

Informasjon om midlertidig regelverk for grunnopplæringen om covid-19

3.2 Tilpasninger i regelverket

Midlertidig lov § 8 første ledd

I perioden hvor skolen er stengt eller driver med begrensninger etter enkeltvedtak eller forskrifter med hjemmel i smittevernloven, gjelder reglene i opplæringslova med forskrifter og friskolelova med forskrifter med følgende tilpasninger[...]

3.2.1 Utgangspunktet er at opplæringsloven gjelder

Tilpasningene av regelverket gjelder på flere områder i perioden der skolene er stengt eller driver med begrensninger med hjemmel i smittevernloven. Paragraf 8 inneholder unntak fra og suppleringer til opplæringsloven og friskoleloven.

Bestemmelsens første ledd angir de situasjonene der tilpasningene til de alminnelige bestemmelsene i opplæringsloven skal gjelde. De aktuelle tilfellene omfatter også

situasjoner der skoler eller enkelte trinn er stengt av nasjonale myndigheter eller av kommunen med hjemmel i smittevernloven.

Begrensningene i skolenes drift må være hjemlet i smittevernloven, og omfatter smittevernrelaterte tiltak og de kravene til smittevernforvarlig drift som påvirker skolevirksomheten.

3.2.2 Organisering av opplæringen

Midlertidig lov § 8 første ledd bokstav a)

Skoleeiere skal organisere opplæringen slik den finner det hensiktsmessig og forsvarlig ut fra hvor mange lærere skolen har tilgjengelig, antallet elever, elevenes alder og forutsetninger, tilgangen på læremidler, digitale ressurser og annet utstyr og elevenes hjemmeforhold. Reglene om organiseringen av opplæringen i opplæringslova § 8-2 og friskolelova § 3-4 gjelder bare så langt det er mulig å oppfylle dem. Friskoleloven § 1-2 tredje ledd er ikke et hinder for bruk av fjernundervisning.

Reglene i opplæringsloven § 8-2 om organisering av undervisningen forutsetter at opplæringen skjer på skolen, og at elevene får opplæring i grupper av en lærer som er til stede sammen med elevene. Reglene passer dermed ikke i en situasjon der skolene er stengt eller drives med smittevernrelaterte restriksjoner. I § 8 første ledd bokstav a) i den midlertidige loven er det derfor lagt opp til at opplæringslovens regler om gruppestørrelse og organisering av undervisning bare skal gjelde så langt det er mulig å oppfylle dem. Dette åpner for større fleksibilitet i organiseringen av opplæringen i perioder der skolene er stengt eller drives med smittevernrelaterte begrensninger.

I forarbeidene til bestemmelsen er det presisert at det er viktig å sikre at elevene fremdeles tilhører en gruppe og at læreren har tid til å følge opp alle elevene, selv om de arbeider hjemmefra og mottar fjernundervisning, og at skolene må legge til rette for at elevene opplever fellesskap og tilhørighet, selv om de ikke er samlet på skolen. Forarbeidene understreker også at elevene fremdeles skal motta opplæring, selv om organiseringen blir

annerledes enn ellers. Lærerne må derfor lage undervisningsopplegg og følge opp og hjelpe elevene.

Nærskoleprinsippet og den fastsatte lærernormen berøres ikke av den midlertidige bestemmelsen. Kravet om kontaktlærer i opplæringsloven § 8-2 annet ledd skal ifølge forarbeidene til den midlertidige bestemmelsen gjelde. Samtidig kan smitterådene om kohorter gjøre det krevende å sørge for at alle elever har samme kontaktlærer som ellers. Det er da viktig at elever og foreldre likevel har faste kontaktpersoner å forholde seg til.

Organiseringen av opplæringen skal være hensiktsmessig og forsvarlig. I denne vurderingen kan skolene legge vekt på antall tilgjengelige lærere, antall elever og elevenes alder og forutsetninger, samt tilgang til læremidler og digitale ressurser. Hensikten med bestemmelsen er å synliggjøre at fjernundervisning er tillatt i perioden der det er behov for å gi elevene opplæring hjemme i fag der det normalt ikke er åpnet for dette.

Det er presisert i forarbeidene til bestemmelsen at tilsvarende gjelder for grunnopplæring for voksne, selv om ordet elev er brukt i bestemmelsen.

3.2.3 Tilpasninger i opplæring og tilrettelegging

Skoleeierne må kunne godtgjøre at tilpasningene er nødvendige og forsvarlige.

Midlertidig lov § 8 første ledd bokstav b)

Skoleeiere kan bare gjøre tilpasninger i opplæring og tilrettelegging som følger av enkeltvedtak med hjemmel i opplæringslova kapittel 2, 3, 4A, og 5 og tilsvarende vedtak etter friskolelova dersom det kan godtgjøres at det er nødvendig og forsvarlig. I vurderingen av hvilke tilpasninger som er nødvendige og forsvarlige, skal det legges stor vekt på elevens beste. Det kan også tas hensyn til hvor mange lærere skolen har tilgjengelig, tilgangen på læremidler, digitale ressurser og annet utstyr. Når det er forsvarlig, kan kommunen og fylkeskommunen fatte vedtak om individuelle rettigheter og tilrettelegging av opplæringen uten at det er gjennomført sakkyndig vurdering.

Utgangspunktet er at de individuelle rettighetene elever har etter opplæringsloven skal ivaretas så langt det er mulig også i forbindelse med stenging av skoler og i perioder der skolene driver med smittevernfarende begrensninger.

Den nye skolehverdagen fører imidlertid til at det er behov for å organisere opplæringen på andre måter i perioden der skolene er helt eller delvis stengt. Dette gjelder også for elever som har behov for tilpasninger i form av for eksempel spesialundervisning, særskilt språkopplæring og opplæring tegnspråk eller punktskrift.

Bestemmelsen gir føringer for tilpassing av oppfyllelsen av vedtak fattet med hjemmel i opplæringsloven kapittel 2, 3, 4A og 5. For å gjøre tilpasninger i opplæring og tilrettelegging kreves det at skoleeier godtgjør at tilpasningen er nødvendig og forsvarlig.

Uttrykket "godtgjøre" innebærer at det er skoleeier som må sannsynliggjøre at tilpasningen har vært nødvendig og forsvarlig og at rettighetene som er gitt i vedtaket ellers skal bli oppfylt fullt ut. Begrepet gir ikke anvisning på et absolutt dokumentasjonskrav, men skoleeier må kunne underbygge at det var behov for tilpasningen. Dette kan være aktuelt for eksempel i forbindelse med tilsyn. Tilpasningen må dessuten ses i sammenheng med hvilket tilbud det har vært mulig for skolen å gi i tråd med hva som er vurdert som smittevernfarende forsvarlig drift og rammene for organisering av skolehverdagen under utbruddet av covid-19.

Forsvarlighetsvilkåret er knyttet til hva som er forsvarlig for eleven. I denne vurderingen skal det legges stor vekt på hva som er elevens beste. I vurderingen av hva som er elevens beste skal det legges vekt på elevens utbytte av opplæringen, mulighet for å nå kompetansemål og hva som vil være en forsvarlig arbeidsbelastning for eleven. Hva som vil være en forsvarlig arbeidsbelastning for den enkelte vil henge sammen med hvordan opplæringen organiseres.

I forarbeidene til bestemmelsen er det også åpnet for at det er adgang til å ta hensyn til rammene og forutsetningene for opplæringen. Dette omfatter hvor mange lærere skolen har tilgjengelig og tilgang på læremidler.

Klage på vedtak om spesialundervisning

Det midlertidige regelverket regulerer ikke adgangen til å klage på gjennomføring av vedtak om spesialundervisning i perioden der skolene har vært stengt eller drevet med

begrensninger. Den alminnelige praksisen om klageadgang på gjennomføring av vedtak om spesialundervisning i Udirs veileder også gjelder i disse tilfellene. I vurderingen av tilbudet som er gitt i denne perioden må skoleeier godtgjøre at endringene har vært forsvarlige og nødvendige i samsvar med den midlertidige bestemmelsen. I tillegg må de vurdere om elevens beste er tilstrekkelig ivaretatt.

I tråd med forskriften § 5 som gir adgang til å fravike fag- og timefordelingen på grunn av smittevernmessige hensyn, er det heller ikke anledning til å kreve å få ta igjen tapte timer med spesialundervisning, så lenge reduksjonen i antall timer skyldes smittevernmessige begrensninger i skolens drift.

Behovet for spesialundervisning skal vurderes fortløpende. Elevens utbytte av opplæringen denne våren og elevens mulighet til å følge videre opplæring vil derfor være av betydning for hva slags spesialundervisning og i hvilket omfang eleven skal ha fremover. De midlertidige reglene er heller ikke til hinder for at kommuner og fylkeskommuner gir tilbud om opplæring utover det elevene har krav på.

Midlertidige tilpasninger i fag- og timefordeling

Midlertidig forskrift § 5

Skoleeiere skal så langt det er mulig følge fastsatt fag- og timefordeling i perioder hvor skolene er stengt eller underlagt andre begrensninger med hjemmel i smittevernloven. Skoleeiere kan bare gi færre timer med opplæring enn det som er fastsatt i fag- og timefordelingen, dersom skoleeier kan godtgjøre at dette er nødvendig og forsvarlig. Det kan bare tas hensyn til vedtak om stenging og andre begrensninger med hjemmel i smittevernloven som påvirker hvordan opplæringen organiseres. I vurderingen av hvilke tilpasninger som kan gjøres, skal det legges stor vekt på elevenes beste.

Skoleeiere skal i alle tilfeller sørge for en opplæring som samlet sett gir mulighet til å nå kompetansemålene i fagene. Kompetansemål i det enkelte fag kan bare fravikes dersom skoleeier kan godtgjøre at det på grunn av krav til smittevern ikke har vært tilgang på utstyr og lokaler som opplæringen forutsetter, og det heller ikke er mulig å gi elevene opplæring opp mot det

aktuelle kompetansemålet senere eller på en annen måte.

I forskriften § 5 første ledd er det åpnet for å gjøre midlertidige tilpasninger i fag- og timefordelingen for skoleåret 2019-2020 og 2020-2021. Tilpasningen medfører at skolene ikke har plikt til å ta igjen bortfalte timer så lenge vilkårene for å fravike fag- og timefordelingen er oppfylt. Bestemmelsen åpner bare for å gi færre timer dersom skoleeier kan godtgjøre at dette er nødvendig og forsvarlig.

Kravet om at skoleeier må «godtgjøre» at reduksjonen er nødvendig og forsvarlig, betyr at skoleeier må sannsynliggjøre at dette vilkåret er oppfylt. Det er ikke ment som et absolutt dokumentasjonskrav, men skoleeier må, for eksempel ved tilsyn, kunne underbygge at det var behov for reduksjonen. Med nødvendig menes det som er mulig å få til innenfor smittevern-faglig forsvarlig drift og rammene for organiseringen under utbruddet av covid-19. Med forsvarlig menes at det er forsvarlig for eleven. Det skal derfor legges stor vekt på elevenes beste, og det er bare vedtak og stenging eller andre smittevernmessige begrensninger som kan hensyntas. I vurderingen av hva som er elevenes beste, må det blant annet tas hensyn til elevenes mulighet til å få utbytte av opplæringen og oppnå kompetansemål, og hva som vil være en forsvarlig arbeidsbelastning for eleven gitt hvordan opplæringen organiseres.

Det følger av andre ledd at skoleeier plikter å sørge for en opplæring som samlet gir mulighet for å nå kompetansemålene i fagene. Kompetansemål i det enkelte fag kan bare fravikes dersom skoleeier kan godtgjøre at det på grunn av krav til smittevern ikke har vært tilgang på utstyr og lokaler som opplæringen forutsetter, og det heller ikke er mulig å gi elevene opplæring opp mot det aktuelle kompetansemålet senere eller på en annen måte. At det ikke er mulig å dekke det aktuelle kompetansemålet på annen måte, innebærer at det ikke åpnes for å fravike kompetansemål dersom skolene kan ha andre opplæringsaktiviteter som kan bidra til måloppnåelse. Vilkåret om at det ikke er mulig å dekke det aktuelle kompetansemålet senere, innebærer for det første at nå som de er åpnet, må skolene legge til rette for at elevene best mulig kan oppnå kompetansemål som det var vanskelig å nå da skolene var stengt. Det er ikke et krav om å ta igjen time for time, men så langt som mulig sørge for at elevene får den opplæringen de trenger for å kunne nå kompetansemålene. I fag som er avsluttende, vil det være liten tid til å ta igjen det innholdsmessige, særlig siden skolene også nå er underlagt begrensninger. Det kan dermed være tilfeller hvor opplæringen

ikke har dekket alle kompetansemålene «fullt ut», eller at opplæringen ikke har dekket kompetansemålene like godt som planlagt.

Klage på gjennomføring av vedtak om spesialundervisning

Det er ingen bestemmelser i det midlertidige regelverket som regulerer klage på gjennomføring av vedtak om spesialundervisning i perioden med stengte skoler eller andre begrensninger. Det innebærer at de retningslinjene som følger av Udirs veileder om spesialundervisning gjelder. Statsforvalteren er da klageinstans. I vurderingen av tilbudet i denne perioden må skoleeier godtgjøre at endringene har vært forsvarlige og nødvendige i samsvar med den midlertidige bestemmelsen. I tillegg må de vurdere om elevens beste er tilstrekkelig ivaretatt.

Vedtak uten sakkyndig vurdering i enkelte tilfeller

I § 8 første ledd bokstav b) i midlertidig lov er det slått fast at kommunen kan fatte vedtak om blant annet spesialundervisning uten at det er utarbeidet sakkyndig vurdering når det er forsvarlig. Dette vil typisk gjelde tilfeller der vedtak skal forlenges eller det av andre grunner er relativt klart hva vedtakets innhold bør være. Hvor lenge vedtaket gjelder, har betydning for hva som er et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Det kan for eksempel være aktuelt å fastsette kortvarige vedtak, for deretter gjennomføre en sakkyndig vurdering og fatte nytt vedtak når situasjonen tillater det. Utredninger, kartlegginger mv. som kan gjennomføres i samsvar med de smittevernreglene som gjelder, skal likevel gjennomføres som normalt.

Smittevernveilederne for skoler legger opp til at ansatte for spesielle tjenester kan utføre arbeidet sitt som normalt, så lenge de overholder de basale smittevernrutinene, som håndvask, ikke møte på jobb når man er syk og god hånd- og hostehygiene.

3.2.4 Suspensjon for læremidler og lærebøker

Midlertidig lov § 8 første ledd bokstav c)

Kravet i opplæringslova § 9-4 suspenderes for lærebøker og læremidler som anskaffes for undervisning i perioden.

Bestemmelsen fastslår at kravet i opplæringsloven § 9-4 til å bruke læremidler som foreligger på begge målformer til samme pris suspenderes for læremidler og lærebøker som anskaffes til undervisning i perioden der skolene er stengt eller driver med begrensinger begrunnet og hjemlet i smittevern hensyn.

Stengningen av skolene skjedde på kort varsel. Skolene hadde derfor begrenset mulighet til å forberede overgangen til fjernundervisning. Skolene bruker forskjellige læremidler, og disse egner seg i varierende grad for fjernundervisning. For noen skoler har det derfor vært nødvendig å skaffe nye læremidler som egner seg bedre til fjernundervisning i periodene der skolene har vært stengt eller må drive med andre begrensninger som krever mer bruk av fjernundervisning.

Adgangen til å gjøre unntak fra kravet i opplæringsloven § 9-4 omfatter bare de tilfellene der anskaffelsen av nye læremidler er knyttet til organiseringen av opplæringen under covid-19-utbruddet. Hensynet bak suspensjonsbestemmelsen er å sikre elevene rask tilgang til læremidler som egner seg for fjernundervisning i perioden det er behov for det.

Forarbeidene understreker at kommunene og skolene må forholde seg til hovedregelen i opplæringsloven § 9-4 ved langsiktige anskaffelser. Det innebærer at kravet i opplæringsloven § 9-4 vil gjelde for læremidler som blir anskaffet til bruk i undervisningen senere. Det er også uttalt i forarbeidene at det vil være naturlig å se bort fra tilpasningen dersom krisesituasjonen vedvarer.

3.2.5 Det psykososiale miljøet

Midlertidig lov § 8 første ledd bokstav d)

Reglene i opplæringslova kapittel 9 A og friskolelova § 2-4 andre ledd om det psykososiale miljøet gjelder tilsvarende når elevene får opplæring hjemme, med de begrensningene som følger av at elevene ikke er fysisk til stede på skolen, og at skolen ikke rår over elevens hjemmeforhold.

Bestemmelsen innebærer en presisering av at skolen også har et ansvar for det psykososiale læringsmiljøet til elevene i den perioden elevene får opplæring hjemme. Skolene har ikke samme mulighet til å påvirke miljøet som elevene får sin opplæring i, som når eleven får opplæring på skolen. Det skolen kan påvirke er læringsmiljøet i fjernundervisningen som for eksempel miljøet mellom elever, og mellom lærer og elev på de digitale plattformene som blir brukt i opplæringen. Skolen må også forsøke å hjelpe eleven dersom forhold i hjemmet gjør at eleven ikke har et trygt og godt læringsmiljø. Det er ikke krav om at skolen følger med og griper inn i situasjoner på samme måte som når elevene er på skolen. Det er derimot desto viktigere at skolen er i dialog med elevene om hvordan det fungerer med opplæringen hjemme, og setter inn egnede tiltak når det trengs.

Skolene har plikt til å forsøke å hjelpe eleven dersom det er forhold i hjemmet eller mellom elevene som gjør at eleven ikke har det trygt og godt i læringssituasjonen. Dersom skolen ikke kan hjelpe eleven med de virkemidlene som skolen har til rådighet, må skolen søke bistand hos andre instanser. Opplysningsplikten til barnevernet og sosialtjenesten etter opplæringsloven §§ 15-3 og 15-4 gjelder som normalt.

Når barn får opplæring hjemme, og i stor grad digitalt, er dette en ny situasjon for elevene som kan gi nye utfordringer for elevenes trivsel. Håndhevingsordningen etter opplæringsloven § 9 A-9 gjelder også i slike tilfeller. Elever og foreldre kan derfor melde fra til statsforvalteren dersom eleven ikke har det trygt og godt i læringssituasjonen. Statsforvalteren må i sin vurdering av om aktivitetsplikten er oppfylt, ta hensyn til de midlertidige begrensningene som gjelder.

Kravene i opplæringsloven § 9A-7 til det fysiske miljøet er knyttet til skolen. Det er ikke gjort unntak fra disse, og det er heller ikke innført regler om at kravene skal gjelde tilsvarende for hjemmemiljøet til elevene.

3.2.6 Tilbud om skolefritidsordning

Midlertidig lov § 8 første ledd bokstav e)

Kravet i opplæringslova § 13-7 om å ha tilbud om skolefritidsordning gjelder med de begrensningene som følger av enkeltvedtak eller forskrifter med hjemmel i smittevernloven.

Alle kommuner skal i tråd med opplæringsloven § 13-7 ha et tilbud om skolefritidsordning. Elevene har ingen lovbestemt rett til plass ved kommunal skolefritidsordning, men kommunen eller skolen inngår avtaler med foreldrene om dette tilbudet. I perioden der skolene er stengt eller underlagt begrensninger med hjemmel i smittevernloven, vil det ikke være mulig for alle elever å benytte seg av plassen i skolefritidsordningen. Bestemmelsen slår fast at tilbudet om skolefritidsordning skal gjelde med de begrensningene som følger av vedtak eller forskrifter om smittevern.

Dette betyr at skoleeier ikke kan ha et skolefritidstilbud for elever på skoler som er stengt med hjemmel i smittevernloven. De smittevernfaglige begrensningene kan også innebære begrensninger i organiseringen og driften av tilbudet. Begrensningene som følger av smittevernhensyn kan for eksempel få betydning for hvor mange elever som kan være til stede samtidig.

3.2.7 Tilbud om leksehjelp

Midlertidig lov § 8 første ledd bokstav f)

Kravet i opplæringslova § 13-7a og friskolelova § 7-1e om å ha et tilbud om leksehjelp gjelder med de begrensningene som følger av enkeltvedtak eller forskrifter med hjemmel i smittevernloven.

Skolene er i tråd med opplæringsloven § 13-7a pålagt å ha et leksehjelptilbud. I den midlertidige bestemmelsen er det lagt opp til at tilbudet innskrenkes med begrensningene som følger av vedtak eller forskriften hjemlet i smittevernloven.

Dette innebærer at plikten til å tilby leksehjelp bare gjelder for de elevene som får opplæring på skolen. Bestemmelsen åpner også for at det er adgang til å begrense leksehjelptilbudet ut fra smittevernfaglige hensyn. Begrensningene kan for eksempel knytte seg til kontakthypighet og gruppestørrelse. Skoleeier kan opprettholde planlagt organisering med

hensyn til hvilke trinn som tilbys leksehjelp. De har dermed ingen plikt til å omfordele hvem som skal ha tilbud om leksehjelp ut fra hvem som faktisk er på skolen. Dette betyr at skolene skal tilby leksehjelp til elever som mottok leksehjelp før stengningen, og som er tilstede på skolen.

3.2.8 Leirskole

Midlertidig lov § 8 første ledd bokstav g)

Kravet i opplæringslova § 13-7 b om å tilby leirskole gjelder ikke overfor elever på 10. trinn i skoleåret 2019–2020 som det var planlagt leirskole for våren 2020. Kravet om å tilby leirskole gjelder heller ikke overfor elever på 10. trinn i skoleåret 2020–2021 dersom det er planlagt leirskole dette skoleåret som ikke kan gjennomføres på grunn av utbruddet av covid-19.

Kravet om å tilby leirskole gjelder ikke for elever på 10. trinn hvor det var planlagt leirskole våren 2020. For elever på lavere trinn gjelder kravet om leirskole selv om det var planlagt leirskole våren 2020 som må avlyses på grunn av utbruddet av covid-19. Kommunen må da tilby leirskole eller annen skoletur med minst tre overnattinger i sammenheng på et senere tidspunkt i grunnskoleopplæringen.

Leirskoler som sådan er ikke skolevirksomhet og er ikke særskilt regulert i covid-19-forskriften. Hvis en kommune vil benytte seg av et leirskoletilbud som en del av grunnskoleopplæringen, vil også leirskoleoppholdet være omfattet av covid-19-forskriften. Skoleeier må sørge for at smittevernreglene for skolene i covid-19-forskriften § 12b blir fulgt under oppholdet.

I forbindelse med at den midlertidige loven er vedtatt forlenget, er det i § 8 første ledd bokstav g) andre setning gjort unntak fra kravet om å tilby leirskole også for elever på 10. trinn i skoleåret 2020–2021. Unntaksadgangen gjelder kun dersom det er planlagt leirskole dette skoleåret som ikke kan gjennomføres på grunn av utbruddet av covid-19. Kravet om å tilby leirskole kan bare fravikes dersom det ikke er smittevernfarelig forsvarlig å gjennomføre et planlagt leirskoleopphold. Det er opp til den enkelte kommune å vurdere hva som er

smittevern faglig forsvarlig i lys av råd og veiledning fra nasjonale myndigheter.