

Helse- og omsorgsdepartementet  
Krisestab HOD  
Postboks 8011 Dep  
0030 OSLO

Deres ref.:  
Vår ref.: 21/2537-2  
Saksbehandler: Kristine Hartvedt  
Dato: 28.01.2021

# Svar på covid-19-opppdrag 313 fra HOD - til Helsedirektoratet om å forberede digital undervisning som tiltak i skolen

## Forberede digital undervisning som tiltak i skolen

### Oppsummering

*Smittesituasjonen er fremdeles ustabil og departementet ønsker at vi er forberedt til rask iverksettelse av strengere tiltak også i skolen dersom vi kommer i situasjon med svært økende smittepress.*

**Departementet ber om at Helsedirektoratet, i samråd med Folkehelseinstituttet**

*- forbereder tiltak med tilnærmet heldigital undervisning, herunder foreslår kriterier som skal være oppfylt for innføring av og smittevern faglig vurdering av innholdet i et tiltak med digital undervisning. Vurderingen bør blant annet si noe om hva som skal til for å innføre et slik tiltak lokalt eller nasjonalt og momenter som må vurderes. I tillegg bør det angis hva som skal til for at tiltakene kan anses forholdsmessig, blant annet anbefalt varighet*

*- gir konkrete forslag på endringer i regelverk og veiledning, dersom endringer vurderes som Nødvendige*

#### Helsedirektoratet

Avdeling barne- og ungdomshelse  
Kristine Hartvedt

Postboks 220 Skøyen, 0213 OSLO • Besøksadresse: Vitaminveien 4, Oslo • Tlf.: (+47) 47 47 20 20  
Org.nr.: 983 544 622 • [postmottak@helsedir.no](mailto:postmottak@helsedir.no) • [www.helsedirektoratet.no](http://www.helsedirektoratet.no)

- Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og FHI anbefaler at stengning av skoler i det lengste må unngås. Heldigital skole (som er det samme som stengte skoler) kan begrense smittespredning, men er samtidig et svært inngripende tiltak overfor barn og unge. Stenging må være kortvarig, revurderes hyppig slik at det ikke varer lenger enn det som er nødvendig.
- På risikonivå 5 er det i utgangspunktet anbefalt rødt nivå på alle trinn i skolen (ikke stengning). Blant annet ved stor og ukontrollert smittespredning i samfunnet, kan heldigital undervisning vurderes. Dersom det er tid til å evaluere rødt nivå på alle trinn, bør dette ha vært gjort i forkant. Heldigital undervisning vil først og fremst være aktuelt som et tiltak på lokalt nivå, da smittesituasjonen varierer mye i ulike regioner i Norge. Det skal svært mye til at heldigital undervisning på nasjonalt nivå kan anses som et forholdsmessig tiltak.
- Smittemønsteret er ulikt i ulike aldersgrupper. Tiltak rettes derfor mot aldersgrupper der effekt på smittespredning vil være størst, og ofte vil dette ramme de eldste ungdommene hardest. Tiltak må veies opp mot de negative konsekvensene for de ulike aldersgruppene, og mot total varighet av tiltak. Selv om ungdom bedre kan nyttiggjøre seg av digital undervisning enn yngre, representerer digital undervisning etter en samlet vurdering i arbeidsgruppen en vesentlig tiltaksbyrde for denne aldergruppen. Tiltakene har også vært hardere mot ungdom enn mot barn gjennom hele pandemien samtidig som ungdommer har vært omfattet av de samme tiltakene som voksne i tillegg til skole- og fritidstiltak. Skolen er et fristed for barn og unge med mulighet til sosial kontakt hvor smittevern hensyn kan ivaretas.
- Belastningene ved heldigital undervisning rammer ulikt og det øker sosial ulikhet. Barn og unge som bor i de mest folketette områdene er oftere og hardere rammet av tiltak enn andre steder. Eksempel kan være familier med flere barn i små boliger, manglende tilgang til utstyr, mulighet for egnet arbeidsplass og arbeidsro.
- Selv om skolens primæroppgave er utdanning, dekker skolen også andre vesentlige behov for barn og unges personlige utvikling, sosiale læring og omsorg. Ved skolestenging kan digitale undervisningstilbud delvis erstatte det faglige tilbudet på skolene, selv om kvaliteten er forringet. Ved heldigital undervisning er det bekymringsfullt at barn og unge mister mulighet til samhandling, samvær, sosialt liv og oppfølging fra kjente voksne utenfor hjemmet og en tilgjengelig skolehelsetjenesten som barn og unge selv kan oppsøke.

---

## Oppdraget fra Helse- og omsorgsdepartementet

### **Oppdrag nr. 313 til Helsedirektoratet om å forberede digital undervisning som tiltak i skolen**

*Smittesituasjonen er fremdeles ustabil og departementet ønsker at vi er forberedt til rask iverksettelse av strengere tiltak også i skolen dersom vi kommer i situasjon med svært økende smittepress.*

*I tråd med midlertidig lov om tilpasninger i barnehageloven, opplæringslova og friskolelova for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 § 7 skal skoleeiere så langt det er mulig sørge for at barn, unge og voksne får grunnskoleopplæring og videregående opplæring selv om skolene er*

stengt eller driver med begrensninger etter enkeltvedtak eller forskrifter med hjemmel i smittevernloven. Covid-19-forskriften § 12b inneholder krav om smittevernfaglig forsvarlig drift av skoler, og i veilederne for smittevern i skolen anvendes en trafikklysmoell med grønt, gult og rødt tiltaksnivå i skolen for å beskrive tiltak nærmere. Rødt nivå er ikke det samme som stenging, og det skal tilrettelegges for tilstedeværende undervisning i størst mulig grad innenfor rammen av smittevernveilederen. Stenging kan nok oppfattes som at skolene stenger uten å gi tilbud om undervisning, men ved stenging som smitteverntiltak følger det av regelverket at elever skal få hjemmeopplæring som tilsvarer opplæring på skolen.

I tråd med den langsiktige strategien skal hensynet til barn og unge prioriteres først ved vurdering av smitteverntiltak. Videre skal elever med særlige behov og barn under 12 år med foreldre i kritiske samfunnsfunksjoner uansett skal ha stedlig tilbud, jf. midlertidig forskrift om tilpasninger i reglene om barnehager, grunnskoler og videregående opplæring som følge av utbrudd av covid-19 § 3.

En eventuell overgang til heldigital undervisning som et smitteverntiltak i skolen bør være forbered slik at digital undervisning kan iverksettes på en planlagt og god måte dersom smittesituasjonen gjør det nødvendig. Forberedelse av slik digital undervisning kan også innebære nærmere veiledning om delvis bruk av digital undervisning på rødt nivå. I oppdraget legges det til grunn at tiltak med digital undervisning i utgangspunktet skal gjelde for alle skoletrinn, og det skal utredes digital undervisning for majoriteten av elevene.

Departementet ber om at Helsedirektoratet, i samråd med Folkehelseinstituttet forbereder tiltak med tilnærmet heldigital undervisning, herunder foreslår kriterier som skal være oppfylt for innføring av og smittevernfaglig vurdering av innholdet i et tiltak med digital undervisning. Vurderingen bør blant annet si noe om hva som skal til for å innføre et slik tiltak lokalt eller nasjonalt og momenter som må vurderes. I tillegg bør det angis hva som skal til for at tiltakene kan anses forholdsmessig, blant annet anbefalt varighet gir konkrete forslag på endringer i regelverk og veiledning, dersom endringer vurderes som nødvendige

Det gjøres oppmerksom på at Utdanningsdirektoratet parallelt med dette har fått oppdrag om å vurdere de opplæringsfaglige sidene og praktisk gjennomføring av tiltak om tilnærmet heldigital undervisning i skolen.

Ekspertgruppen som har sett på hvilke konsekvenser smitteverntiltakene har hatt i barnehager og skoler bør involveres i arbeidet.

Frist for oppdraget settes til torsdag 28. januar 2021 kl. 16.00.

Kontaktperson: Benedicte Mørkved Larsen (Benedicte-Morkved.Larsen@hod.dep.no eller telefon 22 24 83 74) og Ragnhild Angell Holst (Ragnhild-Angell.Holst@hod.dep.no eller telefon 22 24 84 58).

Vi ber om at svar på oppdraget sendes Krisestab\_NY@hod.dep.no med kopi til kontaktpersonene som angitt ovenfor.

## Bakgrunn

### Avgrensning av oppdraget

I situasjoner der klasser er i karantene på grunn av smittespredning på skolen, bør det legges til rette for digital undervisning for den/de aktuelle klassene. Det samme gjelder ved kortvarig skolestenging som følge av en utbruddssituasjon på skolen eller i kommunen. **Disse situasjonene omfattes ikke av dette oppdraget, som skal besvare proaktiv bruk av heldigital undervisning som et pandemiltak.**

### Gjennomføring av oppdrag 313

Helsedirektoratet har i arbeidet med oppdrag 313 invitert Folkehelseinstituttet(FHI), Utdanningsdirektoratet(Udir) og Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir) til tre samarbeidsmøter. I tillegg har det vært flere avklaringer undervis. Helsedirektoratet har gitt innspill til FHI sitt vedlagte notat.

Arbeidsgruppen har vært enige om hovedtrekkene i hvordan oppdraget skal svares ut. Besvarelsen tar utgangspunkt i tidligere svar på *oppdrag nr. 295 - vurdering av behov for forbedret tiltak med digital undervisning i ungdomskoler og videregående skoler.*

Helsedirektoratet i samarbeidet med Folkehelseinstituttet, Barne-, ungdoms og familiedirektoratet og Utdanningsdirektoratet er enige om at heldigitalundervisning kun bør brukes som et pandemiltak på lokalt nivå. Vilkår i smittevernloven og covid-19-forskrifte må være oppfylt, det innebærer at tiltaket ikke skal vare lenger enn det som er nødvendig.

## Faglig underlag fra Folkehelseinstituttet, BUFDIR og Udir



20210127\_Oppdrag  
313\_FHI\_Heldigital un



Svar på oppdrag -  
28012021.pdf

## Helsedirektoratets vurdering

Departementet ber om at direktoratet:

*"Forbereder tiltak med tilnærmet heldigital undervisning, herunder foreslår kriterier som skal være oppfylt for innføring av og smittevernfaglig vurdering av innholdet i et tiltak med digital undervisning."*

Helsedirektoratet viser til FHI's vurderinger i punktet "*Kriterier som skal være oppfylt før innføring*" s. 6. Det er vanskelig å beskrive eksakte kriterier for innføring. Dette må bygge på et samlet bilde. Det trengs en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, bare da kan man sikre gode nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderingen. Disse vurderingene gjøres av kommunelegen i samråd med kommuneledelsen, og ved regionale utbrudd i samråd med statsforvaltere. Dette gjøres også i samråd med Helsedirektoratet og FHI.

Risikonivå 5 er beskrevet som «ukontrollert spredning i samfunnet og fare for å overskride sykehusenes kapasitet. Akselererende insidens utenom kjente utbrudd. Mer enn 30-40% har ukjent smittesituasjon. Smittesporing er ikke gjennomførbart for mange tilfeller pga. kapasitetsmangel». Det er altså snakk en

situasjon der strenge tiltak er nødvendig for å forebygge eller motvirke en alvorlig situasjon for kommunen, regionen eller landet, jf. også smittevernlovens formålsbestemmelse §1-1

Kvalitative indikatorer er også av betydning, slik som insidensutvikling, hvilke aldersgrupper som er omfattet (i forhold til digital undervisning er det særlig i hvilken grad barn og unge er omfattet), om kommunene melder at smitteveiene er kjent for de fleste tilfellene, og om tilfellene er del av kjente utbrudd. Kapasiteten for testing og smittesporing og kapasitet for behandling i spesialisthelsetjenesten (andel av intensivkapasitet dekket med covid-19 pasienter) er også av betydning.

Det må imidlertid gjøres en konkret vurdering og det kan ikke fastsettes kriterier som skal være oppfylt for innføring av heldigital undervisning. Smitteverntiltak skal etter loven være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering.

*Vurderingen bør blant annet si noe om hva som skal til for å innføre et slikt tiltak lokalt eller nasjonalt og momenter som må vurderes. I tillegg bør det angis hva som skal til for at tiltakene kan anses forholdsmessig, blant annet anbefalt varighet:*

Potensielle fordeler ved heldigital skole kan være:

- redusert mobilitet ved at alle elever, mange foreldre og ansatte holder seg hjemme
- antall kontakter reduseres

For at disse effektene skal oppnås har det betydning om:

- barn og unge og ansatte i skolen omgås andre utenfor husstanden
- barn og særlig ungdom finner andre møteplasser for å dekke sosiale behov, der smittevern anbefalingene ikke ivaretas like godt
- om antall kontakter reduseres når mobiliteten går noe ned
- rødt tiltaksnivå er på plass i skolene og andre restriksjoner i samfunnet for øvrig er iverksatt først

Sammen med smittesituasjonen og andre nevnte forhold over vil dette være momenter som har betydning for om tiltaket er forholdsmessig når man tar i betraktning den negativ påvirkning av barn og unges psykososiale helse, trivsel og læring.

Helsedirektoratet anbefaler i likhet med FHI og Udir at stengning av skoler i det lengste må unngås. Heldigital skole (som er det samme som stengte skoler) kan begrense smittespredning, men er samtidig et svært inngripende tiltak overfor barn og unge. Stenging må være kortvarig, revurderes hyppig slik at det ikke varer lenger enn det som er nødvendig.

Helsedirektoratet støtter seg til regjeringens mål om at tiltaksbyrden for barn og unge skal være så lav som mulig av hensyn til deres læring og psykiske helse, se [ekspertgruppens rapport](#)

På risikonivå 5 er det i utgangspunktet anbefalt rødt nivå på alle trinn i skolen (ikke stengning). Blant annet ved stor og ukontrollert smittespredning i samfunnet, kan heldigital undervisning vurderes. Dersom det er tid til å evaluere rødt nivå på alle trinn, bør dette ha vært gjort i forkant. Heldigital undervisning vil først og fremst være aktuelt som et tiltak på lokalt nivå, da smittesituasjonen varierer mye i ulike regioner i Norge. Det skal svært mye til at heldigital undervisning på nasjonalt nivå kan anses som et forholdsmessig tiltak.

Belastningene ved heldigital undervisning rammer ulikt og det øker sosial ulikhet. Barn og unge som bor i de mest folketette områdene er oftere og hardere rammet av tiltak enn andre steder. Eksempel kan være familier med flere barn i små boliger, manglende tilgang til utstyr, mulighet for egnet arbeidsplass og arbeidsro. Det samme gjelder eldre sammenlignet med yngre.

Selv om skolens primæroppgave er utdanning, dekker skolen også andre vesentlige behov for barn og unges helse, trivsel, personlige utvikling, sosiale læring og omsorg. Ved skolestenging kan digitale undervisningstilbud delvis erstatte det faglige tilbudet på skolene, selv om kvaliteten er forringet. Imidlertid mister barn og unge mulighet til samhandling, samvær, sosialt liv og oppfølging fra kjente voksne utenfor hjemmet og en tilgjengelig skolehelsetjenesten som barn og unge selv kan oppsøke.

Undersøkelser og rapporter viser at flere barn og unge strever. Det er flere steder påvist økt stress og særlig risiko for omsorgssvikt og/eller vold mot barn og unge i familier som hadde vanskeligheter også før pandemien. Særlig barn med lærevansker og funksjonsnedsettelse får et dårligere tilbud med hjemmeskole. Studier tyder på at de sosiale rammene er viktige for den faktiske læringen som skjer på skolen. Det understrekes også at heldigital undervisning vil være en særlig dårlig erstatning for de yngste elevene, som ikke i like stor grad kan nyttiggjøre seg av digitale tilbud, og for elever på yrkesfag på videregående skoler.

Endringer i regelverk og veiledning

*Regelverk*

Skolestenging/heldigital undervisning kan være aktuelt som et tiltak for å stanse pågående smittespredning, jf. forskriften § 12c første ledd. Tiltaket skal ikke vare lenger enn nødvendig. Det følger også av smittevernloven § 4-1 femte ledd som forutsetter at det gjøres en løpende vurdering: *"Den som har satt i verk tiltaket, skal straks oppheve vedtaket eller begrense omfanget av det når det ikke lenger er nødvendig".*

Stenging som et forebyggende tiltak omfattes av § 12c andre ledd, og skal godkjennes av direktoratet. Når direktoratet vurderer kommunens tiltak ser vi blant annet på smittevernfaglig begrunnelse og varigheten av tiltaket. I departementets rundskriv om kommunale smitteverntiltak fra 20. desember står det om stenging eller begrensning ved barnehager eller skoler:

*"Det er gitt ut smittevernveiledere for barnehager og skoler. Skolenes tiltaksnivå følger en trafikklysmodeell og nasjonalt er det besluttet at alle skoler skal ha gult nivå. Det er foreløpig ikke åpnet for lokale nedjusteringer fra det nasjonale tiltaksnivået. Det bør innføres rødt nivå i videregående skoler i bo- og arbeidsmarkedsregioner med høyt smittenivå. I tillegg bør det planlegges for å innføre rødt nivå på ungdomskolene, slik at skolene er forberedt dersom det viser seg nødvendig. Det er kommunen som beslutter om det er behov for å innføre rødt nivå. Ved endring til rødt nivå for videregående skole oppfordres kommunene til å ha en god dialog med fylkeskommunen. Rødt nivå ikke er det samme som stenging, og det skal tilrettelegges for tilstedeværende undervisning i størst mulig grad innenfor rammen av smittevernveilederen. Det anbefales en grense for 14 dager på rødt nivå, men med mulighet for forlengelse etter en ny vurdering. Forholdsmessighet i forhold til tiltaksbyrde må vurderes i forkant og fortløpende. Som for alle smitteverntiltak skal tiltaksbyrden veies mot nytten. Både rødt nivå og stenging innebærer stor byrde for ungdom, og tiltakene må ikke ha lengre varighet enn strengt nødvendig."*

Direktoratet har vurdert om forskriften § 12c bør endres for å tydeliggjøre at vedtak om skolestenging/digital undervisning skal være tidsavgrenset eller revurderes etter en gitt tid. I likhet med FHI mener vi at det ikke er behov for å endre forskriften. For øvrig viser vi til Utdanningsdirektoratets svar på sitt oppdrag.

#### *Veiledning*

FHI mener endringer i veiledning ikke er nødvendige. Helsedirektoratet støtter denne vurderingen, men ser at det kan være grunn til å ta inn en presisering i rundskrivet til kommunen om smitteverntiltak slik at det fremgår at heldigital undervisning ikke bør besluttes innført for mer enn én uke av gangen, og revurderes hyppigere på grunn av tiltakets inngripende karakter og dets alvorlige konsekvenser for barn og unge. Det er utarbeidet mye veiledning til både kommuner og skoler om bruk av rødt nivå og digital undervisning, som også vil være relevant dersom det skulle bli aktuelt å innføre heldigital undervisning som et generelt tiltak. For øvrig viser vi til Utdanningsdirektoratets svar på sitt oppdrag.

**Svar til Helse- og omsorgsdepartementet på Covid-19 oppdrag nr. 313**

Vennlig hilsen

Ellen Margrethe Carlsen e.f.  
avdelingsdirektør

Kristine Hartvedt  
seniorrådgiver

*Dokumentet er godkjent elektronisk*

Kopi:

Helsedirektoratet, Krisepostkasse Divisjon folkehelse og forebygging;FOLKEHELSEINSTITUTTET,  
Utbrudd @fhi.no;Helse- og omsorgsdepartementet, Benedicte Mørkved Larsen;Helse- og  
omsorgsdepartementet, Ragnhild Angell Holst



## Oppdrag nr. 313 om å forberede digital undervisning som tiltak i skolen

*Smittesituasjonen er fremdeles ustabil og departementet ønsker at vi er forberedt til rask iverksettelse av strengere tiltak også i skolen dersom vi kommer i situasjon med svært økende smittepress.*

*I tråd med midlertidig lov om tilpasninger i barnehageloven, opplæringslova og friskolelova for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 § 7 skal skoleeiere så langt det er mulig sørge for at barn, unge og voksne får grunnskoleopplæring og videregående opplæring selv om skolene er stengt eller driver med begrensninger etter enkeltvedtak eller forskrifter med hjemmel i smittevernloven. Covid-19-forskriften § 12b inneholder krav om smittevern faglig forsvarlig drift av skoler, og i veilederne for smittevern i skolen anvendes en trafikklysmoell med grønt, gult og rødt tiltaksnivå i skolen for å beskrive tiltak nærmere. Rødt nivå er ikke det samme som stenging, og det skal tilrettelegges for tilstedeværende undervisning i størst mulig grad innenfor rammen av smittevernveilederen. Stenging kan nok oppfattes som at skolene stenger uten å gi tilbud om undervisning, men ved stenging som smitteverntiltak følger det av regelverket at elever skal få hjemmeopplæring som tilsvarer opplæring på skolen.*

*I tråd med den langsiktige strategien skal hensynet til barn og unge prioriteres først ved vurdering av smitteverntiltak. Videre skal elever med særlige behov og barn under 12 år med foreldre i kritiske samfunnsfunksjoner uansett skal ha stedlig tilbud, jf. midlertidig forskrift om tilpasninger i reglene om barnehager, grunnskoler og videregående opplæring som følge av utbrudd av covid-19 § 3.*

*En eventuell overgang til heldigital undervisning som et smitteverntiltak i skolen bør være forbered slik at digital undervisning kan iverksettes på en planlagt og god måte dersom smittesituasjonen gjør det nødvendig. Forberedels av slik digital undervisning kan også innebære nærmere veiledning om delvis bruk av digital undervisning på rødt nivå. I oppdraget legges det til grunn at tiltak med digital undervisning i utgangspunktet skal gjelde for alle skoletrinn, og det skal utredes digital undervisning for majoriteten av elevene.*

*Departementet ber om at Helsedirektoratet, i samråd med Folkehelseinstituttet*

- forbereder tiltak med tilnærmet heldigital undervisning, herunder foreslår kriterier som skal være oppfylt for innføring av og smittevern faglig vurdering av innholdet i et tiltak med digital undervisning. Vurderingen bør blant annet si noe om hva som skal til for å innføre et slik tiltak lokalt eller nasjonalt og momenter som må vurderes. I tillegg bør det angis hva som skal til for at tiltaken kan anses forholdsmessig, blant annet anbefalt varighet*
- gir konkrete forslag på endringer i regelverk og veiledning, dersom endringer vurderes som nødvendige*

*Det gjøres oppmerksom på at Utdanningsdirektoratet parallelt med dette har fått oppdrag om å vurdere de opplæringsfaglige sidene og praktisk gjennomføring av tiltak om tilnærmet heldigital undervisning i skolen.*

*Ekspertgruppen som har sett på hvilke konsekvenser smitteverntiltakene har hatt i barnehager og skoler bør involveres i arbeidet.*

*Frist for oppdraget settes til torsdag 28. januar 2021 kl. 16.00.*

*Kontaktperson: Benedicte Mørkved Larsen ([Benedicte-Morkved.Larsen@hod.dep.no](mailto:Benedicte-Morkved.Larsen@hod.dep.no) eller telefon 22 24 83 74) og Ragnhild Angell Holst ([Ragnhild-Angell.Holst@hod.dep.no](mailto:Ragnhild-Angell.Holst@hod.dep.no) eller telefon 22 24 84 58).*

*Vi ber om at svar på oppdraget sendes [Krisestab\\_NY@hod.dep.no](mailto:Krisestab_NY@hod.dep.no) med kopi til kontaktpersonene som angitt ovenfor.*

## Folkehelseinstituttets vurdering

### Innhold

Oppdrag nr. 313 om å forberede digital undervisning som tiltak i skolen.....	1
Folkehelseinstituttets vurdering .....	3
Folkehelseinstituttets anbefaling .....	4
Forståelse av begrepet skolestenging vs heldigital undervisning .....	5
Kriterier som skal være oppfylt for innføring.....	6
Smittevern­faglig vurdering av innholdet i et tiltak med digital undervisning.....	7
Mulige smittevernmessige effekter av heldigital undervisning/ skolestenging.....	8
Nye virusvarianter .....	8
Nødvendighet og forholdsmessighet av skolestenging/ heldigital undervisning .....	9
Medisinsk­faglig begrunnet .....	9
Nødvendighet.....	9
Forholdsmessighet .....	10
Målrettet .....	10
Hvem skal det være unntak for ved innføring av skolestenging/heldigital undervisning? .....	11
Gi konkrete forslag på endringer i regelverk og veiledning, dersom endringer vurderes som nødvendige.....	12
Sosiale konsekvenser ved heldigital undervisning .....	13
Merknad .....	15

## Folkehelseinstituttets anbefaling

### Konklusjon:

- Selv om heldigital skole (som er det samme som stengte skoler) kan begrense smittespredning, er tiltaket så inngripende overfor barn og unge at det anbefales ikke som et tiltak med mindre det foreligger et lokalt utbrudd av et visst omfang i den aktuelle skolen eller kommunen, jf. covid-19-forskriften §12c. Dette mener vi skal gjelde også ved spredning av den engelske virusvarianten i samfunnet. Stenging må være kortvarig til det er skaffet oversikt over utbruddssituasjonen.
- På risikonivå 5 anbefales rødt nivå på alle trinn i skolen. Ved stor og ukontrollert smittespredning i samfunnet, kan heldigital undervisning vurderes etter at rødt nivå på alle trinn allerede er forsøkt og evaluert. Heldigital undervisning må vurderes på lik linje med portforbud som en siste utvei for å kontrollere smittespredning. Det vil først og fremst være aktuelt som et tiltak på lokalt nivå, da smittesituasjonen varierer mye i ulike regioner i Norge. På nasjonalt nivå vil heldigital undervisning ikke være forholdsmessig.
- Smittemønsteret er ulikt i ulike aldersgrupper. Tiltak rettes derfor mot aldersgrupper der effekt på smittespredning vil være størst, og ofte vil dette ramme de eldste ungdommene hardest. Tiltak må veies opp mot de negative konsekvensene for de ulike aldersgruppene, og mot total varighet av tiltak. Selv om ungdom bedre kan nyttiggjøre seg av digital undervisning enn yngre, representerer digital undervisning etter vår vurdering en vesentlig tiltaksbyrde for denne aldergruppen. Tiltakene har også vært hardere mot ungdom enn mot barn gjennom hele pandemien samtidig som ungdommer har vært omfattet av de samme tiltakene som voksne i tillegg til skole- og fritidstiltak.
- Heldigital undervisning har store negative konsekvenser for barn og ungdom. Pandemitiltakene rettet mot barn og ungdom har vart lenge, og heldigital undervisning i tillegg til tiltakene som så langt har vært på plass, øker belastningen vesentlig. Tiltakene i skolen har nå vart over lang tid, og selv noen få ekstra dager representerer en ikke uvesentlig tilleggsbyrde.
- Belastningene rammer også ulikt: Barn og unge som bor i de mest folketette områdene er oftere og hardere rammet av tiltak enn andre steder. Det samme gjelder eldre elever i forhold til yngre. Ikke minst fører tiltak i skoler til større sosiale skjevheter som potensielt vedvarer inn i voksenlivet.

Nedenfor følger FHIs vurdering av kriterier for bruk av skolestenging/heldigital undervisning som tiltak. Kapittel om sosiale konsekvenser ved heldigital undervisning er utarbeidet i samarbeid med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

## Forståelse av begrepet skolestenging vs heldigital undervisning

Oppdragsgiver skriver at:

«Stenging kan nok oppfattes som at skolene stenger uten å gi tilbud om undervisning, men ved stenging som smitteverntiltak følger det av regelverket at elever skal få hjemmeopplæring som tilsvarer opplæring på skolen.»

Selv om skolens primæroppgave er utdanning, dekker skolen også andre vesentlige behov for barn og unges personlige utvikling, sosiale læring og omsorg. Ved skolestenging kan digitale undervisningstilbud delvis erstatte det faglige tilbudet på skolene, selv om kvaliteten er forringet. Imidlertid mister barn og unge mulighet til samhandling, samvær, sosialt liv og oppfølging fra kjente voksne utenfor hjemmet og skolehelsetjenesten, hvilket er minst like alvorlig som tapt læring, særlig over tid.

**Digital undervisning kan derfor aldri være likeverdig med åpne skoler.**

I situasjoner der klasser er i karantene på grunn av smittespredning på skolen, bør det legges til rette for digital undervisning for den/de aktuelle klassene. Det samme gjelder ved kortvarig skolestenging som følge av en utbruddssituasjon på skolen eller i kommunen. Disse situasjonene omfattes ikke av dette oppdraget, som skal besvare proaktiv bruk av heldigital undervisning som et pandemiltak.

## Kriterier som skal være oppfylt for innføring

### Kriterier for smittesituasjonen i samfunnet

Vi har i oppdrag 216 og 226 forslått verktøy som kommunelegen kan benytte i den lokale risikovurderingen. Tiltaksvurdering er beskrevet i håndbok for kommuneleger<sup>1</sup>, der vi legger vekt på den lokale, konkrete vurderingen, både av risiko og tiltak. Vi viser også til besvarelse av oppdrag 256, om overordnet smittevernfaglig vurdering av strenge tiltak.

Det er ikke mulig å beskrive på forhånd eksakt hvilken situasjon som gir hvilke risikonivå og tilhørende tiltakspakke. Det trengs en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, bare da kan man sikre gode nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderinger. Slike vurderinger gjør vi sammen med kommuneleger og noen ganger kommuneledelsen i et titalls kommuner hver eneste uke.

Risikonivå 5 er beskrevet som «ukontrollert spredning i samfunnet og fare for å overskride sykehusenes kapasitet. Akselererende insidens utenom kjente utbrudd. Mer enn 30-40% har ukjent smittesituasjon. Smittesporing er ikke gjennomførbart for mange tilfeller pga. kapasitetsmangel.» Det er altså snakk om en alvorlig situasjon for kommunen, fylket eller landet.

Noen kvantitative indikatorer for smittesituasjonen ved nivå 5 er:

- 14-dagersinsidens  $\geq 600$  per 100 000
- Andel positive testede  $\geq 10\%$
- Reproduksjonstallet  $\geq 1,5$
- 14-dagersinnleggelseshyppighet  $\geq 30$  per 100 000
- 14-dagersmortalitet  $\geq 2$  per 100 000

Kvalitative indikatorer er også av betydning, slik som insidensutvikling, hvilke aldersgrupper som er omfattet (i forhold til digital undervisning er det særlig i hvilken grad barn og unge er omfattet), om kommunene melder at smitteveiene er kjent for de fleste tilfellene, og om tilfellene er del av kjente utbrudd.

Kapasiteten for testing og smittesporing og kapasitet for behandling i spesialisthelsetjenesten (andel av intensivkapasitet dekket med covid-19 pasienter) er også av betydning.

### Kriterier for innføring av heldigital undervisning

**For rødt tiltaksnivå** er det gitt kriterier som skal være oppfylt før innføring i håndbok for kommuneleger<sup>1</sup>:

- Endret tiltaksnivå må være begrunnet i
  - Smittespredning i den enkelte kommune/bydel
  - Andre tiltak i samfunnet er forsøkt først for å redusere smitte der det er nødvendig
  - Sikring av at etterlevelse av gult tiltaksnivå er gjort

---

<sup>1</sup> <https://www.fhi.no/nettpub/overvaking-vurdering-og-handtering-av-covid-19-epidemien-i-kommunen/ti-trinn2/7.-tiltaksvurdering/?term=&h=1>

- Det må i forkant være gjort:
  - Konsekvensvurdering for barn og ungdom som ikke får tilbud om tilstedeværende undervisning. Dette gjelder både utsatte/sårbare barn og ungdom, men også alle barn og ungdom.
  - Kompenserende tiltak for å ivareta barn og unge i en periode hvor de ikke får fulle dager på skolen (tilgjengelig sosiallærer, helsesykepleier, lavterskel mulighet til å kontakte lærer) og oppsøkende virksomhet mot utsatte barn og unge.
  - Tiltaket skal være tidsbegrenset (14 dager ved innføring) og skal på nytt begrunnes ved behov for forlengelse. Tiltaket skal være forholdsmessig og mest mulig målrettet.

På risikonivå 5 er det beskrevet at alle trinn skal være på rødt tiltaksnivå i henhold til regjeringens tiltakstabell og etter råd fra FHI og HDIR. Rødt tiltaksnivå tilsvarer i praksis delvis digital undervisning for de eldste elevene.

For at det skal vurderes innføring av heldigital undervisning på risikonivå 5, **må rødt nivå være utprøvd og evaluert med hensyn til smittesituasjon og tiltaksbyrde først**. I tillegg må smittesituasjonen på risikonivå 5 være så alvorlig at kontroll ikke er mulig uten at det innføres en full nedstenging av samfunnet, her inkludert skolestenging med heldigital undervisning.

Heldigital undervisning som et pandemiltak:

- Er kun aktuelt ved et svært alvorlig situasjonsbilde på risikonivå 5 lokalt eller nasjonalt, og der rødt tiltaksnivå allerede er forsøkt en periode og funnet utilstrekkelig
- Bør ikke kunne besluttes innført for mer enn én uke av gangen på grunn av tiltakets inngripende karakter og dets alvorlige konsekvenser for barn og unge
- Bør begrenses geografisk til kun de kommunene som står i en slik alvorlig smittesituasjon
- Må vurderes på lik linje med portforbud som et av de strengeste pandemiltakene når smittesituasjonen er ute av kontroll

## Smittevern faglig vurdering av innholdet i et tiltak med digital undervisning

Hovedprinsippene for smitteforebygging er at syke personer holder seg hjemme, kontaktreduserende tiltak mellom alle personer, samt god hånd- og hostehygiene og godt renhold.

Under pandemien har de viktigste tiltakene for å forebygge smitte i samfunnet vært å finne de smittede (ved testing) og mistenkt smittede (ved smittesporing) og skille disse fra andre mennesker ved henholdsvis isolering og karantene (TISK-strategi). I og med at de smittede kan bli smittsomme *før* de får symptomer pluss at covid-19 kan forløpe med ingen eller svært milde symptomer, er det ikke mulig å ha kontroll på alle mulige smittesmier. Derfor har det vært nødvendig å supplere med tiltak som reduserer kontakt mellom *alle* mennesker uten kunnskap om deres smittestatus.

Kontaktreduserende tiltak i smittevernveilederne for skoler og barnehager<sup>2</sup> er tilpasset undervisnings- og omsorgssituasjonen og basert på barn og unges smittsomhet, deres rett til opplæring og sosiale behov.

### *Mulige smittevernmessige effekter av heldigital undervisning/ skolestenging*

Potensielle fordeler kan være

- Redusert mobilitet ved at alle elever, mange foreldre og ansatte holder seg hjemme
- Unngår faste treffpunkter på skolen
- Antall kontakter reduseres

Betingelsen for at disse effektene skal kunne oppnås, er imidlertid at barn og unge og ansatte i skolen ikke omgås andre utenfor husstanden. **Erfaringsmessig finner barn og særlig ungdom andre møteplasser for å dekke sosiale behov, der smittevern anbefalingene ikke ivaretas like godt.** Mobiliteten vil gå noe ned, men antall kontakter reduseres ikke nødvendigvis tilsvarende. Dette så vi for eksempel da forekomsten av covid-19 økte blant ungdom<sup>3</sup> mens skolene var stengt i juleferien.

Den mulige **smittevernmessige tilleggsgevinsten** ved heldigital skole som altså skal redusere kontakthyppigheten og redusere antallet potensielt smittede som møter andre, avhenger sterkt av hvilke andre tiltak som virker samtidig og etterlevelsen av dem. Dersom kontakthyppigheten er liten fordi rødt tiltaksnivå er på plass i skolene og andre restriksjoner i samfunnet for øvrig er iverksatt, hygienen er god, få smitekilder går fritt (fordi TISK-arbeidet fungerer), vurderer vi at det blir minimal til ingen tilleggsgevinst av heldigital undervisning.

**Tiltaket vurderes å ha svak til svært svak effekt for smittespredning.**

**Tiltaket vurderes å ha sterk til meget sterk negativ påvirkning av barn og unges psykososiale helse, trivsel og læring.**

Tiltakene har vart siden mars 2020. Det utfordrer motivasjonen til god etterlevelse av tiltak. Dette er av WHO definert som «pandemic fatigue»<sup>4</sup>.

### *Nye virusvarianter*

Det er i den senere tid påvist flere nye virusvarianter. Særlig varianten av viruset først påvist i England, B 1.1.7, har fått stor utbredelse i Europa og ser ut til å være mer smittsomt. Public Health England (PHE) har beregnet at den nye varianten er 30-50% mer smittsom. Det er denne varianten som er påvist i Nordre Follo, og som har ført til strenge tiltak i denne kommunen.

Det ble innledningsvis reist spørsmål om barn og unge hadde en større rolle i spredningen av den engelske virusvarianten. Medierapporter fra England indikerte at barn og unge i noe større grad fikk påvist den nye varianten, men samtidig var det strenge tiltak i samfunnet mens skolene var

---

<sup>2</sup> <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/sikkerhet-og-beredskap/informasjon-om-koronaviruset/smittevernveileder/>

<sup>3</sup>

<https://www.fhi.no/contentassets/8a971e7b0a3c4a06bdbf381ab52e6157/vedlegg/2021/ukerapport-for-uke-3-2021.pdf>

<sup>4</sup> <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/335820/WHO-EURO-2020-1160-40906-55390-eng.pdf?sequence=3&isAllowed=y>



åpne. Nyere rapporter fra PHE<sup>5</sup> viser at kjønns- og aldersdistribusjonen av den nye varianten ser ut til å ligne andre varianter. Fagpersoner fra PHE har uttalt til vitenskapstidsskriftene Science<sup>6</sup> og Nature<sup>7</sup> at det ser ut til å være lavere smittespredning blant barn enn voksne, om lag halvparten så smittsom i aldersgruppen under 10 år sammenlignet med voksne.

Det ser ikke ut til at barn og unge har en større rolle i spredningen av denne virusvarianten, men ved smittespredning i samfunnet er det større sannsynlighet for utbrudd i skoler fordi varianten er mer smittsomt i alle aldersgrupper. ECDC påpeker i en risikovurdering<sup>8</sup> om den engelske virusvarianten at der hvor det er stor smittespredning i samfunnet kan det i enkelte tilfeller være behov for reaktiv skolestenging, kanskje særlig blant de eldste elevene ifølge en nederlandsk modelleringsstudie. Det bør imidlertid først være iverksatt andre tiltak i skolene og i samfunnet for å begrense smitten. ECDC understreker at de negative konsekvensene ved reaktiv skolestenging må vurderes opp mot den eventuelle nytten. Skolestenging skal være en siste utvei ved utbredt samfunnssmitte.

## Nødvendighet og forholdsmessighet av skolestenging/ heldigital undervisning

Smitteverntiltak skal være *nødvendige, forholdsmessige, målrettet, medisinskfaglig begrunnet*. Selv om det kan være bekymring for smittespredning, så må hensyn til barn og unge veie tungt og heldigital undervisning må ikke brukes som et smitteforebyggende tiltak.

Skolene har en avgjørende rolle for barns læring, helse, trivsel, omsorg og utvikling. Barn og unge har rett<sup>9</sup> og plikt til grunnskoleopplæring når det er sannsynlig at de skal være i Norge i mer enn tre måneder. Både FNs barnekonvensjon, grunnloven<sup>10</sup> og regelverket på opplæringsområdet anerkjenner betydning av skolen som arena for barns læring, mestring og trivsel.

### *Medisinskfaglig begrunnet*

Heldigital undervisning kan som drøftet over føre til færre kontakter mellom personer og dermed gi noe ekstra smitteverneeffekt utover det som oppnås ved godt gjennomført rødt tiltaksnivå. Effekten minskes dersom barn og unge likevel treffes på fritiden.

### *Nødvendighet*

Tiltaket skal være så lite inngripende som mulig, ut fra den smitteverneeffekten man søker å oppnå. Det betyr at heldigital undervisning ikke bør vurderes med mindre alle andre tiltak i samfunnet først er innført, inkludert rødt tiltaksnivå, og det fortsatt ikke er kontroll over smittesituasjonen. Dersom

---

<sup>5</sup>[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/950823/Variant\\_of\\_Concern\\_VOC\\_202012\\_01\\_Technical\\_Briefing\\_3\\_-\\_England.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/950823/Variant_of_Concern_VOC_202012_01_Technical_Briefing_3_-_England.pdf)

<sup>6</sup> <https://www.sciencemag.org/news/2021/01/new-coronavirus-variant-scrambles-school-risk-calculations>

<sup>7</sup> <https://www.nature.com/articles/d41586-021-00139-3>

<sup>8</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/COVID-19-risk-related-to-spread-of-new-SARS-CoV-2-variants-EU-EEA-first-update.pdf>

<sup>9</sup> Rett til offentlig grunnskoleopplæring, jf. oppl. § 2-1.

<sup>10</sup> Grunnloven § 109

man ikke oppnår ønsket effekt på smittespredning ved rødt tiltaksnivå sammen med andre strenge tiltak i samfunnet, kan skolestenging vurderes for en kort periode.

I en svært alvorlig smittesituasjon der det anses nødvendig med de strengeste tiltakene for å kontrollere situasjonen, må en eventuell skolestenging fortsatt vurderes opp mot de negative konsekvensene det har for barn og unge generelt, og utsatte barn og unge spesielt. Her må det også tas i betraktning at barn og unge har vært rammet av tiltak siden mars 2020. Innføring av strenge tiltak som anses nødvendige, kan først gjøres etter en grundig konsekvensvurdering.

### *Forholdsmessighet*

Smitteverntiltak skal fremstå som tjenlig etter en helhetsvurdering. Dette innebærer at den helsemessige nytten av tiltaket må stå i forhold til tiltakets øvrige samfunnsmessige konsekvenser.

Vi mener at skolestenging neppe kan bli forholdsmessige med mindre smittesituasjonen er svært alvorlig som beskrevet over. Den smittevernmessige nytten er liten utover det som oppnås ved rødt tiltaksnivå, mens ulempene er betydelige større.

WHO<sup>11</sup> og ECDC<sup>12</sup> har oppfordret til at smitteverntiltak som rammer barn og unge bør i minst mulig grad skal påvirke deres hverdag. Dette er også i tråd med regjeringens strategi for koronautbruddet.

Vi viser til svar på oppdrag 295 der Folkehelseinstituttet mener at rødt nivå fungerer etter intensjonen og at det ikke er behov for et heldigitalt nivå over rødt nivå. FHI anbefaler at man i områder med høy smittespredning vurderer bruk av rødt tiltaksnivå i henhold til kriterier gitt i håndbok for kommuneleger<sup>13</sup>, da dette vil være mer forholdsmessig. Dette er også anbefalingen på risikonivå 5, jf oppdrag 216 og tiltakstabell<sup>14</sup> fra regjeringen.

Det understrekes også at heldigital undervisning vil være en særlig dårlig erstatning for de yngste elevene, som ikke i like stor grad kan nyttiggjøre seg av digitale tilbud, og for elever på yrkesfag på videregående skoler. På rødt tiltaksnivå er det lagt til grunn at alle elever skal ha noe tilstedeværende tilbud på skolen, men åpner for at det kan legges opp til delvis digital undervisning.

Vi viser også til avsnitt om sosiale konsekvenser for vurdering av forholdsmessighet.

### *Målrettet*

Barn og unge er ikke vesentlige drivere av pandemien<sup>12</sup> og blir heller ikke alvorlig syke. Den andre smittebølgen som kom i Europa høsten 2020 ble ikke forårsaket av skolegjennåpningen i august. Økende utbrudd i skoler ble først sett da smittenivået hadde vært høyt over tid i andre aldersgrupper. Det samme ble observert i Norge.

---

<sup>11</sup> WHO (2020): Considerations for school-related public health measures in the context of COVID-19, WHO (14.09.2020)

<sup>12</sup> European Centre for Disease Prevention and Control. COVID-19 in children and the role of school settings in transmission - first update. Stockholm: ECDC; 2020.

<sup>13</sup> <https://www.fhi.no/nettpub/overvaking-vurdering-og-handtering-av-covid-19-epidemien-i-kommunen/ti-trinn2/7.-tiltaksvurdering/?term=&h=1>

<sup>14</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/73a60433276240bb9247a00ecc8b23c7/oversikt-tiltakspakker.pdf>

Figur: forekomst av covid-19 i ulike aldersgrupper per 100.000.

Alder i år på y-akse, ukenummer på x-akse. Kilde: MSIS

Alder/	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	1	2	3
1-5	4,7	4,0	5,4	5,4	19,9	27,0	32,4	30,0	30,0	27,0	32,7	35,4	33,7	33,4	44,2	26,3	25,6
6-12	7,3	5,5	8,9	14,0	38,3	53,4	70,0	69,4	52,7	37,0	54,5	49,6	45,9	56,7	59,4	44,5	35,0
13-15	9,9	7,3	8,9	31,4	78,0	125,0	112,0	117,7	64,4	55,5	53,4	52,8	58,6	65,9	84,8	68,5	43,9
16-18	3,2	12,7	13,3	36,6	76,9	164,3	143,1	107,1	99,1	67,3	80,6	57,8	90,7	100,7	151,6	71,0	44,0

Heldigital undervisning er et tiltak som rammer en aldersgruppe som har mindre betydning for smittespredning i samfunnet, og derfor er tiltaket ikke målrettet med mindre det pågår et utbrudd i aktuelle aldersgruppe. Det betyr at heldigital undervisning ikke bør vurderes med mindre alle andre tiltak i samfunnet først er innført, inkludert rødt tiltaksnivå, og det fortsatt ikke er kontroll over smittesituasjonen. Som eksempel vises det til Frankrikes strategi der de fra november hadde portforbud for den generelle befolkningen fra kl 18 til kl 06, mens skolene fortsatt var åpne for alle alderstrinn (videregående trinn drevet tilsvarende rødt nivå).

Dersom det heldigital undervisning anses nødvendig fra en helhetsvurdering, bør det vurderes aldersdifferensiering av tiltaket, slik at de yngste alderstrinnene skjerms i størst mulig grad og at tiltaket kan innføres kun/først for eldre elever.

*Hvem skal det være unntak for ved innføring av skolestenging/heldigital undervisning?*

**Kompenserende tiltak for utsatte barn og unge kan aldri erstatte det et universelt tilbud gir.**

Kompenserende tiltak kan begrense skadevirkningene for barn og unge som er identifisert før heldigital undervisning iverksettes. For barn og unge som ikke er fanget opp, vil de ikke nødvendigvis få tilbud om kompenserende tiltak eller kjenne til at de har rett til slike. Dette er også beskrevet i ekspertgrupperapporten «[Konsekvenser av smitteverntiltak i barnehager og skoler](#)».

Kompenserende tiltak må omfatte:

- Barn og unge som har en vanskelig hjemmesituasjon. Dette inkluderer barn og unge som strever psykisk som følge av ensomhet og nedstenging.
- Barn og unge med spesielle læringsbehov og andre særlige behov.
- Barn og unge med funksjonshemminger må fortsatt få fulltidstilbud selv ved økende smittenivå.
- Skolehelsetjeneste, sosiallærere og annet støttepersonell må være tilgjengelig selv om skolene er stengt, og det må opplyses om hvordan disse kan kontaktes.
- Skolene og skolehelsetjeneste må også drive aktiv oppsøkende virksomhet for barn og unge de er bekymret for.

Barn under 12 år med foreldre i kritiske samfunnsfunksjoner vil også få tilbud om tilstedeværende undervisning. Tall fra våren 2020 viste at 34.000 barn benyttet tilstedeværende skoletilbud i perioden fra 13.mars og til skolene gjenåpnet 6-8 uker senere. Litt under halvparten av disse hadde foresatte i yrker med kritiske samfunnsfunksjoner, mens de øvrige hadde behov for spesialundervisning eller hadde særlige behov eller var utsatte av andre grunner. Mange takket nei til tilbudet av frykt for stigma og frykt for smitte.

## Endringer i regelverk og veiledning er ikke nødvendige

Skolestenging/heldigital undervisning er beskrevet i koronaforskriften §12c:

### **§ 12c. Kommunens myndighet til å stenge eller begrense aktivitet ved barnehager, skoler og andre utdanningsinstitusjoner**

Kommunen kan fatte vedtak om stenging eller begrensning av aktivitet i en enkelt barnehage, skole, universitet, høyskole, fagskole eller annen utdanningsinstitusjon etter smittevernloven § 4-1 første ledd dersom det er nødvendig for å stanse pågående smittespredning. Slikt vedtak kan ikke fattes av kommunen som et generelt forebyggende tiltak.

Kommunen kan bare fatte generelt stengingsvedtak for barnehager, skoler universiteter, høyskoler, fagskoler eller andre utdanningsinstitusjoner i kommunen dersom det er stor smittespredning. Kommunene i en bo- og arbeidsmarkedsregion bør samarbeide om slike vedtak. Vedtakene skal godkjennes av Helsedirektoratet.

Folkehelseinstituttet mener at vedtak om eventuell heldigital undervisning lokalt og nasjonalt alltid bør vurderes i samråd med Folkehelseinstituttet, og vedtak må godkjennes av Helsedirektoratet.

Folkehelseinstituttet mener at forskriften §12c er dekkende for krav til skolestenging, og det samme kravet bør gjelde for innføring av heldigital undervisning som et pandemiltak. Tiltaket bryter med barns grunnleggende rettigheter, og det bør derfor være tidsbegrenset og vare kortest mulig. Vedtak om innføring av heldigital undervisning som følge av en alvorlig smittesituasjon på risikonivå 5 over tid, og der rødt tiltaksnivå allerede er forsøkt og evaluert, bør kun innføres for én uke av gangen.

### *Smittevernveilederene for skoler og barnehager*

Smittevernveilederene er utviklet for hvilke smitteverntiltak som bør gjelde *ved tilstedeværende undervisning*. Smittevernveilederene behøver ikke endringer dersom det innføres heldigital undervisning.

Krav til innhold i delvis (rødt tiltaksnivå) eller heldigital undervisning må fastsettes av utdanningsmyndighetene.

## Sosiale konsekvenser ved heldigital undervisning

### Totalbelastningen av pandemiltakene for barn og ungdom er allerede stor

Totalbelastningen av pandemiltakene for ungdom er allerede stor. Heldigital undervisning gir et dårligere læringstilbud, med store konsekvenser for ungdommers rett til utdanning. Skolen er et fristed for barn og unge med mulighet til sosial kontakt hvor smittevern hensyn kan ivaretas. Store deler av høstsemesteret var preget av tiltak, og vi kan forvente perioder med tiltak utover våren pga. den lokale smittesituasjonen. Unødvendig strenge tiltak i form av heldigital undervisning vil få betydning for elevers helse, trivsel og undervisning frem mot sluttevaluering, og kan få betydning for eksamen og videre utdanning.

Mindre sosial omgang har for mange negativ innvirkning på psykisk helse<sup>15</sup>.

En nyere studie fra universitetet i Bergen<sup>16</sup> beskriver at rødt nivå på skoler og andre smitteverntiltak ikke kun rammer sårbare grupper, men representerer en stor belastning for unge generelt.

### Konsekvensene av hjemmeundervisning tilsier at digital undervisning må begrenses til et minimum og være en siste utvei

I oppdraget fra Helse- og omsorgsdepartementet slås det fast at hensynet til barn og unge skal prioriteres først ved vurdering av smitteverntiltak. Ut fra disse premissene og kunnskapsgrunnlaget gjengitt over, kan omfanget og varigheten på digital undervisning kun begrenses til det absolutt nødvendige, etter Bufdirs mening. Det vil eksempelvis si at det ikke kan besluttes å forlenge digital undervisning «ut uka» eller «fram til neste ferie» av praktiske årsaker.

### Pandemiens tiltak rammer barn og unge hardt og kan få store konsekvenser

Ved skolestenging/heldigital undervisning mister barn og unge et tilgjengelig sikkerhetsnett i form av voksne de selv kan kontakte og som ser og kan fange opp barn og unge som trenger spesiell oppfølging av ulike slag, og som ikke selv melder om et slikt behov.

Tiltaksbyrden har en sosial gradient og rammer særlig hardt de elevene som har størst behov for skolen som arena for sosial omgang og læring. For sårbare ungdom er derfor tilstedeværende undervisning særlig viktig.

Kunnskapsoppsummering over studier gjennomført under pandemien utført av Folkehelseinstituttet på oppdrag fra Bufdir viser at:

- Det er flere steder påvist økt stress og særlig risiko for omsorgssvikt og/eller vold mot barn og unge i familier som hadde vanskeligheter også før pandemien.
- Skolenedstengning og redusert skoletilbud øker sosiale forskjeller. Sosioøkonomisk status får større betydning. Barn og unge i familier med vedvarende lavinntekt får det enda dårligere.
- Særlig barn med lærevansker og funksjonsnedsettelse får et dårligere tilbud med hjemmeskole.
- Studier tyder på at de sosiale rammene er viktige for den faktiske læringen som skjer på skolen.

---

<sup>15</sup> Nøkleby H, Berg RC, Muller AE, Ames HMR. Konsekvenser av covid-19 på barn og unges liv og helse: en hurtigoversikt. Oslo: Folkehelseinstituttet, 2021.

<https://www.fhi.no/publ/2021/konsekvenser-av-covid-19-pa-barn-og-unges-liv-og-helse/>

<sup>16</sup> <https://www.bt.no/btmeninger/debatt/i/weRXan/ungdom-rammes-hardt-av-roedt-nivaa>

Statsforvalterne har i dialog med ulike tjenester fanget opp indikasjoner på en økning i antall rapporterte saker som omhandler vold, rus og seksuelle overgrep ovenfor barn og unge under pandemien. Brukerorganisasjoner rapporterer om det samme og viser til økt antall henvendelser av denne typen fra utsatte barn og unge på sine hjelpetelefoner. Studien fra NKVTS om vold, overgrep og psykisk helse blant ungdom i Norge våren 2020<sup>17</sup> sier at omkring 1 av 6 (15 %) av ungdommene som deltok i undersøkelsen fortalte om minst én form for vold eller overgrep ukene skolen var stengt.

Det kunnskapsgrunnlaget vi i dag besitter om hvilke konsekvenser pandemiens tiltak har for barn og unge, skaper i tillegg til en her-og-nå bekymring for deres livssituasjon, en bekymring for de langsiktige og samfunnsøkonomiske konsekvensene av smitteverntiltakene. Sårbare barn og unge har en økt risiko sammenlignet med andre for å falle fra skolen. At barn og unge faller fra skolen på grunn av vold, overgrep, omsorgssvikt, utviklingshemming eller deres psykiske helse, vet vi at har store omkostninger for samfunnet<sup>18</sup>. Når barn og unge som er sårbare fra før er ekstra hardt rammet av koronatiltakene, er vi bekymret for at en enda større andel barn og unge vil falle fra skolen i fremtiden. Studien fra Bergen peker i tillegg på at unge generelt er bekymret for hvilke konsekvenser pandemiens tiltak vil få for deres videre skolegang og fremtid. Samlet kan dette medføre store kostnader for enkeltmennesker og for samfunnet på kort og lang sikt. Disse indikasjonene bør i hensyntas når *forholdsmessighet* skal vurderes.

### **Rutine for å identifisere sårbare barn og unge**

Kommunene må ha rutiner for å identifisere barn og unge som er særlig sårbare for tiltak rettet mot covid-19. I Helsedirektoratets rutine for «Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge<sup>19</sup>» anbefales det at kommunens ledelse sikrer at ansatte som arbeider med barn og unge har generell kunnskap om beskyttelses- og risikofaktorer, tegn og signaler, slik at de tidlig kan identifisere de som lever i en risikosituasjon. I rutinene beskrives det hvordan denne anbefalingen kan følges opp; Hvilken kunnskap man bør tilegne seg og hvilke ressurser man kan benytte seg av. En rekke tjenester og kompetansemiljøer bidrar med kompetanseheving og verktøy i samtaler med barn og unge<sup>20</sup>.

### **Rutine for å planlegge stedlig tilbud til sårbare barn og unge**

Helse- og omsorgsdepartementet viser til at elever med særlige behov skal ha stedlig tilbud. Elever med utviklingshemming, lese- og skrivevansker, kort botid i Norge, barneverntiltak eller andre kjente utfordringer hjemme, må skolen derfor ha rutiner for å planlegge et stedlig tilbud for. En forberedelse til digital undervisning vil derfor parallelt måtte innebære en forberedelse til stedlig undervisning for elever med særlige behov i tillegg til barn under 12 år med foreldre i kritiske samfunnsfunksjoner. Disse elevene må prioriteres på lik linje med den større mengden barn og unge som skal motta digital undervisning.

---

<sup>17</sup> [https://bufdir.no/globalassets/global/nbbf/vold\\_overgrep/rapport\\_2-20\\_nkvts.pdf](https://bufdir.no/globalassets/global/nbbf/vold_overgrep/rapport_2-20_nkvts.pdf)

<sup>18</sup> <https://www.vista-analyse.no/no/publikasjoner/samfunnsokonomiske-kostnader-av-vold-i-naere-relasjoner/>

<sup>19</sup> <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/tidlig-oppdagelse-av-utsatte-barn-og-unge>

<sup>20</sup> <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/tidlig-oppdagelse-av-utsatte-barn-og-unge/fracunnskap-til-handling-hos-ansatte-som-arbeider-med-barn-og-unge>

### **Proaktivt undersøke om digital undervisning er forsvarlig der skolen er usikker**

Heldigital undervisning vil ramme sosioøkonomiske grupper skjevt, og sannsynligvis øke sosial ulikhet. Ikke alle har tilgang til egnet utstyr, internettilgang eller liknende. Dette må kartlegges og ivaretas av ansvarlige undervisningsenheter.

Forskning viser at mange barn og unge holder forholdene hjemme skjult for sine omgivelser. Skolene må være klar over at det i de fleste tilfeller vil være flere elever i hver klasse med utfordringer hjemme som lærere og skoleleder ikke kjenner til. I vurderingen av hvem som skal ha et stedlig tilbud på skolen, må skolene proaktivt undersøke forholdene til de elevene de har liten kjennskap til eller de elevene de er usikre på forholdene hjemme hos. En slik undersøkelse bør innebære samtale alene med eleven og med foresatte. Skolen skal vel og merke ikke undersøke bekymringsfulle forhold i hjemmet, noe som er barneverntjenestens ansvar, men gjøre rede for om digital undervisning hjemme kan forsvares. Ved tvil bør eleven tilbys et stedlig tilbud på skolen.

### Merknad

FHI ber om at vurderingen i sin helhet, inklusiv grafisk utforming, legges ved i det endelige svaret til HOD.

# Svar på oppdrag om å forberede for nasjonalt eller lokale vedtak om digital opplæring hjemme (stenging etter covid-19-forskriften)

## 1. Innledning

Vi viser innledningsvis til at Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet og FHI anbefaler at stengning av skoler og SFO i det lengste må unngås. Selv om stengte skoler og SFO kan begrense smittespredning, er tiltaket så inngripende overfor barn og unge at det ikke anbefales som et tiltak med mindre det foreligger et lokalt utbrudd av et visst omfang i den aktuelle skolen eller kommunen. Stenging må være kortvarig, og kun vare så lenge som det er nødvendig. Stenging av skoler og SFO anbefales ikke som et nasjonalt tiltak. Svar fra Helsedirektoratet vil bli ettersendt.

## 2. Oppdrag

I oppdrag 2021-010 ber Kunnskapsdepartementet Utdanningsdirektoratet om å forberede for nasjonalt eller lokale vedtak om digital opplæring hjemme (stenging etter covid-19-forskriften) og stedlig tilbud for enkelte elever. Bakgrunnen for oppdraget er en ustabil smittesituasjon, og departementet ønsker at direktoratet er forberedt til rask iverksettelse av strengere tiltak også i skolen dersom vi kommer i en situasjon med svært økende smittepress.

Samtidig har Helsedirektoratet fått i oppdrag å lage en plan for tiltak med tilnærmet heldigital opplæring, herunder foreslå kriterier som skal være oppfylt for innføring av, og smittevern faglig vurdering av innholdet i, et tiltak med digital undervisning. Helsedirektoratet skal også foreslå endringer i regelverk og veiledning, dersom endringer vurderes som nødvendige.

I oppdraget til Utdanningsdirektoratet legges det til grunn at dette innebærer hjemmeopplæring for majoriteten av elevene og stedlig tilbud for elever med særlige behov og barn av samfunnskritisk personell. De sistnevnte elevene skal sikres et tilbud på skolen, men tiltaket skal i utgangspunktet gjelde for alle skoletrinn, inkludert de yngste elevene og voksenopplæringen.

Departementet ber Utdanningsdirektoratet om å vurdere hvilke konsekvenser et slikt tiltak vil kunne få, og hvilke grep/tiltak direktoratet anbefaler dersom dette skjer. Departementet ber oss også vurdere konsekvensene for elevenes rett til forsvarlig og tilstrekkelig opplæring dersom tiltaket varer inntil to uker eller i verste fall varer lengre enn dette. Vurderingen bør også ta hensyn til når på året et slikt tiltak tas i bruk. Vurderingene skal gjøres i samråd med Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet, og ta utgangspunkt i den situasjonsbeskrivelsen de gir for at et slikt tiltak skal iverksettes.

## 3. Konsekvenser av nedstengning og digital opplæring

*Utdanningsdirektoratet er bedt om å vurdere hvilke konsekvenser et vedtak om digital opplæring hjemme (stenging etter covid-19-forskriften) kan få for elevene.*

### 3.1 Faglige og sosiale konsekvenser

*Vi skal se på konsekvenser for elever, både faglig og sosialt, på alle trinn i grunnskolen, i videregående opplæring, både på de studieforberedende utdanningsprogrammene og de yrkesfaglige utdanningsprogrammene og i voksenopplæringen.*



Kunnskapen om hvordan koronapandemien har preget barnehager og skoler, har økt gjennom dette året. Skolene omstilte seg raskt til digital undervisning våren 2020 der både lærere og elever var hjemme. Kunnskapsgrunnlaget viser at elevene i Norge stort sett har tilgang på utstyr for å gjøre skolearbeid hjemme og få opplæring digitalt. Likevel har det vært svært utfordrende å opprettholde god kvalitet på opplæringen og å ivareta et godt sosialt miljø for elevene. Flere fag og fagområder egner seg ikke til digital opplæring.

Etter gjenåpningen av barnehagene og skolene har fraværet blant barn, elever og ansatte vært høyere enn normalt, blant annet på grunn av lav terskel for å være hjemme ved sykdomstegn. Et spørsmål som gir grunn til bekymring, er hvilken betydning mye korttidsfravær har for elevenes opplæringstilbud og læring<sup>1</sup>.

Enkelte statsforvaltere rapporterer om at høyt sykefravær og karantene for elever og lærere medfører stadige endringer og tilpasninger i undervisningsopplegget. Fraværstall fra 22 videregående skoler i Oslo de første ukene etter høstens skolestart viser i gjennomsnitt 42 prosent økning i elevenes fravær sammenlignet med fraværstallene på samme tid i fjor. For enkelte av Oslo-skolene har fraværet økt med hele 80 prosent. Karantenetallene i Oslo kan tyde på at karantene rammer sosialt skjevt, og at de som kan ha mest behov for å være på skolen, gjentatte ganger havner i karantene<sup>1</sup>.

Tilbudet til sårbare barn under nedstengningen ble brukt, men også opplevd stigmatiserende. Rundt fem prosent av grunnskoleelevene fikk undervisning fysisk på skolen i deler av eller hele perioden skolene var stengt. Litt over halvparten av dem var elever med spesialundervisning eller elever som var sårbare eller utsatt av andre grunner. Resten var barn av foreldre med samfunnskritiske yrker. Tilsvarende som for barnehagen var det flere som takket nei til et tilbud på skolen under nedstengingen enten fordi de var redde for smitte, eller fordi de opplevde tilbudet som stigmatiserende.

### Sosiale konsekvenser for elevene

Skolen er mer enn en arena for faglig læring. Skolen som universell og sosial arena er viktig for alle barn, og særlig for sårbare barn og unge. Barn og unge trenger forutsigbarhet, og en arena med sosial struktur. Skolen er også en viktig del av sosialisering med jevnaldrende, særlig i tenårene.

Det sosiale samspillet som skjer når elevene samles fysisk er vanskelig å gjenskape på digitale flater. Det er vanskelig å vite hvilke effekter, på både kort og lang sikt, hjemmeundervisning vil ha for elevenes psykiske og fysiske helse. Imidlertid er det mye som tyder på at elevene mister mye når de ikke har et fysisk faglig og sosialt fellesskap over tid. Siden smittesituasjonen stadig endrer seg flere steder i landet, fører dette til liten forutsigbarhet for elevene. Når smittesituasjonen endrer seg innebærer dette at planene for hvor opplæringen skal foregå stadig endres, noe som vil kunne føre til utrygghet hos mange elever både i grunnskolen og i videregående skole. I tillegg påvirker det også barn og ungdoms fritidstilbud og sosiale kontakt på fritiden.

For de eldre elevenes del hadde trolig forholdet til familie og venner og deres egen opplevelse av mestring mye å si for hvordan de opplevde skolen under nedstengingen. En stor gruppe ungdommer opplevde til dels store belastninger, savn og tap både faglig og sosialt da skolearbeidet var mer

---

<sup>1</sup> Utdanningsdirektoratet (2020): Konsekvenser av smitteverntiltak i barnehager og skoler. Ekspertgruppe 11.11.2020. Oslo.

krevende, ensomt og isolert enn før. Mange opplevde ensomhet, mangel på motivasjon og mangel på oppfølging<sup>2</sup>.

En annen gruppe ungdommer opplevde lettelse ved å ha hjemmeskole fordi de da slapp unna vanskelige sosiale forhold på skolen som mobbing eller konflikter. En tredje gruppe tjente faglig på situasjonen ved at de fikk mulighet til å få ro og konsentrasjon rundt skolearbeidet. En fjerde gruppe ungdommer var særlig utsatt og 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<sup>Error! Bookmark not defined.</sup>.

Perioden med mye hjemmeopplæring og uforutsigbarhet for barn og unge har nå vart lenge, og vi får stadig bekreftelse på at varigheten forsterker de negative konsekvensene vi allerede fikk kunnskap om ved nedstengingen våren 2020. Andelen unge som føler seg ensomme, har økt utover høsten 2020. Fra april til november har i gjennomsnitt 37 prosent av de unge mellom 16 og 19 år oppgitt at de er ensomme for tiden på grunn av korona. I oktober var andelen ensomme 43 prosent, og foreløpige tall for november tyder på at halvparten av de unge mellom 16 og 19 år er ensomme som følge av koronasituasjonen<sup>3</sup>.

En helt ny studie viser at dialogen med elevene ble vanskeliggjort på de digitale flatene, blant annet måtte mange elever vente til etter at undervisningen var over for å få hjelp eller forklaringer fra læreren. Andre opplevde også at stort sett hele klassen ikke skrudde på mikrofon og kamera, slik at undervisningen foregikk nærmest uten dialog<sup>4</sup>.

#### Læringsresultatene er svekket

Pandemien har snart påvirket kvalitet og omfang i opplæringen i et år, og selv om vi ikke ennå kjenner hele bildet av langtidskonsekvenser, ser vi flere svært bekymringsfulle tegn på tapt læring, økt ensomhet og lav progresjon.

Skoleåret 2019–20 gikk standpunkt karakterene mer opp enn det man skulle forvente ut fra trenden de foregående årene. Koronasituasjonen ser derfor ut til å ha forsterket trenden med stigende standpunkt karakterer. Antall grunnskolepoeng for avgangselevne i grunnskolen har heller aldri vært høyere enn i skoleåret 2019–20. Vi kjenner ikke årsakene til dette, men avslutningen av skoleåret 2019-2020 avvek på en rekke områder fra et normalt skoleår. Elevene hadde flere uker med digital opplæring hjemmefra, eksamen ble avlyst og skolene ble bedt om å prioritere standpunkt vurdering. Dette er forhold som alene eller sammen kan virke inn på hvorfor standpunkt karakterene endret seg dette skoleåret.

Motsatt viser ikke utviklingen på nasjonale prøver som ble gjennomført høsten 2020 samme økning som i standpunkt karakterer og grunnskolepoeng. Resultatene på nasjonale prøver og elevenes standpunkt karakterer denne våren gir derfor ikke tydelig svar på hvilken betydning vårens digitale undervisning har hatt for elevenes læring.

Informasjon fra elever indikerer at halvparten av elevene på ungdomstrinnet og videregående skole i Oslo var godt fornøyd med hvordan undervisningen i nedstengingsperioden fungerte, mens en

---

<sup>2</sup> Eriksen, I. M. og Davan, L.B. (2020): Tap og tillit - ungdoms livstilfredshet og samfunnsdeltagelse under pandemien. Oslo: OsloMet/NOVA.

<sup>3</sup> Opinion (2020): Ensomheten øker kraftig blant de unge. Norsk koronamonitor, 21. oktober 2020. <https://opinion.no/2020/10/ensomheten-oker-kraftig-blant-de-unge/>

<sup>4</sup> Sandvik, L.V, Smith, K., Strømme, A., Svendsen, B., Sommervold, O. A. & Angvik, S.Aa. (2021). Students' perception on assessment during COVID 19. (under review)

fjerdedel var misfornøyd. Bare 14 prosent av elevene mente de lærte mer enn før, mens 61 prosent mente de lærte mindre. Hele 25 prosent mente at de lærte mye mindre enn normalt<sup>5</sup>. Elevenes selv vurdering er interessant sett i lys av oppgangen i standpunkt karakterer og peker muligens tilbake til de rapporterte problemene om vurderings praksis som kom fra lærere. Flere studier tyder også på at elevenes faglige progresjon ved hjemmeskole er høyere jo mer foreldrene involverer seg, og jo høyere sosioøkonomisk bakgrunn foreldrene har<sup>6</sup>. Flere lærere mener at økt involvering fra foreldre i skolearbeidet forsterket de faglige forskjellene mellom elevene som allerede eksisterte<sup>7</sup>.

Foresatte til skolebarn rapporterte store forskjeller i kontakt med læreren, krav om oppmøte og i hvor stor grad skolene tok i bruk digitale verktøy under nedstengingen. Rett over halvparten av elevene på småtrinnet (54 prosent) hadde kontakt med læreren 2-3 ganger uka eller sjeldnere, mens 71 prosent av elevene på ungdomstrinnet hadde kontakt med læreren minst en gang om dagen<sup>8</sup>. Mens 8 prosent av de foresatte mente at barna hadde lært mer, mente 25 prosent at barna lærte mindre i denne perioden, uavhengig av hvilket årstrinn barna går på. Videre var 40 prosent av de foresatte helt eller delvis enig i at barna jobbet mindre under nedstengingen enn i perioden før. Andelen foresatte som syntes at elevene hadde hatt mindre arbeid i perioden var større blant foresatte med høyere utdanning<sup>9</sup>.

Funn fra Storbritannia støtter oppfatningen om at digital undervisning kan forsterke negative læringseffekter av lav sosial bakgrunn. På den annen side kan digital undervisning motvirke økende forskjeller mellom elevgruppene dersom lærernes evner å sette tydelige forventinger, å lage gode strukturer for kognitiv og emosjonell støtte («scaffolding») samt å lage gode rutiner for faglige tilbakemeldinger. Dette er viktigere for elevresultatene enn å bruke spesifikke teknologier eller å standardisere organiseringen av undervisningstiden<sup>10</sup>.

#### Faglig arbeid, profesjonsfelleskap og vurdering ble svekket

Skolene og lærere har strukket seg langt nå i snart et år for å gi opplæring og følge opp elevene i en uforutsigbar situasjon med ulike smitteverntiltak og mye fravær. Vi vet at lærerne i situasjon med mye digital undervisning har utfordringer med å følge opp elevenes tilstedeværelse i undervisningen, differensiere undervisningen og vurdere elevenes arbeid. I tillegg opplevde mange lærere utfordringer med å motivere elevene og skape et engasjerende klassemiljø på nett. Lærerne har tatt i bruk nye undervisnings- og vurderingsformer, men også lærerne har hatt en opplevelse av å stå alene i arbeidet med undervisning og vurdering<sup>11</sup>. Mot slutten av 2020 oppgir halvparten av skolene at de i noen grad har endret vurderings praksis, mens bare fire prosent i stor grad oppgir at de har gjort det<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> Bakken, A., W. Pedersen, T. von Soest, og M.A. Sletten (2020): Oslo-Ungdom i Koronatiden. NOVA, OsloMet.

<sup>6</sup> Eriksen, I. M. og Davan, L.B. (2020): Tap og tillit - ungdoms livstilfredshet og samfunnsdeltagelse under pandemien. Oslo: OsloMet/NOVA

<sup>7</sup> Fjørtoft, S.O. (2020): Nær og fjern. Læreren erfaringer med digital hjemmeundervisning våren 2020. SINTEF rapport 2020/00805.

<sup>8</sup> Roe, A., M. Blikstad-Balas, K. Klette og Dalland, C. (2020): De minste elevene hadde minst kontakt med læreren i tiden med hjemmeskole. 2020. Upublisert.

<sup>9</sup> Kindt, M. T. og Rogstad, J. (2020): Med Netflix på timeplanen. Oslo. <https://fafo.no/zoo-publikasjoner/item/konsekvenser-av-covid-19-og-smitteverntiltakene>.

<sup>10</sup> Education Endowment Foundation (2020) Impact of school closures on the attainment gap: Rapid Evidence Assessment, London: Education Endowment Foundation

<sup>11</sup> Vika, K.S. (2021): Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til lærere høsten 2020. NIFU-Rapport 2021:3.

Intervjudata tyder på at lærernes pedagogiske holdninger knyttet til dialog, samarbeid og medvirkende elever ikke har latt seg påvirke av koronasituasjonen. Nedstengingen gjorde likevel at de brukte digitale løsninger på en måte som ikke er i tråd med deres pedagogiske holdninger. På den annen side er det indikasjoner på at profesjonsfelleskapet og læringen blant lærere har blitt styrket. Kollegiefelleskapet ble svært viktig under nedstengingen, men overgang til heldigitalt arbeid har gitt mange innspill fra andre, eksterne kilder, f.eks. fra selvorganiserte grupper av lærere på internett<sup>12</sup>.

Mange elever opplever i liten grad å bli involvert i vurderingsarbeidet. De har også savnet samarbeid med andre elever. Mot slutten av 2020 oppgir halvparten av skolene at de i noen grad har endret vurderingspraksis, mens bare fire prosent i stor grad oppgir at de har gjort det<sup>13</sup>.

Merk at Udir mangler gjennomgående data om spesifikk undervisningspraksis på klasseromsnivå. Dette medfører at både lærere som gjennomfører avansert digital undervisning og lærere med mindre erfaring fra digital undervisning kan ha rapporter lik grad av mestring under nedstengingen, mens elevene i praksis har opplevd kvalitativt svært ulike undervisningsmetoder.

Ut fra dialogen med statsforvalterne, vet vi at det er svært ulikt hvordan opplæringen foregår hjemme. Dette handler både om hva skolene tilbyr av opplæring og oppfølging, og hvordan elevene blir fulgt opp og opplever å motta opplæring hjemme.

I perioden med nedstenging i 2020 fikk Udir også tilbakemeldinger fra en del skoler og skoleeiere om at digital opplæring gir utfordringer med å ivareta tilstrekkelig bredden i fagene godt nok. Delvis handler problemstillingen om at over tid er det i alle fag utfordrende å legge til rette for den variasjonen i arbeidsmåter og læringsarenaer som må til for å utvikle kompetanse i fagene. Samtidig ble utfordringene særlig knyttet til fag der praktiske øvingssituasjoner, samarbeid eller utstyr og spesialrom er nødvendig for å oppnå kompetanse i faget. For eksempel i fag som kroppsøving, mat og helse og ulike programfag i studieforbereende og yrkesfaglige utdanningsprogram. I de fleste tilfeller vil dette være håndterbart gjennom å organisere opplæringen fleksibelt og over tid, og tilpasset opplæring, men utfordringen forsterker seg dersom perioden med kun digital opplæring varer lenge. Det kan også få betydning for vurderingen av elevenes sluttkompetanse.

### Digitale rammevilkår i skolen

Flertallet av lærerne hadde brukt digitale læringsplattformer og digitale læremidler før stengingen våren 2020, men å planlegge og utføre hele skoledagen på nett var nytt<sup>14</sup>. Bare 7 prosent av skolene hadde planer for hvordan de kunne gjennomføre undervisningen dersom skolebyggene ble fysisk stengt, mens 67 prosent av skolene laget slike planer etter at skolene ble fysisk stengt<sup>15</sup>.

Gjennomgående har skolene den nødvendige infrastrukturen for å kunne gi digital undervisning, og at de aller fleste lærerne og elevene har tilgang til datamaskiner eid av arbeidsgiveren eller skolen. Nesten alle kommuner har løsninger for videokommunikasjon mellom lærere og elever som kan

---

<sup>12</sup> Axelsen, M.Y., og Espeland, A. (2020): Utfordringer knyttet til digitaliseringen av grunnskolen i Ås kommune. NMBU

<sup>13</sup> Vika, K.S., Wollscheid, S., Lillebø, O.S, og Bergene, A.C. (2021): Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoleeiere og skoleledere høsten 2020. NIFU-Rapport 2021:2.

<sup>14</sup> Gudmundsdottir, G. B. og Hathaway, D.M. (2020): 'We always make it work': Teachers' agency in the time of crisis. *Journal of Technology and Teacher Education* 28 (2): 239–50.

<sup>15</sup> Federici, R. A., og Vika, K.S. (2020): Spørsmål til Skole-Norge: analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoleledere, skoleeiere og lærere under korona-utbruddet 2020. NIFU-Rapport 2020:13.

brukes til å gjennomføre undervisning. Under nedstengingen meldte 69 prosent av kommunene om enkelttilfeller av problemer med nettilgang i hjemmene som påvirket undervisningsmulighetene negativt, med hovedvekt på små kommuner<sup>15</sup>.

Mot slutten av 2020 mener 73 prosent av skolene at elevenes datamaskiner er gode nok til at de kan delta i ulike former for digital undervisning<sup>16</sup>. Flertallet av lærerne på alle trinn opplever sin egen digitale infrastruktur som velfungerende, mens en litt større andel opplever at elevenes digitale infrastruktur er en hindring for å gjennomføre digital undervisning, spesielt på videregående. Mot slutten av 2020 oppgir omtrent halvparten av lærerne at de bruker digitale plattformer mer enn før<sup>17</sup>.

Grunnleggende støtte til teknisk problemløsning og til praktisk pedagogisk bruk av digitale læringsressurser og enheter var i stor grad tilgjengelig i de fleste skoler allerede før skolene stengte fysisk. Flertallet av kommuner organiserer støtten på skolenivå<sup>18</sup>.

### Særskilt for voksne

Som for ordinær grunnskole var det også i voksenopplæringen vanlig med en kombinasjon av hjemmeopplæring og stedlig undervisning like etter gjenåpningen, men de fleste fikk hovedsakelig undervisning på voksenopplæringen. Mange av deltagerne har hatt utfordringer som følge av korona-situasjonen, for eksempel omsorg for barn når skoler og barnehager stengte, eller arbeid de måtte prioritere<sup>19</sup>. Voksne som får spesialundervisning trenger tett oppfølging, noe som for mange har vært krevende med strenge smittevernregler. Per 8. juni hadde over 500 deltakere, tilsvarende 4 prosent, fremdeles ikke møtt fysisk til undervisning fordi deltakeren selv eller familie var i en risikogruppe. Dette tilsier at både de faglige og sosiale konsekvensene for denne gruppen har vært noe annerledes enn for ordinære elever.

## 3.2 Samfunnsmessige konsekvenser ved å holde de yngste hjemme

*Vi er særlig bedt om å vurdere de samfunnsmessige konsekvensene ved å holde de yngste elevene hjemme, inkludert en vurdering av SFOs rolle.*

I den [samfunnsøkonomiske vurderingen av smitteverntiltak](#)<sup>20</sup> som ble skrevet av en ekspertgruppe nedsatt av Helsedirektoratet ble det presisert at «Den høye samfunnsøkonomiske kostnaden ved stengning eller reduksjon i tilbudet ved skoler og barnehager taler mot å bruke dette som et tiltak ved fremtidig behov for innstramming av smitteverntiltak. Den begrensede smitteverneffekten

---

<sup>16</sup> Vika, K.S., Wollscheid, S., Lillebø, O.S, og Bergene, A.C. (2021): Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoleeiere og skoleledere høsten 2020. NIFU-Rapport 2021:2.

<sup>17</sup> Vika, K.S. (2021): Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til lærere høsten 2020. NIFU-Rapport 2021:3.

<sup>18</sup> Federici, R. A., og Vika, K.S. (2020): Spørsmål til Skole-Norge: analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoleledere, skoleeiere og lærere under korona-utbruddet 2020. NIFU-Rapport 2020:13.

<sup>19</sup> <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/konsekvenser-av-stengte-skoler-og-smitteverntiltak-for-voksne-i-grunnskoleopplaring-varen-2020/>

<sup>20</sup> Covid-19 – samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – andre rapport (22.05.2020) S.71 (<https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/samfunnsokonomisk-vurdering-av-smitteverntiltak-covid-19/Samfunns%C3%B8konomisk%20vurdering%20av%20smitteverntiltak%20-%20covid-19%20-%20andre%20rapport.pdf/> /attachment/inline/7de049fe-b01e-4d5e-986a-4bd5e10408d5:c700b0e98efcd04bb20085e446fb3ab56ef4dbec/Samfunns%C3%B8konomiske%20vurdering%20av%20smitteverntiltak%20-%20covid-19%20-%20andre%20rapport.pdf )

*styrker dette ytterligere.»* Det er smittesituasjonen som avgjør, men den samfunnsøkonomiske vurderingen underbygger at det skal mye til for å sette inn så inngripende tiltak og at slike tiltak bør vare så kort som mulig.

I ekspertgruppas [rapport](#)<sup>21</sup> om konsekvenser av smitteverntiltakene i barnehager og skoler ble det vist til at de yngre elevene i gjennomsnitt hadde flere dager i uken med fysisk fremmøte enn de eldre elevene på rødt nivå.

Yngre elever er i mindre grad i stand til å aktivisere seg selv. Dette innebærer at en større rolle vil falle på foreldre/foresatte. Dette vil igjen gå utover foreldres mulighet til å arbeide, både for bedrifter med og uten hjemmekontor. Mindre verdiskapning vil igjen gå ut over både den enkelte bedrift, og landets økonomi. Stengning av SFO vil forsterke dette, i og med at mange av de yngste elevene har et slikt tilbud etter skoleslutt. Det vil altså kunne få store samfunnsmessige konsekvenser å holde de yngste elevene hjemme, særlig dersom dette skjer i lengre perioder. I den samfunnsøkonomiske vurderingen ble totalkostnaden av stengte barnehager og skoler estimert til å være 6,7 milliarder per måned, eller 2,6 prosent av fastlands-BNP.

I den samfunnsøkonomiske vurderingen<sup>22</sup> blir det vist til at Bloom (2020) peker på at hjemmekontor som følge av koronatilak skiller seg ut ved at mange har barn hjemme, og opplever arealknapphet og manglende tilgang på kontor hjemme, samt manglende privatliv og manglende valgfrihet.

Det har ikke vært tid til å forske tilstrekkelig på de psykososiale utfordringene det vil få å holde de yngste elevene hjemme, både for foreldre og barn. For mange foreldre/foresatte vil dette kunne oppleves som belastende. Det er også grunn til å tro at barna vil få dårligere læringsutbytte med foreldre uten pedagogisk utdanning og som i tillegg i mange tilfeller må sjonglere mellom jobb og hjemmeskole. Foreldrenes mulighet til å følge opp barna vil variere, og dette kan igjen gi økt stress hos barna. I ekspertgruppas rapport blir det vist til at ungdom fra høyere sosiale lag kom bedre ut enn ungdom fra lavere sosiale lag og ungdom med innvandrerbakgrunn. Dette kan trolig også gjelde de yngre elevene. Rapporten viser også til at «Det er høy sannsynlighet for at forekomsten av vold i nære relasjoner og vold og overgrep mot barn, øker i krisesituasjoner som fører til mer stress i familier»<sup>23</sup>. Rapporten viser også at noen mister det faste, trygge holdepunktet i en ellers vanskelig og kaotisk hverdag, og at det er allerede sårbare grupper som kommer dårligst ut av pandemien. Dersom strenge tiltak på nytt innføres vil det være en risiko for at de mest utsatte barna på nytt rammes hardest av konsekvensene. Dette påpekes blant annet av KS som understreker at det beste tilbudet for utsatte barn og unge først og fremst er et mest mulig ordinært tilbud og en mest mulig normal hverdag. Fylkesmennene er også bekymret for at smitteverntiltak vil få størst konsekvenser for elever med rett på spesialpedagogisk undervisning, faglig svake elever og de aller mest sårbare. Psykososiale utfordringer både hos voksne og barn vil også gi negative samfunnsøkonomiske konsekvenser.

---

<sup>21</sup>Utdanningsdirektoratet (2020): Konsekvenser av smitteverntiltak i barnehager og skoler. Ekspertgruppe 11.11.2020. Oslo. S.29

<sup>22</sup> <sup>22</sup> Covid-19 – samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – andre rapport (22.05.2020) S.66

<sup>23</sup>Utdanningsdirektoratet (2020): Konsekvenser av smitteverntiltak i barnehager og skoler. Ekspertgruppe 11.11.2020. Oslo. S. 34-35



### 3.3 Konsekvenser av manglende tilgang på spesialrom, utstyr og verksteder i videregående opplæring

*Vi er bedt om å vurdere i hvilken grad elevene i fag- og yrkesopplæringen kan få tilstrekkelig og forsvarlig opplæring digitalt uten tilgang på spesialrom, utstyr og verksteder.*

Kunnskapsgrunnlaget om forsvarlig opplæring digitalt uten tilgang på spesialrom, utstyr og verksteder er svakt. Om elevene vil få tilstrekkelig og forsvarlig opplæring bygger derfor i stor grad på erfaring.

Opplæringen i fag- og yrkesopplæringen starter for de fleste elever med Vg1 og Vg2 i skole med påfølgende lærekontrakt. I tillegg har vi noen yrkeskompetansecfag som har treårig opplæring i skole og som avsluttes med yrkeskompetanse.

Kompetansemålene i læreplanene er utformet slik at elevene gjennom opplæringen skal kunne kombinere teori og praksis. I læreplanverket forstår vi kompetanse som å kunne bruke kunnskaper og ferdigheter sammen, derfor opererer vi ikke med et skarpt skille mellom teori og praksis. Over tid vil ensidig digital opplæring gi mindre effektiv læring. I enkelte programfag vil det være mulig å sende med elevene noe verktøy, enkle maskiner og materialer hjem slik at elevene kan øve på praktiske oppgaver hjemme. Videre kan periodisering av undervisning på skolen være en kortsiktig løsning – i kortere perioder kan f. eks fellesfag periodiseres og prioriteres med digital undervisning. Skoleeier kan også bidra med støtteressurser til skolene, f.eks. utvikle digitale instruksjonsfilmer for hjemmeopplæring.

Dersom elever stenges ute fra verksteder og øvingslokaler over lengre tid, kan usikkerhet om videre muligheter redusere elevenes motivasjon for utdanningen. I tidligere arbeid med frafall og gjennomføring i overgangen fra skole til læreplass har det blant annet blitt pekt på at en del ungdom trenger hjelp til generell livs- og arbeidslivsmestring.<sup>24</sup> Vi mener dette er overførbart for elever og lærlinger innen yrkesfag som går fra skole og arbeidsplass til opplæring hjemme, og vi bør ha tiltak som imøtekommer dette.

Ekspertgruppen rapporterte i november 2020 om at de videregående skolene åpnet for yrkesfagelever på Vg2 og Vg3 27. april, og fra 11. mai åpnet skolene for alle trinn. Behovet for tilgang til lokaler for praktisk opplæring var en av grunnene til at yrkesfagene ble prioritert da skolene startet gradvis gjenåpning. Det var vanskeligere å gjennomføre opplæring i praktiske fag i perioden skolene var stengt. Det gjaldt særlig yrkesfag (Federici og Vika 2020), der elevene får yrkesfaglig opplæring i programfagene. Det var også utfordringer med tilrettelegging av opplæring i yrkesfaglig fordypning (YFF), der skolene måtte sørge for et tilbud til elever som mistet sitt tilbud om opplæring i bedrift. Det er grunn til å tro at opplæring i praktiske fag også kan være mer utfordrende under rødt tiltaksnivå, med strenge krav til avstand. Samtidig har ofte yrkesfag opplæring i mindre grupper. I tillegg til utfordringer med å gjennomføre praktiske fag for yrkesfagelevne i skole, har mange lærlinger vært helt eller delvis permittert som følge av koronasituasjonen. På det meste var 10 prosent av lærlingene permittert. Lærlinger innen restaurant- og matfag og design og håndverk har vært særlig rammet.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Utdanningsspeilet 2018.

<sup>25</sup> Konsekvenser av smitteverntiltak i barnehager og skoler (2020) s. 30

For elever i yrkesfaglige utdanningsprogram vurderes en nedstengning av skoletilbud som mest kritisk for elever i Vg2 og Vg3 yrkeskompetansefag. Dette fordi Vg2 elevene våren 2021 skal søke lærekontrakt og Vg3 yrkeskompetansefag avslutter sin videregående opplæring.

Vi vil også nevne at manglende tilgang på nødvendig spesialutstyr og alternative læringsarenaer og få muligheter til fysisk samarbeid med medelever også utfordrer opplæringen i enkelte av programfagene på studieforbereende utdanningsprogram som Musikk, dans, drama, Kunst, design og arkitektur, Idrettsfag og enkelte realfag.

## 4. Tiltak for best utbytte av opplæringen

*Vi er bedt om å vurdere hvilke tiltak som kan iverksettes for at elevene på alle trinn har best mulig utbytte av opplæringen ved digital opplæring hjemme.*

Som påpekt i ekspertgruppens rapport<sup>26</sup> er det i vurderingen av ulike smitteverntiltak en rekke dilemmaer som handler om balansen mellom barn og unges rettigheter og hensynet til å stoppe smittespredningen.

### 4.1 Digital opplæring hjemme

*Digital tilgang* er en forutsetning for digital opplæring hjemme. Det bør derfor prioriteres tiltak som sikrer at alle elever har utstyr og internettilgang, slik det ble gjort våren 2020. Dette er i stor grad ivaretatt av skoleeierne i dag, men statsforvalterne melder fortsatt om at dette ikke er ivaretatt alle steder. I midlertidig forskrift § 3 fjerde ledd står det at skoleeier må sørge for at slik opplæring er praktisk mulig ved at elevene har tilgang til nødvendig utstyr og ved at lærerne kan ha muntlig dialog med elevene gjennom skoledagen. Dette kan presiseres og underbygges i veiledning og støtte til sektor. Direktoratet registrerer fortsatt noen utfordringer knyttet til utstyr og internettilgang og forslår å derfor å videreføre tilskudd til skoleeierne spesielt rettet mot utstyr, internettilgang og infrastruktur.

*Digitalt innhold* av høy kvalitet som er tilpasset en situasjon med opplæring hjemme øker sannsynligheten for godt læringsutbytte. Gode digitale læremidler og læringsressurser øker motivasjon i læringsarbeidet. Læremidlene kan støtte og forenkle lærerens arbeid med opplæring hjemme. Tilgang på gode læremidler forutsetter et velfungerende læremiddelmarked som utvikler gode læremidler. Skoleeierne må prioritere innkjøp av digitale læremidler og ha tilgang på ressurser for slike anskaffelser. Styrking av innkjøpstøtteordningen for digitale læremidler kan vurderes som et tiltak for å øke tilgangen på ressurser og påvirke skoleeierens vilje og evne til slike anskaffelser.

*Digital undervisning og digital kommunikasjon* forutsetter digital kompetanse hos lærere og elever for at kvaliteten på opplæringen skal bli tilfredsstillende. Lærerne skal tilpasse undervisningen til digitale omgivelser, gjennomføre effektiv undervisning og samtidig ivareta den enkelte elevs behov.

I en periode hvor elevenes læring skjer hjemme skal gruppeundervisning, oppfølging av enkeltelever, tilrettelegging for elevsamarbeid, respons på elevarbeider, underveivurdering, skole-hjem kontakt mv. ivaretas best mulig. En forutsetning for å lykkes med digital skole er at lærere, skoleledere og eiere har nødvendig kompetanse. Siden starten av pandemien har vi utarbeidet ulike støtteressurser

---

<sup>26</sup> S.6



og vi ser behov for videre utvikling av kompetansepakker i digital kommunikasjon og fjernundervisning, webinarer og annen støtte på udir.no.

*Raske endringer i føringer* er krevende for skolene som melder om utfordringer knyttet til organisering og bemanning. Vi vet også at elever i perioder bare jobber med individuell oppgaveløsning uten direkte støtte og veiledning fra lærere. Som et supplement til undervisningen kan et tiltak være å etablere et nasjonalt opplæringstilbud i fag. Eksempelvis ser vi at enkelte TV-kanaler utvikler undervisningstilbud som når ut til alle som ønsker å bruke det. Fra statlig hold kan vi vurdere å stimulere ytterligere utvikling gjennom å anskaffe slike tilbud som gjøres tilgjengelig nasjonalt. Det er ikke dermed sagt at dette vil være et fullgodt alternativ til ordinær opplæring i skole.

#### 4.2 Læreplan, organisering og vurdering

At det er krevende for skolene å gi en digital undervisning som dekker hele læreplanen i fag har vært et tema gjennom koronapandemien. Det er gjennom skoleåret 20/21 store lokale variasjoner i hvor store konsekvenser digital undervisning har fått og hvilke fag eller deler av fag elevene har fått manglende opplæring i. På bakgrunn av denne variasjonen ser vi det som vanskelig å skulle legge nasjonale føringer for prioritering av innhold i læreplaner og fag ved nye nasjonale eller lokale nedstenginger, på en måte som treffer de lokale behovene.

Vi mener derfor at staten bør utvise varsomhet i å peke på hvilke deler av fag eller fag som er de viktigste. Samtidig vil det være behov for å støtte skoler og skoleeiere hva som er gode prioriteringer når de ikke kan imøtekomme kravene i læreplanene, og hvordan standpunktvurderingen skal håndteres. Tydelig kommunikasjon fra nasjonale myndigheter og vilje til dialog rundt dette, anser vi derfor som viktig.

Selv om vi allerede får tilbakemeldinger om utfordringer, vil en ny langvarig nedstengning gjøre konsekvensene for opplæringstilbudet til elevene større, f.eks. at de får begrensede muligheter til å utvikle kompetanse i deler av et fag. På trinn med sluttvurdering får det betydning for sluttkompetansen elevene utvikler og for vurderingsgrunlaget i standpunktvurderingen.

Et viktig prinsipp må være at manglende opplæring ikke skal gå utover vurderingen elevene får. En mulig tilnærming er å understreke at skolene ved sluttvurdering og halvårsvurdering har handlingsrom til å ta hensyn til at det er deler av læreplanen i faget hvor elevene ikke har hatt mulighet til å utvikle sin kompetanse. Vi anbefaler at departementet vurderer om dette bør presiseres i regelverket, alternativt å veilede om handlingsrommet i dagens regelverk. Bak forslaget ligger at i en unntakstilstand over tid kan det være hensiktsmessig at lokalt nivå har muligheten til å avgjøre hva som er rimelig å forvente av elevenes måloppnåelse, sett i forhold til hvilke deler av faget de har jobbet med, og eventuelt ikke jobbet med. Det er imidlertid viktig å balansere et slikt budskap opp mot at skoleeier og skole er forpliktet til å gi elevenes et best mulig opplæringstilbud også ved digital opplæring, og at sluttvurderingen skal være likeverdig uavhengig av skole. Når det gjelder råd og veiledning kan det for eksempel også bety å løfte fram handlingsrom og muligheter for å organisere opplæringen fleksibelt over tid. Det kan også handle om å vektlegge mulighetene for å organisere opplæringen på varierte måter, både teoretiske og praktiske, og som gjør at elevene opplever mestring, også når den gjennomføres digitalt. Oppgaver som gir gode muligheter for å kombinere teori og praktisk arbeid i fagene vil kunne fremme god læring. Overordnet del og læreplanene for fag gir gode muligheter for å legge vekt på motivasjon, mestring, lærelyst og et trygt

læringsmiljø, og vi tror det er mye å vinne på å prioritere denne siden ved opplæringen i en situasjon med digital opplæring over tid.

*Vi foreslår følgende tiltak:*

- ✓ Videreføre og ev. styrke tilskuddsordning til infrastruktur/utstyr.
- ✓ Styrke tilskuddsordning for innkjøp av digitale læremidler.
- ✓ Nasjonal anskaffelse av tilganger til digital undervisning for et stort antall elever etter behov.
- ✓ Videreutvikle kompetansepakker i digital kommunikasjon og fjernundervisning (versjon 2.0 01.03.21).
- ✓ Støtte til initiativer for erfaringsdeling og deling av opplegg – tilskudd eller utlysning.
- ✓ Understøtte og vise til det lokale handlingsrommet som ligger i organisering av opplæringen, blant annet knyttet til periodisering.
- ✓ Understøtte og vise til betydningen av variasjon og aktiviteter som bidrar til elevenes motivasjon, trygghet og mestring i en periode med digital opplæring hjemme, og peke på at læreplanverket gir rike muligheter for dette.
- ✓ Vurdere en presisering enten i det midlertidige regelverket eller understøtte i veiledning/råd at skolene i standpunktvurdering og halvårsvurdering skal kunne ta hensyn til mulighetene elevene har hatt til å oppnå kompetanse.
- ✓ Støtte til standpunktvurdering våren -21, jf. svar på oppdrag 2020-047 om å sikre eksamensgjennomføringen våren 2021 og vurdere om regelverket for standpunktvurdering og eksamen må justeres i lys Korona-pandemien.

Vi viser til at tiltakene som foreslås har behov for innramming og dimensjonering utover vurderingene i dette notatet.

## 5. Tiltak for at flest mulig består

*Vi er bedt om å se på tiltak som bidrar til at flest mulig består fagene og får vitnemål og/eller fagbrev.*

### Videregående opplæring

For elever i videregående skole vil majoriteten av de fagene de har opplæring i være fag som gir karakter på vitnemålet. Det er derfor liten anledning til å prioritere enkeltfag som må bestås for å få godkjent vitnemål. Tiltak rettet mot disse elevene må derfor være av en slik art at de ivaretar bredden i opplæringstilbudet.

For at elevene skal kunne jobbe bredt faglig på digitale plattformer over tid er det grunn til å tro at tiltak som gjør at elevene motiveres og opplever mestring også vil ha positiv effekt for muligheten til å bestå de enkelte fag. Det er derfor særlig viktig at undervisningen så langt som mulig er variert. Fordi en variasjon i arbeidsmåter også vil innebære arbeid utenfor digitale flater vil opplæringen stille krav til selvstendighet i arbeidet. Vi mener råd og eksempler på variert opplæring hjemme (jf. tiltak om innhold i kompetansepakker etc.) kan være til nytte. Dette kan også inkludere veiledning og støtte til elever for å strukturere eget arbeid og utvikle gode arbeidsrutiner.

Vi viser til brev 27.01.21 der Udir anbefaler å endre tidspunktet for når standpunkt karakter skal settes. For å gi elevene god nok tid til å oppnå den nødvendige kompetansen i fagene bør fastsetting av karakter skje på så sent tidspunkt som mulig. Udir har også anbefalt å avlyse skriftlig eksamen.

Endringer i eksamenssituasjon våren 2021 kan også gi rom for utvidet tid til opplæring og vurdering av bredden i elevenes kompetanse.

I tråd med Ekspertgruppas anbefalinger mener også vi at organisasjonene bør være med i samarbeidet med å finne gode, praktiske løsninger for å ivareta elevenes opplæring og dermed øke sannsynlighet for at elevene fullfører og består.

I arbeidet med fag- og yrkesopplæringen har direktoratet et tett samarbeid med SRY og de faglige rådene. På oppfordring fra departementet oversendte SRY i mars 2020 flere innspill til tiltak i forbindelse med koronasituasjonen. Direktoratet anbefaler at innspillene vurderes og drøftes nærmere med SRY. Koronasituasjonen rammer arbeidslivet ulikt. Restaurant- og matfag og salg, service og reiseliv er utdanningsprogram som er rammet spesielt hardt av nedstengning. Vi anbefaler at det opprettes en dialog med de faglige rådene for disse utdanningsprogrammene, for å drøfte tiltak slik at flest mulig lærlinger får fullført sin læretid og avlagt fag- og svenneprøven. Vi anbefaler også at tiltak blir drøftet med fylkeskommunene og yrkesopplæringsnemndene.

Det være utfordrende å lage gode digitale undervisningsopplegg både på skole og for lærlinger. Fylkeskommunene bør samarbeide og prioritere å sikre delingsarenaer mellom skoler for deling av undervisningsopplegg. Instruksjonsfilmer kan i denne sammenhengen være et alternativ.

Fag- og yrkesopplæringen ble prioritert i gjenåpningen, ut fra rapporterte problemer med å gjennomføre undervisning i praktiske fag. Etter gjenåpningen var det utfordrende for skoler å tilrettelegge for opplæring i yrkesfaglig fordypning for elever som mistet sitt tilbud om opplæring i bedrift. Videre var 10 prosent av alle lærlingene og lære kandidatene på det meste permittert i april 2020, redusert til 141 permitterte i november, men økente til 336 i desember som følge av den nye nedstengningen. I hele perioden har det vært klart flest permitteringer innenfor restaurant- og matfag og design og håndverk. Nasjonale tall for lære plasser for 2020 ble publisert 26 januar 2021. Hovedfunnene viser at nærmere 28 800 søkte lære plass i 2020. 76 prosent av søkerne fikk en lærekontrakt og startet i lære i løpet av 2020. Det er 2 prosentpoeng lavere enn i 2019. Det er fremdeles risiko knyttet til elevers muligheten til å få lære plass.

Erfaringene tilsier at mange elever mistet tilbud om yrkesfaglig fordypning (YFF) i bedrift etter forrige nedstengning. Evaluering av kunnskapsløftet viser at faget prosjekt til fordypning, nå YFF, bidrar til bedre overganger mellom skole og arbeidsliv og øker sannsynligheten for lærekontrakt. Det kan vurderes om et økonomisk tilskudd kan gis til bedrifter som tar inn elever i YFF under koronapandemien.

Gjennom Utdanningsløftet 2020 ble det avsatt 175 mill. Som ble fordelt til fylkeskommunene til tiltak for lærlinger. Tiltaket rettet seg mot lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater som stod i fare for å bli permittert, eller miste lære plassen, og for at flere får lære plass høsten 2020. Fylkene rapporterte at tilskuddet hovedsakelig er brukt innenfor følgende områder:

- Tiltak som kan stimulere lokalt næringsliv eller lærebedrift/opplæringskontor til å senke terskelen/ redusere risikoen ved å ta inn lærlinger/praksisbrevkandidater/lære kandidater
- Økt lærlingtilskudd for hardt rammede lære fag
- Tiltak knyttet til arbeid med å formidle personer til lære plass og rekruttere lærebedrifter
- Stimuleringsmidler til godkjente lærebedrifter/opplæringskontor som kan overta lærlinger/praksisbrevkandidater/lære kandidater fra andre
- Tiltak som kan bidra til å forlenge lærekontrakter og opplæringskontrakter

Disse tiltakene kan trolig i noen grad bøte på konsekvensene av begrensninger i opplæringstilbud i skole og bedrift.

#### Forslag til tiltak:

- ✓ Råd og eksempler på variert opplæring hjemme (jf. tiltak under del 4 om innhold i kompetansepakker og annen veiledning og støtte), inkludert veiledning og støtte til elever for å strukturere eget arbeid og utvikle gode arbeidsrutiner.
- ✓ Delingsarenaer mellom skoler og fylkeskommuner, f.eks. via film
- ✓ Vurderes om en økonomisk støtteordning kan gis til bedrifter som tar inn elever i YFF under koronapandemien.
- ✓ Vurdere om støtteordningen til tiltak for lærlinger som ble gitt gjennom Utdanningsløftet 2020 kan videreføres i 2021.

## 6. Kompenserende tiltak og ev. utvidede rettigheter

*Vi er bedt om å se på om det kan bli behov for kompenserende tiltak og utvidelser av rettigheter for å kunne ta igjen tapt progresjon etter endt opplæringsår. Vi er bedt om å vurdere hvilke tiltak som i så fall vil være aktuelle å iverksette, og hvilke endringer i regelverket som må foretas.*

Det kan være aktuelt med ulike typer kompenserende tiltak, og tiltak på kort og lang sikt. Allerede ut fra situasjonen i 2020 mener vi det vil være behov for kompenserende tiltak. Dette behovet vil øke jo lengre situasjonen varer. Både de negative sosiale og faglige konsekvenser av langvarig hjemmeopplæring kan bli store, og kan ikke avhjelpes kun dette skoleåret.

### Forsterket opplæring lokalt

Det er behov for å utrede ulike tiltak for forsterket opplæring lokalt. Tiltakene bør i størst mulig grad være forutsigbare for elever og lærere og mulig å gjennomføre over tid. Så langt som mulig bør tiltakene også være knyttet til ordinær opplæring. Slike tiltak vil for eksempel kunne innebære intensivopplæring, utvidet leksehjelp, utvidet timetall osv. Nasjonale tiltak vil kunne inkludere ulike typer tilskuddsordninger, øremerkede midler og ulike tiltak knyttet til støtte og veiledning. Tiltakene bør ivareta ulike elevgrupper og elever med særskilte behov. Tiltakene bør også ivareta et handlingsrom for å tilpasse opplæringen etter lokale behov. Det er grunn til å tro at det som best vil ivareta elevenes opplæring, er langsiktige tiltak som gir lærerne rom for å tilpasse opplæringen så langt som mulig i forhold til ordinær opplæring.

Vi anbefaler en nærmere utredning av hvilke tiltak som kan være egnet for ulike utfordringer og utfordringer knyttet til forsterket opplæring/oppfølging i skolen. Blant annet vil Udir bidra med en sammenstilling av tilgjengelig kunnskapsgrunnlag om hva vi vet om tiltak for forsterket opplæring.

### Nasjonale tiltak

Vi skisserer noen mulige nasjonale tiltak nedenfor, inkludert noen tiltak som vil innebære endringer i regelverket. Vi ønsker imidlertid ikke å anbefale konkret hvilke tiltak som bør iverksettes, da det vil være behov for en nærmere utredning av hvilke tiltak som vil være mest treffsikre for ulike utfordringer og elevgrupper. Noen av tiltakene vil etter vårt syn være mest aktuelle dersom behovet for digital opplæring blir langvarig og/eller kommer nært avslutningen av skoleåret. Dersom den digitale opplæringen hjemme blir kortvarig, vurderer vi at skoleeierne kan gjøre justeringer i fag- og timestfordelingen i løpet av skoleåret for å ta igjen tapt opplæring, og at dette i noen grad vil kompensere for manglende læringsutbytte i perioder med digital opplæring hjemme.

### Tiltak for elever med spesielle behov

Ekspertgruppa viste til at «Omtrent halvparten av elevene med særskilt norskopplæring fikk færre timer enn normalt etter grunnskolene åpnet. 1 av 3 av elevene som har spesialundervisning, fikk færre timer. I tillegg til at elevene har fått færre timer har 1 av 10 av elevene med spesialundervisning og særskilt norskopplæring fått timer med assistent i stedet for timer med lærer.»<sup>27</sup> Dette er kritisk, og kan tilsa at det bør gis ekstra kompenserende tiltak for disse elevene. Hvilke tiltak som bør settes inn bør avgjøres lokalt på grunnlag av en konkret vurdering, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 2-8 og 3-9. Skoleeier bør derfor vurdere om det er behov for at PP-tjenesten vurderer dette særskilt når de foretar sakkyndige vurderinger for kommende skoleår (spesialundervisning). Når det gjelder særskilt språkopplæring, er det nødvendig at skoleeier påser at skolene vurderer om det er behov for forsterkede tiltak på grunnlag av nye kartlegginger. I denne situasjonen er det også viktig at skolene og lærerne fortløpende vurderer om elevene samlet sett har tilfredsstillende utbytte av opplæringen og vurderer behov for tiltak, jf. opplæringsloven § 5-4 og forskrift til opplæringsloven § 3-10.

### Utvidet rett til videregående opplæring

En utvidelse av elevenes rett til videregående opplæring kan være et kompenserende tiltak. Dette vil kunne være aktuelt for elever som har mistet mye opplæring som følge av at skolen har vært stengt og/eller på rødt nivå over tid. Retten kan f.eks. utvides ved at det åpnes for "omvalg" (opplæringsloven § 3-1 fjerde ledd) slik at bestemmelsen også gjelder rett til å gå et år ekstra på samme utdanningsprogram/programområde. Denne endringen kan hjemles i den midlertidige loven. Et slikt tiltak bør kun gjelde på nærmere angitte vilkår, f.eks. dersom elevene har fått digital hjemmeopplæring i mer enn x måned/uker i løpet av skoleåret. Det kan også vurderes om dette tilbudet kun skal gis til de elevene som avslutter opplæringen dette året, eller om en slik utvidelse av retten bør gis til alle andre elever som går i videregående opplæring. Smittesituasjonen vil medføre at det i praksis vil oppstå regionale forskjeller og behov for en slik utvidelse av retten til videregående opplæring. Dette kan være til stor hjelp for dem som ikke fullfører og består videregående opplæringen dette året. På den annen side vil trolig ikke de elevene som har fullført og bestått ønske å benytte seg av et slikt tilbud. Dersom mange elever velger å benytte seg av en slik utvidet rett kan dette by på kapasitetsmessige utfordringer for opplæringstilbudet i de delene av landet som har vært hardest rammet av smitteverntiltakene over tid. Det er vanskelig å anslå hva et slikt tiltak vil koste, fordi vi ikke vet hvor stort omfang det potensielt vil kunne få.

### Økt rett til førstegangsvitnemål

Det kan være en mulighet å gi økt rett til førstegangsvitnemål for de som egentlig skulle avsluttet opplæringen i 2021. En slik utvidelse må gis på nærmere vilkår, og under forutsetning av at man får et økt tilbud om opplæring/eller eksamen. Dette vil medføre behov for utvidelse av det midlertidige regelverket, opp mot retten til førstegangsvitnemål i forskrift til opplæringsloven § 3-40, jf. forskrift om opptak til høyere utdanning § 7-2. Dette kan imidlertid være en konkurransefordel for disse ved opptak til senere studier, spesielt dersom eksamen avlyses.

### Avlyse ferier

Avlyste ferier kan bidra til økt progresjon, men dette er ikke et tiltak vi anbefaler. Lærere har i denne tiden en svært presset hverdag. De jobber heller mer enn mindre, og har opplevd en økt arbeidsbelastning som følge av pandemien<sup>28</sup>. Lærerne har dessuten arbeidstidsavtaler som gir rett til

<sup>27</sup> Utdanningsdirektoratet (2020): Konsekvenser av smitteverntiltak i barnehager og skoler. Ekspertgruppe 11.11.2020. Oslo. s.34

<sup>28</sup> Ibid. s.31

fri i ferier. Et slikt tiltak må eventuelt gjennomføres i tett samarbeid med lærerorganisasjonene og KS. Tiltaket vil trolig heller ikke være populært blant elever. Dette må i så fall være obligatorisk. Dersom det hadde vært på frivillig basis vil det kunne føre til større forskjeller mellom elevene. Erfaringsmessig er det ikke de elevene som trenger det mest som vil ta imot et slikt tilbud.

### Sommerskole

At kommuner/fylkeskommuner tilbyr sommerskole, og at det gis nasjonale tilskuddsmidler, kan være et tiltak. Sommerskoletilbudet for de kommunene som har dette ble drastisk redusert fra 2019 til 2020 (fra 24 000 til 3700 deltakere). Et økt sommerskoletilbud kan kompensere for noe av det elevene har gått glipp av både faglig og sosialt. Tilbudet kan slikt sett hjelpe elevene med progresjon, men det kan ikke være et tilbud for å sikre at elevene får gjennomført sine rettigheter/kommunen oppfyller sine plikter. Vi har heller ikke nok kunnskapsgrunnlag om effekten av dette for elevene, og det må i så fall utredes hvilket formål og hvilke elevgrupper et slikt tiltak skal være rettet mot. Vi mener det kan være mer hensiktsmessig dersom tiltak og tilskudd rettes mot alle elever, og ikke kun de som deltar på sommerskole.

### Forkurs

Et annet mulig tiltak kan være en utvidet mulighet til forkurs til universiteter og høyskoler for alle som har fullført videregående opplæringen i 2021. Dette er et tiltak som ev. må innføres i samarbeid med høyere utdanning. Tiltaket kan ev. kombineres med at disse studentene får økt stipendandelen sin i støtten fra Lånekassen. Dette må eventuelt utredes nærmere i samråd med Lånekassen, siden forslaget omfatter regelverket de forvalter.

### Alternativ opplæring for lærlinger

Koronakrisen har rammet arbeidslivet og påvirket mange løpende læreforhold akutt. Konsekvensene har vi enda ikke full oversikt over. Lærlinger står i en sårbar situasjon når lærebedriften enten må gå til permittering eller oppsigelse av lærlinger og ansatte. Det er derfor viktig at gjennomføringen, sluttvurderingen og formidlingen av nye lærlinger så langt som mulig opprettholdes som normalt.

For å hindre at lærlinger får lange avbrudd i opplæringen, kan lærebedriftene/fylkene, i samarbeid med Yrkesopplæringsnemnda og bransjene, vurdere alternativ opplæring for permitterte lærlinger. Denne opplæringen kan baseres på digitale plattformer eller alternative skolebaserte verksteder (prøvestasjoner). Det kan være aktuelt å samarbeide med fagskoler som allerede har utviklet digitale opplæringsverktøy.

### Gjennomføring av fag- og svenneprøven

I gjennomføring av fag- og svenneprøven kan det tas i bruk digitale løsninger og alternative fysiske prøvestasjoner. Prøvenemnda må vurdere om løsningene tilfredsstillende til kravene til fagprøven, og dokumentere tiltak for alternativ gjennomføring sammen med fylkeskommunen.

### Målrettede stimuleringstilskudd til lærebedrifter

Det kan være aktuelt å innføre målrettede stimuleringstilskudd. Dette kan eksempelvis være knyttet til *lærebedrifter som:*

- ✓ forlenger arbeidsavtale og lærekontrakt for eksisterende lærlinger
- ✓ overtar permitterte eller oppsagte lærlinger fra andre på grunn av COVID-19
- ✓ øker antallet lærlinger opp mot de to siste årene.

### Mobilisering av prøvenemndenes kapasitet

Et mulig tiltak kan være å oppfordre partene i arbeidslivet til å mobilisere blant medlemmene i prøvenemndene for å se på muligheter for å øke kapasiteten på gjennomføring av fag- og svenneprøven. Dette kan for eksempel gjøres gjennom prøving av flere kandidater samtidig innen ett eller flere lærefag. Bransjene og lærefagene har i sine læreplaner ulike kompetansemål, krav og spesifikasjoner. Det vil derfor være behov for å vurdere ulike løsninger fra lærefag til lærefag. Dette kan gjøres gjennom et samarbeid mellom de faglige rådene, fylkene og yrkesopplæringsnemndene.

## 7. Forberedelse, behov for informasjon og tid til omstilling

*Vi er bedt om å vurdere om skolene og skoleeiere er tilstrekkelig rigget for en slik situasjon, og hva som eventuelt kan gjøres for å forberede dem på dette. Vi er også bedt om å vurdere hvilken informasjon sektor bør ha for at dette skal kunne gjennomføres best mulig og med minst mulig negative konsekvenser for elevene, inkludert hvor lang tid skolene vil trenge til omstilling.*

I § 3 i den midlertidige forskriften er det nå åpnet for noe økt bruk av opplæring hjemme. I bestemmelsens fjerde ledd er det slått fast at hjemmeopplæringen må gis på en måte som gir elevene god mulighet for hjelp og oppfølging gjennom dagen. I tillegg må skoleeier sørge for at opplæringen hjemme er praktisk mulig, blant annet ved at elevene får tilgang til nødvendig utstyr. Endringen i forskriften innebærer et skjerpet krav til hva slags utstyr elevene skal ha tilgang til. Dette kan også bidra til at skolene vil prioritere å ruste opp til en eventuell situasjon med stenging og digital hjemmeopplæring.

Som vi påpekte i vårt høringssvar av 7. desember 2020 vil økt bruk av opplæring hjemme stille større krav til skolenes planlegging i og med at det er flere kompetansemål det er utførende å gi opplæring i når elevene får opplæring hjemme. Dersom kravene til opplæringen hjemme skal være lavere enn på skolen, må dette tydeliggjøres. Det kan også være behov for å gjøre ev. tilpasninger i fag- og timefordelingen lokalt eller nasjonalt, avhengig av varigheten av tiltak. Se forslag til endringer i regelverk under.

God informasjon på et tidlig tidspunkt vil alltid være å foretrekke. Erfaring viser at utviklingen i smittesituasjonen kan endre seg svært raskt. Skoleeiere må derfor forberede seg på og legge planer for at nasjonale og lokale smitteverntiltak kan iverksettes på kort varsel. Det er derfor viktig at skoleeierne er så godt rustet som mulig i forkant. Dette vil særlig være viktig mot slutten av skoleåret, selv om vi ikke kjenner til den aktuelle smittesituasjonen på dette tidspunktet.

Helsedirektoratet, FHI, BUFDIR og UDIR har sendt ut et brev til alle statsforvalterne 18.01.2021 med tittelen «*Barnehage- og skoleeiere må være best mulig forberedt på endringer mellom rødt og gult nivå i barnehager og skoler i tråd med smittevernveilederne for barnehager og skoler*». Her vises det både til Helsedirektoratets [veileder om beredskapsplanlegging, kriseledelse og krisekommunikasjon](#), og til Utdanningsdirektoratets [beredskapsplan for skoleeiere](#). I vår tekst om beredskapsplaner listes det opp ulike punkter som skoleeier må ha oversikt over og være forberedt på. Beredskapsplanen skal sette skolene i stand til å raskt veksle mellom de ulike nivåene i smittevernveilederne. Beredskapsplanen skal sikre et godt opplæringstilbud og progresjon i elevenes læring uavhengig av nivå på smitteverntiltakene. Den skal også sette skoleeierne i stand til å ha god og oppdatert informasjon om smittesituasjonen, gjeldende regelverk og veiledning fra nasjonale myndigheter, og til å videreformidle informasjon om dette til skolene og sikre at skolene opprettholder en forsvarlig drift i tråd med smittevernrådene. Denne teksten kan bygges ut, og tilpasses bedre til en situasjon der stenging også er aktuelt.



Utdanningsdirektoratet oppdaterer også sine nettsider både om [koronasituasjonen](#) og de til enhver tid gjeldende reglene og veilederne. Dette omfatter også veiledning om beredskapsplanlegging. I tillegg legger vi ut kortere informasjonstekster om utvalgte temaer som er særlig relevante for sektor og som vi erfarer at det er et ekstra behov for mer utfyllende informasjon om, som for eksempel opplæring hjemme. Vi sender også jevnlig ut informasjon til sektor om endringer og påminnelser. Vi ser imidlertid at det kan være en krevende øvelse for skoler og skoleeiere å være tilstrekkelig informert når endringer skjer på kort varsel. Vi erfarer for eksempel at det fortsatt er utfordrende å få formidlet at rødt nivå ikke betyr stenging av virksomheten og at enkelte elever skal ha et tilbud på skolen uavhengig av smittenivå, jf. § 3a i den midlertidige forskriften. Vi erfarer også at omstillingsdyktigheten fortsatt er noe ulik. Det er for eksempel enkelte skoler som ikke har kapasitet til å tilby elevene digital opplæring hjemme i noen dager når de skal skifte fra gult nivå til rødt nivå eller fra rødt nivå til stengning.

## 8. Forslag til endringer i regelverk

*Vi er bedt om å vurdere hvilke konkrete endringer i regelverk og veiledning for opplæringssektoren som eventuelt vil være nødvendig.*

Smittesituasjonen har vedvart over tid, og vi oppfatter derfor at det midlertidige regelverket i stor grad allerede har tatt høyde for mange av utfordringene som digital opplæring hjemme gir, inkludert heldigital opplæring over tid. Det er spesielt viktig at departementet har fastsatt krav til opplæringen i § 3 fjerde ledd i den midlertidige forskriften.

I den midlertidige loven § 10 står det at ungdom som tas inn til Vg3 påbygging skoleåret 2020-2021, ikke bruker av retten til videregående opplæring dette skoleåret. Departementet kan i medhold av bestemmelsens andre ledd fastsette en utvidelse av dette i forskrift for skoleåret 2021-2022. Vi mener at departementet bør vurdere å ta i bruk denne hjemmelen.

I den midlertidige loven § 11 er det også gitt hjemmel for rett til betinget inntak til Vg4 påbygging til generell studiekompetanse, og til å fastsette regler om dette for skoleåret 2021-2022 i forskrift. Departementet bør tilsvarende vurdere å utvide retten til betinget inntak til Vg4. Dagens smittesituasjon kan tilsi at dette vil være hensiktsmessige forlengelser. Situasjonen med færre læreplasser som er beskrevet under punktet om fag- og yrkesopplæring indikerer også behovet for å forlenge disse tilpasningene i regelverket. Eventuell forlengelse av disse bestemmelsene bør gis i forskrift så raskt som mulig, med tanke på at søknadsfristen både for læreplass og inntak til ordinær videregående opplæring er 1. mars. Dersom § 11 om betinget rett til inntak til Vg4 påbygging til generell studiekompetanse skal videreføres, må fristen for å avlegge fag- eller svenneprøve som er satt til 1. november 2020 i bestemmelsens andre ledd også endres.

I § 5 i den midlertidige forskriften står det at skoleeiere så langt det er mulig skal følge fastsatt fag- og timefordeling i perioder der skolene er stengt eller er underlagt andre begrensninger. Skoleeiere kan bare gi færre timer opplæring dersom de kan godtgjøre at dette er nødvendig og forsvarlig. I vurderingen skal det legges stor vekt på elevenes beste. Bestemmelsen er i overskriften begrenset til å gjelde for skoleåret 2019-2020. Vi mener det vil kunne være situasjoner både lokalt og nasjonalt som tilsier at adgangen til å gjøre tilpasninger i fag- og timefordeling bør videreføres. Vi mener tilsvarende hjemmel bør gis for skoleåret 2020-2021.

I den midlertidige forskriften § 10 er det gjort unntak fra kravet om at hele prøvenemda skal være fysisk til stede på prøvestedet ved prøvestart og prøveslutt, slik at dette kravet ikke gjaldt for prøver som ble avholdt i 2020. Det kan være behov for å utvide unntaket for fysisk oppmøte på prøvestedet til å gjelde også 2021. Selv om mange fag- og svenneprøver avholdes mot slutten av året, kan disse



avholdes hele året. Dette tilsier at regelen bør endres nå, men at det eventuelt gjøres en tilpasning i bestemmelsen slik at den gjelder dersom smittesituasjonen lokalt eller nasjonalt tilsier det. Vi har tidligere spilt inn til departementet at kravet til prøvenemndas tilstedeværelse ikke bør gjelde for prøver som avholdes i perioden 26.05.2020 til 31.07.2021.

Når det gjelder utvidelse av den midlertidige forskriften § 12 om særregler for inntak i friskoler, viser vi til pågående prosess og endringsarbeid.

Vi viser ellers til vårt svar på oppdrag 2020-47 der vi kom med forslag til endring i reglene om fastsetting av standpunkt karakterer, oversendt departementet 27.01.2021. Vi viser også til vårt forslag om avlysning av skriftlig eksamen for elever våren 2021.

### Veiledning

Vi har fått melding fra statsforvalterne om at det er behov for mer informasjon til sektor om kravene til opplæringen hjemme, noe vi vil følge opp så snart som mulig.

Eventuelle andre endringer i regelverket kan innarbeides i informasjonen til sektor på våre temasider om korona på [udir.no](http://udir.no). Det er i stor grad er snakk om en videreføring av det midlertidige regelverket, men det er viktig å gjøre oppmerksom på hva som gjelder for 2021 så fort som mulig.

## 9. Prioritering av tilstedeværelse

*Vi er bedt om å vurdere om det bør gjøres nasjonale prioriteringer av tilstedeværelse utover gjeldende regler (særlige behov og foreldre i kritiske samfunnsfunksjoner), herunder om det bør utarbeides en prioriteringsliste for elevgrupper, for eksempel de yngste elevene og elever som trenger tilgang til verksted, spesialrom og utstyr for å få en tilstrekkelig og forsvarlig opplæring dersom smittesituasjonen tillater at noen flere får tilbud på skolen. I vurderingen er vi bedt om å se hen til erfaringene med gradvis gjenåpning av skolene våren 2020 og prioriteringer som har vært gjort på rødt nivå.*

*I den midlertidige forskriften § 3 andre ledd står det «Dersom skolene har redusert åpnings- eller oppholdstid etter covid-19-forskriften § 12b, skal skoleeiere sørge for at alle elever på alle trinn jevnlig og hver uke får et tilbud på skolen. Elevene på 1.–4. trinn skal så langt som mulig motta et fulltidstilbud på skolen.»*

Etter mange måneder med smitteverntiltak vet vi at alle elever er påvirket og opplever konsekvenser for læring og utvikling, på både kort og lang sikt. Prioritering av enkelte grupper blir mer krevende når vi vet at konsekvensene er store for alle. Stengte barnehager og skoler skal bare unntaksvis benyttes i få dager for å få kontroll med en uklar smittesituasjon, eller i en situasjon med stor smittespredning. Stengning skal ikke være et forebyggende tiltak, og må oppheves så snart som mulig. Det er derfor vår vurdering at prioriteringer utover det som allerede er regulert i den midlertidige forskriften, ikke er ønskelig eller tilrådelig.

