

Synne Schei Lorentzen

Fraværsgrensen i videregående skole – til hjelp eller besvær?

En kvalitativ studie av hvordan fraværsgrensen fungerer i praksis

Masteroppgave i Statsvitenskap

Mai 2019

Synne Schei Lorentzen

Fraværsgrensen i videregående skole – til hjelp eller besvær?

En kvalitativ studie av hvordan fraværsgrensen
fungerer i praksis

Masteroppgave i Statsvitenskap
Mai 2019

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

Sammendrag

Denne masteroppgaven utforsker hvordan fraværsgrensen i norske videregående skoler fungerer i praksis. Oppgaven utforsker hvordan lærere og rektorer implementerer fraværsgrensen i praksis, og hvordan den påvirker elever. Fraværsgrensen ble introdusert høsten 2016, og har vært en realitet i snart tre år. Fraværsgrensen er en grense som skal forhindre skulk, og fratrukkelse av elever med over ti prosent fravær i enkeltfag, retten til standpunktbedømmelse og dermed karakter i faget.

Da fraværsgrensen ble introdusert av politikerne, ble den straks omdiskutert. Enkelte hevdet den ville påvirke ressursvake elever, samt elever med fysiske og psykiske problemer i negativ retning. Andre hevdet den ville fungere positivt for å sikre at elever ikke skulker skolen ubegrunnet, og i tillegg fungere som en forberedelse på voksen- og arbeidslivet. Til slutt ble det vedtatt at fraværsgrensen skulle implementeres. Dette ble et faktum da flertallet av høringsinstansene, inkludert lærere og rektorer, stemte frem fraværsgrensen som en treårig prøveordning. Tematikken er fortsatt debattert i dag, og følges nøye av følgeforskning.

Fraværsgrensen påvirker både ansatte og elever ved norske videregående skoler. Datamaterialet har som mål å reflektere hvordan ansatte og elever opplever fraværsgrensen. Dette gir svar på hvordan fraværsgrensen fungerer i praksis. Funnene er basert på dybdeintervjuer med to rektorer, tre lærere, og fire elever ved to videregående skoler i Oslo – én på Oslos vestkant og én på Oslos østkant.

Funnene fra studiet viser både positive og negative sider ved fraværsgrensen. Rektorer, lærere og elever har mange ulike refleksjoner omkring fraværsgrensen. Enkelte i utvalget mener fraværsgrensen etablerer gode rutiner for elever som forbereder de på voksenlivet. Dette var politikernes hovedmål, og slik sett fungerer fraværsgrensen godt. På en annen side, mener flertallet av informantene at fraværsgrensen har mange negative sider. Det mest oppsiktsvekkende funnet er at fraværsgrensen viser en tendens til å skape ulikheter mellom elever. Dette er et fenomen som blir omtalt som *polarisering* i denne masteroppgaven.

Abstract

This master thesis is a study on how the absence limit in Norwegian upper secondary schools is operated by teachers and principals, and how students attending Norwegian upper secondary schools are influenced by the absence limit. The absence limit was introduced in the autumn of 2016, and has endured for almost three years. More specifically, the limit states that any student in any upper secondary school in Norway cannot precede 10 percent undocumented absence.

When introduced by politicians, the absence limit proposal was heavily debated. Some declared it would affect students from low-income families and students with physical and mental health problems. On the other hand, others debated the absence limit would ensure that students would not skip school for poor reasons, and it would also function as a preparation for future participation in the labour market. As the debate went on, the consultative bodies (including teachers and principals among others) voted the absence limit forwards, based on a clear majority. The topic is still debated, and this master thesis is a contribution to the debate and the cumulative process in order to explore whether or not the absence limit works satisfactorily.

The limit affects various parts both attending and working at schools throughout Norway. The data is meant to reflect how these parts are affected, which answers the thesis question. This study is a qualitative research study, based on interviews with two principals, three teachers and four students from two upper secondary schools in Oslo – one school from the eastern part of Oslo, the other from the western part of Oslo.

The findings from this study shows that principals, teachers and students have different understandings of how the absence limit works. Some state that the limit establishes good routines for students who otherwise would skip school unreasoned, and prepare them for the adult life. This is what the politicians wanted to obtain with the new limit – to fade out the students who avoided school for undocumented reasons. However, the majority of the findings show that the absence limit does not work as it should. The most interesting and serious consequence reported by informants is how the absence limit seems to create a gap between groups of students, referred to as *polarization* in this master thesis.

Forord

5 lange år ved NTNU og lektorutdanningen i samfunnsfag er over, og dette markeres med en masteroppgave om fraværgrensa i videregående skole. Dette er ingen tilfeldighet, da jeg jobber som lærer ved en videregående skole på Oslos østkant. Her har jeg jobbet i en 100 prosent stilling siden august 2018. Da utlysningen av stillingen dukket opp, kunne jeg ikke gjøre annet enn å søke. Dagen det var et faktum at jeg hadde fått stillingen, skjønte jeg at dette kom til å bli et krevende, innholdsrikt og lærerikt år; å ha ansvar for 128 elever og samtidig studere er ingen enkel oppgave, men jeg bestemte meg for at dette skulle jeg klare. Dette var mulig fordi fraværgrensa er noe som berører kolleger, ledere, elever og meg selv til daglig. Etter samtaler med kolleger og elever, samt gjennomlesning av diskusjonen, var jeg ikke i tvil om at dette var noe jeg måtte finne ut mer av.

I arbeidet med masteroppgaven har jeg fått gode innspill fra min veileder Jon Arve Nervik. Han har stilt på telefon til tidspunkter som har passet min travle tidsplan. Underveis har jeg hele tiden følt meg trygg på at Jon Arves råd er gode råd, noe jeg kan bekrefte på bakgrunn av hans veiledning på bacheloroppgaven og policy-oppgaven min. Jeg vil også rette en stor takk til mine fantastiske kolleger, både lærere og ledere. De har vært til stor hjelp i prosessen. Uten de hadde jeg ikke kommet i mål med masteroppgaven. Ikke minst har fire elever ved skolen jeg jobber på stilt som informanter til intervjuene. Elevene har vært uvurderlige i intervjuene, og bidro med mange interessante synspunkter på tematikken jeg selv ikke hadde reflektert over før.

På bakgrunn av at masteroppgaven markerer avslutningen på en femårig lektorutdanning i samfunnsfag, mener jeg dette forskningsprosjektet er høyst relevant. Fraværgrensa er noe som angår alle lærere i den videregående skolen, og som lærer bør man ha innsikt og kunnskap omkring en tematikk som vil påvirke en selv i yrkesutøvelsen samt elevene man har ansvar for.

Synne Schei Lorentzen

Oslo, Mai 2019

1. Innledning	5
1.1 Problemstilling	7
1.2 Oppgavens innhold og struktur	8
2. Hoveddel	8
2.1 Innholdet i fraværsgrensen	8
2.2 Debatten	9
2.3 Hvordan foregikk prosessen?	10
2.4 Bakgrunn og tidligere forskning.....	10
2.4.1 Fraværsgrense i historisk sammenheng.....	10
2.4.2 Forskning på fraværsgrensen.....	11
2.4.3 Fafo-rapportene	12
2.4.3.1 Fafo-rapport 1	12
2.4.3.2 Fafo-rapport 2	14
2.4.4 Implementeringens dilemma: regelryttere eller fleksible lærere	15
3. Teoretisk rammeverk	16
3.1 Effekt- eller prosessstudie?	16
3.2 Lipskys bakkebyråkratiteori	16
3.2.1 Byråkratisk merarbeid.....	17
3.3 Prinsipal-agent-teorien	18
3.3.1 Lærere som agenter	18
3.4 Tilnæringsmetoder for å forstå innholdet og virkningene av tiltak	19
3.4.1 Top-down og bottom-up	19
3.5 Forhandlingsmodellen og garbage-can-modellen.....	20
3.6 Winters implementeringsmodell – fasene i implementeringen	22
3.6.1 Implementeringsresultater i form av prestasjoner og effekter.....	23
3.6.2 Politisk-administrativ ledelse og bakkebyråkratene	24
3.6.3 Målgruppens rolle	25
3.7 Polarisering	25
4. Metode	27
4.1 Dokumentanalyse og statistikk.....	28
4.2 Dybdeintervju.....	28
4.3 Utvalget.....	29
4.4 Oppbygging av intervju.....	30
5. Empirisk analyse	30
5.1 Dokumentanalyse.....	30
5.1.1 Høringsnotat fra Utdanningsdirektoratet.....	31
5.1.2 Utdanningsforbundet.....	31
5.1.3 Norsk Lektorlag	32
5.1.4 Skolens landsforbund	33
5.2 Statistikk	33
5.3 Analyse av dybdeintervjuer	36
5.3.1 Utøves fraværsgrensen likt?	36
5.3.1.1 Lokale tilpasninger	36
5.3.1.2 Ulik praktisering av 15 prosent-regelen.....	37
5.3.1.3 Ulikheter mellom skoler	38
5.3.1.4 Skjønnsmessige vurderinger	38
5.3.1.5 Problemer med kontroll	41
5.3.1.6 Uklarheter knyttet til fraværsgrensen	42
5.3.1.7 Oppfølging av elever	44

5.3.2 Byråkratisk merarbeid.....	45
5.3.3 Polarisering	47
5.3.4 Generelle legeerklæringer.....	49
5.3.5 Små fag er utsatt	50
5.3.6 Positive sider fraværs grensen	52
5.3.7 Alternative løsninger.....	53
5.3.8 Generell diskusjon	54
6. Etske betraktninger og god forskningskvalitet.....	56
6.1 Kriterier for god forskningskvalitet	56
7. Avslutning	57
8. Litteraturliste	59

Vedlegg 1: Samtykkedokument

Vedlegg 2: Intervjuguide, lærere

Vedlegg 3: Intervjuguide, rektorer

Vedlegg 4: Intervjuguide, elever

Vedlegg 5: NSD

1. Innledning

”Fra 1.august 2016 er det en fraværsgrense i videregående skoler. Hensikten er å motivere elevene til jevn innsats, og å forhindre skulk” (Udir, 2018a). Sitatet er hentet fra Utdanningsdirektoratet, og informerer om at en fraværsgrense på 10 prosent ble innført ved alle videregående skoler i Norge i 2016, og hva hensikten er. Fraværsgrensen ble innført som en prøveordning på tre år i 2016, og i tiårene før innføringen har det vært et uttalt politisk mål i utdanningspolitikken å redusere frafall i den videregående skolen. ”Å få flere elever gjennom videregående er en sentral målsetting i norsk utdanning” (Utdanningsforbundet, 2015). Fokuset for å redusere frafall har i stor grad vært rettet mot å motivere og tilrettelegge for at elever skal komme gjennom videregående skolegang. Likevel har det vært vanskelig å holde fullføringsprosenten oppe på et akseptabelt nivå. I 2016 endte den 2 år lange prosessen som startet med Kunnskapsdepartementets oversendelse av oppdragsbrev til Utdanningsdirektoratet, som videre førte til vedtak om en nasjonal fraværsgrense i Stortinget sommeren 2016.

Både før og etter det politiske vedtaket trådte i kraft i 2016, har det vært en debatt om hvorvidt den er positiv eller negativ for elever i den videregående skolen. På den ene siden argumenteres det for at elevene må settes krav til og klargjøres til voksen- og arbeidslivet, mens det på den andre siden argumenteres for at utsatte elever er i fare for å droppe ut fordi de ofte har sammensatte problemer. Dette kan resultere i uheldige konsekvenser, det mest åpenbare er at elever går glipp av utdanning, og dermed muligheter i arbeidslivet. I tillegg faller de utenfor et sosialt miljø i trygge rammer, og videre kan de stå i fare for å fanges inn i kriminelle miljø. Psykiske problemer kan også få grobunn når man faller på sidelinjen av samfunnet (Zander, 2018). Dette kalles i Fafo-rapport 2 ”polarisering”, et ”begrep som brukes for å beskrive en tendens der motsetningene øker” (Bjørnset, et.al, 2018, s. 20). Dette vil bli diskutert nærmere.

Elevorganisasjonen har argumentert for at det heller må tas tak i underliggende problemer hos videregående elever, enn å fjerne problemet ved innføring av en fraværsgrense.

Elevorganisasjonen argumenterte også for at det måtte være rom for skjønnsmessige avgjørelser i enkeltsituasjoner dersom regelen ble innført (Udir, 2015a). Dette ble en realitet, da rektor har mulighet for å ta skjønnsmessige avgjørelser opp til 15 prosent udokumentert fravær i spesielle situasjoner. Arbeidernes Ungdomsfylking (AUF) kom også med krass kritikk av fraværsgrensen, og vedtok på landsmøtet i 2016 at de blant annet ønsket å fjerne fraværsgrensen, og heller sette inn ressurser for å finne ut hva som fungerer mot fravær (AUF,

2016). I tillegg til kritikk fra Elevorganisasjonen og AUF, har et antall rektorer også uttrykt mistillit til regelen – ”fraværsgrensen medfører ekstra byråkrati for lærere og administrasjonen”. Andre rektorer er dog positive til regelen (Færaas, Mellingsæter & Valvik, 2016). Utdanningsforbundet var også positive til regelen, selv om de mente at grensen heller burde settes til 15 prosent (Utdanningsforbundet, 2015). Det foregikk altså en stor diskusjon om hvorvidt fraværsgrensen er et godt tiltak eller ikke. Utfallet var likevel et positivt flertall for å innføre fraværsgrensen, hvor nærmere 70 prosent av høringsinstansene var positive til innføring (Regjeringen, 2016), deriblant utdanningsforbundet.

”Den offentlige debatten i forkant av høringen viste at det er delte meninger om å innføre en fraværsgrense i videregående skoler og sprikende oppfatninger om hvordan en fraværsgrense vil slå ut i praksis” (Utdanningsforbundet, 2015). Som man ser ut fra debatten, er den sammensatt, og med mange innfallsvinkler. Beskrivelsen av debatten er bare et lite utdrag av innholdet i debatten. På bakgrunn av tematikkens aktualitet, er det ytterst nødvendig i et samfunnsmessig perspektiv å finne ut hvorfor fraværsgrensen ble innført, og hvordan virkningen av prosessen har utspilt seg. Det vil være hensiktsmessig å evaluere hvorvidt fraværsgrensen fungerer slik den er tenkt.

1.1 Problemstilling

For å se nærmere på den dagsaktuelle debatten om fraværsgrensen i videregående skole, er følgende problemstilling formulert: *Hvordan fungerer fraværsgrensen i videregående skole i praksis?* Fokuset vil være på om fraværsgrensen er til hjelp eller besvær for lærere, elever og rektorer. Datamaterialet er basert i dybdeintervjuer med lærere, elever og rektorer ved to videregående skoler i Oslo, hvor målet er en helhetlig forståelse av tematikken. Aktuelle temaer er om fraværsgrensen fører til mer byråkratisk arbeid for lærere og rektorer, om lærerens yrkesutøvelse preges av skjønnsmessige avgjørelser, om fraværsgrensen rammer elever ulikt, og hva kan alternative løsninger være. Føringerne for antagelser på forhånd er basert på tidligere forskning og teori som vil bli gjennomgått i hoveddelen. Overordnet er målet å undersøke om fraværsgrensen fungerer som tiltenkt fra politisk side. Et viktig element for å studere hvorvidt fraværsgrensen fungerer, er politikernes formulering av tiltaket, som vil bli belyst senere i oppgaven. Utgangspunktet er den politiske formuleringen, men fokuset vil være på hva vellykket betyr, og for hvem fraværsgrensen har vært vellykket, og for hvem den har vært mindre vellykket. Hvor vellykket den er, kommer av på hvem man spør.

1.2 Oppgavens innhold og struktur

Oppgavens mål er å få en bredere forståelse av læreres, rektorers og elevers opplevelse av hvordan fraværsgrensen fungerer i praksis. Fungerer den godt eller mindre godt, og hva er argumentene for det? Dataen fra intervjuene vil legge grunnlaget for det selve problemstillingen søker innsikt i. I tillegg til dataen er det hensiktsmessige å gi en innføring i hva fraværsgrensen innebærer, selve prosessen som førte til det politiske vedtaket, samt tidligere forskning og bakgrunn for temaet. I teorikapitlet blir tidligere forskning og teoretisk rammeverk gjennomgått. Tidligere forskning involverer hovedsakelig Fafo-rapport 1 og 2, mens det teoretiske rammeverket involverer flere teorier som har bidratt til å sette rammeverket for prosjektet – både i utforming av intervjuguide samt analyse av datamaterialet. I metoddelen blir metodevalget gjort rede for, og i analysedelen blir selve analysen gjennomgått. Her er hovedfokuset på analysen fra intervjuene, men dokumentanalyse og gjennomgang av utvikling av fravær blir også sett på. Analyse av dybdeintervjuene er delt inn i flere kapitler. Hovedkategoriseringene er hvorvidt fraværsgrensen utøves likt mellom og innad på skoler, hvordan lærerne påvirkes i form av byråkrati, og hvordan fraværsgrensen kan føre til forskjeller mellom elever, i dette tilfellet kalt polarisering.

2. Hoveddel

2.1 Innholdet i fraværsgrensen

Fraværsgrensen ble innført i 2016 som et politisk vedtak for å motivere til jevn innsats, forhindre skulk og overordnet redusere fravær (Udir, 2018a). Den politiske formuleringen fra Utdanningsdirektoratet var ”Departementet har bedt direktoratet om å foreslå ulike alternativer. Hensikten er å forhindre ubegrunnet fravær (skulk)” (Udir, 2015a). Mer spesifikt innebærer fraværregelen at elever ikke kan ha mer enn 10 prosent fravær i enkeltfag for å få standpunktkarakter (Udir, 2015a). Det er viktig å påpeke at elever som har gyldig grunn med legeerklæring til å være borte, ikke skal rammes av fraværsgrensen. Daværende kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen uttalte at ”det er det udokumenterte og unødvendige fraværet vi vil til livs. Elever som har gyldig fravær, vil ikke rammes av den nye fraværsgrensen” (Regjeringen, 2016). Fraværsgrensen skal følges nøye opp av følgeforskning,

og vil bli evaluert etter prøveperioden utløper i 2019 (Sandvik & Hellesnes, 2016). Per dags dato er det ikke klart om fraværsgrensen vil videreføres fra og med skoleåret 2019, men tallene viser at fraværet har sunket 20 prosent (eller 15 timer i året), og dermed kan en anta at vedtaket videreføres på bakgrunn av det politiske målet – å hindre skulk (Utdanningsnytt, 2019).

Det var ikke tilfeldig at utfallet ble slik det ble, på grunn av at fraværregelen hadde vært gjennom en lang prosess over flere år før den ble vedtatt. Dette har publikum innsyn i via det offentlige høringsnotatet fra Utdanningsdirektoratet, og hørings svarene fra alle instanser. Utdanningsdirektoratet foreslo 3 løsninger hvor løsningen med 10 prosent fravær for udokumentert fravær ble stemt gjennom. I oppgavens analysedel vil høringsnotatet fra Utdanningsdirektoratet og hørings svar bli gjennomgått – her vi de tre ulike alternativene bli sett på.

2.2 Debatten

Debatten er per dags dato igjen tatt opp i mediene søkelys; Kunnskapsminister Jan Tore Sanner uttrykker at han ikke angret et sekund på at fraværsgrensen ble innført i 2016. Fraværet har sunket 20 prosent etter fraværsgrensen, og Sanner mener funnene fra Fafo-rapporten om fraværsgrensen taler for seg selv, og at innføringen av fraværsgrensen dermed var riktig (Ertesvåg, 2019). Mye tyder altså på at fraværsgrensen som er et prøveprosjekt mellom 2016 til 2019 vil bli videreført.

På tross av at fraværet har sunket, har Fafo-forskerne funnet at fraværsgrensen kan føre til mer stress for elever som kanskje er stresset, spesielt elever som opplever prestasjonsstress fra før (Bjørnset et.al, 2018). Rapporten peker altså på noen utfordringer, og løsningen må være å sette inn tiltak for å redusere disse utfordringene, i følge kunnskapsministeren. For eksempel foreslår han et 11.skoleår mellom ungdomsskole og videregående skole for elever som ikke er klare for videregående. Et annet funn fra rapporten er at det fins ulik praktisering ved videregående skoler, og at de svakeste elevene står i fare for å rammes sterkere enn ressurssterke elever (Bjørnset, et.al, 2018). Lektorbladets redaktør har også engasjert seg i debatten, og skriver innledningsvis i den nyeste utgaven av bladet at Fafo-rapportene vier mest plass til utfordringene knyttet til fraværsgrensa. Hun stiller spørsmål ved om

evalueringssrapportene gir et riktig bilde av virkeligheten. ”Når fraværsgrensen – tross elevkritikk, administrative tidstyver og styr med legeerklæringer – faktisk gir mer nærvær, mer lærings og bedre karakterer, er det da riktig å bruke mest plass i rapportene på de fem prosentene som sliter?” (Rein, 2019a, s. 2). Rein undrer på om det er fraværsgrensen som er problemet til de fem prosentene som sliter, og ”var det ikke en større dødvinkel på disse tidligere?” (ibid). Debatten er dermed høyst aktuelle på grunn av både positive og negative funn i følgeforskningen, og uklarheter om hvordan fraværsgrensen vil ramme samfunnet på lang sikt.

2.3 Hvordan foregikk prosessen?

Det var i utgangspunktet Kunnskapsdepartementet som initierte et forslag om en nasjonal fraværsgrense. Forslaget kom sommeren 2014, hvor Kunnskapsdepartementet sendte et oppdrag til Utdanningsdirektoratet om å få høringsinstansenes syn på om det burde innføres en fraværsgrense knyttet til timefravær i enkeltfag. Utdanningsdirektoratet satte i etterkant av Kunnskapsdepartementets initiering ut en høring. Utfallet av høringsinstansene var som nevnt at nærmere 70 prosent var positive til innføringen av fraværregelen (Udir, 2015b). I tillegg til Utdanningsforbundet, var også Akademikerne, Skoleforbundet, Tekna, Spekter, NHO og Norsk Lektorlag positive til fraværsgrensen (Udir, 2015b). Etter det positive flertallet for fraværsgrensen i høringsrundene, ble forslaget tatt opp til avstemning på Stortinget. I Stortinget var det en bred politisk oppslutning om innføring av fraværsgrensen (Regjeringen, 2016). Høringsnotatet fra Utdanningsdirektoratet og høringsvar fra Norsk Lektorlag, Utdanningsforbundet og Skolens Landsforbund vil bli sett nærmere på i analysedelen.

2.4 Bakgrunn og tidligere forskning

2.4.1 Fraværsgrense i historisk sammenheng

Utfordringer knyttet til ulik utforming av elevfravær har lenge vært et tema i skoledebatten (Udir, 2015a). Allerede i 1988 kom det et ønske om å innføre lokale fraværsgrenser (Kirke-utdannings- og forskningsdepartementet, 1988). Dette fikk gjennomslag, slik at flere skoler satte lokale fraværsgrenser på 10, 15 eller 20 prosent. Denne ordningen var inspirert av den såkalte ”Møglestu-modellen”, hvor elever skulle føre regnskap over eget fravær, og få varsel når de kom over 10 prosent, og mistet retten til vurdering når de nådde 15 prosent fravær.

Denne ordningen var ment for å gi elevene mer tid til selvstudie. I 2009 ble det klargjort og presisert at skolene selv ikke kunne sette grenser for fraværet lokalt (Borud & Hagesæther, 2014). Fra 2009 var det dermed ikke regulert i noen lov eller forskrift hvor mye fravær elever kunne ha for å miste vurdering i fag (Udir, 2015a).

Frafall regnes som et av de største problemområdene i norsk skole og får mye oppmerksomhet. Frafallsstatistikken har vært stabil i 30 år (Rein, 2019a). Det fins lite forskning som går direkte på fravær i videregående skole. Derimot fins det noe forskning som omhandler holdninger til fravær samt frafall i videregående skole (Udir, 2015a). Debatten om frafall har i stor grad vært rettet mot frafall i yrkesfaglig opplæring – frafallet er klart størst innenfor yrkesfaglige utdanningsprogrammer (Regjeringen, 2018b).

2.4.2 Forskning på fraværsgrensen

Utdanningsforbundet har ytret at de ønsker tett oppfølging av elever som står i fare for å falle fra med blant annet en styrket rådgivertjeneste og gode rammebetingelser (utdanningsforbundet, ingen datoc). Bakgrunnen for utdanningsforbundets fokus på tett oppfølging av kan henge sammen med forskning på holdninger til fravær blant elever. Det har blitt funnet at motivasjon, engasjerte lærere og trivsel på skolen er faktorer som fører til at elevene ønsker å møte opp på skolen eller ikke (Kaspersen m.fl, 2012, s. 238). Psykisk sykdom og psykososiale problemer er også faktorer som kan føre til frafall (Markussen og Seland, 2012, s. 10). En studie som studerer bakgrunnen for fravær gjennomført av NTNU og SINTEF har lignende funn; ungdom som opplever problemer knyttet til familie, skole, rusmisbruk og psykisk helse skulker oftere enn elever som ikke har disse problemene (Udir, 2015a).

Likevel argumenteres det for at fraværsgrensen faktisk kan være positiv for elever som faller utenfor – fraværsgrensen kan gjøre det enklere for skolene å fange opp elever som sliter. Blant annet har det blitt innført en del tiltak, for å redusere fravær i videregående skole, og i utdanningsdirektoratet poengterte i sitt høringsnotat at fraværsgrensen må ses i sammenheng med tiltakene (Udir, 2015a). Hva de spesifikke tiltakene er, fins det ikke noen systematiske dokumenter på. Tiltakene er noe uklare, og er formulert slik: ”skoleeier og skolen bør gå sammen for å finne gode tiltak for å følge opp fravær, og ta tak i problemet. Tiltakene bør være tilpasset den enkelte elev” (Udir, 2018a, s. 11). Lite systematisering og klarheter vedrørende oppfølging av elever med høyt fravær uttrykkes i Fafø-rapport 2: ”I noen grad har

skolene søkt å gjøre dette ved at mange melder at de følger opp de utsatte elevene i langt større grad enn de gjorde tidligere. Trolig er dette også tilfelle for mange av skolene. Man kan imidlertid spørre om hvor systematisk dette arbeidet er” (Bjørnset et.al, 2018, s. 100). På bakgrunn av uklarheten rundt systematisert oppfølging av elever etter innføringen av fraværsgrensen, samt utdanningsdirektoratets uttalelse om at fraværsgrensen bør ses i sammenheng med tiltakene, er et viktig element i intervjuene å finne ut hva skolene faktisk gjør for å følge opp elever som har overskredet eller er i nærheten av 10 prosent fravær.

2.4.3 Fafo-rapportene

Fafo har i samarbeid med statistisk sentralbyrå på vegne av Utdanningsdirektoratet offentliggjort to rapporter som evaluerer fraværsgrensen. Den første rapporten kom i 2017, mens den nyeste rapporten ble offentliggjort i januar 2019. I 2020 kommer den siste Fafo-evalueringen. Fafo-rapport 1 hadde et ”ovenfra og ned-perspektiv” med fokus på utdanningssjefer, rektorer og fastleger, mens rapport 2 hadde et ”nedenfra og opp-perspektiv” hvor man ønsket å finne ut hvordan elevene opplever fraværsgrensen. Denne masteroppgaven vil fokusere på begge perspektiver – både læreres, rektorer, og elevers stemme belyses. Datamaterialet vil slik fungere som et tilskudd i forskningen på fraværsgrensen, fra begge berørte parters perspektiver.

2.4.3.1 Fafo-rapport 1

Fafo-rapport 1 har fått tittelen ”Fraværet er redusert, men ... tilpasninger og konsekvenser av fraværsgrensen i videregående opplæring”. Som tittelen tilsier, er fraværet redusert, men at det også er andre sider ved saken som er hensiktsmessige å belyse. Rapporten undersøker om fraværsgrensen har vært vellykket, og ser på både direkte og indirekte konsekvenser. En direkte konsekvens funnet i delrapport 1, er at fraværet har blitt redusert. En indirekte konsekvens av fraværsgrensen er lokale variasjoner i praktiseringen av fraværsgrensen. For eksempel sier tre av ti rektorer at lærerne opplyser om ulik praktisering av fraværsgrensen. Dette er i seg selv problematisk, da det kan føre til ulik behandling av elever (Andersen et.al, 2017).

Utsiktede konsekvenser er også en del av rapporten. De utsiktede konsekvensene er konsekvenser som ikke var en del av intensjonen. En utsiktet konsekvens er at fastleger opplyser at mange oppsøker lege for legeerklæring unødvendig. Rapporten tematiserer fraværsgrensens konsekvenser for allmennlegehelsestjenesten. Funnene er at det har vært en 30 prosent økning av konsultasjoner for 16-18-åringer hos fastleger hvor 2016 sammenlignes med 2015. Konsekvensene av den store pågangen hos fastlegene etter fraværsgrensen er at andre pasienter risikerer lengre ventetid. Slik viser det seg at fraværsgrensen har en utsiktet konsekvens for det norske helsevesenet. Legene er bekymret for at ”relativt friske pasienter fortrenger andre pasientgrupper, og at dette er uheldig bruk av legetjenester” (Andersen et.al, 2017, s. 61). På den andre siden er en positiv utsiktet konsekvens at ungdommer får en bedre relasjon til fastlegen, og at alvorlige plager lettere kan oppdages (Andersen et.al, 2017). Utsiktede konsekvenser for helsevesenet er ikke en del av fokuset i denne oppgaven, men er med som et element av tidligere forskning fordi det også er en viktig del av tematikken om hvorvidt fraværsgrensen fungerer godt eller mindre godt i praksis. Flere av informantene kom selv inn på problematikken rundt primærhelsetjenesten – feil bruk av primærhelsetjenesten samt fastleger som er lei av elever som kommer til fastlegen på grunn av rennende nese og vond hals.

En annen utsiktet konsekvens av fraværsgrensen, er at den påvirker grupper av elever ulikt. For de fleste fører grensen til økt tilstedeværelse, men for enkelte elever med problemer kan det enten føre til at skolen setter inn tiltak for å hjelpe eleven, eller at eleven slutter på skolen fordi han/hun har nådd 10 prosent i et fag. For en gjennomsnittselev er fraværsgrensen et positivt virkemiddel, men for svakere elevgrupper med sosiale problemer, betyr fraværsgrensen at de på et tidligere tidspunkt enn før blir definert ut. De svake elevgruppene har også større vanskeligheter å skaffe dokumentasjon for fravær sammenlignet med gjennomsnittseleven (Andersen et.al, 2017). Vanskeligheter med å skaffe dokumentasjon kan man muligens knytte opp mot mindre ressurssterke foreldre med dårligere økonomi. Hvordan fraværsgrensen påvirker elever ulikt, er et av hovedområdene i intervjuene på bakgrunn av at fraværsgrensen i hovedsak er ment for å få flere gjennom videregående skole. Om det er slik at svakere elevgrupper rammes hardere enn gjennomsnittselever, kan man med rette argumentere for at fraværsgrensen ikke fungerer som tiltenkt. Om fraværsgrensen bidrar i å produsere sosiale ulikheter, har fraværsgrensen i så fall svært uheldige konsekvenser.

2.4.3.2 Fafø-rapport 2

Slik sammenfattes delrapport 2 fra Fafø om fraværsgrensen:

Hvordan opplever elevene fraværsgrensen i videregående skole? Denne andre delrapporten konsentrerer seg om elevenes responser og håndtering av regelen. Funnene antyder at selv om fraværsgrensen øker nærvær og reduserer fravær for mange, øker også sannsynligheten for «ikke vurderingsgrunnlag» i ett eller flere fag med om lag 10 prosent. Disse elevene befinner seg på mange måter i fraværsgrensens dødvinkel (Bjørnset, et.al, 2018)

Fafø-rapport 2 fokuserer med andre ord på elevenes erfaringer vedrørende fraværsgrensen. I tillegg har også rektorer, lærere og ansatte i ledelsen blitt intervjuet. Intervjuer med sykepleiere og rådgivere ble også gjennomført i Fafø-rapport 2. Et hovedfunn er at fraværet har gått ned 20 prosent etter innføringen av fraværsgrensen. Fraværet har sunket mest for de som hadde høyt fravær i utgangspunktet. Funnet er også at de som får vurdering, får bedre karakterer. Et annet viktig funn er også at enkelte elever skaffer seg såkalte ”carte blanche”-legeerklæringer. Dette er legeerklæringer som kan brukes over lengre tid. Slik slipper elever som har helseplager å oppsøke lege hver gang de er syke. I tillegg er det mange elever som møter opp syke på skolen, elevene opplever økt stress. Fra intervjuer med rektorer og lærere har det kommet frem at noen skoler tilpasser slik at elever skal komme under fraværsgrensen, og at skolene forholder seg til fraværsgrensen ulikt. Ulike tilpasninger og håndteringer av fraværsgrensen kan føre til at regelen ikke fungerer likt for alle elever.

Et viktig element fra Fafø-rapport 2 er også som nevnt innledningsvis at fraværsgrensen kan påvirke elever ulikt – de som kjennetegnes av høyere frafallsrisiko, står i fare for høyere betinget frafallsrisiko etter fraværsgrensen ble innført. Sannsynligheten for å få IV på kompetansebeviset i ett eller flere fag, øker altså for disse elevene. Dette kalles polarisering, og beskriver at motsetningene mellom elever øker (Bjørnset et.al, 2018). Fraværsgrensens polariseringseffekt på elever har vært et viktig grunnlag for intervjuguiden, siden det vil være svært alvorlig om fraværsgrensen faktisk har en slik konsekvens for målgruppen. Kunnskaps- og integreringsminister Jan Tore Sanner trekker også frem at han er glad for at Fafø-rapport 2 belyser utfordringer knyttet til fraværsgrensen, men konkluderer man at han er fornøyd med at fraværet er redusert med 20 prosent siden den ble innført, (Regjeringen, 2019)

2.4.4 Implementeringens dilemma: regelryttere eller fleksible lærere

Funn fra Synne Hammerviks studie ”implementeringens dilemma: Regelryttere eller fleksible lærere” fra 2018 kan også bidra som elementer i kapitlet ”tidligere forskning”. Hovedfunn fra Hammerviks studie er: uklarheter knyttet til informasjon om regelverket, lokale tilpasninger (lærernes virkelighetsoppfatning), holdninger til fraværgrensen blant lærere, usikkerhet knyttet til lærernes handlingsrom. Uklarheter knyttet til regelverket kom frem i noen av intervjuene. Noen mente informasjonen var uklar fordi justeringer forekom underveis, i tillegg til uklarheter rundt detaljer. Uklarhetene førte hos noen informanter til avvik fra intensjonen av fraværgrensen i form av lokale tilpasninger. I studiet er det også funnet at lærerne i utvalget stort sett er enige i at fraværet tidligere har vært for høyt, og at fraværgrensen slik har vært nyttig.

Refleksjonene fra lærerne viser også at de har en todelt holdning til fraværgrensen; på den ene siden var det behov for innstramming, mens noen lærere på den andre siden mener at fraværgrensen ikke er hensiktsmessig for alle elever. Én uttalelse er å jobbe på andre måter for å redusere fraværet. Usikkerhet knyttet til praktiseringen av fraværgrensen har ført til mindre brudd på regelen. For eksempel rapporterer noen om situasjoner hvor elever har vært syke, men at læreren selv har avgjort å sette ”dokumentert” slik at eleven får godkjent fravær uten å dra til fastlegen. ”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” (Hammervik, 2018, s. 50). Dette betyr altså at lærere selv fører fravær som dokumentert uten av eleven har vært hos fastlegen.

Hovedfunnene fra dybdeintervjuene er at fraværgrensen i all hovedsak praktiseres i tråd med retningslinjene. På tross av dette har Hammervik funnet noen innslag av usikkerheter som har ført til enkelte lokale tilpasninger av fraværgrensen.

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 fraværgrensen som mindre hensiktsmessig, eller at den bryter med interessen om å ta vare på elevene på individuelt grunnlag. Dette resulterer i atferd som avviker fra retningslinjene (Hammervik, 2018, s. 63).

Hammerviks masterstudie er et viktig bidrag i forskningen på fraværgrensen. Funnene har til en viss grad blitt brukt som inspirasjon for denne masteroppgaven, da det ikke fins mange

studier på dette området så langt.

3. Teoretisk rammeverk

3.1 Effekt- eller prosesstudie?

For å evaluere politiske vedtak, kan man enten se på effekten av tiltaket, eller på selve prosessen. Dette skillet kalles *effektstudier* og *prosesstudier* (Baklien, 2000). Fokuset er her prosessevaluering hvor studie av den igangsatte prosessen av en nasjonal fraværgrense er i fokus. Baklien (2000) argumenterer for at det i begynnelsen av evalueringsforskningen var mest fokus på effektevalueringer hvor man studerte rigide årsaksmodeller. I dag har fokuset blitt mer nyansert, og prosessevalueringer har fått en viktigere plass i evalueringsforskningen. Prosessanalyse dreier seg blant annet om å ”beskrive hvilke prosesser som er satt i gang, det vil si beskrive virkningene av noe, en intervensjon eller tiltak” (Baklien, 2000, s. 53).

Sverdrup (2002) forklarer at prosesstudier er ”orientert mot innsikt, forståelse og læring” (s. 32), noe som sammenfaller godt med designets mål; å finne ut hvordan fraværgrensen fungerer i praksis. Både innhold i fraværgrensen, den politiske prosessen, og erfaringer med fraværgrensen av berørte er i fokus. Det spesifikke tiltaket er noe som har blitt bestemt og forskriftsfestet, og det er dermed av interesse å studere hvordan berørte parter forholder seg til implementeringen av tiltaket til daglig. Når man studerer den spesifikke implementeringen av tiltak, er det nyttig å vende blikket mot bakkebyråkratene (lærere), elever og rektorer.

Bakkebyråkratene er mennesker ansatt i offentlige stillinger, som setter tiltak ut i praksis (Hill & Hupe, 2009).

3.2 Lipskys bakkebyråkratiteori

Lipskys bakkebyråkratiteori kan anvendes når man skal studere en prosess som involverer såkalte *bakkebyråkrater*. Typiske bakkebyråkrater er lærere, politikonstabler, andre yrker innen lov og orden, advokater, sosialarbeidere, helsearbeidere og mange andre yrker som har myndighet til å utøve offentlige tjenester på vegne av staten (Lipsky, 1980). Lipsky beskriver at bakkebyråkrater er offentlig ansatte i interaksjon med et lands borgere og som kan utøve betydelig skjønn i jobben de utføre. På grunn av at bakkebyråkratene har en viss autonomi over egen praksis, søker teorien å forklare hvordan bakkebyråkrater utfører sitt arbeidsfelt.

Lipsky beskriver videre at bakkebyråkratene setter politiske beslutninger ut i livet ved å utøve skjønn i møte med innbyggerne, og at de ansattes samlede atferd vil føre frem til organisasjonens samlede atferd. Hovedforklaringen er dermed at bakkebyråkratene er de som jobber på bakkenivå med å implementere vedtatte tiltak i praksis. Det er altså slik at bakkebyråkratene er de som utøver nedfelte vedtekter, lover og regler, og slik vil det være naturlig at subjektive preferanser vil farge enkelte avgjørelser i yrkesutøvelsen. I tillegg preges deres arbeidsutførelse av en stor grad av autonomi som er synonymt med selvbestemmelse. Sett i sammenheng med lærernes (bakkebyråkratene) praktisering av fraværsregelen, kan man anta at det vil forekomme situasjoner hvor lærere må ta skjønnsmessige avgjørelser i arbeidshverdagen. De avgjørelsene bakkebyråkrater tar, oppstår ofte i følge Lipsky (1980) under pressede forhold hvor både tid og informasjon er knapp. Dermed er det forståelig at skjønnsmessige vurderinger i blant forekommer.

Fraværsgrensen bygger primært på at elever som har mer enn 10 prosent udokumentert fravær i enkeltfag, ikke får standpunktkarakter i faget. Likevel kan rektor åpne for skjønnsmessige avgjørelser å gi eleven karakter i faget ved udokumentert fravær opp til 15 prosent. Skjønnsmessige avgjørelser skal komme elever til gode som for eksempel er i vanskelige livssituasjoner (Regjeringen, 2016). Et mål i dette prosjektet er å finne ut om lærere også utøver skjønnsmessige avgjørelser, og i hvor stort omfang skjønn opp til 15 prosent benyttes av rektorer ved de to skolene.

3.2.1 Byråkratisk merarbeid

Som bakkebyråkrater har lærerne mange oppgaver; for det første er lærerens jobb å undervise elever for å kunnskapstiligning, de skal sørge for at elevene har et trygt og godt læringsmiljø, at alle elever følges opp både faglig og sosialt, i tillegg til en mengde oppgaver som kan argumenteres for å være i byråkratisk retning. Blant annet skal lærere følge opp elever som ikke møter til vurdering, og elever som har høyt fravær. Lærerne må jevnlig sende ut varsler for elever som står i fare for ikke å ha vurderingsgrunnlag på grunn av fravær og at de ikke har møtt til vurdering. Den nye fraværsregelen, samt de andre oppgavene, har ført til at lærere har fått enda en byråkratisk oppgave som må utføres. Som nevnt innledningsvis fryktet et antall rektorer at fraværsgrensen ville føre til ekstra byråkrati for lærere og administrasjonen (Færaas, Mellingsæter & Valvik, 2016). Lærere har altså mange oppgaver som må utføres,

derav byråkratisk arbeid i form av dokumentering av fravær hos elever. Et interessant fokusområde er å finne ut om lærere mener den innførte fraværsgrensen er mer til hjelp enn til besvær med tanke på det byråkratiske merarbeidet den medfører.

3.3 Prinsipal-agent-teorien

Prinsipal-agent-teorien er også en nyttig teori som kan belyse tematikken. Prinsipal-agent-teorien er en teori som danner grunnlag for bruk av insentiver, noe som innebærer at prinsipalen sørger for at det er i agentens interesse å følge prinsipalens ønsker (Andresen & Idsø, 2016). Teorien har røtter i det økonomiske feltet, og ble ifølge Kiser (1999) brukt for å synliggjøre problemer med kontroll. Problemene med kontroll kunne ha rot i asymmetrisk informasjon mellom en agent som har blitt delegert oppgaver av en prinsipal. Teorien søker å undersøke asymmetrien mellom de to aktørene. I prinsipal-agent-teorien anses agenten som eksperten i forholdet fordi agenten har kjennskap til oppgaven som skal gjennomføres, har ferdighetene som trengs, har kjennskap til egne handling, intensjoner og preferanser (Gunn, 2015, s. 40). Teorien kan brukes for å forklare kontroll av byråkratiet (Gunn, 2015, s. 39), i denne sammenhengen lærere.

Prinsipal-agent-teorien kan i sosiologien og statsvitenskapen anvendes til å forklare forholdet mellom politikere (prinsipalene) og bakkebyråkratene (agentene). Forholdet kan forklares som en kontrakt mellom prinsipalene og agentene. I følge Eisenhardt (1989) kan visse problemer oppstå i forholdet mellom prinsipalen og agenten. Blant annet kan de målene prinsipalen har satt, stå i fare for ikke å bli utført slik som prinsipalen hadde tiltenkt. Problemet kan altså være at byråkratene beveger seg vekk fra det målet politikere har satt (Kiser, 1999, s. 154). Når man bruker prinsipal-agent-teorien i sammenheng med fraværsgrensen, kan prinsipaler være enten politikerne eller rektoren, siden de delegerer vedtaket og forventer at det skal følges korrekt. På den andre siden kan rektorer også komme i kategorien agenter fordi de er delegert vedtaket fra politikerne. I analysedelen vil fokuset være på at rektorene er prinsipalene som delegerer oppgaven til lærerne.

3.3.1 Lærere som agenter

Prinsipal-agent-teorien kan knyttes til oppgavens fokusområde; få en bedre forståelse for hvordan fraværsgrensen fungerer i videregående skoler. Som nevnt er teorien brukt for å

synliggjøre problemer med kontroll av agenter i prinsipal-agent-forholdet, hvor agenten anses som eksperten på oppgaven som skal utføres, mens prinsipalen er den som delegerer oppgaven. Målene som er satt, kan stå i fare for ikke å bli gjennomført slik det var tiltenkt. Man kan knytte teorien til at prinsipalene i forholdet er politikerne som har vedtatt den det politiske vedtaket med en nasjonal fraværsgrense, og at agentene i forholdet primært er lærere og i tillegg rektor og ledelse ved videregående skoler. Lærerne er de som daglig er i kontakt med fraværsregelen, og må kontinuerlig følge opp regelen, og muligens ta skjønnsmessige avgjørelser i enkelte situasjoner. På tross av at forholdet mellom prinsipalene og agentene anses som en kontrakt hvor politiske vedtak må praktiseres etter formålet, kan man anta at visse unntak forekommer. Det vil være interessant å ta utgangspunkt i prinsipal-agent-teorien knyttet til hvordan fraværsgrensen praktiseres ved videregående skoler, og undersøke om kontrakten mellom prinsipalen og agentene fungerer som tiltenkt. I hovedsak kan prinsipal-agent-teorien brukes for å belyse det vedtatte politiske målet versus hvordan vedtaket implementeres i praksis. Som nevnt vil hovedfokuset være på forholdet mellom rektorer som prinsipaler og lærere som agenter. Fins det en asymmetri i informasjonen mellom de to partene?

3.4 Tilnæringsmetoder for å forstå innholdet og virkningene av tiltak

3.4.1 Top-down og bottom-up

”Top-down” og ”bottom-up” er hensiktsmessige begreper i implementeringsstudier; man kan studere om målene i vedtaket blitt nådd ovenfra og ned eller nedenfra og opp, henholdsvis top-down-styring og bottom-up-styring. Top-down involverer om sentrale mål blir oppnådd lokalt; her er det politikere og myndigheter som styrer og kontrollerer innholdet i politikken. Bottom-up handler om samspillet mellom bakkebyråkratene og brukerne (Winter & Nielsen, 2010). Lipskys teori om bakkebyråkrater har i følge Hill & Hupe (2009) hatt påvirkning på implementeringsstudier, og det argumenteres også for at Lipskys teori knyttes tett opp mot bottom-up-perspektivet. Grunnen er at Lipsky legger fokus på hvordan bakkebyråkratene i praksis påvirker politiske tiltak, hvor han argumenterer for at bakkebyråkratene har stor påvirkningskraft i tråd med at de setter vedtak ut i livet.

Prosesen som førte til en forsøksordning med en nasjonal fraværsgrense i videregående skole, har i hovedsak vært en blanding mellom top-down og bottom-up. På den ene siden ble fraværsgrensen styrt av politikere og myndighetene – derav Kunnskapsdepartementet, som først initierte forslaget, og Stortinget, som til slutt stemte over forslaget og fikk flertall. Høringsinstanser fikk også bidra med sine synspunkter i høringsrundene, derav utdanningsforbundet. Den nærliggende bakgrunnen er at utdanningsforbundet har vært en sentral høringsinstans siden de er landets største organisasjon, og medlemmene jobber i utdanningssektoren (Utdanningsforbundet, ingen datob). Man kan argumentere for at flere av høringsinstansene faller innenfor top-down-perspektivet fordi forbund fordi storparten som arbeider i forbundene ikke har direkte tilknytning til videregående skoler, og er dermed ikke bakkebyråkrater som berøres direkte. På den andre siden har prosessen også vært preget av bottom-up fordi samspillet mellom bakkebyråkratene og brukerne er viktig å sette i fokus fordi de er agentene som jobber med implementeringen av tiltaket daglig. I fokuset på hvordan fraværsgrensen fungerer i praksis, er bottom-up-perspektivet i fokus. Samspillet mellom bakkebyråkratene og brukerne (ansatte og elever) er i praksis de som har mulighet til å påvirke hvordan fraværregelen fungerer. Man kan enkelt forklart forklare at politikere og høringsinstansene innførte vedtaket, noe som forstås fra et top-down-perspektiv, mens lærerne og elevene (bakkebyråkratene og brukerne) er de som til daglig implementerer vedtaket i praksis.

3.5 Forhandlingsmodellen og garbage-can-modellen

Ulike modeller kan bidra til å forklare variasjonen i beslutningsprosesser – i dette tilfellet den politiske beslutningen om å innføre forsøksordning med nasjonal fraværsgrense i videregående skoler i Norge, samt virkningene av tiltaket som er hvordan regelen fungerer i praksis. To modeller som kan bidra til å forklare prosessen som bidro til den politiske beslutningen; forhandlingsmodellen og garbage-can-modellen (Jacobsen og Thorsvik, 2007, s. 293).

Forhandlingsmodellen forklarer beslutningsprosesser ut fra at aktørene kan være enige og uenige om virkemidler som skal tas i bruk for å realisere et mål. Modellen antar at både enkeltindivider og grupper har særinteresser de ønsker å oppnå. Modellen vektlegger likevel at individene og gruppene ikke kan være fullstendig uenige, men at de heller har felles interesser som gjør det mulig å komme til enighet om sluttresultat. Beslutningsprosessen

karakteriseres som strategisk alliansebygging, hvor man kan forvente at beslutninger tar form som kompromisser (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 299). Forhandlingsmodellen kan knyttes til fraværsregelen ved at det var en del uenighet da forslaget ble lagt frem av kunnskapsdepartementet. Som nevnt var enkelte parter skeptiske til forslaget, mens andre positive. Ved bruk av høringsrunder hvor organisasjoner hvor et stort antall lærere er medlemmer var involvert, fikk Kunnskapsdepartementet inkludert viktige aktører i beslutningsprosessen.

Som forhandlingsmodellen legger til grunn, kan man forvente at beslutninger tar form som kompromisser. I prosessen var beslutningsmulighetene enten å innføre en fraværsgrense, eller ikke innføre en fraværsgrense. Mellom disse ytterpunktene lå det også noen muligheter. Blant annet hvor stor prosenten skulle være, hvor lenge grensen skulle prøves ut, og hvilke rammevilkår som skulle gi unntak for fravær. I høringsrundene støttet utdanningsforbundet fraværsregelen, men på det premisset at ordningen må evalueres underveis, og at grensa burde innføres som en treårig prøveordning i tillegg til at ”erfaringene til lærere og skoleledere bør være en viktig del av evalueringen, og en viktig del av grunnlaget for beslutningen om fraværsgrensa skal videreføres eller eventuelt innrettes annerledes” (Utdanningsforbundet, ingen dato). I tillegg ønsket utdanningsforbundet at grensen burde settes til 15 prosent i stedet for 10 prosent. Resultatet var en kompromiss hvor grensen ble satt til 10 prosent, og det ble en prøveperiode fra 2016-2019. Stortinget ble ikke enige om en rigid regel, men ville gå med på den nye regelen om man i tillegg åpnet for skjønn for udokumentert fravær inntil 15 prosent (Regjeringen, 2016). Slik ser man at kompromisser var en viktig del av beslutningsprosessen.

Garbage-can-modellen kan også forklare variasjonen i beslutningsprosesser. Denne modellen ser på hvordan beslutningsmulighetene, deltakerne, problemene og løsningene er viktige faktorer i beslutningsprosesser. De ulike elementene er koblet sammen og har betydning for prosessen og utfallet av prosessen. I følge denne modellen, er politiske beslutningsprosesser uoversiktlige på grunn av de inngående elementene. Beslutningsprosesser er altså preget av kaos og mange elementer, og en løsning på dette kan i følge garbage-can-modellen være ”tidsmessig orden” og ”timing”. Tidsmessig orden og timing kan være til hjelp for å skape orden i den uoversiktlige prosessen (Jacobsen & Thorsvik, 2009, s. 304). Tid handler om at aktører som representerer ulike type problemer, og andre aktører som har løsninger på disse problemene, tilfeldigvis møtes. Dette kan gi grobunn for en løsning. I tillegg kan

sammenkoblingen av aktører i beslutningsprosessen være et resultat av «strukturelle eller administrative arrangementer som kobler deltakere som representerer problemer, med personer som representerer løsninger som er relevante for problemene» (Jacobsen & Thorsvik, s. 304).

Skal man bruke garbage-can-modellen for å forklare beslutningsprosessen for å innføre fraværsregelen, kan man undersøke hvordan beslutningsmulighetene, deltakerne, problemene, løsningene, tid og timing hadde betydning for beslutningsprosessen. Hvilke deltakere som var en del av prosessen, hvilke muligheter som var tilgjengelige, samt tid og timing er viktige elementer. Som nevnt var det flere beslutningsmuligheter, men til slutt endte det med et kompromiss på en 10 prosent grense, men som en prøveordning over 3 år. Hvilke deltakere som var til stede på de ulike høringsrundene, er også en sentral del av beslutningsprosessen.

De to modellene kan være nyttige for å forklare den politiske beslutningsprosessen som endte med vedtaket om å innføre en forsøksordning om en nasjonal fraværsgrense i videregående skoler. Garbage-can-modellen fokuserer på at politiske beslutningsprosesser er uoversiktlige på grunn av de inngående elementene, og er preget av kaos og mange elementer. Forhandlingsmodellen bærer preg av at grupper eller individer har ulike interesser i prosessen. Prosessen er i følge denne modellen preget av strategisk alliansebygging som fører til et felles mål preget av konsensus og kompromiss. Man kan slik se at alle modellene til sammen utgjøre helheten i den politiske prosessen som førte frem til vedtaket om forsøksordning for en nasjonal fraværsgrense.

3.6 Winters implementeringsmodell – fasene i implementeringen

Winters implementeringsmodell kan også anvendes for å forklare vedtaket om en nasjonal fraværsgrense i videregående skoler. Ved bruk av Winters modell kan man få et helhetlig bilde på prosessen. Winter anvender en *integrert implementeringsmodell* som er en generell modell som kan ”anvendes på de fleste politikkområder” (Winter & Nielsen, 2010, s. 21). Implementeringsmodellen beskrives som et analysekjema og ikke som en kausalmodell. Modellen fokuserer på å forklare mekanismer som inngår i en implementeringsprosess, og som kan bidra til å forklare hele prosessen, og forklare variasjoner av faktorer over tid og sted (ibid, s. 22).

Tidligere baserte implementeringsmodeller seg i stor grad på casestudier, mens Winters implementeringsmodell er en modell som er mer generell og kan forklare de fleste implementeringsprosesser. Winter erkjenner at implementeringsprosesser er komplekse fenomener, og slik kan ikke hans implementeringsmodell forklare alt ved prosesser, men modellen kan ”tjene som en knaggerekke (...) som kan minne på hvor man befinner seg i forbindelse med et gitt problem eller en analyse vedrørende implementering” (Winter & Nielsen, 2010, s. 23). Modellen blir brukt for å forsøke å forklare implementeringsprosessen av en nasjonal fraværsgrense ved videregående skoler i Norge fordi elementer fra modellen kan anvendes for å forklare prosessen. Som Winter og Nielsen påpeker, kan man bruke modellen som en knaggerekke. Derfor er noen deler av modellen som anses som hensiktsmessige valgt ut for dette prosjektet. Delene av modellen som er valgt ut er: implementeringsresultater i form av prestasjoner (output) og effekter (outcome), den politisk-administrative ledelsen og bakkebyråkratenes rolle, samt målgruppens rolle, og hvilke effekter implementeringen har på målgruppens sosiale situasjon (outcome).

Det som er spesielt med Winters modell er at suksessen avhenger av interessene hos aktørene som deltar i implementeringen av vedtaket. Når man knytter den integrerte implementeringsmodellen til prosessen som ledet til et politisk vedtak om forsøksordning av en nasjonal fraværsgrense, kan man analysere hvilke interesser de ulike aktørene som initierte og igangsatte prosessen. Som nevnt var det kunnskapsdepartementet som først initierte forslaget om en nasjonal fraværsgrense. Høringsrunder hos aktuelle aktører var det neste steget i prosessen, hvor nærmere 70 prosent av høringsinstansene var positive til forslaget. Interessene hos aktørene vil i dette tilfellet være å bedre en situasjon som for mange tidligere har opplevdes som vanskelig. Daværende kunnskapsminister, Torbjørn Røe Isaksen, formulerte at han hadde en opplevelse at mange lærere ønsket fraværsgrensen (Fjelltveit, 2015).

3.6.1 Implementeringsresultater i form av prestasjoner og effekter

Implementeringsresultatene i form av prestasjoner (output) og effekter på målgruppens atferd (outcome) er en del av modellen som kan anvendes når man undersøker hvordan fraværsgelen fungerer i praksis (Winter & Nielsen, 2009, s. 17). Enkelt forklart handler output om innholdet i politikken som når ut til borgerne, mens outcome handler om hvilken effekt politikken har. Outcome kan ikke studeres uten å ha studert output: innholdet i tiltaket

må altså studeres før man kan fokusere på hvilken effekt tiltaket har hatt på de berørte (Winter, 2010, s. 100).

Outcome, effekten av det politiske vedtaket, er det som kommer ut fra analysen av intervjuene. På grunn av at outcome handler om hvilken effekt tiltaket har hatt på de berørte partene. Man kan også undersøke hvilken effekt den politiske beslutningen hatt på målgruppens atferd eller sosiale situasjon. I dette forskningsprosjektet har alle de viktigste involverte parter i videregående skole fått ytret sin mening angående det politiske vedtaket. Det er spesielt viktig at målgruppen (elever) blir hørt, på bakgrunn av at de blir direkte påvirket. Output (innholdet i politikken som når ut til borgerne) studeres i form av å se på den politiske prosessen som la grunnlaget for tiltaket. Ulike forslag, hvilke instanser som var involvert og argumentene i saken, er viktige deler av å forklare hvorfor innholdet i tiltaket endte slik det gjorde.

Selve implementeringen av tiltaket skjer i ulike faser: politikktutforming i utvalg eller arbeidsgruppe, vedtaket blir besluttet, og til slutt spesifiseres tiltaket både sentralt og lokalt. Selve realiseringen av tiltaket skjer lokalt, og gjennomføringen av tiltaket skjer via bakkebyråkratene. Deretter er det hensiktsmessig å se på resultatene, hvilke effekt tiltaket har hatt, og hvordan man kan evaluere tiltaket for å finne ut om det har hatt en positiv eller negativ effekt (Hill & Hupe, 2009).

3.6.2 Politisk-administrativ ledelse og bakkebyråkratene

Den politisk-administrative ledelse spiller naturligvis en rolle i implementeringen av politiske vedtak. Fraværsregelen ble utformet og vedtatt i 2016, og implementert fra skolestart høsten 2016. Interesser hos implementeringsaktører, perspektiver og tidshorisonter kan påvirke implementeringen og dens resultater. Det er mange aktører involvert i den politisk-administrative ledelsen, og slik kan prosessen være lang og innviklet (Winter & Nielsen, s. 101). Da fraværsgrensen skulle innføres, var det som nevnt først kunnskapsdepartementet som initierte forslaget, og sendte forslaget ut på høring på oppdrag via utdanningsdirektoratet. Forslaget gjennomgikk altså en demokratisk prosess før det ble vedtatt når alle aktuelle høringsinstanser hadde avgitt sine svar. Til slutt innførte kunnskapsdepartementet fraværsregelen. Det tiltenkte fra politikernes side var at regelen skal gjelde for alle elever som har udokumentert fravær. Intensjonen var at reglene skulle være like for alle og at lærerne og

ledelse ved videregående skoler følger opp regelen slik den er utformet. Den politisk-administrative ledelsens intensjon trenger dog ikke bli oppfylt slik de originalt hadde formodet.

Her kommer bakkebyråkratene inn fordi de spiller en sentral rolle i implementeringen av politiske vedtak. Bakkebyråkratene er viktige politiske beslutningstakere med innflytelse på politikken som leveres til borgerne. Fokuset på forholdet mellom den politisk-administrative ledelsen og bakkebyråkratene er i hovedsak på informasjonssymmetrien mellom de to, og at det er viktig at bakkebyråkratene følger det nedfelte lovverket. Som nevnt over, trenger ikke fraværsregelen nødvendigvis bli oppfylt i praksis. Utfordringen med skjønsmessige avgjørelser som fører til en fraværsregel som varierer mellom videregående skoler og innad i skolene, er en uønsket effekt siden regelen skal være lik for alle elever.

3.6.3 Målgruppens rolle

Målgruppen for politikken har også en rolle i implementeringsprosessen. Målgruppen er både lærere og elever. Lærere implementerer vedtaket og er til daglig berørt, mens elever kan berøres i form av at de i verste tilfelle mister vitnemål. Lærernes rolle er viktig fordi deres etterlevelse av lovgivningen eller på å omsette lovgivningen i implementeringen til effekter (outcome) er viktig for hvorvidt vedtaket fungerer. Som nevnt er det mulig at lærere og ledelse ved videregående skoler tar skjønsmessige avgjørelser i visse situasjoner når det kommer til praktisering av fraværsregelen. Implementeringen kan også ha en effekt på målgruppens (elevenes) sosiale situasjon. For eksempel uttrykte Elevorganisasjonen borteboere er spesielt utsatt fordi de vil ha problemer med å dokumentere sykefraværet (Kroken, 2017). I tillegg vil muligens elever som er i en vanskelig økonomisk situasjon, ikke ha råd til fastlegebesøk for å dokumentere fravær, og slik overskride grensen. På grunn av kritikk fra ulike hold, ble det besluttet at fraværsgrensen skal være en forsøksordning på tre år, og evaluere underveis (Regjeringen, 2016). Slik vil man i løpet av sommeren 2019 få et klart bilde på om fraværsregelen skal videreføres eller ikke.

3.7 Polarisering

I gjennomgangen av Fafø-rapport 2, ble det klart at begrepet *polarisering* er nyttig når man analyserer fraværsgrensens effekter på elever. Teori som kan bidra til en bredere forståelse av

polarisering, er hensiktsmessig å inkludere for å forklare fenomenet. Teori om polarisering er hovedsakelig et forklart fenomen innenfor politikk, samt i forklaring av sosioøkonomiske forhold (Bjørnset, et. al, 2018). Polarisering er et begrep som forklarer at to grupper dras i to retninger i hver til ”pol” av et kontinuum. Teori om polarisering kan fungere som forklaring på hvordan fraværsgrensen påvirker videregående elever ulikt fordi prinsippene er de samme; én eller flere variabler kan påvirke en gruppe mennesker slik at motsetningene øker. I mediepolitikken er polarisering blant velgermassen et voksende fokusområde. Vinklingen har vært på hvordan velgere selektivt velger medier som samsvarer med egne holdninger, og at individer i stor grad oppfatter individer med et annet politisk ståsted med et fiendtlig syn, og at dette kan føre til polarisering (Iyengar & Westwood, 2015). Annen forskning har sett på sosioøkonomisk polarisering i form av en fattig og en rik pol av kontinuumet. Han beskriver en situasjon i globale byer som New York og Los Angeles hvor polarisering i arbeidsmarkedet smitter over på grupperes sosiale, økonomiske, og at dette videre kan føre til etnisk segregering. Dette omtales som ”social polarization theory” (Hamnett, 1994).

Det er først i Fafo-rapport 2 at begrepet ”polarisering” blir introdusert. I rapport 1 er det også fokus på hvordan fraværsgrensen kan påvirke elever ulikt, men begrepet polarisering er ikke brukt. I rapporten blir dette beskrevet som en ”utilsiktet konsekvens” av fraværsgrensen fordi dette ikke er tatt i betraktning som en ment konsekvens av fraværsgrensen. Fraværsgrensen kan i følge rapport 1 påvirke forskjellige grupper elever ulikt ved enten økt tilstedeværelse, eller så kan den påvirke svakere stilte elever med to utfall; problemer blir fanget opp og tatt tak i, eller at elevene når fraværsgrensen i et fag, og videre må droppe ut av faget (Andersen et.al, 2017, s. 7). Dette karakteriseres som et alvorlig problem i rapporten, noe som forhåpentligvis betyr at problemet blir gransket videre i følgeforskningen av fraværsgrensen.

I Fafo-rapport 2 introduserer altså begrepet polarisering. Funnene er at siden det er innført et tak på udokumentert fravær med fraværsgrensen, ser det ut til at dette kan skyve elever lenger fra hverandre fordi mange reduserer fraværet sitt betraktelig, men ikke i tilstrekkelig grad til å komme under grensen på 10 prosent. Fraværet er betraktelig redusert for gjennomsnittseleven, samtidig som også det er en økning i den betingede risikoen for å få IV for elever med høy frafallsrisiko. ”Elever med høyest frafallsrisiko, reduserer fraværet sitt mest, men de klarer likevel ikke å være til stede i tilstrekkelig grad for å få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter i alle fag” (Bjørnset, 2018 et.al, s. 89). Bekymringene for at forskjellige blir større mellom elevene, uttrykkes i intervjuene med lærere, rektorer og helsesykepleiere.

Én helsesykepleier mener at forskjells-Norge blir enda tydeligere med fraværgrensen.

Det er stor forskjell på de elevene som har et hjem med foreldre til stede, og de som ikke har så mye støtte hjemmefra. Det kan dreie seg om enkle ting som å klare å få legeattest. Har du ressurssterke foreldre, så ringer de til lege og de kjører deg dit. Disse andre elevene har ingen foreldre til å følge dem opp slik (Bjørnset et.al, 2018, s. 91).

Skolens landsforbund adresserer problemene ved fraværgrensa ved å vise til at den øker klasseforskjellene. Dette i motsetning til Fafo-rapport 1 som viser til at svakere stilte elevers problemer enten blir fanget opp, eller at de må droppe ut av faget - en utilsiktet konsekvens er altså at utsatte elever kan ha økt risiko for ikke å få karakter. Fafo-rapporten viser at de elevgruppene som likevel har fravær over fraværgrensen, noe som gjelder 10 prosent flere elever enn før fraværgrensen ble innført, står i frafallsrisiko. Anne Finborud, forbundsleder i Skolenes landsforbund, mener essensen i det debatten om fraværgrensen handler om er nettopp det at utsatte elever kan ha økt risiko for ikke å få karakter. Finborud mener det er bra at flere elever møter på skolen, men at regjeringens politikk er uforsvarlig, da det er en politikk som bidrar til å øke forskjellene i Norge. ”Den rigide fraværgrensen bidrar til at avstanden mellom de som lykkes og de som ikke lykkes blir større. Det er alvorlig at de som allerede har det vanskelig presses lenger ut av klasserommet” (Skolens landsforbund, 2019). Skolens landsforbunds bekymringer minner bekymringsverdig nok om begrepet polarisering, hvor to grupper dras i hver sin pol av et kontinuum. Teori om polarisering, samt funn fra Fafo-rapporten vil fungere som et grunnlag for intervjuene med lærere, elever og rektorer. Intervjuene i denne masteroppgaven vil dermed være et bidrag som fokuserer på den eventuelle polariseringen fraværgrensen har.

4. Metode

For å samle inn data om hvordan fraværsregelen fungerer i videregående skole, er det flere metoder som kan være hensiktsmessig å benytte. De tre tilnærmingene som kan gi best innsikt er dokumentanalyse, dybdeintervju med lærere, elever og rektorer i videregående skole, og illustrasjon av statistikk for å se på hvordan fraværet i videregående skole har endret seg før og etter tiltaket ble satt i praksis. Bakgrunnen for valg av metode er at dokumentanalyse vil gi innsikt i den politiske prosessen som førte til vedtaket – det er elementært å ha kunnskap om

hvordan det politiske vedtaket ble til, og granske hvilke argumenter som lå til grunn for beslutningen. Statistisk utvikling av fravær kan på sin side bidra til å se utviklingen av fravær før og etter innføringen. Dybdeintervjuene vil gi dyp innsikt i tematikken fra informanter med kjennskap til temaet, og er det viktigste datagrunnlaget. Dybdeintervjuene vil være hoveddelen dataen, mens dokumentanalysen og statistikken vil fungere som bidrag for å få et helhetlig bilde på fraværsgrensen.

4.1 Dokumentanalyse og statistikk

I dokumentanalysen vil sentrale dokumenter som bidro til innføring av fraværsgregelen være i fokus. En analyse av høringsnotatet om innføring av fraværsgrense i videregående skole fra Utdanningsdirektoratet vil bidra til å få bredere innsikt i argumentene for innføringen. I tillegg vil høringssvaret fra Utdanningsforbundet, Skolens Landsforbund og Norsk lektorlag bli gjennomgått. Bakgrunnen for denne avgrensningen er at de tre fagforeningene har et stort antall lærere i videregående skoler som medlemmer.

4.2 Dybdeintervju

For å operasjonalisere problemstillingen ”hvordan fungerer fraværsgregelen i videregående skole i praksis”, har semistrukturerte dybdeintervju av lærere, elever og rektorer ved to videregående skoler i Oslo blitt gjennomført. For å dekke tematikken fra flere sider, er både rektorer, elever og lærere ved de to skolene informanter. Bakgrunnen for valget om å innhente informanter ved to videregående skoler, er at man slik kan få et visst sammenligningsgrunnlag, og identifisere om det fins lokale forskjeller. Valg av dybdeintervju som metode, er på bakgrunn av et ønske om å komme tett inn på informantenes tanker og meninger omkring temaet. Denne intervjuformen skal få informanten til å reflektere over egne erfaringer og meninger, noe som kan gi dyp innsikt i det man forsker på (Tjora, 2012, s. 105). Selve målet for dybdeintervjuer er «å skape en situasjon for en relativt fri samtale som kretser rundt noen forhåndsbestemte temaer» (Tjora, 2012, s. 104). Gjennom intervjuene med lærere, elever og rektorer ved de to videregående skolene, vil man sannsynligvis oppnå det Tjora beskriver som dybdeintervjuer – dyp innsikt.

Informantene ble valgt ut på bakgrunn av deres erfaringer og kunnskap om tematikken. Denne måten å velge ut informanter på kalles *kriteriebasert utvalgsstrategi* (Johannesen, Tufte og

Christoffersen 2010, s. 109). Alle informantene ble kontaktet i arbeids- og skoletiden, enten muntlig eller på mail, hvor prosjektets tema og problemstilling ble presentert. Informantene fikk et samtykkeskjema hvor prosjektets formål var beskrevet, samt informasjon om at intervjuene ville bli tatt opp med lydopptaker, og slettet etter bruk. Videre ble det også presisert i samtykkedokumentet at informantene kunne trekke seg når som helst, både under og etter intervjuet. Alle informantene fikk også en tilsendt versjon av analysen etter den var ferdigstilt, for å ha mulighet til å kommentere.

4.3 Utvalget

Utvalget består av to rektorer, tre lærere og fire elever. Utvalget er fra to skoler i Oslo kommune – én skole på østkanten av Oslo, og én skole på vestkanten i Oslo. Selv jobber jeg ved én av informantskolene, noe som kan ha påvirket funnene. Dette vil jeg kommentere senere. De to rektorene er fra hver sin skole, mens fire av elev-informantene er fra samme skole. Lærerne i utvalget består av to lærere fra samme skole, og én lærer fra den andre skolen. Bakgrunnen for at alle elevene er fra samme skole, er logistikk- og tidsproblemer. Mer spesifikt handler dette om at jeg har jobbet i en 100 prosent stilling i mitt første år som lærer, og skrevet masteren og tatt 15 studiepoeng samtidig. For å få tiden til å gå opp, var det mer hensiktsmessig å bruke flere informanter fra min egen skole for å slippe transport til den andre skolen til ulike tidspunkter. For å likevel sørge for et bredt utvalg, var to av elevene fra en VG1-klasse, mens to var fra en VG3-klasse. VG3-elevne har dermed vært kjent med fraværsgrensen i snart 3 år, og vil naturligvis ha flere betraktninger og eksempler sammenlignet med VG1-elevne.

Informant	Informasjon
Lærer 1	Fag- og kontaktlærer
Lærer 2	Fag- og kontaktlærer
Lærer 3	Fag- og kontaktlærer
Rektor 1	Rektor
Rektor 2	Rektor
Elev 1	Vg1
Elev 2	Vg1
Elev 3	Vg3
Elev 4	Vg3

Tabell 1: oversikt over informanter (lærere, rektorer og elever)

4.4 Oppbygging av intervju

En strukturert intervjuguide la grunnlaget for intervjuene, basert på Tjora (2012). Intervjuguiden består av overordnede temaer som for eksempel ”skjønsmessige avgjørelser” og ”byråkratisering”, og ”alternative løsninger”. Under er ulike spørsmål som omhandler lærernes erfaringer med praktiseringen av fraværsregelen inkludert, elevenes og rektorers erfaringer. Intervjuguiden er i stor grad være basert på teori og tidligere forskning. Blant annet legger Lipskys bakkebyråkratiteori og Winters integrerte implementeringsmodell et viktig grunnlag for spørsmålene fordi det anses som et solid teoretisk rammeverk legger et solid grunnlag for dette forskningsprosjektet. Fafo-rapport 1 og 2 er også kjerneelementer i både delen om tidligere forskning, samt et grunnlag for intervjuene. Bakgrunnen for å basere intervjuguiden på tidligere forskning, er at forskning skal være *kumulativ*, det vil si at ny forskning skal bygge på tidligere forskning for å enten støtte opp om tidligere funn, eller vise at man kan trekke slutninger som ikke stemmer overens, og finne nye elementer som enda ikke er utforsket (Leegard, 2017).

Intervjuguiden har fungert som en veiledning for å holde intervjuene innenfor visse tematiske rammer. Samtidig er spørsmålene såkalte *åpne spørsmål*, da det gir informantene rom for å gå i dybden på aspekter de vil utdype (Tjora, 2012, s. 105). Dette innebærer hvordan de utøver fraværsregelen i praksis – mener de for eksempel det fører til mer byråkrati, og er skjønsmessige avgjørelser dominerende? Det å begrense intervjuet i ulike temaer gjør det oversiktlig for både informantene og intervjueren å forholde seg til en struktur. Dette skaper en ramme for hvordan intervjuet skal gjennomføres, i tillegg til at en følelse av seriøsitet skapes (Tjora, 2012, s. 135).

5. Empirisk analyse

5.1 Dokumentanalyse

Høringsnotatet om innføring av fraværsgrense i videregående skole fra Utdanningsdirektoratet samt høringssvaret fra Utdanningsforbundet, Skolens Landsforbund og Norsk lektorlag vil bli gjennomgått. Bakgrunnen for denne avgrensningen er som nevnt at de tre fagforeningene har et stort antall lærere i videregående skoler som medlemmer.

5.1.1 Høringsnotat fra Utdanningsdirektoratet

Proessen med fraværsgrensen startet allerede sommeren 2014, da det i Kunnskapsdepartementet ble initiert et forslag om en nasjonal fraværsgrense ved videregående skoler. Utdanningsdirektoratet fikk i oppgave å få høringsinstansenes syn på saken. Utdanningsdirektoratet satte dermed ut en høring om fraværsgrensen i høringsinstansene som vil bli gjennomgått. Tre modeller ble lagt frem i høringsnotatet

Det høres tre ulike modeller for en sentralt gitt fraværsgrense. To av disse gjelder alt fravær med en grense på enten 10 prosent eller 15 prosent, med nærmere fastsatte unntak. En modell gjelder 5 prosent udokumentert fravær. Høringsinstansene bes også om å ta stilling til om en eventuell fraværsgrense heller bør fastsettes lokalt, og om det i tillegg til eller i stedet for en fraværsgrense bør innføres et oppfølgingssystem for fravær (Udir, 2015a).

Høringsnotatets formål var altså å finne ut hva høringsinstansene var villige til å akseptere av en fraværsgrense, og hvilken modell de ønsket, og i tillegg hvordan det hele skulle forskriftsfestes. Kunnskapsdepartementet ønsket at Utdanningsdirektoratet skulle foreslå ulike alternativer, og at hensikten med dette enkelt skal være å forhindre ubegrunnet fravær (skulk) (Udir, 2015a).

De tre foreslåtte modellene for fravær i høringsnotatet er som nevnt en grense på 10 eller 15 prosent, med unntak for dokumenterte helsegrunner (modell 1), en modell med grense på 10 eller 15 prosent med unntak for klart urimelige tilfeller (modell 2), samt en modell med en grense på 5 prosent for udokumentert fravær (modell 3). I modell 1 kunne eleven likevel få karakter om eleven har oversteget grensen, og om det kan dokumenteres og relateres til helsegrunner. Her ble det diskutert at det muligens kunne føre til en del tidsbruk for faglærerne. Modell 2 lå også på enten 10 eller 15 prosent, med unntak for klart urimelige tilfeller. Denne modellen hadde ikke unntak for en bestemt fraværårsak, men åpnet kun for unntak i klart urimelige tilfeller. Vurderinger av hva som er klart urimelig, innebærer bruk av skjønn, og det er rektor som skal ta denne vurderingen (Udir, 2015a). Modell 3 hadde et forslag med en grense på 5 prosent. Kritikken av denne modellen ble diskutert i form av feil bruk av ressurser i primærhelsetjenesten – spesielt var det en bekymring at ville oppsøke lege i fag med få timer. Modell 1 var den modellen som ble stemt frem, og har snart vært praktisert i 3 skoleår ved videregående skoler i Norge.

5.1.2 Utdanningsforbundet

Utdanningsforbundets svar til Utdanningsdirektoratet baserte seg på behandling i deres sentralstyre, samt innspill fra alle fylkeslag som videre fikk innspill fra klubber på de videregående skolene. I høringssvaret uttrykte utdanningsforbundet usikkerhet knyttet til hvordan en fraværsgrense vil slå ut i praksis. Likevel viser de til at tilbakemeldingene fra praksisfelt i ulike organisasjonsledd anbefaler å innføre en fraværsgrense.

Utdanningsforbundets konklusjon var at de støttet forslaget om å innføre fraværsgrensen, men at det burde prøves i en prøveperiode over tre år med nøye følgeforskning. Fokuset i forskningen bør ikke kun være på statistikk, men også kvalitative erfaringer - "det er imidlertid også interessant å se på fraværsgrense som virkemiddel i et bredere perspektiv". (Utdanningsforbundet, 2015, s. 2). Her ser man at Utdanningsforbundet kommenterer det uttalte politiske målet med fraværsgrensen (mer tilstedeværelse og mindre skulk) ved at man må ha et bredere blikk på fraværsgrensens effekter. I tillegg blir det diskutert viktigheten rundt en fraværsgrense som verdifull fordi man sender et forsterket signal om at oppmøte i seg selv er viktig. Anerkjennelse av elevens tilstedeværelse kan knyttes opp mot skolens samfunnsmandat som blant annet handler om å forberede elevene på oppmøtekrav i arbeidslivet (ibid).

Utdanningsforbundet støttet som nevnt forslaget om en fraværsgrens, på den premisen at den ble fulgt av følgeforskning. De støttet videre høringsutkastets modell 1 med en fraværsgrense på 15 prosent. Argumentene var at ved å innføre 15 prosent vil overgangen fra dagens regelverk bli mindre brå. Modell 1 åpner for unntak i forbindelse med dokumenterte helsegrunner. Modell 2 ble av Utdanningsforbundet kritisert for å legge ansvar for å vurdere om en elev skal få karakter hos ledelse, og ikke hos faglæreren (ibid).

5.1.3 Norsk Lektorlag

I likhet med Utdanningsforbundet, støttet også Norsk Lektorlag i sin høringsuttalelse Utdanningsdirektoratets forslag om å innføre en fraværsgrense. De uttalte at dagens ordning ikke fungerer, og en bekymring over at mange faglærere ser seg nødt til å sette standpunkt karakter på elever med høyt fravær og dermed lite vurderingsgrunnlag. En fraværsgrense vil i følge Norsk Lektorlag virke motiverende for elever til å møte opp på skolen. Som Utdanningsforbundet, argumenterer Norsk Lektorlag med at samfunnsmandatet lettere kan overholdes med en fraværsgrense. Sammenlignet med arbeidslivet, er ikke 10 prosent en urimelig grense (Norsk Lektorlag, 2015).

5.1.4 Skolens landsforbund

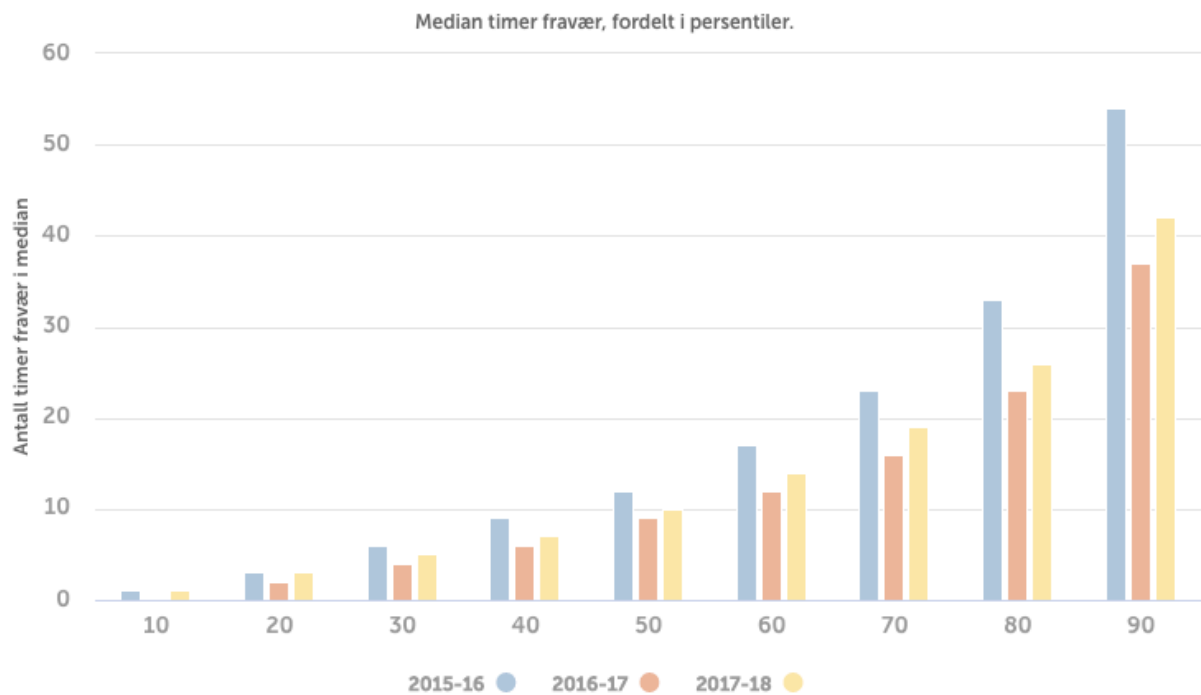
Skolens landsforbund hadde på sin side en annen formening enn Utdanningsforbundet og Norsk Lektorlag. De uttalte i sitt høringssvar at en fraværsgrense kun vil løse deler av problemene omkring fravær – problematikken kan i verste fall bli forskjøvet. Videre mener de at oppfølgingstiltak heller burde iverksettes. Forslag var blant annet bedre tilgang til helse- og sosialfaglige ressurser i skolen, og at dette i tur kan føre til mer oppmøte. ”Det å innføre et godt og strukturert oppfølgingssystem vil være alfa og omega for å inspirere flere elever til å lykkes med å gjennomføre videregående opplæring” (Skolens landsforbund, 2015, s. 2).

Som man ser ut fra de tre høringssvarene fra de tre instansene, var det noen uenigheter i utformingen av fraværsgrenen. Likevel endte det opp med modell 1 – en grense på 10 prosent med mulighet for rektor å gjøre unntak opp til 15 prosent for elever i spesielle tilfeller. I tillegg skulle det være en prøveordning mellom 2016-2019.

5.2 Statistikk

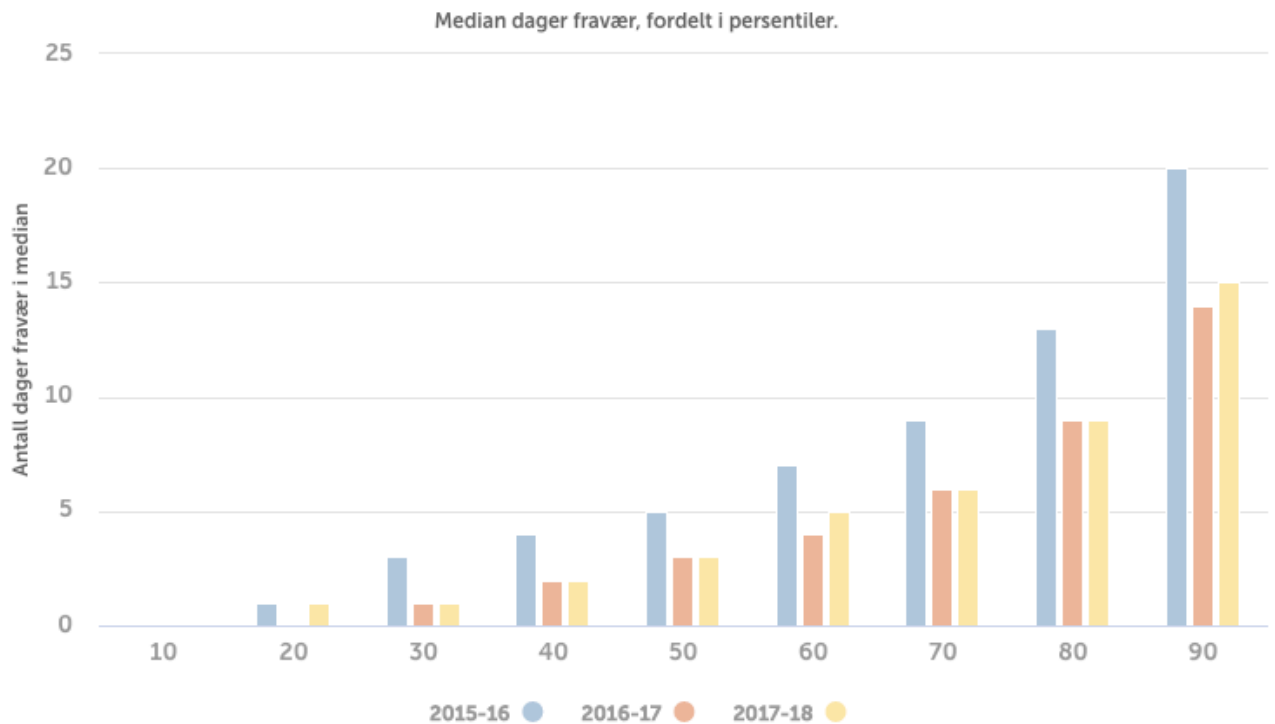
Statistisk utvikling av fravær er også en sentral del av analysen for å kartlegge sentrale endringer. To tabeller som viser utvikling av fraværet er inkludert; utvikling målt i antall timer fravær i median, og utvikling målt i median dager fravær. Figur 1 viser utvikling i fravær av timer. Her ser man tydelig at fraværet har gått ned fra 2015-16, via 2016-17 og 2017-18. Timefraværet har gått opp fra 9 til 10 timer fra 2017-18. I tabellen er altså elevene rangert etter de med lavest til høyest fravær. Den største forandringen ser man hos elevene med mest fravær – de har økt fraværet med 5 timer fra 2017-18, som tilsvarer 14 prosent økning (Udir, 2018b). Figur 2 illustrerer antall dager fravær. Medianfraværet er 3 dager, mens gjennomsnittet ligger på 6,1 dager. For elevene med høyest fravær, er det i antall dager fravær, i likhet med antall timer fravær, en økning. Det positive er at alle elever fortsatt ligger godt under fravær sammenlignet med 2015-16.

Figur 1: Median timer fravær, fra det ti prosent laveste til det ti prosent høyeste fraværet. 2015-16 til 2017-18.



Kilde: Udir (2018b).

Figur 2: Median dager fravær, fra det ti prosent laveste til det ti prosent høyeste fraværet. 2015-16 til 2017-18.



Kilde: Udir (2018b).

Ett år etter innføringen viser statistikk fra utdanningsdirektoratet at fraværet har gått betraktelig ned skoleåret 2016/2017 sammenlignet med tidligere år. Fra 2016 til 2017 gikk fraværet for en gjennomsnittselev ned fra 5 dager og 12 timer til 3 dager og 8 timer (Udir, 2017b). Statsminister Erna Solberg kommenterte nedgangen slik:

”Fraværet i videregående skole har gått ned med 40 prosent for dager og 33 prosent for timer etter innføringen av fraværsgrensen i fjor høst. Det er også færre elever som slutter underveis i skoleåret – og færre som ikke får karakterer i et eller flere fag”. Statsministere kommenterer resultatene med å si at fraværsgrensen fungerer som den skal (Regjeringen, 2017). Daværende kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen omtaler også statistikken fra det første året fraværsgrensen ble innført positivt, og sier følgende: ”det var både riktig og viktig å innføre fraværsgrensen” og ”det er valgfritt å begynne på videregående skole, men når man har valgt å gå på videregående skole, kan det ikke være valgfritt om man møter opp til undervisningen eller ikke” (Isaksen, 2017). Før fraværsgrensen ble innført, var mange skeptiske til at det ville føre til at flere elever ikke fikk karakter, og dermed falt fra den videregående skolen. Torbjørn Røe Isaksen mener derimot at statistikken viser det motsatte (Regjeringen, 2017). Som man ser fra tabellene, viser statistikken at fraværsgrensen fungerer. Skal man kun baserer seg på statistikken, har fraværsgrensen fungert slik den skal; redusere fraværet. For å sitere en

informant: ”jeg håper politikerne vil gjøre en ordentlig evaluering, og ikke bare se seg blind på tall”. Problemer knyttet til fraværsgrensa på tross av en positiv utvikling statistisk sett, vil bli sett nærmere på i den følgende delen av analysen.

5.3 Analyse av dybdeintervjuer

For å analysere datamaterialet vil ”stegvis-deduktiv-induktiv metode” (SDI-modellen) bli brukt. Metoden er basert på Tjora (2012). Formålet med modellen er å analysere materialet fra rådata (selve dataen), og jobbe seg frem til konsepter eller teorier. Man jobber seg induktivt frem fra rådata til konsepter og teorier. For eksempel vil man kunne komme frem til teori man gjenkjenner i tidligere teori og forskning, som for eksempel skjønnsmessige vurderinger i yrkesutøvelsen hos bakkebyråkrater. Prosessen kan også være deduktiv, det vil si at man jobber fra teorier og konsepter til rådata. Man sjekker slik fra teori til empiri for å se om teoriene og konseptene virkelig henger sammen med empirien. Den deduktive delen av stegvis-deduktiv-induktiv metode kalles ”Grounded Theory”, og går ut på tilbakekoblingen fra konsepter og teorier til rådataen. Med andre ord bruker man tilbakekoblingen for å kvalitetssikre at de overordnede temaene stemmer (Tjora, 2012). Det er viktig å understreke at SDI-modellen ikke må anses som en lineær modell hvor man forholder seg slavisk til de ulike trinnene i rekkefølge. Modellen er en dynamisk modell, hvor man kan bevege seg mellom de ulike trinnene. Slik er SDI-modellen en dynamisk modell som ligger til grunn for analyse av datamaterialet i kvalitativ forskning.

5.3.1 Utøves fraværsgrensen likt?

5.3.1.1 Lokale tilpasninger

Lokale tilpasninger av fraværsgrensen har kommet frem som et problem i både Fafo-rapport 1 og 2. Enkelte skoler opererer med lokale tilpasninger av regelen, og dette kan ha negative effekter for prinsippet om at elever skal behandles likt (Andersen et.al, 2017). Fra Fafo-rapport 1 viser survey med rektorer ved videregående skoler at lokale tilpasninger forekommer, og strider dermed mot prinsippet om likebehandling av elever (Andersen et.al, 2017, s. 37). Det har fra denne forskningen kommet frem at det forekommer lokale tilpasninger av fraværregelen. Spesielt skiller Telemark og Hordaland seg ut, hvor det ble rapportert om at henholdsvis 63 prosent og 46 prosent av rektorene har gjort lokale

tilpasninger. De to skolene i dette prosjektet er lokalisert i Oslo, og der oppgis det at 28 prosent av rektorene har gjort lokale tilpasninger. Oslo ligger omtrent midt på skalaen blant alle fylkene. Det presiseres i rapporten at det ikke bare er store forskjeller mellom fylker, men også mellom skoler innad i fylkene (Andersen et.al, 2017, s. 39). Fra intervjuene i dette prosjektet er det funnet at det kan virke som om noen skoler tilpasser slik at elever skal komme seg under fraværsgrensen. Det kan bety at enkelte lærere ikke fører fravær som de skal, eller så kan det indikere at rektor gjør unntak opp til 15 prosent for enkelte elever på ulikt grunnlag.

5.3.1.2 Ulik praktisering av 15 prosent-regelen

Å gjøre unntak for elever med spesielle grunner for udokumentert fravær opp til 15 prosent, er noe rektor har fullmakt til å gjøre, men om lærere gjør unntak for enkeltelever, vil regelen i streng forstand ikke fungere helt som den skal. Hva som ligger i ulik fraværføring konkret, kan for eksempel være forskjellige praksiser omkring velferdspermisjoner, ulike kulturer for bruk av 15 prosent-regelen eller at lærere gjør unntak for enkelte elever. Dette er noe som kom frem i intervjuene. Rektor ved begge skolene ga uttrykk for at inntrykket er at det er ulike kulturer på ulike skoler, noe som anses som et problem.

I intervjuet med rektor 1 uttrykkes en bekymring for at terskelen for å gjøre unntak opp til 15 prosent fravær er lavere på enkelte videregående skoler sammenlignet med andre: ”man kan møte ulike kulturer på ulike skoler (...) man kan få et inntrykk av at det er lettere på enkelte skoler enn andre”. Etableres en slik kultur hvor enkelte skoler har lavere terskel enn andre for å gjøre unntak opp til 15 prosent, vil det i så måte skape ulik praksis for en regel som ikke skal ramme elevene ulikt. Dette bør i høyst grad bli problematisert, og tatt opp med ledere for videregående skoler, i følge informanten. Rektor 2 kommer inn på den samme problematikken som rektor 1. Rektoren sier den skjønnsmessige vurderingen opp til 15 prosent ikke har blitt diskutert på rektorsamlingene. Det har i følge rektoren aldri vært et tema på samlingene om når man skal innvilge, og hva som kvalifiserer for innvilgning. Slik kan man anta at det forekommer forskjeller mellom videregående skoler. Det at unntak opp til 15 prosent ikke diskuteres blant rektorene, vitner om at en felles enighet om praksis ikke er noe som diskuteres og dermed samkjøres mellom skolene i Oslo.

5.3.1.3 Ulikheter mellom skoler

Én lærer fortalte konkret om situasjoner hvor han/hun hadde gjort unntak for elever, mens en annen lærer ga uttrykk for at han/hun mente at ledelsen på en subtil måte gir uttrykk for at man bør få flest mulig elever gjennom, og hadde en følelse av at kolleger noen ganger gjør unntak for elever for å få de gjennom. Dette trosser regelen om likebehandling av elever, og kan videre i praksis være et brudd med regelverket (Andersen et.al, 2017, s. 40). Rektor 2 uttrykker:

Det blir nesten sånn alltid med et regelverk; man strekker det. Noen skoler strekker det nok lengre enn andre. Sånn sett så etableres det ulik praksis mellom skoler. Jeg tror det underrapporteres på fravær. Dette merker jeg på samtaler og via rykter. Allerede nå er det forskjeller mellom skoler. Det snakkes jo. Man skjønner etter hvert at det er ulike kulturer på skolene. Noen legger vekt på at det skal være en streng linje, mens andre ikke er så strenge.

Sitatet viser at rektoren har en antagelse om at fravær underrapporteres, og at dette muligens er forskjellig fra skole til skole. Antagelsene er basert på samtaler og rykter på skolen, men ingen har direkte fortalt om underrapportering. Rektors antagelser bekreftes av den ene læreren, og er også en antagelse hos én av de andre informantene. Én lærer i utvalget ville ikke svare på spørsmål om læreren selv eller kolleger har unnlatt å føre fravær. Det er forståelig, da dette spørsmålet er sensitivt.

På den ene skolen er regelen at elever får 1 time fravær om de kommer mer enn 15 minutter for sent, noe som også er praksis på den andre skolen. Dermed ser det ikke ut til at det er forskjeller mellom de to skolene i utvalget på dette området. Likevel fører den ene skolen dette veldig nøye på grunn av at en ordning med grønne og røde kort benyttes – dette benyttes ikke ved den andre skolen. Grønt kort gir anmerkning for forsentkomming, mens rødt kort gis om eleven er 15 minutter for sen, og slik får eleven 45 minutter fravær. Dette var et tema som kom opp i følgeforskningen. Der svarer rektorer ulikt på hvor mange minutter for sent en elev kan komme før eleven får fravær for en hel time. Der varierer svarene fra 5 minutter til 20 minutter (Bjørnset et.al, 2018, s. 82). Fravær for en hel skoletime kan i små fag ha svært alvorlige konsekvenser for elever. At dette praktiseres ulikt mellom ulike videregående skoler, er bekymringsverdig.

5.3.1.4 Skjønsmessige vurderinger

De avgjørelsene bakkebyråkrater tar, oppstår ofte i følge Lipsky (1980) under pressede forhold hvor både tid og informasjon er knapp. I tillegg kan man også forvente en viss grad av avvikende atferd blant bakkebyråkratene dersom deres interesser avviker fra interessene til de som fastsatte vedtaket. Bottom-up er et begrep fra teoridelen som kan brukes for å forklare hvordan fraværsgrensen preges av skjønnsmessige vurderinger. Bottom-up handler om samspillet mellom bakkebyråkratene og brukerne. Lipskys bakkebyråkratiteori og bottom-up knyttes tett opp mot hverandre. Dette er viktig fordi det i praksis er brukerne (spesielt lærere) som har mulighet til å påvirke hvordan fraværsgrensen implementeres i praksis. Avvikende atferd blant bakkebyråkratene kan forekomme på bakgrunn av at de ikke anser fraværsgrensen som rettferdig og ønsker å hjelpe flest mulig elever til å få vitnemål.

I startfasen da fraværsgrensen ble innført, uttrykte de fleste informantene (lærere og rektor) at det var kaotisk. Man skulle først og fremst forholde seg til et nytt vedtak, men samtidig skulle man også lære seg hvordan man brukte et nytt system. I følge Lipsky skjer avgjørelser hos bakkebyråkratene under pressede forhold, hvor både tid og informasjon er knapp, noe som samsvarer med innføringsfasen av fraværsgrensa. Lærer 1 forklarer denne perioden slik: ”fraværsgrensen ble innført brått, og systemene var ikke på plass i det hele tatt (...) det var kaotisk, og den første rutinen vi hadde det første året var utrolig tungvint”. Læreren utdyper senere i intervjuet at dette gikk seg til, og mener det nye systemet for fravær som kom er mye bedre enn det de hadde i starten.

Det kom ikke frem i noen av intervjuene at det i startfasen hadde blitt ført feil i fraværet, men hovedbudskapet er at systemet ble innført brått og at det opplevdes kaotisk. Muligens kan det i startfasen ha oppstått situasjoner hvor lærerne førte fravær feil. Dette passer inn for det Lipsky beskriver som typisk for avgjørelser bakkebyråkrater tar; avgjørelser oppstår under pressede forhold hvor både tid og informasjon er knapp. Lærer 1 rapporterer at noen kolleger ikke forstår det tekniske med føringen av fravær, og det å legge inn koder: ”det er litt for mange lærere som ikke fører fraværet. Hvis man som kontaktlærer skal sjekke fraværet på en elev, ligger det ofte ikke inne”. Læreren forklarer her frustrasjonen over at enkelte lærere ikke fører fravær riktig, noe som kan være med på å ramme elevene urettferdig. Om én elev som egentlig skulle vært over fraværsgrensen ikke kommer over fordi lærer ikke fører fraværet, vil ikke fraværsgrensen fungere optimalt.

I elevintervjuene kom også frustrasjon omkring fraværsføring frem. Elev 1 mener at noen lærere er mer slurvete enn andre: ”noen er strenge, andre er ikke”. Elev 2 mener også at det er slik og sier: ”det er dårlig at lærere gjør dette ulikt. Det kan skape ulikheter. Man vil etter hvert kategorisere lærerne. Alle må ha samme nivå og være samkjørt”. Det elevene opplever som slurv, kan i realiteten også være skjønnsmessige vurderinger. Elevenes opplevelser er noe som er funnet i følgeforskningen av fraværsgrensen. For eksempel forteller informanter at lærere ikke fører det fraværet de er pålagt å føre, og at enkelte lærere unngår å føre fravær om en elev er mer enn 15 minutter for sen, ved de skolene hvor ordensreglementet fastslår dette (Bjørnset et.al, 2018, s. 82). Funn fra informantene i dette studiet samt tidligere funn illustrerer at skjønnsmessige vurderinger og eventuelt slurvete føring av fravær, kan føre til ulik praksis og dermed urettferdig behandling av elever.

Man kan også forvente en viss grad av avvikende atferd blant bakkebyråkratene dersom deres interesser avviker fra interessene til aktørene fastsatte vedtaket. Dersom lærernes holdninger ikke er i overensstemmelse med det politiske vedtaket fraværsgrensen, vil dette være avvikende atferd. Skjønnsmessige avgjørelser som ikke stemmer overens med det fastsatte vedtaket, kan være et tegn på at politiske mål ikke følges opp. I følge Winter i hans implementeringsmodell er informasjonssymmetrien mellom de to aktørene politisk-administrativ ledelse og bakkebyråkratene viktig. Informasjonen som gis fra den politisk-administrative ledelse skal følges opp slik det er tiltenkt. Prinsipal-agent-teorien er også fokusert på å undersøke forholdet mellom ledelse og bakkebyråkrater (kalt prinsipaler og agenter). Prinsipal-agent-teorien søker å undersøke asymmetrien mellom de prinsipalen og agenten, og brukes for å forklare kontroll av byråkratiet. Forholdet mellom de to aktørene er som nevnt en kontrakt basert på at agenten utfører de oppgavene prinsipalen har delegert korrekt. Visse problemer kan likevel oppstå, som fører til at oppgaven ikke blir utført slik den var tiltenkt.

Lærer 1 illustrerer at skjønnsmessige vurderinger knyttet til fraværsgrensen kan forekomme: ”det handler litt om flaks og uflaks også, med tanke på hvilken lærer man får. Man skal jo følge reglene, så det kan slå urettferdig ut”. Læreren opplyser også om at det i et spesielt tilfelle skjedde at læreren måtte unngå å føre fravær for å sørge for at eleven fikk vitnemål. Læreren presiserer at dette var en elev med store problemer, men som læreren hadde et godt vurderingsgrunnlag på. Eleven var pliktoppfyllende, og ga beskjed hver gang han/hun ikke kom på skolen.

”De er helt avhengige av at de har en kontaktlærer som ser de og som tror på de (...) det har kommet rapporter om at regelverket ikke praktiseres likt, men poenget er at regelverket faller ekstremt uheldig ut for de som har kroniske sykdommer, og som ikke har en familie som backer de opp. Da er det vi som må hjelpe de, få de gjennom” (lærer 1).

Som man ser ut fra datamaterialet, virker det som om regelverket til en viss grad preges av skjønnsmessige avgjørelser. Det opplyses at det er gjort i beste mening for at elever skal få vitnemål, og at læreren må ta ansvar for å sørge for dette. I et yrke hvor man jobber tett opp mot ungdommer, i mange tilfeller sårbare ungdommer, vil en muligens kunne forsvare at lærere gjør alt i sin makt for å hjelpe elever til en fremtid. Fra to av elevintervjuene kom det frem at noen lærere er mer slurvete enn andre, og at dette videre kan skape ulikheter for elevene. Omsorg for elever og slurv er strengt tatt to vidt forskjellige begreper, og læreren som har gjort unntak gjorde dette for å hjelpe en elev som ikke hadde en familie som støttet eleven. Uansett baktanke, og om unntak for fravær gjelder slurv eller skjønnsmessige avgjørelser, har både skjønnsmessige avgjørelser og slurv for føring av fravær samme utfall; fraværsgrensen blir ikke fulgt til punkt og prikke.

Bruker man Winters politisk-administrative ledelse og bakkebyråkratene i hans implementeringsmodell samt prinsippal-agent-teorien, er det klart at informasjonssymmetrien ikke alltid er korrekt – det tas i visse tilfeller skjønnsmessige avgjørelser for elevenes beste. Kontrollen over byråkratiet er ikke alltid like enkel, noe som rektor 1 illustrerte ved å si at man bør ha jevnlig oppfølging av at fraværet blir ført korrekt. Implisitt sa rektoren altså at det er en bekymring for at rutinen ikke følges korrekt. Rektor 2 bekrefter som nevnt dette synet ved å forklare at han/hun har en opplevelse av at fravær ikke alltid føres.

5.3.1.5 Problemer med kontroll

Skjønnsmessige vurderinger hos både rektor (opp til 15 prosent) og lærere kan føre til problemer med kontroll. Det øverste leddet av kontroll når det kommer til fraværsgrensen, er politikerne. De nedfelte et nytt vedtak som agentene har ansvar for å implementere i praksis. Det andre leddet av kontroll er rektor og ledelse ved videregående skoler. I denne delen vil rektors problemer med kontroll over sine ansatte diskuteres. Rektorene kommer i intervjuet inn på tematikken ”problemer med kontroll”. Rektor 1 uttrykker at det har oppstått situasjoner hvor ansatte ikke har ført fravær korrekt, og at det videre har ført til problemer. Elever har krav på varsel om for høyt fravær, og om læreren ikke har sendt varsel, har man måtte sette en

karakter. ”Man har ikke lov å ikke sette karakter på en elev om man ikke har sendt varsel (...) det har skjedd et par ganger. Det kan være at ledelsen ikke har fanget dette tidlig nok. Lærerne må både følge systemet, og man kan føre sjekkrutiner på for eksempel seksjonsmøte. Det er ekstremt viktig for elevene” (rektor 1). Som nevnt under ”ulikheter mellom skoler” uttrykte rektor 2 at fravær muligens underrapporteres. Denne antagelsen vitner om at rektoren ikke føler det er enkelt å kontrollere alle sine ansatte lærere. Dette er som sagt en antagelse rektoren har, men usikkerheten i seg selv vitner om problemer med full kontroll over de ansatte som utfører fraværsføringen. I Winters implementeringsmodell poengteres det at suksessen for vedtaket avhenger av interessene hos deltakerne i implementeringen av vedtaket. Man kan anta at interessen hos enhver lærer vil være at flest mulig elever skal komme seg gjennom videregående med et vitnemål. Dette ble nevnt tidligere da en lærer fortalte om unnlattelse av føring av fravær for å hjelpe eleven gjennom.

Når man diskuterer problemer med kontroll over hvorvidt fraværsgrensen blir fulgt opp korrekt, er prinsipal-agent-teorien illustrerende. Som nevnt handler den om at prinsipalen delegerer en oppgave til agenten. Prinsipalen er i første ledd politisk ledelse som ønsker kontroll over de videregående skolene, men prinsipalen kan også være rektor som ønsker kontroll over sine ansatte. I dette forholdet anses agenten som eksperten på området, og har også kontroll over oppgaven som skal utføres. Forholdet mellom prinsipalen og agenten er basert på en kontrakt om at agenten skal utføre de tildelte oppgavene korrekt i henhold til prinsipalens instruksjoner. Likevel kan det oppstå problemer med kontroll, fordi agenten i enkelte situasjoner vil utøve skjønn. Ut fra intervjuene, kan man til en viss grad se at problemer med kontroll er vanskelig, og inngår i en kompleks situasjon hvor det ikke alltid er lett for prinsipalen å ha innsikt i praksisen. Dette ser man også fra funn som knyttes til skjønnsmessige avgjørelser. Det vil klart være problematisk for ledelse ved de enkelte videregående skolene, og videre utdanningssjefene i de ulike fylkene å følge opp om agentene utfører oppgaven helt korrekt. Flere av informantene sier at relasjonene mellom lærer og elever noen ganger kan føre til at man er rund i kantene i føringen av fraværet.

5.3.1.6 Uklarheter knyttet til fraværsgrensen

Fra fokus på skjønnsmessige avgjørelser knyttet til fraværsgrensen og problemer med kontroll, er det naturlig å diskutere uklarhetene knyttet til fraværsgrensen. Dette kan på lik linje med skjønnsmessige avgjørelser føre til feil i systemet som videre kan ha konsekvenser

for likebehandling av elever. Fraværsgrensen er en tydelig regel som skal kontrollere atferd hos både lærere og elever. I prosessen kreves det at lærerne forholder seg lovlydig til regelen, men i utvalget mitt ble det uttrykt en viss uklarhet til fraværsgrensen, både i startfasen og per dags dato. Lipsky vektlegger at bakkebyråkratene er autonome i sin arbeidsutførelse, men regelen om fraværsgrensa er en motsetning til Lipskys beskrivelse. Ser man på prinsippal-agent-teorien viser den til at forholdet mellom prinsippalene og agentene anses som en kontrakt. Avstanden mellom de som utformet regelverket og de som utfører den er stor, og det kan forekomme at lærere opplever den som uklar.

De formelle retningslinjene kan til en viss grad fremstå som uklare for både rektorer, lærere og elever. Lærerne, rektorene og elevene forteller om en uklarhet i innfasingsperioden av fraværsgrensa. Flere oppgir også at de fortsatt synes det enkelte ganger er uklart om fravær er godkjent eller ikke. Læreres tolkning av regelen vil i denne sammenhengen være det viktigste fokusaspektet siden lærerne er de som til daglig fører fraværet. Som nevnt ovenfor, svarte en lærer på uklarheter knyttet til fraværsgrensen at det i starten var kaos og at en del feil mest sannsynlig oppstod. Noen lærere er også i tvil på hva som er godkjent og ikke godkjent fravær. På dette presiserer lærer 2: ”Jeg er strikt med å føre riktig, men jeg har opplevd usikkerhet blant kolleger om hva som er gyldig og ikke riktig”. Lærer 3 sier: ”usikkerhet om føring av fravær er stadig et tema. Jeg opplever at det er ganske tydelig at man må ha legeerklæring for å få godkjent fravær. De fleste virker ganske strikt der”. Rektor 1 at det å gjøre unntak for opp til 15 prosent virker enklere på enkelte skoler, og at dette kan være et problem. I tillegg sier rektor

”dokumentert/ikke dokumentert i forhold til fraværsgrensen er én side, og det å søke unntak om fraværsføring er også et element (...) det står tydelig i opplæringsloven hva som er godkjent/ikke godkjent (...) når det kommer til velferdspermisjoner får vi mye rart; syke foreldre, bryllup etc. Her må vi inn å lage lokale retningslinjer. Jeg må ta avgjørelsene på velferdspermisjoner”.

Det kan være at usikkerhet om hva man bør gjøre i enkelte situasjoner fører til ulikheter mellom elever, noe som kommer av at man må ta avgjørelser basert på skjønn. Nettopp fordi det kan ha så alvorlige konsekvenser for elever, har det aldri før vært like viktig å føre fravær helt korrekt for å unngå feil. Det er også viktig at lignende saker blir behandlet likt.

Ulik praktisering/kultur for håndtering av 15 prosent-regelen, ulik kultur for føring av fravær mellom skoler, derunder skjønnsmessige vurderinger, samt uklarheter knyttet til

fraværsgrensen (mest aktuelt i innføringsfasen) er alle faktorer som kan bidra til ulik praktisering/ukorrekt praktisering av fraværsgrensa. Strengt tatt kan man argumentere for at fraværsgrensa ikke fungerer optimalt om det forekommer forskjeller mellom skoler. For å sitere rektor 2 igjen: "Det blir nesten sånn alltid med et regelverk; man strekker det. Noen skoler strekker det nok lengre enn andre. Sånn sett så etableres det ulik praksis mellom skoler".

5.3.1.7 Oppfølging av elever

Et uttalt mål har vært at fraværsgrensen skal bidra til å fange opp utsatte elever.

Utdanningsforbundet har ytret at de ønsker tett oppfølging av elever som står i fare for å falle fra med blant annet en styrket rådgivertjeneste og gode rammebetingelser (Utdanningsforbundet, ingen datoc). Det er funnet at det generelt sett ved videregående skoler i Norge er lite systematisering i oppfølging av elever, og skoleeier og skolen selv må finne gode tiltak for å følge opp fravær og ta tak i problemet (Udir, 2018a). Utdanningsdirektoratet har presisert at skolene selv må finne gode tiltak, og at tiltakene må være tilpasset den enkelte elev (Udir, 2015a). Arbeidet er ikke systematisk og noe uklart. Det fins ingen dokumenter for hvordan man systematisk skal følge opp en elev. Dette kan føre til lokale ulikheter mellom de videregående skolene. Det mest hensiktsmessige hadde vært om alle skolene hadde fulgt en lignende praksis, med nedfelte retningslinjer for hvordan man går frem i slike situasjoner. Dette ville mest sannsynlig komme både ansatte og elever til gode. Slik ville man sørge for lik praksis og dermed en rettferdig behandling av elever.

På spørsmål om hvordan elever som står i fare for å gå over 10 prosent følges opp, svarer rektor 1: "læreren har først og fremst ansvar i sine fag, så har kontaktlærer ansvar for den overordnede læringen for eleven (...) lærere er i første linje, men er man bekymret må man sette inn elevtjenesten som er psykolog, rådgiver eller minoritetsrådgiver". Dette samsvarer med det lærerne sier. Det virker altså som det er et visst system for oppfølging hvor faglærer er første ledd, for så å involvere kontaktlærer (og eventuelt foreldre om eleven er under 18 år). Om eleven sliter med noe psykisk eller fysisk, kan man involvere elevhelsetjenesten. Akkurat når man involverer hvem, vil nok variere fra lærer til lærer og fra skole til skole. Den ene skolen virker å ha sin eget system innad i skolen for hvordan elevene følges opp. Likevel burde det muligens være enda klarere retningslinjer på nasjonalt nivå for hvordan dette skal håndteres.

Et argument for innføringen av fraværsgrensen var som nevnt at det skulle bli lettere for lærere å fange opp de som sliter. Både elev 3 og 4 forklarer at de sjeldent har opplevd eller hørt om at elever blir fulgt opp. Elev 3 sier også at mange kvier seg for å snakke om problemene sine, og om de i tillegg ikke har ressurser, vil de ende opp med udokumentert fravær, og videre ikke vurdering i et eller flere fag. Elev 3 uttrykker bekymring for at fraværsgrensa skaper en barriere mellom elever og lærere, fordi fraværsgrensen er et politisk vedtak lærerne er satt til å følge, og at dette kan gå utover mange elever i stor grad. Eleven mener også at lærerne har nok å gjøre fra før, og at dette kun er et ekstraansvar som skaper press både for elever og lærere. På spørsmål om hvordan elever som står i fare for å komme over fraværsgrensa i fag følges opp, svarer elev 4: ”jeg har aldri på mine tre år ved denne skolen opplevd at en lærer har kommet direkte til meg eller noen venninner om man for eksempel kommer for sent mye”. Fra de tre andre elevene i utvalget har 2 av elevene aldri hatt grunn til å være borte eller komme for sent, mens den tredje eleven skisserer lignende svar som elev 4 – eleven har ikke (bortsett fra ved én anledning) opplevd at en lærer har tatt initiativ til en samtale på grunn av en økning i fravær.

Det elevene forteller virker stikk i strid med det ansvaret faglærer og kontaktlærer har. Man kan naturligvis ikke trekke en konklusjon her om at oppfølgingen ikke er bra nok, men det kan virke som om bekymringen om at oppfølgingen av elever som har høyt fravær er lite systematisk og noe uklart, ikke er ubegrunnet. Flere av elevene forklarer også at de føler sympati med lærerne som allerede har en travel hverdag, som nå også må ta hånd om dette. Noen av elevene foreslår at dette burde være en oppgave profesjonelt personale med spesialutdanning for sosiale problemer. I tillegg til at to av elevene i utvalget mener oppfølgingen burde vært bedre, er det også et problem at mange elever ikke vil snakke om problemene sine, og slik havner over fraværsgrensa. Det vektlegges at ungdommer er i en sårbar fase, og dermed er det ikke alltid like lett å snakke om problemene sine

5.3.2 Byråkratisk merarbeid

Flere av elevene og lærerne i utvalget kom inn på at lærerne utsettes for unødvendig mye arbeids- og oppfølgingsansvar. Utdanningsforbundet uttrykte i prosessen før den eventuelle innføringen av fraværsgrensen at den ikke måtte skape et ”unødig stort byråkrati for lærerne og dermed gå utover arbeidet med å følge opp elevenes læring” (Utdanningsforbundet, 2015,

s. 4). De mente at et slikt system hvor lærer står ansvarlig for å sende varsler til elever som står i fare for å overskride grensen, kunne være uheldig, og at det ville være lite hensiktsmessig å gi læreren en særskilt plikt til å varsle elever som nærmer seg fastsatt fraværsgrense. Denne bekymringen har vært en del av debatten både i forkant og etter innføringen av fraværsgrensa. Følgforskningen har kommet frem til at den økte vektleggingen av fraværet fører til merarbeid for lærere da de nå må bruke mer tid på henvendelser fra elever og oppfølging fra skoleledelsen (Bjørnset et.al, 2018, s. 81).

Merarbeid for lærere som følge av fraværsgrensen kommer frem som et moment i flere av intervjuene. To av lærerne kom inn på at de mener fraværsgrensen tar mer av arbeidstiden enn tid man får frigjort. Lærer 3 sier: ”Det er veldig, veldig mye jobb som kompenseres i verken lønn eller fritak fra andre arbeidsoppgaver. Det er bare enda en oppgave som tilføres kontaktlærerrollen” og ”De fleste opplever at man har fått enda en ekstraoppgave. Jeg tror det er lagt inn i arbeidstidsavtalen (ATA), men det hjelper lite, fordi man kan ikke fortelle en elev at man har brukt opp tiden i ATA, og vi at man ikke kan snakke med eller hjelpe en elev fordi tiden er brukt opp”. Læreren uttrykker en klar frustrasjon over at arbeid knyttet til fraværsgrensen er tidkrevende, og at det er enda en ekstraoppgave tilført lærerrollen, og at det ikke kompenseres i lønn eller fritak fra andre arbeidsoppgaver. Lærer 1, 2 og 3, sier de bruker henholdsvis ca. 3, 2 og 2 timer på innhenting av dokumentasjon, samtale og utsending av varsel for høyt fravær. Den ene læreren sa det første året med fraværsgrensen var verst, og begynte å loggføre tidsbruk på dette. Læreren 1: ”jeg loggførte til sammen 4-6 timer den første høsten per uke. Da hadde jeg oversteget arbeidsmengden knyttet til fraværsgrensen. Nå er det litt mindre arbeid”.

Én av rektorene sier at ”man må legge til rette for systemer slik at man får snakket med elever, lærere får snakket sammen. Man legger av tid i ATA-avtalen”. ATA-avtalen er læreres ”arbeidstidsavtale”, hvor man legger inn hva en lærer skal gjøre i løpet av et skoleår for å fylle opp stillingsprosenten sin. Det virker som det er en del uklarheter omkring hvor tiden faktisk tas fra, og hvilke andre arbeidsoppgaver man blir frigjort fra. Lærerne i intervjuene uttrykker at de ikke helt forstår hvilke oppgaver som er tatt vekk til fordel for arbeid knyttet til fraværsgrensen. Det virker som om flere av lærerne synes dette er frustrerende, og at det burde komme en endring slik at man ikke jobber mer enn det man skal.

5.3.3 Polarisering

I teoridelen ble et sitat fra en helsesykepleier hentet fra Bjørnset et.al (2018) brukt for å illustrere det som oppleves som en situasjon hvor forskjellene mellom elevene blir større på grunn av fraværsgrensen. Helsesykepleieren sier at det er stor forskjell på elever som får mye støtte hjemmefra og de som ikke har like mye støtte. For eksempel vil det være lettere for de med mye støtte hjemmefra å skaffe seg en legeerklæring, det være seg å ringe lege for barnet og kjøre til legen. Dette ble også bemerket i Andersen et.al (2017); de svake elevgruppene har også større vanskeligheter å skaffe dokumentasjon for fravær sammenlignet med gjennomsnittseleven. Fraværsgrensen fungerer ulikt på forskjellige elevgrupper og gjør avstanden mellom de sterkeste og svakeste elevgruppene større. ”Fraværsgrensen er et positivt virkemiddel for de som trenger et puff for å redusere udokumentert fravær (...) bildet er mer problematisk når det gjelder den svakeste elevgruppen” (Andersen et.al, 2017, s. 73). Disse elevene hadde tidligere mulighet til å være lengre i skolesystemet, men fraværsgrensen har bidratt til at de tidligere enn før blir definert ut. I rapporten beskrives dette som ”en potensiell segmentering av utenforskap og forsterkning av sosiale forskjeller” (s. 73). Det er altså en bekymring for at fraværsgrensen kan skape forskjeller mellom elever. For en gjennomsnittselev vil være positivt med fraværsgrensen, mens det for svakere elevgrupper med sosiale problemer vil være problematisk for de nå vil bli definert ut av videregående skole på et tidligere tidspunkt enn før - halvparten av de elevene som ikke får karakter i et fag, får ikke karakter på grunn av fraværsgrensen (Andersen, et.al, 2017). Det er funnet at fraværsgrensen muligens går på bekostning av ”de aller, aller svakeste elevene” (Ertesvåg, 2019).

Bekymringen for at de aller svakeste elevene rammes hardt av fraværsgrensen, uttrykker spesielt én lærer. Dette på bakgrunn av at læreren har opplevd situasjoner hvor elever kommer fra familier med store problemer. Foreldre har på sin side psykiske problemer, det samme har barnet. Likevel er barnet det friskeste i familien, og må slik ta vare på sine foreldre og seg selv. Læreren uttrykker alvorlig bekymring for hvordan fraværsgrensen påvirker svakerestilte elever i negativ retning: ”de kom fra familier som hadde store sykdomsproblemer, fra familier hvor de selv var den best fungerende. De hadde ikke foreldre som kunne betale for eller kjøre de til legen” (lærer 1). Det er også interessant at den samme informant mener at om elevene ikke får en sjans, kan de ende opp uten vitnemål, og i verste fall som sine foreldre – på NAV. Læreren bekymring er lik funnene fra Fafø 1; flere rektorer rapporterte i intervjuene at svake

elever med minoritetsspråklig bakgrunn eller lav sosioøkonomisk bakgrunn ikke alltid hadde råd til å betale legeregningen. En rektor uttalte ”Dokumentasjonskravet favoriserer elever fra ressurssterke hjem. De får både hjelp til å skaffe dokumentasjon og har økonomi til legekonsultasjoner og legeattester” (Andersen, et.al, s. 70).

Lærer 2 uttrykker at fraværsgrensen på én side er positiv fordi den setter en tydelig grense for elevene, men at den på en annen side kan ramme de som har problemer, for eksempel i form av psykiske problemer. Læreren sier videre at skolen må se helhetlig på enkeltindividet, og at det er viktig med et godt team rundt eleven som kan støtte elevene om de har det vanskelig. Læreren sier at han/hun ikke har opplevd dette personlig, men har en antagelse om at det kan være vanskelig for enkelte. Lærer 1 illustrerer sitt hovedsynspunkt om fraværsgrensen slik: ”hvis det viktigste er at middelklasseelevene skulker mindre, er fraværsgrensen en suksess, men hvis man synes det er viktig å hjelpe gjennom de som er utsatt, så er det ikke en suksess. Nå har de gjort det vanskeligere for de”.

I fire av fire elevintervju kom det tydelig frem at fraværsgrensen kan fungere svært dårlig for enkelte elever. I det ene elevintervjuet sier elev 1: ”fraværsgrensa kan ødelegge livet ditt (...) de som går over 10 prosent blir utestengt, og kan havne i dårlige miljøer”. Uten at spørsmålet om hvordan fraværsgrensen muligens påvirker elever ulikt, kom både elev 3 og 4 inn på tematikken. Elev 4 kom med oppsiktsvekkende informasjon om at flere venner av eleven kom over fraværsgrensa i fjor, og dermed mistet rett til karakter i mange fag. Bakgrunnen for fraværet kan for eksempel være familieproblemer, noe man ikke kan få legeerklæring for, i følge eleven. For eleven vil skole være den siste prioriteringen. Elevens uttalelser stemmer overens med et studie nevnt tidligere, som er gjennomført av NTNU og SINTEF. De fant blant annet at elever som opplever problemer knyttet til familie og psykisk helse oftere skulker enn elever som ikke har disse problemene (Udir, 2015a).

For flere av bekjentskapene til flere elever har det å falle utenfor videregående skole endt svært alvorlig (slik om elev 1 uttrykte bekymring overfor, men ikke hadde noen erfaringer med). De har endt opp med å selge narkotika, fordi det er lettjente penger, på grunn av at de sier de ikke har noen fremtid uansett. Elev 4 uttrykker at veien til kriminalitet er lett når man allerede har falt ut, og i tillegg har noen også foreldre som ikke jobber, eller som er syke. Når de mister muligheten til høyere utdanning, mister de motivasjonen, og velger en lettere løsning. Eleven understrekte at dette måtte bli sagt fordi det viser hvor alvorlige konsekvenser fraværsgrensa kan ha. I tillegg én elev at det hele har begynt å handle mer om hvem som

faktisk har penger til å dra til legen og ikke. De som ikke har tilstrekkelig med penger, får ikke dratt og ender plutselig opp med ti prosent i et fag. Elevenes synspunkter støttes av utdanningssjefene som rapporterte i Fafo 1 at de som har et svakt støtteapparat på hjemmefronten ikke skaffer seg nødvendig dokumentasjon ved sykdomsfravær (Andersen et.al, 2017, s. 35). På et oppfølgingsspørsmål om elever eventuelt kan snakke med lærer om de ikke har råd til legeerklæring for å få hjelp, svarer elev 4 at det kan være flaut for eleven å legge frem at man har dårlig økonomi. Til slutt kan elever ende opp med ”til slutt å gi faen. Det er typisk ungdom. De er i en sårbar periode, og med fraværsgrensa er det i tillegg lagt til mye press”.

Elevene i utvalget uttrykker at de er svært skeptiske til hvordan fraværsgrensa kan påvirke elever ulikt på bakgrunn av personlige problemer. Elev 3 og 4 går i 3.klasse, og har dermed mer erfaring enn elev 1 som går i 1.klasse. Elevene i 3.klasse beskriver alvorlige konsekvenser av fraværsgrensen, og at det til og med kan gå så langt at noen ender opp som kriminelle. Forskningen på fraværsgrensens polariserende effekter bekreftes altså av noen av informantene. Funnene fra intervjuene minner svært mye det begrepet polarisering handler om; at to grupper dras i to retninger av et kontinuum. Hamnetts ”social polarization theory” kan her anvendes for å forklare det som ser ut til å skje som følge av fraværsgrensa. Han omtaler sosial polarisering som at fattige og rike trekkes til hver sin retning av samfunnet og at sosiale forskjeller forsterkes. Det ser ut til at det er en tendens til at de svakerestilte elevene dras enda lengre ut i kontinuumet til den ”svakere” siden, mens den sterke gruppen klarer seg og dras i den ”sterke” retningen. De svake vil muligens på lang sikt ende opp som sine foreldre om de ikke får vitnemål og tar utdanning. Dette er en bekymring Skolens Landsforbund omtalte i 2019 hvor de poengterer at fraværsgrensa vil føre til økte klasseforskjeller. De langsiktige konsekvensene for de elevene som havner innenfor det Bjørnset et.al (2018) omtaler som ”fraværsgrensens dødsvinkel” er for tidlige å si noe om, men det ville vært interessant å følge konsekvensene for denne gruppen på lang sikt.

5.3.4 Generelle legeerklæringer

I Fafo-rapport 2 kom det frem at noen elever skaffer seg ”carte blanche”-legeerklæringer som kan brukes over lengre tid. Eleven slipper slik å oppsøke fastlegen hver gang det er behov. Dette er et problem som blir bekreftet av to informanter som opplever at enkelte elever muligens har utnyttet en generell legeerklæring for å unngå å komme på skolen. Rektor 1 uttrykker problemet slik: ”noen har en generell legeerklæring på en kronisk sykdom, og da

kan de skrive egenmelding. Det kan være litt drøyt noen ganger. Det kan nok bli utnyttet. Noe kan betviles”. Rektor illustrerer et konkret eksempel hvor elever som har en generell legeerklæring på pollenallergi er syk midt på vinteren. Rektors synspunkt er et velkjent problem ved flere videregående skoler. Både lærere og elever har i Bjørnset et.al (2018) hevdet at legeerklæringer kan bli brukt strategisk, og videre har elever brukt den generelle legeerklæringen for annen sykdom enn den de har erklæring for. Dette er problematisk da det kan oppleves urettferdig for elever som ikke har den samme muligheten, og slik undergrave likebehandling av elever. I følgeforskningen beskrives det å skaffe seg generelle legeerklæringer som attraktivt (Bjørnset et al, 2018).

To av elevene utgir i intervjuene at de kjenner flere elever som har skaffet seg langtidslegeerklæring for å slippe å møte opp på skolen til enhver tid. ”Jeg kjenner en elev som har det. Hun gadd ikke komme på skolen på 1 måned, også har hun en grei lege. Hun sa hun hadde hatt det dritt, og at hun ikke kom seg opp fra senga, så ordnet legen en langtidserklæring” (elev 3). Elev 4 kommer også inn på denne problematikken ved å fortelle at en venninne har en slik legeerklæring, og at hun fortsatt får karakter. Dette mener hun føles urettferdig; ”vi ønsker jo også å få en slik erklæring”. Elev 4 fortalte også ærlig i intervjuet om at det har oppstått situasjoner hvor unødvendige turer til legekantoret har forekommet. Eleven har dratt til legen uten å ha vært syk, for eksempel fordi eleven har vært trøtt på grunn av lite søvn. I tillegg mener elever at man pålegger mye på fastlegene som heller burde bruke tiden sin på folk som er syke. Det at enkelte elever har generelle legeerklæringer, og andre elever går til legen når de for eksempel er trøtte eller trenger tid til å øve til en viktig prøve, er det tydelig at fraværsgrensen rammer elever ulikt.

5.3.5 Små fag er utsatt

Flere i utvalget kommer inn på tematikken om at små undervisningsfag er særlig utsatt med fraværsgrensen: ”Jeg skjønner ikke helt hvorfor elevene stresser sånn med det. Jeg forstår det i de mindre fagene” (lærer 3). Lærer 2: ”i små fag er det et problem hvis elever er syke. Det hadde noen ganger vært greit med en 10,9% grense”. Én elev uttrykker at det er fort gjort å havne på over ti prosent fravær i små fag, som for eksempel gym og historie VG2.

I fjor hadde vi historie, og det var mange som gikk over og ikke fikk karakter. De måtte ta året om igjen pga historien. Kjenner 2-3 stk som har tatt året om igjen pga dette. De var borte 2-3

ganger fra historien, og trodde ikke de gjorde stor skade. Da går det fort opp til 10%. De stilte til alle vurderingene, men fikk ikke karakter (elev 3).

Problematikken om at fag med få undervisningstimer er særlig utsatte for fraværsgrensen, var et tema i fraværsgrensedebatten. Debatten fokuserte på at elevene raskere kunne nå 10 prosent udokumentert fravær i disse fagene. Funn fra intervjuer med lærere og rektorer i Fafo-rapport 2, er at enkelte skoler legger til rette slik at fag med få undervisningstimer er spredt over to dager på en uke, slik at man ikke får for høyt fravær om man er syk én dag (Bjørnset et.al, 2018, s. 79). Dette er ikke tilfelle ved de to videregående skolene i dette prosjektet. Slik ser man at det er skapt en praksis som fører til store ulikheter mellom skolene, og kan ha store konsekvenser for elevenes fremtid. Det er altså slik at elever ved enkelte skoler har større sjanse for å få karakter i små fag fordi det er lagt til rette for det, mens det på andre skoler vil være større sjanse for ikke å få karakter. Siden det er slik at det er ulik praksis for noe som ble ansett som et problem allerede i fraværsgrensedebatten før regelen ble innført, er det klart at fraværsgrensen ikke fungerer optimalt for små fag.

Det at mange elever fort får stort fravær i små fag, kan videre føre til stress for elever. Alle elevene i utvalget uttrykte at fraværsgrensen bidrar til større press for elever. Elev 3: ”man bli så stresset og sliten (...) som om det ikke er nok press fra før, så bare slenger de på fraværsgrensa”. Eleven utdyper at det i tillegg til et stort press på skolen for å prestere, er det også mye press utenfor skolen. Mange jobber ved siden av skolen på grunn av press om å ha fine klær, og da må man jobbe for å få råd. Dette kan videre føre til at man blir utbrent på grunn av alt presset.

På den andre siden mener én lærer i utvalget at elevene stresser unødvendig mye: Lærer 3: ”de virker veldig stressa. Det er litt underlig. I mine fag skal det mange timer til før man går over 10 prosent”. Denne læreren sikter til et 5-timers-fag. Elevene er med andre ord ikke bare stresset i små fag, men også i store fag. Lærere i utvalget mener stresset mange elever føler på er overdrevet, på grunn av at man har en del å gå på, spesielt i store fag. I små fag kan de forstå problemet. Funnene fra intervjuene om stresset elevene føler på, ble også funnet i Fafo-rapport 1: ”Mange flinke elever er redd for å miste karakter og går på skolen selv om de er syke, og til lege raskere enn de må” (rektor). Dette har ført til en markant økning i konsultasjoner (Bakken et.al, 2017, s. 62).

5.3.6 Positive sider fraværsgrensen

Fokuset har i stor grad hittil vært på negative konsekvenser av fraværsgrensen. Informantene skisserer også mange positive effekter ved fraværsgrensen. Alle elevene i utvalget anerkjenner at fraværsgrensen også har positive sider: ”fraværsgrensen kan motivere elever til å komme på skolen. Jeg forstår hva politikerne mener” (elev 1). Én elev problematiserer også om vi har det for bra: ”tar vi skolegang for gitt? I utlandet sier man; hvorfor sier folk de ikke vil gå på skole? Vi er så privilegerte. Mange i verden hadde ønsket seg den skoleplassen”.

”Lærerne kan ikke kun se på de elevene som gjør det bra og er til stede, men må prioritere alle elevene. Slik er fraværsgrensa bra. På grunn av fraværsgrensa er de utsatte elevene i klasserommet slik at læreren også kan prioritere de (...) kanskje de blir motiverte av andre som jobber (...) kanskje man kan redde noen personer med grensa (elev 2)

Lærer 2 sier at fraværsgrensa har gjort mye godt med tanke på at gjennomføringsprosenten har økt, og at den hjelper elever til å se at man ikke kan ta en sykedag her og der. Videre uttrykker læreren at grensa formaliserer det å være syk, og setter en tydelig grense. Den gjør elevene bevisst på fraværet sitt, og er en god pekepinn på hvordan det vil fungere i arbeidslivet – den er en tydeliggjøring av hvordan samfunnet fungerer ellers. Dette samsvarer med rektor 1 sitt synspunkt med at det er godt for lærerne å ha en tydelig grense de selv ikke har bestemt, og at det er ganske slitsomt med argumentasjoner i en lærerhverdag. Dette slipper man ved at en fastsatt grense er satt. Rektoren forklarer også at lærere før slet mye med at de måtte løpe etter elevene før for å få til en vurderingssituasjon. Rektoren og kolleger var positive til å få et middel for å få elevene til å komme på skolen. Lærer 3 sier også at fraværsgrensa bør bestå. Læreren har mange negative følelser knyttet til arbeidsmengden, men mener den er positiv fordi den skaper en rutine for elevene, og at det samtidig gjør det lettere for lærerne. Rita Helgesen har kommentert i lektorbladet at fraværsgrensen er positiv fordi den sørger for mer nærvær, den synliggjør en utsatt elevgruppe, og at det gjør læreres jobb lettere med tanke på å sette ståkarakter (Rein, 2019b).

Lærerne har et samfunnsmandat hvor de skal forberede elevene på framtida i form av videre studier og arbeidslivet. Om elever ikke er klargjorte for det etter videregående, kan de fort falle utenfor. Fraværsgrensen kan sies å være et ledd i å forberede elevene på framtida. ”Et skyhøyt fravær og anmerkninger er ikke bra i et arbeidsmarked, da vil man ikke være aktuell” (rektor 1). Rektoren bemerker samfunnsmandatet ved å kommentere at nærvær er viktig ikke

bare i skolesammenheng, men i jobbsammenheng, og at en person som har høy fravær vil ha problemer med å fungere i arbeidsmarkedet. Fraværsgrensen kan videre sørge for kontinuitet, forutsigbarhet og tilstedeværelse for elevene. Dette kan på sikt bidra til å gjøre det lettere for lærer å bygge relasjoner med elevene. De fleste lærerne og rektorene er positive til at fraværsgrensen bør prøves ut lengre enn prøvetiden på 3 år, for å se hvilken effekt den har. De ser likevel ikke bort fra problemene som muligens medfølger. Elevene (samt flere lærere) er mer negative til fraværsgrensen, og mener den har negative konsekvenser enn positive.

5.3.7 Alternative løsninger

Fraværsgrensen er en del av en politisk prosess, hvor følgeforskningen skal være veiledende for om den videreføres eller ikke. Hittil har det kommet to rapporter fra Fafo, og den siste rapporten vil bli offentliggjort i 2020. Slik vil man få et bilde på om fraværsgrensen fungerer godt eller ikke, og om den ut fra den evalueringen skal videreføres eller ikke. Alle informanter bortsett fra én mener det er for tidlig å si om fraværsgrensen er en god løsning eller ikke, og mener den må prøves ut lengre enn 3 år for å se effekten av den bedre. Den ene informanten (lærer 1) som svarte at fraværsgrensen ikke bør videreføres som en 10 prosentgrense, mener det bør opprettes en alternativ løsning til fraværsgrensen. Informanten mener for eksempel at fraværsgrensen kan heves til 20 prosent for å unngå at utsatte elevgrupper fort defineres ut av skolen. Elev 2 mener også at prosenten bør økes: ”Man kan øke prosenten, gjøre den litt mildere. Det kan føre til mentale skader, og skade en del elever”.

I det ene elevintervjuet reflekterte eleven over om fraværsgrensa virkelig er den beste løsningen for alle elever. Eleven funderte på hva som skjer med de som faktisk faller utenfor, og ikke fullfører videregående. Med tanke på en lav fraværsgrense, vil løpet være kjørt på kort tid for utsatte elever, og dette vil videre påvirke de som faller utenfor. Eleven foreslo at man godt kunne ha en fraværsgrense, men at man burde ha et ordentlig oppfølgingssystem for elevene som kommer over fraværsgrensen. Forslaget innebar blant annet at man hadde et sted hvor mennesker som har falt utenfor samfunnet og kommet tilbake i jobb og slik stablet seg på beina kunne inspirere og informere om de mulighetene man faktisk har.

En kan spørre seg om det fins en god alternativ løsning til grensa. Som elev 1 sier: ”det vil alltid være både fordeler og ulemper. Det er vanskelig å vite om fraværsgrensa er bra eller dårlig”. Eleven foreslår bedre oppfølging som et alternativ, og refererer til at de på

barneskolen hadde små grupper hvor elever som slet med aggresjon og andre psykiske problemer fikk delta. Slik fikk de en opplevelse av å trives, og dermed mer motivasjon til å være på skolen. I tillegg sier elev 2 at dagens ungdom er rammet av psykiske problemer, og at dette er noe eleven selv ser og hører om blant jevnaldrende. Eleven sier: ”de er smarte, men lider av psykiske problemer”. Slik sett mener eleven et nytt alternativ burde sette inn mere ressurser for å redusere frafall. Som sagt mener flertallet av informantene at det er for tidlig å si om fraværsgrensa fungerer godt eller dårlig, og at den har vært positiv tanke på gjennomføringsprosenten.

Proessen for å innføre fraværsgrensa tok flere år, og følges i prøveårene av følgeforskning. Politiske prosesser er komplekse, hvor mange aktører er involverte. En kommentar fra en kollega i diskusjon om fraværsgrensen bør videreføres eller ikke, mente kollegaen at ingen løsning vil gjøre alle til lags, og hva skal alternativet være? En politisk beslutning vil aldri gjøre alle berørte parter fornøyde, men det er viktig at noen tar en avgjørelse som skal være gjeldende og sette standarden for hvordan ting skal gjøres. Dette samsvarer med lærer 3: ”jeg ønsker at fraværsgrensa skal bestå. Det er mye stress med papirer, men det er positivt at elevene må komme på skolen. Det er bedre for oss lærere, og gjør det lettere”. Winters politisk-administrative ledelse eksemplifiserer dette. Politiske prosesser kan være kompliserte og lange, og involverer mange ulike aktører. I dette tilfellet var mange instanser involvert i høringsrundene, og mange fikk sin stemme hørt - likevel vil ikke alle bli fullstendig fornøyd.

5.3.8 Generell diskusjon

Funnene fra intervjuene er noe tvetydige, og det har kommet frem mye interessant og sprikende informasjon. Mange er fornøyde med fraværsgrensen, mens andre mener den muligens rammer elevgrupper ulikt. Så noen konklusjon kan man ikke trekke om den fungerer bra eller dårlig, men hovedessensen fra intervjuene er at fraværsgrensa kan bli bedre med noen småjusteringer. Elevene er i hovedsak de som er mest negative til fraværsgrensen, og skisserer at den kan ha alvorlige følger for elever som ender i utenforskap. De viktigste endringene som foreslås er at man burde ha ulike fraværsgrenser i fag etter timeantall, læreres arbeidsbyrde burde kompenseres, samt at oppfølgingen av elever burde bli bedre og mer systematisert.

Fraværsgrensen har et overordnet mål om å forhindre skulk og sørge for jevn innsats. Dette åpner for å diskutere om det overordnede målet passer alle elever. Mange elever har sammensatte problemer som fører til problemer med oppmøte som ikke er ment som skulk, men som er knyttet til dyptliggende psykiske problemer. Enkelte vil ha problemer med å skaffe seg legeerklæring på grunn av dårlig økonomi eller sykdom som gjør at man ikke kommer seg til legen. Noen elever kommer fra familier hvor foreldre har psykisk sykdom, som gjør at de selv er det friskeste familiemedlemmet. Man kan neppe fastslå at elever med dyptliggende, sammensatte problemer som overskrider fraværsgrensen kan kategoriseres som typiske ”skulkere”. Dette er basert på funn fra flere av intervjuene, hvor det uttrykkes bekymring for at elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn og/eller foreldre og barn som sliter psykisk kan ligge i ”fraværsgrensens dødsvinkel” som det heter i Fafo-rapport 2.

Bakgrunnen for valget om å innhente informanter ved to videregående skoler, var i utgangspunktet at man slik kan få et visst sammenligningsgrunnlag, og identifisere om det fins lokale forskjeller. I rektorintervjuene kom det frem at den største forskjellen kan være på at det er ulike kulturer for føring av fravær blant lærere på de ulike skolene. Dette er ikke noe rektorene har tall og bevis på, men et inntrykk de sitter med. I tillegg fortalte en av rektorene at det virker som om det også er ulik kultur for unntak for 15 prosent udokumentert fravær godkjent av rektor. Som nevnt, er den ene skolen lokalisert på Oslos vestkant, mens den andre er lokalisert på Oslos østkant. Det som kan trekkes ut fra intervjuene, er at tendensen til polarisering blir poengtert i større grad ved informantens skolen på østkanten, enn ved vestkantskolen. Likevel uttrykker rektor ved vestkantskolen at det er bekymringsverdig at elevene det var rom for før, nå faller gjennom etter fraværsgrensa ble innført. De som kommer over 15-prosenten, som før ville klart seg før, klarer seg ikke nå, og det synes rektoren er forferdelig å registrere. Bakgrunnen for at tendensen til polarisering ble mest uttrykt ved østkantskolen, er mest sannsynlig fordi de fleste informantene var fra denne skolen. For å utjevne dette, burde flere informanter ved vestkantskolen vært rekruttert som informanter, men som var for krevende i prosessen.

Ser man på det politiske målet isolert sett, er målet å sørge for mer tilstedeværelse blant elever i videregående skoler. Slik sett har fraværsgrensen vært suksessfull. Studerer man de utilsiktede konsekvensene som ikke blir nevnt i høringsnotatet fra Utdanningsdirektoratet, kan man diskutere hvorvidt fraværsgrensen er suksessfull. Funnene fra intervjuene viser også til at

fraværsgrensa kan ramme elever ulikt. Dette er svært uheldig, og må tas tak i om man skal forhindre at sosiale ulikheter forsterkes av det offentlige skolesystemet.

6. Etiske betraktninger og god forskningskvalitet

I kvalitativ forskning jobber man tett på informantene, og dermed er det en del etiske betraktninger man må ta hensyn til. For det første forventes det at man som forsker opptrer profesjonelt ved å opptre på en hyggelig måte og viser respekt for informantene. Tjora (2012) utdyper at ”vanlig høflighet er et godt utgangspunkt for etisk god forskning” (s. 40). En annen etisk betraktning i kvalitative studier er å holde informantene anonyme. Dette er spesielt viktig å informere informantene om, i og med at lydopptak blir brukt. Løsningen var å transkribere så fort intervjuene var avholdt, og sørge for at informantene forholdes anonyme også i analysen av datamaterialet. Både lærere, elever og rektorer ble forsikret om at de ville være anonyme. Alle informantene skrev under et samtykkedokument hvor informasjon om prosjektet, informantenes anonymitet, at informantene når som helst (både under og etter intervjuene) kan trekke seg, samt annen relevant informasjon var oppgitt. I forkant av oppstart av intervjuene, ble en søknad om godkjenning for prosjektet sendt til Norsk senter for forskningsdata.

6.1 Kriterier for god forskningskvalitet

Validitet, reliabilitet, transparens og generalisering er viktige aspekter for å sikre god forskningskvalitet. Validitet handler om at man får svar om det man faktisk ønsker svar på. Dette kan for eksempel sikres ved at kommunikasjonen mellom intervjuer og informant er på et forståelig nivå – dette kaller Tjora (2012) *kommunikativ gyldighet*. Tidligere forskning kan også øke validiteten. I dette tilfellet fins det lite forskning, og prosjektet er i så måte viktig for å sette søkelyset på et politisk vedtak som er omdiskutert. Den strukturerte intervjuguiden med avklarte temaer kan også bidra til høy validitet, slik at man forholder seg til temaet og får svar på det man forsker på. God reliabilitet kan blant annet oppnås ved å forholde seg objektiv i forskningsprosessen (Tjora, 2012, s. 203). Noe som også kan true reliabiliteten er om informantene gir ukorrekte svar – ærlige refleksjoner som setter informantene i et dårlig lys kan være en trussel for forskningen. Reliabiliteten ble svekket helt åpenbart ved et spørsmål i et av intervjuene, hvor en informant ikke ønsket å svare på om han/hun eller kolleger hadde unnlatt

å føre fravær for å sørge for at en elev fikk vitnemål. Dette var en åpenbar svikt for reliabiliteten, men en kan anta at noen av svarene ikke var korrekte, da noen av spørsmålene er personlige. Som nevnt jobber jeg selv ved én av informant skolene. Dette har mest sannsynlig påvirket svarene informantene ga, og har muligens svekket reliabiliteten. Min relasjon til flere av informantene ved den ene skolen, er åpenbart den største trusselen mot prosjektets reliabilitet. Likevel var inntrykket at mange snakket fritt og ærlig i intervjuene, muligens på bakgrunn av forsikringen om informantenes anonymitet.

Transparens er også et viktig element for å skape god forskningskvalitet. Transparens innebærer hvorvidt detaljene i studiet beskrives godt eller ikke for leseren (Tjora, 2012, s. 232). Litteraturlisten og referansene må være korrekte, slik at leseren enkelt kan oppsøke kildene. I tillegg har direkte sitater fra intervjuene blitt aktivt brukt i analysedelen for å illustrere poeng. Dette gir åpenhet og innsikt i råmaterialet av dataen, og dette øker transparensen. Det siste kriteriet er generalisering. Å generalisere kvalitativ forskning er ikke like realiserbart som kvantitativ forskning. Kvalitativ forskning baserer seg på dybdekunnskap med få informanter, mens kvantitativ forskning baserer seg på et stort antall informanter (Mahoney & Goertz, 2006, s. 237). Man kan altså ikke generalisere fra kvalitative studier, men man kan argumentere for en *teoretisk generalisering* (Mitchell, 2006, s. 35). Dette innebærer at det er mulig å slutte at funnene fra et kvalitativt studie også kan finnes i den større populasjonen. Bakgrunnen er ikke at studiet er representativt, men at det foreligger en logisk styrke bak argumentene (ibid).

7. Avslutning

Innledningsvis ble det poengtert at målet for dette prosjektet var å undersøke om fraværgrensen fungerer som tiltenkt fra politisk side. Den politiske formuleringen av tiltaket, at vedtaket skulle motivere til jevn innsats, forhindre skulk og overordnet redusere fravær. Selv om utgangspunktet er den politiske formuleringen, har fokuset vært på hva vellykket betyr, for hvem fraværgrensen har vært vellykket, og for hvem den har vært mindre vellykket. Som overskriften på oppgaven spør: er fraværgrensen til hjelp eller besvær? De fleste lærerne i utvalget, samt begge rektorer at de ønsker at fraværgrensa skal videreføres etter prøveperioden går ut i 2019. Fraværgrensen ser ut til å fungere i praksis for flertallet – tilstedeværelsen har økt. Argumentet er i hovedsak at man må prøve ut et vedtak lengre enn tre år for å se hvilken effekt det har. Skal man svare på hvordan fraværgrensen i videregående skole fungerer i praksis, sammenlignet med det politiske målet med å redusere

fraværet, har vedtaket vært vellykket. Dette er kun om man tar statistikken i betraktning. Ser man utover det politiske målet om å redusere fraværet, er det andre problemer som trer frem.

De fleste av informantene er positive til fraværsgrensen, men de fleste mener også det er rom for forbedringer, og at alvorlige utilsiktede konsekvenser er en tendens. Informantene skisserer generelt flere problemer enn positive sider ved fraværsgrensen. For eksempel kom det frem at det bør være lik kultur mellom skolene for unntak for fravær opp til 15 prosent udokumentert fravær, lærere må være nøye med å føre fraværet for å unngå forskjellsbehandling av elever, merarbeidet lærerne opplever bør reduseres i form av å minske andre arbeidsoppgaver, en høyere fraværsgrense i små fag bør innføres, og at fraværsgrensen kan føre til en polarisering av elever. Løsningen på tendensen til polariseringen i norske videregående skoler som følge av fraværsgrensa, er neppe enkel, og det er som flere informanter sier, for tidlig å konkludere med hvordan fraværsgrensen fungerer i praksis. Alle informanter er dog fornøyde med at fraværet har gått ned, men poengterer samtidig at det ligger mange skjulte felt knyttet til fraværsgrensa. Som en lærer i utvalget sier ”Jeg håper de vil gjøre en ordentlig evaluering, og ikke bare se seg blind på tall”. Snart vil vi få svar på om fraværsgrensen vil videreføres fra høsten av. Til den tid kan man håpe politikerne tar følgeforskningen på alvor, og også tar de alvorlige konsekvensene til etterretning. Samtidig er det høyst nødvendig at konsekvensene fraværsgrensa har blir nøye etterfulgt om fraværsgrensa blir videreført.

8. Litteraturliste

- Andersen, S., Bjørnset, M., Reegård, K. Rogstad, J. (2017). *Fraværet er redusert, men... Tilpasninger og konsekvenser av fraværsgrensen i videregående opplæring*. (Fafo-rapport 2017: 33). Oslo: Fafo. Hentet 08.10.18 fra <https://utdanningsforskning.no/artikler/fravaret-er-reduisert-men/>
- Andresen, E. M. & Idsø, J. (2016). Prinsipal-agent-teori. *Store Norske leksikon*. Hentet 15.04.19 fra: <https://snl.no/prinsipal-agent-teori>
- Arbeidernes ungdomsfylking. (2016). Fraværsgrensa. Hentet 13.10.18 fra: <http://auf.no/ordliste/fravaersgrensa/>
- Baklien, B. (2000). Evalueringsforskning for og om evaluering. I Olaf Foss og Jan Mønnesland(red.) *Evaluering av offentlig virksomhet - Metoder og vurderinger*. NIBR 4-2000: 52-76.
- Bjørnset, M. Drange, N. Gjefsen, H. Kindt Takvam, M & Rogstad, R. (2018). *I fraværsgrensens dødvinkel. Evaluering av fraværsgrensen i videregående opplæring. Delrapport 2*. Fafo-rapport 2018:41. Oslo: Fafo.
- Borud, H. & Hagesæther, P. V. (2014, 20.mars.). Røe Isaksen vil innføre fraværstak for elevene. *Aftenposten*. Hentet 28.10.18 fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/Mg0j0/Roe-Isaksen-vil-innfore-fravarstak-for-elevene>
- 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
- Ertesvåg, F. (2019, 25.januar). Ny rapport: Fravær ned 20 prosent etter fraværsgrensen. *Verdens gang*. Hentet 27.01.18 fra: https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/0ERnWB/ny-rapport-fravaer-ned-20-prosent-etter-fravaersgrensen?fbclid=IwAR19uxBwCJoeLXjmmoQYR7yk8ZDxJjIP6cnWNdUfeztGa9Vxag8pk_eTad8&utm_content=row-1&utm_source=vgfront
- Fafo. (2019). VGS-fraværet går ned – men flere elever står i fare for å falle fra. Hentet 27.01.19 fra: <https://www.faf.no/index.php/om-fafo/nyheter/item/vgs-fravaeret-gar-ned-men-flere-elever-star-i-fare-for-a-falle-fra>

- Fjelltveit, I. (2015, 17.juni). Innfører nasjonal fraværsgrense på ti prosent. *Aftenposten*. Hentet 05.11.18 fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/zbKw/Innforer-nasjonalt-fravarsgrense-pa-ti-prosent>
- Fossbakk, I. F. (2010). *Robek: krykke eller pisk? – En beslutningsteoretisk studie av to Robek kommuner*. Mastergradsoppgave ved Fakultet for Humaniora, Samfunnsvitenskap og Lærerutdanning. Universitetet i Tromsø (UiT).
- Færaas, H. Mellingsæter, H. & Valvik. M. E. (2016, 7.september). Rektorer: Ny fraværsgrense fører til mindre fravær, men mer byråkrati. *Aftenposten*. Hentet 13.10.18 fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/7L29B/Rektorer-Ny-fravarsgrense-forer-til-mindre-fravar-men-mer-byrakrati>
- Gunn, A. (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.
- Hammervik, S. (2018). *Implementeringens dilemma: Regelryttere eller fleksible lærere. En kvalitativ studie av lærerne praktisering og fortolkning av fraværsgrensen*. (Masteroppgave). NTNU.
- Hamnett, C. (1994). Social Polarisation in Global Cities: Theory and Evidence. *Urban Studies*, 31(3), 401–424. Hentet 15.04.19 fra: <https://doi.org/10.1080/00420989420080401>
- Hill, M. & Hupe, P. (2009). *Implementing public policy*. 2. utgave. Los Angeles: Sage.
- Isaksen, T, R. (2017). ”En Fraværsgrense som virker”. Meningsinnlegg i Aftenposten, 10.07.17, hentet 20.02.19 fra: <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/7r4mV/En-fravarsgrense-som-virker--Torbjorn-Roe-Isaksen>
- Iyengar, S., & Westwood, Sean. J. (2015) Fear and Loathing across Party Lines: New Evidence on Group Polarization. *American Journal of Political Science*, 59(3), 690-707. Lastet ned fra Google Scholar 20.02.19.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan. (2009). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: fagbokforlaget.
- Johannesen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2010). *Samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo. Abstrakt forlag.
- Kaspersen, S. L., Bungum. B., Buland. T, Slettebak, R. & Ose, S, O. (2012). *Holdninger til*

- fravær og nærvær i skole og arbeidsliv.* (SINTEF og NTNU-rapport). Hentet 28.10.18 fra <https://www.sintef.no/globalassets/upload/helse/arbeid-og-helse/a23298.pdf>
- Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet (1988). *Ansvar for egen læring- Møglestumodellen.* (Rundskriv F-47/1988). Oslo
- 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, E. T. (2017, 17.mai). Nedgang på 40 prosent i fraværet i videregående skole. *Verdens gang*. Hentet 10.11.18 fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/bV4jd/nedgang-paa-40-prosent-i-fravaeret-i-videregaende-skole>
- Leegard, M. (2017, 27.september). Forskning er internasjonalt. *Sykepleien*. Hentet 23.05 fra: <https://sykepleien.no/meninger/leder-sykepleien-forskning/2015/06/forskning-er-internasjonalt>
- Lipsky, L. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.* New York: Russell Sage Foundation.
- Mahoney, J. & Goertz, G. (2006). A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. *Political Analysis*. 14:227-249. Doi: 10.1093/pan/mpj017
- Markussen, E. & Seland, I. (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 28.11.18 fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/280856/NIFUrapport2012-6.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Mitchell, J. C. (2006). *Case and Situation Analysis.* I Evens, T.M.S og Handelman, D. (red). *The Manchester School: Practice and Ethnographic Praxis in Anthropology* (s. 23-42). New York: Berghan Books.
- Norsk lektorlag (2015). Norsk Lektorlags innspill til Utdanningsdirektoratets forslag om forskriftsendringer. Hentet 03.03.19 fra: <http://www.norsklektorlag.no/getfile.php/136226-1431952291/Filer/NLL%20mener-%20filmappe/horingsuttelselse-fravarsgrense-vurdering-240415.pdf>

- Regjeringen. (2016, 23.juni). Ny fraværsgrense i videregående fra i høst. Hentet 12.11.18 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-fravarsgrense-i-videregaende-skole-fra-i-host/id2505770/>
- Regjeringen. (2017, 5.juli). Kraftig nedgang i fraværet i videregående skole. Hentet 06.10.18 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-side/id2564211/>
- Regjeringen. (2018a, 29.mai). Rekordmange fullfører videregående. Hentet 14.04.19 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/rekordmange-fullforer-videregaende/id2602606/>
- Regjeringen. (2018b, 28.august). Fortsatt lavt fravær i videregående skole. Hentet 12.11.18 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fortsatt-lavt-fravar-i-videregaende-skole/id2609380/>
- Regjeringen (2019, 25.januar). Elevene lærer med fraværsgrensen. Hentet 19.01.19 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/elevene-larer-mer-med-fravarsgrensen/id2626775/>
- Rein, I. J. (2019a). Dødvinkelen. *Lektorbladet*, 18. årgang, s. 2.
- Rein, I. J. (2019b). Fraværsgrensen evaluert igjen. *Lektorbladet*, 18. årgang, s. 7.
- Sandvik, S. & Hellesnes, K. (2016). Stortinget gir klarsignal for fraværsgrense. *NRK*. Hentet 14.10.18 fra: <https://www.nrk.no/norge/flertall-for-forsok-med-fravaersgrense-1.12986502>
- Skolenes landsforbund. (2015). *Vurdering om fraværsgrenser - HØRING* . Hentet 03.03.19 fra: <https://skoleneslandsforbund.no/wp-content/uploads/2015/02/Frav%C3%A6rsgrenser-og-vurdering-H%C3%98RING.pdf>
- Skolens landsforbund. (2019). *Fraværsgrensen øker klasseforskjellene*. Hentet 30.03.19 fra: <https://skoleneslandsforbund.no/fravaersgrensen-oket-klasseforskjellene/#>
- Sverdrup, S. (2002). *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. (2. Utgave). Oslo: Gyldendal norsk forlag AS.
- Utdanningsdirektoratet. (2015a). Høringsnotat om innføring av fraværsgrense i videregående

skole. Hentet 12.10.18 fra <https://hoering.udir.no/Uttalelse/v2/faeb0318-9d4a-4d60-83ed-68b1c5359f74?disable>

Utdanningsdirektoratet. (2015b). Høringsoppsummering og Udirs anbefalinger. Hentet 14.10.18 fra <https://www.udir.no/globalassets/filer/regelverk/hoeringer/anbefalinger/fravarsgrenser-vurdering/hoeringsoppsummering-og-anbefalinger.pdf>

Utdanningsdirektoratet. (2017b). Foreløpige fraværstall etter skoleåret 2016-17. Hentet 21.10.18 fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/fravar2/fravar--forelopig-fravarstall-etter-skolearet-2016-17/>

Utdanningsdirektoratet. (2018a). Fraværsgrense Udir-3-2016. Hentet 04.10.18 fra: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Vitnemal/fravarsgrense---udir-3-2016/?depth=0&print=1>

Utdanningsdirektoratet. (2018b). Fraværet i videregående stabiliserer seg – analyse av endelige fraværstall 2017-18. Hentet 19.02.19 fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/fravar2/analyse-fravarstall/>

Utdanningsforbundet (2015). Hørings svar Utdanningsforbundet - fraværsgrense i videregående opplæring. Hentet 18.10.18 fra: <https://www.utdanningsforbundet.no/contentassets/0f334467ded84da1a9c3e3e1164220fd/15-00471-23-horingssvar-utdanningsforbundet---fravarsgrense-i-videregaende-opplaring.pdf>

Utdanningsforbundet. (ingen dato a). Fraværsgrense i videregående opplæring. Hentet 21.10.18 fra: <https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/utdanningsforbundet-mener/artikler/fravarsgrense/>

Utdanningsforbundet. (ingen dato b). Lærer i videregående opplæring. Hentet 21.10.18 fra: <https://www.utdanningsforbundet.no/medlem/hvorfor-vare-medlem/larer-i-videregaende-opplaring/>

Utdanningsforbundet. (ingen dato c). Frafall i videregående opplæring. Hentet 28.10.18 fra: <https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/utdanningsforbundet-mener/artikler/frafall/>

Utdanningsnytt. (2019, 25.januar). Rapport: Fraværet gikk ned 20 prosent med fraværsgrense. Hentet 05.05.19 fra: <https://www.utdanningsnytt.no/nyheter/2019/januar/rapport->

fravaret-gikk-ned-20-prosent-med-fravarsgrense/

Zander, I. M. (2018, 5.april). OECD: Norge må gjøre mer for ungdom som faller utenfor.

Hentet 05.05.19 fra: https://www.nrk.no/norge/oecd_-norge-ma-gjore-mer-for-ungdom-som-faller-utenfor-1.13993310

Winter, C. S. Nielsen, L. V. (2010). *Implementering af politik*. Århus: Academica.

Vedlegg 1: samtykkedokument

Samtykkedokument og informasjonsskriv i mastergradsoppgaven

”hvordan fungerer fraværsgrensen i videregående skole i praksis?”

Dette er et samtykkedokument og informasjonsskriv for deg som skal delta i forskningsprosjektet hvor formålet er å få innsikt i hvordan fraværsgrensen ved videregående skoler fungerer i praksis. Både rektorer, lærere og elever vil bidra med sine synspunkt på hvordan de mener fraværsgrensen fungerer. Fokus vil være på hvordan rektorer og lærere må forholde seg til regelen i form av hvor mye tid det stjeler av arbeidstiden, hvorvidt den oppleves rettferdig, og hvorvidt den generelt fungerer slik den er tiltenkt. I dette skrivet får du informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med prosjektet er å få innsikt i hvordan prøveprosjektet med en fraværsgrense på 10% i videregående skole fungerer i praksis. Spørsmålene vil dreie seg omkring dine meninger om fraværsgrensen, og hvilken betydning den har for deg. Oppgavens problemstilling er: ”hvordan fungerer fraværsgrensen i videregående skole i praksis?” Funnene fra intervjuene skal være del av en masteroppgave i statsvitenskap ved NTNU våren 2019.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Veileder for prosjektet er Jon Arve Nervik, førsteamanuensis ved institutt for sosiologi og statsvitenskap. Studenten ansvarlig for forskningsprosjektet er Synne Schei Lorentzen, student ved lektorutdanningen i samfunnsfag (retning statsvitenskap) ved NTNU.

Hvorfor du er deltaker

Du er deltaker i dette prosjektet fordi du er elev ved en videregående skole, eller jobber som lærer eller rektor ved en videregående skole, og dermed innehar kunnskap som anses som viktig for forskningsprosjektets problemstilling.

Hva innebærer det for deg å delta?

Å delta i prosjektet innebærer å svare på spørsmål knyttet til tematikken. Spørsmålene er utformet i en intervjuguide som brukes som veiledning i intervjuet, men samtidig er det rom for refleksjon om informantens anser noe som viktigere enn andre sider ved temaet.

- Deltakere i prosjektet vil svare på spørsmål i et intervju som varer i ca 30-45 minutter. Intervjuet inneholder spørsmål hvordan du opplever fraværs grensen i praksis, dens positive og negative sider, og om du mener den fungerer som tiltenkt fra politisk side.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Du kan når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan opplysninger du gir vil bli brukt og oppbevart

Opplysningene om deg vil kun bli brukt til det formålet som er beskrevet i dette skrivet.

Opplysningene blir behandlet konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Det vil bli gjennomført lydopptak av intervjuet. Dette vil slettes etter bruk.
- Veileder for prosjektet vil ha tilgang til opplysningene.
- Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres adskilt fra øvrige data på en låst datamaskin.

Hva skjer med opplysningene når forskningsprosjektet er avsluttet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15.08.19. Som beskrevet over, vil personopplysninger og lydopptak slettes ved prosjektets slutt.

Hva gir rett til å behandle personopplysninger om deg?

Opplysninger fra deg behandles basert på ditt samtykke. NSD – norsk senter for forskningsdata AS har vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- Innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg
- Å få rettet personopplysninger om deg
- Få slettet personopplysninger om deg
- Få utlevert en kopi av dine personopplysninger
- Sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål om prosjektet, ta kontakt med:

- Jon Arve Nervik, institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU. Telefon: 73 59 15 14
- Synne Schei Lorentzen, mastergradsstudent i statsvitenskap, NTNU. Telefon: 99 52 20 28
- NSD – norsk senter for forskningsdata, på epost (personvernombudet@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
(Veileder)

Student

Vedlegg 2: intervjuguide lærere

1: Bakgrunnsinfo

1. Hvor gammel er du?
2. Hvor lenge har du jobbet ved skolen?
 - a. Hvor lenge som lærer?
3. Hvilke fag underviser du i?
4. Er du kontaktlærer, faglærer eller begge deler?

2: Innføring av fraværsgrensen

1. Var fravær et stort problem ved denne skolen før innføringen av fraværsgrensen?
2. Hvilke regler var det for fravær før?
 - a. Fantes det en grense for hvor mye fravær en elev kunne ha?
 - b. Fantes det et lokalt reglement for denne skolen?
3. Hvilke praktiske endringer kom med innføringen av fraværsgrensen?

3: Hvordan forholde seg til fraværsgrensen

1. Hvilke oppgaver har du for føring av fravær som kontaktlærer og/eller faglærer?
2. Hvilken type oppfølging er knyttet til elever med høyt fravær?
 - a. Hvem har ansvaret?
3. Hvor mye tid bruker du anslagsvis per uke på arbeid knyttet til fravær?
 - a. Opplever du merarbeid knyttet til fraværsgrensen?
4. Har det oppstått usikkerhet med føring av fravær?
5. Opplever du usikkerhet blant kolleger om føring av fravær?

4: Meninger om fraværsgrensen

1. Er du fornøyd med fraværsgrensen? Hvorfor/hvorfor ikke?
2. Hva kunne alternative løsninger vært?
3. Hvilken effekt har fraværsgrensen på oppmøte?
4. Hvordan påvirker fraværsgrensen elevene?
5. Hvilke tilbakemeldinger har du fått fra elever og foreldre om fraværsgrensen?
6. Mener du fraværsgrensen fungerer som tiltenkt av politikerne?

5: Hvordan fraværsgrensen rammer elevene

1. Hvordan rammer fraværsgrensen elever?
 - a. Positive sider
 - b. Negative sider
2. Hvilke elevgrupper er mest utsatt i negativ retning?

6: Avsluttende spørsmål

1. Ønsker du at fraværsgrensen skal bestå?
2. Tror du fraværsgrensen vil fortsette etter prøveordningen er over i 2019?
3. Er det noe mer du vil legge til?

Vedlegg 3: intervjuguide rektorer

1: Bakgrunnsinfo

5. Hvor gammel er du?
6. Hvor lenge har du jobbet ved skolen?
 - a. Hvor lenge som skoleleder?

2: Innføring av fraværsgrensen

4. Var fravær et stort problem ved denne skolen før innføringen av fraværsgrensen?
5. Hvor høyt var fraværet skoleåret 2015/2016?
6. Hvor mye har fraværet gått ned i prosent etter innføringen av fraværsgrensen?
7. Hvilke regler var det for fravær før?
 - a. Fantes det en grense for hvor mye fravær en elev kunne ha?
 - b. Fantes det et lokalt reglement for denne skolen?
8. Hvilke praktiske endringer kom med innføringen av fraværsgrensen?
9. Mener du den praktiske løsningen er optimal?

3: Hvordan forholde seg til fraværsgrensen

6. Hvilke oppgaver vedrørende fraværsgrensen som rektor?
7. Hvilken type oppfølging er knyttet til elever med høyt fravær?
 - a. Hvem har ansvaret?
8. Hvor mye tid bruker du anslagsvis per uke på arbeid knyttet til fravær?
 - a. Opplever du merarbeid knyttet til fraværsgrensen?
9. Har du fått tilbakemeldinger fra ansatte om usikkerhet vedørende føring av fravær?
10. Et mål med fraværsgrensen er å fange opp elever som har mye fravær, og slik gi de den hjelpen de trenger.
 - a. Hvilke tiltak legges til rette for elever som har høyt fravær?
 - b. Hvordan følges de opp?
 - c. Hvem har ansvaret for å legge til rette for elevene?

4: Skjønsmessige vurderinger

Fraværsgrensen bygger primært på at elever som har mer enn 10% udokumentert fravær i enkeltfag, ikke får standpunkt karakter i faget. Likevel kan rektor åpne for skjønsmessige

avgjørelser å gi eleven karakter i faget ved udokumentert fravær opp til 15%. Skjønnsmessige avgjørelser skal komme elever til gode som for eksempel er i vanskelige livssituasjoner (Regjeringen, 2016).

1. Har det i løpet av din tid som rektor oppstått situasjoner hvor du har tatt i bruk skjønnsmessige vurderinger knyttet til fraværgrensen?
 - a. Hvor mange gjelder dette?
2. Hva er dine tanker omkring muligheten til skjønnsmessige vurderinger?

5: Meninger om fraværgrensen

7. Er du fornøyd med fraværgrensen? Hvorfor/hvorfor ikke?
8. Hva kunne alternative løsninger vært?
9. Hvilken effekt har fraværgrensen på oppmøte?
10. Hvordan påvirker fraværgrensen elevene?
11. Hvilke tilbakemeldinger har du fått fra elever og foreldre om fraværgrensen?
12. Mener du fraværgrensen fungerer som tiltenkt av politikerne?

6: Hvordan fraværgrensen rammer elevene

3. Hvordan rammer fraværgrensen elever?
 - a. Positive sider
 - b. Negative sider
4. Hvilke elevgrupper er mest utsatt i negativ retning?

7: Avsluttende spørsmål

4. Ønsker du at fraværgrensen skal bestå?
5. Tror du fraværgrensen vil fortsette etter prøveordningen er over i 2019?
6. Er det noe mer du vil legge til?

Vedlegg 4: intervjuguide elever

1: Bakgrunnsinfo

7. Hvor gammel er du?
8. Hvor lenge har du vært elev ved denne skolen?

2: Innføring av fraværsgrensen

10. Var fravær et stort problem ved denne skolen før innføringen av fraværsgrensen?
11. Hvilke regler var det for fravær før?
 - a. Fantes det en grense for hvor mye fravær en elev kunne ha?
 - b. Fantes det et lokalt reglement for denne skolen?
12. Hvilke praktiske endringer kom med innføringen av fraværsgrensen?

3: Hvordan forholde seg til fraværsgrensen

11. Hvilken type oppfølging er knyttet til elever med høyt fravær?
12. Har du noen ganger gått til legen ved kvalme eller forkjølelse (milde sykdomstegn) i frykt for å komme over fraværsgrensen?
13. Opplever du usikkerhet blant lærere om føring av fravær?

4: Meninger om fraværsgrensen

13. Er du fornøyd med fraværsgrensen? Hvorfor/hvorfor ikke?
14. Hva kunne alternative løsninger vært?
15. Hvilken effekt har fraværsgrensen på oppmøte?
16. Hvordan påvirker fraværsgrensen deg som elev?
17. Hvordan påvirker fraværsgrensen andre elever?
18. Har dine foreldre gjort seg noen tanker omkring fraværsgrensen?
19. Mener du fraværsgrensen fungerer som tiltenkt av politikerne?

5: Hvordan fraværsgrensen rammer elevene

5. Hvordan rammer fraværsgrensen elever (bruk deg selv eller medelever som eksempel)?
 - a. Positive sider
 - b. Negative sider

6. Hvilke elevgrupper er mest utsatt i negativ retning?

6: Avsluttende spørsmål

7. Ønsker du at fraværsgrensen skal bestå?

8. Tror du fraværsgrensen vil fortsette etter prøveordningen er over i 2019?

9. Er det noe mer du vil legge til?

Vedlegg 5: NSD

24.5.2019 Meldeskjema for behandling av personopplysninger



NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Hvordan fungerer fraværgrensen i videregående skole i praksis?

Referansenummer

777593

Registrert

26.01.2019 av Synne Schei Lorentzen - synneslo@stud.ntnu.no

Behandlingsansvarlig institusjon

NTNU Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet / Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap (SU) / Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Jon Arve Nervik, jon.arve.nervik@ntnu.no, tlf: 73591514

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Synne Schei Lorentzen, synne.schei.lorentzen@gmail.com, tlf: 99522028

Prosjektperiode

04.02.2019 - 15.08.2019

Status

28.01.2019 - Vurdert

Vurdering (1)

<https://meldeskjema.nsd.no/vurdering/5c4c88f8-76db-41c0-b8b7-8afbff16f56d> 1/3

24.5.2019 Meldeskjema for behandling av personopplysninger

28.01.2019 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 28.01.2019. Behandlingen kan starte.

MELD ENDRINGER Dersom behandlingen av personopplysninger endrer seg, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. På våre nettsider informerer vi om hvilke endringer som må meldes. Vent på svar før endringer gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 15.08.2019.

LOVLIG GRUNNLAG Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER NSD vurderer at den planlagte behandlingen av

personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen - formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet - lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har

<https://meldeskjema.nsd.no/vurdering/5c4c88f8-76db-41c0-b8b7-8afbff16f56d> 2/3

24.5.2019 Meldeskjema for behandling av personopplysninger

behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). Dersom du benytter en databehandler i prosjektet må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet! Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

