumentasjon hos noen, men ikke hos andre. Ingen av de tre skolene i mitt utvalg operer med kjøretimer som gyldig fravær, og det er heller ingen umiddelbar grunn til å tro at enkeltlærere ved skolen gjør unntak på denne regelen. Tre av lærerne mener derimot bestemt at dette er tilfellet ved andre skoler, og de understreker selv at dette oppleves som urettferdig overfor elevene. Generelt kommer det tydelig fram fra intervjuene at lærerne er opptatt av at regelen skal følges likt av alle, fordi de mener likebehandling av elevene er viktig. Omtrent halvparten av lærerne mener det ikke er grunn til å si at lærerne ved sin skole fører fravær ulikt, og noen understreker at det ville være håpløst om fraværet ikke føres likt. Samtidig forteller noen av disse lærerne selv om situasjoner hvor de «går utenfor boka». Det kan virke som om de erkjenner at visse typer atferd avviker fra retningslinjene, men at de anser disse som helt nødvendige tilpasninger for å unngå negative virkninger. I enkelte situasjoner kan det også være en økt belastning i arbeidsoppgaver, og dersom noen av disse ekstraoppgavene virker mindre hensiktsmessig kan det hende at lærerne gjør noen egne justeringer. Dette så vi et eksempel på i utsending av varsel for den ene kroppsøvingslæreren.

I bearbeidingen av datamaterialet har jeg også benyttet meg av feltnotater underveis. Under transkriberingen av ett intervju noterte jeg ned noen tanker som jeg i dag føler illustrerer et viktig poeng:

For meg illustrerer dette intervjuet at fraværgrensen kan virke som et enkelt tema, men at lærere også ser det større bildet. En lærer kan være hundre prosent lojal til regelen, og se at den har positive effekter på fraværet, men dersom de ser større på det er det ikke riktig virkemiddel. Det viser også hvordan en lærer kan ha to tanker i hodet samtidig: 1) Fraværgrensen er bra, men 2) Det er egentlig andre aspekt som bør prioriteres, slik som læring og motivasjon (Egne notater til B5).

Denne observasjonen anser jeg som viktig i oppsummering av analysen. Notatet viser hvordan det er mulig for en lærer å følge fraværsgrensen helt etter boka, selv om han/hun egentlig mener det er andre virkemiddel som burde bli brukt. Akkurat denne informanten var tydelig på at ti prosent er et tydelig krav, og han forteller at han ikke utøver skjønn. Mot slutten av intervjuet kommer det derimot fram at han helst skulle sett at fravær ikke var et tema i det hele tatt, og at man heller jobbet mer med jevnlig vurdering. Også en annen informant som ønsker seg andre virkemiddel i arbeidet med redusering av fravær erkjenner at det ikke er noe problem å følge regelen, så lenge det viser seg at den har positive effekter, ikke bare på fraværet. Det er lite som tyder på at lærerne i mitt utvalg er bevisst illojale mot fraværregelen. Til tross for uklarheter til retningslinjene, en viss skepsis til valg av virkemiddel, og enkelte konkrete situasjoner som fører til avvikende atferd, er det lite som tyder på at skolene har lokale tilpasninger som fører til policy drift.



## 5. Avslutning

---

### 5.1 Lojale lærere - ingen regelryttere

Denne studien spør hvordan fraværsgrensen praktiseres og fortolkes av lærerne, og hvorvidt praksisen preges av nødvendige lokale tilpasninger, eller policy drift. Analysen av dybdeintervjuene viser at fraværsgrensen i all hovedsak praktiseres i tråd med retningslinjene. På den andre siden ser vi at det er innslag av uklarhet, interessekonflikter og usikkerheter som fører til enkelte lokale tilpasninger. En normativ regel som denne vil aldri kunne være hundre prosent tilpasset alle elevene i videregående skole, og dette resulterer i enkelte situasjoner hvor lærerne anser fraværsgrensen som mindre hensiktsmessig, eller at den bryter med interessen om å ta vare på elevene på individuelt grunnlag. Dette resulterer til atferd som avviker fra retningslinjene. Analysen i denne oppgaven viser at disse lokale tilpasningene ikke kan anses som atferd som fører til policy drift. Lærerne forteller at regelen gir tydelige rammer i deres fraværsføring, og i de fleste tilfellene anser lærerne regelen som enkel og nyttig. Hovedårsaken til at det likevel er innslag av lokale tilpasninger kan spores til en usikkerhet hos lærerne. Denne usikkerheten kan spesielt komme fra en uklarhet i hvordan fraværsgrensen vil ramme enkelte elever. Regelen er utformet slik at den skal følges likt av alle, men det er også viktig å huske intensjonen med regelen: Den skal motvirke skulk, og ikke motarbeide elever som allerede sliter.

Det er ikke alltid enkelt å finne en god balanse i de ulike interessene i skolen. Lærerne må balansere mellom målet om regelfølgning og likebehandling av elevene på den ene siden, og fleksibilitet og individuell oppfølging på den andre. I debatten om fraværsgrensen har spesielt Elevorganisasjonen kritisert regelen for å ikke ta hensyn til elever som har større utfordringer med å skaffe dokumentasjon. Selve regelen i seg selv kan anses som rigid, og behandler alle elever likt, uavhengig av hvilke forutsetninger elevene har. Lærernes atferd fører til at dette ikke nødvendigvis er et problem. Så lenge lærernes avvik fra regelen ikke fører til stor forskjellsbehandling av elevene, kan man argumentere for at de lokale tilpasninger jeg har funnet ikke fører til policy drift. Fafos problematiserte flere av de lokale tilpasningene som de fant i sin første evalueringsrapport, siden disse kan gå på bekostning av likebehandling av

elevene. På den andre siden argumenterer forfatterne bak rapporten at enkelte lokale tilpasninger kan være nødvendige i implementeringen. Funn fra min studie støtter denne bemerkningen. Det kan se ut som om visse justeringer og lokale tilpasninger har en nyttig funksjon i implementeringen. De lokale tilpasningen jeg har funnet i denne studien anses ikke som eksempler på policy drift, og det kan se ut som om fraværsgrensen fører til mer likebehandling av elevene i videregående skole. Dersom lærerne likevel velger å ikke føre alt fravær på enkelte elever, er dette legitimert med at det er elever som trenger ekstra støtte. Dette kan anses som bevis for at lærernes atferd er preget av differensiering, og ikke forskjellsbehandling. Som den ene rektorene sa: Noen ganger må man være forsiktig med å være regelrytter.

## **5.2 Videre forskning**

I innledningen av denne oppgaven viste jeg til Patton (1987) som mener at evalueringsstudier ofte er kritisert for å ignorere teoretiske spørsmål. Den teoretiske forankringen til min studie har vært viktig, ikke bare for å gi en tydelig retning på analysen, men også fordi det kan si noe om hvordan studere andre implementeringer i skolen. Den politiske styringen av skolen er svært viktig i Norge, og det innføres mindre eller større reformer og retningslinjer jevnlig. Disse tiltakene kan variere i omfang, ordlyd og mål, men én fellesnevner vil alltid være der: Lærernes respons til tiltaket vil være svært viktig for hvordan det implementeres. I denne oppgaven ser vi at lærere kan anse nye retningslinjer som nyttig, og som en støtte i sitt arbeid, men det er også tydelig at rigide, normative regler krever en viss grad av skjønnsmessige vurderinger fra lærerne. Derfor er det sentralt å forstå lærernes holdninger og fortolkninger når man studerer deres respons til nye regelverk. Selv om evalueringsstudier har vært kritisert for å være ateoretisk, er min oppgaves forankring i teori ikke nytt. Ifølge Toom m.fl. (2015) er det likevel få empiriske studier som undersøker lærere som agenter, min oppgave kan anses som et bidrag til dette.

Målet med denne masteroppgaven er å bidra i den pågående evalueringen av fraværsgrensen. Studier knyttet til fraværsgrensen kan ha en nytteverdi ikke bare for å si noe om de direkte konsekvensene og tiltakets vellykkethet, men kan også belyse nødvendige justeringer før grensen eventuelt blir vedtatt som permanent. Den kvalitative tilnærmingen i dette forskningsprosjektet gir nyttig innsikt i lærernes holdninger, praktisering og fortolkning, men

de naturlige begrensningene i utvalget gjør det vanskelig å konkludere om omfanget av de lokale tilpasningene. I videre evaluering av fraværsgrensen kan eksempelvis en surveyundersøkelse av flere lærere gi økt innsikt i implementeringen. Denne oppgaven har ikke evaluert hvor vellykket de direkte effektene av fraværsgrensen er, men har identifisert flere konsekvenser. Lærernes erfaring med effekter peker på flere interessante spørsmål til videre forskning: Har fraværsgrensen positive virkninger utover elevenes oppmøte? Hvordan vil fraværet påvirkes over tid? Kan fraværsgrensen påvirke gjennomføringsgraden hos elevene i videregående skole? Slike spørsmål bør undersøkes over flere år, gjerne med andre metoder enn hva jeg har anvendt til dette studiet.

En sentral aktør som bare er nevnt indirekte i denne oppgaven er elevene. Et interessant spørsmål er hvordan elevene selv tilpasser seg fraværsgrensen. Skaper fraværsgrensen en holdningsendring hos elevene, eller skjer det slik som en informant nevner at elevene ganske raskt lærer seg å spekulere i fraværsgrensen på ti prosent? I videre studier kan det være interessant å studere elevenes respons til en regelendring, både spesifikt knyttet til fraværsgrensen, og andre tiltak i videregående skole. Her er vi tilbake til spørsmålet om hvilke virkemiddel som har best effekt i skolen. Diskusjonen om gulroten eller pisker ser ut til å leve i beste velgående.



## Litteraturliste

---

- Andresen, Silje, Mathilde Bjørnset, Kaja Reegård og Jon Rogstad (2017). *Fraværet er redusert, men... Tilpasninger og konsekvenser av fraværsgrensen i videregående opplæring*. (Fafo-rapport 2017: 33). Hentet 20.11.17 fra <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2017/delrapport-evaluering-fravar.pdf>
- Baklien, Bergljot (2000). «Evalueringforskning for og om evaluering». I Olaf Foss og Jan Mønnesland(red.) *Evaluering av offentlig virksomhet - Metoder og vurderinger*. NIBR 4-2000: 52-76.
- Baviskar, Siddhartha og Søren C. Winter (2017). «Street-Level Bureaucrats as Individual Policymakers: The Relationship between Attitudes and Coping Behaviour toward Vulnerable Children and Youth». *International Public Management Journal*, 20(2): 316-353. DOI: 10.1080/10967494.2016.1235641
- Chaudhry, Rahman (2017). «Vi snakker om at elever er på skolen - men ikke hvorfor». Meningsinnlegg i *Dagbladet*, 10.06. Hentet 31.05.18 fra <https://www.dagbladet.no/kultur/vi-snakker-om-at-elever-er-pa-skolen-men-ikke-hvor-for/68478065>
- DeLeon, Peter (1999). «The missing link revisited: Contemporary implementation research». *Review of Policy Research*, 16(3-5): 311-338. DOI: 10.1111/j.1541-1338.1999.tb00887.x
- Den norske legeföreningen (2016). *Medlemsbrev nr 10/2016 Nye regler for fravær på videregående skole*. Hentet 29.08.18 fra <http://legeforeningen.no/yf/Allmennlegeforeningen/Fra-foreningen/2016/Medlemsbrev-nr-102016-Nye-regler-for-fravar-pa-videregaende-skole/>
- Desimone, Laura M. (2013). «Teacher and Administrators Responses to Standards-Based Reform». *Teachers College Record*. 115: 1-53
- Eckhard, Steffen (2014). «Bureaucratic Representation and Ethnic Bureaucratic Drift: A Case Study of United Nations Minority Policy Implementation in Kosovo». *American Review of Public Administration*, 44(5): 600–621. DOI: 10.1177/0275074013478151
- Eckhoff, Torstein (1983). *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Oslo: Tanum-Norli

- Eisenhardt, Kathleen M. (1989). «Agency Theory: An Assessment and Review». *The Academy of Management Review*. 14(1): 57-74. DOI: 10.5465/AMR.1989.4279003
- Europakommisjonen (2013). *Reducing early school leaving: Key messages and policy support*. Rapport hentet 02.06.18 fra [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/repository/education/policy/strategic-framework/doc/esl-group-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/policy/strategic-framework/doc/esl-group-report_en.pdf)
- Europaparlamentet (2011). *Reducing early school leaving in the EU*. Rapport hentet 02.06.18 fra [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460048/IPOL-CULT\\_ET\(2011\)460048\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460048/IPOL-CULT_ET(2011)460048_EN.pdf)
- Færaas, Arild, Hanne Mellingsæter og Marita E. Valvik (2016). «Rektorer: Ny fraværsgrense fører til mindre fravær, men mer byråkrati». Nyhetsartikkel i *Aftenposten* 08.09. Hentet 20.10.17 fra [https://www.aftenposten.no/norge/i/7L29B/Rektorer-Ny-fraværsgrense-forer-til-mindre-fravar\\_-men-mer-byrakrati](https://www.aftenposten.no/norge/i/7L29B/Rektorer-Ny-fraværsgrense-forer-til-mindre-fravar_-men-mer-byrakrati)
- Gibbs, Graham (2007). *Analyzing qualitative data*. Los Angeles: Sage Publications
- Glaser, Barney og Anselm Strauss (1967). *The discovery og grounded theory: strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine
- Gunn, Andrew (2015). «The Role of Political and Policy Studies in Higher Education Policy Research». I Jeroen Huisman og Malcolm Tight (red): *Theory and Method in Higher Education Research*. 29-45. Ebok hentet fra <https://ebookcentral.proquest.com/lib/ntnu/reader.action?docID=4339879&query=&pg=2>
- Halvorsen, Anne, Einar L. Madsen og Nina Jentoft (2013). *Evaluering. Tradisjoner, praksis, mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget
- Haram, Ingrid V., Knut E. Solhaug og Marthe Njåstad (2016). «Elever demonstrerer mot ny fraværsgrense» Nyhetsartikkel *Nrk/NTB* 11.05. Hentet 23.10.17 fra <https://www.nrk.no/ostlandssendingen/elever-demonstrerer-mot-ny-fravaersgrense-1.12940941>
- Hegna, Kristinn, Ingrid Smette, Marianne Dæhlen og Sabine Wollscheid (2012). «"For mye teori" i fag- og yrkesopplæring - et spørsmål om målsettinger i konflikt? Europeiske utdanningsregimer og den norske modellen». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 53(2): 217-232

- Helgesen, Rita (2016). «Vi må ikke lære opp barn og unge opp til at skulk ikke får konsekvenser. Da svikter vi dem». Debattinnlegg i *Aftenposten*, 10.05.16. Hentet 05.05.18 fra <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/7lBX4/Vi-ma-ikke-lare-barn-og-unge-opp-til-at-skulk-ikke-far-konsekvenser-Da-svikter-vi-dem--Rita-Helgesen>
- Helsing, Deborah (2007). «Regarding uncertainty in teachers and teaching». *Teaching and Teacher Education: An International Journal of Research and Studies*. 23(8): 1317-1333. DOI: 10.1016/j.tate.2006.06.007
- Hill, Michael og Peter Hupe (2009). *Implementing public policy*. 2. utgave. Los Angeles: Sage
- Isaksen, Torbjørn R. (2017) «En fraværsgrense som virker». Meningsinnlegg i *Aftenposten*, 10.07.17, hentet 25.05.18 fra <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/7r4mV/En-fravarsgrense-som-virker--Torbjorn-Roe-Isaksen>
- Kam, Christopher (2000). «Not Just Parliamentary “Cowboys and Indians”: Ministerial Responsibility and Bureaucratic Drift». *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(3): 365-392. DOI: 10.1111/0952-1895.00138
- Karlsen, Thore K. og Nina Jentoft (2013). «Programteori versus samfunnsvitenskapelig teori». I Anne Halvorsen, Einar Madsen og Nina Jentoft (red). *Evaluering. Tradisjoner, praksis, mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget. 146-179
- Kaspersen, Silje L., Brita Bungum, Trond Buland, Rune Slettebak og Solveig O. Ose. (2012). *Holdninger til fravær og nærvær i skole og arbeidsliv*. (SINTEF og NTNU-rapport). Hentet 29.05.18 fra <https://www.sintef.no/globalassets/upload/helse/arbeid-og-helse/a23298.pdf>
- Kiser, Edgar (1999). «Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation». *American Sociological Association*. 17(2): 146-170. DOI: 10.1111/0735-2751.00073
- Kroken, Eirik T. (2017). «Nedgang på 40 prosent i fraværet i videregående skole». Nyhetsartikkel i *VG*, 05.07. Hentet 31.05.18 fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/bV4jd/nedgang-paa-40-prosent-i-fravaeret-i-videregaende-skole>

- Levačić, Rosalind (2009). «Teacher Incentives and Performance: An Application of Principal-Agent Theory». *Oxford Development Studies*, 37(1), 33-46.  
DOI: 10.1080/13600810802660844
- Lipsky, Michael (2010). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. 30th anniversary expanded ed.* New York: Russel sage foundation.
- Male, Trevor (2016). «Collection Qualitative Data». I Ioanna Palaiologou, David Needham og Trevor Male (red.). *Doing research in education. Theory and practice.* Los Angeles:Sage. 156-176
- Markussen, Eifred og Idunn Seland (2012). *Å redusere bortvalg – bare skolens ansvar? En undersøkelse av bortvalg ved de videregående skolene i Akershus fylkeskommune skoleåret 2010-2011.* (NIFU-rapport 2012:6). Hentet 30.05.18 fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/280856/NIFUrapport2012-6.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- McCubbins, Matthew D., Roger G. Noll og Barry R. Weingast (1989). «Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies». *Virginia Law Review*, 75(2): 431-482
- Møller, Jorunn og Guri Skedsmo (2013). «Modernising education: New Public Management reform i the Norwegian education system». *Journal og Educational Administration and History*, 45(4): 336-353. DOI: 10.1080/00220620.2013.822353
- Norsk Lektorlag (ingen dato). *Organisasjon.* Hentet 05.05.18 fra <http://www.norsklektorlag.no/organisasjon/category118.html>
- Norsk lektorlag (2014). *Presses til å sette standpunkt karakter på sviktende grunnlag.* Hentet 01.06.18 fra <http://www.norsklektorlag.no/nyhetsarkiv-2014/presses-til-a-sette-standpunkt karakter -pa-sviktende-grunnlag-article1335-268.html>
- Norsk lektorlag (2015). *Ønsker fraværsgrense i videregående skole.* Hentet 05.05.18 fra <http://www.norsklektorlag.no/nyhetsarkiv-2015/onsker-fravarsgrense-i-videregaende-skole-article1420-274.html>
- Norsk lektorlag (2016). *Fraværsgrensen blir innført.* Artikkel hentet 05.05.18 fra <http://www.norsklektorlag.no/nyhetsarkiv-2016/fravarsgrensen-blir-innfort-article1567-289.html>



- Patton, Michael Q. (1987). *How to use Qualitative Methods in Evaluation*. Newbury Park, California: Sage Publications
- Patton, Michael Quinn (1996). «A world larger than formative and summative». *Evaluation Practice*, 17(2): 131-144
- Regjeringen (2016). *Ny fraværsgrense i videregående skole fra i høst*. Hentet 22.05.18 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-fravarsgrense-i-videregaende-skole-fra-i-host/id2505770/>
- Regjeringen (2017). *Kraftig nedgang i fraværet i videregående skole*. Pressemelding, 05.07.17, hentet 25.05.18 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-side/id2564211/>
- Ringdal, Kristen (2013). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode, 3. utgave*. Bergen: Fagbokforlaget
- Ryen, Anne (2002). *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget
- Scriven, Michael (1973). «Goal-free evaluation». I E. R. House (red). *School Evaluation: The politics and the process*. Berkeley, California: McCutchan
- Scriven, Michael (1996). «Types of evaluation and types of evaluator». *Evaluation Practice*, 17(2): 151-161. DOI: 10.1016/S0886-1633(96)90020-3
- Skolenes landsforbund (2015). *Vurdering om fraværsgrenser - HØRING*. Hentet 05.05.18 fra <http://skoleneslandsforbund.no/wp-content/uploads/2015/02/Fraværsgrenser-og-vurdering-HØRING.pdf>
- Sletten, Mira A. og Christer Hyggen (2013). *Ungdom, frafall og marginalisering*. (Temanotat, Norges forskningsråd).
- Solhaug, Trond (2011). «New Public Management in Educational Reform in Norway». *Policy Futures in Education*. 09(2): 267-279. DOI: 10.2304/pfie.2011.9.2.267
- Sverdrup, Sidsel (2002). *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget
- Taylor, Ian (2007). «Discretion and control in education. The Teacher as Street-level bureaucrat». *Educational Management Administration & Leadership*, 35(4): 555-572. DOI: 10.1177/1741143207081063

- Tjora, Aksel (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal akademiske.
- Toom, Auli, Kirsi Pyhältö og Frances O. Rust (2015). «Teachers' professional agency in contradictory times». *Teachers and Teaching*, 21(6): 615-623.  
DOI: 10.1080/13540602.2015.1044334
- Torgersen, Ulf (1996). *Belønning, behov, nytte: tildelingsordninger*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Tornes, Kristin (2013). «Om verdier og kriterier i evaluering». I Anne Halvorsen, Einar L. Madsen og Nina Jentoft (red). *Evaluering. Tradisjoner, praksis, mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget. 28-42
- Udir (2015). *Høringsnotat om innføring av fraværgrense i videregående skole*. Hentet 31.05.18 fra  
<https://hoering.udir.no/Uttalelse/v2/faeb0318-9d4a-4d60-83ed-68b1c5359f74?disableTutorialOverlay=True>
- Udir (2016). *Fraværgrense Udir-3-2016*. Hentet 20.05.18 fra  
<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Vitnemal/fravarsgrense---udir-3-2016/>
- Udir (2017a). *Fraværet har gått ned — endelige fraværstall etter skoleåret 2016-17*. Hentet 20.05.18 fra  
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/fravar2/fravaer2016-17/>
- Udir (2017b). *Foreløpige fraværstall etter skoleåret 2016-17*. Hentet 26.10.17 fra  
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/fravar2/fravar--forelopig-fravarstall-etter-skolearet-2016-17/>
- Utdanningsforbundet (2015). *Hørings svar Utdanningsforbundet - fraværgrense i videregående opplæring*. Hentet 05.05.18 fra  
<https://www.utdanningsforbundet.no/contentassets/0f334467ded84da1a9c3e3e1164220fd/15-00471-23-horingssvar-utdanningsforbundet---fravarsgrense-i-videregaende-opplaring.pdf>
- Warren, Carol A. B. (2001). «Qualitative interviewing». I Jaber F. Gubrium og James A. Holstein(red). *Handbook of interview research - Context and method*, 83-101. Thousand Oaks: Sage Publications.

Waterman, Richard W. og Kenneth J. Meier (1998). «Principal-Agent Models: An Expansion?» *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 173-202

Winter, Søren C. og Vibeke L. Nielsen (2008). *Implementering af politik*. Århus: Academica.



## Vedlegg 1 - Informantbrev

---

### Intervju om nasjonal fraværsgrense

Jeg vil takke for at du har sagt deg villig til å la deg intervju i forbindelse med mitt prosjekt om innføring av nasjonal fraværsgrense i videregående skole. For ordens skyld overleveres dette brevet til deg i forbindelse med intervjuet for at du skal være informert om hva din deltakelse består i.

Intervjuet er en del av min masteroppgave i Statsvitenskap ved Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU.

Intervjuene vil bli gjennomført av meg og det vil gjøres lydopptak med diktafon/mobiltelefon, som deretter blir transkribert. Materialet (opptak og transkripsjoner) vil bli behandlet konfidensielt, i den forstand at transkripsjoner vil bli anonymisert (fjerning av navn) før analyse. Opptakene vil slettes etter at masteroppgaven er levert. Det anonymiserte materialet vil bli benyttet i analyse i masteroppgaven, og kan evt. komme til å bli benyttet i forskning senere.

Som krav til all forskningsdeltakelse, kan du når som helst velge å avbryte intervjuet.

Har du spørsmål eller lignende, ta kontakt med undertegnede, eller masterveileder Pål E. Martinussen ([pal.e.martinussen@ntnu.no](mailto:pal.e.martinussen@ntnu.no)).

Med vennlig hilsen

Synne Hammervik

Mail: [synnehammervik@gmail.com](mailto:synnehammervik@gmail.com)

Tlf: 955 20 352



## Vedlegg 2 - Intervjuguide, Lærere

---

### Del 1 - Bakgrunnsinfo

Først trenger jeg litt bakgrunnsinfo om deg og din lærerstilling:

1. Hvilke fag er du lærer i?
  - 1.1 Kontaktlærer, faglærer? Yrkesfag eller studiespesialisering?
2. Hvor lenge har du vært lærer på denne skolen?
  - Og før du startet her..

### Del 2 - Informasjon om, og overgangen til fraværsgrensen

3. Kan du si litt om hva fraværsgrensen innebærer for deg, som lærer
  - Fraværsgrensen ble innført høsten 2016. Hvordan forholdt du deg til fravær før den nasjonale grensa ble innført?
  - Har du opplevd store endringer i din arbeidshverdag?
4. Kan du si litt mer om hvordan skolen håndterte overgangen med fraværsgrensen?
  - Hvilken informasjon fikk du som lærer om den nye regelen?
  - Hadde dere noen møter der dere diskuterte hvordan regelen skulle praktiseres?
    - Var det noen konkrete ting dere diskuterte her?
    - Husker du om det var noen andre utfordringer dere diskuterte.
5. Har informasjonen om innholdet i fraværsgrensen vært lett tilgjengelig for deg i din jobb?
  - Hvis ikke: Hva mangler? Hva kan gjøres bedre?
6. Opplever du at det er enighet blant alle lærerne ved din skole om hvordan fraværsgrensen skal praktiseres?
  - Har det vært noen utfordringer i starten av innføringen?
7. Føler du deg trygg på hva regelen innebærer?

### Del 3 - Praktisk føring av fravær

8. Et premiss for prøveordningen med fraværgrensa er at den skal evalueres de tre første årene. Fafos første evalueringsrapport om nasjonal fraværgrense viser at noen rektorer tror lærere fører fravær ulikt. Hva tenker du om dette?
9. Har du noen gang vært usikker på føring av fravær hos noen av dine elever?
  - Har det vært noen situasjoner hvor du ikke har ønsket å føre fravær?
10. Opplever du at alle lærerne ved din skole fører fravær likt?
  - Hvis ikke: Hva tror du er årsaken til dette?

→ Er det, slik du ser det, noen gråsoner i fravær? Har du noen eksempler på situasjoner?

11. Opplever du at det er rom for skjønn innenfor regelens rammer?

12. Rektor har mulighet til å vise skjønn hos elever med mellom 10 og 15 prosent udokumentert fravær. Har du som lærer vært involvert i noen av disse vurderingene?

13. Mener du at det er tilfeller hvor elever har mer enn 10 prosent udokumentert fravær, men likevel bør få vurdering i fag?

→ Hva tenker du burde være gyldig grunn til å ha mer enn 10 prosent fravær?

#### **Del 4 - Fraværsgrensens formål og effekter**

14. Fraværsgrensen har vært mye debattert. Hva er din opplevelse av det?

→ Hvor kommer engasjementet fra?

15. Mye av debatten om fraværsgrensen ble ført i media, av elever, politikere, og folk som jobbet i skolen. Opplever du at dette engasjementet og debatten også har vært aktuell internt blant lærerne ved skolen din?

→ Hvordan diskuterte dere, eller jobbet med fraværspromblematikken for nasjonal fraværsgrense?

→ Har diskusjonen endret seg etter innføringen?

16. Hva mener du er hensikten med fraværsgrensen?

→ Opplever du at fraværsgrensen er nødvendig?

17. Fraværsgrensen skal motvirke skulk, og motivere til jevn innsats. Foreløpig statistikk viser at fraværet har gått betydelig ned i hele landet. Hvordan har fraværsgrensen påvirket din arbeidshverdag?

→ Har du merket stor forskjell på oppmøte i dine klasser?

18. Elevene virker til å være mer tilstede fysisk på skolen. Opplever du at mindre fravær også skaper mer motivasjon?

→ Er det noen som taper på denne regelen?

#### **Del 5 - Avslutning**

20. Hvordan vil du si at innføringen av fraværsgrensen har gått så langt?

21. Ser du, i ditt møte med elevene, behov for endringer i regelen slik den står nå?

22. Er det andre ting du vil legge til?



## Vedlegg 3 - Intervjuguide, rektor

---

### Del 1 - Bakgrunnsinfo

Først trenger jeg litt bakgrunnsinfo om deg og din skole:

1. Vil du fortelle litt generelt om skolen din? Antall elever, lærere, studieprogram?
2. Hvor lenge har du vært rektor ved denne skolen?
3. Har du noen erfaring fra andre skoler før du ble rektor her?

### Del 2 - Informasjon om, og overgangen til fraværsgrensen

4. Kan du si litt om hva fraværsgrensen innebærer for deg, som rektor?
  - Har du opplevd endringer i din arbeidshverdag?
  - Fraværsgrensen ble innført høsten 2016. Hvordan forholdt din skole seg til fravær før den nasjonale grensa ble innført?
  - Var fravær et stort problem?
5. Kan du si litt mer om hvordan ledelsen på skolen jobbet med overgangen til fraværsgrensen da det ble innført?
  - Hvilken informasjon fikk du som rektor om den nye regelen? Fra hvem?
  - Hadde dere noen møter der dere diskuterte hvordan regelen skulle praktiseres?
    - Var det noen konkrete ting dere diskuterte her?
    - Husker du om det var noen andre utfordringer dere diskuterte.
6. Opplever du at det er enighet blant alle lærerne ved din skole om hvordan fraværsgrensen skal praktiseres?
  - Har det vært noen utfordringer i starten av innføringen?
7. Enkelte lærere forteller om en del merarbeid etter innføringen. Spesielt i arbeidet med å sende ut varsel til elevene. Hva tenker du om dette?
8. Noen snakker også om at det tekniske systemet med føring av fravær ikke er laget for den nye regelen. Er dette noe du er kjent med?

### Del 3 - Om lærernes føring og skjønn

9. Et premiss for prøveordningen med fraværgrensa er at den skal evalueres de tre første årene. FAFOs første evalueringsrapport om nasjonal fraværgrense viser at noen rektorer tror lærere fører fravær ulikt. Hva tenker du om dette?
10. Føler du deg trygg på at alle lærerne ved din skole fører fravær likt?
  - Hvis ikke: Hva tror du er årsaken til dette?

11. Opplever du at lærere ved din skole er positiv til innføringen av nasjonal fraværsgrense?  
→ Har det vært noen endringer i holdning fra fraværsgrensen ble innført til i dag?
12. Du som rektor har mulighet til å vise skjønn hos elever med mellom 10 og 15 prosent udokumentert fravær. Har det vært noen slike situasjoner siden fraværsgrensen ble innført?  
→ Har du noen konkrete eksempler på situasjoner hvor elever med mye udokumentert fravær likevel burde få karakter?  
→ Er lærerne involvert i disse situasjonene? Eller er det andre du rådfører deg med?

#### **Del 4 - Fraværsgrensens formål og effekter**

13. Fraværsgrensen har vært mye debattert. Hva er din opplevelse av det?  
→ Hvor kommer engasjementet fra?
14. Mye av debatten om fraværsgrensen ble ført i media, av elever, politikere, og folk som jobbet i skolen. Opplever du at dette engasjementet og debatten også har vært aktuell internt blant lærerne ved skolen din?  
→ Hvordan diskuterte dere, eller jobbet med fraværspromblematikken før nasjonal fraværsgrense?  
→ Har diskusjonen endret seg etter innføringen?
15. Hva mener du er hensikten med fraværsgrensen?  
→ Opplever du at fraværsgrensen er nødvendig?
16. Fraværsgrensen skal motvirke skulk, og motivere til jevn innsats. Foreløpig statistikk viser at fraværet har gått betydelig ned i hele landet. Har det vært store endringer i fravær ved denne skolen?
17. Noen har vært bekymret for om fraværsgrensen vil føre til flere som ikke får karakter, og i verste fall at frafallet øker. Er dette noe som har vært tilfellet ved denne skolen?  
→ Er det noen elever som taper på denne regelen?
18. I debatten rundt fraværsgrensen har noen ytret at 10 prosent kan være litt for lavt, andre mener at det er en selvfølge å kreve oppmøte, og at det er enkelt å få dokumentasjon hvis man er syk. Hva tenker du om dette?  
→ Flere av lærerne jeg snakker med forteller at fraværsgrensen i seg selv er bra, men at selve prosenten bør endres. Er dette noe du har snakket med dine lærere om?  
→ Hva tenker du om fag som har få timer, slik som kroppsøving og geografi?
19. Har du opplevd noen uforutsette effekter av fraværsgrensen, positive eller negative?  
→ Er det noen gråsoner som kan gjøre det vanskelig for lærere i enkelte situasjoner?

## **Del 5 - Avslutning**

20. Hvordan vil du si at innføringen av fraværsgrensen har gått så langt? Hva er ditt inntrykk av lærernes opplevelse?

21. Ser du behov for endringer av regelen slik den står nå?

22. Er det andre ting du vil legge til?



## Vedlegg 4 - NSD

---



Pål Erling Martinussen  
Dragvoll  
7491 TRONDHEIM

Vår dato: 06.02.2018

Vår ref: 58734 / 3 / STM

Deres dato:

Deres ref:

### Forenklet vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 26.01.2018.

Meldingen gjelder prosjektet:

<i>58734</i>	<i>Evaluering av nasjonal fraværsgrense i videregående skole - Lærernes erfaringer</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>NTNU, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Pål Erling Martinussen</i>
<i>Student</i>	<i>Synne Hammervik</i>

### Vurdering

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet med vedlegg, vurderer vi at prosjektet er omfattet av personopplysningsloven § 31. Personopplysningene som blir samlet inn er ikke sensitive, prosjektet er samtykkebasert og har lav personvernulempe. Prosjektet har derfor fått en forenklet vurdering. Du kan gå i gang med prosjektet. Du har selvstendig ansvar for å følge vilkårene under og sette deg inn i veiledningen i dette brevet.

### Vilkår for vår vurdering

Vår anbefaling forutsetter at du gjennomfører prosjektet i tråd med:

- opplysningene gitt i meldeskjemaet
- krav til informert samtykke
- at du ikke innhenter [sensitive opplysninger](#)
- veiledning i dette brevet
- NTNU sine retningslinjer for datasikkerhet

### Veiledning

#### Krav til informert samtykke

Utvalget skal få skriftlig og/eller muntlig informasjon om prosjektet og samtykke til deltakelse.

Informasjon må minst omfatte:

- at NTNU er behandlingsansvarlig institusjon for prosjektet
- daglig ansvarlig (eventuelt student og veileder) sine kontaktopplysninger
- prosjektets formål og hva opplysningene skal brukes til

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

- hvilke opplysninger som skal innhentes og hvordan opplysningene innhentes
- når prosjektet skal avsluttes og når personopplysningene skal anonymiseres/slettes

På nettsidene våre finner du mer informasjon og en veiledende mal for [informasjonsskriv](#).

#### Forskningsetiske retningslinjer

Sett deg inn i [forskningsetiske retningslinjer](#).

#### Meld fra hvis du gjør vesentlige endringer i prosjektet

Dersom prosjektet endrer seg, kan det være nødvendig å sende inn endringsmelding. På våre nettsider finner du svar på hvilke [endringer](#) du må melde, samt endringskjema.

#### Opplysninger om prosjektet blir lagt ut på våre nettsider og i Meldingsarkivet

Vi har lagt ut opplysninger om prosjektet på nettsidene våre. Alle våre institusjoner har også tilgang til egne prosjekter i [Meldingsarkivet](#).

#### Vi tar kontakt om status for behandling av personopplysninger ved prosjektslutt

Ved prosjektslutt 06.06.2018 vil vi ta kontakt for å avklare status for behandlingen av personopplysninger.

### Gjelder dette ditt prosjekt?

#### Dersom du skal bruke databehandler

Dersom du skal bruke databehandler (ekstern transkriberingsassistent/spørreskjemaleverandør) må du inngå en databehandleravtale med vedkommende. For råd om hva databehandleravtalen bør inneholde, se [Datatilsynets veileder](#).

#### Hvis utvalget har taushetsplikt

Vi minner om at noen grupper (f.eks. opplærings- og helsepersonell/forvaltningsansatte) har [taushetsplikt](#). De kan derfor ikke gi deg identifiserende opplysninger om andre, med mindre de får samtykke fra den det gjelder.

#### Dersom du forsker på egen arbeidsplass

Vi minner om at når du [forsker på egen arbeidsplass](#) må du være bevisst din dobbeltrolle som både forsker og ansatt. Ved rekruttering er det spesielt viktig at forespørsel rettes på en slik måte at frivilligheten ved deltakelse ivaretas.

Se våre nettsider eller ta kontakt med oss dersom du har spørsmål. Vi ønsker lykke til med prosjektet!

Vennlig hilsen

Marianne Høgetveit Myhren

Siri Tenden Myklebust

Kontaktperson: Siri Tenden Myklebust tlf: 55 58 22 68 / [Siri.Myklebust@nsd.no](mailto:Siri.Myklebust@nsd.no)