

Kunnskapsdepartementet

Høringsinnspill: Forslag til nye regler om hjemmeopplæring under korona-pandemien

Vi viser til ovennevnte høringsnotat datert 1. desember 2020. Utdanningsdirektoratet ønsker å gi innspill til forslag om nye regler om hjemmeopplæring under koronapandemien. Vi vil i det følgende gi våre betraktninger.

1. Oppsummering

Opplæring på skolen er det beste for barn og unge. Vi mener derfor at det bør være en høy terskel for å tillate opplæring hjemme. Erfaringene fra koronaperioden så langt, viser at det er svært ulikt hvordan opplæringen foregår hjemme. Dette handler både om hva skolene tilbyr av opplæring, og hvordan elevene opplever å motta opplæring hjemme. Vi viser her for øvrig til vedlagte kunnskapsoppsummering (vedlegg 1).

Utdanningsdirektoratet er i utgangspunktet enig i at en åpning for noe mer hjemmeopplæring vil kunne gjøre det lettere å planlegge og organisere opplæringen i situasjoner hvor mange elever og lærere ikke kan komme på skolen pga. symptomer, karantene mv. Se likevel punkt 2. Samtidig er det vår oppfatning at covid-19 forskriften 12b langt på vei gir hjemmel for den praksisen som departementet ønsker å oppnå i høringsforslaget, men denne bestemmelsen bør konkretiseres, se punkt 3. Dersom departementet velger å gå videre med endringer i det midlertidige regelverket på opplæringsområdet, mener Utdanningsdirektoratet at det er behov for å lage tydeligere krav i forskriftsteksten for når det er anledning til å bruke opplæring hjemme, og på hvilken måte denne opplæringen skal foregå. En utvidet adgang til opplæring hjemme under koronapandemien påvirker elevenes rettigheter. Det er derfor nødvendig med tydelige regler for å ivareta elevenes rettssikkerhet, inkludert krav til transparens.

2. Elevene har det best på skolen – opplæring hjemme må derfor begrenses så mye som mulig

Opplæring på skolen er det beste for barn og unge, og vi mener derfor at det må være en høy terskel for å tillate opplæring hjemme. Vi savner derfor en nærmere vurdering av hvilke konsekvenser opplæring hjemme har for elevens læring, helse og trivsel. Hjemmeopplæring som følge av smitteverntiltak reduserer elevenes rettigheter, og dette tiltaket bør derfor begrenses og være kortest mulig. For å sikre mest mulig lik praksis, mener vi at det må fastsettes en tydelig ramme for bruk av opplæring hjemme. Vi mener det må utarbeides tydelige vilkår for når hjemmeopplæring kan tas i bruk som tiltak, krav til omfang, innhold og kvalitet og krav om jevnlig vurderinger av hjemmeopplæringen. Dette er krav vi mener må på plass uavhengig av om hjemmelen er i det midlertidige regelverket på opplæringsområdet eller i covid-19 forskriften. Se nærmere omtale i punkt 4.

Utdanningsdirektoratet er usikker på om økt bruk av hjemmeopplæring vil redusere arbeidsbyrden på skolene. Skolene må uansett gi et tilbud på skolen til elever med særlige behov på alle trinn, og departementet understreker også at «[t]rygge rammer og kjente voksne i

opplæringen er særlig viktig for de mest sårbare elevene.» Direktoratet er bekymret for at trivselen og tryggheten til disse elevene blir redusert når «klassekameratene» deres i større grad får opplæringen sin hjemme. Dette kan igjen føre til behov for ytterligere tiltak for å bøte på virkningen av økt segregering. Det er også uvisst om elever med særlig behov vil velge å få opplæring på skolen når de andre elevene i klassen får opplæring sin hjemme deler av uken. Høringsforslaget omfatter bare elever over 12 år, så de som skal ha opplæring på skolen vil bare omfatte elever med særlige behov (og ikke elever med foreldre i kritiske samfunnsfunksjoner mv.) Det vil derfor trolig oppleves stigmatiserende for mange elever å få opplæringen sin på skolen.

Opplæringen skoleåret 2020/2021 skal være i samsvar med læreplanverket, inkludert fag- og timestfordelingen.¹ Økt bruk av hjemmeopplæring vil stille større krav til skolens planlegging i og med at det er flere kompetansemål det er utførende å gi opplæring i når elevene får opplæring hjemme. Med mindre man stiller lavere krav til omfang, innhold og kvalitet i hjemmeopplæringen, kan ikke Utdanningsdirektoratet se at økt bruk av hjemmeopplæring vil lette arbeidsbyrden for de ansatte i skolen. Dersom kravene til opplæringen hjemme skal være lavere enn på skolen, må dette tydeliggjøres.

2.1 Økt adgang til opplæring hjemme vil kunne få konsekvenser for sluttvurdering, inkludert eksamen

En tilpasning i regelverket som åpner for hjemmeopplæring i den grad departementet foreslår, vil kunne få konsekvenser for sluttvurderingen, inkludert eksamen. Vi viser i denne sammenheng til oppdrag 2020-047 hvor direktoratet bes om å sikre eksamensgjennomføringen våren 2021, og vurdere om regelverket for standpunktvurdering og eksamen må justeres i lys av Korona-pandemien. Dersom forskriften blir fastsatt i tråd med forslaget har vi også åpnet for større variasjon i opplæringstilbudet enn det som er tilfelle i dag. Erfaringer fra våren 2020 viste oss at det var store variasjoner i opplæringstilbudet elevene fikk hjemme. Vi har ikke tilstrekkelig informasjon om hvordan dette påvirker læringsutbyttet til elevene. Det er direktoratets vurdering at det derfor vil være krevende å forvente at alle elever skal gjennomføre den samme eksamen, når de gjennom skoleåret kan ha hatt betydelig variasjon i det tilbudet de har mottatt. Vi vil ta med dette inn i arbeidet med oppdrag 2020-047, hvor vi skal levere en risikovurdering innen 18. desember 2020.

Det er elevenes faglærere, som i lys av å kjenne elevene, deres forutsetninger og opplæringstilbud gjennom dette skoleåret, som har de beste forutsetningene for å ta høyde for denne variasjonen når standpunktvurderingen skal gjøres. Vi vil derfor også vurdere behov for å endre enkelte bestemmelser i forskrift til opplæringsloven kapittel 3 om vurdering slik at ikke konsekvensene for elevene blir uforholdsmessig.

3. Adgang til å gi opplæring hjemme med hjemmel i covid-19 forskriften

Vi mener at det er covid-19 forskriften som bør regulere adgangen til å gjøre avvik fra hovedregelen om at elevene skal være på skolen, og vi mener at § 12b gir skoleeierne hjemmel til det. Bestemmelsen åpner bl.a. for at elevene får deler av opplæringen sin hjemme for at syke personer ikke må møte på skolen. Vi legger til grunn at dette også omfatter elever og lærere med milde symptomer. Slik vi ser det åpner bestemmelsen for at skoler som har «mye fravær knyttet til pandemien over tid», kan sette inn tiltak i form av hjemmeopplæring.

Fordelen med kun å regulere redusert åpningstid og hjemmeopplæring etter smittevernlovgivningen, er at smittevernlovgivningen stiller krav om at tiltakene skal være forholdsmessige. Dette følger av smittevernloven § 1-5. En annen fordel er at sektor da bare må

¹ Midl. forskrift om tilpasninger i reglene om barnehager, grunnskoler og videregående opplæring som følge av utbrudd av covid-19 § 5 om midlertidige tilpasninger i fag- og timestfordelingen skoleåret 2019–2020. Det er ikke fastsatt tilsvarende forskrift for dette skoleåret.

forholde seg til en hjemmel, noe som gjør det enklere for sektor å holde oversikten og bruke handlingsrommet riktig. Vi viser for øvrig til punkt 4.3.

I tråd med forslag fra Ekspertgruppen anbefaler Utdanningsdirektoratet at § 12b tredje ledd gir en tydeligere anvisning på i hvilke tilfeller barnehage- og skoleeier kan begrense tilbudet. I tråd med forslaget fra Ekspertgruppen foreslår vi også at det innføres krav om at barnehage- og skoleeier skriftlig må dokumentere begrunnelsen for å begrense tilbudet etter covid-19 forskriften § 12b tredje ledd. Vi foreslår også at barnehage- og skoleeiere skal varsle fylkesmannen om begrensninger og tiltak i barnehage- og skoletilbudet som varer lenger enn to dager.

4. Forskriftsforslaget

4.1 Kriterier for å gi opplæring hjemme må være tydelige

Departementet foreslår at følgende kriterier for hjemmeopplæring forskriftsfestes: «mye fravær knyttet til pandemien over tid». Dersom det skal åpnes for økt bruk av hjemmeopplæring på gult nivå i tråd med forslaget, mener direktoratet at det må være et tydelig krav om at opplæring hjemme bare skal skje der det er strengt nødvendig. Aktuelle tilleggskriterier kan være at til tross for god beredskapsplanlegging, omfattende vikarbruk og tiltak for å avlaste lærerne, er situasjonen nå så krevende på skolen at det totalt sett er bedre for elevene å få deler av opplæringen sin hjemme.

Vi viser ellers til forslaget vårt ovenfor om å tydeliggjøre anvisningene i § 12b og punkt 2.

4.2 Krav om transparens og jevnlike vurderinger

Departementet mener at det «må vurderes hva konsekvensene blir for elevene, både når det gjelder læring, sosiale behov og trygghet. I en avveining av ulike hensyn, skal hensynet til elevene tillegges stor vekt. Det er ikke adgang til å begrense elevenes tilstedeværelse på skolen ut ifra en økonomisk begrunnelse.» Direktoratet støtter at det må gjøres slike vurderinger, og vi foreslår derfor at det fastsettes et krav i forskriften om at disse vurderingene må nedfelles skriftlig. Dette vil kunne øke tilliten til at vurderingene er både barnefaglig og pedagogisk begrunnet, og at tiltaket ikke er økonomisk begrunnet. Det gir også fylkesmannsembetene og andre anledning til å etterprøve vurderingene og dermed øke elevenes rettssikkerhet.

4.3 Forholdet til den midlertidige loven

Direktoratet kan ikke se at departementet har kommentert om midlertidig lov om tilpasninger i barnehageloven, opplæringslova og friskolelova, gjelder der elevene får opplæring hjemme utover tilfeller hvor dette er nødvendig på grunn av smitteverntiltak. Utdanningsdirektoratet legger til grunn at unntakene i § 8 ikke kommer til anvendelse for den utvidete adgangen til opplæring hjemme. Paragraf 8 gjelder kun der «skolen er stengt eller driver med begrensninger etter enkeltvedtak eller forskrifter med hjemmel i smittevernloven». Begrensninger foretatt med hjemmel i covid-19 forskriften § 12b vil derimot være rammet inn av unntakene i § 8 i den midlertidige loven.

I likhet med flere andre stiller også Utdanningsdirektoratet spørsmål ved hjemmelsgrunnlaget for forskriftsendringene. Utdanningsdirektoratet legger til grunn at departementet vil foreta en ny vurdering av hjemmelsgrunnlaget. Vi går derfor ikke nærmere inn på dette her.

4.4 Kravene til opplæringen elevene får hjemme må være tydelige

Enkelte elever må få deler av opplæringen sin hjemme, f.eks. grunnet karantene eller isolasjon. Siden vi også vil ha en pandemisituasjon og behov for smitteverntiltak våren 2021, mener

direktoratet at det er behov for tydelige krav til den opplæringen elevene har rett til hjemme, jf. også ovenfor.

Direktoratet er enig i at samme krav til hjemmeopplæring bør gjelde uavhengig av årsaken. I praksis vil likevel tilbudet kunne bli noe ulikt siden § 8 i den midlertidige loven kun gjelder der hjemmeopplæringen er et smitteverntiltak. Videre er det noe uklart om kravet om trygg og pedagogisk forsvarlig opplæring kun gjelder der hjemmeopplæringen gis med hjemmel i forslag til § 3 fjerde ledd. I dette leddet foreslår departementet også at det i «vurderingen av om opplæringen skal gis som hjemmeopplæring, skal det legges stor vekt på elevens beste.» Direktoratet legger til grunn at kommuner og fylkeskommuner også må legge stor vekt på hva som er elevenes beste når det treffes vedtak etter smittevernregelverket og i praktiseringen av den midlertidige loven, jf. bl.a. Grunnloven § 104. Vi mener likevel at det er positivt at dette presiseres i nytt fjerde ledd.

Direktoratet støtter forslaget om at det fastsettes i nytt § 3 femte ledd at hjemmeopplæringen, uansett om den gis med hjemmel i covid-19-forskriften § 12b eller etter nytt fjerde ledd, må gis på en måte som gir elevene god mulighet for hjelp og oppfølging gjennom skoledagen, og at det legges til grunn i høringsnotatet at

- det ikke vil være nok å gi elevene oppgaver som de kan løse hjemme, med bare en mulighet for skriftlig dialog med lærer.
- det er viktig at hjemmeopplæringen gis slik at elevene får god veiledning i forkant, og oppfølging og mulighet for hjelp underveis.

Dette kravet vil da også gjelde der elever på barnetrinnet får opplæring hjemme i og med tiltak etter covid-19-forskriften § 12b ikke er aldersbegrenset.

Dersom elevene skal få hjelp og oppfølging av lærerne sine gjennomgang skoledagen, fordrer dette at kommunene² sørger for at elevene får med seg utstyr hjem som muliggjør denne kommunikasjon. Vi viser her til opplæringsloven § 2-15 og § 9-3.

Departementet skriver at hvilke «krav som stilles til direkte kontakt mellom lærer og elever, vil blant annet være avhengig av hvor lenge hjemmeopplæringen varer». Direktoratet er enig i at det bør stilles strengere krav til skolens rutiner for oppfølging av elever der elevene får opplæringen hjemme over tid, f.eks. der elevene er i isolasjon, eller der en elev blir henvist til hjemmeopplæring gjentatte ganger, f.eks. grunnet milde symptomer eller karantene. Vi mener likevel at elever som får opplæring hjemme må kunne få hjelp underveis også der elevene får opplæring hjemme enkelt dager. Etter hva vi kan se er dette ivaretatt i forskriftsutkastet.

Vennlig hilsen

Bente Barton Dahlberg
divisjonsdirektør

Cathrine Børnes
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Vedlegg: 1

² Vi legger til grunn at alle elever i videregående skole har egen PC

Vedlegg 1: Kunnskapsgrunnlaget

Elevene i Norge har stort sett gode forutsetninger og rammevilkår for å følge digital undervisning og for å gjøre skolearbeid hjemme. De aller fleste har internett og tilgang til PC eller nettbrett. God tilgang til digitale enheter og internett i hjemmene støttet muligheten for å bruke digitale undervisningsformer da skolene stengte i vår. På den annen side har 69 prosent av kommunene meldt om enkelttilfeller av problemer med nettilgang i hjemmene som påvirket undervisningsmulighetene negativt¹. Enkelte skoler har også meldt om at dårlig utbygd nett fikk konsekvenser for den daglige oppfølgingen av elevene². Lærerne har siden mars strukket seg langt for å gi elevene god opplæring og oppfølging både på skolen og via digitale løsninger.

Vi vet lite om hvilke langtidseffekter perioden med nedstenging vil ha for elevenes læring. Flertallet av lærerne i grunnskolen oppgir at de klarte å hjelpe elevene med skolearbeidet, kontrollere at de gjorde oppgavene sine, og vurdere det faglige arbeidet deres. Samtidig ser det ut til at lærerne hadde utfordringer med å følge opp elevenes tilstedeværelse i undervisningen, differensiere undervisningen og vurdere elevenes arbeid³. Andre studier tyder på at mange lærere opplevde utfordringer med å motivere elevene og skape et engasjerende klassemiljø på nett⁴⁵. Lærerne både i grunnskolen og i videregående skole har brukt mange ulike kanaler for å kommunisere med elevene. Det vanligste har vært å sende arbeidsoppgaver eller arbeidsplaner digitalt eller benytte læringsplattformer. På barnetrinnet har det vært vanligere å sende e-post til foreldrene. Foreldrene opplevde store forskjeller i kontakten med læreren og kravet om oppmøte mens skolene var stengt. 71 prosent av foreldrene som har barn på ungdomstrinnet, opplevde at elevene hadde daglig kontakt med læreren, mens dette gjaldt under halvparten på småtrinnet⁶. At de yngste elevene hadde minst kontakt med lærerne, kan ses i sammenheng med oppmøteplikten; det var vanligere med fast oppmøteplikt på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet⁶.

En undersøkelse blant elever på ungdomstrinnet og i videregående skole i Oslo viser at halvparten av elevene var godt fornøyd med hvordan undervisningen i nedstengingsperioden fungerte, mens en fjerdedel var misfornøyd. Bare 14 prosent mente de lærte mer enn før, mens 61 prosent mente de lærte mindre. Hele 25 prosent mente at de lærte mye mindre enn normalt⁷.

¹ Utdanningsdirektoratet. 2020a. Kartlegging, skoleeieres digitale infrastruktur 2020. https://forms.office.com/Pages/AnalysisPage.aspx?id=04XRjKY6IEWDPaBY2rtbbQ1LaH8gCH9MkJZUtwMi_WNUMlhPT0dYMExFWDCwQ1QzWDI4TlpBUEdETy4u&AnalyzerToken=lpZRyu36ikKrVJOUdwpe9M0SLGAuB2r2

² Helsedirektoratet. 2020. Tiltak på skole- og barnehageområdet under koronautbruddet våren 2020. Ekspertgruppe. Oslo. <https://www.udir.no/contentassets/2375556970d048d09ab773e0892800ff/tiltak-pa-skole--og-barnehageområdet-under-koronautbruddet-varen-2020.pdf>

³ Federici, Roger André, og Karl Solbue Vika. 2020. Spørsmål til skole-norge: analyser og resultater fra utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoleledere, skoleeiere og lærere under koronautbruddet 2020. NIFU-Rapport 2020:13. Oslo. <https://www.nifu.no/publications/1814083/>

⁴ Gudmundsdottir, Greta Björk, og Dawn M Hathaway. 2020. 'We always make it work': Teachers' agency in the time of crisis. *Journal of Technology and Teacher Education* 28 (2): 239–50. <https://www.learntechlib.org/primary/p/216242/>

⁵ Fjørtoft, Siw Olsen. 2020. Nær og fjern. Læreres erfaringer med digital hjemmeskole våren 2020. SINTEF Digital. <https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmliui/handle/11250/2676094>

⁶ Roe, Astrid, Marte Blikstad-Balas, Kirsti Klette, og Cecilie Dalland. 2020. De minste elevene hadde minst kontakt med læreren i tiden med hjemmeskole. 2020. <https://forskning.no/barn-og-ungdom-partner-skole/de-minste-elevener-hadde-minst-kontakt-med-laereren-i-tiden-med-hjemmeskole/1683333>

⁷ Bakken, Anders, Willy Pedersen, Tilmann von Soest, og Mira Aaboen Sletten. 2020. Oslo-Ungdom i Koronatiden. NOVA, OsloMet.

Lærere rapporterer også om variasjoner blant elevene⁵. Mens noen presterte bedre i tiden med opplæring hjemme, falt andre i større grad fra undervisningen. Flere studier tyder på at elevenes faglige progresjon ved hjemmeskole er høyere jo mer foreldrene involverer seg, og jo bedre sosioøkonomisk bakgrunn foreldrene har^{5 7}. Flere lærere mener at økt involvering fra foreldre i skolearbeidet forsterket de forskjellene mellom elevene som allerede eksisterte⁵. I en studie blant foreldre med barn i grunnskolen eller videregående skole var det 8 prosent av respondentene som mente at barna hadde lært mer i perioden da skolene var stengt, mens 25 prosent mente at barna hadde lært mindre. Videre mente 40 prosent av foreldrene at barna jobbet mindre under nedstengingen enn i perioden før. Andelen som syntes at elevene jobbet mindre, var større blant foreldre med høyere utdanning⁸.

Omtrent halvparten av elevene med særskilt norskopplæring i grunnskolen fikk færre timer enn normalt etter at skolene gjenåpnet. 1 av 3 med vedtak om spesialundervisning fikk færre timer. I tillegg til at de fikk færre timer, fikk 1 av 10 av elevene med spesialundervisning og særskilt norskopplæring timer med assistent i stedet for timer med lærer⁹. Det reduserte tilbudet for elever med spesialundervisning og særskilt norskopplæring kan ses i sammenheng med at ansatte i andre stillingstyper måtte fungere som lærere mens skolene var på rødt tiltaksnivå.

Til tross for en betydelig forbedring av standpunkt karakterer i både grunnskolen og videregående skole i 2019–20 opplever altså ikke elever og lærere nødvendigvis økt læring og faglig utvikling.

Skolen er både en arena for læring og for sosialt samspill. Stengte eller delvis stengte skoler kan redusere elevenes mulighet til samspill og lærernes mulighet til å ha kontakt med elevene, noe som i sterkest grad rammer sårbare barn og unge.

Kvalitative intervjuer med elever i ungdomsskolen viser at ungdommer opplevde nedstengingen ulikt. En stor gruppe ungdommer opplevde til dels store belastninger, savn og tap både faglig og sosialt. Et fellestrekk var at skolearbeidet var mer krevende, ensomt og isolert enn før. Mange opplevde kjedsomhet, mangel på motivasjon og mangel på oppfølging. Særlig utsatte ungdommer opplevde at krisen forsterket tap, utfordringer og nederlag på flere sentrale områder av livet samtidig. Ungdommene i denne gruppen hadde ofte et vanskelig forhold til foreldrene og usikre bånd til lokalmiljøet, venner og skolen. Nedstengingen gjorde det utfordrende for skolen å følge dem opp. Det at støtteapparatet rundt også delvis ble nedstengt, gjorde situasjonen ekstra krevende for ungdommene i denne gruppen¹⁰.

⁸ Kindt, Marianne Takvam, og Jon Rogstad. 2020. Med Netflix på timeplanen. Oslo.

<https://fafo.no/zoo-publikasjoner/item/konsekvenser-av-covid-19-og-smitteverntiltakene>

⁹ Utdanningsdirektoratet. 2020b. Konsekvenser av smitteverntiltakene i grunnskoler, våren 2020.

<https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/kartlegging-konsekvenser-av-smitteverntiltakene-i-grunnskoler-varen-2020/>

¹⁰ Eriksen, Ingunn Marie, og Lars Birger Davan. 2020. Tap og tillit - ungdoms livstilfredshet og samfunnsdeltagelse under pandemien. Oslo: OsloMet/NOVA.