



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Høringsnotat

Forslag til endringer i friskoleloven om opplæring som gjennomføres uten at læreren er til stede sammen med eleven (fjernundervisning)

03.12.2020

Innhold

1. Bakgrunn	3
2. Gjeldende rett	3
3. Departementets vurderinger og forslag	4
3.1 Innledning	4
3.2 Opplæringslovutvalgets forslag	4
3.3 Særlige forhold ved bruk av fjernundervisning i friskoler	7
3.4 Forholdet til personopplysningsloven	8
4. Økonomiske og administrative konsekvenser	9
5. Forslag til lovendring	9

1. Bakgrunn

Regjeringen oppnevnte 22. september 2017 et utvalg som fikk i oppgave å utrede og vurdere behovet for rettslig regulering av grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen (grunnopplæringen). Utvalget leverte sin utredning 13. desember 2019 (NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*).

Opplæringslovutvalget foreslår en ny opplæringslov som er ment å erstatte dagens opplæringslov. Utvalgets innstilling ble sendt på høring 30. januar 2020. Høringsfristen var 1. juli 2020.

Som oppfølging av NOU 2019: 23 og høringen av denne, tar departementet sikte på å sende forslag til ny opplæringslov på høring våren 2021.

I kap. 28 i innstillingen vurderer utvalget spørsmålet om opplæring der læreren ikke er til stede sammen med elevene (fjernundervisning). Utvalget anbefaler:

«[...] at det skal være tillatt å gjennomføre opplæringen uten at læreren er fysisk til stede sammen med eleven som får opplæring (fjernundervisning), dersom læreren og eleven kan kommunisere effektivt med tekniske hjelpemidler, og at kommunen dessuten må godtgjøre at det er gode grunner for å organisere opplæringen slik, og at opplæringen er trygg og pedagogisk forsvarlig.»

Med bakgrunn i blant annet regjeringens satsing på digitalisering, og erfaringene med bruk av nettbasert undervisning under korona-pandemien, tar departementet sikte på å følge opp forslaget om regelendringer knyttet til fjernundervisning i en egen prosess med sikte på fremleggelse av lovproposisjon våren 2021 og ikrafttredelse av eventuelle endringer i opplæringsloven og friskoleloven 1. august 2021.

Departementets utgangspunkt er at adgangen til bruk av fjernundervisning bør være den samme for friskoler som for offentlige skoler. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om opplæringslovutvalgets anbefalinger vedrørende reguleringen av fjernundervisning i kap. 28 i NOU 2019: 23 bør gjelde for grunnskoler og videregående skoler godkjent etter friskoleloven.

Departementet viser til at forslaget til lovendringer om adgangen til bruk av fjernundervisning allerede har vært på høring for de offentlige skolenes vedkommende, jf. høringen av NOU 2019: 23. Dette høringsnotatet gjelder om og på hvilke vilkår det i en normalsituasjon bør åpnes for fjernundervisning i grunnskoler og videregående skoler godkjent etter friskoleloven. Høringen gjelder ikke hjemmeopplæring under korona-pandemien, og de midlertidige reglene om dette omtales derfor ikke her. Departementet understreker også at diverse skoler som gir yrkesrettet opplæring, jf. kap. 6A i friskoleloven som tilføyes fra 1. januar 2021, ikke omfattes av høringen.

2. Gjeldende rett

Friskoleloven § 1-2 siste ledd fastsetter:

«Lova gjeld ikkje fjernundervisning [...]»

I merknaden til bestemmelsen heter det, jf. Ot.prp. nr. 37 (2006–2007) kap. 19:

«Fjernundervisning omfattar også desentralisert undervisning, nettbasert undervisning og undervisning som skjer per brev. Føresegna vil ikkje vere til hinder for at det ved for eksempel langvarig sjukdom blir gitt opplæring andre stader enn på skolen, for eksempel basert på Internett.[..]»

Bestemmelsen om at det ikke er tillatt med fjernundervisning i friskoler kom inn i daværende privatskolelov av 2007, men ble lagt til grunn også tidligere. Fra Ot. prp. nr. 37 (2006–2007) kap. 7.1 gjengis:

«Opplæringa etter friskolelova skal hovudsakleg gå føre seg på skolen. Formålet med § 2-4 om godkjenning av undervisningsrom m.m. er mellom anna å sikre at skolens fysiske miljø fremjar helse, trivsel og læring. Friskolelova opnar såleis ikkje for fjernundervisning, under dette undervisning som er desentralisert, nettbasert eller går føre seg per brev. Ei opplæring som er i samsvar med regelverket inneber at skolen mellom anna skal hjelpe elevane med å utvikle sosial kompetanse og kjensle av tilhør og fellesskap, og førebu elevane til ulike former for deltaking i samfunns- og arbeidsliv som byggjer på demokratiske verdiar og ideal. Realiseringa av desse måla føreset at elevane får opplæring i eit sosialt fellesskap og læringsfellesskap. Det inneber eit læringsmiljø som gir rikt høve til samarbeid, dialog, meiningsbrytingar og trening av sosialt ansvar, der elevane får inngå i forpliktande fellesskap og delta i demokratiske prosessar. Elles viser departementet til at den daglege leiaren etter § 4-1 andre ledd skal vere fysisk tilgjengeleg for mellom andre elevane. Vidare vil departementet vise til at § 1-2 om verkeområdet for lova er ei rein vidareføring av privatskolelova § 2, der brevskolar uttrykkeleg var unnatekne frå verkeområdet, jf. merknaden til føresegna i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003). Desse momenta ligg til grunn for at departementet har innfortolka at lova ikkje opnar for fjernundervisning, sjølv om dette ikkje går eksplisitt fram.»

3. Departementets vurderinger og forslag

3.1 Innledning

Departementet vil som nevnt følge opp forslaget om regelendringer knyttet til fjernundervisning i en egen prosess med sikte på å legge frem en lovproposisjon våren 2021 med forslag til eventuelle endringer i reglene om bruk av fjernundervisning i opplæringsloven og friskoleloven. Utgangspunktet for arbeidet med lovproposisjonen er utvalgets vurderinger og anbefaling og høringsuttalelsene til denne, samt innspillene i denne høringen når det gjelder friskoler.

Departementet vil i det følgende oppsummere lovutvalgets vurderinger og anbefaling om opplæring der læreren ikke er til stede sammen med elevene (fjernundervisning).

I tillegg vil departementet omtale enkelte særlige forhold som gjør seg gjeldende ved bruk av fjernundervisning i friskoler. For en helhetlig lesning av utvalgets vurderinger vises til kap. 28 i NOU 2019: 23 som er vedlagt dette høringsnotatet.

3.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Innledningsvis under 1.1 i kap. 28 avgrensner utvalget begrepet fjernundervisning og rammene for sine vurderinger: «Fjernundervisning er en måte å organisere undervisning

på der eleven og læreren ikke er fysisk til stede samme sted, men har kontakt gjennom tekniske hjelpemidler. I dag foregår fjernundervisning som oftest som nettundervisning. I dette kapitlet vurderer utvalget om opplæringen skal kunne gjennomføres som fjernundervisning, og under hvilke forutsetninger».

Opplæringslovutvalget anbefaler å åpne for fjernundervisning generelt og under visse vilkår. Så lenge vilkårene er oppfylt, skal adgangen til å bruke fjernundervisning ikke være begrenset til enkelte tilfeller eller trinn. Utvalget anbefaler følgende tre vilkår:

- At læreren og eleven kan kommunisere effektivt
- At det er gode grunner til å gjennomføre opplæringen ved fjernundervisning
- At det er faglig og pedagogisk forsvarlig og organisere opplæringen slik

Som begrunnelse for forslaget viser utvalget blant annet til at det etter utvalgets oppfatning ikke vil være hensiktsmessig å angi uttømmende hvilke tilfeller det skal være tillatt med fjernundervisning, da dette bør vurderes konkret. Utvalget viser også til at dette kan forandre seg over tid ettersom den teknologiske utviklingen kan gjøre fjernundervisningen bedre. Utvalget legger til grunn at undervisning der læreren er fysisk til stede sammen med elevene fortsatt skal være normalordningen, mens fjernundervisning skal være unntaket.

Til det første vilkåret (krav om effektiv kommunikasjon) uttaler utvalget blant annet:

«Fjernundervisning kan gi mulighet til å gi elevene et bredere fagtilbud uavhengig av geografi, for eksempel der skolen mangler egnede lærere eller det er for lite elevgrunnlag. For barn og unge som er syke og ikke kan være på skolen, kan fjernundervisning være et nyttig supplement til at læreren kommer hjem til eleven eller på sykehuset. Det kan være mindre slitsomt å få deler av opplæringen som fjernundervisning, og det kan også være lettere å tilpasse det til elevens form. Gjennom fjernundervisning kan også den hjemmeværende eleven få mulighet til å kommunisere med de andre elevene på skolen, og ikke bare læreren [...] Fjernundervisning kan også være et nyttig virkemiddel for å tilpasse opplæringen til elevenes faglig nivå. For eksempel brukes Den virtuelle matematikkskolen til å gi høyt presterende elever fra flere skoler et opplæringstilbud i et virtuelt klasserom. Elever kan for eksempel få fjernundervisning i deler av opplæringen, samtidig som de tilhører en klasse og er en del av et mangfoldig felleskap.[..]

For at elevene skal kunne få en forsvarlig opplæring uten at læreren fysisk er til stede sammen med elevene, er det en forutsetning at læreren og elevene likevel kan kommunisere effektivt. Elevene må ha tilsvarende mulighet for hjelp og oppfølging som om læreren var fysisk til stede. Dessuten må læreren ha tilsvarende mulighet til å gi opplæring, foreta vurdering og registrere eventuelt fravær. For at det skal være mulig å kommunisere effektivt, må de tekniske løsningene legge til rette for kommunikasjon i sanntid eller med kort responstid.»

Til det andre vilkåret (at det er gode grunner til å bruke fjernundervisning) sier utvalget:

«At det skal være gode grunner for at opplæringen skal kunne gjennomføres som fjernundervisning, innebærer at det skal være en viss terskel for å organisere opplæringen

på denne måten. Undervisning der læreren er fysisk til stede sammen med elevene, skal være normalordningen, mens fjernundervisning er unntaket.

Vilkåret om gode grunner innebærer at det må gjøres en helhetlig vurdering hvor fordelene med fjernundervisning veies opp mot ulempene. Fordelene kan [...] for eksempel være at det blir mulig å gi elevene et tilbud på tross av lite elevgrunnlag eller mangel på lærere, å gi et mer fleksibelt tilbud til barn som må være hjemme på grunn av sykdom, eller å gi muligheter til å tilpasse opplæring til den enkeltes faglige nivå. En ulempe med fjernundervisning er at elevene ikke møter læreren og heller kanskje ikke andre elever fysisk. Å få opplæring i et læringsfellesskap sammen med de andre elevene, kan bidra til at elevene opplever sosial tilhørighet og sosialt fellesskap med jevnaldrende, slik at elevene lærer og utvikler seg både menneskelig og faglig. Dette kan være vanskeligere å få til gjennom fjernundervisning.»

Til det tredje vilkåret (at opplæringen må være trygg og pedagogisk forsvarlig) uttaler utvalget blant annet følgende:

«Kontakten gjennom fjernundervisning vil ikke være den samme som å møtes fysisk, selv om den teknologiske utviklingen også har endret hvordan mennesker kommuniserer. I vurderingen av om fjernundervisning er en trygg og pedagogisk forsvarlig måte å organisere opplæringen på, må det tas hensyn til hvordan slik organisering påvirker elevenes læring og danning, og hvilken betydning det har for elevenes mulighet til å oppleve sosial tilhørighet og til å ha det trygt og godt i opplærings situasjonen.

Dersom vilkårene for å gjennomføre opplæringen som fjernundervisning er oppfylt, innebærer dette et unntak fra utvalgets forslag om at en lærer som hovedregel må være fysisk til stede sammen med elevene [...] Det vil derimot fortsatt være krav om at opplæringen forberedes og følges opp av en lærer. Kravet om effektivt kommunikasjon, innebærer også et krav om at elevene må kunne kommunisere effektivt med en lærer.

I vurderingene av om opplæringen kan organiseres som fjernundervisning, må kommunene¹ ta hensyn til alle elevene. Fjernundervisning kan gi mulighet til å gi elevene et bredere tilbud enn det de ellers ville fått. Samtidig kan det være en risiko for at det er elever med særlige behov som ikke klarer å benytte seg av et fjernundervisningstilbud, og som dermed vil få et smalere tilbud enn andre elever. Kommunene må være oppmerksomme på denne risikoen, og de må innrette tilbudet på en måte som ikke er diskriminerende mot enkelte elever.»

Opplæringslovutvalget gjennomgår også hvilke momenter som etter utvalgets oppfatning vil være relevante i vurderingen av om opplæringen kan gjennomføres som fjernundervisning. Utvalget peker på at elevenes alder og modenhet vil ha betydning for vurderingen av om opplæringen kan gis som fjernundervisning, og at fjernundervisning derfor vil være mindre aktuelt på grunnskolenivå enn på videregående nivå. Utvalget bemerker også at det vil ha betydning hvor mye av opplæringen som gis gjennom fjernundervisning, og at det skal mindre til for å kunne gi opplæring i enkelte fag eller

¹ Når utvalget i sin innstilling omtaler rollen til kommunen eller fylkeskommunen, vil dette for friskolenes del si styret ved den enkelte skole, som er øverste ansvarlige organ ved skolen, jf. friskoleloven § 5-1 første ledd.

temaer som fjernundervisning enn å gi store deler av opplæringen på denne måten. Utvalget understreker at det ut fra dagens kunnskapsgrunnlag ikke vil være forsvarlig å gi hele opplæringen som fjernundervisning.

Utvalget drøfter om det skal være tillatt å bruke fjernundervisning til å gi individuelt tilrettelagt opplæring, som er utvalgets forslag til begrep for dagens spesialundervisning. Utvalget viser til at slik opplæring kan være svært variert, og utvalget foreslår derfor ikke et absolutt forbud mot bruk av fjernundervisning til å gi individuelt tilrettelagt opplæring. Utvalget understreker likevel at det trolig sjelden vil være forsvarlig, og dermed tillatt, å gi tilrettelagt opplæring ved fjernundervisning.

Utvalget understreker at det ikke vil være tillatt å bruke fjernundervisning for å spare penger, men viser samtidig til at økonomi er et relevant moment når det gjelder både muligheten til å rekruttere lærere og muligheten til å opprette tilbud med lite elevgrunnlag:

«Etter utvalgets syn kan kommuner ikke kan la være å forsøke å rekruttere lærere eller å la være å opprette tilbud de ellers ville ha gjort, ut fra økonomiske hensyn. Samtidig er det ikke nok at fjernundervisningen ikke er økonomisk motivert. Det må være gode grunner for å organisere opplæringen på denne måten og det må være pedagogisk forsvarlig og trygt.»

3.3 Særlige forhold ved bruk av fjernundervisning i friskoler

Som sagt innledningsvis er departementets utgangspunkt at adgangen til bruk av fjernundervisning bør være den samme for frittstående grunnskoler og videregående skoler som for offentlige skoler. Departementet viser i denne sammenheng til at friskolene driver etter læreplaner som skal være jevngode med de som gjelder for offentlige skoler, og tilbyr elevene en opplæring som i art og nivå svarer til de kunnskapene og ferdighetene som formidles i offentlig skole. Disse forholdene taler etter departementets vurdering for at adgangen til å benytte fjernundervisning bør være den samme etter friskoleloven som etter opplæringsloven.

Departementet vil spesielt vise til at skoler som er godkjent etter friskoleloven, i all hovedsak er finansiert ved statstilskudd. Friskoleloven § 6-3 fastsetter at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode. Friskolene forvalter et stort samfunnsansvar ved å tilby en grunnopplæring til barn og unge som er jevngod med den opplæringen som gis i offentlig skole. Departementet har tillit til at friskolene vil håndtere en eventuell adgang til å organisere noe av opplæringen ved fjernundervisning i samsvar med høringsforslaget på en måte som er til beste for elevene, og ligger innenfor de klare rammene for bruk av statstilskuddet og skolepengene som følger av friskoleloven med forskrifter. Departementet viser i denne sammenheng også til retningslinjer for friskolenes handel og vurderingen av markedspris fastsatt av departementet 8. mai 2019.

For at Utdanningsdirektoratet skal kunne følge midlene og føre tilsyn med bruk av fjernundervisning i friskolene, kan Utdanningsdirektoratet ha behov for informasjon om bruken av fjernundervisning. Departementet foreslår derfor at det i forslaget til ny § 3-4c i siste ledd tas inn en hjemmel til å gi forskrift om rapportering og dokumentasjon ved bruk av fjernundervisning.

3.4 Forholdet til personopplysningsloven

Fjernundervisning innebærer behandling av personopplysninger i form av overføring av lyd, bilde og tekst. Kravene i personopplysningsloven vil gjelde for behandling av personopplysninger gjennom fjernundervisning. Det er friskolen, som behandlingsansvarlig, som må sørge for at kravene til personvern overholdes.

Departementet har nylig sendt på høring forslag om endringer i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven om behandling av personopplysninger.² I høringen forslår departementet ingen særskilt hjemmel for behandling av personopplysninger i forbindelse med fjernundervisning. Departementet foreslår derimot en generell bestemmelse om skolenes behandling av personopplysninger. Departementet viser i høringen til at skolenes plikt til å gi opplæring og til å ivareta elevenes behov for sosial tilhørighet, i kombinasjon med forslaget om en generell bestemmelse om behandling av personopplysninger, gir tilstrekkelig supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger i forbindelse med fjernundervisning. Departementet understreker i høringen at de rettslige forpliktelsene bare kan gi behandlingsgrunnlag på områder og i tilfeller hvor det er tillatt å gjennomføre opplæringen som fjernundervisning.

Dersom opplæringslovutvalgets forslag om fjernundervisning skal innføres for friskoler, vil dette medføre at det rettslige grunnlaget for å behandle personopplysninger i forbindelse med fjernundervisning, utvides. Det vil være friskolenes forpliktelser til å gi opplæring og sørg for sosial tilhørighet som kan gi grunnlag for behandling av personopplysninger i forbindelse med fjernundervisning. Behandlingsgrunnlaget gjelder så langt dette er nødvendig. Hva slags behandling av personopplysninger som er nødvendig for å ivareta elevens rett til opplæring og sosial tilhørighet, må vurderes konkret. Det er ikke krav om at det må være nødvendig å organisere opplæringen som fjernundervisning, men det må som et minimum være tillatt å gjennomføre opplæringen på denne måten.

I tilfeller hvor de rettslige forpliktene i friskoleloven gir et grunnlag for å behandle personopplysninger, vil det være krav om samtykke fra andre elever eller lærere selv om opplysninger om dem også behandles i form av bilde- og lydoverføring. Friskolen må som behandlingsansvarlig ivareta personvernprinsippene og kravene om behandling av personopplysninger etter personvernregelverket. Dette innebærer blant annet at det må foretas en risikovurdering og ut fra denne iverksettes tiltak som begrenser personvernrisikoen. Dette kan både være tiltak av teknisk art, slik som tilgangsbegrensning og manglende lagringsmuligheter, og fysiske tiltak slik som bevisst plassering og bruk av kameraet. Utover dette bør behandlingsansvarlig vurdere behovet for systemer og rutiner for de tilfellene der opplæringen skal gjennomføres ved fjernundervisning.

Fjernundervisning innebærer en ytterligere risiko enn ordinær undervisning ved at det brukes programvare og digital overføring av informasjon. Disse momentene må man ta hensyn til i risikovurderingen som skal legges til grunn for tiltak. For enkeltelever kan

² Se punkt 4.4 i høringen her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing7/id2781248/>

risikoen knyttet til personvern være spesielt høy, for eksempel fordi barnet bor på hemmelig adresse. Denne risikoen må tas hensyn til i vurderingen av hvilke tiltak som må innføres for at fjernundervisning skal kunne brukes i opplæringen.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Forslaget medfører ingen plikt for friskolene til å ta i bruk fjernundervisning, kun en adgang til dette dersom klare vilkår er oppfylt. Departementet forutsetter at undervisning der læreren er fysisk til stede sammen med elevene fortsatt skal være normalordningen, mens fjernundervisning skal være unntaket.

5. Forslag til lovendring

I lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova) gjøres følgende endringer:

§ 1-2 tredje ledd skal lyde:

Lova gjeld ikkje ~~fjernundervisning~~ og kjøp av opplæringstenester.

Ny § 3-4c skal lyde:

§ 3-4c Gjennomføring av opplæringa med tekniske hjelpemiddel utan at læraren er til stades saman med elevane (fjernundervisning)

Dersom elevane og læraren kan kommunisere effektivt med tekniske hjelpemiddel og det er gode grunnar for å gjennomføre opplæringa på denne måten, kan opplæringa i frittstående grunnskolar og vidaregåande skolar gjennomførast utan at læraren må vere til stades saman med elevane. Styret ved skolen må i så fall kunne godtgjere at denne opplæringa er trygg og pedagogisk forsvarleg.

Departementet kan gi forskrift om rapportering og dokumentasjon ved bruk av fjernundervisning.