

Inga Furuseth Gilberg

Når reglene fravikes

en studie av avvik i implementeringen av
fraværs grensereglene blant videregående lærere

Bacheloroppgave i statsvitenskap

Veileder: Jon Arve Nervik

Mai 2020

Inga Furuseth Gilberg

Når reglene fravikes

en studie av avvik i implementeringen av
fraværsgrensereglene blant videregående lærere

Bacheloroppgave i statsvitenskap
Veileder: Jon Arve Nervik
Mai 2020

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

Forord

Etter tre år med studier på NTNU Dragvoll er denne oppgaven mitt siste arbeid under bachelorgraden i statsvitenskap. Studietiden i Trondheim har vært lærerik og engasjerende, og alt jeg har lært har gjort meg enda mer nysgjerrig på statsvitenskapen som disiplin. Dette er jeg veldig takknemlig for. Jeg vil derfor innledningsvis takke for alle studieårene mine her i Trondheim når jeg nå tar med meg disse erfaringene videre for kommende studier i Oslo.

Jeg vil også rette en takk til min veileder Jon Arve Nervik. Takk for all god veiledning, svar på spørsmål og råd under arbeidet med bacheloroppgaven min.

En stor takk rettes også til alle lærerne som takket ja til å være informanter i studien min. Takk for all åpenhet og tillit dere har vist meg. Uten dere, ingen oppgave – så tusen takk for deres innsats.

Sist, men ikke minst, vil jeg også takke min kjæreste Erlend. Tusen takk for all støtte, tålmodighet og omsorg du har vist meg, og tusen takk for at du har stilt opp med husrom og kontor plass til meg i arbeidsperioden.

Inga Furuseth Gilberg

Trondheim, mai 2020

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|-----------|
| Innledning | 1 |
| Hva er fraværgrensen? | 2 |
| Tidligere forskning på fraværgrensen | 3 |
| Teori | 4 |
| <i>Bakkebyråkratiteori og byråkratiet</i> | 5 |
| <i>Integrerende implementeringsteori</i> | 6 |
| Metode | 8 |
| <i>Kvalitativ metode og rekruttering av informanter</i> | 8 |
| <i>Dybdeintervju over telefon</i> | 9 |
| <i>Databehandling og induksjonistisk tilnærming</i> | 9 |
| <i>Gyldighet, transparens og pålitelighet</i> | 10 |
| Funnpresentasjon | 11 |
| <i>Om elevene har det vanskelig, utøver lærerne ofte skjønn</i> | 11 |
| Ulik regelhåndheving ovenfor elever på ulike studieprogram..... | 12 |
| <i>Lærerpersonegheten påvirker implementeringen</i> | 13 |
| <i>Hvis fraværet nærmer seg ti prosent, velger mange å fravike reglene</i> | 13 |
| <i>En god relasjon innebærer implementeringsavvik</i> | 14 |
| Hvordan kan funnene forstås? | 15 |
| <i>En bakkebyråkratisk rollekonflikt — heller omsorgspersoner enn byråkrater</i> | 15 |
| <i>Ulik personlighet gir ulik implementering</i> | 17 |
| <i>Implementert politikk — et samspill mellom implementør og målgruppe</i> | 18 |
| Avslutning | 19 |
| Referanser | 21 |
| Appendikser | 22 |
| <i>Personlig kommunikasjon m/Y. C. Sundt</i> | 22 |
| <i>Rekrutteringsmail</i> | 22 |

Innledning

For snart fire skoleår siden innførte regjeringen Solberg en fraværsgrense i videregående opplæring. Tiltaket var ment å skulle begrense det udokumenterte fraværet hos videregåendelevne, og daværende kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen fra Høyre uttalte at: «– En slik grense sender et klart signal til elevene om at skulk ikke er greit, og at de har plikt til å møte opp til undervisningen, ...» (Kunnskapsdepartementet, 2015). Fraværsgrensen ble satt til ti prosent udokumentert fravær i hvert undervisningsfag. Reglene skulle uten unntak gjelde alle elever og implementeres likt i hele skolenorge (Utdanningsdirektoratet, 2020, s. 2-3).

Etter fire år med fraværsgrensen er det nå mulig å se hvordan implementeringen av reglene foregår i praksis. Flere evalueringsrapporter har undersøkt hvordan lærere ved videregående skoler håndhever fraværsglene, og det er påpekt hvilke konsekvenser man nå ser som følge av regelinnføringen (Andresen, Bjørnset, Reegård & Rogstad, 2017; Bjørnset, Drange, Gjefsen, Kindt & Rogstad, 2018). Til tross for at fraværsglene er ment å implementeres likt tegner evalueringsrapportene et annet bilde av situasjonen ved landets videregående skoler. «At det er utarbeidet prinsipper for lik føring av fravær på systemnivå, utelukker ikke at det skjer unntak i det enkelte klasserom.» (Andresen et al., 2017, s. 28) fremkommer det nemlig i den første rapporten. Evalueringene antyder derfor at regelimplementeringen ikke foregår på tiltenkt vis.

Denne bacheloroppgaven ser nærmere på nettopp disse implementeringsavvikene ved å sette fokus på avvikene som oppstår hos videregående lærere under fraværsgelimplementeringen. Det overordnede målet er dermed å se hvordan og hvorfor politikken i fraværsgrensen ikke nødvendigvis blir implementert som myndighetene har tiltenkt. Dette skal jeg gjøre ved å besvare oppgavens forskningsspørsmål som lyder: «*Hvordan kan årsaker til avvik i implementeringen av fraværsgrensereglene forstås og forklares?*» For å besvare dette forskningsspørsmålet skal jeg analysere funn fra intervjudata i lys av foreliggende forskning på fraværsgrensen og gjennom teorier. Intervjudataene jeg benytter i oppgaven er generert gjennom egenavholdte kvalitative dybdeintervjuer med fem videregående lærere fra våren 2020.

Opgaven er strukturert med en innledende del hvor jeg legger frem innholdet i fraværsgrensen, funn fra tidligere forskning (Andresen et al., 2017; Bjørnset et al., 2018) og det teoretiske rammeverket for oppgaven i hovedsak gjennom bakkebyråkratiteori fra Lipsky (2010) og integrerende implementeringsteori fra Winter & Nielsen (2008). Etter dette følger

oppgavens metodedel før jeg legger frem mine intervjufunn. Disse skal deretter analyseres. I avslutningen konkluderer jeg med at implementeringsavvikene trolig er konsekvenser av de bakkebyråkratiske påvirkningene og utfordringene lærerne står ovenfor under implementeringen. At disse avvikene oppstår, er derfor forventet å kunne skje i disse situasjonene. Vedlagt oppgaven finnes også *Appendikser* med tilleggsdokumenter- og bilder tilknyttet oppgaven.

Hva er fraværgrensen?

Fra starten av skoleåret 2016–2017 har fraværgrensen vært praktisert som en del av lovverket for den videregående opplæringen (Forskrift til friskolelova, 2006, § 3-3; Forskrift til opplæringslova, 2006, § 3-3; Kunnskapsdepartementet, 2015). Det overordnede målet med fraværgrensen er å støtte opp under elevers innsats på videregående og å forhindre skulking (Utdanningsdirektoratet, 2020, s. 1). Dette skal oppnås gjennom sentralt utformede regler for uniform regelhåndheving ved alle videregående skoler i Norge. Det åpnes likevel opp for at fylkeskommunene kan komme med lokale presiseringer av reglene. Et eksempel på lokale presiseringer er om fylkene setter en frist for innlevering av dokumentasjon for fraværet eller ikke. Når denne fristen eventuelt settes til, kan fylkene dermed bestemme selv (Utdanningsdirektoratet, 2020, s. 6; Y. C. Sundt, personlig kommunikasjon, 7. april 2020)¹.

Fraværgrensen regulerer hvor mye udokumentert fravær elever i videregående skole kan ha før de mister retten til å få halvårsvurdering med karakter og standpunkt karakter i et fag (Utdanningsdirektoratet, 2020, s. 2-3). Det skilles dermed mellom dokumentert og udokumentert fravær. Dokumentert fravær er dokumentert med legeerklæring eller liknende fra helsepersonell og behandlere ved sykdom og helsegrunner, men også dokumentasjon om blant annet politisk arbeid, lovpålagte oppmøter, enkelte deltakelser på idrettsarrangementer, høytidsdeltakelse utenfor Den norske kirke og deler av trafikkopplæringen kan bli ført som dokumentert ved tilstrekkelig dokumentasjon (Utdanningsdirektoratet, 2020, s. 3-4). Alt fravær som ikke dokumenteres på denne måten blir dermed regnet som udokumentert fravær. Grensen for det udokumenterte fraværet er satt absolutt på ti prosent, og et udokumentert fravær på over ti prosent vil dermed ikke kunne rundes ned. Alt udokumentert fravær på over dette bidrar dermed til at eleven mister karaktervurderingsmuligheten (Utdanningsdirektoratet, 2020, s. 3, s. 5). For at karakteren bortfaller må det ha blitt varslet på

¹ Svaret på e-posten fra Utdanningsdirektoratet v/Y. C. Sundt ligger vedlagt oppgaven.

forhånd om at eleven nærmer seg tiprosentgrensen. Hvis et varsel ikke er sendt, kan ikke eleven fratas karaktervurderingen i faget (Utdanningsdirektoratet, 2020, s. 12).

Enkelte elever vil overskride tiprosentgrensen, men likevel få beholde vurderingen i faget. Rektor har nemlig mandat til å avgjøre om eleven skal kunne beholde karakteren i enkelte tilfeller med fravær mellom ti og femten prosent (Utdanningsdirektoratet, 2020, s. 3). Rektors vurdering er likevel kun en: «... unntaksbestemmelse som gjør det mulig å ivareta elever som befinner seg i en vanskelig livssituasjon. Unntaket kan hjelpe elever med særlige utfordringer ...» (Utdanningsdirektoratet, 2020, s. 7). I alle andre tilfeller skal dermed grensen overholdes.

Tidligere forskning på fraværsgrensen

I årene etter regelinnføringen har det blitt foretatt flere evalueringer av fraværsgrensen. I evalueringene som er foretatt av forskningsstiftelsen Fafo er det sett nærmere på hvordan regelimplementeringen skjer, men òg på hvilke konsekvenser fraværsglene har medført for de berørte av regelinnføringen (Andresen et al., 2017; Bjørnset et al., 2018).

I evalueringsrapport 1 fant Fafo-forskerne ut at formålet med fraværsgrensen, nemlig å få ned fraværet hos videregåendelever (Utdanningsdirektoratet, 2020, s. 1), kan sies å være oppnådd. Fraværet blant elevene hadde nemlig sunket betraktelig i alle fylker etter regelinnføringen sammenliknet med situasjonen i perioden før. Fraværet målt i antall dager var gått ned med 50 prosent på yrkesfaglige studieprogram og 40 prosent på studieforberevende linjer målt i median. Fraværsgnedgangen ble sett som en direkte følge av de nye fraværsglene, og disse reglene synes derfor å ha påvirket yrkesfagelevne mest (Andresen et al., 2017, s. 11, s. 18, s. 26).

Lærernes erfaringer med å håndheve de nye fraværsglene er også sett på. Rapportfunnene viser at mange lærere mener at fraværsgrensen på ti prosent udokumentert fravær er en for absolutt grense. Mange videregåendelærere opplever nemlig at de er fratatt muligheten til å utøve sitt «profesjonelle skjønn». En situasjon hvor lærerne opplever dette er når elevene har godt nok vurderingsgrunnlag til å få karakter, men ikke kan gis karaktervurdering som følge av for høyt udokumentert fravær (Andresen et al., 2017, s. 34). Fafo-rapport 1 viser således at lærerne opplever fraværsgrensens føringer som for begrensende for deres yrkespraksis.

Det kommer også frem andre utfordringer med reglene, og en av disse gjelder hvordan lærerne implementerer reglene ovenfor elevene. Selv om fraværsglene gjelder for alle i

videregående skole og skal håndheves likt over alt (Utdanningsdirektoratet, 2020, s. 2), er ikke dette tilfellet i skolenorge. «At det er utarbeidet prinsipper for lik føring av fravær på systemnivå, utelukker ikke at det skjer unntak i det enkelte klasserom.» (Andresen et al., 2017, s. 28) stadfestes det av Fafo-forskerne. På skolene er det rektor som har det overordnede ansvaret for lærernes regelhåndheving og heller ikke rektorene tror at reglene implementeres som tiltenkt. Ifølge rapport 1 mener nemlig 35 prosent av de intervjuede rektorene at lærerne implementerer reglene på ulike måter (Andresen et al., 2017, s. 27, s. 47). At dette er tilfellet, understøttes også av elevenes bemerkninger om lærernes regelhåndheving. Elevene kommenterer nemlig at fraværreglene håndheves ulikt fra lærer til lærer på samme skole til tross for felles prinsipper for håndhevingen. Dette ses blant annet for hvor lærerne setter grensen for hvor mange minutter en elev kan komme for sent til timen før det skal gis fravær. Elevene opplever også at enkelte lærere stiller seg mer skeptiske og kritiske til fraværreglene enn andre (Bjørnset et al., 2018, s. 57). Rapportfunnene viser derfor at regelhåndhevingen ikke er uniform.

Fafo-forskerne så òg på tilfellene hvor rektor utøver sitt skjønnsvurderingsmandat. Reglene gir kun rektor tillatelse til dette, og det er rektor som avgjør hvilke fraværsgrunner som teller som «særlige utfordringer». I intervjuer med rektorer fremkommer det at psykiske helseplager, forsørging av andre, økonomiske problemer, diverse krisesituasjoner og generelt vanskelige forhold i hjemmet ofte regnes som «særlige utfordringer». På grunn av rektors skjønnsvurderingsmandat er det dermed kun rektor, og derfor ikke lærerne, som har lov til å skjønnsvurdere i disse situasjonene (Andresen et al., 2017, s. 43-45).

Alle funnene som ses i Fafo-rapportene viser dermed hvordan reglene håndheves i praksis når de studeres av utenforstående. På grunn av dette har funnene betydning for å forstå lærernes regelpraktisering i dens kontekst².

Teori

Når offentlig politikk studeres, kan analysefokuset rettes mot ulike aspekter ved politikken. Ettersom forskningsspørsmålet er: «*Hvordan kan årsaker til avvik i implementeringen av fraværsgrensereglene forstås og forklares?*», er det teorier for evaluering av politikk som er relevante å anvende. Evalueringsteoriene kan brukes til å undersøke ulike sider ved politikken, men til felles for teoriene er deres fokus på politikkens innvirkninger på det som

² På grunnlag av funnene i disse rapportene valgte jeg derfor å basere mange av mine intervju spørsmål. Mer om dette valget kan leses om i metodedelen.

forsøkes styrt. Dette gjelder derfor også evalueringer av årsaker til utilsiktede virkninger av politikken. Målet blir dermed å finne årsakene til at politikkenes ønskede virkninger uteblir eller blir annerledes enn tiltenkt. I tillegg til dette kan evalueringsteoriene også brukes for å finne alternativer til hvordan politikken kan innrettes for å realisere de ønskede politikkvirkningene (Hill & Varone, 2017, s. 4-5). Teoriene i oppgaven har derfor dette formålet. Under følger en presentasjon av evalueringsteoriene som anvendes.

Bakkebyråkratiteori og byråkratiet

Michael Lipskys teori om *street-level bureaucracy*, heretter kalt bakkebyråkratiet, handler om hvordan atferden og handlingene hos offentlige ansatte byråkrater kan forstås (Hill & Varone, 2017, s. 281). Lipsky (2010) betegner offentlig ansatte som *street-level bureaucrats*, eller *bakkebyråkrater*. Alle de offentlige organisasjonene hvor bakkebyråkraterne arbeider kalles *bakkebyråkratier*. Som et eksempel på bakkebyråkratier trekker Lipsky frem skoler hvor lærerne da er noen av de tilhørende bakkebyråkraterne i denne organisasjonen.

Bakkebyråkrater kjennetegnes av at de arbeider med direkte brukerkontakt ovenfor befolkningen og at deres arbeid er preget av betydelig *skjønnsutøvelse*. Skjønnsutøvelsen kommer av bakkebyråkraternes frie autonomi i yrkesutøvelsen. Denne autonomien skal kombineres med å utøve myndighetenes politikk (s. xi, s. xvii, s. 3).

At lærerne og andre bakkebyråkrater utøver skjønn, handler om at bakkebyråkraterne skal foreta egne beslutninger om utøvelse av myndighet innenfor de begrensninger og rammer som lovverket og reguleringer setter for arbeidet (Hupe, Hill & Buffat, 2015, s. 17).

Bakkebyråkraterne skal derfor være tro mot loven ut fra deres byråkratiske yrkespraksisideal. Dette idealet er blant annet beskrevet hos Weber. Ifølge Weber (2000) skal nemlig en offentlig byråkrat alltid: «... treffe avgjørelser på et strengt formalistisk grunnlag ut fra rasjonelle regler...» (s. 84), og byråkrateren skal derfor ha: «... En lydige innstilling i utførelsen av reglementerte plikter, ...» (s. 10-11). Dette impliserer dermed at bakkebyråkraternes skjønnsutøvelse aldri skal medføre at myndighetenes fastsatte regler fravikes, men sørge for at reglene følges til og med når skjønn utøves. Lipsky ser bakkebyråkraternes atferd som motstridende til dette byråkratidealet. Ifølge Lipsky (2010) er det nemlig de aktive handlingene bakkebyråkraterne selv foretar i arbeidet som blir den faktiske implementerte politikken. Dette innebærer også potensielle lovbrudd i skjønnsutøvelsen (s. xiii). At all politikk bakkebyråkraterne er satt til å implementere faktisk blir satt ut i livet, kan derfor ikke forventes, ifølge bakkebyråkratiteorien (Hupe et al., 2015, s. 6).

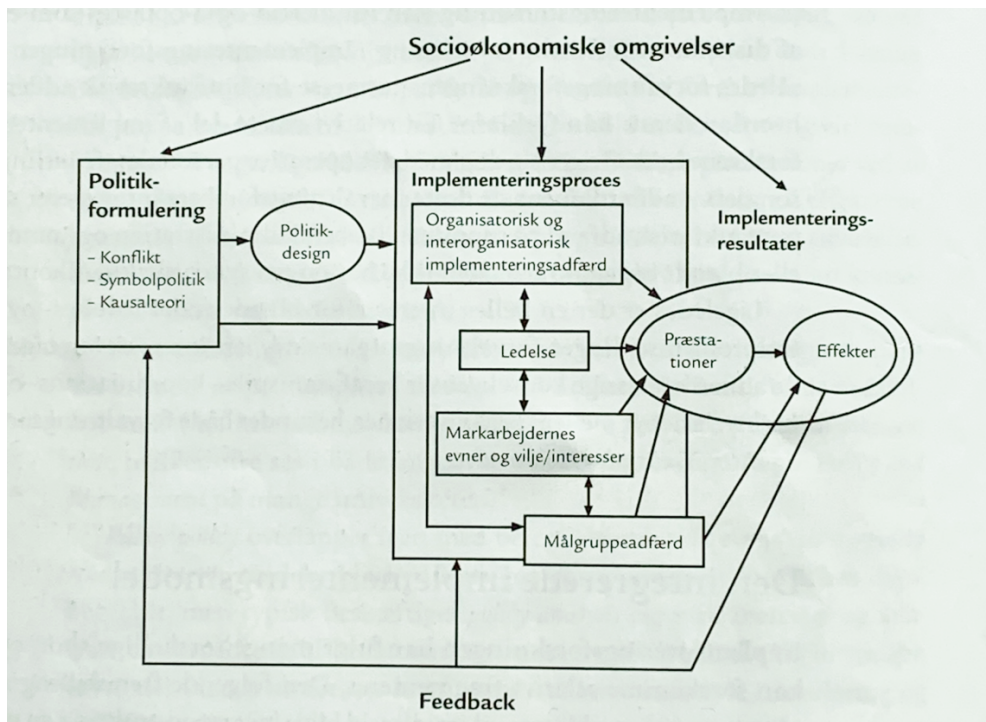
Det er flere årsaker til at bakkebyråkrater ikke nødvendigvis implementerer som tiltenkt. En viktig faktor er, ifølge Lipsky (2010), at bakkebyråkratene opplever en rollekonflikt. På den ene siden er bakkebyråkratene byråkrater som skal håndheve og iverksette politikk i tråd med byråkratidealet. Dette innebærer likebehandling av alle brukere og at det alltid er begrenset med ressurser til å utøve arbeidet. På den andre siden rekrutteres ofte mennesker som ønsker å hjelpe andre til de typiske bakkebyråkratiske jobbene. Ettersom disse jobbene på den ene siden vektlegger en byråkratisk «frakobling» fra brukerne gjennom likebehandling, mens den andre rollen er omsorgsrettet og åpen for skjønnsbruk, vil bakkebyråkratene stå i et spenn mellom to uforenelige roller. Dette medfører at bakkebyråkratene må forholde seg til ulike idealer og arbeidsmetoder (s. 71-73). På grunn av dette vil bakkebyråkratene se alle innretninger mot begrenset skjønnsbruk som negativt. Skjønnsbruken er nemlig et verktøy for å forbedre brukernes situasjon. Når bakkebyråkratene på samme tid anses som profesjonelle, vil det være vanskelig å kontrollere om bakkebyråkratene utfører sine byråkratiske arbeidsoppgaver eller utøver et for stort skjønn. Dette kommer av deres store autonomi i yrkesutøvelsen (Lipsky, 2010, s. 14, s. 105). Bakkebyråkratene kan derfor fravike deres pålagte arbeidsoppgaver og endre politikken de skal iverksette. De blir da «de facto policy makers» (Lipsky, 2010, s. 24).

I tråd med byråkratidealet skal bakkebyråkratene derfor egentlig utøve likebehandling av brukere (Lipsky, 2010, s. 71). I arbeidshverdagen er dette derimot ikke alltid tilfellet. Lipsky (2010) ser nemlig at bakkebyråkratene alltid befinner seg i arbeidssituasjoner preget av ressursknapphet. Arbeidsmengden er stor og de har ansvar for mange brukere. Dette gjør ofte at ressursmengden som stilles til rådighet ikke står i stil med bakkebyråkratenes ansvarsmengde. Bakkebyråkratene utvikler dermed arbeidsmekanismer (*coping mechanisms*) for å håndtere arbeidspresset (s. 28-29). En arbeidsmekanisme som da kan utvikles er *brukerdifferensiering* (Lipsky, 2010, s. 106), men brukerdifferensiering kan òg forekomme uten ressursknapphet. Bakkebyråkratene vil dermed utvikle mer medfølelse eller motvilje for noen brukere enn andre. Dette påvirker hvordan bakkebyråkratene behandler og anser ulike brukere (Lipsky, 2010, s. 108).

Integrerende implementeringsteori

Innenfor implementeringsforskningen bidrar også Søren C. Winter og Vibeke L. Nielsens teori om *den integrerende implementeringsmodel* med forklaringer av offentlig ansattes implementeringsatferd (Winter & Nielsen, 2008, s. 5, s. 17). Modellen ser på *markarbejdere* under implementeringen, og markarbejderne defineres likt som Lipskys bakkebyråkrater

(Lipsky, 2010, s. xi; Winter & Nielsen, 2008, s. 5, s. 18). På grunn av dette vil markarbejdere betegnes som bakkebyråkrater i oppgaven. I deres implementeringsmodell er hovedfokuset rettet mot bakkebyråkratens atferd. Denne atferden kalles for *præstationer*, og dette er den politikken som blir implementert mot brukerne gjennom denne atferden (Winter & Nielsen, 2008, s. 14, s. 17-18). Lærerne er dermed bakkebyråkratene og måten fraværreglene blir implementert på er dermed præstationer.



Figur 1: Den integrerende implementeringsmodell (Winter & Nielsen, 2008, s. 18)

Implementeringsprosesser kan ses foregående i en *black box* hvor alle forhold inne i denne boksen innvirker på politikken implementering (Hupe et al., 2015, s. 9-10). Teoriens *black box* (*Implementeringsproce*) ser organisasjonsfaktorer (*Organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsadfærd*), ledelsesfaktorer (*Ledelse*), forhold ved bakkebyråkratene (*Markarbejdernes evner og vilje/interesser*) og politikken målgruppe (*Målgruppeadfærd*) som samspillende og determinerende faktorer for den implementerte politikken (Winter & Nielsen, 2008, s. 18-20). I oppgaven blir teorien avgrenset til forhold ved bakkebyråkratene og målgruppen da disse er de aktuelle faktorene for å forstå de observerte implementeringsavvikene.

I forholdet mellom bakkebyråkratene og målgruppen, som i oppgaven er relasjonen mellom lærerne og elevene, ser teorien en kontinuerlig og gjensidig påvirkning (Winter &

Nielsen, 2008, s. 18, s. 20). Teorien trekker frem at det i alle situasjoner vil foregå en kommunikasjon fra målgruppen og tilbake på hvordan de implementerende bakkebyråkratene arbeider. Bakkebyråkratene må forholde seg til hvordan målgruppen er, men òg til målgruppens reaksjoner på politikken. Gjeldende målgruppereaksjonene forklarer Winter & Nielsen (2008) at målgruppens reaksjoner blir: «... et henholdsvis konvergerende eller divergerende eksternt press - ...» (s. 175). Bakkebyråkratene kan dermed både bli støttet (konvergerende) eller bli møtt med endringspress (divergerende) fra målgruppen om hvordan implementeringen burde foregå. Uansett hvilket press bakkebyråkratene opplever vil dette alltid innvirke på deres implementering (Winter & Nielsen, 2008, s. 176).

I tillegg til påvirkningene fra målgruppen vil også personlighetsforhold ved bakkebyråkratene påvirke arbeidet (Winter & Nielsen, 2008, s. 18, s. 21). På grunn av deres implementeringsansvar vil dermed individuelle forhold ved den enkelte bakkebyråkrat påvirke implementeringen. Deres arbeid, men også skjønnsutøvelsen, formes derfor av: «... deres viden, ... vilje ... interesser og holdninger.» (Winter & Nielsen, 2008, s. 20). Bakkebyråkratenes individuelle selvoppfatning og personlighet blir dermed påvirkende da dette uttrykker deres holdning til arbeidet (Winter & Nielsen, 2008, s. 131). På grunn av individuelle forhold vil bakkebyråkratene derfor utøve arbeidet forskjellig – noen mer tiltenkt enn andre.

Metode

Kvalitativ metode og rekruttering av informanter

Da jeg hadde bestemt meg for oppgavetema, var det viktig å velge en metode som passet med hvordan jeg ville undersøke regelpraktiseringen. Jeg ønsket å høre med lærerne selv hva de tenkte om fraværsgrensen og deres egen håndhevelse. Ettersom de kvalitative forskningsmetodene ofte legger mer vekt på forståelse av fenomener enn det de kvantitative metodene gjør (Tjora, 2017, s. 24), valgte jeg derfor å undersøke fenomenet kvalitativt. Jeg mente dette best mulig ville besvare mitt forskningsspørsmål og skape en forståelse av lærernes regelhåndheving.

I rekrutteringen av informanter var det dermed avgjørende at lærere ble rekruttert, og jeg stilte som et kriterium at informantene hadde vært eller fremdeles var lærere på videregående etter fraværsgrensens innføring. På denne måten ville jeg sikre at dataene ville vise et utvalg av berørte læreres erfaringer om regelpraktiseringen. Rekrutteringskriteriet ble dermed satt på strategisk grunnlag (Tjora, 2017, s. 130). I rekrutteringsfasen tok jeg derfor

kontakt med omlag 20 lærere tilknyttet to videregående skoler hvor den ene ligger i Innlandet fylke og den andre i Viken fylke. Lærerne fikk forespørsel om å delta i prosjektet på e-post.³ Grunnen til at nettopp disse lærerne ble kontaktet kom av at jeg antok det som mulig å skaffe informanter her på grunn av mitt kontaktnettverk ved disse skolene. Ut fra disse rekrutteringsmailene oppnådde jeg kontakt med fem lærere som sa ja til å bli informanter. Disse kom fra både studieforbereidende linjer og yrkesfag.

Dybdeintervju over telefon

For å få innsikt i lærernes erfaringer bestemte jeg meg for å gjennomføre dybdeintervjuer.

Ved å avholde dybdeintervjuer ble det dermed mulighet for at informantene selv kunne trekke inn faktorer han eller hun mente var viktige vedrørende regelpraktiseringen. På denne måten fikk jeg svar på mine forberedte spørsmål, men jeg fikk også samtidig innspill om nye faktorer jeg ikke hadde laget spørsmål om. Dette er kjente fordeler man drar nytte av ved å benytte dybdeintervjuer (Tjora, 2017, s. 113-114, s. 129). Intervjuguidens spørsmål var i hovedsak utformet basert på funn i Fafo-rapportene (Andresen et al., 2017; Bjørnset et al., 2018), men òg på grunnlag av andre forhold jeg var interessert i å undersøke.

Da det kom til gjennomføringen av intervjuene, ble jeg nødt for å endre strategi for hvordan disse skulle avholdes. Opprinnelig var det planlagt å gjennomføre dybdeintervjuene i person med informantene, men som følge av situasjonen rundt koronaviruset var ikke dette mulig. På grunn av risikoen for smittespredning valgte jeg derfor i stedet å planlegge dybdeintervjuer over telefon. Telefonintervjuene varte i omlag 40-60 minutter, og det ble tatt lydopptak av intervjuene. Det ble opplyst om både telefonintervju og lydopptak på forhånd, og informantene samtykket til dette.

Databehandling og induksjonistisk tilnærming

Databehandlingen tok utgangspunkt i lydopptakene fra telefonsamtalene. Lydopptakene ble benyttet for å sikre at dataanalysen ville bli nøyaktig og for å sikre en mest mulig pålitelig analyse og pålitelige data. Etter intervjuene transkriberte jeg intervjuene i sin helhet. Dette gjorde jeg manuelt slik at jeg kunne anonymisere dataene. Dette ble gjort gjennom normalisert transkripsjon hvor gjenkjennbare dialektord, navn og stedsnavn enten ble omskrevet eller erstattet med uidentifiserbare betegnelser (Tjora, 2017, s. 174).

³ Rekrutteringsmailen ligger vedlagt oppgaven.

Transkripsjonene ble deretter kodet og kodegruppert etter overordnede kategorier av funn. På denne måten fikk jeg oversikt over funnene i datamaterialet (Tjora, 2017, s. 197, s. 207-208).

Etter å ha databehandlet intervjudataene bestemte jeg meg for å endre forskningsspørsmålet som følge av funnene jeg fant. Fra å undersøke om det foregikk ulik implementering i ulike fag bestemte jeg meg nå for å forstå de konkrete årsakene som fremprovoserer avvik i implementeringen. Jeg bestemte meg for dette da jeg tenker at en bredere forståelse av hvorfor avvik oppstår er mer interessant og vil gi bedre innsikt i lærernes situasjon enn et fokus på kun sammenhengen mellom timeantall og regelhåndheving. Det opprinnelige forskningsspørsmålet står dermed i rekrutteringsmailen da dette var oppgavefokuset på daværende tidspunkt. De gjennomgående observasjonene jeg fant i dataene ble deretter utgangspunktet for funnpresentasjonen og analysen. Jeg valgte dermed en induktiv tilnærming til å forstå funnene ved å la disse styre hvilke teorier jeg skulle anvende i oppgaven (Tjora, 2017, s. 24). Det lærerne sa ble dermed styrende for analysen og for forskningsspørsmålet.

Gyldighet, transparens og pålitelighet

Under arbeidet med oppgaven har jeg forsøkt å skape god forskningsgyldighet ved å ha en tett sammenheng mellom mitt forskningsspørsmål og hvordan det ble besvart (Tjora, 2017, s. 231-232). Dette har jeg etterstrebet ved å redegjøre for alle mine metodiske valg og gjennom å benytte foreliggende forskning og etablerte teorier i fagfeltet. På denne måten har jeg etterstrebet en kommunikativ gyldighet med forskningsfeltet oppgaven tilhører og samtidig forsøkt å gjøre oppgaveprosessen så transparent som mulig (Tjora, 2017, s. 233-234, s. 248).

Ved å forske på fraværgrensen er det viktig å tydeliggjøre mitt engasjement rundt forskningsområdet da det, ifølge Tjora (2017), alltid vil være: « ... ett eller annet engasjement i temaet det forskes på.» (s. 235). Da jeg tidligere har gått ett og et halvt år på lektorutdanningen, er det naturligvis en interesse for utdanningspolitikk hos meg. At jeg har disse erfaringene og interessene, kan påvirke oppgaven min, men jeg vurderer påvirkningene som positive. På grunn av min nysgjerrighet for temaet har jeg derfor blitt drevet til å studere temaet inngående for å få best mulig innsikt i fraværsføringspraksisen. Dette gjorde at jeg blant annet kunne stille spørsmål til lærerne om forhold jeg selv har erfaringer med fra skoleverket. På denne måten kan dataene jeg samlet inn vise flere forhold ved fraværsføringspraksisen enn om jeg ikke hadde latt mine erfaringer påvirke.

På en annen side ser jeg utfordringer ved hvordan informantene er rekruttert. Som presentert tidligere er lærerne rekruttert fra skoler hvor jeg har kontaktnettverk. Jeg antar at

dette kan påvirke oppgaven ettersom informantene har en viss kjennskap til meg og motsatt. Jeg vil likevel vurdere dette mest som positivt. Ettersom oppgavetemaet er regelpraktisering og det dermed kan avdekkes avvikspraksiser, vil trolig denne relasjonen bidra til at informantene følte seg tryggere til å snakke ærlig om sin reelle regelpraktisering enn om jeg var en helt utenforstående forsker. Dette kan da ha gitt mer sannferdige data. På samme tid må det anerkjennes at lærerne kan ha skjønnet egen regelpraktisering. Det er nemlig lite sannsynlig at en ønsker å stille seg selv i et dårlig lys ved å innrømme avvik. Dette må tas høyde for i lesningen av funnpresentasjonen og analysen.

Funnpresentasjon

Gjennom dybdeintervjuene kommer det frem flere aspekter ved lærernes erfaringer og holdninger til fraværsgrensen. Lærernes holdninger til fraværsgrensen er generelt positive, men noen lærere er riktignok mer uttalt positive til fraværsgrensen enn andre. Uansett holdning påpeker alle lærerne at fraværsgrensens mål om lavere fravær jf.

Utdanningsdirektoratet (2020, s. 1) er oppnådd ettersom fraværet er blitt redusert. Et flertall av lærerne hevder også at det foregår mindre skjønn i dag samt en strengere fraværsføring nå enn tidligere. Likevel viser funnene at det er noen gjentakende situasjoner hvor implementeringsavvik oppstår.

Om elevene har det vanskelig, utøver lærerne ofte skjønn

Et av intervjuenes gjennomgående funn er at lærerne strekker seg langt for å ivareta elevene sine. Intervjuene viser at lærerne alltid anser det som viktig å utøve skjønn og varsomhet rundt hvordan fraværsgreene håndheves, men i noen situasjoner blir dette enda viktigere. Lærerne trekker nemlig frem at de anser det som riktig å bruke skjønn hvis elever har det vanskelig. Hvis lærerne har kjennskap til elevens vanskelige situasjon eller problemer, blir det derfor til at lærerne ønsker å ta ekstra vare på nettopp disse elevene. Som en av lærerne sa:

... dette er jo hele lærergjerningen din. Hvordan du da prøver å støtte og prøver å få de elevene til å komme gjennom og sånn. Det er klart at får du sånne elever så vil jo denne praktiseringen av denne fraværsgreinga bli litt mer «rundhåndet» Noen prøver du å ta litt ekstra vare på.

Disse situasjonene bidrar derfor til at lærerne utøver ytterligere skjønn mot noen av elevene og ikke mot hele elevgruppen. Det er de elevene som trenger en ekstra ivaretakelse som blir møtt med et romsligere skjønn. Lærerne tar derfor avgjørelser om å fravike

fraværsregeloppfølgingen. Det er flere måter dette gjøres på. I mange tilfeller skjer dette ved at lærerne «ser mellom fingrene» når det kommer til fraværsføring i forsentkommingsituasjoner. Lærerne lar også noen ganger være å føre fravær i det hele tatt.

Det er ulike forhold ved elevene og deres livssituasjoner som påvirker lærerne til å fravike. I de situasjonene hvor lærerne fraviker i forsentkommingsituasjoner handler dette ofte om at forsentkomringen kan relateres til elevens livssituasjon. Dette kan for eksempel være hvis eleven er nødt for å levere søsken eller egne barn i barnehage eller skole før timen og dermed kommer for sent. At elevene har ansvar for å forsørge andre eller egen familie både sosialt og økonomisk, for eksempel ved å arbeide deltid ved siden av skolen, er også en gjennomgående årsak til implementeringsavvik. Dette påvirker ofte til at lærerne ikke fraværsfører når elevene må dra tidligere eller kommer for sent til timen som følge av arbeidsskift eller barneomsorg.

Ulik regelhåndheving ovenfor elever på ulike studieprogram

Gjennom intervjuene gir flere av lærerne uttrykk for at de utøver mer skjønn ovenfor yrkesfagelever enn ovenfor elever på studieforbredende linjer. Mange av lærerne opplever nemlig at det finnes ulikheter mellom elevgruppene på ulike utdanningsprogram. Lærerne som hevder dette opplever ofte at yrkesfagelevne generelt har mer utfordrende livssituasjoner enn det elevene på de studieforbredende linjene har. Dette gjelder spesielt de livssituasjonene som nevnes ovenfor, men også andre forhold ved elevene.

Et forhold som trekkes frem er at yrkesfagelevne i langt større grad har prøvd og feilet mer i sitt utdanningsløp enn andre elever. Mange av disse elevene har gått på ulike linjer uten å ha funnet det riktige utdanningsløpet for seg. De er dermed blitt mindre motiverte, mener lærerne. Lærerne opplever derfor et ønske om å «hjelp elevene gjennom», og de velger da å være mer «varsomme og romslige» mot yrkesfagelevne enn mot andre elever, slik en lærer kalte det under intervjuene. Flere uttaler derfor at de er strengere i fraværsregelhåndhevingen ovenfor elever på studieforbredende linjer.

Lærerne hevder òg at yrkesfagelevne tradisjonelt har hatt et høyere fravær enn andre elever og at også dette påvirker regelhåndhevingen. Lærerne ønsker nemlig i stor grad at elevene deres skal fullføre videregående, og på grunn av dette velger de ofte å fravike fraværsreglene. Ifølge en lærer skjer dette ofte fordi: «Hvis en skulle fulgt reglene 100 prosent, hadde alt for mange yrkesfagelever mistet vurdering som følge av fraværet.» For å hjelpe elevene velger derfor mange å ikke implementere reglene som tiltenk. Dette ville

nemlig ha medført et stort antall elever uten karakter noe som ville ha rammet yrkesfagene og yrkesfagelevne hardt, ifølge lærerne.

Lærerpersonegheten påvirker implementeringen

Lærene ser også at ulike lærerpersonegheter bidrar til ulike regelimplementering. «Alle mennesker handler jo forskjellig, og vi lærere er jo mennesker vi òg.», uttrykte nemlig mange av informantene. Varierende implementering ses dermed som uunngåelig da mennesker er naturlig forskjellige. At noen lærere er «strenge og firkantede», mens andre er «milde og avslappede», fører derfor til ulike praksis. Enkelte lærere ser strengt talt ikke nødvendigheten med å føre alt fravær og kan heller gi dokumentert i stedet for udokumentert fravær. De er «avslappede» og bryr seg mindre om å implementere reglene. Andre igjen vil håndheve reglene tiltenkt til enhver tid. Lærerne sier dette spesielt gir implementeringsulikheter når det kommer til hvor lenge man er villig til å gi elevene utsettelse på å skaffe og innlevere fraværskumentasjon. Lærerne hevder også at hvor strukturert du er som person vil påvirke regelimplementeringen. Å ha en god struktur og å være nøye i fraværskøringen vil dermed gi mer tiltenkt regelhåndheving enn hos mindre strukturerte lærere, hevder informantene.

Hvis fraværet nærmer seg ti prosent, velger mange å fravike reglene

Uavhengig av hvilken lærerpersoneghet man har oppgir mange lærere at de fraviker reglene når elevenes udokumenterte fravær nærmer seg ti prosentgrensen. Lærerne opplever nemlig at fraværskørgrensen er for streng når overskridelse medfører et automatisk karakterbortfall. Å stryke en elev med godt vurderingsgrunnlag ved å håndheve fraværskørglene er derfor noe lærerne misliker. Det oppleves som urettferdig og ubehagelig å straffe elever som har lagt ned en innsats i faget. Som følge av dette vil mange lærere heller fravike reglene. Ved å bevisst la være å håndheve reglene vil dermed elever med godt vurderingsgrunnlag likevel bestå faget. Lærerne sier dette ofte gjøres ved å unnlate å føre fravær på elevene, men også ved å gi en dokumentert fraværskøtype når udokumentert fravær egentlig skulle ha blitt gitt.

Utfordringen med å håndheve fraværskørglene når grensen nærmer seg oppleves ulikt i ulike fag. Problematikken er tydeligst i småfagene, blant annet i kroppsøving. Kroppsøvingsfaget med sine 56 timer i skoleåret (Utdanningsdirektoratet, u.å.) er et fag det anses som sårbart å få fravær i. Dette kommer av at kun noen få fraværstimer vil medføre karakterbortfall. Selv om elevene raskere overskrider fraværskørgrensen i småfagene, mener likevel de fleste lærerne at dette ikke bidrar til en mer fravikende regelhåndheving i disse fagene. Å gjøre forskjell på implementeringen mellom fagene er tross alt ikke lov og oppleves

som uheldig, påpeker lærerne. En sammenheng mellom timeantall og implementeringsavvik avvises derfor av størsteparten av utvalget.

En god relasjon innebærer implementeringsavvik

Intervjuene viser også at relasjoner påvirker regelimplementeringen. Alle lærerne forteller at de verdsetter å ha gode relasjoner med elevene sine, og intervjuene viser at dette legger føringer for regelhåndhevingen. Hvordan lærer-elev-relasjonen er, men også ønskes at skal være, har derfor innvirkninger på lærernes praksis. Enkelte lærere forteller at de ønsker å trives med elevene, men òg at elevene skal trives med dem. At elevene trives, er også avgjørende for at elevene kommer på skolen, mener lærerne. Å etablere og bevare en god relasjon til elevene ses likevel som vanskelig med fraværsgrensen. Lærerne erfarer at en konsekvent regelhåndheving nemlig blir truende mot deres relasjonsideal. En lærer fremstilte dette slik:

Jeg synes det er viktigere at elever kommer på skolen og at elevene og jeg har et godt forhold til hverandre Jeg synes jeg har opplevd at hvis du er veldig nidkjær med regler og fravær ..., blir fort forholdet til elevene sånn ... kan bli litt surt ... Sånn vil jeg ikke ha det ... Jeg vil heller være sånn ovenfor elever og oppføre meg sånn at de kan like meg og jeg kan uttrykke at jeg kan like dem.

At fraværsgrensereglene hindrer gode relasjoner mellom lærer og elev, oppleves ikke som ønskelig av hverken lærerne eller elevene, uttrykker informantene. Lærerne velger derfor mange ganger å fravike reglene ved å ikke følge reglene ned til den minste detalj.

Hvis lærerne og elevene er mye sammen eller blir godt kjent med hverandre, påvirker også dette regelimplementeringen. Lærerne opplever at jo mer tid en underviser de samme elevene, jo mindre naturlig blir det å føre alt fraværet. Terskelen for skjønnsvurderinger blir dermed lavere. I tillegg til dette har lærerne antakelser om at relasjonene påvirker fraværsføringen aller mest på yrkesfagene. Enkelte lærere opplever nemlig en sammenheng mellom at yrkesfaglærerne bruker mye tid sammen med sine elever, at undervisningen ofte foregår annerledes enn i klasserommene og forekomsten av implementeringsavvik. Ettersom yrkesfagundervisningen er mer praktisk enn teoretisk, ser lærerne at lærer-elev-relasjonen ofte kan bli mer utvisket her enn på andre linjer. Lærerne opplever således at de kommer tett på elevene sine og at det blir ubehagelig å håndheve reglene konsekvent. Dette bidrar dermed til at lærerne ofte unnlater å føre fravær på elevene da relasjonen kan bli mer vennskapelig enn et klart over- og underordnet lærer-elev-forhold. At relasjoner påvirker regelimplementeringen, blir dermed både antatt og bekreftet av lærerne.

Hvordan kan funnene forstås?

Funnpresentasjonen viser at lærerne står ovenfor flere situasjoner hvor de velger å fravike fraværsreglene. Ved å undersøke intervjudataene kan det påpekes at fellesnevneren mellom situasjonene er at forhold ved elevene, lærerne selv eller lærer-elev-relasjonene bidrar til implementeringsavvik. Ettersom denne oppgavens forskningsspørsmål er: «*Hvordan kan årsaker til avvik i implementeringen av fraværsgrensereglene forstås og forklares?*», skal jeg nå analysere de observerte avvikene. Analysen kan dermed skape en teoretisk forståelse av hvorfor fraværsgrensen ikke blir implementert som tiltenkt.

En bakkebyråkratisk rollekonflikt — heller omsorgspersoner enn byråkrater

Ifølge oppgavens teorier står lærerne ovenfor utfordringer i arbeidshverdagen som følge av den bakkebyråkratiske rollekonflikten de opplever. Som tidligere presentert medfører dette at bakkebyråkratene dras mellom å være likebehandlende, «frakoblede» og lovdlydende byråkrater og å være omsorgspersoner som utøver skjønn for brukerens beste (Lipsky, 2010, s. 71-73, s. 105; Winter & Nielsen, 2008, s. 131). Når videregående lærerne skal implementere fraværsreglene, viser intervjuene riktignok at lærerne helst vil innta kun én av disse rollene.

Lærerne sier nemlig at de «ser mellom fingrene» ved forsentkomninger, at fravær ikke alltid føres eller at feil fraværstype gis bevisst for å ivareta og hjelpe elever som har det vanskelig, er umotiverte eller som står i fare for å miste karakteren sin. Dette er valg lærerne tar fullt innforstått med at skjønnsvurderingene bryter med loven. De vet at kun rektor kan skjønnsvurdere de «særlige utfordringene» i liknende situasjoner som de som fremkommer her. Rektors skjønnsvurderingsmandat gjelder riktignok bare hvis utfordringene har gitt et fravær på mellom ti og femten prosent (Andresen et al., 2017, s. 43-45;

Utdanningsdirektoratet, 2020, s. 3, s. 7). Selv om rektors mandat først muligjgjøres ved fraværsgrenseoverskridelsen, har lærerne ikke lov til å skjønnsvurdere i disse situasjonene.

At lærerne likevel velger å fravike reglene på grunn av de nevnte forholdene, synliggjør dermed at det er omsorgspersonen lærerne ønsker å være, ikke den lovdlydende byråkraten. Ettersom det uansett er lærerne som skal implementere fraværsgrensereglene, bidrar nettopp dette til denne rollekonflikten: Lærerne vil hjelpe elevene gjennom skjønnsvurderinger, men fraværsgrensen tillater det ikke. Reglene er absolutte og skal implementeres konsekvent. Den foretrukne omsorgsrollen kan dermed ikke inntas uten at avvik oppstår. Men uansett om fraværsgrensen forbyr disse skjønnsvurderingene, vil disse avvikene likevel kunne oppstå. Intervjuene viser nemlig ingenting om at det blir kontrollert

om lærerne faktisk inntar byråkratrollen som reglene pålegger. Dette kan forstås gjennom bakkebyråkratens autonomi i arbeidet (Lipsky, 2010, s. 14) da lærernes handlinger ikke kan kontrolleres i enhver situasjon.

Selv om lærerne derfor velger omsorgsrollen, peker funnene på at denne ikke velges ubetinget. Lærerne hevder nemlig at de bevisst utøver mer skjønn mot yrkesfagelevne. Dette kan trolig også Fafo-rapporten bekrefte da fraværet er redusert mest på yrkesfag (Andresen et al., 2017, s. 11)⁴. Når lærerne skjønnsvurderer mest mot disse elevene, begrunnes dette med at skjønn utøves mot elever som trenger ekstra ivaretagelse og støtte. Fraværreglene blir dermed ikke implementert feil mot hele elevgruppen, men mest ovenfor yrkesfagelevne. Ettersom lærerne bevisst skiller mellom hvem skjønnet utøves mot, kan det argumenteres for at dette er en arbeidsmekanisme og ikke et ubetinget valg. Som tidligere sett fremhever Lipsky (2010) at arbeidsmekanismen kalt brukerdifferensiering, nemlig å utøve mer skjønn mot enkelte på grunn av ulik grad av sympati eller antipati, anvendes for å lette på arbeidspress under ressursknapphet (s. 28-29, s. 106, s. 108). Funnene viser riktignok ikke at ressursknapphet er årsaken til skjønnsutøvelsen, men at dette heller handler om lærernes medfølelse for elevene. Selv om dette delvis taler imot teorien, kan lærernes forskjellsbehandling likevel forstås som brukerdifferensiering da skjønnsbruken begrunnes med sympatien for elevene.

Til tross for at lærerne inntar omsorgsrollen kan lærernes holdninger likevel gjenspeile byråkratrollen og dermed også forhindre avvik. Når lærerne forteller om regelhåndhevingen i småfagene, mener lærerne nemlig at det mest sannsynlig ikke foregår flere implementeringsavvik i småfagene. Dette ville, som sett, vært ulovlig og uheldig, uttrykker lærerne. Dette viser at lærerne ønsker å følge regelverket ved å bevisst ikke implementere ulikt i ulike fag. Da byråkratrollen er knyttet til en konsekvent forfølgelse av regler (Weber, 2000, s. 84, s. 10-11), kan denne holdningen vise at lærerne også har noen byråkratiske implementeringsholdninger. Det vil derfor trolig ikke oppstå flere bevisste avvik i de minste undervisningsfagene da dette strider med de byråkratiske holdningene.

Spriket mellom lærernes ønskede omsorgsrolle og den pålagte byråkratrollen tyder dermed på at lærernes håndhevingspraksis kan forstås som uttrykk for denne bakkebyråkratiske rollekonflikten (Lipsky, 2010, s. 71-73; Winter & Nielsen, 2008, s. 131).

⁴ At fraværet er redusert mest på yrkesfag, kan trolig implisere at fraværshåndteringen er mindre konsekvent der slik at udokumentert fravær blir skjult som dokumentert eller ikke ført i det hele tatt. Hvis mye fravær skjules eller ikke føres, vil dette kunne gi en tilsynelatende fraværshandling sammenliknet med situasjonen på de andre utdanningsprogrammene hvor fraværshåndteringen er mer konsekvent og tiltenkt.

Selv om fraværgrensen oppleves for absolutt fordi lærerne vil hjelpe elevene gjennom skjønnsutøvelse, men også være byråkratiske ved å bevisst ikke implementere ulikt mellom fag, kan en likevel ikke forvente at fraværgrensen blir implementert som tiltenkt. Som situasjonene viser er det trolig omsorgsrollen lærerne relaterer seg mest til, og på grunn av dette vil de observerte avvikene sannsynligvis komme av den uløselige rollekonflikten. Det vil derfor ikke være realistisk at en feilfri regelimplementering skal kunne foregå. Dette er fordi lærerne ikke ønsker å begrense sin yrkesautonomi og skjønnsbruk. Hvis en feilfri regelimplementering likevel er et implisitt mål ved regelutformingen, kan fraværsreglene ses som et eksempel på at: «En del lovgivning er derfor skruet sammen på en sådan måte, at det er umulig at opnå de opstilte mål med de angivne midler.» (Winter & Nielsen, 2008, s. 5).

Ulik personlighet gir ulik implementering

Både gjennom intervjuene og gjennom Fafo-forskningen fremkommer det at ulike lærere implementerer fraværsreglene på ulike måter. Fafo-rapport 2 viser at lærerne spesielt håndhever ulikt i forsentskomingssituasjoner, men òg at enkelte lærere er mer kritiske til reglene enn andre (Bjørnset et al., 2018, s. 57). Dette viser også mine funn. Som sett i funnpresentasjonen mener lærerne at den varierende implementeringen ikke kan unngås fordi denne oppstår som følge av ulike lærerpersonligheter. At enkelte lærere implementerer mer tiltenkt fordi de er «streng», «firkantede» og strukturerte mens andre fraviker ved at de er «milde», «avslappede» og ustrukturerte, ble derfor sett i funnpresentasjonen. Basert på disse funnene kan det derfor hevdes at implementeringen oppstår tilfeldig og formes av bakkebyråkratenes personligheter. At dette kan være tilfellet, underbygges av implementeringsteorier som forklarer implementørers atferd.

Winter & Nielsen (2008) ser nemlig hvordan bakkebyråkraters atferd former den politikken som i praksis blir implementert (s. 14, s. 17-18). Ifølge teorien påvirker bakkebyråkratenes personlighet i stor grad hvordan politikken iverksettes ovenfor målgruppen. Dette skjer ved at bakkebyråkratenes: «...viden, ... vilje ... interesser og holdninger.» (Winter & Nielsen, 2008, s. 20) styrer hvordan de arbeider. Ved å se funnene i lys av denne teorien kan det dermed hevdes at ulike variasjoner mellom lærernes personligheter selvsagt vil forme deres implementering. Om en lærer derfor ikke er innstilt på å implementere reglene og heller ikke ser avvik som problematisk, slik funnene viser at noen læreres holdninger er, vil dette dermed forklare forekomsten av enkelte implementeringsavvik. Dette gjelder derfor også for fraværsregelimplementeringen. Lærere som dermed er innstilt på å implementere konsekvent vil derfor mest sannsynlig gjøre dette

mens uinteresserte og mer likegyldige lærere trolig vil fravike i større eller mindre grad. At forhold ved lærernes individuelle personlighet skaper disse avvikene, kan dermed forstås teoretisk.

Implementert politikk — et samspill mellom implementør og målgruppe

I tillegg til at forhold ved bakkebyråkratens personlighet kan påvirke implementeringen viste intervjuene også at relasjonene mellom lærerne og elevene påvirker. Lærerne trekker, som sagt, frem at de ønsker gode relasjoner med elevene, men at dette ikke muliggjøres under fraværsgrensen. I tillegg til dette viste funnpresentasjonen òg at implementeringsavvik forekommer hyppigere hvis lærer-elev-relasjonene er nære og vennskapelige. På dette punktet viser mine intervjufunn at lærer-elev-relasjonene har større betydning for å forstå implementeringsavvikene enn det Fafo-rapportene (Andresen et al., 2017; Bjørnset et al., 2018) påpeker. Selv om Fafo-forskningen og min studie ikke vektlegger relasjoners påvirkning i like stor grad, er det likevel mulig å se at relasjonelle forhold innvirker på regelhåndhevingen.

I situasjonene hvor elevene reagerer negativt på regelimplementeringen påvirker de relasjonelle forholdene ved at det ses et misforhold mellom elevenes reaksjoner og lærernes ønskede relasjonsideal. Som følge av dette misforholdet velger lærerne derfor, som sett, ofte å fravike reglene. Dette gjøres fordi elevenes reaksjoner oppfattes som truende mot nettopp dette relasjonsidealet. Ifølge teorien til Winter & Nielsen (2008) kan disse avvikssituasjonene derfor forstås gjennom den kontinuerlige påvirkningen mellom implementørene og målgruppen (s. 18, s. 20). All politikk vil nemlig skape reaksjoner hos målgruppen, og som tidligere presentert, vil målgruppen derfor uansett påvirke bakkebyråkratens implementering (Winter & Nielsen, 2008, s. 175-176). I tilfellet med fraværreglene er det tydelig at målgruppene setter seg imot regelhåndhevingen ved at relasjonene blir «sure» ved tiltenk implementering. At lærerne dermed fraviker for å endre den nå oppståtte relasjonen, kan derfor forstås som at lærerne tilpasser praksis etter elevenes endringspress. Ved at målgruppens reaksjoner påvirker på denne måten vil dette derfor også bety at potensielle positive reaksjoner ville ha støttet opp under regelhåndhevingen. Implementeringspraksisen ville da trolig ha blitt opprettholdt, ikke endret. Elevenes reaksjoner kan derfor til en grad forstås som determinerende for lærernes videre håndhevingspraksis.

Da relasjoner har innvirkning på implementeringen, vil også avvikene i de nære lærer-elev-relasjonene på yrkesfagene trolig forstås gjennom teorien. Ifølge teorien ser Winter & Nielsen (2008) nemlig, som sett, at bakkebyråkratene og målgruppene gjensidig påvirker

hverandre (s. 18, s. 20). Hvis situasjoner hvor det profesjonelle skillet mellom lærer og elev derfor oppleves som ubetydelig eller fraværende av partene, slik som intervjuene viser, er det mulig at nettopp denne relasjonen skaper implementeringsavvik. Dette kan skje fordi en vennskapelig oppfatning om forholdet sannsynligvis ikke vil gjøre det naturlig at lærerne utviser autoritet ovenfor elevene. Det opprinnelige over- og underordnede forholdet mellom lærerne og elevene finnes nemlig ikke lengre i praksis i disse situasjonene.

Som følge av dette vil lærerne trolig anse autoritetsutøvelsen som problematisk. Elevene er nemlig nærmest deres venner, ikke en underordnet aktør de vil atferdsregulere. Dette er fordi vennerelasjoner ikke innebærer at en part skal utøve myndighet over og kontrollere den annen. Forholdet mellom lærer og elev kan derfor ses sidestilt, og det er partenes delte oppfatning om relasjonen som sidestiller lærerne og elevene på samme vennskapelige nivå. Relasjonene har derfor stor påvirkning på implementeringen.

Avslutning

I denne bacheloroppgaven har jeg undersøkt hvorfor fraværsgrensereglene ikke blir implementert som tiltenkt. Dette ble gjort gjennom dybdeintervjuer med videregående lærere og ved å analysere intervjudataene i lys av Fafo-forskningen og byråkrati- og implementeringsteorier. På denne måten har jeg forsøkt å forstå og forklare avvikenens årsaker.

Intervjufunn viser at avvik oppstår hvis elevene har det vanskelig eller har høyt fravær. Lærerne utøver da ekstra skjønn kun mot disse elevene for å hjelpe dem og for at elevene skal bestå faget. Det utøves ikke mer skjønn i småfagene. Dette påpeker også Fafo-forskningen. Disse avviksårsakene kan forstås ved at lærerne velger omsorgsrollen fremfor byråkratrollen ved å bevisst skjønnsvurdere og brukerdiffensiere mellom elever. Til samme tid er lærerne og byråkrater ved at de ikke tillater annerledes håndheving i de minste fagene.

Lærerforhold gir også implementeringsavvik. Om lærerne velger å implementere tiltenkt eller ikke, blir ofte påvirket av deres lærerpersonlighet. De lærerne som er «strenge» og strukturerte implementerer mer tiltenkt, mens de «avslappede» og ustrukturerte fraviker mer. Fafo fastslo også at dette har innvirkning. Dette kan dermed forstås som at personlighetsforhold ved bakkebyråkraterne i stor grad påvirker hvordan de arbeider og implementerer.

Hvordan lærer-elev-relasjonene er eller ønskes at skal være påvirker også. Lærerne verdsetter relasjonene med elevene så høyt at de kan fravike hvis implementeringen gjør relasjonene dårligere. Hvis lærer-elev-relasjonene blir vennskapelige, kan lærerne også

fravike. Vennskapelige relasjoner gjør nemlig at regelhåndheving føles unaturlig. Relasjonenes betydning støttes ikke av Fafo-forskningen, men viser likevel stor påvirkningskraft i min studie. At relasjonene påvirker, kan forstås ved at implementører og målgrupper påvirker hverandre. Dette skjer både ved at elevenes negative reaksjoner presser lærerne til å fravike reglene, men også ved at deres delte vennskapelige relasjonsoppfatning får påvirke til at lærernes autoritetsposisjonen utviskes.

Ved at funnene kan forstås teoretisk er det mulig å hevde at implementeringsavvikene oppstår på grunn av de bakkebyråkratiske utfordringene og påvirkningene under implementeringen. På grunn av dette vil avvikene antakeligvis være konsekvenser man må forvente at kan oppstå. Hvis disse avvikene skal forhindres, betyr dette at myndighetene enten må regulere påvirkningsfaktorene eller endre fraværsreglene. Regelendringer vil trolig være å anbefale da dette kan hindre at avvikene automatisk vil oppstå som følge av regelutforming. I praksis betyr dette å vurdere om tiprosentgrensen burde fjernes. Dette er fordi utfordringene fremprovoserer skjønn og avvik ved fraværsgrænseoverskridelser. Å forstå og undersøke disse avvikene er derfor avgjørende for å forhindre implementeringsavvik. Hvis disse undersøkes, kan det derfor forskes videre på hvordan fraværsreglene eventuelt burde utformes for å begrense skjønn og forbedre implementeringen. På denne måten kan fraværsreglene trolig bli mer som myndighetene har tiltenkt når reglene skal implementeres i skolen.

Referanser

- Andresen, S., Bjørnset, M., Reegård, K. & Rogstad, J. (2017). *Fraværet er redusert, men...: Tilpasninger og konsekvenser av fraværsgrensen i videregående opplæring* (Faforapport 2017:33). Hentet fra <https://www.faf.no/images/pub/2017/20641.pdf>
- Bjørnset, M., Drange, N., Gjefsen, H., Kindt, M. T. & Rogstad, J. (2018). *I fraværsgrensens dødvinkel: Evaluering av fraværsgrensen i videregående opplæring. Delrapport 2* (Faforapport 2018:41). Hentet fra <https://www.faf.no/images/pub/2018/20690.pdf>
- Forskrift til friskolelova. (2006). *Forskrift til friskolelova* (FOR-2006-07-14-932). Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2006-07-14-932>
- Forskrift til opplæringslova. (2006). *Forskrift til opplæringslova* (FOR-2006-06-23-724). Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2006-06-23-724>
- Hill, M. & Varone, F. (2017). *The Public Policy Process* (7. utg.). London: Routledge.
- Hupe, P., Hill, M. & Buffat, A. (2015). Introduction: defining and understanding street-level bureaucracy. I P. Hupe, M. Hill & A. Buffat (Red.), *Understanding Street-Level Bureaucracy* (s. 3-24). Bristol: Policy Press.
- Kunnskapsdepartementet. (2015, 18. juni). Innfører fraværsgrense i videregående skole. Hentet 2. april 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fravarsgrense/id2423161/>
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Utdanningsdirektoratet. (2020). *Fraværsgrense Udir-3-2016* (Rundskriv Udir-3-2016). Hentet fra <https://www.udir.no/api/data/PrintPageAsPdf?url=/regelverkstolkninger/opplaring/Vitnemaal/fravarsgrense---udir-3-2016/?depth=0&print=1&pageName=Fraværsgrense%20Udir-3-2016>
- Utdanningsdirektoratet. (u.å.). Læreplan i kroppsøving (KRO1-04). Hentet 8. april 2020 fra <https://www.udir.no/kl06/KRO1-04/Hele/Timetall>
- Weber, M. (2000). *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (3. utg., D. Østerberg, Overs.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Winter, S. C. & Nielsen, V. L. (2008). *Implementering af politik*. Århus: Academica.

Appendikser

Personlig kommunikasjon m/Y. C. Sundt

Hei!

Vi viser til din henvendelse om dokumentasjon av fravær.

En karakter er fastsatt når den er ført inn i systemet skoleeier bruker. I forskrift til opplæringsloven § 3-39 står det at halvårsvurderinger ikke kan endres etter de er gitt, og at standpunktkarakterer kun kan endres ved klage. Foruten dette har ikke Utdanningsdirektoratet satt en frist for dokumentasjon av fravær. Her kan skoleeiere ha ulike rutiner.

Vi minner om at det ikke føres fravær på vitnemål eller opp mot fraværsgrensen når skolene er stengt. Dette står det mer om [her](#).

Vår referanse: 2020/150

Vennlig hilsen

Ylva Christiansen Sundt

Utdanningsdirektoratet

Skjerm bilde av kommunikasjonen med Utdanningsdirektoratet v/Y. C. Sundt.

Rekrutteringsmail

Forespørsel om deltakelse i bachelorprosjekt

Hei,

Jeg heter Inga Furuseth Gilberg og er avgangsstudent ved bachelorprogrammet for statsvitenskap ved NTNU. I min bacheloroppgave som skrives nå våren 2020 foretar jeg et prosjekt som ser på sammenhengen mellom implementeringen av fraværsgrensens regler og størrelsen på undervisningsfagene i videregående skole. I forbindelse med dette prosjektet ønsker jeg derfor å henvende meg til deg som lærer for å høre om du kunne tenke deg å stille som informant til prosjektet.

Hvis du ønsker å være informant, vil jeg avholde et telefonintervju på ca. en time hvor vi snakker om temaet. Vedlagt denne mailen finner du et informasjonsskriv med ytterligere informasjon om prosjektet, hva deltakelse innebærer og mer kontaktinformasjon for spørsmål om studien. Om du ønsker å delta, ligger det også vedlagt en samtykkeerklæring under informasjonsskrivet.

Hvis du har noen spørsmål om prosjektet eller ønsker å delta, kan du svare på denne e-posten. Jeg vil da ta kontakt med deg for å svare på eventuelle spørsmål og/eller avtale tidspunkt for intervju.

Mvh.,

Inga Furuseth Gilberg
Bachelorstudent i statsvitenskap, NTNU

Skjerm bilde av rekrutteringsmailen sendt ut til informantene.

