

Silje Andresen, Mathilde Bjørnset,
Kaja Reegård og Jon Rogstad

Fraværet er redusert, men...

**Tilpasninger og konsekvenser av fravæersgrensen
i videregående opplæring**

Silje Andresen, Mathilde Bjørnset,
Kaja Reegård og Jon Rogstad

Fraværet er redusert, men...

**Tilpasninger og konsekvenser av fraværgrensen
i videregående opplæring**

© Fafo 2017

ISBN 978-82-324-0404-9 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0405-6 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Summary	8
1 Introduksjon	11
Mer om fraværsgrensen	15
Styring og skoleutvikling	17
Kriterier for at fraværsgrensen er vellykket	18
Gangen i rapporten	20
2 Metode	21
Fylkeskommunene	21
Nettsurvey til rektorene	22
Fastleger	23
3 Fylkeskommunene: økt vekt på fravær og lokale retningslinjer	25
Mindre fravær og økt oppmerksomhet	26
Retningslinjer fra fylkeskommunen	28
Nye dilemmaer	34
Avslutning	35
4 Implementeringserfaringer: universell bestemmelse – lokal praksis?	37
Implementering av regelen: likebehandling eller tilpasning?	38
Skjønnsmessige vurderinger	43
Lærerne – siste ledd i styringslinjen	47
Avslutning	48
5 Fraværsgrensens konsekvenser: erfaringer sett fra rektors kontor	51
Føring av fravær før og etter fraværsgrensen	51
Direkte konsekvenser	53
Indirekte konsekvenser	54
Avslutning	57

6 Fastlegene: utilsiktede konsekvenser sett fra legekontoret	59
Bakgrunn	59
Økning i henvendelser fra ungdom.....	61
Etiske dilemmaer.....	64
Positive konsekvenser	66
Alt har sin pris	67
Avslutning.....	69
 7 Avsluttende diskusjon.....	 71
Fraværet er redusert	71
Lokale tilpasninger til og tilpasninger av regelverket.....	72
Utilsiktede konsekvenser	73
Konkluderende bemerkninger.....	74
En undring til slutt	75
 Litteratur	 77
Vedlegg 1 Rundskriv	79
Vedlegg 2 Spørreskjema fylkeskommuner	91
Vedlegg 3 Spørreundersøkelse rektorer	92
Vedlegg 4 Intervjuguide fastleger	95

Forord

Dette er første delrapportering i evalueringen av fraværsgrensen i videregående skole, som Fafo gjennomfører i samarbeid med SSB. Den helhetlige prosjektperioden løper til høsten 2019. Prosjektet er finansiert av Utdanningsdirektoratet, og vi vil takke oppdragsgiver ved Ine Kjølstad Sander, Frode Nyhamn og Ylva Christiansen Sundt for gode innspill og kommentarer underveis. Vi har også mottatt verdifulle kommentarer fra ekstern forsker i Utdanningsdirektoratets forskerpanel. Vi har hatt hyggelig og fruktbar kontakt med Siri Eldevik Håberg, Simon Nygaard Øverland og Ole Trygve Stigen ved Folkehelseinstituttet, som har kommentert intervjuguiden brukt til fastlegeintervjuene. Tove Mogstad Aspøy ved Fafo har kvalitetssikret rapporten, og sammen med prosjektmedarbeider Nina Drange ved SSB har vi fått både kritiske bemerkninger og uvurderlige kommentarer. Størst takk går likevel til informantene som har stilt opp og vært generøse både med sin tid og sin kunnskap. En siste takksigelse er til Bente Bakken i publikasjonsavdelingen på Fafo.

Fafo, november 2017

Silje Andresen, Mathilde Bjørnset, Kaja Reegård og Jon Rogstad

Sammendrag

Dagens bestemmelse om en nasjonal grense for udokumentert fravær ble innført i august 2016 (10-prosentregelen). Rapporten er første publisering i et prosjekt hvor vi evaluerer hvorvidt innføringen av fraværsgrensen har vært vellykket. I denne rapporten har formålet vært å undersøke hvilke retningslinjer fylkeskommunen har gitt skolene, skolenes fraværsføringspraksis, fraværsgrensens konsekvenser for elevene samt utilsiktede konsekvenser for yrkesgrupper utenfor utdanningssystemet. Analysene er basert på kvalitative intervjuer med utdanningssjefen i samtlige fylkeskommuner, nettsurvey til rektorer ved videregående skoler i hele landet samt kvalitative intervjuer med fastleger.

I rapporten stilles fire spørsmål:

- I hvilken grad har skoleeier og skoler felles retningslinjer for føring av fravær?
- Hva kjennetegnet skolenes fraværsføringspraksis før innføringen av fraværsgrensen?
- Hvilke konsekvenser har innføringen av fraværsgrensen hatt for ulike elevgrupper?
- Hvordan påvirker fraværsgrensen arbeidssituasjonen for fastleger?

I våre analyser har vi tatt utgangspunkt den vertikale styringslinjen for å få fram forhold som følger av at fraværregelen er vedtatt politisk, men skal praktiseres lokalt. Vi vurderer det som sentralt å forstå ulike former for lokal variasjon – for å kunne si noe om eventuelle forskjeller i framtidige effekter, men også når det gjelder fraværsgrensen og idealer om likebehandling. Vi skiller mellom lokale tilpasninger *til* og tilpasninger *av* regelverket. Med tilpasninger til regelverket mener vi lokale presiseringer i implementeringen av en praksis tilpasset fraværsgrensen, med sikte på å sikre likebehandling. Det overordnede bildet er at de lokale tilpasningene bidrar til å optimalisere implementeringen av fraværsgrensen. Vår undersøkelse viser samtidig eksempler på skoler som utformer egne tilpasninger av regelverket, noe som kan være problematisk med tanke på likebehandling av alle elever. Videre avdekker vi ulike former for konsekvenser av fraværsgrensen som deles inn i direkte, indirekte eller utilsiktede konsekvenser.

Direkte konsekvenser

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at fraværet har blitt redusert, noe som var en sentral del av målet med å innføre en fraværsgrense. Mye taler for at rektorene kobler den kraftige nedgangen i fraværet til innføringen av fraværsgrensen. Flere utdanningssjefer

i fylkeskommunene rapporterer at fraværet har gått ned samtidig som mange melder om en oppgang i ikke-vurdert (IV), altså en økning i antall elever som mister vurderingsgrunnlaget som følge av for høyt fravær. Disse oppfatningene står i motsetning til tallene fra Utdanningsdirektoratet, som viser at det ikke har vært noen økning i IV på landsbasis. Innføringen av fraværsgrensen har også ført til en sterkere vektlegging av nøyaktig føring av fravær.

Indirekte konsekvenser

En indirekte konsekvens av innføringen av fraværsgrensen er lokal variasjon i praktiseringen av fraværsgrensen, som kan føre til forskjellsbehandling av elever, noe som igjen kan svekke fraværsgrensens legitimitet og oppslutning. Funn fra nettsurveyen til rektorene viser et betydelig innslag av lokale tilpasninger. De lokale justeringene er i hovedsak presiseringer av regelverket overfor lærerne etter et nytt rundskriv fra Utdanningsdirektoratet. Samtidig finnes det klare eksempler på tilpasninger og lokale fortolkninger av innholdet i fraværsgrensen som bryter med retningslinjene. Over tre av ti rektorer melder også om at lærerne praktiserer fraværsgrensen ulikt. Både lokale tilpasninger utover presiseringer og forskjellsbehandling fra lærere kan føre til et brudd på idealet om likebehandling av elevene.

Utsiktede konsekvenser

Utsiktede konsekvenser er positive og negative konsekvenser som ikke er en del av intensjonen med innføringen av fraværsgrensen. Primærhelsetjenesten ligger utenfor den utdanningspolitiske styringslinjen, men inkluderes i vår rapport for å forstå én av de tydeligste utsiktede konsekvensene fraværsgrensen har hatt. I kvalitative intervjuer med fastleger forteller de om en økning av henvendelser fra skoleungdom som ønsker å dokumentere fravær grunnet sykdom som egentlig ikke trenger legetilsyn. Det fører til økt belastning av fastlegene med fare for fortrenging av andre pasienter og økte økonomiske kostnader som tas av fellesskapets midler. Økte henvendelser kan også ha en potensiell positiv utsiktet konsekvens for ungdoms helse fordi fastlegene får etablert en relasjon til ungdom som ellers i liten grad oppsøker dem.

En annen utsiktet konsekvens som følger av fraværsgrensen er at den virker ulikt på forskjellige grupper elever. Det vil si at for de fleste elevene er fraværsgrensen en bestemmelse som direkte fører til økt tilstedeværelse, men for svakere stilte elever med vanskelige hjemmeforhold og/eller psykiske problemer kan fravær over 10 prosent få to utfall. En positiv utsiktet konsekvens er at skolen får satt i gang hjelpetiltak for elever som står i fare for å nå fraværsgrensen fordi de på et tidlig tidspunkt oppdager at eleven trenger hjelp. En negativ utsiktet konsekvens er elever som slutter på skolen etter å ha nådd fraværsgrensen i et fag.

Summary

The absence rate has gone down, but ...

Adaptations to and consequences of the new limit to absence in upper secondary education

The current provisions for a national limit to undocumented absence were introduced in August 2016 (the ten percent rule). This report is the first publication from a project that assesses whether the introduction of the limit to absence has been a success or not. The objective of this report is to investigate the guidelines that the county administrations have provided to the schools, the practices used by the schools to register absence, the consequences of the limit to absence for the students, and unintended consequences for occupational groups outside the educational system. The analyses are based on qualitative interviews with the chief education officers in all county administrations, an online survey among the principals of upper secondary schools all over the country, and qualitative interviews with general practitioners (GPs) of medicine.

The report poses four questions:

- To what extent do the school owners and schools apply the common guidelines for registration of absence?
- What characterised the schools' practices for registration of absence before the introduction of the limit?
- What consequences does the introduction of the limit to absence entail for different groups of students?
- What are the effects of the limit to absence for the working situation of GPs?

We have based our analyses on the vertical line of governance to elucidate issues arising from the fact that the absence limit has been adopted politically but will be practised locally. We believe that it is crucial to understand various forms of local variation, not only in terms of possible differences in future effects, but also in terms of the absence limit and ideals of equal treatment. We distinguish between local adaptation *to* the regulations and local adjustments *of* them. By adaptation to the regulations we refer to local specifications in the implementation of practices that are adapted to the absence limit, with a view to ensuring equal treatment. The general picture is that

the adaptations made locally help optimize the implementation of the absence limit. However, our study also shows examples of schools that prepare their own adjustments of the regulations, which may represent a problem in terms of equal treatment of all students. Furthermore, we reveal various forms of consequences of the absence limit, among which we distinguish between direct, indirect and unintended consequences.

Direct consequences

Figures from the Directorate for Education and Training show that the rate of absence has declined; this was a key objective for the introduction of an absence limit. There is much to indicate that the school principals associate the reduction in the absence rate with the introduction of the absence limit. Many chief education officers in the county administrations report a declining absence rate, while some also report an increase in the rate of students who fail to obtain a basis for assessment because their rate of absence exceeded the limit. These opinions conflict with the figures from the Directorate of Education and Training, showing that there has been no increase in the number of students who have failed to be assessed nationwide. The introduction of the absence limit has entailed a stronger emphasis on accurate registration of absence.

Indirect consequences

Local variations in the way in which the absence limit is enforced represent an indirect consequence of the absence limit, which may entail unequal treatment of students and in turn undermine the legitimacy and endorsement of the absence limit. Findings from the online survey among school principals show a considerable element of local adjustments. These are mainly specifications of the regulations to inform the teachers in accordance with a recent circular from the Directorate of Education and Training. In addition, however, there are clear examples of local adjustments and interpretations that violate the guidelines. More than three in every ten principals also report that the teachers apply the absence limit unequally. These local adjustments, and unequal practices by the teachers, may violate the ideal of equal treatment of all students.

Unintended consequences

Unintended consequences are positive and negative outcomes that were not included in the intentions behind the introduction of the absence limit. The primary health service lies outside the governance line of educational policy, but is included in our report to highlight one of the clearest unintended consequences that the absence limit has entailed. In qualitative interviews, the GPs report an increase in enquiries from students wishing to document illness that does not require any particular medical

attention. This represents an increased burden on the GPs and risks crowding out other patients, as well as economic costs to be covered by public funds. On the other hand, this increased number of enquiries may also entail a potentially positive unintended effect, by permitting the GPs to establish a relationship with young people who otherwise rarely consult them.

Another unintended consequence of the absence limit is its differential impact on different groups of students. For most students, the absence limit has directly increased their rate of attendance, but for students who are in a weaker position, for example those with troubled home circumstances and/or mental problems, a rate of absence above the ten percent limit may entail two outcomes. A positive unintended consequence would be initiation of measures by the school to assist students who are at risk of reaching the absence limit because the student's need for help can be detected at an early stage. A negative unintended consequence is that students may quit school altogether after having reached the absence limit in a particular subject.

1 Introduksjon

I det offentlige ordskiftet er politikere enige om noen få emner. Blant dem er visjonen om at Norge i framtiden bør være et kunnskapssamfunn. Virkemidlene som skal tas i bruk for å realisere ambisjonen, er det imidlertid ikke like stor enighet om. Men erkjennelsen av at skoleutvikling fordrer aktiv styring, og derigjennom både planlegging og langsiktighet, er ukontroversiell.

En god skole krever at det legges til rette for elever med ulike ressurser og innsats. Målet er at alle elever skal tilegne seg sentrale ferdigheter og samtidig bli gjort i stand til å bli innlemmet som fullverdige samfunnsborgere med rettigheter og plikter. Motivasjon er avgjørende, men vanskelig å vedta politisk. Som et grep for å øke ungdoms tilstedeværelse på skolen innførte regjeringen en nasjonal grense på 10 prosent for udokumentert fravær i videregående skole 1. august 2016. Regelen inneholder i tillegg en bestemmelse om at rektor kan bruke skjønn i vurderingen av hvorvidt fravær mellom 10 og 15 prosent skal godkjennes eller ikke

Fraværsgrensen synliggjør en politisk styringsambisjon for skolen som har direkte konsekvenser for arbeidet i fylkeskommunene, som skoleeier, men også skolelederne eller rektorene ved de ulike skolene samt lærere og elever. Styringslinjen og de mange aktørene som er involvert, gjør det interessant og viktig å studere hvordan fraværsgenelen har blitt implementert og praktisert ved landets videregående skoler.

Det skal i denne sammenhengen presiseres at tiltak for å redusere fravær ikke er nytt. Samtidig er det uklart hvor detaljert skolene førte fravær forut for innføringen av fraværsgrensen, noe som er viktig fordi det innebærer at det er vanskelig å gjøre presise beregninger av hvor store endringer som har skjedd etter at grensen ble innført. Tall fra Utdanningsdirektoratet indikerer imidlertid at det hadde vært en reduksjon i fraværet allerede før grensen kom, og at denne nedgangen ble forsterket med innføringen av fraværsgrensen. Det gjennomsnittlige dagsfraværet er redusert med 33 prosent og timefraværet med 29 prosent. Målt med median er nedgangen i dagsfravær 50 prosent på yrkesfag, mens den er redusert med 40 prosent på studieforberedende utdanningsprogram.

Formålet med denne rapporten er å belyse fire problemstillinger knyttet til implementeringen av fraværsgrensen samt konsekvenser regelen har hatt. Vårt utgangspunkt er følgende *fraværet er redusert, men ...* Det er flere spørsmål som er ubesvart.

- I hvilken grad har skoleeier og skoler felles retningslinjer for føring av fravær?
- Hva kjennetegnet skolenes fraværsføringsspraksis før innføringen av fraværsgrensen?
- Hvilke konsekvenser har innføringen av fraværsgrensen hatt for ulike elevgrupper?
- Hvordan påvirker fraværsgrensen arbeidssituasjonen for fastleger?

Rapporten er første publisering i et treårig prosjekt hvor vi evaluerer hvorvidt fraværsgrensen har vært vellykket eller ikke. Spørsmål om hvorvidt et tiltak er vellykket, utløser en serie spørsmål: Hva er vellykket? Vellykket for hvem? Og hvilke utilsiktede konsekvenser har fraværsgrensen hatt? Vi skal komme tilbake til kriterier for våre vurderinger, men først litt mer om innholdet i fraværsgrensen.

Det er langt fra entydig hva som menes med dokumentert og udokumentert fravær. Begge typer har til felles at de kan føre til at elever ikke får vurdering i et eller flere fag. Både i forkant og etterkant av innføringen av fraværsgrensen har det vært debatt om hvorvidt dette er det rette utdanningspolitiske virkemiddelet for å sikre god opplæring og at flest mulig gjennomfører sin videregående utdanning. Der fraværsgrensen kan forstås som et ris bak speilet, ble positive tiltak for å øke nærvær, motivasjon, livsmestring og tilrettelagt undervisning fremmet i den politiske debatten.¹ Fraværsgrensen har siden ført til en rekke medieoppslag og stor interesse fra en rekke aktører.

Det finnes mange argumenter for en fraværsgrense. Blant de mest åpenbare er at man må kunne forvente at elever skal være til stede i undervisningen. Tilstedeværelse er ikke tilstrekkelig for å lykkes i skolen, men det er rimelig å se det som en nødvendig betingelse. Et annet argument som trekker i samme retning, er at videregående skole er frivillig. Det må derfor kunne forventes, som kunnskapsminister Thorbjørn Røe Isaksen uttalte til TV2, at de som går på skolen, også møter opp: «Målet med fraværsgrensen er å sende et tydelig signal om at skulk ikke er greit» Det er frivillig å gå på videregående skole i Norge, men har man først sagt ja til en skoleplass, bør man ha plikt til å møte opp».²

Men nettopp det frivillige aspektet kan brukes for å begrunne det motsatte synet av det statsråden fremmer. Når skolen er frivillig, kan man spørre, er det ikke da underlig at man innfører en streng kontroll med oppmøte? Denne formen for kontroll fungerer i arbeidslivet, hvor arbeidstakere bytter tid mot lønn, men bytteforholdet er ikke like opplagt i skolen hvor fravær først og fremst rammer læringsutbyttet til den enkelte.

Motstanden mot fraværsgrensen har vært klarest artikulert blant elever i videregående skole. 11. mai 2016 mobiliserte om lag 10 000 elever til demonstrasjoner i hele landet. Deres argument var at det må være lov å være syk, og at en fraværsgrense ikke forhindrer frafall i videregående skole. Det sistnevnte gikk imidlertid lederen

¹ <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/representantforslag/2015-2016/dok8-201516-086.pdf>

² <http://www.tv2.no/a/8252071/> (publisert 24.4.2016)

i Norges elevorganisasjon, Rahman Chaudhry, tilbake på i en kronikk i Dagbladet 10. juli 2017. I kronikken skriver Chaudhry at han tok feil med hensyn til frafall, men at fraværsgrensen likevel er «feil medisin». Han omtaler hele fraværsgrensen som en «bremsekloss». Ifølge Chaudhry burde utdanningsmyndighetene heller «fokusere på hvorfor elever er på skolen, enn hvorfor de er borte». Bakgrunnen for kronikken var de tidligere refererte tallene, som indikerte at dagsfraværet i gjennomsnitt var redusert med om lag 40 prosent og timefraværet med 33 prosent i den perioden regelen om fraværsgrensen hadde vært operativ, som indikerte at dagsfraværet i gjennomsnitt var redusert med om lag 40 prosent og timefraværet med 33 prosent. Dette anslaget var basert på foreløpige tall, noe som forklarer at de avviker noe fra den oversikten vi allerede har presentert. Det underliggende momentet i hans kritikk av fraværsgrensen synes å være at denne typen regulering av elevenes tilstedeværelse var uttrykk for mistillit til elevene som gruppe. Tilsynelatende handlet følgelig ikke elevorganisasjonens kritikk om hvorvidt en fraværsgrense fikk elevene til å møte opp mer på skolen enn tidligere. Vi leser dette dithen at elevorganisasjonen oppfattet fraværsgrensen som et uttrykk for at elever i videregående opplæring verken er voksne eller ansvarlige samfunnsborgere.

Nedgangen i fravær var imidlertid så entydig at statsminister Erna Solberg slo fast at fraværsgrensen var vellykket, noe hun senere gjentok flere ganger under valgkampen: «Tallene viser at elevene er mye mer til stede på skolen, og at færre faller fra underveis i skoleåret. Dette er veldig bra og viser at fraværsgrensen har virket slik den skulle».³

Ved første øyekast kan man spørre om det er noe mer for oss forskere å evaluere. Fraværet har blitt redusert, noe som sammen med å redusere frafallet var en sentral del av målet med å innføre en fraværsgrense. I denne første delrapporteringen tegner vi et foreløpig bilde av hvordan fraværsgrensen har blitt mottatt og implementert på skolenivå basert på kvalitative data og en nettsurvey. En ambisjon kunne være å etablere et nullpunkt, slik at vi kunne måle presist hvilken effekt fraværsgrensen har. Tilsynelatende finnes det også et slikt nullpunkt, noe som er nødvendig når Utdanningsdirektoratet slår fast en eksakt prosent for nedgangen i fraværet. Når vi ikke gjør det, er det ganske enkelt fordi vi ikke har tilstrekkelig belegg for at fraværet ble ført like nøyaktig før og etter innføringen av fraværsgrensen. Man vet derfor ikke godt nok hvor høyt fraværet faktisk var før man innførte en ny bestemmelse. I den sammenhengen finnes det også en begrensning som følger av at denne evalueringen ble igangsatt først etter at fraværsgrensen hadde trådd i kraft.

Samtidig er det avgjørende for oss å gi et så godt situasjonsbilde av fravær, fraværsføringspraksis og skolenes fraværarbeid før fraværsgrensen ble innført, som mulig, slik at vi kan identifisere endring over tid. Som vi allerede har referert, viste de første tallene, basert på skolenes egne innrapporteringer, at fraværet har blitt betraktelig redusert. I timer var det typiske fraværet på studieforberedende utdanningsprogram 5 dager og 12 timer 2015–2016, mot 3 dager og 9 timer i 2016–2017. På yrkesfag var

³ <http://www.tv2.no/a/9229176/>

det typiske fraværet henholdsvis 6 dager og 12 timer i 2015–2016, mot 3 dager og 7 timer i 2016–2017. Det er nærliggende å koble denne nedgangen til innføringen av fraværsgrensen, men at fraværsgrensen medførte noe helt nytt, kan ikke være hele fortellingen. Med forbehold om hvor god registreringen av fraværet har vært historisk, er utviklingen preget av redusert fravær de siste tre skoleårene (Utdanningsdirektoratet 2017). Det er derfor av interesse å se utviklingen i fravær i lys av fraværarbeid som gjøres på fylkeskommunalt nivå og skolenivå.

Analysene er basert på kvalitative intervjuer med utdanningssjefen i samtlige fylkeskommuner, nettsurvey til rektorer ved videregående skoler i hele landet samt intervjuer med fastleger og representanter for interesseorganisasjoner. Vi ser disse aktørenes opplevelse som viktig, ikke minst fordi deres oppfatninger spiller inn på fraværsgrensens legitimitet. I det følgende spenner vi opp studiens analytiske og evalueringsteoretiske rammeverk.

Endelig statistikk – november 2017

I november 2017, mens vi arbeidet med innspurten på denne rapporten, kom endelige tall fra Utdanningsdirektoratet. Disse tallene inneholdt data over fraværet for skoleåret 2016–2017. Tallgrunnlaget er det samme som ble benyttet i de foreløpige beskrivelsene, som var offentliggjort 5. juli 2017. Tallene fra november er kvalitetssikret av Utdanningsdirektoratet. Resultatene avviker lite fra det som allerede er kjent.

Kort om statistikken

Fraværstakikken forteller hvor mye fravær elevene vil få oppført på vitnemålet hvert skoleår. Hvis fraværet er dokumentert, kan inntil 10 sykedager strykes fra vitnemålet, fra og med fjerde sykedag. Timer strykes ikke. Vi har enda ikke oversikt over hvor mye fravær som faktisk er strøket fra vitnemålet på denne måten, og om det eventuelt er noe fravær som nå er forskjøvet fra udokumentert til dokumentert.

Nedgang i fraværet

Det gjennomsnittlige dagsfraværet er redusert med 33 prosent og timefraværet med 29 prosent. Dette er i nær overensstemmelse med de foreløpige tallene som allerede er kjent (med henholdsvis 40 og 33 prosent). Med en skjev fordeling, som med fravær, hvor få elever har høyt fravær, er median et bedre mål enn gjennomsnitt. Reduksjonen i fravær målt med median var henholdsvis 30 prosent på dagsfraværet og 25 prosent når det gjelder timefraværet.

Størst nedgang på yrkesfag

Statistikken indikerer at nedgangen i fravær har vært størst på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Målt med median er nedgangen i dagsfravær 50 prosent på yrkesfag, mens den er redusert med 40 prosent på studieforberedende utdanningsprogram. Også den relative reduksjonen i timesfraværet er størst på yrkesfag med 42 prosent, mot 25 prosent reduksjon i timesfraværet på studieforberedende utdanningsprogram. I timer var det typiske fraværet på studieforberedende utdanningsprogram 5 dager og 12 timer i 2015–2016, mot 3 dager og 9 timer i 2016–2017. På yrkesfag var det typiske fraværet henholdsvis 6 dager og 12 timer i 2015–2016, mot 3 dager og 7 timer i 2016–2017.

Stabil andel elever med ikke vurdering (IV)

Det har vært en liten reduksjon i andel elever med ikke vurdering i ett eller flere fag. Nedgangen av elever som har fått IV i minst ett fag er redusert fra 3,2 til 3,1 prosent. Det har samtidig vært en økning i andelen som får IV i mer enn ett fag.

Hvor avgjørende fraværsgrensen har vært for nedgangen er ennå usikkert

Det er fortsatt usikkert hvor mye av nedgangen i fraværet som sikkert kan knyttes til innføringen av fraværsgrensen. Men det er sammenfall i tid når det gjelder innføringen av fraværsgrensen og nedgangen i fravær, og i denne rapporten har vi også utsagn fra rektorer som knytter reduksjonen i fravær sammen med fraværsgrensen. De grundige statistiske analysene av endringene er imidlertid ikke gjennomført ennå. De er en del av denne pågående evalueringen, og vil bli gjennomført av Statistisk sentralbyrå. I de kommende analysene vil vi ikke bare se på endringer fra et år til et annet, men se på endringer over flere år, og i tillegg se på utviklingen av fraværet i en relevant kontrollgruppe. Tanken er å ta hensyn til ting som kan påvirke fraværet fra år til år, som for eksempel influensaepidemier. Slik vi kunne si med større sikkerhet hvor stor del av nedgangen som faktisk kan tilskrives innføringen av fraværsgrensen.

Hva med dataene som benyttes i denne rapporten?

Datainnsamlingen som er lagt til grunn i denne rapporten er samlet inn før man hadde kjennskap til den samlede reduksjonen i fravær. Det er følgelig data som omhandler skoleeiere og rektors oppfatninger om konsekvensene av fraværsgrensen, og hvordan de har arbeidet med å implementere regelen i dens første virkeår. Våre data indikerer at det var en viss ambivalens knyttet til innføringen av fraværsgrensen. Uroen synes særlig å dreie seg om de mulige negative konsekvensene.

Mer om fraværsgrensen

Fraværsgrensen ble innført med virkning fra og med skoleåret 2016/2017 og omfatter alle elever i videregående skole. Lærlinger, lærekandidater, voksne og elever som tar Vg3 alternativ fagopplæring i skole, er imidlertid unntatt.

Konkret innebærer fraværsgrensen at elever i videregående utdanning ikke kan ha mer enn 10 prosent udokumentert fravær per enkeltfag i løpet av et skoleår for å få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i faget. Regelverket skiller mellom dokumentert og udokumentert fravær. Alt udokumentert fravær skal føres på vitnemålet og teller inn på fraværsgrensen. Dersom eleven har mer enn 10 prosent udokumentert fravær i et fag, vil vedkommende som hovedregel ikke ha rett til å få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i faget. Det skilles imidlertid mellom overtrådt fraværsgrense og manglende vurderingsgrunnlag. På den ene siden kan fraværsgrensen påvirke om læreren, uavhengig av vurderingsgrunnlag, kan gi halvårsvurdering med karakter og/eller standpunktkarakter. På den andre siden kan en

lærer mangle grunnlag for vurdering selv om en elev ikke har overtrådt fraværsgrensen, for eksempel ved høyt dokumentert sykefravær.

Hvis eleven har mellom 10 og 15 prosent udokumentert fravær, og fraværårsaken gjør det klart urimelig at eleven ikke skal kunne få karakter, åpnes det for at rektor kan ta en skjønnsmessig avgjørelse og bestemme at han eller hun likevel får karakter. Det er slik at alle elever har rett til vurdering, uavhengig av om de har mistet retten til halvårskarakter eller standpunktkarakter. Det vil si at de har rett til å delta i opplæringen og rett til å få underveisvurdering i fag.

Elevene må legge fram dokumentasjon for å få fravær strøket fra vitnemålet eller unntatt fra fraværsgrensen. Elevene kan kreve at inntil ti skoledager dokumentert fravær per skoleår ikke føres på vitnemålet. Dette gjelder fra fjerde dag ved sykdom. Det skilles mellom ulike typer gyldig fravær ved dokumentasjon⁴:

- helserelaterte årsaker
- konsultasjon hos fysioterapeut, tannlege eller psykolog (BUP)
- velferdsgrunner som for eksempel begravelse
- verv, hjelpearrangementer på nasjonalt eller internasjonalt nivå
- vitne i rettssak
- helligdager for trossamfunn utenfor Den norske kirke
- tid brukt hos rådgivning og PP-tjenesten
- organisert studiearbeid

Fravær i gjennomgående fag, det vil si fag som ikke avsluttes med standpunktkarakter hvert år, for eksempel norsk og kroppsoving, skal måles etter timetallet hvert enkelt skoleår og ikke alle timene i faget over to eller tre år. Fravær i fag skal heller ikke overføres ved skolebytte underveis i opplæringsåret.

Eleven har rett til å få skriftlig varsel hvis det er tvil om at eleven kan få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i ett eller flere fag. Ifølge regelverket skal foreldrene også ha informasjon om elevens fravær fram til eleven er myndig. Dersom det er fare for at eleven går over fraværsgrensen, eller at læreren ikke har grunnlag for å fastsette karakter i forbindelse med halvårsvurdering eller standpunktkarakter i fag, skal skolen varsle eleven så tidlig som mulig. Hvis skolen ikke varslar, skal eleven få karakter. Dersom eleven har overskredet grensen på 10 prosent, og rektor ikke innvilger gyldig fravær opptil 15 prosent, har eleven to alternativer. Han kan fortsette i faget, levere oppgaver og få underveisvurdering. Han kan dermed få vurdering uten karakter, men han får ikke halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter. Alternativt kan eleven ta faget som privatist et senere semester eller umiddelbart slutte i faget når grensen er nådd, og gå opp som privatist (Utdanningsdirektoratet 3-2016).

⁴ § 3-47 Føring av fravær i vidaregåande opplæring, forskrift til opplæringslova / Rundskriv Udir-3-2016

Styring og skoleutvikling

Innføringen av en grense for udokumentert fravær er et eksempel på hvordan myndighetene gjennom aktiv politisk vilje ønsker å drive aktiv skoleutvikling. Styring av skolens organisering og innretning er en politisk kjerneoppgave.

Fylkeskommunene som skoleeiere er ansvarlige for å implementere fraværsgrensen og følge opp med nødvendig rådgivning. Videre er det fylkeskommunen, eventuelt skolene som bør regulere i ordensreglementet når fravær i deler av en time skal regnes som forsentkomming, og når fravær skal føres for en hel time. Skolene har ansvar for å informere elever og foreldre om hva fraværsgrensen innebærer, og følge opp elevene og deres fravær (Utdanningsdirektoratet 3-2016). Forvaltningsmessig kan skolen beskrives som en organisasjon med to ytre nivåer. Det ytterste nivået er staten som gir de sentrale lovene og sentrale læreplaner for hele grunnskolen i Norge. Det indre nivået er fylkeskommunen som skoleeier. Realiseringen av sentrale myndigheters politikk skal altså foregå på et annet forvaltningsnivå enn der de er besluttet (Midthassel 2003).

Graden av vellykkethet er imidlertid ikke bare avhengig av at regelen blir vedtatt. Styringsutfordringen ligger først og fremst i å sikre at regelen blir implementert og derigjennom virksom som styringsverktøy ved hver enkelt skole, for alle lærerne. Ikke bare fordres det at de ulike styringsnivåene slutter opp om regelen. De må fortolke den og bruke den på samme måte. Kort sagt er ikke legale bestemmelser i seg selv tilstrekkelig for å sikre regelens legitimitet. I denne sammenhengen fordrer det at rektor og lærere både får og tar eierskap til praktiseringen av fraværsgrensen ved den enkelte skole. Samtidig er det avgjørende for enhetsskolen å sikre intern rettferdighet mellom elever innad i skoler og mellom skoler. Balansen mellom lokalt eierskap og universalisme settes følgelig på prøve når en nasjonal fraværsgrense innføres i skolen.

Innledningsvis er det viktig å understreke at formålet med denne rapporten er empirisk. Konkret skal vi analysere implementeringsutfordringer og mulige konsekvenser av ordningen. Når vi likevel har et analytisk rammeverk, er det først og fremst for å begrunne en organisering av analysene. Med utgangspunkt i et governance-perspektiv vil vi sirkle inn fraværsgrensen ut fra et styringsperspektiv. Governance er et lite entydig begrep som brukes for å forstå styring og styringsutfordringer i ulike deler av samfunnet. I vår sammenheng er vi opptatt av top-down-styring. Vi vil følgelig sette søkelys på den vertikale styringslinjen, fra myndighetenes beslutning om innføring av en fraværregel, til fylkeskommunene, deretter rektorene og lærerne før regelen når målgruppen, elevene.

Et relevant begrep i vår studie er implementering, herunder utfordringer knyttet til faktisk å få gjennomført en slik institusjonell endring (se for eksempel Engelstad mfl. 2017). Innføringen av fraværsgrensen kan forstås som en beslutning om institusjonell endring, men utfordringen er knyttet til selve implementeringen. Det at regelendringen er begrunnet ut fra et klart formål, en intensjon om mer tilstedeværelse og redusert frafall, gjør at vi kan vurdere endringen ut fra et instrumentelt perspektiv.

Ut fra instrumentelle idealer blir institusjoner forstått som instrumenter for å oppnå klare mål, deriblant koblingen mellom mandat, organisering og atferd (Egeberg 1989).

At vi tematiserer implementeringen, er fordi systemer ofte har iboende tregheter eller typer av rigiditeter som gjør endring av institusjonene og praksis vanskelig. Det skyldes ofte menneskene som skal gjennomføre og ta eierskap til endringen. I denne sammenhengen gjelder dette ansatte i fylkeskommunene, rektorene og lærerne. Alle må både forstå og gjøre fraværsregelen til rettesnor for egen praksis. Governance aktualiserer den vertikale styringslinjen. Intensjonen hos utdanningsmyndighetene er én ting. Ganske langt fra departementet er det lærere som skal føre fraværet, og rektorer som skal foreta skjønsmessige vurderinger. Det sistnevnte kan aktualisere Lipskys (1980) begrep om bakkebyråkrater, fordi han nettopp påpeker spenninger og dilemmaer mellom idealer ovenfra og lokale erfaringer sett nedenifra.

Et skille man kan trekke går mellom såkalt «hard governance» som referer til formelle regler og bestemmelser med sikte på å regulere aktører og institusjoners praksis, mens «soft governance» viser til at myndigheter søker å påvirke hvordan aktører og institusjoner oppfatter seg selv og nettverket til andre deler av samfunnet (Lawn 2006). Vi vil her sette opp fire elementer som er avgjørende for styring av institusjonell endring, som den vi ser med fraværsgrensen. De to første kan plasseres innenfor «hard governance», mens de to siste faller inn under det man refererer til som «soft governance»:

1. politisk vedtak om regel
2. utforming av bestemmelse
3. lokal forankring (oppslutning) på skolene
4. lokal praktisering blant rektorer og lærere

I denne rapporten er vi særlig opptatt av «soft governance», altså de siste to elementene: forankring/legitimitet og praktisering.

Kriterier for at fraværsgrensen er vellykket

Hva skal til for at resultatet etter innføringen av fraværsgrensen er vellykket? Når vi innledningsvis har lansert tall som indikerer at fraværet faktisk har gått ned, er jo det et tegn på at regelen har vært vellykket, om man setter nedgang som kriterium. Vi er selvsagt av den oppfatningen at reduksjon er et kriterium. Spørsmålet er imidlertid hvor stor endringen skal være for at den kvalifiserer for å være vellykket. Reduksjon av fraværet er hva vi vil referere til som fraværregelens direkte konsekvenser.

Fraværsgelen har imidlertid også andre typer konsekvenser. For å analysere dem vil vi trekke veksler på Robert Mertons (1936) funksjonsanalyse. I sin funksjonsana-

lyse skiller Merton mellom funksjoner eller konsekvenser et sosialt fenomen har for samfunnet. Når konsekvensene er tilsiktet og erkjent blant dem som opprettholder det sosiale fenomenet, kalles de *manifeste* funksjoner. Og når et sosialt fenomen har funksjoner som er utilsiktet eller ikke-erkjent, kaller Merton det *latente* funksjoner. Latente funksjoner kjennetegnes av at det er diskrepans mellom subjektiv intensjon og objektive konsekvenser. Merton benytter med andre ord to kriterier for å skille ulike former for konsekvenser: om konsekvensene er tilsiktet eller utilsiktet, og om de er erkjent eller ikke-erkjent (Andersen 2007).

Noen av konsekvensene som allerede var kjent før vi gjennomførte denne evalueringen, er hentet fra forskere fra Folkehelseinstituttet, som har publisert en artikkel hvor de dokumenterer at det har vært en sterk økning i elevenes bruk av medisiner, som blant annet antibiotika (Bakken mfl. 2017). Dette er konsekvenser av en ganske annen type enn dem vi nevnte over, og ikke bare fordi dette er konsekvenser med tilsynelatende negativt fortegn. Dette er også konsekvenser som må regnes som utilsiktede. En tredje type konsekvenser som må vurderes, er de som er mer indirekte. Vi vil her dele opp i tre typer konsekvenser som vi vil gjøre til gjenstand for analyse av hvorvidt regelen er vellykket eller ikke.

Direkte konsekvenser	Hvorvidt det har vært en reduksjon i fraværet og i frafallet
Indirekte konsekvenser	Legitimitet/oppslutning om fraværsregelen
Utilsiktede konsekvenser	Positive og negative konsekvenser som ikke er en del av intensjonen

Vi ser det som viktigere her å presentere de tre formene for konsekvenser enn å fastsette en prosentvis grense for hvor stor endringen må være for å bli kategorisert som vellykket. Som tidligere påpekt er heller ikke kvantitative mål av effekter formålet med denne rapporten, men de vil bli inngående analysert i kommende rapporteringer i den samlede evalueringen.

Et siste moment som er verdt å trekke fram, er hvordan de ulike konsekvensene skal veies opp mot hverandre. Man kan hevde at det er gjennom en slik samlet vurdering at det er mulig å konkludere om fraværsregelen er vellykket eller ikke. Sikkert er det at kriteriene for hva man legger til grunn for en vurdering, i stor grad avgjør hvilken konklusjon som trekkes. Vi ser det heller ikke som vår oppgave å veie alle argumentene opp mot hverandre. I denne rapporten vil vi snarere bestrebe oss på å presentere ulike oppfatninger og vurderinger.

Gangen i rapporten

I kapittel 2 gjør vi rede for datagrunnlaget og metodisk tilnærming. Analysene er basert på en nettbasert spørreundersøkelse til rektorer og kvalitative intervjuer med utdanningssjefene i fylkeskommunene og fastleger. I kapittel 3 analyseres erfaringer og synspunkter fra fylkeskommunene, som er eiere av de videregående skolene, og rektorene, for å kartlegge fraværstøringspraksis, implementering av fraværsgrensen og første inntrykk av hvorvidt fraværsgrensen bidrar til å øke elevenes tilstedeværelse. I kapittel 4 ser vi nærmere på implementeringen og erfaringene ved skolene og hvordan dette er gjort i ulike fylker, mens kapittel 5 er viet ulike typer av konsekvenser. I kapittel 6 retter vi søkelys mot fastlegenes endrede arbeidssituasjon som en utilsiktet konsekvens av innføringen av fraværsgrensen. Kapittel 7 inneholder en avsluttende diskusjon og sammenfatning av funn.

2 Metode

For å besvare spørsmålene vi stiller i rapporten, har vi samlet inn en rekke ulike typer data. Et viktig hensyn var å få innblikk i vurderinger og erfaringer som er gjort i ulike deler av styringslinjen. Vi har derfor intervjuet representanter for fylkeskommunene og rektorene, som er ansvarlige for implementeringen ved skolene. Videre har vi gjennomført intervjuer med fastleger og representanter for deres interesseorganisasjoner for å få en forståelse av hvordan fraværsgrensen har påvirket primærhelsetjenesten som en utilsiktet konsekvens.

Fylkeskommunene

Vi ønsket å høre fylkeskommunenes syn på fraværsgrensen og hvordan den er implementert fra fylkessiden. Fylkeskommunen er skoleeier, og vi ønsket svar på hvordan de har utformet retningslinjer for føring av fravær, og eventuelt hvilke endringer som er gjort etter at fraværsgrensen ble innført.

I løpet av våren 2017 kontaktet vi leder for utdanningsseksjonen i fylkene for avgrensede telefonintervjuer om fraværsgrensen. Hvilken stillingstittel disse har, varierer mye fra fylke til fylke, men for enkelhetsskyld er de i analysen omtalt som utdanningsjefer. Vi kontaktet ofte fylkesdirektører (for utdanning) eller tilsvarende posisjon i første omgang, presenterte vårt formål og diskuterte videre hvorvidt de selv eller andre var best egnet til å intervjues om temaet. Som regel var vedkommende selv øverste ansvarlig for videregående utdanning og derfor best egnet. Noen hadde mulighet til å gjennomføre intervjuet med én gang vi ringte, mens andre avtalte vi å kontakte på et senere tidspunkt. Selv om mange viste stor interesse for å bli intervjuet om fraværsgrensen, hadde noen lite kapasitet og henviste oss til andre i fylket som jobbet tett med fraværsgrensen. 18 fylker ble intervjuet før sommerferien, mens ett fylke ble intervjuet etter sommerferien. Etter samtykke med informantene ble det gjort lydopptak av alle intervjuene, og de ble senere transkribert. Informantenes fylke samt andre kjennetegn som vil kunne kobles til konkrete fylker, er anonymisert. Fylkes geografiske plassering (Øst-Vest-Sør-Nord-Midt-Norge) er gjengitt noen steder, men uten at dette kan vise tilbake til et spesielt fylke. Intervjuene tok rundt 15–20 minutter, og vi benyttet en strukturert intervjuguide (se vedlegg 2). Svarene fra disse intervjuene

er også satt i sammenheng med svarene rektorene i fylket avga i spørreundersøkelsen, i analysen. Dette ble gjort for å sjekke samsvar mellom skoleeiere og rektorenes forståelse av fraværsgrensen.

Nettsurvey til rektorene

Våren 2017 ble spørreundersøkelsen sendt ut til rektorene på alle videregående skoler i Norge for å få kunnskap om rektors erfaringer med innføringen av fraværsgrensen. Vi ville sende spørreundersøkelsen direkte til rektorenes e-postadresser, ikke skolens postmottak, for å sikre en høy svarprosent. I første omgang informerte vi om spørreundersøkelsen til ansvarlig for videregående utdanning i fylkene når vi gjennomførte telefonintervjuer med dem. Vi ba ansvarlig i fylket om å sende oss en liste over e-postadressene til rektorer på fylkets videregående skoler. Flertallet av e-postadressene fikk vi inn på denne måten. Noen intervjuer med fylkene rakk vi ikke å gjennomføre før undersøkelsen skulle sendes ut, og da skaffet vi e-postadresser fra internett, via fylkenes og skolens egne hjemmesider. De aller fleste e-postadresser til rektorene ligger tilgjengelig på en eller flere av disse sidene, men noen undersøkelser sendte vi kun ut til skolens postmottaksadresser, fordi vi ikke fant rektors egen adresse. Vi brukte oppdaterte lister over alle videregående skoler i Norge, både offentlige og private, for å sikre at alle skolene ble representert. Både private og offentlige skoler er omfattet av fraværsgrensen, og skoleeier er ansvarlig for at grensen implementeres i skolene. Fylkeskommunen er skoleeier for de offentlige skolene, mens de private er eid og styrt av styret ved skolen. Vi sendte ut spørreundersøkelsen til 413 rektorer. Samtidig med at undersøkelsen ble sendt ut, sendte vi ut en e-post med informasjon om formålet med spørreundersøkelsen. I de resterende intervjuene med fylkene fortalte vi også om undersøkelsen til rektorene og oppfordret dem til igjen å oppfordre rektorene i sitt fylke til å svare på denne. Rektorene mottok to purringer hvis de ikke hadde svart på undersøkelsen. Til slutt satt vi igjen med 308 rektorer som hadde svart på undersøkelsen. Det vil si en svarprosent på 74,6 prosent, noe vi vurderer som et tilstrekkelig grunnlag for å synliggjøre deres erfaringer med fraværsgrensen.

I tabell 2.1 er svarprosenten fra de ulike fylkene skjematisk framstilt. Siden fylkeskommunen kun er skoleeier for de offentlige skolene, er det her bare framstilt hvor mange av de offentlige skolene som har svart på surveyen. I og med at det er ulikt antall skoler som finnes i de ulike fylkene, vil antallet skoler som ikke har svart, slå ulikt ut i prosentandelen. Denne oversikten er viktig å vise fordi den vil spille inn på hvor representative svar vi har fra fylkene i rektorsurveyen. I Aust-Agder mangler vi svar fra rektorer på 57 prosent av skolene, mens i Rogaland mangler vi kun 8 prosent. Analysene av surveyen må derfor leses i lys av dette.

Tabell 2.1 Oversikt. Totalt antall skoler som har svart på undersøkelsen (både private og offentlige), totalt antall offentlige skoler som finnes i fylket, totalt antall offentlige skoler som ikke har svart, og prosentandel offentlige skoler som ikke har svart på undersøkelsen.

	Totalt svart	Antall offentlige skoler i fylket	Ikke svart	Prosent ikke svart
Akershus	28	34	7	20,6 %
Aust-Agder	5	7	4	57,1 %
Buskerud	12	13	4	30,8 %
Finnmark	4	8	4	50 %
Hedmark	11	14	3	21,4 %
Hordaland	44	42	7	16,7 %
Møre og Romsdal	21	23	4	17,4 %
Nord-Trøndelag	13	11	1	9,1 %
Nordland	14	16	2	12,5 %
Oppland	10	10	2	20 %
Oslo	29	27	7	26 %
Rogaland	31	25	2	8 %
Sogn og Fjordane	9	12	4	33,3 %
Sør-Trøndelag	20	21	4	19,1 %
Telemark	8	11	5	45,5 %
Troms	12	14	4	28,6 %
Vest-Agder	14	11	1	9,1 %
Vestfold	9	10	3	30 %
Østfold	14	11	3	27,3 %
Sum	308	320	71	22,2 %

Fastleger

Vi valgte tre ulike strategier for å få tilgang til fastleger som informantgruppe: For det første kontaktet vi Legeforeningen. Der fikk vi bistand til å skaffe informanter gjennom Legeforeningens styre. For det andre kontaktet vi et utvalg fylkesvise lokalforeninger under Legeforeningen. For det tredje kontaktet vi Universitetet i Oslo, Institutt for helse og samfunn ved avdeling for allmenntilleggsmedisin⁵.

Informantene skaffet gjennom Legeforeningen sa seg selv villige til å delta i undersøkelsen via en kontaktperson, og vi kontaktet deretter legene for intervju. Frivillig deltakelse vil alltid innebære en viss seleksjon. Samtidig kan vi se for oss at fastlegene kan ha egeninteresse i å la seg intervju om dette teamet som en kanal til beslutnings-

⁵ Der forhørte vi oss om det var pågående relevante prosjekter som vi kunne koble oss på (uten hell).

takere om arbeidssituasjonen som konsekvens av fraværsgrensen. Vi må derfor utvise forsiktighet med å trekke for bastante slutninger. Etter vår vurdering er imidlertid datamaterialet solid og variert nok til at vi kan si noe om hvordan fraværsgrensen har påvirket fastlegenes arbeidssituasjon og om bakgrunnen for fastlegenes oppfatninger og holdninger i denne forbindelse.

Til sammen ble elleve fastleger intervjuet. Tre av disse hadde i tillegg til andre funksjoner/verv/posisjoner i interesseorganisasjon eller ved Universitetet i Oslo. I dette strategiske utvalget var det et viktig hensyn å dekke geografisk variasjon, da man kan tenke seg at konsekvensene for fastlegene kan arte seg noe ulikt på tvers av urbane og rurale strøk. Intervjuene dekket Nordland og Rogaland, men hovedvekten av informantene holdt til på Østlandet (Østfold, Oslo og Vestfold). Denne geografiske spredningen var dels ut fra informantene som sa ja til å bli intervjuet, og dels oppsøkte vi leger aktivt for å dekke ulike områder i landet. For å ivareta informantenes anonymitet vil vi ikke koble fastlege, region og funksjon i analysen.

Intervjuene ble gjennomført per telefon. Intervjuene varte i snitt i 20 minutter og var basert på en semistrukturert intervjuguide (se vedlegg 4). Intervjuguiden ble kvalitetssikret av ansatte i Folkehelseinstituttet før pilotering. Piloteringen innebar at vi gjennomførte et prøveintervju med en fastlege i eget personlig nettverk, og små justeringer ble deretter gjort. Intervjuene ble tatt opp, transkribert og anonymisert.

I kapitlet om fastlegene (kapittel 6) inkluderer vi også funn fra rektorsurveyen der det er relevant. Rektorene viste stort engasjement knyttet til legeerklæringen, og de pekte på sosiale og økonomiske omkostninger med at elevene måtte dra til legen for å få dokumentasjon på fravær. Det ble ikke eksplisitt stilt spørsmål om dette i surveyen til rektorene, men deres syn kom fram gjennom det siste åpne spørsmålet i undersøkelsen, der rektorene kunne skrive inn egne vurderinger: «Hva er dine tanker om virkningen av fraværsgrensen for ulike typer elever? Her kan du skrive åpent.» Analysestrategien vi benyttet, var å samle svarene som omhandlet fastlegene, og deretter kategorisere dem etter et begrenset antall overordnede kategorier.

3 Fylkeskommunene: økt vekt på fravær og lokale retningslinjer

Fylkeskommunene er skoleeiere for de offentlige skolene og har det overordnede ansvaret for å sende ut retningslinjer til skolene og sørge for at alle følger samme prinsipper for føring av fravær og oppfølging av fraværsgrensen. Implementering av fraværsgrensen i alle ledd i styringslinjen starter derfor med skoleeieres kontakt med rektorer.

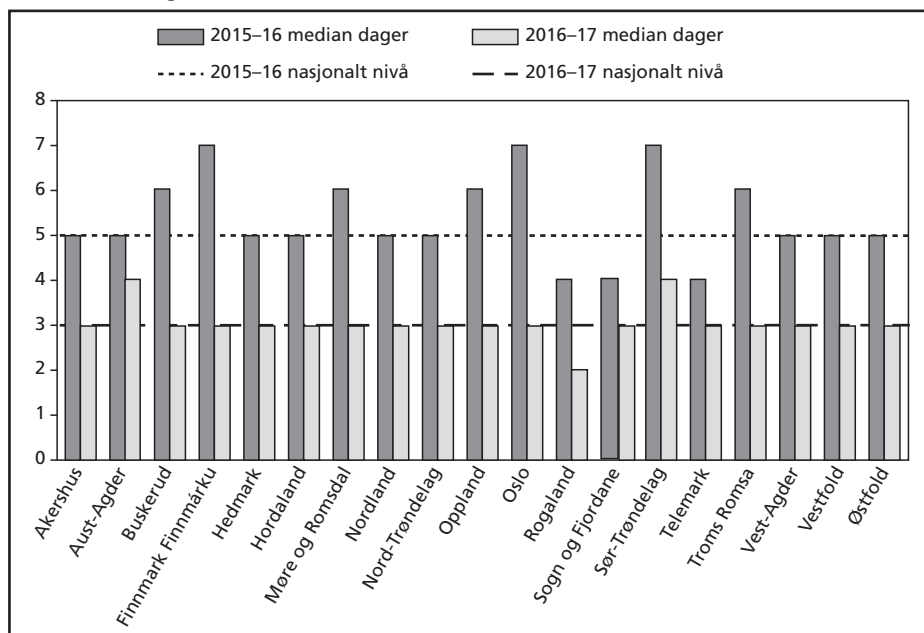
For å få et overordnet inntrykk av virkningen og oppfatningen av fraværsgrensen rundt om i landet gjennomførte vi telefonintervjuer med ansvarlig for videregående utdanning i fylkene. Informasjonen og oppfatningene som kom fram i disse intervjuene, er hovedfunnet i dette kapitlet. Vi ba også om å få tilsendt informasjon om fraværsgrensen som er sendt ut til skolene i fylket. Dette er brukt som et supplement til svarene som ble gitt under intervjuet. Vi benytter også noe informasjon fra rektorsurveyen i dette kapitlet, for å sammenligne skoleeiers og rektorenes syn. Nedenfor er denne informasjonen sammenfattet. Hovedfunnene kan oppsummeres slik:

- Fraværet har gått ned i samtlige fylker, samtidig som mange fylker ytrer en bekymring om en mulig oppgang i IV. Innføringen av fraværsgrensen har samtidig ført til økt vekt på nøyaktig føring av fravær.
- Selv om de aller fleste fylkene melder om at de har sendt ut retningslinjer om føring av fravær etter at fraværsgrensen ble innført i skolen, melder ikke like mange rektorer at de har mottatt slike retningslinjer. Dette kan vitne om svakheter i implementeringen.
- Flere utdanningsjefer ytrer bekymring for svakere elevgrupper som står uten et støtteapparat på hjemmefronten. Et slikt støtteapparat kan gjøre det enklere for elevene å skaffe seg den dokumentasjonen som er nødvendig for at fravær skal bli registrert som dokumentert fravær.

Mindre fravær og økt oppmerksomhet

Samtlige fylker registrerer mindre fravær etter at fraværsgrensen ble innført, enn tidligere, viser tallene fra Utdanningsdirektoratet, vist i figur 3.1. Denne oppfatningen deler også de fleste utdanningsjefer i fylkeskommunene. Det er flere elever til stede på skolen, og det blir et bedre læringsmiljø, forteller mange. Elevråd flere steder gir positive tilbakemeldinger om fraværsgrensen. Dette kan også føre til mindre ekstraarbeid for lærerne, der det for eksempel trekkes fram fra et fylke på Østlandet at det har vært færre situasjoner hvor de har gjennomført utsatt prøve, fordi flere møter til første prøvesituasjon. I mange fylker finnes ingen systematikk i denne nedgangen i fraværet etter utdanningsprogram eller skoler, men fra noen fylker meldes det om at spesielle grupper har større nedgang i fravær enn andre. Det kan se ut som at det er lettere for de yngre elevene på Vg1 å tilpasse seg fraværsgrensen, mens det møtes større motstand fra de elevene på Vg2 og Vg3 som også har gått på videregående skole uten en fraværsgrense.

Figur 3.1 Medianfraværet i dager fordelt på fylker, før og etter fraværsgrensen ble innført. Kilde: Utdanningsdirektoratet 2017.



Der fylkene ser noe systematikk i nedgangen i fravær, er det yrkesfagene som har hatt den største nedgangen. Motsatt meldes det også om at yrkesfagene har hatt minst nedgang andre steder. Disse utdanningsprogrammene har også generelt hatt det høyeste fraværet tidligere. De nylig publiserte tallene fra Utdanningsdirektoratet viser også at

nettopp yrkesfagene har stått for den største nedgangen i fraværet. En utdanningssjef understreker at en nedgang i fraværet på yrkesfagprogrammene kan få positive konsekvenser for hvem som får læreplasser.

Den største hindringen for elever på yrkesfag for å komme ut i lære er høyt fravær. Arbeidslivet bryr seg ikke så mye om du har karakteren 3 eller 4, men heller om du kan stå opp om morgenen og møter presist. At fraværet har gått såpass mye ned på yrkesfag, håper jeg og tror jeg kan føre til at flere kommer ut i lære og styrker statusen til disse fagene.

Etter at fraværsgrensen ble innført, har det uten tvil blitt lagt større vekt i fylkeskommunen på hvordan skolene i praksis fører fravær. Det er lærere som fører fravær etter egne timer, men rektorer som har det overordnede ansvaret for at dette foregår likt i alle klasserom. Spørsmålet er hvor likt dette faktisk ble og blir praktisert. Dette vil vi forhåpentligvis få mer informasjon om når vi gjennomfører casestudier med skoleledelsen, lærere og elever senere. Utdanningssjefen i et fylke i Vest-Norge forteller om innsyn i Skolearena⁶ slik at man kan følge med på registrering av fravær rundt om på skolene. Utdanningssjefen i et fylke på Østlandet mener at:

Det har i Skole-Norge vært en variasjon i hvor eksakt man har registrert fravær, slik at en ikke startet på et nullpunkt der alt har vært riktig ført i utgangspunktet.

Andre fylker forteller om telefonkontakt med rektorer om det tekniske rundt føring av fravær i Fronter eller møter i skolene for å etablere lik praksis av bruken av elektronisk verktøy for føring av fravær. Flere av fylkene som trekker fram det elektroniske verktøyet for føring av fravær, trekker også fram at de antar at ikke alle fylker har like god praksis og benytter seg av like gode fraværsføringsprogrammer som andre. En forutsetning for at fraværsgrensen skal fungere slik den er vedtatt, er lik og nøyaktig føring av fravær. Det skal være likhet for alle elever i hele Norge når det gjelder konsekvenser av fravær, og dette er også avhengig av *likhet* ved føring av fravær i den enkelte skolen. Fra fylkessiden har dette flere steder fått økt oppmerksomhet, men flere melder også om at skolene selv kontakter fylket for å diskutere konkret praksis rundt rutiner for fraværregistrering og oppfølging og håndtering av dette. Dette kan vise økt oppmerksomhet på fraværregistrering fra flere hold etter innføringen av fraværsgrensen. Hvor nøyaktig fraværet har vært ført tidligere, vil påvirke hvorvidt nedgangen i fraværet som samtlige fylker melder om, faktisk skyldes innføringen av fraværsgrensen, eller om den skyldes andre faktorer, som økt vekt på riktig og lik føring av fravær rundt om i skolene. Hvis riktigere føring av fravær virker inn, kan det tenkes å slå ut både som at fraværsgrensen

⁶ Skolearena og Fronter er digitale læringsplassformer brukt i skolen som et utdanningsverktøy for blant annet planlegging av undervisning, vurdering og oppfølging.
<https://www.skolearena.no/startsidene/>
<https://nor.fronter.com/om-oss/om-laeringsplattformen/>

har større virkning enn den har, og mindre. Fra et lite fylke i Midt-Norge hevdes det at nedgangen i det reelle fraværet trolig er større enn hva nedgangen tilsier, fordi det nå er riktigere føring av fravær enn før.

Retningslinjer fra fylkeskommunen

Intervjuene viser variasjon i bruken av retningslinjer om fraværsgrensen. Med unntak av to fylker forteller alle fylkene at de har utarbeidet nye lokale retningslinjer til skolene om føring av fravær etter at fraværsgrensen ble innført høsten 2016. De to resterende fylkene jobber med slike retningslinjer til første termin i skoleåret 2017/2018. I disse retningslinjene legges det gjerne kort fram nye regler om at en elev ikke skal få karakter i et fag ved mer enn 10 prosent udokumentert fravær, og hvilke grunner som kan gi dokumentert fravær. Rundt to tredjedeler av fylkene har også utarbeidet retningslinjer for hvor mange minutter en elev kan komme for sent til timen, før dette skal føres som fravær. De fleste fylkene har satt en grense på 15 minutter forsentkomming før dette skal regnes som fravær, men de spriker imidlertid fra å sette en grense på ti minutter til å nylig ha gått bort fra en slik absolutt minuttgrense for fravær. «Det er bedre at en elev møter til timen, enn at de får en times fravær hvis de blir borte noen minutter», uttaler en utdanningssjef. I flere av intervjuene kommer det fram at skolen blir fulgt opp tett, men at man «aldri kommer helt inn i hodet på den enkelte lærer». Med dette utsagnet blir det forklart at det stilles klare krav og forventninger til rektorene om at retningslinjene følges opp med lærere på avdelingsmøter og rektormøter, men at man hører enkelthistorier om lærere som ikke følger lik praksis for føring av fravær. Den konkrete fraværsføringen gjøres av hver enkelt lærer, og flere av intervjuene gir inntrykk av at dette er noe som er svært vanskelig å følge opp i praksis. At det er utarbeidet prinsipper for lik føring av fravær på systemnivå, utelukker ikke at det skjer unntak i det enkelte klasserom. Utdanningssjefen i et fylke forteller at hvor mange minutter en elev kan komme for sent før dette regnes som fravær, er «en vurdering læreren må gjøre. [...] Når eleven kommer så mye for sent at det går ut over læringen i timen, er det opp til læreren å bestemme at dette er forsentkomming». Dersom en elev har inntil 15 prosent udokumentert fravær i et fag, kan det likevel gis vurdering i faget dersom årsaken til fraværet gjør det urimelig å kreve at fraværsgrensen på 10 prosent skal gjelde. Denne avgjørelsen ligger hos rektor og er omtalt som «skjønnsbestemmelsen» og er diskutert i innledningskapitlet. Få av fylkene har utarbeidet noen retningslinjer til rektor om denne bestemmelsen. De forteller at dette handler om enkeltsaker og dermed er vanskelig å lage generelle retningslinjer for. Samtlige fylker melder om at fraværsgrensen jevnlig har vært diskutert på rektormøter/-samlinger, der også ulike enkeltvedtak har blitt diskutert. I denne bestemmelsen legges det til grunn at rektor

skal utøve nettopp skjønn, noe som de fleste dermed har tolket som en avgjørelse rektor skal ta på egen hånd. Samtidig utdyper flere at de stadig diskuterer slike enkeltvedtak med rektorer i tvil.

Noen av spørsmålene er stilt både til ansvarlig for videregående utdanning fra fylkes-siden og til rektorene i spørreundersøkelsen vi sendte ut. Dette er gjort for å undersøke samsvar mellom svarene. Å sikre likhet i retningslinjer og fraværshåndtering på alle skoler fordrer et godt samarbeid mellom fylkeskommunene og de videregående skolene. Derfor er det interessant å undersøke hvorvidt ulike svar kommer fram i intervjuene med fylkene og fra surveyundersøkelsen til rektorene, på spørsmål om utarbeidelse av lokale retningslinjer.

Tabell 3.1 er en skjematisk framstilling av rektorers svar på hvorvidt de har mottatt retningslinjer for føring av fravær fra fylket sentralt.

Tabell 3.1 Rektorenes svar på hvorvidt de har mottatt retningslinjer for føring av fravær fra fylket sentralt, fordelt på fylker. Antall. (N = 307).

	Offentlige skoler	
	Ja	Nei
Akershus	27	0
Aust-Agder	3	0
Buskerud	9	0
Finnmark	2	2
Hedmark	11	0
Hordaland	31	4
Møre og Romsdal	17	2
Nord-Trøndelag	10	0
Nordland	11	3
Oppland	8	0
Oslo	18	2
Rogaland	22	1
Sogn og Fjordane	7	1
Sør-Trøndelag	17	0
Telemark	6	0
Troms	9	1
Vest-Agder	9	1
Vestfold	6	1
Østfold	8	0
Totalt	231	18

Totalt forteller rektorer ved 18 offentlige skoler at de ikke har mottatt retningslinjer for føring av fravær fra fylket sentralt, mens 231 sier at de har mottatt dette. Totalt svarer minst én rektor i ti av fylkene at de ikke har mottatt retningslinjer. Dette viser

at det ikke er perfekt samsvar mellom svarene vi fikk fra intervjuene med fylkene, og svarene vi fikk fra rektorene fra samme fylke. Siden fylkeskommunen er skoleeier kun for de offentlig skolene, har de dermed bare ansvaret for å sende retningslinjer til disse skolene. Likevel er det 20 rektorer ved private skoler som svarer at de har mottatt retningslinjer fra fylkene. Her er det uvisst om fylket har sendt ut retningslinjer til skoler de ikke er skoleeier for, eller om rektorer ikke har skilt mellom retningslinjer fra fylkeskommunen og fra Utdanningsdirektoratet. Kun i ett fylke, Hedmark, svarer alle rektorene, både på offentlige og private skoler, at de har mottatt retningslinjer fra fylket sentralt. Motsatt svarer noen rektorer i fylker der ansvarlig for videregående utdanning svarte at de *ikke* hadde sendt ut retningslinjer for føring av fravær til skolene, at de har mottatt retningslinjer. Disse motstridende svarene kan vise at det er behov for et tettere samarbeid mellom fylkene og skolene om lokale retningslinjer for større likhet i føring av fravær mellom skolene i hele landet.

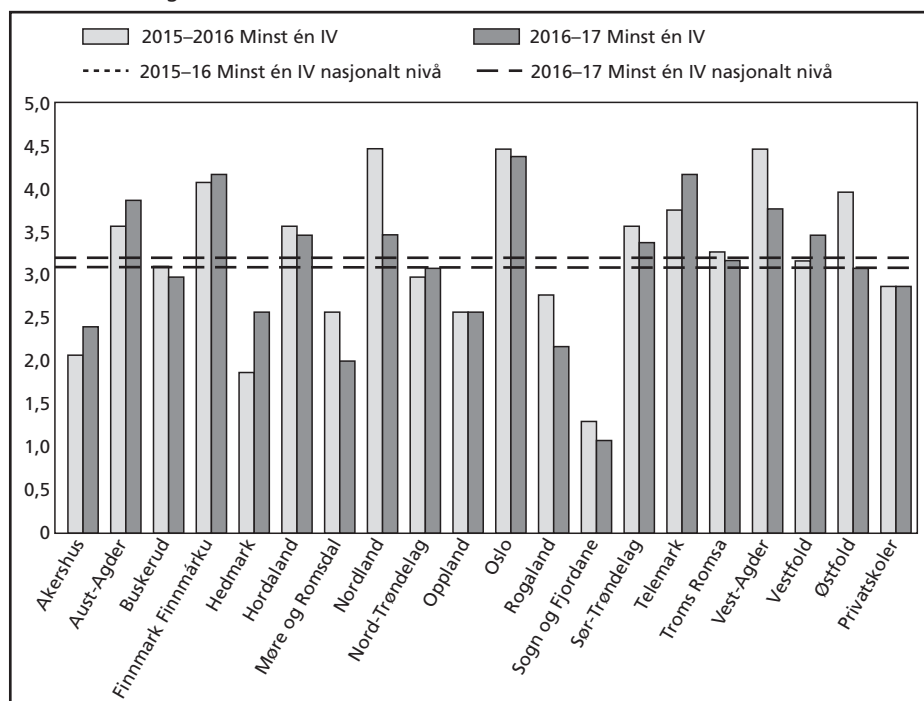
Lokale tilpasninger og geografi

Fra intervjuene med utdanningsjefene i fylkene kommer det raskt fram at det var flere aspekter ved fraværsgrensen som ikke stod klart for dem da den ble innført, og i den nærmeste tiden etterpå. Flere forteller om at informasjonsskriv kom for sent fra Utdanningsdirektoratet, og at de oppfattet at det kom endringer underveis. I første omgang beskrives disse endringene som presiseringer og redegjørelser for situasjoner som har blitt diskutert underveis, men flere nevner også en oppdatering av avrundingsregler rundt 10-prosentsgrensen for udokumentert fravær (Udir-3-2016). Disse kom relativt sent i vårsemesteret, og flere mener de er i direkte konflikt med informasjon som kom tidligere. Dermed kan det se ut til at de fleste praktiserte vanlige avrundingsregler (opptil 10,4 prosent) av fraværsgrensen, mens nyere oppdatert rundskriv legger til grunn at 10,0 prosent er en absolutt grense. Der det ikke ble oppfattet klare presiseringer fra Utdanningsdirektoratet ved starten av skoleåret, har derfor fylkene og skolene selv tolket endringene slik de mener er riktig. Dette har ført til at lokale regler har blitt innført i starten av skoleåret, for så eventuelt å endres etter hvert som Utdanningsdirektoratet diskuterer problemstillingen og sender ut ny informasjon. Eksempler på slike lokale tilpasninger som var gjeldende i begynnelsen av skoleåret, er blant annet praktisering av egenmelding for elevene, glattkjøring og oppkjøring som velferdsgrunner med gyldig fravær og bruk av legeerklæring fra helsesøster. Etter hvert som Utdanningsdirektoratet eller andre har presisert at praksisen i et fylke er feil, har de da rettet opp dette og justert sine retningslinjer underveis, men det er fortsatt praksis flere savner presiseringer av. Noe som trekkes fram som et savn i disse intervjuene, er for eksempel hvordan fravær etter at standpunkt karakteren er satt, skal praktiseres. Slike tanker kom opp i noen av intervjuene og viser at det fortsatt trengs noen nasjonale justeringer for at fraværsgrensen skal kunne gjelde likt i alle fylkene.

Fylkesvise variasjoner i IV (manglende vurderingsgrunnlag)

Det meldes om reduksjon i fraværet fra fylkene, samtidig som mange også melder om en økning i IV. IV vil si at man enten ikke har vurderingsgrunnlag, eller at man ikke får halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter fordi man har gått over fraværsgrensen. På tidspunktet for intervjuene hadde fylkene kun oversikt over tallene for IV ved første semester til jul. De nylig publiserte tallene fra Utdanningsdirektoratet, viser at det totalt ikke er en økning i IV på landsbasis, men at dette varierer fra fylke til fylke. I figur 3.2 vises Utdanningsdirektoratets tall før og etter fraværsgrensen ble innført, for IV, i minst ett fag.

Figur 3.2 Oversikt over endring i IV i minst ett fag, før og etter fraværsgrensen ble innført. Kilde: Utdanningsdirektoratet 2017.



Likevel ytret de fleste bekymring for gruppen av elever med IV i ett eller flere fag, og de aller fleste utdanningsjefer mente gruppen var større enn før fraværsgrensen ble innført. Et lite fylke forklarer dette med at selv om det blir flere IV, er det mange elever med IV i ett fag som nå får IV i flere fag. Dermed er det ikke snakk om en økning i antall elever som mangler vurdering. Dette står i kontrast med de nylig publiserte tallene fra Utdanningsdirektoratet, presentert i figur 3.2. Oppfatninger og bekymringer mange fylker fremmer, vises ikke igjen i tallene på landsbasis. Tallene varierer imidlertid mellom fylkene, og i noen fylker vil tallene samsvare med bekymringene som kom frem i

intervjuene. Mye diskusjon rundt fravær i «små fag» med kun to timer i uken kom også opp i begynnelsen av fraværsgrensens virkningstid.

Flere yrtrer bekymring for enkelte elevgrupper. Selv om de nøyaktige tallene for dette ikke var klare på tidspunktet for intervjuene, hadde mange tanker om den mulige retningen på dette. Hvem er disse elevene som mister vurderingsgrunnlag grunnet for mye udokumentert fravær? Dette er en sammensatt gruppe, som kan bli tapere for fraværsgrensen. Flere ønsker seg bedre ordninger for denne gruppen elever. Fra mange fylker kommer det fram at slike elever ofte har utfordringer som ikke så lett kan identifiseres med attester fra leger. Noen elever skaffer seg heller ikke nødvendig dokumentasjon fra leger, selv om de har vært syke med en sykdom som lett kan dokumenteres. Hvorfor disse elevene ikke oppsøker lege, kan ha flere forklaringer. En av dem kan være at disse har svake støtteapparat på hjemmefronten – foreldre som verken oppfordrer dem til å dra eller tar dem med til legen. Disse elevene ville naturlig nok ofte trenge oppfølging fra skolen også uten en fraværsgrense, men der ressursene tidligere ble brukt til faglig oppfølging på skolen, må mange i dag i stedet bruke vesentlige ressurser på at elevene skaffer seg den nødvendige dokumentasjonen. Dermed melder mange om en ny type oppfølging av de svakeste elevene, og flere mener dette er feil bruk av ressurser. I grisgrendte strøk kan det være langt til nærmeste lege, og uten foreldre til å kjøre eller ringe dit er det belastende for eleven. Noen steder fører dette til at lærerne påtar seg ekstraarbeid for at eleven skal skaffe seg attester. Også i områder med distriktsskoler og hybelboere kan det være en utfordring for elevene å skaffe seg dokumentasjon fra leger. Fraværsgrensen kan virke ulikt der store avstander gjør det vanskeligere å skaffe seg dokumentasjon fra leger. I store byer har det også blitt meldt ifra om ulik praksis tidlig, fordi det får reaksjoner fra flere hold, som elever eller lærere som får med seg at «naboskolen» har ulik praksis, men i mindre områder vil det være vanskeligere å oppdage ulik praksis, og dermed kan det bli mindre likhet i oppfølgingen av fraværsgrensen. Påvirkningen fraværsgrensen har på svakere elevgrupper, er en utilsiktet konsekvens som disse intervjuene viser behovet for bedre oppfølging av.

I figur 3.3 presenteres Utdanningsdirektoratets statistikk over andel elever som slutter i løpet av skoleåret. Igjen vises variasjon mellom fylkene, men totalt sett ser vi at andelen som slutter har gått ned etter at fraværsgrensen ble innført. Landsgjennomsnittet står altså i kontrast med de mange bekymringene flere utdanningsjefer yrtrer i intervjuene, selv om andelen har blitt større i flere fylker etter at fraværsgrensen trådte i kraft.

Andre yrkesgrupper som har blitt påvirket av fraværsgrensen, som trekkes fram i intervjuene, er særlig fastleger og kjøreskoler. Fastlegene har til dels særs ulik praksis rundt dokumentasjon av fravær. Noen har meldt om fastleger som nekter å ta imot elever før de har over 10 prosent i fravær, mens andre sier de sliter med legeerklæringer som er altfor åpne og generelle. Dette kan skyldes at leger rett og slett ikke har kapasitet

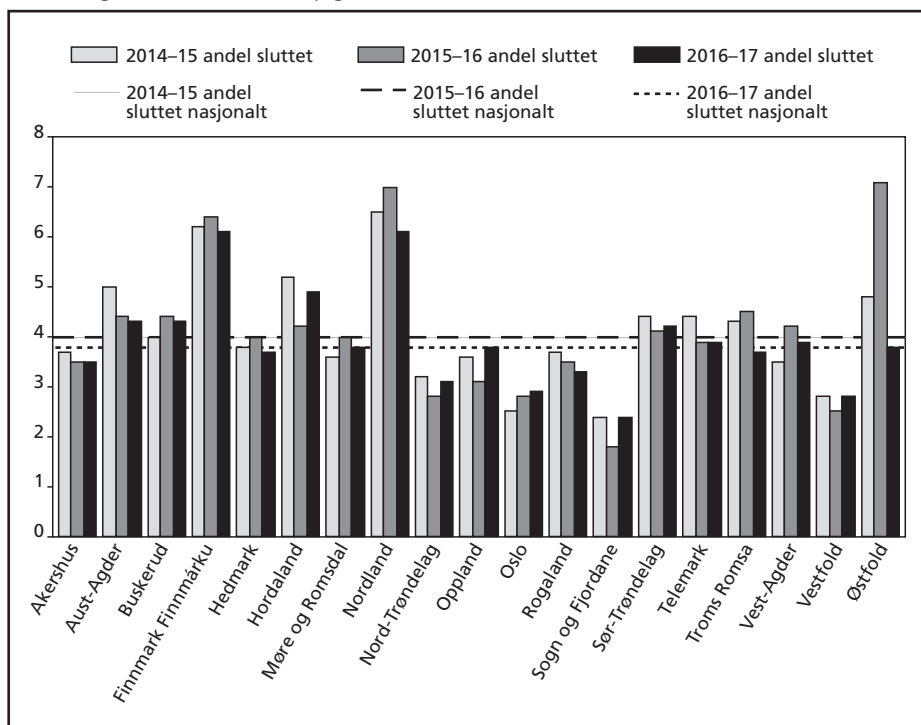
til å dokumentere alt som skal dokumenteres med fraværsgrensen. En utdanningsjef forteller:

Det er unødvendig å pålegge helsevesenet noe mer og spesielt når det er de svakeste elevene som er de mest utsatte, og som heller ikke oppsøker helsevesenet når de faktisk har rett til det.

Fra flere fylker fortelles det også at flere syke elever kommer på skolen selv om de helst burde vært hjemme, og noen har også blitt tatt med falske legeerklæringer (mer om fastlegene i kapittel 6). Også kjøreskoler og kjørelærere har vært kritiske til fraværsgrensen. Disse har primært arbeidstid i skoletiden, mens nå er muligheten til å ha kjøretime begrenset. Dette fikk reaksjoner da fraværsgrensen ble innført. En utdanningsjef sier:

Enkelte har fått lov til å dominere debatten, som kjøreskoler, som ikke er vesentlige i forhold til kjerneoppgaven til utdanning.

Figur 3.3 Andel elever som har sluttet, før og etter fraværsgrensen ble innført. Kilde: Utdanningsdirektoratet, foreløpige tall 2017.



Nye dilemmaer

Avslutningsvis i intervjuene kom det fram en del tanker og dilemmaer knyttet til fraværgrensen. Et eksempel er hvordan læreren nå har mindre rom for å utøve profesjonelt skjønn, som kommer fram i dette sitatet:

Fraværgrensen fratar på en måte lærerne det profesjonelle skjønnnet som de har hatt til hvorvidt en elev har vurderingsgrunnlag eller ikke.

En viktig del av læreryrket er nettopp å vurdere elevenes prestasjoner i faget og dermed deres vurderingsgrunnlag. En lærer skal følge elevene gjennom skoleåret og gi en karakter etter hvor godt eleven har gjort det i ulike vurderingssituasjoner i løpet av året. Det har dermed vært opp til læreren om eleven har et vurderingsgrunnlag som holder til karaktersetting i faget, eller om læreren rett og slett har et for smalt grunnlag til å gi noen karakter. Med fraværgrensen er det mulig at elever som har møtt til vurderingssituasjoner og dermed har et bredt nok vurderingsgrunnlag, likevel ikke blir gitt karakter fordi de har overskredet grensen for 10 prosent udokumentert fravær. Et annet viktig aspekt er forholdet mellom lærer og elev. Noen elever kan ha en viktig relasjon til læreren utover det rent profesjonelle. Særlig elever med ulike personlige utfordringer kan dele dette med en lærer og dermed knytte bånd mennesker imellom. Når en overskridelse av grensen for udokumentert fravær får så store konsekvenser som det nå får, kan lærere oppleve et krysspress mellom å følge retningslinjer eller å gjøre det de tror er best for sin elev.

Også elevenes reaksjoner er naturlig nok viktige for fylkene. I dette sitatet fortelles det om en mulig konsekvens for elevenes engasjement:

Ved fraværgrensen har eleven ingen mulighet for forbedring med en gang man har nådd grensen på 10 prosent i fravær, mens i alle andre vurderingssituasjoner i skolen brukes karakterer, som alltid er mulig å forbedre.

«Hvordan påvirker en absolutt grense for udokumentert fravær elevenes engasjement til å prestere sitt beste på skolen?» spør en utdanningssjef. Går eleven over denne grensen, har han eller hun ingen mulighet til å forbedre seg. Til sammenligning kan eleven alltid forbedre en karakter. En utilsiktet konsekvens av fraværgrensen kan være at elever som er usikre på om de vil klare å holde seg under fraværgrensen, også får færre insentiver og mindre motivasjon til å jobbe hardt mens de ennå ligger under grensen.

Også mye tanker rundt de svakeste elevene kommer frem.

[Fraværgrensen] skulle begrense skulk, og det tror jeg den har gjort. Men har det virket inn på de som er frafallsutsatt? Har det virket positivt inn på disse, eller har det bare forsterket et problem?

Mister vi elever nå som vi ikke mistet tidligere? Det vil alltid være en gruppe frafallsutsatte elever i videregående skole, men vi vet ennå lite om hvordan denne gruppen har blitt påvirket av fraværsgrensen. Noen elever hadde muligens falt fra uavhengig av innføringen av fraværsgrensen, men det er også en mulighet for at elever som ikke hadde falt fra tidligere, nå gjør det. Flere fylker ytrer en bekymring om en mulig økning i IV, hvordan denne elevgruppen skal følges opp, gjenstår å se, men det kan indikere at vi får en gruppe tapere på grunn av fraværsgrensen.

Avslutning

I dette kapitlet er implementeringen og oppfølgingen av fraværsgrensen fra fylkesiden presentert. For at ønsket om lik praksis for alle elever når det gjelder føring og oppfølging av fravær, skal oppfylles, fordrer dette implementering i flere ledd. Fylkeskommunen som skoleeier må sikre lik praksis ved skolene gjennom retningslinjer til rektorer, og rektorene må sørge for at lærerne til enhver tid følger disse.

Første funn fra intervjuene er at flere skoleeiere forteller om økt oppmerksomhet om fravær og fraværsføring. Tall viser en nedgang i fravær, og det melder også skoleeiere om. Samtidig trekker flere fram at fraværet trolig ikke ble ført og oppfulgt like nøyaktig og systematisk før fraværsgrensen ble innført, men at en nasjonal grense for udokumentert fravær har ført til at systemer blir tatt i bruk mer nøyaktig enn tidligere. Denne oppmerksomheten rettet mot fraværsføring fører til mer likhet i fraværsføringen på tvers av fylker og skoler.

For det andre viser funnene at det har vært, og til dels er, store variasjoner i hvordan skoleeierne og rektorene har tolket og implementert fraværsgrensen. Det har kommet fram at mange praktikaliteter ikke var på plass da fraværsgrensen ble innført høsten 2016. Dermed har flere sett seg nødt til å gjøre lokale tilpasninger av regelverket i starten av semesteret, mens mange av disse igjen er gått bort ifra senere ved ny informasjon fra Utdanningsdirektoratet. Dette har ført til ulik praksis, men mye av dette har mest sannsynlig blitt gjort likere etter hvert som de har kommet opp og Utdanningsdirektoratet har justert praksisen sentralt. Det er kanskje også rimelig å anta at både Utdanningsdirektoratet sentralt, skoleeiere og skoler trenger noe tid for å tilpasse seg fraværsgrensen.

Et tredje tema som svært mange av utdanningssjefene trekker fram, er hvordan fraværsgrensen påvirker de svakeste elevene. De forteller om elever med svakt støtteapparat på hjemmefronten, som fører til at elever ikke skaffer seg nødvendig dokumentasjon ved sykdomsfravær. Geografiske forskjeller i landet gjør også at noen fylker trekker fram utfordringer knyttet til elever som bor i grisgrendte strøk og dermed har større vansker med å komme seg til legen. Dette er en sammensatt gruppe, og flere ytrer

bekymring for hvordan fraværsgrensen påvirker denne gruppen, og om flere faller fra enn før grensen ble innført.

Fra intervjuene med skoleeiere kan vi konkludere med at det har vært og er varierende praktisering av fraværsgrensen. Selv om de aller fleste fylkene forteller at de har utarbeidet retningslinjer for føring av fravær etter at fraværsgrensen ble innført, melder fortsatt rektorer i de samme fylkene at de ikke har mottatt disse. Intervjuene viser at fraværsgrensen har ført til nedgang i fravær og økt vekt på nøyaktig fraværsføring, men at det fortsatt ikke er nasjonal likhet når det gjelder dette.

4 Implementeringserfaringer: universell bestemmelse – lokal praksis?

I dette kapitlet skal vi ta et trinn ned i styringslinjen sammenlignet med det foregående kapitlet. Fra fylkeskommunen, som gir retningslinjene, er temaet her hvordan den enkelte skole har fortolket og praktisert innføringen av fraværsregelen. Med utgangspunkt i et governance-perspektiv ser vi særlig på hvordan regelen er styrt, og hvordan regelen er innført lokalt.

I kapitlet fokuserer vi på rektorenes vurderinger. De har to ulike roller i praktiseringen av fraværsgrensen, som begge er tett koblet til styring. For det første skal rektorene tolke og formidle regelen på sin skole. På den måten er de fraværsgrensens portvoktere. I den grad de fortolker regelverket ulikt, vil de også informere staben på forskjellige måter. Dette vil igjen undergrave regelens universelle innretning, og praksis mellom skolene vil være ulik.

For det andre er rektorene selv en del av regelen. Rektorene trekkes inn dersom en elev har et fravær som overgår 10 prosent. Da skal de foreta en skjønnsmessig vurdering. Vi ser det som avgjørende å få innblikk i hvilke forhold rektorene vektlegger i utøvelsen av skjønn. Dette er særlig viktig fordi skjønn per definisjon er beslutninger som ikke er forankret i klare retningslinjer. Nettopp av den grunn er det avgjørende å gjøre beslutningsgrunnlaget transparent. De viktigste funnene i kapitlet er som følger:

- De fleste rektorene har fått retningslinjer fra fylkeskommunen, men de er justert i løpet av året.
- Det er betydelig innslag av lokale tilpasninger, men dette er i all hovedsak justeringer for å realisere fraværsgrensen.
- Det finnes også klare eksempler på tilpasninger og lokale fortolkninger av innholdet i fraværsgelen, hvilket er et brudd på idealer om likebehandling av elevene.
- Det er flere eksempler på at rektorer har benyttet skjønn i tilfeller der elever har fravær mellom 10 og 15 prosent. Hva slags forhold man skal og kan legge vekt på i skjønnbestemmelsen, er uklart.

Implementering av regelen: likebehandling eller tilpasning?

Vi starter med spørsmålet om hva rektorene forteller om implementeringen av regelverket. Det er to temaer som da er særlig avgjørende. Det første er hvilken oppfatning rektorene har av regelen sett under ett. Er de positive eller negative basert på de første erfaringene? Deretter er det et avgjørende tema knyttet til lojalitet til det nedfelte regelverket. Mer konkret dreier dette seg om at rektorene gjør lokale systemtilpasninger, som altså ikke er forankret i den skjønnsutøvelsen som ligger i fraværsgrenen.

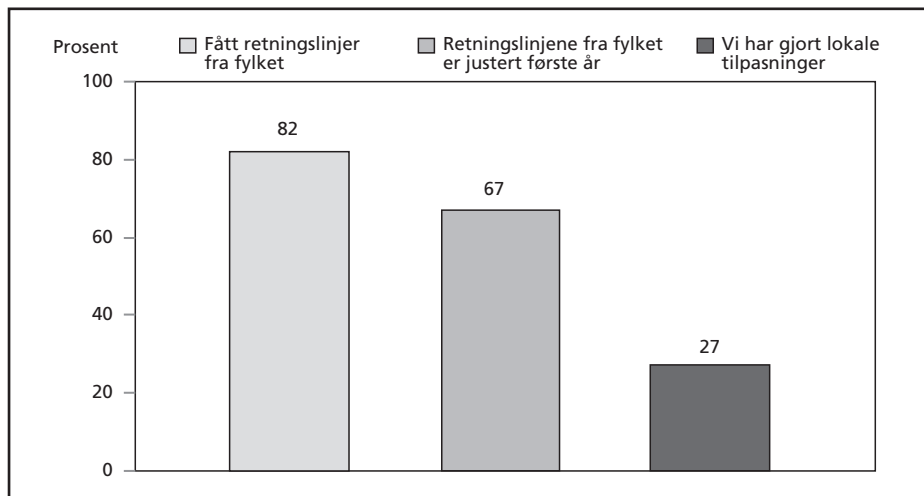
I figur 4.1 har vi samlet svarene på tre ja/nei-spørsmål. Disse er interessante fordi informasjonen fra dem er egnet til å belyse styringslinjen fra fylkeskommunen og ut i skolene. Vi ser av figuren at ved mer enn åtte av ti skoler oppgir rektorene at de har fått retningslinjer fra fylkeskommune. Dette er en høy andel, men samtidig kan man spørre om hvorfor dette ikke er situasjonen i to av ti skoler. Det er videre interessant at fraværsgrenen er utviklet og endret underveis. Dette har skjedd både ved at skolene har fått nye instruksjoner underveis, og at det har blitt gjennomført lokale tilpasninger på skolenivå. Skillet er interessant og kan dekke over at det er forskjeller av betydning mellom skolene når det gjelder praktisering av fraværsgrenen.

Når det gjelder spørsmålet om man har fått beskjed om å gjøre endringer fra fylkeskommunalt hold, er det altså nær sju av ti skoler som har oppfattet at det har kommet slike signaler. At det har skjedd presiseringer, er verken overraskende eller ukjent. Mer oppsiktsvekkende er det at rektorer ved mer enn tre av ti skoler ikke har registrert at det har kommet slike presiseringer.

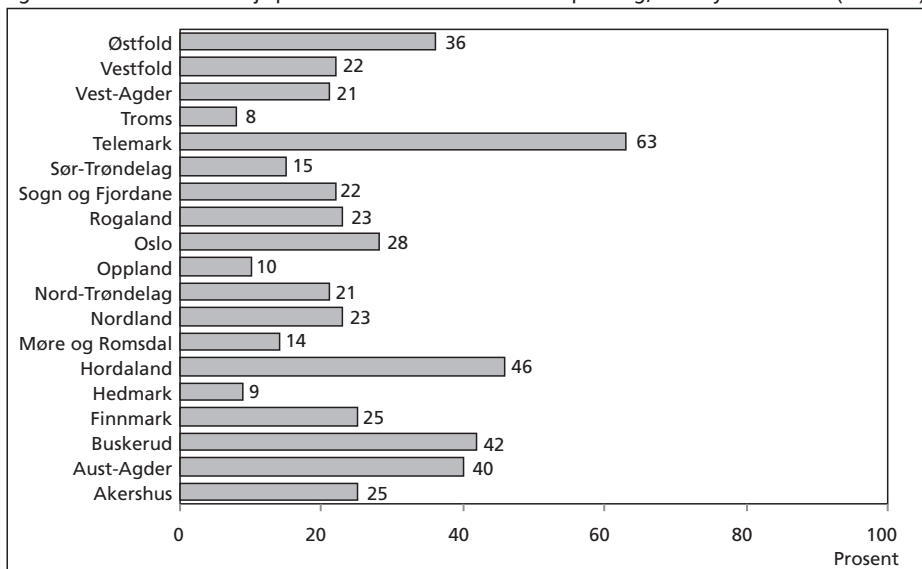
Hva da med lokale tilpasninger på skolenivå? Dette er justeringer som i langt større grad kan skape intern urettferdighet mellom elever i samme situasjon, men ved ulike skoler. Ut fra den informasjonen vi har samlet inn, kan det se ut til å være tilfelle ved nær tre av ti skoler. Mer konkret er dette andelen av rektorene som forteller at de har gjort lokale tilpasninger av hvordan de har praktisert fraværsgrenen. I hvilken grad det er variasjon mellom disse rektorene, vet vi ikke. Det kan altså være at det er systematisk eller usystematisk forskjellsbehandling.

For å få mer innblikk i hvorvidt de lokale tilpasningene er knyttet til systematisk forskjellsbehandling av elever, er det interessant å se mer på variasjonen mellom fylker. Det er for eksempel ikke urimelig at det er variasjon mellom ulike deler av landet. Nå skal det samtidig understrekes at N i hvert fylke er lav, det er derfor ikke mulig å generalisere funnene til presise sammenligninger av fylkene. Samtidig representerer rektorene som inngår i dataene, mange elever og lærere, det er derfor substansielt interessant når de gir ulike forklaringer på spørsmålene til tross for at det er få skoler i visse fylker. Analysen som er framstilt i figur 4.2, indikerer at det kan være fylkesvis variasjon.

Figur 4.1 Andel rektorer som svarer ja på spørsmål om hvorvidt de har fått henholdsvis retningslinjer fra fylket, om retningslinjene er justert, og om de har foretatt lokale tilpasninger. Prosent (N = 308).



Figur 4.2 Andel som svarer ja på at skolen har foretatt lokal tilpasning, etter fylke. Prosent (N = 308).



Informasjonen viser at alle fylkene har skoler hvor det er foretatt lokal tilpasning av fraværsregelen når det kommer til praksis. På den ene enden av skalaen er rektorene i Telemark, hvor 63 prosent forteller at de har gjort tilpasninger lokalt, mens Hedmark med 9 prosent, Oppland, 10 prosent, og Troms, 8 prosent, er i den andre enden av

skalaen, hvor lavest andel av rektorene som har svart, forteller at de har gjennomført tilpasninger ved deres skole.

Det er ikke én opplagt fortolkning av variasjonen mellom fylker og skoler. I utgangspunktet er det nærliggende å anta at fylkene med en høy andel som oppgir at de har tilpasset praksis lokalt, representerer et problem, fordi det kan lede til ulikhet mellom elevene. Og videre kan en lokal tilpasning i praksis være et brudd med regelverket. Situasjonen kan imidlertid være motsatt, nemlig at lav grad av lokal tilpasning er det virkelige problemet. Det ville være tilfellet dersom fravær av lokal tilpasning i realiteten er fortellingen om mangel på bevissthet omkring fraværregelen og derigjennom liten grad av eierskap.

I denne sammenhengen skal det også nevnes at det heller ikke er gitt at den mest interessante variasjonen er mellom fylker. Gitt at fylkeskommunen er skoleeier, er det også svært interessant at det er stor variasjon mellom skolene innad i samme fylke. Samtidig er det videre grunn til å undres over forklaringen på de lokale tilpasningene, som vi dermed må anta at ikke blir fanget opp eller reflektert inn i den etablerte styringsstrukturen.

For å få mer innblikk i hvilke typer av konsekvenser (direkte, indirekte og utilsiktede konsekvenser) som kan føres tilbake til lokal praksis, vil vi i det følgende supplere de kvantitative analysene med data basert på de åpne svaralternativene i surveyen som er sendt rektorene. Blant annet er de rektorene som svarer at de har gjort lokale tilpasninger, blitt bedt om å utdype hvilke. I alt har 70 rektorer benyttet seg av muligheten til å gi en utdypende forklaring på hva slags endringer de har gjort. Forklaringene de har gitt, lar seg dele i tre kategorier: (i) brudd på regelverket, (ii) uklart om det er et brudd på regelverket, (iii) tilpasning for å implementere regelverket.

Av de innkomne svarene var det hele 52 som kan kategoriseres i den sistnevnte gruppen. Dette er endringer som ikke består av tilpasninger av fraværregelen, men snarere er tilpasninger til regelen, med sikte på å gjennomføre den, noe som i mange tilfeller må ses som en forbedring. Eksempler kan være:

«Laget en handlingsplan når eleven skal få varsel, møte med ulike instanser etc.»

«Kun strukturelle tilpasninger i forbindelse med gode prosedyrer i forkant av enkeltvedtak om bortfall av karakterer pga. høyt fravær. For å kvalitetssikre og sørge for godt underbygget og forskriftsmessig skønnsvurdering.»

«Samordning på trinn så vi sikrer likebehandling.»

Disse tre forklaringene har til felles at de er utdypinger. Det er ikke til å undres over at en ny regel både tar tid å implementere og kan være vanskelig å praktisere lokalt. Da vil det ofte også være slik at skolene lokalt vet mer om «hvor skoen trykker», og dermed hva som må gjøres.

At styringsstrukturen ikke bare skjer ovenfra i styringslinjen, altså Utdanningsdirektoratet og fylkeskommunen, kommer tydelig til uttrykk hos en av rektorene, som forteller at «Vi var den første skolen som laga retningslinjer, som seinare vart gjeldande for heile fylket».

Samtidig vitner de åpne svaralternativene om at det også er lokal praksis som er mer problematisk. Mot de 52 utdypende svarene som omtaler ulike strategier rektorene benyttet for å tilpasse driften av skolen til fraværsgrensen, var det 14 rektorer som ga utdypende svar om hvordan de har gjort ulike typer lokale tilpasninger av grensen. Det sistnevnte innebærer følgelig et brudd med intensjonen med fraværsgrensen. Et forhold som er gjennomgående, er knyttet til hva slags aktiviteter man velger at gir unntak fra dokumentasjonskravet. Flere av rektorene trekker fram idrett.

«Elever som følger vårt tilbud innen spisset toppidrett, får ikke tellende fravær for samlinger.»

«Vi har toppidrettssutøvarar som er mykje på samlingar og konkurransar – utvekslingslevar med utlandet. Periodisering av fag og liknande. Litt sunt bondevett i enkelte tilfelle.»

Kjøretimer er et tema som kommer opp i flere av svarene som er gitt. En rektor sa det rett ut at de hadde gitt fri i forbindelse med førerkortopplæring. En annen ga fritaket en mer lokal forankring:

«Ettersom vi bor på en øy, har vi gitt selvstendig studiearbeid for enkelte kjøretimer som foregår i Bergen.»

Dette er ikke eneste gang at fritak på grunn av idrett og kjøretimer har blitt tematisert. Dette er forhold som også Utdanningsdirektoratet ble gjort oppmerksomme på i løpet av det første året fraværsgrensen har vært virksom. Det er verdt å merke seg at kjøretimer ikke er blant de typene av fravær som er godkjent. Og når det gjelder idrett, er ikke det relevante at fraværet omfatter utøvere på toppnivå, men om arrangementet er på nasjonalt eller internasjonalt nivå (se også vedlegg 1).

Elevene kan likevel få halvårsvurdering med karakter og standpunktkarakter, hvis han eller hun kan dokumentere at fraværet utover 10 prosent kommer av

- helse- og velferdsgrunner
- arbeid som tillitsvalgt
- politisk arbeid
- hjelpearbeid
- lovpålagt oppmøte
- representasjon i arrangement på nasjonalt eller internasjonalt nivå, f.eks. idrett eller kultur.

Elever vil også kunne få unntatt fravær på inntil to dager til religiøse høytider utenom Den norske kirke.

Dette er det samme fraværet som er unntatt føring på vitnemålet.

Vi gjør oppmerksom på at «velferdsgrunner» også omfatter omsorgsoppgaver, for eksempel for egne barn.

Fravær på grunn av legetime, tannlegetime, time hos BUP, avtale med skolehelsetjeneste e.l. er også fravær av helsegrunner, som kan dokumenteres og unntas fra fraværsgrensen.

Kilde: Utdanningsdirektoratet, Rundskriv Udir-3-2016 Fraværsgrense

Ut fra rektorenes begrunnelser for kategorisering av fravær er det i boksen gitt eksempler på hvordan skoler gjør avvik fra regelen om fraværsgrensen. Det er i denne sammenhengen verdt å understreke at dette skjer til tross for at Utdanningsdirektoratet har sendt ut presiseringer for å forhindre forskjellsbehandling.

I tillegg til idrett og kjøreopplæring er det en rekke andre forhold som blir trukket fram av rektorene som eksempler på at de har gjort lokale tilpasninger. Det er følgende rimelig å presisere at det er rom for en viss lokal autonomi i fortolkningen og praktiseringen av regelverket. Sett fra rektorenes kontor framstår det muligens som en av rektorene vi allerede har sitert, som omtaler egen tilpasning som «sunt bondevett». Det er imidlertid uklart om denne rektoren ville mene at andres praksis alltid er et eksempel på sunt bondevett. Deriblant:

«Me har elevar frå heile landet. Sidan det t.d. ikkje er vinterferie same veka så har me godtatt at foreldra frå andre fylke tar med seg elevane på ferie i deira vinterferie.»

«Rektors 5% avgjørelse [skjønnsbestemmelsen] avgjøres gjennom det enkelte klasselærerråd.»

«Alle elever med rusbakgrunn har fått en 15% grense.»

Så langt ser vi at lokale tilpasninger både kan være problematisk og positivt. Det sistnevnte er tilfelle dersom man bruker den lokale tilpasningen i arbeidet med å im-

plementere fraværsgeloen. Dersom det er tilfelle, er det altså ikke fraværsgeloen som tilpasses, men man gjennomfører snarere en tilpasning til geloen for på den måten å sikre at implementeringen gis en lokal forankring. Men vi har også sett eksempler på at lokal tilpasning innebærer at fraværsgeloen tilpasses og praktiseres lokalt. Konsekvensen kan være ulik praksis, noe som innebærer at elevene ikke blir møtt med det samme regelverket. Følgelig er det ikke intern rettferdighet elevene imellom.

Om det er en fare for at fraværsgeloen blir praktisert ulikt på grunn av forskjellig fortolkning av regelverket når det gjelder type fravær, er risikoen enda større når det kommer til innslaget av skjønn. Som vi påpekte innledningsvis, er skjønnsmessige vurderinger problematiske og viktige fordi de ikke er like transparente, noe som åpner for at skolene kan ha ulik praksis. I neste punkt skal vi se mer på hvor viktig rektorene vurderer innslaget av skjønn.

Skjønnsmessige vurderinger

Fraværsgeloen åpner for at rektor kan bruke skjønn slik at elever i spesielle tilfeller kan ha inntil 15 prosent udokumentert fravær og likevel få vurdering og karakter. Siden det er snakk om skjønn, er det opp til hver enkelt rektor å avgjøre om fraværssaken gjør det klart urimelig at eleven ikke skal kunne få karakter i det aktuelle faget. I et rundskriv fra Utdanningsdirektoratet er skjønnsgeloen omtalt:

Årsaken til fraværet må gjøre det klart urimelig at eleven ikke får karakter, og det udokumenterte fraværet i faget kan ikke være høyere enn 15 prosent. Dette er en snever unntaksgeloen som gjør det mulig å ivareta elever som befinner seg i en vanskelig livssituasjon. Unntaket kan hjelpe elever med særlige utfordringer å fullføre og få vurdering selv om de har mer enn 10 prosent fravær. Rektor må foreta en konkret vurdering av elevens situasjon og hvorfor han eller hun ikke har møtt opp i timene. Det er altså årsaken til fraværet som er avgjørende for om rektor kan bruke dette unntaket.

Kilde: Utdanningsdirektoratet, Rundskriv Udir-3-2016 Fraværsgrense

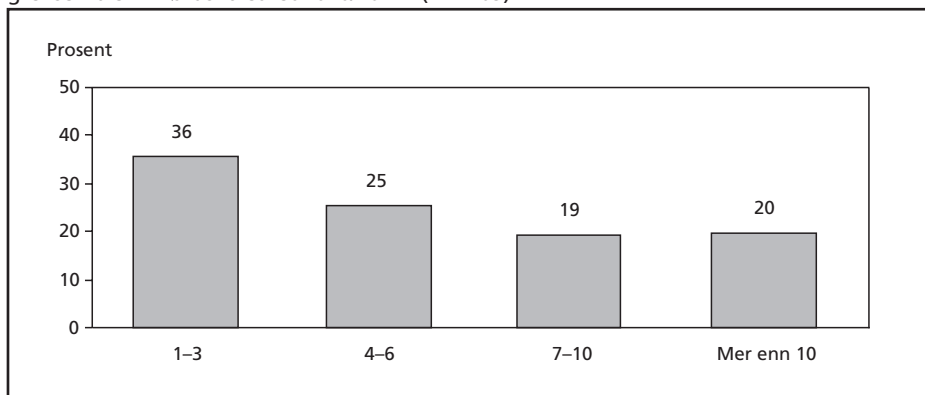
Fordi det er en skjønnsmessig avgjørelse basert på rektors vurdering av elevens fraværssak, vil det kunne forekomme variasjoner i hvilke tilfeller rektorer godkjenner eller ikke godkjenner udokumentert fravær mellom 10 og 15 prosent. I rundskrivet står det at unntaket skal «hjelpe elever med særlige utfordringer». Hva disse utfordringene kan være, er opp til den enkelte rektor å fortolke. I hvor stor grad skolen har elever med særlige utfordringer, varierer og vil muligens få følger for i hvor mange tilfeller rektorene benytter seg av skjønnsgeloen. Hvilke elever som søker seg til forskjellige videregående skoler, avhenger av hvilke utdanningsprogrammer skolen tilbyr, hvilke

muligheter som finnes i fylket eleven bor i, og hvor stor konkurranse det er for å få plass på de aktuelle skolene. Enkelte videregående skoler vil ha mange elever med lavt snitt i grunnskolepoeng fra ungdomsskolen, mens på andre skoler vil det være motsatt. I spørreskjemaet til rektorer på videregående skoler spør vi om rektorene har brukt skjønnsutøvelsen. Blant de 304 rektorene som svarte på spørsmålet, er det nesten ni av ti rektorer som svarer at de har brukt en slik skjønnsutøvelse.

Det at en så stor andel av rektorene har brukt skjønnsutøvelsen, tyder på at rektorene har elever på skolen med mellom 10 og 15 prosent udokumentert fravær i et fag, men hvor rektorene vurderer fraværsårsaken slik at det ville vært urimelig at eleven mistet vurderingsgrunnlaget i det aktuelle faget.

De rektorene som svarte ja på spørsmålet om de hadde benyttet seg av skjønnsutøvelsen, fikk spørsmål om hvor mange ganger de hadde brukt skjønn for elever i spesielle tilfeller etter at fraværsgrensen ble innført. Svarfordelingen vises i figur 4.3.

Figur 4.3 Hvor mange ganger har du brukt skjønn for elever i spesielle tilfeller siden fraværsgrensen ble innført skoleåret 2016/2017? (N = 269)



Her ser vi at hvor ofte rektorene har benyttet seg av skjønnsutøvelsen, varierer. Flertallet, 36 prosent av rektorene, oppgir at de har brukt skjønnsutøvelsen én til tre ganger, mens 20 prosent oppgir at de har brukt den mer enn ti ganger. Vi kan ikke på bakgrunn av dataene si med sikkerhet om det er på grunn av variasjon i praksis eller på grunn av en variert elevgruppe på skolene. På et spørsmål i undersøkelsen hvor vi spør om hvilke forhold som har blitt gjenstand for bruken av skjønn ved skolen, har vi en åpen svarkategori. Her har 253 rektorer svart uten at vi har fastlagt kategoriene på forhånd. Hovedinntrykket er at psykiske problemer, vanskelige hjemmeforhold og sykdom som ikke har blitt dokumentert, er gjennomgående begrunnelser når rektorer vurderer at opptil 15 prosent udokumentert fravær godkjennes. Når det gjelder vanskelige hjemmeforhold, nevner rektorene elever som har omsorg for barn eller andre i nære relasjoner,

eller turbulente hjemmeforhold. En av rektorene beskriver situasjoner hvor han eller hun har brukt skjønnsbestemmelsen, slik:

«Elever som har store vansker i sitt hjemmemiljø, flytting mellom fosterhjem etc. som har ført til at det har påvirket skolegangen.»

Et annet tilfelle hvor flere rektorer har syntes det har vært urimelig at elever ikke skal få vurdering og karakter, er elever i krisesituasjoner eller elever med psykiske problemer som ikke er dokumentert av lege. To rektorer skrev:

«Forsørgeransvar, sosiale forhold, psykisk helse, fattigdom (må arbeide ved siden av skolen), dødsfall i familien, m.m.»

«Ved helsegrunner, for eksempel psykiske plager som ikke kan dokumenteres eller som vi får vite om sent i skoleåret. Ved kriser som oppleves, håndteres og påvirker ulikt fra elev til elev (sorg, overgrep, oppholdstillatelse som trekkes tilbake, skilsmisser m.m.).»

Flere rektorer i undersøkelsen gir klart uttrykk for at ikke alle elever får like god oppfølging hjemmefra. Som vi skal se i kapitlet om fastlegene, er det flere ressurssterke foreldre som kontakter fastlegen på vegne av sitt barn for å få dokumentert fraværet. Noen elever har ikke foresatte som kjører dem eller betaler for egenandelen hos legen. Én rektor i undersøkelsen beskriver forhold hvor skjønnsbestemmelsen har blitt brukt slik:

«Hjemmeforhold. Dårlig råd. Elever som er overlatt til seg selv. Elever som av 'ressursmessige' årsaker ikke kommer seg til lege – her blir det tydelige forskjeller på elever og hvor ressurssterke familier de kommer fra. Dette er med på å forsterke forskjeller.»

Noen elever på videregående skole har ikke støtte hjemmefra som kan hjelpe dem og følge dem opp ved sykdom eller i situasjoner hvor skole blir vanskelig. Rektorene nevner elever som bor alene på hybel, elever som ikke har noe sted å bo, enslige mindreårige asylsøkere og elever som ikke har foresatte som følger dem opp. Det var også en rektor som skrev at en 15-prosentsgrense for de mest ressursvake elevene ikke var tilstrekkelig:

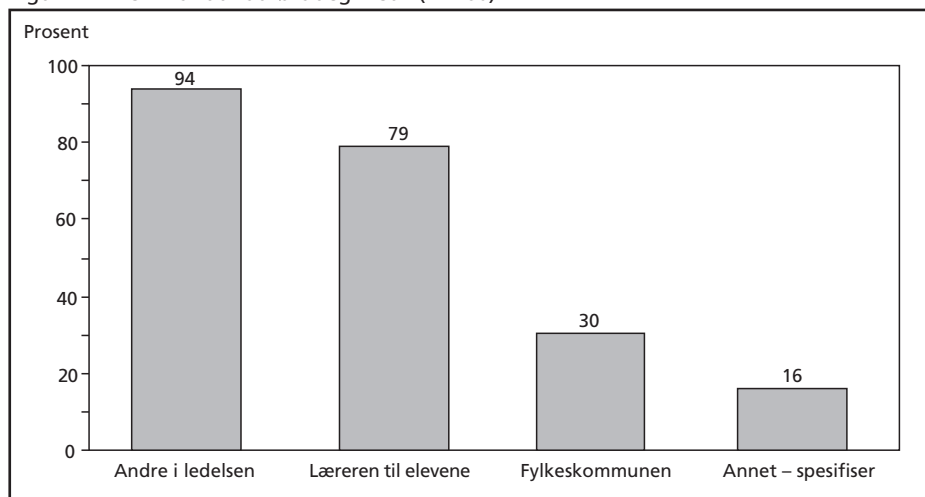
«Det bør åpnes for et større skjønn enn til 15% i de tilfellene hvor elevene fra ofte ressursvake familier ikke får tilstrekkelig hjelp til å dokumentere fravær.»

Rektorene som hadde benyttet seg av skjønnsbestemmelsen, svarte også på et spørsmål om de hadde vært i tvil om hvilke forhold de skulle legge vekt på i de skjønnsmessige avgjørelsene. Datamaterialet viser at sju av ti rektorer svarer at de ikke har vært i tvil om hvilke forhold de skulle legge vekt på. På samme tid er det nesten en tredjedel som oppgir at de har vært i tvil om hvilke forhold de skulle legge vekt på (se også forrige kapittel). Det viser at det i enkelte tilfeller kan være vanskelig for rektorene å vite hvilke

situasjoner eller fraværsgrunder det er riktig å godkjenne mellom 10 og 15 prosent udokumentert fravær. Siden det er tilfeller hvor rektor skal bruke skjønn, er det heller ikke noen klare regler, kun retningslinjer fra Utdanningsdirektoratet, for hvilke situasjoner som skal godkjennes eller ikke. Som nevnt tidligere er det fraværårsaken for elever med særlige utfordringer som kan ligge til grunn for skjønnbestemmelsen. Det at én av tre rektorer (som har brukt skjønnbestemmelsen) er i tvil om i hvilke tilfeller det er riktig å bruke skjønnbestemmelsen, kan føre til variert praksis fra skole til skole. På spørsmålet i undersøkelsen til rektorene om hvorvidt skolen hadde foretatt noen justeringer underveis, var det rektorer som fortalte at de hadde utformet lokale retningslinjer for hvilke tilfeller som skulle falle innunder skjønnbestemmelsen.

Vi spurte de rektorene som hadde vært i tvil, om hvilke forhold de skulle legge vekt på ved skjønnbestemmelsen om hvem de hadde rådført seg med i disse situasjonene. Her var flere valg mulige.

Figur 4.4 Hvem har du rådført deg med? (N = 86)



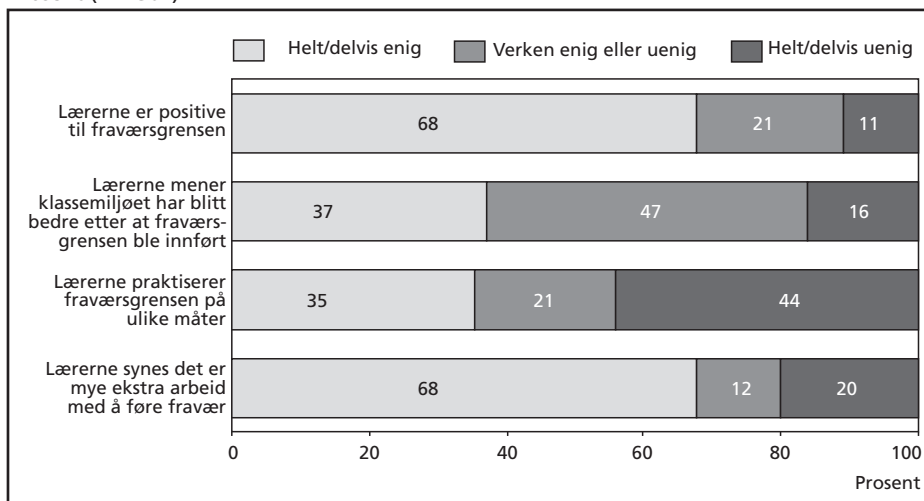
Rektorene som har vært i tvil, har i hovedsak rådført seg med andre i ledelsen eller læreren til elevene. 30 prosent har rådført seg med fylkeskommunen. Blant dem som har svart «annet», er det rådgivere på skolen, helsesøster eller andre rektorkolleger som blir nevnt.

Lærerne – siste ledd i styringslinjen

I denne første delrapporten har vi ikke snakket med lærere om deres synspunkter på fraværsgrensen, men vi har spurt rektorene, som rektorer, om deres oppfatninger av lærernes erfaringer. Ut fra et governance-perspektiv er lærerne uten tvil svært relevante og interessante. Dette er gruppen i førstelinjen, som har det daglige møtet med elevene. Det er heller ingen tvil om at de representerer siste ledd i den vertikale styringslinjen – fra vedtak til praksis.

I spørreskjemaet var det et påstandsbatteri hvor rektorene ble bedt om å ta stilling til i hvilken grad de var enige eller uenige i påstander om lærernes synspunkter på fraværsgrensen.

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



Et flertall av rektorene, 68 prosent, er helt eller delvis enige i at lærerne er positive til fraværsgrensen, samtidig som en like stor andel av rektorene er helt eller delvis enige i at lærerne synes det er mye ekstra arbeid med å føre fravær. På påstanden om at lærerne synes klassemiljøet har blitt bedre som følge av fraværsgrensen, svarer omkring halvparten av rektorene at de er verken enige eller uenige i påstanden. Dette er et spørsmål vi vil følge opp i neste delrapport, hvor vi vil ha snakket med lærere om deres erfaringer.

Den påstanden som bør rettes størst oppmerksomhet, er påstanden om at lærerne praktiserer fraværsgrensen på ulike måter. 35 prosent av rektorene er helt eller delvis enige i at lærerne praktiserer fraværsgrensen ulikt. Det er problematisk hvis fraværsgrensen praktiseres forskjellig avhengig av hvilken lærer som underviser elevene. Elevene i norsk skole har rett på et likeverdig tilbud uavhengig av hvilken skole de går på,

og ulik praktisering utfordrer dette. Under er sitater fra to av rektorene som tar opp varierende praksis blant lærere:

«Jeg er redd at enkelte lærere lar være å føre fravær når de ser at eleven kan tippe over 10 % og det er kort tid igjen av skoleåret. Andre fører alt, og dermed oppstår ulik praksis og urettferdighet.»

«Hvordan forvalter vi dette på en måte som sikrer at elevene blir godt ivaretatt og ikke blir utsatt for 'straffetiltak' av lærere som ikke liker dem.»

Vi har sett at rektorene er av den oppfatning at skulk er redusert, men at det er en del elever med andre utfordringer, som psykiske problemer og vanskelige hjemmeforhold, hvor fraværsgrensen kan virke mot sin hensikt. Hvorfor lærere praktiserer fraværsgrensen ulikt, kan handle om at lærere kommer i en skvis mellom regelverket om fravær og tillitsforholdet til elevene. Eller det kan handle om at lærere opplever fraværsgrensen som et styringsverktøy som overkjører deres vurderinger av elevers tilstedeværelse i timene. Uansett kan en variasjon i praktisering av fraværsgrensen få store konsekvenser for elevene det gjelder, og for den generelle oppfatningen av fraværsgrensens legitimitet. Til neste delrapport skal vi gjennomføre casestudier hvor denne problematikken vil undersøkes nærmere.

Avslutning

Temaet for dette kapitlet har vært hvordan bestemmelsen om en fraværregel har blitt oppfattet lokalt på skolene. Det avgjørende spørsmålet har vært hvorvidt rektorene oppfatter at de har fått en entydig bestilling fra skoleeieren, som er fylkeskommunen. At det har vært noe uklarhet, er ikke overraskende ettersom dette var første året med en slik fraværsgrense. Det synes også som om det var en viss erkjennelse fra utdanningsmyndighetene av at innretningen på regelen kunne misforstås, noe som resulterte i at Utdanningsdirektoratet sendte ut presiseringer om hva slags type fravær som skal godkjennes.

I lys av bestemmelsen og presiseringene er det derfor svært interessant at nær én av tre rektorer forteller at de har gjort lokale tilpasninger ved deres skole. Vi har skilt mellom tilpasninger *til* fraværsgrensen og tilpasninger *av* fraværsgrensen. Mens det førstnevnte dreier seg om at skoler tar ulike virkemidler i bruk for å implementere bestemmelsen, reflekterer tilpasninger av fraværsgrensen at det også er skoler som lager egne fortolkninger av bestemmelsen. I kapitlet har vi vist at det er flere eksempler på klare brudd med intensjonen med fraværregelen, slik den er formulert av Utdanningsdirektoratet.

Særlig utfordrende er det at skjønn er en viktig del av fraværsregelen og praksisen blant den gruppen elever som overstiger 10 prosent. Vi har sett at skjønnbestemmelsen har blitt brukt av ni av ti rektorer, selv om antall ganger den har blitt brukt, varierer. Det er i hovedsak overfor elever med vanskelige hjemmeforhold eller psykiske problemer rektor har brukt skjønnsbestemmelsen og godkjent inntil 15 prosent udokumentert fravær. Rektorenes inntrykk er at fraværsgrensen har hatt ulik virkning for ulike grupper elever. For de fleste elevene har fraværsgrensen virket etter sin hensikt; elever har vært mer til stede på skolen, og skulk er redusert som en direkte konsekvens av fraværsgrensen. Det er spredning i hvordan rektorene mener fraværsgrensen har virket for elever med utfordringer privat, som har udokumentert fravær nær eller over 10 prosent. Det kan synes som om det er to utilsiktede konsekvenser av fraværsgrensen for denne gruppen med elever: én hvor skolen, ifølge rektor, får satt i gang hjelpetiltak på et tidligere tidspunkt enn før for elever i faresonen som følge av fraværsgrensen, én hvor elevene slutter på skolen etter å ha nådd fraværsgrensen i et fag.

Samlet er det grunn til å konkludere at lokal autonomi forekommer, og at dette kan være problematisk fordi det bryter med idealet om likebehandling. Hvor avgjørende disse forskjellene er, skal ikke vi ta stilling til her. I gjennomgangen av begrunnelsene for lokal tilpasning var det også slik at det dominerende bildet var at de lokale tilpasningene bidro til å gjøre implementeringen best mulig.

5 Fraværsgrensens konsekvenser: erfaringer sett fra rektors kontor

I innledningen av rapporten skilte vi mellom ulike typer konsekvenser. Vi pekte på at bestemmelsen kan ha direkte konsekvenser, da først og fremst på fraværet og på frafallet. Men i tillegg er det interessant å vurdere både de indirekte konsekvensene knyttet til oppslutning om regelverket og om det er andre typer av utilsiktede konsekvenser. I dette kapitlet skal vi presentere noen mulige konsekvenser, slik de vurderes av rektorene, basert på svarene de ga i surveyen til rektorene som vi omtalte i forrige kapittel.

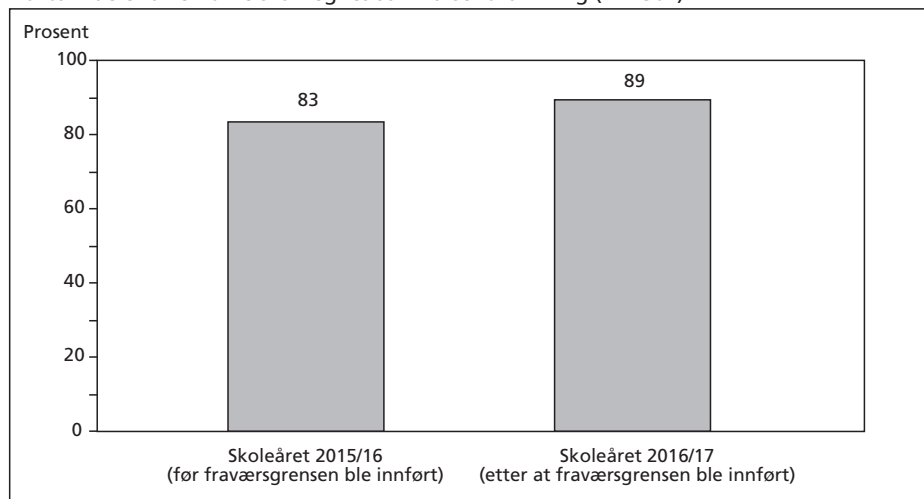
La oss allerede innledningsvis understreke at vi ikke har mål om eller mulighet til å gi noen fyllestgjørende effektanalyse med utgangspunkt i de dataene vi nå har tilgjengelig. Det er heller ikke formålet. Vi ser det likevel som hensiktsmessig å presentere noen erfaringer og refleksjoner om konsekvensene av fraværsgeloen, slik de ser ut fra rektorenes kontorer rundt om i landet. De sentrale funnene er disse:

- Skolene oppgir at de har ført fravær relativt likt både før og etter at fraværsgeloen ble innført.
- Ni av rektorene mener at fraværet er redusert, og nesten alle kobler dette til fraværsgeloen.
- Det er visse typer utfordringer med at noen raskt når fraværsgeloen i små fag med få timer.
- Fraværsgeloen kan se ut til å ha hatt ulike konsekvenser for forskjellige grupper elever.

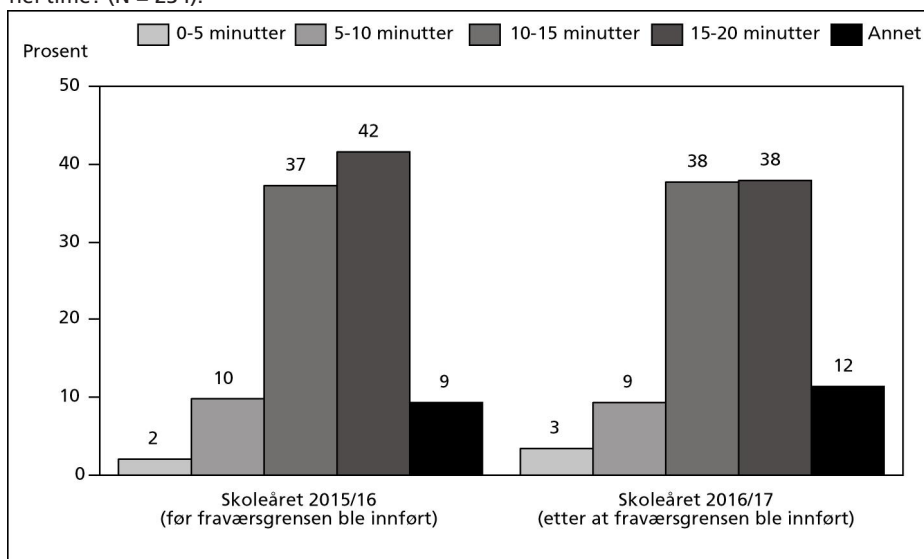
Føring av fravær før og etter fraværsgeloen

Et av spørsmålene i spørreundersøkelsen til rektorene omhandlet skolens praksis i føringen av fravær før og etter at fraværsgeloen ble innført. Vi spurte om skolen hadde retningslinjer for når fravær i deler av en time skulle regnes som forsentkomming, og om hvor mange minutter eleven måtte komme for sent for at fraværet skal føres for en hel time. Resultatene er presentert i figur 5.1 og 5.2.

Figur 5.1 Andelen rektorer som svarer ja på spørsmålet om skolen har retningslinjer for når fravær i deler av en time skal regnes som forsentkomming (N = 307).



Figur 5.2 Hvor mange minutter må eleven komme for sent for at fraværet skal føres for en hel time? (N = 234).



Figur 5.1 indikerer at noen flere rektorer (6 prosent) fikk retningslinjer for forsentkomming etter at fraværsgrensen ble innført, sammenliknet med perioden før fraværsgrensen ble innført. På spørsmålet om hvor mange minutter eleven må komme for sent for at fraværet skal føres for en hel time (figur 5.2), har vi sammenlignet svar

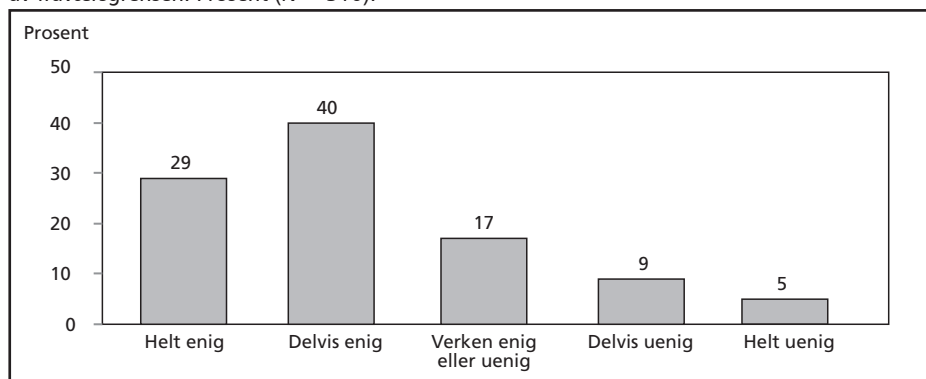
fra rektorer som har svart på spørsmålet både for skoleåret 2015/16 og 2016/17. Det er liten forskjell i hvor mange minutter de svarer at eleven kan komme for sent for at det skal regnes som fravær i en hel time. Etter at fraværsgrensen ble innført, svarer flesteparten av rektorene at fravær føres for en hel time hvis eleven kommer mellom 10 og 15 eller mellom 15 og 20 minutter for sent. Ut fra svarene i spørreskjemaet ser vi ikke at innføringen av fraværsgrensen har fått store konsekvenser for hvordan skolene praktiserer føring av fravær. Videre i dette kapitlet skal vi se på andre konsekvenser av fraværsgrensen sett fra rektor på skolene.

Direkte konsekvenser

Hovedformålet med å innføre en fraværsgrense var å øke elevenes tilstedeværelse gjennom å øke oppmøtet og redusere frafallet. Vi har så langt flere steder referert til allerede publiserte tall som viser at fraværet faktisk er redusert i året som har vært (se kapittel 3). Ved å spørre rektorene direkte får vi deres syn. Mer interessant er det derimot om rektorene entydig kobler nedgangen til innføringen av fraværsgrensen.

På dette punktet er tallenes tale entydig. Nær ni av ti rektorer (88,5 prosent) mener at fraværet er redusert det siste året. Av dem er det 99 prosent som kobler nedgangen til innføringen av en fraværsgrense. Rektorene støtter følgelig opp om det bildet regjeringen har tegnet i media. Med utgangspunkt i en ambisjon om å øke tilstedeværelsen er innføringen av fraværsgrensen en ubetinget suksess. Nær alle rektorer mener både at fraværet er redusert, og at årsaken er innføringen av en fraværsgrense.

Figur 5.3 Rektorenes oppfatninger om hvorvidt flere syke elever møter på skolen etter innføringen av fraværsgrensen. Prosent (N = 310).



Samtidig kan resultatene også indikere at det er en del som kommer på skolen, men som ikke burde vært der. Blant dem er elever som er så syke at de dels ikke får noe ut

av undervisningen, og dels kan smitte andre. En mulig konsekvens av fraværsbestemmelsen er følgelig at det blir flere smitekilder på skolen, hvilket har som konsekvens at flere blir syke. Rektorene synes å slutte opp om en slik oppfatning.

Nesten syv av ti rektorer er helt eller delvis enige i at antallet syke som møter på skolen, har økt. Denne andelen er betydelig, selv om vi ikke kan bruke disse tallene til å si noe sikkert om hvor stort problemet er, og heller ikke om det at flere syke elever møter på skolen, faktisk bidrar til å gjøre at andre – deriblant lærere – blir mer syke enn tidligere.

Indirekte konsekvenser

Ved innføringen av fraværsgrensen har fraværsgrensens konsekvenser for små fag vært debattert i mediene⁷ og i Stortinget⁸. I spørreskjemaet til rektorene svarer ni av ti rektorer at det er særlige utfordringer med fraværsgrensen i små fag.

Det er stor forskjell på å ha 10 prosent udokumentert fravær i et fag som norsk som har 113 timer i året på studiespesialisering, og kroppssøving med 56 timer i året. Under spørsmålene i spørreskjemaet med åpen svarkategori blir småfagene, eller to-timersfagene, viet mye oppmerksomhet. Rektorene har brukt skjønnsbestemmelsen i tilfeller hvor elever har nådd 10-prosentregelen i småfag, og flere rektorer gir uttrykk for at disse fagene bør ha andre retningslinjer enn fag med flere timer i uken. På yrkesfaglige utdanningsprogrammer nevnes det også at noen fag legges til temadager med undervisning i tematiske bolker, noe som gjør dem ekstra sårbare for udokumentert fravær. Her er utsagn fra to rektorer:

«Unødvendig mye diskusjoner rundt 2-timers fag, burde vært egen grense da tilfeldigheter får for stor betydning i disse fagene slik at en lett passerer 10 %.»

«Fraværsgrensen er for lav spesielt i små fag, dette gjør utslag i for mye stress og feil fokus for elevene, redsel for å komme over 10 %.»

Det at rektorer på skoler rundt om i landet sitter med et inntrykk av at innføringen av fraværsgrensen har hatt en negativ indirekte konsekvens for de små fagene er med på å undergrave fraværregelens legitimitet.

⁷ <http://www.dagsavisen.no/innenriks/fraversregelen-er-for-rigid-1.930855>

⁸ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2016-2017/refs-201617-11-22?m=10>

Utsiktede konsekvenser

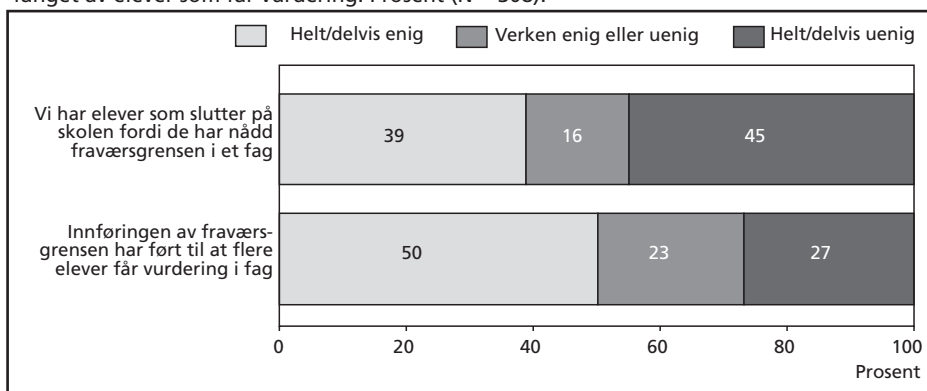
Svarene fra spørreundersøkelsen til rektorene tyder på at fraværsgrensen har hatt både positive og negative konsekvenser. Et viktig spørsmål handler om fraværsgrensens virkninger på ulike grupper av elever. Vi stilte rektorene dette spørsmålet i spørreundersøkelsen med en åpen svarkategori, og 245 rektorer svarte. Hovedtrekket er at fraværsgrensen har virket positivt for en stor andel av elevene. To rektorer skrev:

«Fraværsgrensen regulerer atferden til elever uten spesiell problematikk. Det vil si at skulk er redusert. Det er positivt.»

«Det har vært bevisstgjørende og bra for de aller fleste elevene. Det har vært svært positivt med fokus på fravær. Elevene er mye mer til stede på skolen, men vi ser også at vi får noen utfordringer.»

Inntrykket er at det rektorer omtaler som skulk, er redusert, og at fraværsgrensen har virket «disiplinerende» på elevene. Utfordringen med fraværsgrensen gjelder for elever med en krevende livssituasjon og for elever med psykiske problemer. Som vi så under avsnittet om skjønn, var det for disse gruppene med elever skjønnbestemmelsen i hovedsak ble brukt. Bildet er likevel mer komplisert. På den ene siden er det rektorer som mener at fraværsgrensen hjelper skolen med å fange opp elever i faresonen, og dermed kan skolen sette i gang tiltak og hjelpe dem på et tidligere tidspunkt. På den andre siden erfarer rektorer at det er elever som «gir opp» og faller fra som følge av fraværsgrensen. Begge disse mekanismene er utsiktede konsekvenser av fraværsgrensen. I figur 5.4 vises rektors svar på to påstander om fraværsgrensen.

Figur 5.4 Rektors oppfatninger om konsekvenser av fraværsgrensen knyttet til frafall og omfanget av elever som får vurdering. Prosent (N = 308).



Halvparten av rektorene mener at fraværsgrensen har ført til at flere elever har fått vurdering i fag. Det er et klart positivt utfall. Formålet med fraværsgrensen er at flere elever skal være på skolen, dra nytte av undervisningen og få vurdering og karakterer i

fagene. Samtidig svarer nær fire av ti av rektorer at de har hatt elever som har sluttet på skolen fordi de har nådd fraværsgrensen i et fag. Elever som har nådd fraværsgrensen, har fortsatt rett til å få undervisning og vurdering i faget, men de har mistet retten til halvårs- eller standpunktkarakter. Dersom eleven melder seg opp som privatist, kan de etter vedtak fra fylkeskommunen eller skolen hospitere i faget, men mister retten til underveisvurdering og standpunktkarakter.⁹ Det at elevene slutter på skolen, er et uheldig utfall. I figur 5.4 ser vi at 39 prosent av rektorene oppgir at de har hatt elever som har sluttet som følge av å ha nådd fraværsgrensen i et fag. På spørsmålet om virkningen av fraværsgrensen for ulike grupper av elever utdyper en rektor dette:

«Vi ser at noen elever med potensiale for å gjennomføre studieløpet dropper ut pga. fraværsgrensen. Når fraværsgrensen er nådd slutter de skolen i stedet for å gjennomføre. Dette er den største utfordringen ved fraværsgrensen.»

To andre rektorer skriver:

«Fraværsgrensen rammer de elevene som sliter mest fra før. Noen av disse klarer ikke skaffe dokumentasjon.»

«For den utsatte eleven som har møtt motgang i sine første 10-11 år i skolen er den et pressmiddel som kan presse eleven ut av skolen.»

På bakgrunn av rektors beskrivelse av fraværsgrensens virkninger for ulike grupper av elever ser vi at det er en gruppe elever med store utfordringer privat som ikke takler presset med en fraværsgrense. De gir opp og slutter heller enn å bli motivert til å være til stede på skolen, noe vi kan kalle en utilsiktet negativ konsekvens av fraværsgrensen som styringsverktøy.

På den andre siden oppgir 45 prosent av rektorene (figur 4.2) at de ikke har elever som slutter på skolen som konsekvens av å ha nådd fraværsgrensen i et fag. Flere rektorer skriver at skolen blir bedre på å sette i gang tiltak for å hjelpe elever i faresonen, fordi det oppdages tidligere grunnet tett fraværsoppfølging. Dette er en positiv utilsiktet konsekvens. To rektorer forteller:

«De faglig svake elevene og elever med ulike utenforliggende problemer (sykdom, hjemmeforhold etc.) har fått det BEDRE med klare fraværsgrenser. Dessuten er skolen mer «på» elevene i forhold til dette med tilstedeværelse. Oppsummert; svake elever er tjent med klare grenser. Skolene også.»

«Vi hadde også tidligere enn veldig tett fraværsoppfølging, men regelen har gitt oss mulighet til å 'legge press på' elever til å oppsøke hjelp [...] Det betyr at vi følger dem til de ulike instansene eller skriver brev til legen hvis det er nødvendig, slik at de kommer seg inn.»

⁹ file:///C:/Users/sia/Downloads/fravarsgrense---udir-3-2016%20(3).pdf

Her ser vi at det er stor spredning i hvordan rektorene opplever konsekvensen av fraværsgrensen for elever som er i faresonen for å falle fra i videregående skole. Fraværsgrensen kan ha både positive og negative konsekvenser for den gruppen elever som sliter mest med å fullføre videregående skole. Hva som skiller skolene hvor rektor opplever virkningen for disse elevgruppene ulikt, har vi ikke data til å svare på, men dette temaet vil utgjøre en sentral del av undersøkelsene som skal gjennomføres i 2018.

Avslutning

Temaet for dette kapitlet har vært hvorvidt innføringen av en fraværsgrense har hatt konsekvenser – enten direkte, indirekte eller i form av utilsiktede konsekvenser. Formålet har vært å synliggjøre at bestemmelsen har konsekvenser av alle de tre nevnte typene, uten at vi her skal gjøre en fullstendig analyse. Det er likevel to funn som peker seg ut.

Rektorene opplever at fraværet er redusert, og knytter det til innføringen av fraværsgrensen. Gitt formålet med bestemmelsen er det derfor rimelig å konkludere at en sentral begrunnelse for innføringen er oppfylt, og at regelen på den måten må regnes som vellykket om man tar dette utgangspunktet.

Det andre funnet dreier seg om utilsiktede konsekvenser, nemlig at bestemmelsen synes å bidra til ulike konsekvenser for forskjellige grupper elever. Det vil si at for en rekke elever – trolig dem som over tid kunne klart seg ganske bra – virker fraværsgrensen som en «wake up call». Det er en bestemmelse som direkte fører til økt tilstedeværelse. Men for en annen gruppe, som ikke makter å delta, er noen rektors erfaring at fraværsgrensen fører til at elever slutter på skolen, mens andre rektorer forteller om elever som plukkes opp tidlig og får den hjelpen de trenger. Med et slikt utgangspunkt er ikke bildet like entydig.

Vurderingen av fraværsgrensen er derfor et spørsmål om hvilke politiske virkemidler man mener er rimelige og fornuftige å ta i bruk. Det er legitimt å hevde at bestemmelsen med en fraværsgrense er en suksess fordi den virker for de fleste. Andre vil hevde at når en gruppe som mange vil definere som de svakeste, skyves lenger ut enn tidligere, så er det et tegn på at regelen ikke virker etter intensjonen. Fra et slikt ståsted er det nærliggende å spørre om ikke det nettopp var denne gruppen man ønsket å få inn i skolen igjen? En mellomposisjon ville være at man i det minste burde utforme noen supplerende tiltak som er mer direkte rettet mot denne gruppen.

6 Fastlegene: utilsiktede konsekvenser sett fra legekantoret

Med krav om å dokumentere fravær grunnet sykdom over 10 prosent har fastlegene opplevd en økning av henvendelser fra skoleungdom. I dette kapitlet tematiserer vi fraværsgrensens konsekvenser for allmennlegetjenesten med vekt på fastlegene. Før innføringen av fraværsgrensen var legekantorene og det videregående utdanningssystemet to adskilte sfærer som sjelden hadde noe med hverandre å gjøre. Primærhelsetjenesten ligger følgelig utenfor den utdanningspolitiske styringslinjen, det vil si at fraværsgrensen som styringsverktøy ikke har verdi i denne sektoren, og tilsvarende har fastlegene liten formell mulighet til å påvirke utdanningspolitiske tiltak som påvirker dem. Fastlegene er inkludert i vår rapport av to grunner: for det første grunnet de potensielt store samfunnsmessige implikasjonene av en overbelastning av fastlegene, og for det andre for å forstå én av de tydeligste utilsiktede konsekvensene fraværsgrensen har hatt.

I dette kapitlet inkluderer vi også funn fra rektorsurveyen (beskrevet i kapittel 4 og 5) som berører forholdet mellom skolen, elevene og fastlegene. De viktigste funnene som kommer fram i kapitlet:

- Fastlegene opplever en økning i henvendelser fra skoleungdom med bagatellmessige plager.
- Fraværsgrensen har potensielt positive utilsiktede konsekvenser for ungdoms helse ved at fastlegene får etablert en relasjon til ungdom som ellers i liten grad oppsøker dem.
- Kostnadene for den økte belastningen av fastlegene tas av fellesskapets midler.

Bakgrunn

En nylig studie gjennomført av forskere ved Folkehelseinstituttet viser at det er 30 prosent flere konsultasjoner i allmennpraksis (fastlege/legevakt) for 16–18-åringer høsten 2016 sammenlignet med høsten 2015. Det er økning allerede fra første uke etter skolestart med en topp i uke 36 (5.–12. september). Forfatterne antar at økningen i konsultasjoner har direkte sammenheng med innføringen av strengere fraværregler i

videregående skole. Blant diagnosegruppene var økningen størst blant luftveisinfeksjoner. Videre har det vært en økning i legemiddeluttak i denne aldersgruppen med 8 prosent, der den største økningen gjaldt hoste- og forkjølelsesmidler (Bakken mfl. 2017). I det følgende søker vi å komme litt bak disse tallene, gjennom å se situasjonen fra fastlegenes side.

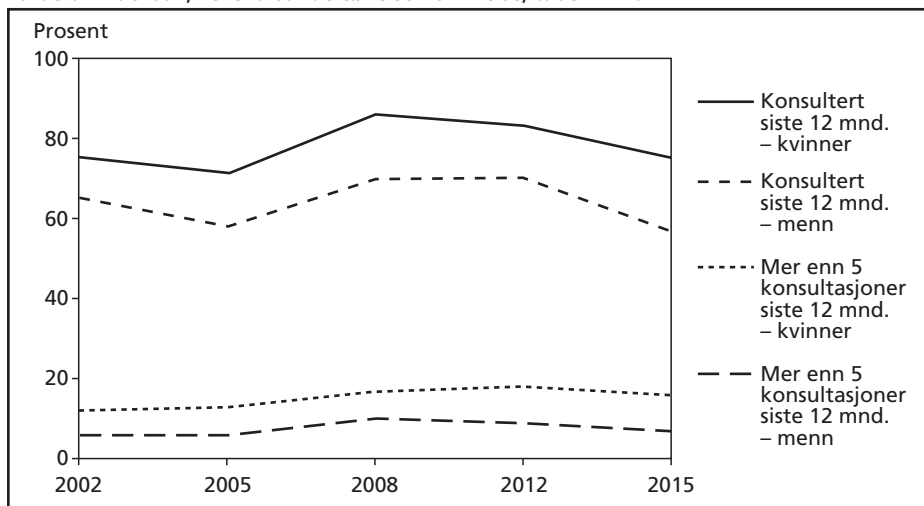
Fastlegeordningen ble innført i Norge 1. juni 2001. Da fikk (folkeregistrerte) innbyggere rett til å velge én fast lege å forholde seg til. I dag utgjør denne ordningen en sentral del av primærhelsetjenesten. Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for fastlegeordningen, og det er kommunen som inngår individuelle fastlegeavtaler med allmennleger. Det er i hovedsak selvstendig næringsdrivende privatpraktiserende spesialister i allmennmedisin som ivaretar fastlegeoppgavene (Helse- og omsorgsdepartementet 2016). Evaluering av fastlegeordningen viser at ordningen sikrer stabilitet og kontinuitet i lege-pasient-forholdet. Gjennomsnittlig lengde på lege-pasient-forhold var i 2009 på 7,7 år. Det er kun 5,5 prosent av fastlegeavtalene som avsluttes per år. Stabiliteten er høyest i byområder (Norges forskningsråd 2006).

Etter innføringen av fraværsgrensen i videregående opplæring må fravær av helsegrunner i utgangspunktet dokumenteres med legeerklæring. Ved kronisk sykdom som medfører økt risiko for fravær, kan elevene bruke egenmelding. Det er imidlertid kun behov for å innhente dokumentasjon på fraværet for elever som står i fare for å komme over 10 prosent fravær i et fag (Utdanningsdirektoratet 2017). Bakken og kollegaer (2017) viser at det har vært en stor økning i antall konsultasjoner for den aktuelle aldersgruppen som forfatterne kobler til innføringen av fraværsgrensen. I perioden 2013–2015 var antall konsultasjoner for luftveisinfeksjoner under 1500 per uke, mens det i 2016 var en betydelig økning, med 3492 som høyeste registrerte antall i uke 36 (Bakken mfl. 2017). Tall fra SSB viser at antall konsultasjoner for ungdom mellom 16 og 19 år var 1,7 – året før fraværsgrensen ble innført (Statistisk sentralbyrå 2015).

Fra primærhelsetjenestens ståsted ses dette som et tiltak som er effektivt i én sektor, men som en annen sektor må ta belastningen for. Legeforeningen, som fastlegenes interesseorganisasjon, har markert et tydelig negativt standpunkt mot fraværsgrensen, med mål om at dokumentasjonskravet endres (Allmennlegeforeningen 2016).

Basert på intervjuene med fastleger vil vi i det følgende analysere to former for utilsiktede konsekvenser av fraværsgrensen i henhold til Merton (1936): Den første er økt belastning på fastlegene med fare for fortrenging av andre pasienter (utilsiktet dysfunksjon), og den andre er muligheten til å fange opp sykdom tidligere ved at en gruppe (særlig gutter mellom 16 og 19 år) som tidligere i liten grad oppsøkte sin fastlege, nå gjør det i større grad (positiv, utilsiktet konsekvens). Fastlegene er imidlertid delte i sitt syn på hvorvidt dette siste poenget er en positiv eller negativ utilsiktet konsekvens av fraværsgrensen. Enkelte vil si at det er problematisk at ungdom lærer legesøkningsatferd der lege oppsøkes for ubetydelige plager, mens andre vil si at det er positivt at ungdoms terskel for å oppsøke sin fastlege blir lavere.

Figur 6.1 Andel 16-24-åringar som har vært hos allmennlegen siste 12 mnd. 2002-2015. Kjønnssfordelt. Kilde: SSB, Levekårsundersøkelsen om helse, tabell 11201.



Økning i henvendelser fra ungdom

Alle legene i utvalget hadde opplevd en økning i henvendelser fra ungdom i alderen 16–19 år etter innføringen av fraværsgrensen. Typisk opplevde fastlegene i vårt utvalg tre–seks konsultasjoner per uke som var relatert til fraværsgrensen. De fleste legekantorene har satt av et visst antall timer hver dag reservert for øyeblikkelig hjelp (heretter kalt Ø-hjelpstimer). Fire av fastlegene fortalte med bekymring om at en større andel av disse Ø-hjelpstimerne blir tatt av ungdom uten behov for behandling etter innføringen av fraværsgrensen. Alternativt ble ungdommene tatt inn innimellom ordinære timer, da disse konsultasjonene vanligvis går svært raskt. Ungdommene henvendte seg først og fremst med bagatellmessige plager som luftveisinfeksjoner, kvalme eller omgangssykesymptomer – plager som man ikke trengte å gå til legen for. To av fastlegene i utvalget var bekymret for at dette går på bekostning av helsehjelp til andre, der relativt friske pasienter fortrenger andre pasientgrupper, og at dette er uheldig bruk av legetjenester.

Det var vanlig at ungdommene henvendte seg til legekantoret per telefon. Blant legekantorene i områder der pasientgrunnlaget var kjennetegnet av høy sosioøkonomisk status, var det ofte insisterende foreldrene som tok henvendelsen. Enkelte av legekantorene hadde forsøkt å innføre grep for å sikre at det kun var ungdom som nærmet seg grensen for 10 prosent udokumentert fravær, som tok opp legeressurser:

Når de [ungdommene] ringer, spør vi: Nærmer du deg 10 prosent? Mange ringer lenge før de nærmer seg grensen, for å være på den sikre siden. Hvis de får skriftlig advarsel fra skolen om at de er i ferd med å nå grensen, kunne det ha fungert som screenings spørsmål. Det har vi prøvd, men med vekslende hell. (fastlege)

Det at ungdom som hadde langt igjen før de nådde grensen på 10 prosent, henvendte seg til legen, kunne dreie seg om uklarheter om regelverket blant ungdom/foreldre eller et ønske om å være på den sikre siden. Hovedinntrykket var uansett at samtlige fastleger i utvalget opplevde en økning i henvendelser fra ungdom/foreldre med behov for legeattest for å dokumentere fravær.

Jeg opplevde stor økning allerede ved skolestart, med en klar topp i mai–juni. (fastlege)

Når vi ser til rektorenes svar, er det slik at også de oppgir at fraværsgrensen for mange elever har ført til ekstra legebesøk, stress for elevene og mye arbeid med å stadig skaffe nye legeerklæringer – «De fleste [elevene] har forstått regelverket slik at absolutt alt fravær må dokumenteres av lege» (rektor). En annen rektor oppga at «Pliktoppfyl-lande elevar som er sjeldan borte oppsøker lege 1. sjukedag for å sikra seg».

Fraværsgrensen har ført til at flere elever ønsker å dokumentere alt fravær i frykt for at de skal komme over fraværsgrensen. Særlig i små fag gjør dette seg gjeldende. Som vist i kapittel 5 mener nesten ni av ti rektorer at det er særlige utfordringer med fraværsgrensen i små fag.

«Elevene forstår etter hvert at det er kun fravær som overstiger 10 % som må dokumenteres, men problemet er at hvis de en gang har fravær som skyldes en for så vidt uskyldig forkjølelse som man vanligvis ikke går til lege for, og så er så uheldig å forsove seg og det rammer samme fag, kan de risikere å komme over fraværsgrensen [...]» (rektor)

Rektorene opplever altså tilsvarende at elevene enten tolker regelverket dithen at de behøver dokumentasjon på fravær før de har nådd grensen på 10 prosent – eller at de ønsker å være på den sikre siden: «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). Uansett skaper dette en markant økning i antall konsultasjoner for denne aldersgruppen (jf. Bakken mfl. 2017).

Videre fortalte majoriteten av fastlegene i utvalget at det var typisk at ungdommen eller foreldrene ønsket en legeattest/-erklæring med tilbakevirkende kraft. Det vil si at ungdommen hadde vært syk dagen i forveien, og ønsket dokumentasjon på dette:

De [ungdommene] kan ringe og si at de kastet opp i går. I prinsippet skal jeg bare attestere det jeg kan se. Da skriver jeg: «Pasienten sier at han kastet opp i går.» Det er fullstendig verdiløst, men har tydeligvis en verdi for skolen. (fastlege)

Flere av legene mente at foreldre kunne være vel så egnet til å dokumentere slike former for fravær. Inntrykket er at de fleste fastlegene i utvalget opplevde at konsekvensene av fraværsgrensen legger bånd på tid, fører til ekstraarbeid og tar opp legeressurser som kunne vært brukt på en mer hensiktsmessig måte:

Ofte kommer ungdommene med bagatellmessige plager. Det er fort gjort. Det ergrer oss, men vi gjør det. Vi nekter ikke. (fastlege)

Et legekontor hadde tatt grep etter stor pågang fra elever for å redusere presset på legeressursene. Der var det helsesekretæren som håndterte problematikken. Det vil si at når ungdommene ringte og fortalte at de hadde vært kvalme, forkjølet, hodepine eller lignende, var det helsesekretæren som skrev et skriv om at elev (navn) hadde kontaktet legekontoret med plage (x). Legen hadde ikke blitt kontaktet av skolen med beskjed om at dette ikke var tilstrekkelig dokumentasjon (da det ikke er en fullverdig legeattest/legeerklæring).

Før vi begynte med at helsesekretæren tok seg av dette, fortrengete det andre sykere pasienter. (fastlege)

Når vi ser på rektorenes svar, finner vi at det var flere av dem som tematiserte kvaliteten på legeerklæringene som elevene framviste:

«Vi har vært strenge om krav til dokumentasjon. Vi har nok medført ekstraarbeid for fastlegene rundt omkring. Eleven har fått innvilget dokumentert fravær, men har noen ganger måtte ta en ekstra tur til fastlegen for en mer detaljert sykemelding. Legene skriver sykemeldinger så diffuse at vi ikke kan vite hva eller når de gjelder [...]» (rektor)

«Det er to særlige hovedutfordringer ved ordningen; Elevens dokumentasjon fra lege for helserelaterte utfordringer er meget vage og uspesifiserte, og ofte relatert til psykisk helse. Det er utfordrende å vite hva som er 'god nok' dokumentasjon. Vi har valgt ikke å overprøve sykemeldinger, uansett hvor vage de er. Slike sykemeldinger er det mange av. Jeg vil anslå at vi har flere titalls slike sykemeldinger på vår skole [ca. 1500 elever (red.)].» (rektor)

Disse to rektorene var frustrerte over kvaliteten på legeattestene, mens de fleste fastlegene i utvalget på sin side synes det er krevende å skrive noe annet enn å bekrefte at eleven forteller at han/hun er eller har vært syk. Elevene kommer i all hovedsak til fastlegene med bagatellmessige plager og kan være symptomfrie når de ringer/opsøker legekontoret. Rektorer er videre at bekymret for at (for) vage og upresise legeerklæringer blir et uheldig påskudd for mer fravær:

«Elever som har stort fravær som et mønster fra tidligere, har skaffet seg legeerklæringer som er diffuse og generelle med hensyn til problematikk og hvilket tidsrom

det gjelder for. Dette blir dessverre en type 'sovepute' for elevene. De går glipp av mye undervisning, får ikke vurderingsgrunnlag likevel, får ikke den oppfølgingen på helse som de hadde hatt behov for.» (rektor)

Det var flere andre rektorer som opplevde at de elevene som får attest fra legen for langvarig lidelse av diffus karakter, i praksis får «en fullmakt til å være vekke fra undervisningen når det passer» (rektor).

Hovedandelen av fastlegene i vårt utvalg hevdet at den økte pågangen fra skoleungdom var problematisk. Det ble påpekt at fraværreglene bidro til en form for dobbelt fravær. For det første har elevene fravær i forbindelse med sykdom, og for det andre medfører det ofte fravær fra skolen når elevene må møte opp på legekontoret i etterkant, dersom legekontoret ikke hadde kapasitet til å ta dem inn mens de var syke.

Det er imidlertid også en andel av fastlegene (tre personer) som mener at det går helt greit å innpasse økningen i henvendelser fra ungdom innenfor eksisterende rammer – enten av Ø-hjelpstimen eller innimellom de ordinære timene, da konsultasjonene ofte går raskt. Selv om konsultasjonene ofte er raskt unnagjort, medfører det ulike etiske dilemmaer for legene.

Etiske dilemmaer

Innføringen av fraværsgrensen har ført til aksentuering av ulike former for etiske dilemmaer i legegjerningen. Dilemmaene er ikke nye, men etter innføringen av fraværsgrensen må fastlegene forholde seg til dem oftere enn tidligere. Det ene dilemmaet setter potensielt legeerklæringens legitimitet i spill, mens det andre dilemmaet handler om at fraværsgrensen får implikasjoner for tilliten i pasient–lege-relasjonen.

I lovverket heter det at for å utforme legeerklæring for å attestere sykdom må legen som sakkyndig som hovedregel treffe pasienten. Videre skal legeerklæringen bygge på et faktisk og medisinsk opplyst grunnlag, og det skal ikke avgis erklæring dersom legen mener at det ikke er saklig grunnlag for det.¹⁰ Tre av fastlegene fortalte at de kunne oppleve press fra foreldre og ungdom som ønsket legeattest, gjerne utskrevet per telefon og med tilbakevirkende kraft:

Med denne ordningen blir jeg bedt om å skrive ting jeg ikke kan stå inne for, da jeg kan ikke jeg bevitne det. Men det er insisterende foreldre. Jeg forstår dem på en måte. Det er mye som står på spill. (fastlege)

¹⁰ Jf. helsepersonelloven, forskrift om krav til helsepersonellens attester, erklæringer o.l. (18.12.2008 nr. 1486) og Legeforeningens etiske regler for leger

Et fåtall av fastlegene syntes det kunne være moralsk krevende å utstede attest uten å ha sett pasienten, som da ikke var i henhold til lovverket. Ett legekontor hadde valgt å sette som krav at pasientene alltid fysisk skulle vurderes av lege for at attest skulle kunne utstedes, mens en annen lege sa at hans pasienter visste at han er streng med å kreve fysisk konsultasjon for å skrive legeattest. Dette dilemmaet var dermed ikke like uttalt blant hele utvalget. Dersom legen kjente ungdommen, og henvendelsen ikke ble gjentatt hyppig, ble attest skrevet uten å ha truffet pasienten. Legen kjente ofte ungdommen (og familien) og visste at det var viktig for vedkommende å fullføre skolen. Legene vurderte den etablerte relasjonen og tilliten mellom lege og pasient som en av de største styrkene ved det norske fastlegesystemet.

Andre forhold som gjorde det krevende å følge retningslinjene for attestskriving, var ved usynlig sykdom, som for eksempel migræne, eller forhold knyttet til vegringen mot ungdom med smittsomme sykdommer på venterommet. Det medførte at attester ble utskrevet uten at legen hadde sett pasienten:

Jeg er pragmatisk med å skrive ut attester til elevene når det gjelder smittsom omgangssyke og oppkast som ikke trenger medisinsk behandling. Jeg vil helst ikke ha dem på legekontoret. (fastlege)

Det andre dilemmaet som fastlegene stod i, knyttet seg til lege–pasient-forholdet og en potensiell trussel for tilliten i denne relasjonen. Lege–pasient-forholdet er et forhold basert på gjensidig fortrolighet, regulert av legens lovbestemte taushetsplikt. Brekke og Fugelli (2004) beskriver tillit som grunnstoffet i godt legearbeid. Grunnleggende er en følelse av legens godhet, ærlighet og kyndighet, og at han eller hun er til å stole på. I en slik situasjon blir man sårbar for signaler som kan tolkes som mistenksomhet fra legens side:

Mistilliten er introdusert med denne ordningen. Det er veldig synd. (fastlege)

Med dette utsagnet refererte legen til en ubehagelig mistanke om at noen av ungdommene lyver om plager for å få en legeerklæring som dokumentasjon på fravær. Men for pasienter med psykiske plager kan en slik mistillit være uheldig:

Mange unge sliter med stress og psykiske plager. Det kan det være vanskelig å fortelle legen om. Ofte er det slik at de starter med å fortelle om somatiske plager, og dersom tilliten blir god nok, og legen godkjennes, tør de åpne seg med andre plager. Med mistilliten kan fraværsgrensen skade lege–pasient-forholdet. (fastlege)

De etiske dilemmaene som fraværsgrensen har forsterket, springer ut av rollekonflikter opplevd av legene i grenseangene mellom varetaker av samfunnets (økonomiske) interesser og varetaker av den enkelte pasients behov (Helse- og omsorgsdepartementet 2006). Rollekonflikt innebærer motstridende normer og forventninger som knytter seg til legerollen. Det kan sies at legene i økende grad er gjenstand for styring, byrå-

kratisering og kontroll fra statlig hold, som for eksempel innskjerpede kontrollkrav ved sykmelding, informasjonsplikt til arbeidsgiver, spørre pasienter over 14 år om røykevaner, standardisert livsstilsveiledning i forbindelse med grønn resept osv. En dysfunksjon av disse velmente tiltakene kan være at de truer legeprofesjonens grunnleggende autonomi ved å dreie legen i retning av å bli kontrollør og oppdrager (Brekke & Fugelli 2004). Bildet er imidlertid mer nyansert. Det var ikke alle legene som følte like sterkt på dilemmaene skissert over, og det var ikke hele utvalget som var negative overfor fraværsgrensen, da den også kunne ha positive konsekvenser.

Positive konsekvenser

Fastlegene i utvalget er delte i sin oppfatning av fraværsgrensen. Planleggingen og implementering av fraværsgrensen ble imidlertid opplevd som kaotisk, der legene i liten grad følte at deres syn ble hørt, og det var mangel på informasjon i oppstartsfasen – men flere forteller nå – et år etter – at det har gått seg litt til. Legene har tilpasset seg ordningen, og det oppleves ikke lenger nødvendigvis som udelt negativt:

Jeg tilhører den minoriteten som faktisk synes dette kan være positivt. (fastlege)

Dette er ikke noe problem. Jeg har syntet det har vært greit fra dag én. (fastlege)

En positiv utilsiktet konsekvens av fraværsgrensen er at fastlegene får kontakt med en del av befolkningen som de har ansvar for, men som de inntil nylig i liten grad hadde kontakt med. Dette gjelder særlig unge gutter. Med fraværsgrensen har man fått en utilsiktet screening av ungdom. Vi framstiller dette som en positiv konsekvens av fraværsgrensen, men det er imidlertid også grunnlag for å problematisere dette. For det frøste medfører screening store økonomiske kostnader, som vi kommer tilbake til i neste underkapittel. For det andre er det et kjent problem fra andre helseområder at screening i situasjoner med usikkerhet kan føre til at friske personer blir feildiagnostisert og dermed får feil behandling.

Selv om ungdommene henvender seg til legekontoet for å få dokumentert sitt fravær, og først og fremst har plager som ikke påkrever medisinsk behandling, fortalte en fastlege at man kan benytte anledningen til å spørre om hvorfor vedkommende har fravær fra skolen:

De forteller om økt stress i livene. Det er en del lettere psykiatri. Mange strever med livet, særlig jenter. (fastlege)

Dersom den samme eleven ringer flere ganger på én uke for å få attest for hodepine, kaller jeg inn til en samtale. (fastlege)

En lege fortalte at hun hadde en kollega som hadde avdekket rusproblemer på denne måten, men ingen av legene i utvalget hadde selv erfart å avdekke alvorlige helseproblemer i forbindelse med ungdommene som henvender seg for legeattest. Om man ikke nødvendigvis avdekker sykdom med behov for medisinsk behandling, har fraværsgrensen bidratt til at det opprettes kontakt mellom fastlege og ungdom – med potensielt positive langsiktige konsekvenser for de unges helse. Praksisen der helsesekretæren håndterer henvendelsene fra ungdommene, og legen aldri treffer pasienten (med mindre vedkommende har vedvarende plager), vil denne formen for utilsiktede positive konsekvenser i mindre grad forekomme.

Enkelte av legene var derimot negative til at fraværsgrensen treffer ungdom i en formativ livsfase, der de lærer legesøkingsatferd. Det innebærer at det kan være uheldig at de lærer at man skal ringe legen for bagatellmessige plager (som de i stor grad gjør i forbindelse med fraværsgrensen). Andre mente at det nettopp var dette som var en styrke ved fraværsgrensen; at ungdom får etablert en relasjon til fastlegen sin. Den norske legeforeningen (2002) skriver at selv om ungdom er den befolkningsgruppen med minst behov for helsetjenester, er ungdomsårene en viktig og sårbar periode, der forebyggingspotensialet er stort. I ungdomsårene legges i stor grad grunnlaget for god helse, og mange ungdommer legger til seg en livsstil som kan være skadelig på sikt. Videre er det ungdomsspesifikke helseproblemer som spiseforstyrrelser, seksuelt overførbare sykdommer, ulykker og mentale lidelser, inkludert depresjon.

Alt har sin pris

Helt konkret er egenandelen for konsultasjon hos allmennlege som er spesialist i allmennmedisin, 201 kroner. Konsultasjonen er imidlertid gratis for alle under 16 år. Noen legekontorer tar seg et lite honorar for å skrive ut legeattest (til alle grupper), for eksempel 50 kroner. Det innebærer at dokumentasjon av fravær grunnet sykdom kan vokse seg til en vesentlig utgiftspost for ungdommene og deres familier, dersom det blir hyppige legebesøk.¹¹

Jeg synes det er veldig problematisk at unge kommer til legen når de bare er forkjølet, og må betale penger for det. (fastlege)

Denne fastlegen hadde opplevd at en elev ikke kunne betale for konsultasjonen, da foreldrene syntes det hadde blitt for mange legebesøk og ikke ville bidra økonomisk. På den ene siden trenger ikke én til to konsultasjoner i året nødvendigvis utgjøre det

¹¹ Egenandelstaket for 2017 er 2205 kroner. <https://helfo.no/frikort-for-helsetjenester-egenandelstak-1#egenandelstak-1-for-2017:-2-205-kroner>

store innhugget i familieøkonomien for hjemmeboende ungdom med begge foreldre i arbeid. Men på den andre siden kan situasjonen være en ganske annen for ungdom som bor på hybel, som må dra langt for å komme til fastlegen, med en situasjon der det blir mange legebesøk.

Når vi tar inn svarene fra rektorene, finner vi at de tematiserer fraværsgrensens usosiale slagside. Det vil si at det var flere av rektorene som mente at svake elever med minoritetsspråklig bakgrunn eller lav sosioøkonomisk bakgrunn ikke alltid hadde råd til å betale legereregningen – «noen vet ikke engang at de har en fastlege» (rektor). Det var eksempler der skolene både hadde fulgt elever til legen og betalt legereregningen.

«Dokumentasjonskravet favoriserer elever fra ressurssterke hjem. De får både hjelp til å skaffe dokumentasjon og har økonomi til legekonsultasjoner og legeattester.» (rektor)

Rektorer påpekte videre at det ikke kun handler om økonomiske skillelinjer, men også oppfølging hjemmefra og forståelse for regelverket. Rektoren som er sitert under, mener at fraværsgrensen virker positivt – for de fleste, men ikke for dem uten foreldre eller annen støtte som kan bistå med å skaffe legetimer, vekke dem om morgenen og lignende. En rektor mente fraværsgrensen var problematisk for elever med betydelig psykiske helseutfordringer:

«For elever med betydelige utfordringer psykisk, fungerer ikke fraværsgrensepolitikken. Disse elevene mestrer ikke livet - og mestrer heller ikke å skulle gi melding til skolen ved helserelatert fravær - selv om de har en legeerklæring som ligger til grunn.» (rektor)

Vi har tidligere i kapitlet tematisert legeattesten – hvordan fastlegene opplevde dilemmaer i attestarbeidet, og hvordan leger skrev attester uten å ha sett pasienten, for å prioritere legeressursene. Rektorene opplevde på sin side at elevene kom med utilstrekkelige og for vage attester, og at det også her var sosiale forskjeller:

«Elever i en vanskelig livssituasjon eller med udiagnostiserte lidelser sliter mer med ordningen. Kvaliteten på legeattester er svært varierende, og vi ser at ressurssterke elever lettere skaffer mer omfattende legeattester.» (rektor)

Det var en av fastlegene som understreket at problematikken har flere sider. På den ene siden var det ønskelig med lav terskel overfor ungdom, både med hensyn til pris og tilgjengelighet. På den andre siden uttrykte legene at for lav terskel kan sende ut signaler om at «det bare er å løpe til legen for den minste ting» (fastlege).

Elevenes konsultasjoner utløser refusjonstakst/honorartakst fra det offentlige via Helfo. Refusjonsordningen innebærer at behandler får refundert et beløp fra Helfo når pasienten må betale egenandel, mens honorartakst er beløpet når pasienten har fritak

fra å betale egenandel, og tilsvarer summen på egenandelen pluss refusjonstaksten.¹² Økningen i antall konsultasjoner for ungdom i videregående skole-alder (Bakken mfl. 2017) inkluderer dermed også en økning i offentlige utgifter til helse – som tas av fellesskapets midler – som en av legene i utvalget påpekte:

Dette er en dyr ordning, både for elevene, men også for samfunnet. (fastlege)

I dag vokser det fram kombinasjoner av tekniske løsninger og legeressurser som skal gjøre det enklere å få tilgang til og gjennomføre en legekonsultasjon. Eksempler på slike tjenester er legeappene EYR og KRY. Begge disse tilbyr legekonsultasjon og utskriving av legeattest per videokonsultasjon. Begge tilbyderne tar 350 kroner for en konsultasjon. Da dette er private tjenester, inngår ikke utgiftene i frikortgrunnlaget. Det er særlig skolesyk.no som er interessant i denne sammenhengen. Tjenesten ble opprettet høsten 2016 og retter seg eksplisitt mot skoleelever i videregående skole. Mellom oppstart og januar 2017 hadde tjenesten hatt mellom 500 og 600 videokonsultasjoner.¹³ Skolesyk.no ble tematisert i Stortingets spørresesjon (Dokument nr. 15:4 (2016–2017)), der Helse- og omsorgsminister Bent Høie (H) fikk kritiske spørsmål av stortingsrepresentant Kjersti Toppe (Sp) om framveksten av slike private tjenester som retter seg spesifikt mot elever i videregående skole, og som tilbyr videokonsultasjon og utskriving av legeattest. Disse relativt nye tjenestene var ikke i fokus i vår datainnsamling.

Dette er et eksempel på at der det er etterspørsel, vokser det fram et tilbud. Vi finner altså at fraværsgrensen i videregående skole aktualiserer hvordan kostnadene av tiltak iverksatt i én sektor (utdanningssektoren) må tas i en annen sektor (primærhelsetjenesten).

Avslutning

Fraværsgrensen har fått ringvirkninger i primærhelsetjenesten. Vi finner at fraværsgrensen har gitt latente utilsiktede konsekvenser i primærhelsetjenesten. Det vil si at det er diskrepans mellom subjektiv intensjon (reduere udokumentert fravær i videregående skole) og objektive konsekvenser (økning i konsultasjoner for ungdom mellom 16 og 18 år). Vi har analysert ulike former for utilsiktede konsekvenser. Fastlegene er delte i sin oppfatning av hvorvidt fraværsgrensen har negative eller positive konsekvenser, men alle har erfart en økning i henvendelser fra elever, og dette medfører ekstraarbeid, selv om problemstillingene er enkle og helseplagene bagatellmessige. En

¹² <https://helfo.no/takster/hva-er-en-takst#takstene-er-delt-i-tre-deler>

¹³ <https://www.ba.no/videregaende-skole/fravarsregelen/nyheter/utslagene-av-fravarsreglene-er-helt-absurde/s/5-8-508028>

dysfunksjon av fraværsgrensen er dermed økt belastning på fastlegene med fare for fortrengning av andre pasienter. En annen dysfunksjon er de økte individuelle og kollektive økonomiske kostnadene som økningen i konsultasjoner innebærer. Videre har vi pekt på at fraværsgrensen har bidratt til aksentuering av ulike etiske dilemmaer som fastlegene blir stilt overfor, som berører legeattestens legitimitet og tillitsforholdet i pasient–lege-relasjonen. Fraværsgrensen ser imidlertid ut til å ha utilsiktede positive konsekvenser for ungdoms helse ved at fastlegene får etablert en relasjon til en gruppe som sjelden oppsøker sin fastlege, og at dette potensielt kan bidra til å avdekke andre (mer alvorlige) helseplager. Kapitlet inkluderte også rektorenes oppfatninger av legeattestenes kvalitet og utfordringer for svake elevgrupper med å komme seg til (og betale for) konsultasjonen.

7 Avsluttende diskusjon

Dette er første rapportering i evalueringen av fraværsgrensen i videregående skole. Formålet har vært å undersøke implementeringen og oppfølgingen av fraværsgrensen fra fylkessiden, fraværsføringspraksis på skolene samt ulike former for konsekvenser på nåværende tidspunkt for elevene og yrkesgrupper utenfor utdanningssystemet. I tilnærmingen har vi tatt utgangspunkt i den vertikale styringslinjen for å få fram forhold som følger av at fraværregelen er vedtatt politisk, men skal praktiseres lokalt.

Rapportens tittel, *Fraværet er redusert, men ...*, indikerer at vår evaluering tar for seg aspekter ved fraværsgrensen også utover den klare reduksjonen i fraværet. I dette avslutningskapitlet rettet vi oppmerksomheten mot rapportens tre hovedfunn: nedgang i fravær, lokale tilpasninger og utilsiktede konsekvenser.

Fraværet er redusert

Et helt sentralt spørsmål i en evaluering av fraværsgrensen er hvorvidt en slik øvre grense for udokumentert fravær kan være et positivt virkemiddel som fører til at elever øker sin tilstedeværelse på skolen. Det gjennomsnittlige dagsfraværet er redusert med 33 prosent og timefraværet med 29 prosent. Målt med median er nedgangen i dagsfravær 50 prosent på yrkesfag, mens den er redusert med 40 prosent på studieforberedende utdanningsprogram. I timer var det typiske fraværet på studieforberedende utdanningsprogram 5 dager og 12 timer 2015–2016, mot 3 dager og 9 timer i 2016–2017. På yrkesfag var det typiske fraværet henholdsvis 6 dager og 12 timer i 2015–2016, mot 3 dager og 7 timer i 2016–2017. Denne nedgangen skriver seg inn i en større trend de siste tre skoleårene. Våre funn viser at rektorenes oppfatning er at nedgangen i fraværet det siste året er koblet til innføringen av fraværsgrensen. Videre oppgir aktører på fylkesnivå at fraværsgrensen har medført økt oppmerksomhet om fravær og fraværsføring blant skoleeier og på skolene – noe som er en klar endring fra tidligere, da fraværet trolig ikke ble ført og oppfulgt like nøyaktig og systematisk før fraværsgrensen ble innført.

En eventuell forskyvning mellom udokumentert og dokumentert fravær har vi imidlertid ikke grunnlag for å si noe om på bakgrunn av data presentert i denne rapporten.

Tallene bak fraværsreduksjonen er gjenstand for mer inngående analyser i kommende rapporteringer som ledd i evalueringen.

Lokale tilpasninger til og tilpasninger av regelverket

Vi har anlagt et styringsperspektiv i analysene. Det innebærer en forståelse av at utdanningsmyndighetenes styringsutfordring ligger i å sikre at fraværsgrensen blir implementert nedover i styringskjeden på en slik måte at den både blir virksom og blir virksom på samme måte. Da realiseringen av sentrale myndigheters politikk finner sted på et annet forvaltningsnivå enn der den er besluttet, fører dette til utfordringer knyttet til fraværsgrensens legitimitet og forankring blant aktører som skal praktisere bestemmelsen i sitt daglige arbeid. Fylkeskommunene som skoleeier må sikre likhet på skolene gjennom retningslinjer til rektorer, og rektorene må sørge for at lærerne til enhver tid følger disse. Rektorene og lærerne får dermed en sentral rolle i tolkning og føring av fravær – i spenn mellom departementets regler på den ene siden og medmeneskelige hensyn til elever i en sårbar situasjon på den andre siden.

Våre funn viser at nær én av tre rektorer oppgir at de har gjort lokale tilpasninger ved deres skole. I fortolkningen differensier vi mellom lokal tilpasning *av* og tilpasning *til* regelverket. For det første aktualiserer en nasjonal fraværsgrense idealer om likebehandling. Det kan dermed være problematisk med tilpasninger av regelverket ut fra et syn om at en nasjonal fraværsgrense fører til at elevene ikke blir møtt med det samme regelverket. Det er først og fremst lokale tilpasninger i form av modifikasjoner og justeringer av hvordan fraværsgrensen praktiseres, der skoler utformer egne fortolkninger av regelen, som kan være problematiske. Våre funn viser til dels store variasjoner i hvordan skoleeierne og rektorene har tolket og implementert fraværsgrensen. Det er sannsynlig at deler av de lokale tilpasningene av regelverket skyldes misforståelser og uklarheter på dette tidlige tidspunktet i prosessen. Fraværsgrensen ble innført høsten 2016, og erfaringer tilsier at store utdanningsreformer, regelendringer og tiltak trenger tid før de integreres i de enkelte skolene og klasserommene. Vi finner at det er flere eksempler på klare brudd med regelverket. Våre data kan imidlertid ikke indikere det reelle omfanget av denne formen for lokale tilpasninger. Det overordnede bildet er at de lokale tilpasningene til fraværsgrensen bidro til å gjøre de nødvendige operasjonaliseringene og implementeringen av fraværsgrensen bedre. Vellykket implementering fordrer at lokale aktører tar eierskap og gir fraværsgrensen lokal forankring. Vi karakteriserer slik tilpasning til fraværsgrensen som positiv og nødvendig for at bestemmelsen skal omsettes til handling på lokalt plan. Vår undersøkelse viser samtidig at det på nåværende tidspunkt er fylkes- og skolevise variasjoner med hensyn til retningslinjer og praktisering.

Utsiktede konsekvenser

Vår studie avdekker en rekke ulike former for utsiktede konsekvenser av fraværsgrensen. På dette tidlige tidspunktet i evalueringsperioden – og såpass kort tid etter regelen tro i kraft – vil vi peke på to former for konsekvenser som ikke var intendert fra utdanningsmyndighetenes side ved innføringen av fraværsgrensen: at fraværsgrensen virker ulikt på forskjellige grupper elever, samt forskyvning og økning av ressursbruk i form av økt ressursbruk ved skolene, større belastning av primærhelsetjenesten og en potensiell positiv utsiktet konsekvens ved at ungdom nå i større grad får en relasjon til sin fastlege, slik at alvorlige helseplager eventuelt kan avdekkes på et tidligere tidspunkt.

Fraværsgrensen virker ulikt på forskjellige grupper elever

Våre funn fra fylkeskommunalt nivå, rektorene og fastlegene viser at fraværsgrensen virker ulikt for forskjellige grupper ungdom. Med dette mener vi at avstanden mellom de sterkeste og svakeste elevgruppene øker. Det ser ut til at fraværsgrensen er et positivt virkemiddel for gjennomsnittseleven som bare trengte et ekstra puff for å redusere udokumentert fravær. For dem har ordningen fungert etter intensjonen og bidratt til å korrigere atferd. Bildet er trolig mer problematisk når det gjelder den svakeste elevgruppen som har ulike typer sosiale utfordringer. Tidligere kunne disse elevene ha en lengre periode i skolens og sosialitetens randsone, mens de med fraværsgrensen på et tidligere tidspunkt blir definert ut. Dette er en sammensatt gruppe, og det ytres bekymringer for hvordan fraværsgrensen påvirker denne gruppen. Samtidig er det rektorer som oppgir at fraværsgrensen nå har gitt dem mulighet til å iverksette hjelpetiltak på et tidligere tidspunkt for elever i faresonen. Det siste er svært relevant i lys av de langsiktige konsekvensene, deriblant frafall. En potensiell sementering av utenforskap og forsterking av sosiale forskjeller er dermed blant de tydeligste utsiktede konsekvensene av fraværsgrensen på nåværende tidspunkt.

Forskyvning av ressursbruk

I forlengelse av at en gruppe svakere elever møter nye utfordringer knyttet til fraværsgrensen, har det skjedd en forskyvning av ressursbruk blant omkringliggende institusjoner og aktører. Rektorer rapporterer om at mye tid går med til å bistå elever i å skaffe dokumentasjon på fravær, i stedet for å bruke tid til å hjelpe disse elevene med de egentlige problemene. De elevgruppene med størst utfordringer er også en gruppe med størst vanskeligheter med å skaffe dokumentasjon på fraværet fra fastlege eller annen instans. Dette har også en stedlig komponent ved at utfordringene blir større utenfor de store byene, der mange ungdommer bor på hybel og foreldre ikke har mulighet til å kjøre dem til fastlegen.

En annen type forskyvning av og økning i ressursbruk omhandler bruk av offentlige midler til helseutgifter knyttet til økt pågang av skoleungdom hos fastlegene. Fraværsgrensen kan dermed forstås som et tiltak som virker effektivt i utdanningssektoren, men som primærhelsetjenesten må ta belastningen for, og som kollektive midler må ta regningen for. Økningen i konsultasjoner for den aktuelle aldersgruppen slås fast i den tidligere henviste artikkelen i *Tidsskrift for Den norske legeforening*. Vår kvalitative undersøkelse av fastlegene basert på et avgrenset utvalg støtter også opp om dette funnet. Det er imidlertid ikke alle fastlegene i vårt utvalgt som opplever økningen som et stort problem. På den ene siden kan fraværsgrensen ha utilsiktede positive konsekvenser for ungdoms helse ved at fastlegene får etablert en relasjon til en gruppe som før innføringen av fraværsgrensen sjelden tok kontakt med dem. Dette kan potensielt bidra til å avdekke andre helseplager på et tidligere tidspunkt. På den andre siden har slike screeninger sine ulemper – det er blant annet kostbart for samfunnet, mens tidligere erfaringer har vist at screening bærer med seg fare for feildiagnostisering og feilbehandling.

Konkluderende bemerkninger

I denne rapporten har vi tatt utgangspunkt i den markante fraværreduksjonen observert for skoleåret 2016/2017 og gått dypere inn i hvordan ulike aktører i den utdanningspolitiske styringskjeden har mottatt og implementert den nye bestemmelsen. Vi vurderer det som sentralt å forstå ulike former for lokal variasjon – for å kunne si noe om eventuelle forskjeller i framtidige effekter. Selv om noen av de observerte forskjellene mellom skoler og fylker dels kan tilskrives oppstartsproblemer, finnes også mer permanente barrierer som utfordrer likebehandling som konsekvens, som særskilte utfordringer knyttet til små fag og ulikhet i geografisk avstand til fastlege.

Avslutningsvis er det viktig å påpeke at denne første delrapporteringen i evalueringen har vært rettet mot skoleeierne, rektorenes og lærernes vurderinger av fraværsgrensen. Ambisjonen har følgelig ikke vært å trekke entydige slutninger om hvilken effekt innvirkning fraværsgrensen har på utviklingen av fravær og frafall, heller ikke hvilke konsekvenser fraværsgrensen har både for elever og andre grupper. Dette er imidlertid spørsmål vi vil forfølge kommende publiseringer i evalueringen.

I løpet av et år har det udokumenterte fraværet blitt redusert. Samtidig ser vi utfordringer knyttet til likebehandling av elever og ulike utilsiktede negative konsekvenser. Vi må imidlertid på dette tidlige tidspunktet skille mellom utfall av fraværsgrensen – og midlertidige utfordringer knyttet til oppstart og implementering av en ny bestemmelse. Det overraskende er trolig ikke at det var en del forvirring og tilpasningsproblemer i

løpet av det første året, men at implementeringen av en regelendring av et slikt omfang tilsynelatende ikke var enda mer krevende.

En undring til slutt

Innføringen av fraværsgrensen har medført stort engasjement og mye offentlig oppmerksomhet. Hva dreier dette seg egentlig om, kan man spørre. Til en viss grad er posisjonene kjente og forankret langs etablerte politiske skillelinjer – styring versus frihet. Og der noen snakker om kvantitative effekter, snakker andre om manglende tillit til elevene. Én stemme kom fram i *Aftenpostens* «SiD-spalte» 6. juli 2017. Der skriver Maya, 17 år direkte til statsråd Isaksen:

«Du viser så lite tillit til ungdommer. Mange av oss skal studere i minst tre år til etter videregående, og da må vi lære oss å studere selvstendig. Når vi begynner på universiteter og høyskoler, kommer overgangen til å være forferdelig. Det er lenge til mange av oss skal ut i det ordentlige arbeidslivet, Isaksen. La oss få oppleve skolelivet først.»

En annen stemme er redaktør og debattant, godt etablert på venstresiden, Klassekampens Bjørgulv Braanen. Han betoner fraværsgrensens klasseaspekt:

«Retten til skoleplass er et gode som også innebærer en plikt til å være til stede. Generelt sett klarer også ressurssterke elever seg bedre i systemer med lite regler og struktur enn elever med mindre skolemotivasjon. Derfor har fraværregler også et klasseaspekt. Ungdomspartiene på venstresida tror de er veldig radikale når de står opp mot regler og tvang, men det de egentlig gjør, er å fremme en skole som de svakeste ikke er tjent med.»

Sammen med regjeringens omtale av fraværsgrensens vellykkethet illustrerer disse to stemmene spennet i debatten og hvordan debattantene tilsynelatende snakker forbi hverandre. Der fraværsgrensens forkjempere snakker om fraværsgrensens direkte konsekvenser, har motstanderne i stor grad konsentrert seg om de utilsiktede konsekvensene, som for eksempel økt medisinbruk. Debatten har slik vi leser det, imidlertid først og fremst handlet om legitimitet og derigjennom oppslutning om styring av utdanningspolitikken. Kort sagt: Fraværet er redusert, men det er de indirekte konsekvensene debatten har handlet om.

Litteratur

- Allmennlegeforeningen (2016). Nye regler for fravær på videregående skole. <http://legeforeningen.no/yf/Allmennlegeforeningen/Nyheter/2016/Nye-regler-for-fravar-pa-videregaende-skole/>
- Andersen, H. (2007). Funktionalisme og neofunktionalisme. I H. Andersen & L. B. Kaspersen (red.), *Klassisk og moderne samfundsteori*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Bakken, I. J., Wensaas, K.-A., Furu, K., Grøneng, G. M., Stoltenberg, C., Øverland, S., & Håberg, S. E. (2017). Legesøkning og legemiddeluttak etter innføring av nye fraværsregler. *Tidsskrift for Den norske legeforening*. 10.4045/tidsskr.17.0427.
- Brekke, M. & Fugelli, P. (2004). Pasientens lege - eller apparatets funksjonær? *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 20, 124:2655.
- Den norske legeforening (2002). *Mot i brystet...stål i ben og armer? Statusrapport om helse, helsefremmende arbeid og helsetjenester for ungdom*. Oslo: Den norske legeforening.
- Dokument nr. 15:4 (2016-2017). Spørsmål til skriftlig besvarelse med svar. Spørsmål nr. 451-600, 20. desember 2016-2. februar 2017.
- Egeberg, M. (1989). Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen, I M. Egeberg (red.), *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling – Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Engelstad, F., Johnsen, K. S., Larsen, H. & Rogstad, J. (red.) (2017). *The Public Sphere in Change. An Institutional perspective*. Berlin: de Gruyter.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2016). Fastlegereglene. <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/helse--og-omsorgstjenester-i-kommunene/innsikt/fastlegereglene/id115301/>

- Helse- og omsorgsdepartementet (2006). Varsom, nøyaktig og objektiv – krav til attester og erklæringer fra helsepersonell. Rapport fra arbeidsgruppe oppnevnt av helse- og omsorgsministeren for å vurdere bruk av sakkyndig helsepersonell innen justissektoren. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/hod/rap/2006/0015/ddd/pdfv/281027-sakkyndigrapport_160506.pdf
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureacracy. Dilemmas of the Invidual in Public Services*. New York: Russal Sage Foundation.
- Lawn, M. (2006). Soft Governance and the Learning Spaces of Europe. *Comparative European Politics*, 4, 272–288.
- Midthassel, U. V. (2003). Skoleutvikling i Norge de siste 30 år. Fokus på sentrale og lokale utfordringer forbundet med intensjonen om å utvikle en inkluderende skole. *Nordisk tidsskrift for spesialpedagogikk*, 81(1), 13–22.
- Merton, R. (1936). The unanticipated consequences of purposive social action. *American Sociological Review*, 1(6), 894–904.
- Norges forskningsråd (2006). *Evaluering av fastlegereformen 2001–2005. Sammenfatning og analyse av evalueringens delprosjekter*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Utdanningsdirektoratet-3-2016, Rundskriv.
- Utdanningsdirektoratet 2017.

Vedlegg 1 Rundskriv



Utdanningsdirektoratet

Fraværsgrense Udir-3-2016

Fra 1. august 2016 er det en fraværsgrense i videregående skoler. Hensikten er å motivere elevene til jevn innsats, og å forhindre skulk.

RUNDSKRIV | SIST ENDRET: 19.05.2017

Rundskrivet gir en oversikt over hele regelverket. Vi har også laget en kortere tekst, fravær i videregående skole.

26.01.2017

Under kapitlet "elever som overskrider fraværsgrensen", har vi lagt inn en presisering om hvordan man kan gå fra elev til privatist, og tatt inn tekst om å hospitere i undervisningen.

02.02.2017

Under punktet "Elever som ikke får halvårsvurdering med karakter" har vi gjort det tydeligere i teksten at i gjennomgående fag vil fraværet for hele året avgjøre om det blir satt halvårsvurdering med karakter andre halvår.

24.03.2017

Under punktet "Alt fravær skal telle med", har vi lagt til at intervju til læreplass ikke skal regnes som fravær.

19.05.2017

Under punktet "Skal fraværet unntas, må det dokumenteres", har vi lagt inn en presisering om at grensen går ved 10 prosent udokumentert fravær.

Innhold

Fraværsgrensen i korte trekk

Hva omfattes av fraværsgrensen?

- Alt fravær skal telle med
- Noe fravær kan unntas
- Skal fraværet unntas, må det dokumenteres
- Skjønn opp til 15 prosent
- Én time er en klokke time
- Elever som ikke får halvårsvurdering med karakter
- Fravær i gjennomgående fag
- Fag- og skolebytte underveis i skoleåret

Elever som overskrider fraværsgrensen

- Eleven mister ikke retten til vurdering
- Å gå fra elev til privatist
- Inntak til Vg2 eller Vg3
- Førstegangsvitnemål

Hva er skillet mellom fraværsgrensen og annet regelverk?

- Forskjellen på reglene om fraværsgrense og føring av fravær på vitnemålet
- Forskjellen på overtrådt fraværsgrense og manglende vurderingsgrunnlag

Hva må skolen gjøre?

- Elev og foreldre må varsles
- Enkeltvedtak og klagerett
- Manglende karakter føres på kompetansebeviset
- Ordensreglement

Hvordan bør skolene informere og følge opp elevene?

- Skolene må informere elever og foreldre
- Skolene skal følge opp fravær

Fraværsgrensen i korte trekk

Fraværsgrensen gjelder for alle elever i videregående skole, men ikke for lærlinger, lærekandidater og

voksne. Elever som tar Vg3 alternativ fagopplæring i skole omfattes heller ikke av fraværsgrensen, siden de verken får halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter.

Bestemmelsen er tatt inn i forskrift til opplæringsloven § 3-3 siste ledd og forskrift til friskoleloven § 3-3 siste ledd.

- Elever i videregående skole skal møte opp og delta aktivt i opplæringen.
- Hvis en elev har mer enn 10 prosent udokumentert fravær i et fag, vil han eller hun som hovedregel ikke ha rett til å få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i faget, og læreren kan heller ikke sette slike karakterer.
- Eleven må legge fram relevant dokumentasjon for å få fravær unntatt fra fraværsgrensen.
- Hvis eleven har mellom 10 og 15 prosent udokumentert fravær og fraværsårsaken gjør det klart urimelig at eleven ikke skal kunne få karakter, kan rektor bestemme at han eller hun likevel får karakter.
- Fraværsgrensen gjelder timefravær i enkeltfag, ikke elevenes totale fravær.
- Eleven skal få et varsel om han eller hun står i fare for å ikke få karakter på grunn av fravær.

Unntaket for elever mellom 10 og 15 prosent udokumenter fravær ble vedtatt 23. juni 2016. Bakgrunnen for endringen

Hva omfattes av fraværsgrensen?

Alt fravær skal telle med

Alt fravær fra opplæringen, uavhengig av grunn, skal i utgangspunktet telle med i fraværsprosenten.

Hvis eleven er borte på grunn av en rettighet de har etter opplæringsloven er det ikke fravær. Det er for eksempel

- rådgivning på skolen
- utredning med PP-tjenesten og Statped
- organisert studiearbeid som er avtalt med faglærer i forkant
- elevrådsarbeid o.l. som er godkjent av skolen
- avtalt samtale med rektor eller andre ansatte
- intervju til læreplass

Vi understreker at opplæring i hjemmet eller på institusjon på grunn av langvarig sykdom eller lignende er

en del av den ordinære opplæringen, og regnes derfor ikke som fravær.

Elevene vil heller ikke få fravær i timer som skolen etter timeplanen har planlagt å tilby, men som likevel faller bort, for eksempel på grunn av utløsning av brannalarm, mangel på vikar eller lignende.

Noe fravær kan unntas

Elevene kan likevel få halvårsvurdering med karakter og standpunktkarakter, hvis han eller hun kan dokumentere at fraværet utover 10 prosent kommer av

- helse- og velferdsgrunner
- arbeid som tillitsvalgt
- politisk arbeid
- hjelpearbeid
- lovpålagt oppmøte
- representasjon i arrangement på nasjonalt eller internasjonalt nivå, f.eks. idrett eller kultur (jf. § 3-47 femte ledd a til f)

Elever vil også kunne få unntatt fravær på inntil to dager til religiøse høytider utenom Den norske kirke, jf. § 3-47 åttende ledd.

Dette er det samme fraværet som er unntatt føring på vitnemålet.

Vi gjør oppmerksom på at «velferdsgrunner» også omfatter omsorgsoppgaver, for eksempel for egne barn.

Fravær på grunn av legetime, tannlegetime, time hos BUP, avtale med skolehelsetjeneste e.l. er også fravær av helsegrunner, som kan dokumenteres og unntas fra fraværsgrensen.

Vi utdyper skillet mellom fraværsgrensen og reglene for føring av fravær på vitnemålet senere i rundskrivet.

Dersom fravær fra opplæringen skyldes forhold som åpenbart ligger utenfor elevens kontroll, som for eksempel stans eller forsinkelser i kollektivtrafikken, kan rektor avgjøre om det likevel ikke skal føres fravær.

Skal fraværet unntas, må det dokumenteres

Det er ikke krav om å dokumentere fravær før grensen på 10 prosent er overskredet, men elevene kan likevel velge å legge frem dokumentasjon før grensen er nådd. Grensen går ved 10,0 prosent udokumentert fravær. Dersom en elev har f.eks. 10,4 prosent udokumentert fravær i et fag kan ikke dette

rundes ned.

Fravær av helsegrunner må i utgangspunktet dokumenteres med legeerklæring eller med dokumentasjon fra annen sakkyndig, som for eksempel fysioterapeut, tannlege eller psykolog (herunder BUP). Fravær som skyldes helsegrunner kan ikke dokumenteres med kun egenmelding fra foreldre eller myndige elever.

Sykdom som etter sin art gjør det vanskelig eller lite hensiktsmessig å oppsøke sakkyndig for hvert enkelt tilfelle, kan dokumenteres med egenmelding i kombinasjon med annen type dokumentasjon. Slik annen type dokumentasjon kan for eksempel være erklæring som godtgjør at eleven har en kronisk sykdom, eller dokumentasjon som viser at eleven er under utredning eller oppfølging for udiagnostisert sykdom. Det er rektor som avgjør om den fremlagte dokumentasjonen er egnet, eller om det er behov for annen type dokumentasjon.

Fravær av politiske grunner kan dokumenteres av en politisk organisasjonen, og hjelpearbeid av en hjelpeorganisasjon eller lignende.

For velferdsgrunner, som for eksempel begravelser, kan normalt erklæringer fra foreldre eller myndige elever benyttes.

Fylkeskommunene kan velge å utarbeide nærmere retningslinjer for hva slags dokumentasjon som kreves for ulikt fravær.

Skjønn opp til 15 prosent

I spesielle tilfeller kan rektor bestemme at en elev som har gått over grensen på 10 prosent, og ikke har tilstrekkelig dokumentasjon, likevel skal kunne få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter. Årsaken til fraværet må gjøre det klart urimelig at eleven ikke får karakter, og det udokumenterte fraværet i faget kan ikke være høyere enn 15 prosent.

Dette er en snever unntaksbestemmelse som gjør det mulig å ivareta elever som befinner seg i en vanskelig livssituasjon. Unntaket kan hjelpe elever med særlige utfordringer å fullføre og få vurdering selv om de har mer enn 10 prosent fravær.

Rektor må foreta en konkret vurdering av elevens situasjon og hvorfor han eller hun ikke har møtt opp i timene. Det er altså årsaken til fraværet som er avgjørende for om rektor kan bruke dette unntaket. Hvilken karakter eleven ligger an til å få, eller hvilke konsekvenser det vil få for eleven å miste karakteren i faget, er ikke relevant for vurderingen.

Dette unntaket kommer i tillegg til unntaket for dokumentert fravær. Det betyr at vurderingen ikke påvirkes av hvor mye dokumentert fravær, for eksempel sykdomsfravær, eleven har. En elev kan med andre ord ha et høyere fravær enn 15 prosent samlet sett, men det udokumenterte fraværet må ikke overstige 15 prosent. Læreren må i alle tilfeller ha tilstrekkelig vurderingsgrunnlag for å sette karakter.

Vi utdyper skillet mellom fraværsgrensen og manglende vurderingsgrunnlag senere i rundskrivet.

Én time er en klokke time

I fag- og timefordelingen tilsvarer én time en klokke time. Dersom det legges opp til undervisning i kortere økter (for eksempel 45 minutter), må timeantallet og fraværet regnes om.

Fylkeskommunen, eventuelt skolen, bør regulere i ordensreglementet når fravær i deler av en time skal regnes som forsentkomming, og når fravær skal føres for en hel time. Hvis eleven kommer litt for sent, for eksempel fem minutter, bør det spille inn på orden- eller atferdskarakteren. Se mer om ordensreglement under.

Hvis det gis opplæring i flere fag samtidig, for eksempel ved fagdager eller skoleturer, må faglærerne avklare på forhånd hvilke fag fravær vil telle inn på, og hvordan det vil fordele seg mellom fagene.

Fraværsberegningen skal foretas med utgangspunkt i det fastsatte, planlagte årstimetallet i faget. Skoleeier står fritt til å gi mer opplæring enn det som følger av den nasjonale fag- og timefordelingen. Dersom skoleeier vil gi opplæring utover minstetimetallet i et fag, skal dette fastsettes i en lokal fag- og timefordeling. Det lokalt fastsatte årstimetallet vil da være utgangspunktet for fraværsberegningen.

Skoleeier/skolen kan også gi elevene ekstra undervisning, for eksempel intensivopplæring, leksehjelp eller lignende. Slik ekstraopplæring vil være et tillegg til det fastsatte timetallet i faget, og vil ikke spille inn på fraværsprosenten. Timeantallet som grensen vurderes opp mot skal være det samme for alle elevene på en skole. Et frivillig tilbud om ekstraopplæring i et fag vil altså ikke vil medføre at det totale timetallet i faget vil variere. Det må være klart for elevene hvilke timer som er ordinære timer, og hvilke timer som er ekstra.

Elever som ikke får halvårsvurdering med karakter

Fraværsgrensen gjelder både for halvårsvurdering med karakter og for standpunktkarakterer. For halvårsvurdering med karakter midt i skoleåret, regnes fraværet opp mot timetallet i faget det halvåret. I gjennomgående fag der det gis halvårsvurdering med karakter også andre halvår, regnes fraværet for hele året opp mot det totale timetallet i faget det året. I fag der det skal settes standpunktkarakter regnes fraværet opp mot timetallet i faget det året det settes standpunktkarakter. Timetallet elevene har rett til opplæring i, er fastsatt i fag- og timefordelingen.

Det betyr at en elev som har stort udokumentert fravær i starten av skoleåret kan ha overtrådt fraværsgrensen for hele året, slik at han eller hun verken får halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter.

Elever som ikke får karakter til halvårsvurderingen må følges ekstra godt opp. Han eller hun må være klar

over at mer fravær også vil kunne føre til manglende standpunktkarakter.

Fravær i gjennomgående fag

Det er noen fag som ikke avsluttes med standpunktkarakter hvert år, for eksempel norsk og kroppsøving.

Fravær i disse fagene skal måles opp mot timetallet hvert enkelt skoleår, ikke alle timene i faget over to eller tre år.

Dette kommer både av hensyn til elever som ville risikert å miste standpunktkarakter i faget på Vg3 etter mye fravær på Vg1, og av hensyn til logistikk ved bytte av skole.

Fag- og skolebytte underveis i skoleåret

Skoleeier kan gi elevene adgang til å bytte fag underveis i opplæringsåret. I slike tilfeller vil eleven starte på null hva gjelder fraværsberegning i det nye faget. Eventuelt fravær i det opprinnelige faget vil ikke telle inn på fraværsgrensen.

Fravær i fag vil heller ikke overføres ved skolebytte underveis i opplæringsåret.

Elever som overskrider fraværsgrensen

Eleven mister ikke retten til vurdering

Alle elever har rett til vurdering, uavhengig av om de har mistet retten til halvårskarakter eller standpunktkarakter. Det vil si at de har rett til å delta i opplæringen, og rett til å få underveisvurdering i fag.

Å gå fra elev til privatist

Dersom eleven ønsker å ta fag som privatist kan han eller hun ikke samtidig være elev i det samme faget, jf. forskriften § 3-27 tredje ledd. Dersom eleven ønsker å ta et fag som privatist må han eller hun bli deltids elev, noe som forutsetter vedtak fra fylkeskommunen/skolen. Det er et vilkår for omgjøring fra heltids elev til deltids elev at det foreligger tungtveiende grunner, jf. forskriften § 6-5 tredje ledd. Overtrådt fraværsgrense i ett eller flere fag bør være en slik grunn.

Det er ikke behov for omgjøringsvedtak for elever som er tatt inn til videregående opplæring som deltids elever. Det vil være tilstrekkelig at eleven sier fra seg elevstatusen i det faget han eller hun vil melde seg opp til privatisteksamen i. Fristen for å melde seg opp som privatist er 1. februar 2017 for våreksamen, og 15. september for høsteksamen.

Fylkeskommunen kan velge å la de som ikke lenger er elever i et fag hospitere i undervisningen. Disse har ingen rettigheter eller plikter etter opplæringsloven med forskrifter. De har dermed ikke rett til underveisvurdering og kan heller ikke få standpunktkarakter i faget.

Inntak til Vg2 eller Vg3

Utgangspunktet er at elever må ha bestått i alle fag på det aktuelle trinnet for å tas inn på Vg2 og Vg3, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-28. Det vil si at en elev som hovedregel minst må ha karakteren 2 i alle fag for å begynne på neste opplæringsår.

Det finnes imidlertid unntak fra dette i § 6-37 for elever som ikke har bestått i alle fag (fått 1, IV eller har overtrådt fraværsgrensen).

Fylkeskommunen må da foreta en helhetlig vurdering av om det er forsvarlig å flytte eleven opp til neste nivå. Eleven må fortsatt bestå faget for å få vitnemål.

Førstegangsvitnemål

For å ha rett på førstegangsvitnemål må eleven ha bestått videregående opplæring som gir generell studiekompetanse på normal tid.

Elever som ikke får standpunktkarakter i et eller flere fag på grunn av fraværsgrensen må ta fagene de mangler som privatister.

Hvis de tar eksamen innenfor utløpet av normal tid og for øvrig oppfyller kravene til vitnemål etter § 3-43, skal de få førstegangsvitnemål.

Hvis de tar fagene etter utløpet av normal tid, har de ikke rett på førstegangsvitnemål.

Hva er skillet mellom fraværsgrensen og annet regelverk?

Forskjellen på reglene om fraværsgrense og føring av fravær på vitnemålet

Fraværsgrensen viser til de samme unntaksgrunnene som i § 3-47 om føring av fravær på vitnemål og kompetansebevis. Dette er imidlertid to forskjellige ting.

Tabellen under viser noen av forskjellene.

Forskjellene i reglene om fraværsgrense og føring av fravær på vitnemål

Fraværsgrense	Føring av fravær på vitnemålet
I enkeltfag, kan påvirke karakteren	Samlet for alle fag, ingen kopling til karakterer i fag
Unntak gjelder timer	Unntak gjelder for dager, ikke timer
Ingen begrensning for dager eller timer unntak kan benyttes	Unntak begrenses til 10 dager per skoleår
All dokumentert sykdom kan unntas fra første dag	Fravær på grunn av sykdom som ikke er kronisk kan først unntas etter minst tre dager
Timefravær i forbindelse med behandling hos tannlege, BUP e.l. kan unntas	Timefravær i forbindelse med behandling hos tannlege, BUP e.l. kan ikke unntas
Helsefravær må dokumenteres med legeerklæring eller dokumentasjon fra annen sakkyndig, alene eller i kombinasjon med egenerklæring	Helsefravær må dokumenteres med legeerklæring

Forskjellen på overtrådt fraværsgrense og manglende vurderingsgrunnlag

Konsekvensen av at læreren ikke har vurderingsgrunnlag og at en elev har overskredet en fraværsgrense, er den samme. I begge tilfeller vil eleven ikke få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i faget.

Det er likevel viktig å presisere at dette er to forskjellige ting.

Grunnlaget for vurdering skal fortsatt være kompetansemålene i faget etter læreplanverket.

En fraværsgrense vil altså ikke føre til at læreren mister grunnlaget for vurdering, men den vil påvirke om læreren, uavhengig av vurderingsgrunnlag, kan gi halvårsvurdering med karakter og/eller standpunktkarakter.

En lærer kan på den annen side mangle grunnlag for vurdering selv om en elev ikke har overtrådt fraværsgrensen, for eksempel ved høyt dokumentert sykefravær.

Hva må skolen gjøre?

Elev og foreldre må varsles

En elev kan ikke miste halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i et fag uten å ha blitt varslet i forkant.

Eleven og foreldre skal varsles skriftlig dersom det er tvil om han eller hun kan få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i ett eller flere fag. Det følger av forskrift til opplæringsloven § 3-7. Etter at en elev har fylt 18 år, skal ikke foreldrene varsles.

Varslet skal gis «uten ugrunna opphold». Det vil si at når det er fare for at eleven kan overskride fraværsgrensen, skal det varsles. Selv om det ble varslet i forbindelse med halvårskarakteren, må det varsles på nytt i forbindelse med standpunktkarakteren.

Enkeltvedtak og klagerett

Å ikke gi standpunktkarakter i et fag er et enkeltvedtak, som rektor har ansvar for å fatte, jf. § 3-18. Enkeltvedtaket bør ikke fattes før eleven har fått anledning til å fremlegge aktuell dokumentasjon.

Det er klagerett på vedtak om å ikke sette standpunktkarakter, jf. forskriftens § 5-1. Fristen for å klage er 10 dager. Det vil ikke være et enkeltvedtak dersom eleven ikke får halvårsvurdering med karakter.

Elevene skal i utgangspunktet meldes opp til eksamen. En elev som har vært oppe til eksamen i et fag der han eller hun ikke får standpunktkarakter, skal få eksamen annullert. Det følger av forskriftens § 3-37 andre ledd. Hvis klageretten er utløpt før eksamen og eleven ikke har klaget, bør eleven ikke meldes opp til eksamen.

Manglende karakter føres på kompetansebeviset

Hvis en elev etter å ha blitt varslet ikke får karakter i et fag, skal det føres på kompetansebeviset.

Overtrådt fraværsgrense skal føres med IV, etterfulgt at FAM51 Overskredet fraværsgrense. I feltet for bruksområde skal skolene skrive: *Brukes for de elever som har overskredet fraværsgrensen i faget, jf. forskr. § 3-3 fjerde ledd.*

Vi gjør oppmerksom på at skoleeier skal ha et forsvarlig system for føring av fravær, jf. forskriften § 3-39. Det følger også av denne bestemmelsen at fravær skal dokumenteres hvert halvår.

Med fraværsgrensen må systemet kunne håndtere både fravær i dager/timer som skal føres på vitnemålet, og fravær i timer i enkeltfag.

Ordensreglement

Alle skoler skal ha et ordensreglement. Det skal inneholde regler om hvordan elevene skal ha det, hva elevene kan og ikke kan gjøre på skolen, og hva som skjer hvis reglene brytes.

Det bør fastsettes tydelige regler for fravær og om fraværet skal føre til nedsatt karakter i orden eller i atferd. Ordensreglementet kan inneholde sanksjoner mot fravær.

Se rundskrivet vårt om ordensreglement.

Hvordan bør skolene informere og følge opp elevene?

Skolene må informere elever og foreldre

Det er viktig at elevene og foreldrene blir informert om fraværsgrensen og hva den innebærer. Det vil si

- at fraværsgrensen kan føre til manglende halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i faget
- hvilke unntak som gjelder og hva som godtas av dokumentasjon
- retten til forhåndsvarsel og klage
- fortsatt rett til underveisvurdering
- konsekvensene av å ikke få karakter

Det er også viktig at skolen informerer om

- hva som regnes som fravær i en time, og hva som regnes som forsentkomming
- hvilket fag elevene har i hvilke timer (også tverrfaglige timer, fagdager e.l.)
- hvor mange timer de skal ha i faget før halvårsvurdering med karakter og standpunktkarakter settes, både sett opp mot fag- og timefordelingen og lengden på undervisningstimene

Skolene skal følge opp fravær

Skolene har en plikt til å følge opp og ta vare på elevene. Forebygging av frafall og fravær henger sammen. Forskning viser at skoler som tidlig fanger og følger opp elever som er mye borte, kan bidra til at færre elever faller fra senere.

Det kan være mange grunner til at elever er mye borte fra skolen. Det er viktig å handle tidlig, og en god stund før eleven overskrider fraværsgrensen. Skoleeier og skolen bør gå sammen for å finne gode tiltak for å følge opp fravær, og ta tidlig tak i problemet. Tiltakene bør være tilpasset til den enkelte elev.

Skolen bør også trekke inn andre ressurser ved behov. Eksempler på ressurser er PPT, oppfølgingstjenesten, skolehelsetjenesten, Nav og barneverntjenesten. For noen elever kan oppfølgingen dreie seg om en enkelt samtale. For andre elever vil det kunne være behov for mer omfattende oppfølging, f.eks. i tverrfaglige team.

Skoleeier har ansvar for å sørge for nødvendig rådgivning. Eleven skal få informasjon, veiledning, oppfølging og hjelp til å finne seg til rette. Det følger av forskriften § 22-1. Rådgivningen skal ha et helhetlig perspektiv på eleven, og blant annet bidra til å forebygge frafall.

Foreldre til umyndige elever har rett på varslings om elevens fravær. Det følger av forskrift til opplæringsloven § 20-4 fjerde ledd bokstav a.

Vedlegg 2 Spørreskjema fylkeskommuner

Fylket? Fyll inn

Hva er din stilling?

Hvor mange videregående skoler finnes i fylket?

Fraværsgrensen ble innført høsten 2016. Etter fraværsgrensen ble innført, har dere utformet retningslinjer til skolene i fylket om føring av fravær?

Hvis JA 4: Har dere retningslinjer om hvor mange minutter en elev kan komme for sent til en time før det regnes som fravær?

Har dere utformet retningslinjer til rektor om skjønnsbestemmelsen?

Hvis JA: hva inneholder disse retningslinjene?

Hvordan har dere informert skolene om fraværsgrensen?

Vi vil gjerne ha informasjonen dere har sendt til skolene? Kan dere sende den til oss?

Har dere i løpet av det første året fått tilbakemeldinger fra skolene om fraværsgrensen. Hvis ja, kan du komme med eksempel.

Har dere gjort noen justeringer av retningslinjene underveis? Hvordan, hvilke, hvorfor?

Har dere fulgt opp hvordan skolene jobber med fraværsgrensen?

Hvordan sikrer dere at skolene følger samme prinsipper for føring av fravær og skjønnsbestemmelsene?

Har dere oversikt over endring i fravær som følge av fraværsgrensen?

Hva er ditt inntrykk av virkningen av fraværsgrensen?

Er det noen skoler eller utdanningsprogram som utpeker seg?

Har du noen tanker om hvorfor fraværsgrensen engasjerer så mange?

Er det noe du vil legge til om fraværsgrensen?

Vi trenger epostadressen til rektorene på de videregående skolene i fylket for å sende ut en spørreundersøkelse. Kunne du sendt epost adressen til xxxx.

Vedlegg 3 Spørreundersøkelse rektorer

OM SKOLEN

1. Er du rektor ved skolen?
 - a. Ja
 - b. Nei
2. Hvilken videregående skole jobber du på?
 - a. Nedtrekk
3. I hvilket fylke ligger skolen?
 - a. Nedtrekk
4. Hvor mange elever går på skolen?
 - a. Under 100
 - b. 100-200
 - c. 200-300
 - d. 300-400
 - e. 400-500
 - f. 500-600
 - g. 600-700
 - h. Mer enn 700
5. Hvilke utdanningsprogram (Vg1) tilbyr skolen? (Flere kryss mulig)
 - a) Studiespesialiserende
 - b) Kunst, design og arkitektur
 - c) Medier og kommunikasjon
 - d) Musikk, dans og drama
 - e) Bygg og anleggsteknikk
 - f) Design og håndverk/medieproduksjon
 - g) Elektrofag
 - h) Helse- og oppvekstfag
 - i) Naturbruk
 - j) Restaurant- og matfag
 - k) Service og samferdsel
 - l) Teknikk og industriell produksjon

FRAVÆR VED SKOLEN

6. Har fraværet ved skolen gått ned som følge av innføring av fraværsgrensen på 10 prosent?
 - a. Ja
 - b. Nei
 - c. Usikker
7. I hvilket utdanningsprogram er det høyest fravær?
 - a) Studiespesialiserende
 - b) Kunst, design og arkitektur
 - c) Medier og kommunikasjon
 - d) Musikk, dans og drama
 - e) Bygg og anleggsteknikk
 - f) Design og håndverk/medieproduksjon

- g) Elektrofag
- h) Helse- og oppvekstfag
- i) Naturbruk
- j) Restaurant- og matfag
- k) Service og samferdsel
- l) Teknikk og industriell produksjon

8. Hvilke instanser samarbeider om fraværsoppfølging ved skolen?
 - a. Oppfølgingstjenesten
 - b. PP-tjenesten
 - c. Helsesøster
 - d. Sosialrådgiver
 - e. Andre - spesifiser
9. Nå kommer noen påstander om konsekvenser av fraværsgrensen? (Svarkategorier: helt enig, delvis enig, hverken enig eller uenig, delvis enig eller helt uenig)
 - a. Innføringen av fraværsgrensen har ført til at flere elever ikke får vurdering i fag
 - b. Innføringen av fraværsgrensen har ført til at flere elever får vurdering i fag
 - c. Det har vært mye diskusjon på skolen om hvordan ulike typer fravær skal kodes

OM FRAVÆRFØRINGSPRAKSIS

10. I det følgende ønsker vi at du tar stilling til påstander knyttet til lærerne og fraværsgrensen. (Svarkategorier: helt enig, delvis enig, hverken enig eller uenig, delvis enig eller helt uenig)
 - a. Lærerne synes det er mye ekstra arbeid med å føre fravær.
 - b. Lærerne praktiserer fraværsgrensen på ulike måter.
 - c. Lærerne mener klassemiljøet har blitt bedre etter at fraværsgrensen ble innført
 - d. Lærerne mener klassemiljøet har blitt dårligere etter at fraværsgrensen ble innført
11. Har dere mottatt retningslinjer om føring av fravær fra fylket sentralt?
 - a. Ja
 - b. Nei
12. Hvis ja; har retningslinjene fra fylket blitt justert i løpet av året?
 - a. Ja
 - b. Nei
13. Har dere foretatt noen lokale tilpasninger i føringen av fravær?
 - a. Ja
 - b. Nei
14. Hvis ja; Hvilke tilpasninger har dere foretatt lokalt?
 - a. Åpent
15. Hadde skolen retningslinjer for når fravær i deler av en time skulle regnes som forsentkommen for skoleåret 2015/16? (Før fraværsgrensen ble innført)
 - a. Ja
 - b. Nei
 - c. Usikker

16. Hvis ja; Hvor mange minutter måtte eleven komme for sent til timen for at fravær skal føres for en hel time skoleåret 2015/2016?
 - a. 0-5
 - b. 5-10
 - c. 10-15
 - d. 15-20
 - e. Annet
17. Har skolen retningslinjer for når fravær i deler av en time skal regnes som forsentkomming for skoleåret 2016/17? (Etter fraværsgrensen ble innført)
 - a. Ja
 - b. Nei
 - c. Usikker
18. Hvis ja; Hvor mange minutter måtte eleven komme for sent til timen for at fravær skal føres for en hel time skoleåret 2016/2017?
 - a. 0-5
 - b. 5-10
 - c. 10-15
 - d. 15-20
 - e. Annet

BRUK AV SKJØNN

19. Fraværsgelen tilsier at rektor vil kunne bruke skjønn slik at elever i spesielle tilfeller kan ha inntil 15 prosent udokumentert fravær og likevel få vurdering/karakter. Har du brukt slik skønnsutøvelse?
 - a. Ja
 - b. Nei
 - c. Usikker
20. Hva ja 19; Hvor mange ganger har du brukt skjønn for elever i spesielle tilfeller siden fraværsgrensen ble innført skoleåret 2016/17?
 - a. 1-3
 - b. 4-6
 - c. 7-10
 - d. Mer enn 10 ganger
 - e. Usikker
21. Hvis ja 19; Hvilke forhold har blitt gjenstand for bruken av skjønn ved din skole?
 - a. Åpent - Spesifiser
22. Hvis ja 19; Har du vært i tvil om hvilke forhold du skulle legge vekt på i de skønnsmessige avgjørelsene?
 - a. Ja
 - b. Nei
23. Hvis ja 22; hvem har du rådført deg med?
 - a. Andre i ledelsen
 - b. Læreren til eleven
 - c. Fylkeskommunen
 - d. Annet - spesifiser
24. Hva er dine tanker om virkningen av fraværsgrensen for ulike typer elever?
 - a. Åpent - Spesifiser

Vedlegg 4 Intervjuguide fastleger

Introduksjon: Informere om prosjektet, konfidensialitet og anonymitet

1. Bakgrunn

- Antall år som fastlege
- Kommune/bydel
 - o Fastlegetetthet
 - o Sosioøkonomisk bakgrunn pasienter/lokalbefolkning
- Hvordan, omtrentlig, fordeler pasientene seg mht alder og kjønn?

2. Evt endrede arbeidsforhold som følge av fraværsgrensen

- Hvordan har ditt arbeid blitt påvirket av fraværsgrensen i vgs (innført høst 2016)?
- Har ditt legekontor tatt grep for å redusere presset på fastlegekapasiteten?
- Hva kjennetegner henvendelsene fra unge som trenger legeattest?
- Hva er den typiske diagnosen?
- Vi har hørt at luftveier er en hyppig årsak – stemmer det – hvorfor?
- Hva med lidelser det er vanskelig å observere direkte (eks rygg, hodesmerter etc)?
- I hvilken grad og på hvilken måte er foreldre involvert?
 - o Hva betyr deres involvering?
- Snakker elevene til deg om fraværsgrensen?
- Omtrent hvor stor andel av elever som henvender seg har ennå ikke nådd grensen på 10 prosent?
- Har du ofte vært i tvil om hva du skal gjøre mht elever, sykdom og fravær ut fra mer menneskelige enn medisinske hensyn?

3. Praktisering av regelverket

- Synes du det er uklarheter i hvordan reglene skal forstås og praktiseres?
 - o f.eks. knyttet til attesjonsarbeid?
- Hvor kan du henvende deg for mer informasjon?
 - o Har du gjort noen slike henvendelser?
 - o Har dere diskutert praksis omkring elevers fravær på legekontoret

- Hva ser du som de største utfordringene med dagens system?
- Hvordan prioriteres elever som har behov for legetime opp mot ledige ØH-timer?
- Hvordan håndterer du henvendelser der det ikke foreligger medisinsk behov for legetilsyn og eleven ikke har nådd fraværsgrensen?
 - Blir slike henvendelser journalført?
- Hva da med elever som har nådd fraværsgrensen?
 - Fortell om ganger du har vært i tvil
- Har du opplevd å bli kontaktet av rektor ved videregående skole og bedt om å angi hva som er årsak til elevenes fravær i legeattesten?
- Hvordan håndteres honorering for arbeid med attester ved elevers fravær?
- Hvordan tror du leger på andre legekontorer håndterer disse utfordringene med fraværsgrensen?
- Har du inntrykk av at reglene praktiseres likt mellom fastleger?

4. Refleksjoner rundt dilemmaer

- Er det fare for at pågangen fra elever går på bekostning av helsehjelp til alvorlig syke og øyeblikkelig-hjelp pasienter?
- Fare for devaluering av legeattestens status?
- Økning i kronisk sykdom fordi det er «lettvint» for alle parter?
- Økning i medisinbruk?
- Regelens konsekvenser for ungdom som er i fase der de lærer og etablerer sin legeoppsøkningsatferd?
- Potensielle positive konsekvenser?
 - hyppigere legekontakt kan avdekke andre forhold?
 - opprett kontakt med ungdom som ellers går lite til fastlegen?

Fraværet er redusert, men...

Etter innføringen av en nasjonal grense for udokumentert fravær i videregående opplæring høsten 2016, har fraværet blitt redusert. I denne rapporten spør vi hvordan skoleeierne og skolene har implementert regelen. Søkelyset rettes særlig mot tilpasninger til og av regelverket. Det første dreier seg om lokal praksis som har til hensikt å sikre likebehandling, mens tilpasninger av regelverket viser til praksis som fører til forskjellsbehandling. I tillegg har vi undersøkt utilsiktede konsekvenser av fraværsgrensen for fastlegene, som økning i henvendelser fra skoleungdom.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2017:33
ISBN 978-82-324-0404-9
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20641