

Forslag til nye regler om hjemmeopplæring under koronapandemien: Høringsuttalelse fra Folkehelseinstituttet

Fra: Folkehelseinstituttet

Høringsansvarlig: Direktør Camilla Stoltenberg

Kontaktperson: Margrethe Greve-Isdahl, margrethe.greve-isdahl@fhi.no

Saksnummer:
20/14999

Dato:
07.12.2020

Folkehelseinstituttet (FHI) har gjennomgått Kunnskapsdepartementets forslag om å tillate bruk av hjemmeopplæring også i situasjoner hvor det ikke er nødvendig på grunn av smitteverntiltak. Forslaget er altså ikke direkte relatert til smittevern, men FHI kommer med høringssvar fordi vi mener endringene vil skade det nåværende tiltaksregimet og påføre ungdom en tiltaksbyrde som er større enn nødvendig. Høringssvaret er også skrevet med utgangspunkt i FHIs generelle ansvar for å ivareta barn og ungdoms helse. Vi har følgende konkrete innvendinger, som vil bli begrunnet enkeltvis i høringssvaret:

1. Omfanget av problemene som skal løses er uklart.
2. Endringene underminerer det nåværende tiltaksregimet i skolen.
3. Det mangler konkrete og etterprøvbare vilkår for når hjemmeskole kan tas i bruk.
4. Hjemmeskole forringer kvaliteten på undervisningen og rammer barn og ungdom uforholdsmessig.
5. Endringene strider mot de internasjonale målene for pandemihåndtering som Verdens helseorganisasjon har satt opp.

1. Omfanget av problemene som skal løses er uklart.

Vi skjønner godt at mange ansatte i skolene er slitne og bekymrede. Vi frykter imidlertid at det nå er de bekymrede stemmene som i for stor grad setter dagsorden i offentligheten og sosiale medier. FHI og andre sentrale myndigheter har ansvar for å balansere dette, med grunnlag i det omfattende kunnskapsgrunnlaget vi nå har om smitte hos barn, unge og ansatte i utdanningssektoren. Kunnskapsdepartementet må formidle tydelig til sektoren at det nåværende tiltaksregimet faktisk fungerer ganske bra. Slitenhet og praktiske vansker er høyst reelle problemer, men de må håndteres på andre måter enn å svekke undervisningskvaliteten.

Fra et smittevernsynspunkt er det ingen grunn til å endre tiltaksregimet på nasjonalt nivå. I områdene av landet hvor smittenivået har vært høyt, ble videregående skoler i hovedsak løftet opp på rødt tiltaksnivå i begynnelsen av november (uke 45). I en del kommuner er også ungdomsskolene løftet til rødt tiltaksnivå. Fra uke 45 til uke 49 har frekvensen av påviste covid-19-tilfeller falt med 62 prosent i aldersgruppen 13-19 år, fra 137/100 000 til 51/100 000 (med forbehold om at noen av de siste tilfellene fra uke 49 ikke er meldt inn ennå). Smittespredningen synker altså samtidig med at alle norske skoleelever for det meste er til stede på skolene. Det skal gode grunner til for å endre et tiltaksregime som ser ut til å fungere etter intensjonen, og som i så stor grad ivaretar både smittevernhensyn og retten til best mulig undervisning.

Ut fra høringsnotatet er det ikke mulig å forstå omfanget av problemene som endringene er ment å løse. Det hevdes at «det har over noe tid vært etterspurt et større handlingsrom for å kunne bruke

hjemmeopplæring» og at behovet for fleksibilitet er blitt større (side 3), men det står ikke noe om hvem som etterspør endringene og hvor store problemene egentlig er. På side 4 angis det ulike begrunnelser for forslaget. Disse begrunnelsene er utelukkende praktiske. Samtidig understrekes det (side 8) at «det ikke kan legges opp til mer hjemmeopplæring utelukkende for å få til en mer praktisk organisering for skolene og de ansatte». Dette er selvmotsigende.

Selv om forslaget ikke er begrunnet i smittevernhensyn, kan det virke som at slike hensyn likevel er medvirkende. På side 6 står det at «Større frihet i organiseringen kan lette byrden noe for lærerne, både ved å redusere dobbeltarbeid og ved at *de utsettes for mindre smitte*» (vår kursivering). Vi har ingen grunn til å tro at lærere er mer utsatt for smitte gjennom jobben enn andre yrkesgrupper. Tvert imot, data fra Norge, Sverige og Danmark viser at lærere ligger nær gjennomsnittet i smitterisiko.¹⁻³ De foreslåtte endringene kan dermed bidra til å legitimere en bekymring som det ikke er grunnlag for. De kan også lett føre til en tankegang om at hjemmeopplæring er gunstig fordi man «beskyttes mot de smittefarlige elevene».

Mye av den etterspurte fleksibiliteten ligger allerede i det eksisterende røde tiltaksnivået, som gir adgang til bruk av hjemmeopplæring for å ivareta avstandskrav. Er det nødvendig med forskriftsendringer for å takle midlertidige situasjoner med mange elever og ansatte i karantene? Vil ikke de fleste ha forståelse for at det ikke er mulig å tilby optimal undervisning i slike perioder? Vi mener det har stor verdi å opprettholde målet om mest mulig tilstedeværelse, fordi det bidrar til å få normalisert undervisningen igjen så fort som mulig.

2. Endringene underminerer det nåværende tiltaksregimet i skolen.

Trafikklysmodellen ble innført våren 2020 for å tilpasse smitteverntiltakene til den lokale smittesituasjonen der skolen ligger. Det er lagt et enormt arbeid i å implementere modellen i de norske skolene. Mange kommuner praktiserer trafikklysmodellen riktig, men vi har også sett at noen kommuner har iverksatt rødt tiltaksnivå uten at den lokale smittesituasjonen har tilsagt det. FHI, Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet har derfor nylig laget kriterier for når skolene skal gå over fra gult til rødt nivå, og når de igjen skal kunne gå tilbake til gult nivå når den lokale smittesituasjonen bedres. De foreslåtte endringene vil i praksis underminere trafikklysmodellen, ved at mer liberal bruk av hjemmeopplæring blandes inn i både rødt og gult tiltaksnivå. Forslaget ivaretar heller ikke de kravene til begrunnelse og konsekvensvurdering som gjelder i trafikklysmodellen.

FHI er kontinuerlig i kontakt med kommunene under pågående utbrudd. Vår erfaring er at det trafikklysmodellen fungerer etter intensjonen de fleste steder. Det er krevende å finne rett tidspunkt for overganger mellom nivåer, men vi forsøker å løse dette gjennom dialog med kommuneleger og kommuneledelse, slik systemet nå legger opp til. Vi er bekymret for å miste noe av denne verdifulle dialogen hvis reglene for hjemmeskole blir endret.

Høringsnotatet sier at elevene uansett skal ha fysisk tilstedeværelse mer enn en dag i uken, så full hjemmeskole vil ikke bli aktuelt. Denne blandingen av hjemmeskole og fysisk undervisning vil komme på toppen av alt det andre elevene skal forholde seg til med karantene og veksling mellom gult og rødt tiltaksnivå. Det vil bli uforutsigbart og vanskelig å forholde seg til. Det viktige nå må være å bedre etterlevelsen av de eksisterende tiltakene, og ikke legge til nye lag av kompleksitet.

I høringsnotatet begrunnes økt bruk av hjemmeskole blant annet med mye fravær som følge av karantene og isolasjon. Økt bruk av hjemmeskole vil være mest aktuelt i områder med høyt smittetrykk. Sannsynligvis vil det føre til at elever som allerede har mistet mye undervisning mister

enda mer. Det store flertallet vil være *friske og uekspoonerte* elever som ikke har behov for hjemmeskole av smittevernhensyn.

FHI ser at belastningen med karantene nå er stor i skolen. Vi arbeider kontinuerlig med å gjøre reglene for karantene mest mulig målrettede og skånsomme, samtidig som de skal være smittevernmessig forsvarlige.

Vi vil også advare mot uforutsette konsekvenser av mer hjemmeskole, som i verste fall kan føre til mer smitte av covid-19. Erfaringene våre med smittesporing på skolene viser at smitte mellom tenåringer ofte skjer på fritiden, i situasjoner hvor grunnleggende smittevernråd ikke blir fulgt. Økt bruk av hjemmeskole kan lett føre til mer slikt fritidssamvær, fordi ungdommer har et naturlig behov for å være sammen med hverandre. Planene om å gå over til mer hjemmeskole før jul (som omtales på side 9) er også problematisk, fordi det kan føre til falsk trygghet. Økt bruk av hjemmeskole vil bety lite fra eller til for den totale forekomsten av smitte i Norge. Det er de *voksne* som driver denne pandemien, ikke barn og unge. Juleselskapene blir ikke mer trygge av at elevene har vært hjemme i tiden før jul. De voksne skal fortsatt være like forsiktige som før.

3. Det mangler konkrete og etterprøvbare vilkår for når hjemmeskole kan tas i bruk.

I høringsnotatet angis det ingen objektive vilkår for når hjemmeskole kan tas i bruk. Kriteriene som angis er skjønnsbaserte og lite spesifikke, og det vil i liten grad være mulig å etterprøve om de er oppfylt. Det er heller ikke angitt noen tidsbegrensning.

I høst har vi sett en del eksempler på at skoler er blitt stengt med mangelfull smittevernfaglig begrunnelse. Covid-19-forskriften § 12 c fastslår at kommunene ikke kan stenge skoler som et generelt smitteforebyggende tiltak. FHI og Helsedirektoratet har presisert i sine veiledere at skoler ikke kan stenge hvis det ikke er påvist smittetilfeller der. Kommunene er også pålagt å få godkjenning fra Helsedirektoratet hvis alle skolene i en kommune skal stenge. Disse innskjerpingene har vært nødvendige for å hindre utglidning i lokal praksis. Vi er redd at de foreslåtte endringene vil føre til lignende utglidninger, og at de vil undergrave det arbeidet som er gjort for å praktisere covid-19-forskriften riktig.

4. Hjemmeskole forringer kvaliteten på undervisningen og rammer barn og ungdom uforholdsmessig.

Høringsnotatet mangler en konsekvensvurdering av hva endringene eventuelt vil føre til, og problematiserer i for liten grad det faktum at hjemmeskole ikke er en fullgod erstatning for fysisk undervisning. Da skolene var stengt i vår, gjennomførte NOVA en egen Ungdata-undersøkelse blant ungdom i alderen 13-19 år i Oslo. I undersøkelsen fremkom det at halvparten av ungdommene var fornøyd med hjemmeskole, men samtidig oppga 61 % at de lærte mindre enn de pleier.⁴ Andelene som var misfornøyd med digital undervisning var høyere blant de som hadde foreldre med lav sosioøkonomisk status.

Foreløpig har vi ikke gode data om hvordan hjemmeskole påvirker elever som er faglig svake eller som har behov for spesialundervisning, men det er grunn til å tro at hjemmeskole fungerer dårlig for dem. I høringsnotatet står det at elever med særlige behov uansett skal ha tilbud om undervisning på skolen eller «annet egnet sted». Det står imidlertid ikke noe om hvordan dette skal organiseres i praksis, eller hvilke konsekvenser det kan få. Skal disse elevene samles opp i en egen gruppe på tvers av klasser? Eller skal de sitte for seg selv? Hvordan påvirker det dem at klassekameratene ikke er

tilstede? Da skolene var stengt i vår, var det mange slike elever som valgte å bli hjemme selv om de formelt hadde rett til å være på skolen.

Skolen er også av betydning for driften av andre offentlige tjenester til barn og unge, som skolehelsetjeneste, barnevern, oppfølging av minoriteter og flyktninger, og oppfølging av kriminelle ungdommer under åpen soning. Disse tjenestene er avhengige av åpne skoler for å fungere normalt. Koordineringsgruppen for utsatte barn og unges tjenester, som er oppnevnt av Barne- og familiedepartementet, har fremhevet åpne skoler som en forutsetning for å holde andre nødvendige tjenester i drift gjennom pandemien.

Selv om utsatte barn og unge vil rammes mer av utvidet bruk av hjemmeskole, er det viktig å fremholde at hjemmeskole er ugunstig for *alle* barn og unge, ikke bare de utsatte. Skolen er en arena både for undervisning og sosial samhandling. Barn og unge er i kontinuerlig utvikling, og prisgitt voksnes regler og beslutninger. Derfor har de voksne et særskilt ansvar for å passe på at tiltaksbyrden ikke blir større enn strengt nødvendig for barn og unge.

5. Endringene strider mot de internasjonale målene for pandemihåndtering som Verdens helseorganisasjon har satt opp.

Verdens helseorganisasjon gir sterke og entydige anbefalinger om at åpne skoler skal prioriteres svært høyt og at skoler skal betraktes som en «essential service» under pandemien. I den siste interimrapporten fra 4. november står det at “Continuity of education for children for their overall well-being, health and safety should be at the forefront of all relevant considerations and decisions.” Videre står det at “The closure of educational facilities should only be considered when there are no other alternatives.”⁵ Hjemmeskole regnes også som «closure of educational facilities». Anbefalingene er en av grunnene til at nesten alle land i Europa fortsatt holder skolene åpne, til tross for at de fleste har langt verre smittesituasjon enn Norge.

Internasjonalt fremheves pandemihåndteringen i Norge, Danmark og Finland som suksesshistorier, og en av de viktigste grunnene er at disse landene har klart å holde pandemien under kontroll samtidig som skolene har vært åpne det meste av tiden. Dette står i sterk kontrast til andre sammenlignbare land, som USA og Storbritannia. Vi mener de foreslåtte endringene vi være med på å undergrave den gode balansen Norge hittil har fått til mellom smitteverntiltak og opprettholdt undervisning.

En annen konsekvens av det norske smittevernregimet – som mange ikke er oppmerksomme på – er at åpne skoler har bidratt til å holde andre offentlige tjenester i normal drift. Barnevern og skolehelsetjeneste har i stor grad vært i normal drift i 2020, og Norge har unngått store etterslep i barnevaksinasjoner. I mange land har slike etterslep nærmest ført til kollaps i vaksinasjonsprogrammene. Den gunstige situasjonen i Norge hadde ikke vært mulig hvis skolene ikke hadde gjenåpnet så raskt som de gjorde.

Referanser

1. Magnusson K, Nygård K, Vold L, Telle K. Occupational risk of COVID-19 in the 1st vs 2nd wave of infection. *medRxiv*. 2020:doi: <https://doi.org/10.1101/2020.1110.1129.20220426>.
2. *Förekomst av covid-19 i olika yrkesgrupper*. www.folkhalsomyndigheten.se/publicerat-material/publikationsarkiv/f/forekomst-av-covid-19-i-olika-yrkesgrupper. Folkhälsomyndigheten, Sverige;2020.

3. Fokusrapport: Udbrud på grundskoler. <https://covid19.ssi.dk/-/media/arkiv/subsites/covid19/fokusrapporter/fokusrapport-om-covid19-udbrud-i-grundskoler-u45.pdf?la=da>. Statens Serum Institut, Danmark;2020.
4. Bakken A, Pedersen W, von Soest T, Sletten MA. NOVA Rapport 9/19: Oslo-ungdom i koronatiden. En studie av ungdom under covid-19-pandemien. <https://fagarkivet-hioa.archive.knowledgearc.net/handle/20.500.12199/4221>. Oslomet;2020.
5. Considerations for implementing and adjusting public health and social measures in the context of COVID-19. Interim guidance, November 4, 2020. <https://www.who.int/publications/i/item/considerations-in-adjusting-public-health-and-social-measures-in-the-context-of-covid-19-interim-guidance>. World Health Organization;2020.