

KOMMUN FÖRBUNDET

Terhi Päivärinta

FJÄRRUNDERVISNING – BEHOVET ÄR KÄNT, MEN RIKTNINGEN SAKNAS

Utredning om fjärrundervisning i en föränderlig skol- och servicestruktur



kommunforbundet.fi/kommunforbundet/anvandarvillkor

Skribent: Terhi Päivärinta

ISBN 978-952-431-031-4 (pdf)
© Finlands Kommunförbund rf

Helsingfors 2026

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14
00530 Helsingfors

Telefon 09 7711
www.kommunforbundet.fi

Innehåll

Förord 4

1 Vad innebär fjärrundervisning? 6

2 Förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö påverkar ordnandet av grundläggande utbildning 9

2.1 Kommunerna som anordnare av grundläggande utbildning 9
2.2 Statlig styrning i ordnandet av grundläggande utbildning 10
2.3 Den sjunkande nativiteten och dess konsekvenser för kommunens skolor 11
2.4 Växande skillnader mellan kommunerna 13

3 Fjärrundervisning inom den grundläggande utbildningen – lägesbil 15

3.1 Riktlinjer för fjärrundervisning inom den grundläggande utbildningen 15
3.2 Positiva effekter och utmaningar med fjärrundervisning 17

4 Viktiga synpunkter enligt intervjuerna 20

4.1 Frågor som kräver riktlinjer 21
4.2 Krav på utbildningsanordnaren 22
4.3 Hur lärarnas arbete och pedagogik påverkas 23
4.4 Framtidsutsikter 24
4.5 Slutsatser av intervjuerna 25

5 Slutsatser av utredningen 27

6 Rekommenderade åtgärder 33

Case Suonenjoki: Kommunalt samarbete ger fler möjligheter inom undervisningen 37

Case Helsingfors: Fjärruppkoppling ger eleverna tillgång till undervisning 39

Regionalt högstadium – modell för undervisning via fjärruppkoppling 41

Källförteckning och bakgrundsmaterial 43

Förord

I Finland har man redan länge diskuterat om grundläggande utbildning kan ordnas så att läraren och eleverna befinner sig på olika platser. På grund av den sjunkande nativiteten är krympande årskullar ett faktum i hela Finland. Många kommuner har gallrat bland sina grundskolor så att de nu är betydligt färre. Skolstängningarna har accelererat under 2000-talet. I enskilda kommuner medför det minskande antalet barn också att utbudet av olika valfria ämnen minskar och att det till exempel inte är möjligt att erbjuda valbara språk. Ett litet elevunderlag kan försvåra undervisningen, till exempel om man inte lyckas rekrytera en behörig lärare eller om undervisningsgrupperna blir mycket små. Dessa utmaningar är redan välbekanta i många kommuner. En metod som använts för att trygga undervisningen är att ordna den via fjärruppkoppling.

Olika utredningar har visat att den nuvarande lagstiftningen inte ger tillräckliga normer för undervisning som sker på distans. I den gällande lagen om grundläggande utbildning erkänns för närvarande ingen sådan undervisningsform, med undantag för grundläggande utbildning för vuxna. I grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen behandlas däremot syftet med undervisning via fjärruppkoppling och trygghetsaspekter i samband med denna undervisning, men det har generellt ansetts att formuleringarna i grunderna för läroplanen inte ger tillräckliga grunder eller motiveringar för en mer omfattande undervisning som sker på distans. När elevunderlaget minskat har kommunerna utökat samarbetet med andra kommuner, och allt oftare ordnas undervisningen via fjärruppkoppling mellan kommunerna. Det är troligt att behovet av sådan undervisning kommer att fortsätta att öka.

Frågan är politiskt känslig, och det råder ingen politisk konsensus om att ta in bestämmelser om fjärrundervisning i lagen om grundläggande utbildning. Särskilt skolstängningarna under coronapandemin och den distansundervisning (nödundervisning) som då genomfördes har ökat kritiken mot undervisning på distans. Distansundervisningen under coronapandemin bör under inga omständigheter jämföras med eller likställas med den fjärrundervisning som ordnas under normala förhållanden. Distansundervisningen under coronapandemin var en nödlösning i en svår situation. Distansundervisningen gällde då alla grundskoleelever i Finland, med undantag för elever med särskilt stöd och

elever i årskurserna 1–3. Regeringens beslut att stänga skolorna och gå över till distansundervisning med bara några dagars varsel var våghalsigt. Nu vet vi att den tiden lämnade spår hos våra barn och unga, spår som vi kommer att behöva reparera under lång tid framöver. Det var möjligen det enda rätta att göra just då, men jag hoppas att vi aldrig mer hamnar i en liknande situation.

Enligt olika utredningar verkar det finnas ett behov av tydligare nationella riktlinjer för att använda fjärrundervisning som ett komplement till närundervisningen inom den grundläggande utbildningen. Det behövs nationella riktlinjer i lagstiftningen och i grunderna för läroplanen. Det behövs också mod att föra en bred och öppen samhällsdebatt om förutsättningarna för att ordna fjärrundervisning, inte bara en ändlöst diskussion som fastnar i motargument. Om vi i Finland inte kan dra upp riktlinjer inom en snar framtid, kommer situationen att fortsätta som den är nu. Inom den grundläggande utbildningen kommer fjärrundervisning att ordnas i allt större utsträckning, och utbildningsanordnarna kommer att skapa egna villkor och förfarande.

Finlands Kommunförbund bad mig utreda nuläget och framtida möjligheter för fjärrundervisning och lägga fram förslag till åtgärder för att klargöra ställningen för denna undervisningsform inom den grundläggande utbildningen. Efter att ha övervägt denna begäran, tog jag med glädje emot uppdraget. Jag är medveten om att det finns många spänningar i denna fråga, både politiska och sådana som gäller intressebevakning.

Det är alltså fråga om en utredning, inte en vetenskaplig undersökning.
I beskrivningen av det nuvarande läget för fjärrundervisning har jag särskilt utnyttjat Kommunförbundets enkät till utbildningsanordnarna om undervisning via fjärruppkoppling (2026) samt Nationella centret för utbildningsutvärdering NCU:s utvärderingsrapport om utnyttjande av fjärruppkoppling i den grundläggande utbildningen (2026). Jag har också haft möjlighet att intervjua nyckelpersoner från några centrala aktörer för att få bakgrundsuppgifter och olika perspektiv. Jag vill tacka alla intervjuade för deras värdefulla tankar och synpunkter.

Jag vill också tacka min uppdragsgivare Finlands Kommunförbund och särskilt Susanna Huovinen, Irmeli Myllymäki och Minna Lindberg för all hjälp och uppmuntran jag fått under arbetet med utredningen.

Jakobstad 31.10.2026

Terhi Päivärinta
utredare
pedagogie magister

1 Vad innebär fjärrundervisning?

När man i den offentliga debatten talar om eller använder ordet distansundervisning, går mångas tankar omedelbart till undervisningsarrangemangen under coronapandemin. Då satt eleverna hemma och deltog vanligtvis i undervisningen via dator med hjälp av olika applikationer. Det handlade inte alltid ens om undervisning, utan läraren kunde till exempel via systemet Wilma ge eleverna information om uppgifter som skulle utföras. Undervisningen under pandemin kan därför snarast benämnas nödundervisning. Skolarbetet avbröts inte, utan man försökte sköta undervisningen på något annat sätt. Den tiden var mycket exceptionell, och de exceptionella undervisningsarrangemang som då tillämpades kan inte användas som jämförelse när man talar om att ordna undervisning via fjärruppkoppling under normala förhållanden. Under pandemin gick alltså alla elever (utom elever med särskilt stöd och elever i årskurs 1–3) i skola i sitt eget hem. Något sådant förfarande hade inte övats på förhand, och hela Finland gick över till distansundervisning utan förberedelser.

Den fjärrundervisning som ordnas idag är något helt annat. Undervisningssituationen är planerad, och både lärare och elever har förberett sig och övat på undervisningssituationen. Undervisningen sker huvudsakligen via fjärruppkoppling mellan skolor.

Terminologin för undervisning där läraren och eleverna befinner sig på olika platser har ännu inte etablerats i Finland. Olika tolkningar har framförts i olika sammanhang, och de som talar om sådan undervisning behöver precisera vad de avser. Kanske är just avsaknaden av bestämmelser och definition i lagstiftningen en orsak till att de olika begreppen fått olika betydelser och tolkningar i den offentliga debatten.

I forskningslitteraturen innehåller definitionen på det finska ordet etäopetus i allmänhet åtminstone följande drag:

- läraren och eleverna är åtskilda i tid eller rum,
- teknik eller andra kommunikationsmedel används i undervisningen,
- undervisningen innehåller interaktion (synkron eller asynkron),
- undervisningen ingår i organiserad utbildning.



I finsk forskning har man också uppmärksammat att orden **etäopetus, verkko-opetus, verkko-oppiminen och etäyhteyksiä hyödyntävä opetus** inte är helt synonyma. Till exempel Hongisto, Kalalahti ja Varjo (2025) säger att etäopetus kan användas som ett generellt begrepp för all slags undervisning där läraren och eleverna inte befinner sig på samma plats, men i lagstiftningen kan orden ha mer specifika betydelser.

I korthet kunde man ändå säga att det är fråga om undervisning i en situation där läraren och eleven befinner sig fysiskt på olika platser och där undervisningen och interaktionen sker med hjälp av informations- och kommunikationsteknik. Undervisningen kan vara samtidig (synkron) eller oberoende av tid (asynkron).

Det finns nästan ingen lagstiftning om sådan undervisning inom den grundläggande utbildningen. I lagen om grundläggande utbildning sägs ingenting om en sådan undervisningsform, förutom i fråga om grundläggande utbildning för vuxna. Enligt lagen om grundläggande utbildning kan grundläggande utbildning för vuxna också ordnas som distansundervisning. Distansundervisningen definieras dock inte i detta sammanhang.

I grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen finns det dock en del beskrivningar av undervisning via fjärruppkoppling. Där sägs bland annat: ”I den grundläggande utbildningen kan man använda fjärruppkoppling i undervisningen för att komplettera undervisningen samt erbjuda mångsidigare studiemöjligheter i olika läroämnen”.

Intressant i sammanhanget är att regeringen i höst (2026) har överlämnat en proposition till riksdagen som behandlar ordnande av undervisning i olika stör-

ningssituationer. I propositionen föreslås att man i en störningssituation övergår till distansundervisning i den grundläggande utbildningen. Ärendet är under behandling i riksdagen. I motiveringen till propositionen hänvisas kortfattat till vad distansundervisning innebär:

> *”Lagen om grundläggande utbildning möjliggör inte att undervisningen av läropliktiga ordnas som så kallad distansundervisning, där eleven själv väljer tid och plats för studierna. I närundervisningen kan man dock utnyttja distansförbindelser, till exempel undervisning som sker via video eller dator, förutsatt att de ovannämnda kriterierna för närundervisning uppfylls.”*

Utgångspunkten för propositionen är att den lösning som användes under pandemin, där eleverna studerar hemma med hjälp av utrustning från skolan, används i störningssituationer. Denna lösning kallas i propositionen för *distansundervisning*. Utan att gå närmare in på innehållet i propositionen framstår det ändå som problematiskt att man i en störningssituation skulle övergå till distansundervisning, som inte alls nämns i den egentliga lagen om grundläggande utbildning. Redan under pandemin lärde vi oss att beredskapen att övergå till distansundervisning, där eleverna studerar hemifrån, var dålig. Kan denna beredskap förbättras, då det på grund av brister i lagstiftningen inte ens går att öva distansundervisning?

Eftersom lagen om grundläggande utbildning inte säger något om undervisning där läraren och eleverna befinner sig på olika platser, ansvarar utbildningsanordnarna, dvs. kommunerna, för tillämpningen av sådan undervisning i den grundläggande utbildningen. Beskrivningarna i grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen lämnar också mycket rum för tolkning och är en utmaning för utbildningsanordnarna.

Den typ av undervisning på distans som kommunerna använder för närvarande är undervisning via fjärruppkoppling mellan skolor, även kallad fjärrundervisning. Denna undervisning sker synkront. I utredningen använder jag uttrycken fjärrundervisning och undervisning via fjärruppkoppling för att beskriva den undervisningsmetod som nu används i kommunerna. De har en annan betydelse än den distansundervisning som användes som nödundervisning under coronapandemin.

2 Förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö påverkar ordnandet av grundläggande utbildning

2.1 Kommunerna som anordnare av grundläggande utbildning

Finland har ett kommunbaserat grundskolesystem, som kommunerna och staten ansvarar för tillsammans. Kommunerna har det övergripande ansvaret för den grundläggande utbildningen inom sitt område, men staten styr ordnandet av utbildningen med olika styrmedel, såsom lagstiftning och finansiering.

Bestämmelser om kommunens skyldighet att ordna grundläggande utbildning finns i lagen om grundläggande utbildning (628/1998). Kommunen är skyldig att ordna grundläggande utbildning för barn i läropliktsåldern som bor på kommunens område. Det behöver alltså inte vara fråga om den läropliktigas lagstadgade hemkommun. Boendet behöver inte vara permanent, och det finns inte heller några särskilda bestämmelser om boendeformen. Kommunens skyldighet att ordna grundläggande utbildning är allmän och innehåller inga undantag. Den är inte bunden till läroplikten utan gäller alla i läropliktsåldern som är bosatta i kommunen. Skyldigheten att ordna utbildning omfattar även andra än finska medborgare. (Ordnande av grundläggande utbildning genom samarbete mellan kommunerna, Kommunförbundet 2026.)

Enligt lagen om grundläggande utbildning kan kommunen ordna de tjänster som avses i lagen själv eller i samråd med andra kommuner eller skaffa dem av utbildningsanordnare som avses i 7 eller 8 §. Enligt lagen om grundläggande utbildning kan också en samkommun grundas för samarbetet mellan kommunerna. I regel ordnar kommunerna fortfarande den grundläggande utbildningen i egna grundskolor.

Offentligrättsligt samarbete mellan kommuner kan ha olika former: modellen med en ansvarig kommun, en gemensam tjänst, ett avtal om skötsel av en myndighetsuppgift eller en samkommun.

Inom den grundläggande utbildningen är mellankommunalt samarbete frivilligt. I ett frivilligt samarbete kan kommunerna avtala om hur ansvaret för att ordna den grundläggande utbildningen ska fördelas. I samarbetet ska hänsyn tas till de krav som ställs på ordnandet enligt lagen om grundläggande utbildning, till exempel de fastställda tidsgränserna för elevens dagliga skolresa. Organiseringsansvaret anger vilka uppgifter den organiseringsansvariga kommunen eller samkommunen ska ansvara för. Även om en uppgift sköts i samarbete, har den kommun som överlåtit organiseringsansvaret alltid det yttersta ansvaret för att uppgiften sköts som sig bör. (Ordnande av grundläggande utbildning genom samarbete mellan kommunerna, Kommunförbundet 2026.)

I praktiken genomför kommunerna den nationella utbildningspolitiken på lokal nivå. Lagstiftningen, grunderna för läroplanen och statsrådets beslut om timfördelningen utgör ramen för den nationella styrningen. Varje kommun tillämpar ramen inom sin egen verksamhetsmiljö. Kommunernas förhållanden varierar mycket, och därför kan även sätten att genomföra den grundläggande utbildningen skilja sig avsevärt mellan kommunerna, trots att utbildningen styrs av samma lagstiftning och övriga normer. Detta kan leda till ovisshet och missuppfattningar i den offentliga debatten, när man jämför olika kommuners sätt att ordna eller genomföra den grundläggande utbildningen. Att utbildningen ordnas på olika sätt kan ibland tolkas som ojämlikhet ur elevernas perspektiv. Samma genomförande passar dock inte alla kommuners förhållanden.

2.2 Statlig styrning i ordnandet av grundläggande utbildning

Riksdagen beslutar om lagstiftningen som gäller den grundläggande utbildningen och om finansieringen av den. Statsrådet beslutar om de allmänna utbildningspolitiska riktlinjerna för den grundläggande utbildningen. Undervisnings- och kulturministeriet har till uppgift att bereda utbildningspolitiska riktlinjer och utbildningslagstiftning med tillhörande budgetpropositioner och beslut av statsrådet, till exempel timfördelningsförordningen, där de riksomfattande målen och timfördelningen för den grundläggande utbildningen fastställs. Utbildningsstyrelsen är en central nationell aktör när det gäller att utarbeta och verkställa grunderna för läroplanen och utveckla den grundläggande utbildningen.

Staten och kommunerna finansierar den grundläggande utbildningen tillsammans. Staten deltar i kostnaderna för den grundläggande utbildningen genom att betala statsandel till utbildningsanordnarna enligt lagen om statsandel för kommunal basservice. Också Undervisnings- och kulturministeriet beviljar kommunerna statsandelsfinansiering. Statsandelsfinansieringen räcker inte för att

täcka kostnaderna för den grundläggande utbildningen, utan merparten av kostnaderna täcks med kommunernas skattefinansiering. Utvecklingen under de senaste åren har visat att kommunerna finansierar merparten av kostnaderna för grundläggande utbildning med skatteintäkter.

2.3 Den sjunkande nativiteten och dess konsekvenser för kommunens skolor

Antalet barn i kommunen styr ordnandet av undervisning. Utbildningsanordnarna följer noga hur antalet barn utvecklas i den egna kommunen. Det ger riktlinjer för dimensioneringen av undervisningsverksamheten och antalet skolor i kommunen. Situationen varierar mycket från kommun till kommun. Kommuner med minskande befolkning rationaliserar sin skolstruktur genom att stänga skolor, medan växande kommuner kan hantera situationen exempelvis genom att justera elevupptagningsområdena. Det är vanligt att gränserna för upptagningsområdena ändras för att eleverna ska kunna fördelas jämnt mellan kommunens grundskolor.

I Finland har nativiteten fortsatt att sjunka under hela 2000-talet. Sedan 2010-talet har den sjunkit kraftigt och trenden fortsätter. I början av 2010-talet föddes cirka 60 000 barn per år i Finland, men under 2023–2024 endast cirka 45 000 barn per år.

Under 2010–2024 minskade antalet födda i praktiskt taget alla kommuner, även i de kommuner där befolkningsutvecklingen i övrigt var stark. Minskningens omfattning varierar dock. Till exempel i huvudstadsregionen minskade antalet födda endast en aning. Även om nativiteten sjönk, kompenserades merparten av minskningen av det kraftigt växande befolkningsunderlaget och invandring. Utvecklingen var mest utmanande i kommuner där både födelsetalen och antalet personer i fertil ålder minskade markant. (MDI 2025)

På grund av den kraftiga nedgången i födelsetalen minskar antalet skolelever i nästan alla kommuner i Finland under 2024–2031. Endast i enstaka kommuner blir skoleleverna fler. I de flesta kommuner kommer elevantalet att minska med över 20 procent och i mer än en tredjedel med över 30 procent. Om inte nativiteten börjar stiga, kommer antalet barn år 2050 att vara betydligt lägre än i dag i nästan alla kommuner i Finland. Minskningen av antalet barn är inte en tillfällig, utan en permanent förändring som utmanar kommunernas bildningsväsende. (MDI 2025)

Att stänga skolor och koncentrera undervisningen till färre ställen har varit ett fenomen som accelererat under hela 2000-talet. Det här syns tydligt i att antalet skolor minskat, vilket är en naturlig utveckling. När skolor stängs måste kommunerna fundera på vad de ska göra med de tomma fastigheterna. Enligt nuvarande prognoser kommer antalet fastigheter som används för undervisningsändamål att ha minskat med cirka 30 procent år 2040.

Förändringar i elevantalet leder ofta till utredningar om skoltätheten i kommunerna. Genom utredningar som omfattar hela kommunen försöker man klarlägga och åskådliggöra behovet av förändringar i nätverket av skolor. Sådana utredningar görs särskilt i kommuner med minskande elevantal. Besluten om ändringar i skoltätheten fattas oftast i fullmäktige. Beslutsfattandet är ofta svårt och besluten kan också leda till ändringssökande. Nedläggning av en skola är en fråga som hör till kommunens beslutanderätt. Varje kommun fattar beslut om skoltätheten utifrån sina egna förutsättningar, med beaktande av bestämmelserna i lagen om grundläggande utbildning.

Grundskolorna i Finland har blivit färre. Enligt Kommunförbundet har antalet minskat med 471 under perioden 2015–2025. Samtidigt som skolorna blivit färre har den genomsnittliga storleken ökat och enhetsskolorna har blivit fler. År 2025 fanns det 1 863 grundskolor i Finland, jämfört med 2 334 år 2015. Varje kommun på fastlandet har fortfarande minst en grundskola. (Kommunförbundets pressmeddelande 13.8.2026)

Att se över skoltätheten är ett led i kommunernas arbete med att anpassa verksamheten till rådande förhållanden. I vissa kommuner har man valt att lägga ner så kallade byskolor och samla alla grundskoleelever i en enda skolbyggnad i kommunens centralort. Syftet är att samla resurserna till ett enda ställe och bättre kunna garantera undervisningens kvalitet. År 2025 hade kommuner med en enda grundskola (72) i regel en enhetsskola. I vissa fall ordnas även småbarnspedagogik och gymnasieutbildning i samma lokaler som enhetsskolan.

Kommuner av alla storlekar ser kontinuerligt över skolstrukturen och omprövar elevupptagningsområdena. Det är uppenbart att skoltätheten i kommunen ändras i takt med förändringar i elevantalet och efter behov. Det är inte lätt att fatta beslut om att lägga ned en skola, och därför kan det ta lång tid att genomföra sådana förändringar. Besluten om kommunens skolor syftar till långsiktigt hållbara lösningar. När antalet skolor skärs ner handlar det både om ordnandet av undervisning och om kommunens ekonomi.

Undervisnings- och kulturministeriet har gett ut projektrapporten ”Väestönmuutoksen vaikutukset varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiseen” (Befolkningsförändringens inverkan på anordnandet av småbarnspedagogik samt förskoleundervisning och grundläggande utbildning). I rapporten lyfts det fram att när serviceutbudet anpassas till den lokala och regionala befolkningsutvecklingen behöver kommunala tjänsteinnehavare och förtroendevalda ha ett nära samarbete för att redan i utrednings- och beredningsskedet skapa en gemensam syn på vilka åtgärder som behövs och hur de ska genomföras.

I rapporten rekommenderas också att förändringar i skoltätheten följs upp, eftersom konsekvenserna för tillfället inte följs upp i någon större utsträckning. Kommunerna bör i fortsättningen följa upp och bedöma konsekvenserna av förändringar i antalet skolor både under förändringsprocesserna och efter att

förändringarna genomförts. (Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2023:52).

2.4 Växande skillnader mellan kommunerna

Kommunerna har redan länge utvecklats i olika riktning. Befolkningen koncentreras till tillväxtcentrum. Den sjunkande nativiteten syns i hela landet och har också lett till att grundskolorna blivit färre. Samtidigt finns det också stora variationer i kommunernas ekonomiska situation.

Efter att social- och hälsovårdstjänsterna överfördes till välfärdsområdena i början av 2023, har undervisningen och de övriga bildningstjänsterna fått större betydelse i kommunerna. Organiseringen av dessa lagstadgade tjänster innebär utmaningar för såväl växande som krympande kommuner.

Statsrådet tillsatte i februari 2026 en parlamentarisk arbetsgrupp för att diskutera kommunernas framtid. I bakgrundspromemorian för beslutet om tillsättande sägs bland annat att bildning och undervisning betonas i högre grad än tidigare i kommunernas uppgifter och att befolkningsutvecklingen utmanar förutsättningarna att ordna utbildningstjänster jämlikt i hela landet. I kommuner med minskande befolkning krymper skatteunderlaget, medan städernas tillväxt medför andra typer av utmaningar, framför allt för landskapens centralorter och de stora städerna. Utmaningarna gäller bland annat segregation. Den ekonomiska situationen kan variera också mellan kommuner i samma storleksklass. (FM: Parlamentarisk arbetsgrupp för kommunernas framtid)

Att kommunerna blir allt mer olika syns i kostnaderna för den grundläggande utbildningen. År 2025 var nettodriftskostnaderna för den grundläggande utbildningen i genomsnitt cirka 12 500 euro per 7–15-åring. I kommuner med mindre än 2 000 invånare var nettodriftskostnaderna i genomsnitt cirka 17 000 euro och i kommuner med över 20 000 invånare cirka 12 000 euro per 7–15-åring. Det finns ändå stora skillnader mellan kommunerna, och bland kommuner i olika storleksklasser finns både kommuner med högre och kommuner med lägre kostnader.

Antalet elever inom den grundläggande utbildningen har börjat minska, men inte kostnaderna. De krympande årskullarna medför inte automatiskt mindre kostnader. Efter den exceptionellt stora kostnadsökningen 2022–2023 har kostnaderna för småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning tydligt stabiliserats. De krympande årskullarna har dock ännu inte minskat de totala kostnaderna för tillhandahållandet av tjänsterna. (Kommunförbundets pressmeddelande 10.9.2026)

Barnen blir att färre, och förändringen har stor betydelse för kommunerna, eftersom den grundläggande utbildningen tillsammans med småbarnspedagogi-

ken och förskoleundervisningen står för nästan hälften av kommunernas driftskostnader. Minskningen av antalet barn påverkar också kommunernas finansieringsbas, eftersom färre barn innebär mindre statsandelar för den enskilda kommunen.

Minskningen av antalet barn i skolåldern och kommunens ekonomiska situation påverkar också till exempel utbudet av valfria ämnen. Av alla elever i årskurs 7–9 läste 18 procent minst tre språk utöver skolans undervisningsspråk under läsåret 2022–2023. Det fanns dock betydande skillnader mellan landskapen: i Nyland var andelen 26 procent, medan den var 7 procent i Södra Österbotten, Södra Savolax och Kajanaland. Skillnaderna mellan kommunerna var ännu större. I Helsingfors läste 38 procent av eleverna i årskurs 7–9 fler än två språk, och i Juupajoki och Kuhmois var andelen rentav hälften. Å andra sidan finns det många kommuner där man inte alls läser frivilliga språk i årskurs 7–9. I 61 kommuner läste inte en enda elev i årskurs 7–9 tre språk. (Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2026:14).

3 Fjärrundervisning inom den grundläggande utbildningen – lägesbil

3.1 Riktlinjer för fjärrundervisning inom den grundläggande utbildningen

Kommunförbundet genomförde i juni–juli 2026 en elektronisk enkät om undervisning via fjärruppkoppling inom den grundläggande utbildningen i kommunerna på fastlandet. Enkäten gick under namnet ”*Mångsidighet i den grundläggande utbildningen genom distansundervisning – utredning om nuläget och framtida möjligheter*”. (Finlands Kommunförbund: kommunenkät, 2026)

Totalt 150 kommuner svarade på enkäten. Enkäten besvarades separat ur den finskspråkiga respektive svenskspråkiga grundläggande utbildningens synvinkel. Tvåspråkiga kommuner kunde besvara enkäten två gånger. Sammanlagt 161 svar inkom, varav 140 (87 %) gällde finskspråkig och 21 (13 %) svenskspråkig grundläggande utbildning. Totalt besvarades enkäten av 51 % av de 292 kommunerna på fastlandet.

I enkäten utreddes hur kommunerna har använt undervisning via fjärruppkoppling före och efter coronapandemin. Av de 161 kommuner som svarade hade 97 (60 %) inte ordnat eller deltagit i undervisning via fjärruppkoppling vare sig före eller efter pandemitiden. Med andra ord har 64 (40 %) ordnat eller deltagit i undervisning via fjärruppkoppling. Av de 64 som har ordnat eller deltagit i undervisning via fjärruppkoppling svarade 60 för den finskspråkiga grundläggande utbildningens del och 4 för den svenskspråkiga.

I den offentliga debatten tänker man ofta att fjärruppkoppling används särskilt i små kommuner, men enligt Kommunförbundets enkät förekommer det i kommuner av alla storlekar. Enligt enkätsvaren har fjärruppkoppling använts relativt sett minst i kommuner med färre än 5 000 invånare.

Enligt Kommunförbundets enkät använder de flesta kommuner ännu inte undervisning via fjärruppkoppling som en etablerad undervisningsform inom den

grundläggande utbildningen, och sätten att genomföra sådan undervisning varierar alltid beroende på undervisningsmålen, läroämnena, de tillgängliga resurserna och de lokala förhållandena. I en utvärdering av Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) fick man liknande resultat (”Etäyhteyksien hyödyntäminen perusopetuksessa”, NCU:s publikationer 1:2026).

Enligt Kommunförbundets enkät och NCU:s utvärdering har cirka en femtedel av utbildningsanordnarna använt fjärruppkoppling före eller efter coronapandemin. Även om endast en rätt liten del av utbildningsanordnarna använder fjärruppkoppling, verkar det som om dessa gör det regelbundet, antingen i undervisning som de ordnar själva eller i undervisning som ordnas av någon annan kommun. Undervisning via fjärruppkoppling är med andra ord inte någon allmänt utbredd undervisningsform inom den grundläggande utbildningen, men för en del utbildningsanordnare hör det till den normala verksamheten.

Enligt Kommunförbundets enkät är undervisning via fjärruppkoppling vanligast i de högre årskurserna. Enligt enkäten användes fjärruppkoppling i alla årskurser inom den grundläggande utbildningen, men vanligast var det i årskurserna 5–6 och 7–9. Dessutom var fjärruppkoppling relativt vanligt i årskurserna 3–4, eftersom 62 % uppgav att de hade ordnat undervisning via fjärruppkoppling i dessa årskurser. Enligt NCU:s utvärdering koncentrerades undervisningen via fjärruppkoppling till de högre årskurserna inom den grundläggande utbildningen, från och med årskurs 4.

I Kommunförbundets enkät efterfrågades i vilka ämnen fjärruppkoppling använts. Enligt enkäten har fjärruppkoppling använts i alla läroämnen, men ämnena varierar från kommun till kommun. Fjärruppkoppling används i olika ämnen både sporadiskt och regelbundet.

Ämnen där undervisning regelbundet ges via fjärruppkoppling är särskilt minoritetsreligioner, elevernas egna modersmål, religion, livsåskådningskunskap och A2-språk.

Sporadiskt används fjärruppkoppling särskilt i historia, miljökunskap och B2-språk, men även i matematik.

I Kommunförbundets enkät utreddes också orsakerna till att undervisning ordnas via fjärruppkoppling. Den främsta orsaken är att eleverna är få. De näst vanligaste orsakerna var bland flervalsalternativen brist på behöriga lärare och långa avstånd. Dessutom har fjärruppkoppling använts av orsaker som beror på eleven. I de öppna svaren betonas särskilt att fjärruppkoppling har använts för att upprätthålla eller möjliggöra ett mer mångsidigt utbud av undervisning, särskilt i språk, religion och livsåskådningsämnen samt elevernas egna modersmål. Också olika slags projekt och försök lyfts fram här.

Enligt NCU:s utvärdering var de vanligaste orsakerna till att ordna undervisning via fjärruppkoppling att utöka undervisningsutbudet, att ordna undervisning enligt läroplanen och att förbättra elevernas lika möjligheter att studera oberoende av avstånd till skolan. Även tvingande omständigheter såsom nedläggning av skolor nämndes. De utbildningsanordnare som hade erfarenhet av undervisning via fjärruppkoppling betraktade säkerställandet av en trygg skolmiljö som ett viktigare motiv för att använda fjärruppkoppling än de anordnare som saknade erfarenhet av detta. Med ökad erfarenhet uttryckte utbildningsanordnarna också i något mindre utsträckning oro över kostnaderna för undervisningen.

De praktiska arrangemangen kring undervisning via fjärruppkoppling kan variera både mellan och inom kommunerna. I Kommunförbundets enkät utreddes bland annat vilka arrangemang som använts i undervisningen.

Enligt svaren har fjärruppkoppling använts främst mellan skolor i olika kommuner (52 %), medan 36 % av de tillfrågade uppgav att fjärruppkoppling använts mellan skolor i samma kommun. Resultaten visar alltså att fjärruppkoppling i betydande utsträckning används som samarbete mellan kommuner.

Enligt de öppna svaren har fjärruppkoppling använts i olika situationer. I vissa fall har undervisning getts via fjärruppkoppling från skolan till elevens hem eller ett sjukhus, till exempel av hälsoskäl. Av svaren framkom även arrangemang där eleverna befinner sig i skolan och läraren via fjärruppkoppling undervisar till exempel från en annan skola, en arbetsplats eller sitt hem.

3.2 Positiva effekter och utmaningar med fjärrundervisning

3.2.1 Positiva effekter

Enligt Kommunförbundets enkät handlade de positiva effekterna av undervisning via fjärruppkoppling särskilt om förbättrad tillgänglighet till undervisningen, utveckling av fungerande verksamhetsmodeller samt samarbete mellan olika aktörer. Enligt svaren har fjärruppkoppling gjort det möjligt att ordna undervisning i situationer där det annars skulle ha varit utmanande eller omöjligt. Särskilt lyckade ansågs de lösningar vara där lärare och övrig personal som deltar i ordnandet av undervisning via fjärruppkoppling tillsammans hade utvecklat arbetssätt och delat erfarenheter kring till exempel fjärrpedagogik.

I enkäten lyftes även olika samarbetsstrukturer fram. Samarbetsstrukturerna mellan skolor, kommuner och lärare ansågs fungera bra. Fungerande samarbetsstrukturer möjliggör samarbete över skol- och kommungränserna. I enkätsvaren lyftes en välfungerande växelverkan fram, liksom också verksamhetsmodeller där undervisning via fjärruppkoppling och närundervisning varvas på ett ändamålsenligt sätt, till exempel för att uppnå bättre delaktighet.

För att undervisning via fjärruppkoppling ska lyckas krävs också fungerande teknik och att lärarna är positivt inställda till fjärruppkopplad undervisning. Om det i skolan eller kommunen finns en person med ansvar för att samordna undervisningen via fjärruppkoppling, bidrar detta enligt enkäten till att undervisningen lyckas. Av svaren framgår att en lyckad undervisning via fjärruppkoppling ofta bygger på en kombination av välfungerande teknisk infrastruktur och motiverad, utvecklingsinriktad personal.

Kommunförbundets enkät visar att de största positiva effekterna av undervisning via fjärruppkoppling framför allt gäller ökad tillgänglighet till undervisningen, förbättrade möjligheter till mellankommunalt samarbete och utveckling av pedagogiska lösningar som möjliggör flexibla undervisningsarrangemang i olika situationer och verksamhetsmiljöer. Samtidigt har kommunerna utvecklat och etablerat verksamhetsmodeller som stöder en högklassig undervisning där fjärruppkoppling används.

3.2.2 Utmaningar

I de öppna svaren i Kommunförbundets enkät handlade utmaningarna med undervisning via fjärruppkoppling framför allt om de praktiska arrangemangen, interaktionen i undervisningen samt undervisningsresurserna.

Den största utmaningen som lyftes fram i svaren var att samordna tidtabellerna mellan olika skolor och kommuner. Det upplevdes vara särskilt svårt att samordna läsordningarna för olika årskurser om undervisningen ordnas i samarbete mellan flera skolor eller kommuner. Dessutom kunde arrangemangen kring skolskjutsar begränsa schemaläggningen av undervisningen och göra det svårare att ordna undervisning via fjärruppkoppling.

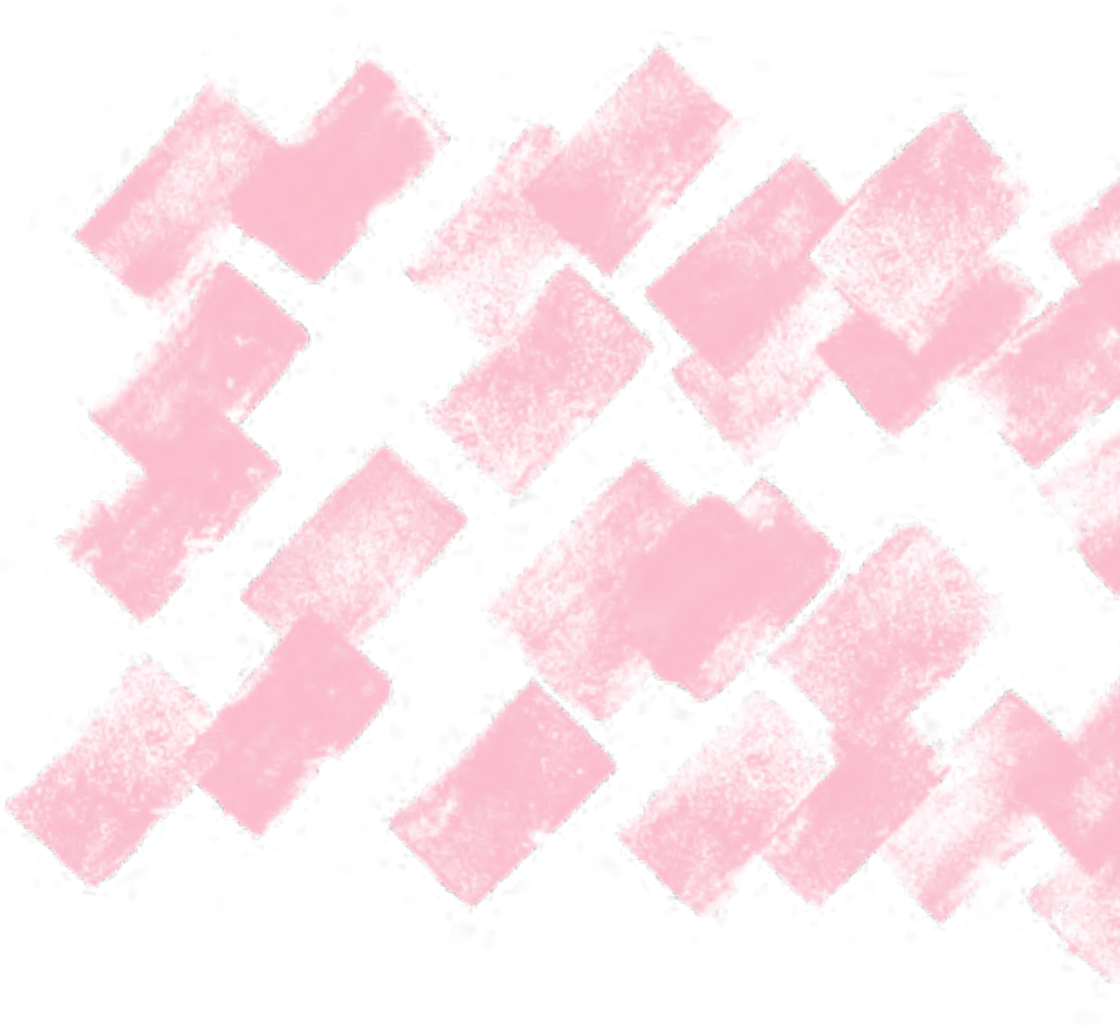
I enkätsvaren lyftes även datatekniska utmaningar fram. Problem orsakades bland annat av svaga nätverksförbindelser, bristfällig utrustning och funktionsstörningar i de tekniska systemen.

Undervisning via fjärruppkoppling upplevs i vissa situationer försämra till exempel interaktionen mellan lärare och elever, begränsa elevernas möjligheter till deltagande och delaktighet samt försvåra bedömningen.

Övervaknings- och ansvarsfrågorna ansågs överlag vara oklara och problematiska. Det fanns framför allt oklarheter kring övervakningen av eleverna. I vissa kommuner lyftes ordnandet av övervakning också fram som en begränsande resursfråga. Negativa attityder till undervisning via fjärruppkoppling sågs också som en utmaning. Förutfattade meningar eller en skeptisk inställning till undervisning via fjärruppkoppling bland elever och undervisningspersonal kunde försvåra införandet och etableringen av nya arbetssätt.

Även NCU:s utvärdering behandlar utmaningarna med undervisning via fjärruppkoppling. Dessa överensstämmer till viss del med de utmaningar som framkom i Kommunförbundets enkät.

Enligt NCU:s utvärdering ansåg utbildningsanordnarna att de största utmaningarna med undervisning via fjärruppkoppling gällde elevernas jämlika möjligheter att delta. Jämlikheten ansågs äventyras särskilt när eleven inte hade en trygg vuxen i samma rum som stöd. Som utmaningar sågs i viss mån även lärarnas och den övriga skolpersonalens kollektivavtal samt lärarnas tekniska och pedagogiska kompetens. Enligt utvärderingsmaterialet var den klart största utmaningen att ordna lagenlig övervakning av en elev som deltar i undervisningen via fjärruppkoppling. De nationella anvisningarna om den övervakande personalens behörighet, uppgifter och närvaro under undervisningen var överlag oklara i skolorna. Det kunde till exempel leda till att elevernas behov av stöd inte beaktades. (NCU 1:2026)





4 Viktiga synpunkter enligt intervjuerna

För den här utredningen intervjuade jag några centrala aktörer för att kartlägga synpunkter på fjärrundervisning som kompletterande undervisningsform inom den grundläggande utbildningen. Målet var att identifiera både faktorer som främjar och faktorer som utgör hinder för sådan undervisning. De intervjuade representerar aktörer som påverkar utbildningspolitiken och den utbildningspolitiska debatten. Uppgifter om de intervjuade finns i källförteckningen.

Vid intervjuerna behandlades också vad som krävs för att utbildningsanordnaren ska kunna ordna fjärrundervisning, hur lärarrollen och pedagogiken förändras och hur framtidsutsikterna ser ut.

Jag behandlar här intervjumaterialet en fråga i taget. Intervjuerna har granskats och analyserats med hjälp av artificiell intelligens.

4.1 Frågor som kräver riktlinjer

De intervjuade önskar nationella riktlinjer om framför allt personalen, finansieringen och i vilken omfattning undervisning kan ges via fjärruppkoppling, men alla är överens om att närundervisning ska användas i första hand.

1. Prioritering av närundervisning och elevens rättigheter

De intervjuade önskar att utgångspunkten för regleringen inte ska vara innehållet i läroämnena, utan det mål som föreskrivs i lagen om grundläggande utbildning: att stödja elevernas utveckling till humana människor. De ser också närundervisning som en rättighet för barn i grundskoleåldern och motsätter sig att undervisning, förutom i undantagssituationer, ges på distans till elever som befinner sig hemma, eftersom eleverna då går miste om skolmåltider, hälsovård och gemenskapen i skolan.

2. Personalen på den mottagande sidan och behörighetskrav

En viktig öppen fråga är vem som ska befinna sig i klassen. Den nuvarande tolkningen förutsätter att en lärare med tjänsteansvar är närvarande, vilket fördubblar kostnaderna för lektionen. Ett alternativ som övervägs är att en handledare eller annan vuxen ges disciplinära befogenheter.

3. Omfattningen av och bedömningen av fjärrundervisning

De intervjuade önskar riktlinjer om elevernas ålder, läroämnen och den tidsmässiga andelen fjärrundervisning. För små barn anses denna undervisningsform inte vara lämplig. Det anses svårt att dra en gräns för mängden kompletterande undervisning. Det upplevs också vara svårt att bedöma inlärningen via fjärruppkoppling, och rollen för den vuxna som är på plats har inte slagits fast.

4. Organisering, finansiering och lagstiftning

Befolkningsutvecklingen och långa avstånd aktualiserar frågan om fjärrundervisning, och skolan ses också som en livskraftsfaktor för kommunen. De intervjuade anser att styrningen av statsandelarna och utbildningsanordnarens ansvar behöver klargöras, liksom också påverkningsmöjligheterna för kommuner som samarbetar kring fjärrundervisning. Utbildningsstyrelsens anvisningar anses vara knapphändiga, men det råder olika uppfattningar om regleringens detaljnivå. Kontrollerade försök föreslås som underlag för lagstiftningen.

4.2 Krav på utbildningsanordnaren

Av utbildningsanordnaren krävs samtidiga satsningar på teknik, kompetens, ledarskap och förvaltning. Dessa krav är särskilt betungande för de minsta kommunerna.

1. Teknik och personalens kompetens

Utrustning, nätverksanslutningar och lärplattformar är grundläggande förutsättningar, och de virtuella klassrum som skapats med projektfinansiering har förändrat verksamheten avsevärt. Lärarnas kompetens betraktas som lika viktig: utbildningsanordnaren bör sörja för fortbildning, men ansvar behöver också läggas på lärarutbildningen.

2. Ledarskap och motiverad användning

Rektorernas och bildningsledningens pedagogiska ledarskap ses som en krävande och underskattad förutsättning. Fjärrundervisning måste alltid motiveras och skrivas in i den lokala läroplanen och läsårsplanen. Jämlikhet betyder samma förutsättningar att lära sig och ingå i en gemenskap, inte likadan undervisning.

3. Resursfördelning och finansieringsmodell

Resursfrågan står högst på kommunernas agenda, och resurserna är mest begränsade just där som det finns få barn. Att ordna undervisning via fjärruppkoppling är inte en sparmetod, men kostnaderna måste hållas på en skälig nivå. Ett förslag är att statsandelen betalas direkt till serviceanordnaren och att hemkommunerna har ett demokratiskt organ som följer upp budgeten.

4. Styrning, övervakning och anordnarstruktur

Nuläget beskrivs som splittrat, och nationella anvisningar önskas. En tydlig reglering skulle ge möjlighet till egenkontroll för anordnaren och till laglighetsövervakning i efterhand. Ett bredare utbildningsutbud skulle vara möjligt om utbildningsanordnarna var större eller om kommunernas uppgifter fördelades regionalt.

4.3 Hur lärarnas arbete och pedagogik påverkas

I denna fråga är åsikterna mest splittrade: samma verktyg anses både utarma undervisningen och ge möjlighet till förnyelse. Avgörande blir den pedagogiska kompetensen.

1. Interaktion och undervisningens kvalitet

Den största farhågan är att undervisningen reduceras till en mekanisk kunskapsöverföring via skärm. Den grundläggande utbildningen går också ut på att eleverna ska tänka, vara kreativa och växa som människor, vilket kräver närvaro och dialog. En annan farhåga är att lärarna inte längre ser sitt arbete som givande och att de upplever etisk stress om de inte kan utföra sitt arbete så väl som de skulle vilja.

2. Förändrad lärarroll och samarbete

Å andra sidan möjliggör de nutida verktygen projektarbete och arbete i smågrupper, och lärarrollen förväntas utvecklas från en sluten klassrumsmiljö mot ett öppnare och modigare arbetssätt. Fjärrundervisning ökar samarbetet mellan lärarna samt produktionen och delningen av material, men kontakterna med andra orter innebär fler arbetsmoment. Den yngre lärargenerationens förmåga till förnyelse bedöms vara underskattad.

3. Arbetets belastning och anställningsförhållandet

Samtidig undervisning på plats och via fjärruppkoppling anses vara belastande för läraren. Det behövs mer tid för planering i början, men med tiden kan arbetssättet bli det nya normala. Avtalsmässigt är en fjärrlektion en vanlig lektion, men de särskilda krav den ställer skulle kunna beaktas i lönen. För ämneslärare på landsbygden är det en utmaning att säkra ett tillräckligt antal timmar.

4. Kompetens, utbildning och behörighet

Det största hindret är bristen på fortbildning för lärarna, särskilt pedagogiskt inriktad utbildning i fjärrundervisning. Lärarutbildningen borde ge färdigheter för sådan undervisning, vilket också inbegriper interaktion och bedömning. Det anses nödvändigt att se över behörighetsstrukturen, bland annat genom att införa mindre omfattande tilläggsbehörigheter, men frågan är känslig. En ny grundskollärarexamen föreslås, utan att de nuvarande behörighetskraven avskaffas.

4.4 Framtidsutsikter

En utökad fjärrundervisning anses oundviklig, och villkor för den är beaktande av barnets bästa, utbildade lärare och regional jämlikhet.

1. Oundviklig utveckling och växande behov

Den demografiska och regionala utvecklingen bedöms tvinga parterna att hitta lösningar, och det ligger inte heller i lärarnas intresse att antalet skolor minskar. Behovet är inte begränsat till små kommuner, utan gäller också små undervisningsgrupper i städerna, ovanliga ämnen, religionsundervisning och den växande kulturella mångfalden.

2. Barnets bästa och samarbete mellan parterna

En barnkonsekvensanalys föreslås som första steg, eftersom den minskar risken för politisering och kräver att alla parter är flexibla. Det saknas ett gemensamt forum där parterna kan mötas, och det finns farhågor om att intressebevakningen kan leda till konflikter. En av de intervjuade funderade på om man kunde testa att ordna undervisning delvis via fjärruppkoppling för elever som har mycket utmanande skolväg.

3. Jämlikhet och lokal flexibilitet

Små barn bör i huvudsak få närundervisning. Den största farhågan är att det uppstår ett tvåskiktat system där elever på landsbygden får nöja sig med ett mindre utbud. En sådan utveckling syns redan i språkvalen. Samtidigt vill de intervjuade se större flexibilitet i de strukturer och kriterier som gäller för utbildningsanordnarna, eftersom kommunerna och regionerna är olika.

4. Lärarutbildningen och en ny lärarroll

Det finns ett starkt motstånd mot att sänka utbildnings- eller behörighetskraven, vilket står i strid med önskemålen om flexibilitet i de tidigare frågorna. De intervjuade tror att teknik och artificiell intelligens kommer att förändra lärarens roll. Utvecklingsarbetet är idag beroende av enskilda lärares insatser. För att det ska etableras i större skala krävs ansvarstagande av utbildningsanordnarna och på nationell nivå.

4.5 Slutsatser av intervjuerna

Intervjuerna ger en bild av att det råder stor enighet om principerna för fjärrundervisning, men åsikterna går isär om metoderna och dimensioneringen. De intervjuade ser närundervisning som den primära undervisningsformen inom den grundläggande utbildningen och betonar att skolans uppgift, utöver att förmedla kunskaper, är att stödja barnets utveckling som människa. Fjärrundervisning ses inte som en undervisningsform som kan ersätta närundervisning, utan som en begränsad lösning i situationer där det annars inte går att ordna undervisning av god kvalitet.

Samtidigt anser de intervjuade att en ökning av fjärrundervisningen är oundviklig. Befolkningsutvecklingen, långa avstånd och bristen på behöriga lärare är en utmaning särskilt i glest bebodda områden, men allt oftare också i små undervisningsgrupper i städerna, till exempel när det gäller undervisning i sällsynta språk och religion. Fjärrundervisning kan i bästa fall garantera undervisning av en behörig lärare och ett mångsidigt utbud av undervisning då det annars inte skulle finnas möjligheter till detta.

De nuvarande bestämmelserna och anvisningarna om undervisning via fjärruppkoppling anses vara otillräckliga. Den viktigaste olösta frågan gäller personalen på mottagarsidan: hurdan vuxen som ska finnas i klassrummet, vilka befogenheter personen ska ha och hur kostnaderna ska fördelas. Den nuvarande tolkningen, där det krävs en lärare med tjänsteansvar i klassen, fördubblar personalkostnaderna för lektionen och gör modellen tungrodd för många kommuner. De intervjuade efterlyser också riktlinjer för fjärrundervisningens omfattning, elevernas ålder, läroämnena och bedömningspraxis.

För att fjärrundervisningen ska lyckas måste utbildningsanordnaren samtidigt satsa på teknik, personalens kompetens, pedagogiskt ledarskap och administration. Kraven hopar sig på ett problematiskt sätt: de kommuner som har störst behov av fjärrundervisning är de som har minst pengar och kompetens att bygga upp den. De intervjuade betonar att fjärrundervisning inte är ett sätt att spara pengar, men kostnaderna måste ändå hållas på en rimlig nivå för att modellen ska kunna genomföras.

Intervjumaterialet är mest splittrat i fråga om lärarens arbete och pedagogiken. Å ena sidan finns det en rädsla för att undervisningen reduceras till mekanisk överföring av kunskap, att interaktionen blir lidande och att lärarens arbete blir mindre meningsfullt. Å andra sidan anses fjärrundervisning öppna möjligheter till gemenskapsfrämjande arbetsmetoder, samarbete mellan lärare och förnyelse av läraryrket. En avgörande faktor är den pedagogiska kompetensen: teknisk utbildning finns tillgänglig, men de intervjuade har inte hittat någon pedagogisk fortbildning i fjärrundervisning.

Mest går åsikterna isär i behörighetsfrågan, vilket har att göra med tillgången till behöriga ämneslärare. En del av de intervjuade önskar större flexibilitet i behörighetsstrukturen och möjlighet till mindre omfattande tilläggsbehörigheter, medan andra starkt varnar för att sänka utbildningskraven Det råder också oenighet om hur detaljerad regleringen ska vara. En mer detaljerad nationell ram skulle trygga likabehandling och övervakning, men kommunerna önskar handlingsutrymme för lokala lösningar.

Sammantaget förväntar sig de intervjuade att utvecklingen av fjärrundervisningen ska utgå från barnets bästa och ske på ett kontrollerat sätt i samarbete mellan berörda parter. Den största farhågan är att det uppstår ett tvåskiktat system där det anses räcka med ett mindre utbud för elever på landsbygden än i städerna. Hittills har utvecklingen varit beroende av enskilda kommuner och lärare. För att den ska bli en etablerad del av den grundläggande utbildningen krävs nationella riktlinjer, en kunskapsbas som bygger på försöksverksamhet och en dialog som samlar de berörda parterna.

5 Slutsatser av utredningen

1

Fjärrundervisning behövs

Förändringarna i befolkningsstrukturen och de växande skillnaderna mellan kommunerna kräver lösningar för hur den grundläggande utbildningen ska ordnas. Den sjunkande nativiteten och det minskande antalet barn har lett till att kommunerna söker olika metoder och strategier för att trygga allas rätt till bildning. Kommunernas ekonomiska bärkraft varierar också, vilket medför utmaningar i ordnandet av grundläggande utbildning.

Även om kommunerna har en lagstadgad skyldighet att ordna grundläggande utbildning, behöver kommunen inte göra det ensam. Kommunallagen anger på vilka sätt grundläggande utbildning kan ordnas genom mellankommunalt samarbete. För närvarande ordnar många kommuner undervisningen i de högre klasserna tillsammans med en annan kommun.

I områden där befolkningen minskar är det redan nu svårt att rekrytera behöriga lärare, framför allt ämneslärare. När elevantalet i de högre klasserna är lågt, behöver man kombinera olika undervisningsämnen på allt fler olika sätt för att lärarna ska få tillräckligt många undervisningstimmar för att uppfylla sin undervisningsskyldighet. I sådana situationer är det dock inte alltid en behörig lärare som ansvarar för undervisningen i varje enskilt läroämne.

Fjärrundervisning har varit ett sätt för kommunerna att säkerställa att undervisningen ges av en behörig lärare. Utredningar visar att denna undervisningsform används särskilt vid undervisning i valfria språk och religion, men också i andra läroämnen. Det är också ett bra alternativ i situationer där elevantalet i den egna kommunen är litet och undervisning till exempel i samarbete med en grannkommun säkerställer tillgången till undervisning av hög kvalitet.

Ungefär en femtedel av kommunerna ordnar undervisning via fjärruppkoppling. Det förekommer i kommuner i alla storleksklasser, också i stora städer. Vissa kommuner använder denna undervisningsform regelbundet och har skapat egen praxis för sin kommun, antingen ensam eller i samarbete med andra kommuner. Fjärrundervisningen kan säkerställa elevernas rätt till bildning och främja en jämlik tillgång till grundläggande utbildning av hög kvalitet.

Närundervisning är den primära undervisningsformen inom den grundläggande utbildningen. Fjärrundervisningen är inte avsedd att ersätta närundervisningen, utan är en begränsad lösning i situationer där det annars inte går att ordna undervisning av god kvalitet.

2

Avsaknaden av reglering och anvisningar ett problem

Det finns nästan ingen lagstiftning om undervisning som ges på distans inom den grundläggande utbildningen. I lagen om grundläggande utbildning sägs ingenting om en sådan undervisningsform, förutom i fråga om grundläggande utbildning för vuxna. För närvarande följer kommunerna grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen, som inte ger tillräckliga ramvillkor för undervisning där läraren och eleverna befinner sig på olika platser.

Det finns för närvarande ingen enhetlig tolkning av de begrepp som används i sammanhanget. I Finland används undervisning på distans, distansundervisning, fjärrundervisning och undervisning via eller med hjälp av fjärruppkoppling. Ordet distansundervisning förknippas ofta med undervisningen under coronapandemin, då eleverna gick över till att studera hemifrån via distansförbindelser. Den modell som kommunerna använder för närvarande är dock undervisning via fjärruppkoppling mellan skolor, även kallad fjärrundervisning. Det behövs nationella riktlinjer för att klargöra begreppen.

Den största utmaningen med att ordna undervisning via fjärruppkoppling är behörigheten hos den som arbetar i den mottagande klassen. Den nuvarande tolkningen, där det krävs en lärare med tjänsteansvar i klassen, fördubblar personalkostnaderna för lektionen och gör modellen tungrodd för många kommuner. Det handlar också om vilka befogenheter personen har. Tolkningen tar inte ställning till storleken på elevgruppen. Ur kommunernas synvinkel handlar det om kostnader, men man kan inte heller bortse från frågor som gäller elevernas rättsskydd.

I intervjuerna som gjordes för denna utredning framkom också önskemål om riktlinjer för fjärrundervisning, närmare bestämt undervisningens omfattning,

läroämnena, elevernas ålder och bedömningspraxis. En mer detaljerad reglering bedöms rentav kunna minska trycket på att gallra i skoltätheten. Å andra sidan ställer sig kommunerna avvisande till en tung reglering.

Behovet av reglering, riktlinjer och anvisningar har identifierats i praktiken och i flera utredningar och undersökningar om undervisning via fjärruppkoppling. Undervisnings- och kulturministeriet har föreslagit försök som ska ger underlag för lagstiftning och andra åtgärder. Det är motiverat att fundera på om det verkligen behövs försök som tar flera år att genomföra och utvärdera, då riktlinjer och anvisningar behövs redan nu och det redan finns en kunskapsbas.

Om vi inte kan dra upp riktlinjer inom en snar framtid, kommer situationen att fortsätta som den är nu. Inom den grundläggande utbildningen kommer fjärrundervisning att ordnas i allt större utsträckning, och utbildningsanordnarna kommer att skapa egna villkor och förfaranden. Med tanke på likabehandling och enhetlig praxis ligger en sådan utveckling knappast i någons intresse.

3

Av utbildningsanordnaren krävs ledarskap, kompetens och resurser

Enligt grunderna för läroplanen är det alltid utbildningsanordnaren som ansvarar för undervisning med hjälp av fjärruppkoppling. Det är därför kommunen som ska fatta beslut om sådan undervisning, inte enskilda skolor, rektorer eller lärare.

Införandet av fjärrundervisning i kommunen eller kommunens skola kräver planering, anskaffning av utrustning, utbildning av personalen samt förberedelse för eleverna och även vårdnadshavarna. Fjärruppkoppling mellan olika kommuner kräver också samordning av tidsplaner och andra verksamheter. Undervisningsformen behöver inte nödvändigtvis gälla hela kommunen eller skolan, utan kan gälla vissa elever i ett visst ämne. Det är ändå bra om kommunen har en färdig modell för fjärrundervisning, om den typen av verksamhet utvidgas i kommunen.

Införandet av en ny undervisningsform förutsätter att utbildningsanordnaren har ledarskapsförmåga och förmåga att genomföra förändringar. Att införa fjärrundervisning kräver också en stark administrativ och pedagogisk kompetens. För att undervisningen ska lyckas måste utbildningsanordnaren samtidigt satsa på teknik, personalens kompetens, pedagogiskt ledarskap och administration.

Många små kommuner har minskat på så kallade administrativa uppgifter. Bildningsväsendet är för närvarande den största sektorn i kommunerna, och mer-

parten av kommunernas driftskostnader hänför sig till bildningstjänsterna, av vilka den grundläggande utbildningen utgör den största helheten. Kommunen kan förutsättas ha tillräckligt kunnande för att tillhandahålla tjänsterna i enlighet med lagens krav. Många kommuner har problem med sin ekonomiska bärkraft. De som intervjuades för denna utredning befarade att de kommuner som har störst behov av fjärrundervisning är de som har minst pengar och kompetens att bygga upp den. Det är möjligt att förutsättningarna för att ordna grundläggande utbildning har försämrats i kommuner med ansträngd ekonomi och otillräckliga kompetensresurser.

Erfarenheter och olika utredningar har visat att fjärrundervisning inte är ett sätt att spara pengar. Syftet är att säkerställa undervisning av en behörig lärare och att se till att rätten till bildning förverkligas. För att undervisning ska kunna ges via fjärruppkoppling måste kostnaderna vara rimliga.

Utbildningsanordnaren har ett stort ansvar för ordnandet av grundläggande utbildning. Kommunerna ska säkerställa tillgången till och kvaliteten på de tjänster de producerar. Barns rätt till bildning måste kunna garanteras i hela Finland. Tillhandahållandet av högkvalitativa tjänster kräver både ekonomiska resurser och kompetens. I samband med det parlamentariska arbetet kring kommunernas framtid söks en lösning på kommunernas uppgifter och de ökande skillnaderna mellan kommunerna.

4

Kommunerna ansvarar för närvarande för utvecklingen av fjärrundervisningen

Eftersom det inte finns några nationella riktlinjer för eller nationell styrning av fjärrundervisningen, ansvarar kommunerna helt och hållet för utvecklingen av den. Närmare bestämt ligger utvecklingen på de enskilda kommunernas ansvar.

När kommunerna ska börja med fjärrundervisning behöver de ofta en annan kommun som partner. Kommunerna söker tillsammans ett sätt att få eller ge undervisning från en kommun till en annan. Stöd och råd kan fås av en kommun eller skola som redan har erfarenhet av detta.

De kommuner som redan haft fjärrundervisning utvecklar egen praxis och pedagogik utifrån egna erfarenheter. Utvecklingen förutsätter dock att kommunen har tillräcklig kompetens i fråga om såväl teknik som pedagogik.

För tillfället pågår ingen nationell utveckling av teknik och pedagogik för fjärrundervisning. Kommunerna, skolorna och lärarna lär av varandra och kan också

utveckla undervisningen, men utvecklingen kan inte helt och hållet lämnas till kommunerna. Det behövs nationell utveckling och nationella riktlinjer för att fjärrundervisning ska kunna ordnas på bästa möjliga sätt.

5

När läraryrket förändras krävs åtgärder inom lärarutbildningen och fortbildningen för lärare

Fjärrundervisning kräver att lärarnas arbetsmetoder förnyas. Den största utmaningen gäller interaktionen med eleverna. Direktkontakt och interaktion fungerar inte på samma sätt via fjärruppkoppling som i klassrummet. I klassrummet uppstår interaktion till stor del av sig själv, men när undervisningen ges via fjärruppkoppling måste interaktionen planeras och upprätthållas aktivt. Skillnaderna är särskilt tydliga när det är fråga om de yngsta eleverna och de som behöver stöd. De har det största behovet av en vuxen i sin omedelbara närhet. Interaktionen förbättras om den stöds av både valet av teknik och lärarens eget agerande. Tekniken ger möjligheter till interaktion, men lärarens pedagogiska val avgör om möjligheterna utnyttjas. Läraren måste kunna ta till sig tekniken och våga göra saker på ett nytt sätt. En elev får inte missgynnas i interaktionen för att läraren befinner sig någon annanstans.

Fjärrundervisning behöver ingå i lärarutbildningen. Lärarna behöver få både tekniska och pedagogiska färdigheter för detta redan i grundutbildningen. Man kan inte i förväg veta i vilken kommun och skola en nyutexaminerad lärare kommer att arbeta, så de färdigheter utbildningen ger gör det lättare för läraren att ta sig an undervisningen.

Lärarna behöver också fortbildning i teknik och pedagogik för fjärrundervisning. För närvarande ligger ansvaret för utbildningen till stor del på utbildningsanordnaren, och erfarna lärare introducerar mindre erfarna i arbetet. Fortbildningen borde också få en struktur som ger lärarna mångsidiga tekniska färdigheter och interaktionsfärdigheter för fjärrundervisning.

Åsikterna går isär bland de intervjuade. Å ena sidan finns det en rädsla för att undervisningen reduceras till mekanisk överföring av kunskap, att interaktionen blir lidande och att lärarens arbete blir mindre meningsfullt. Å andra sidan anses fjärrundervisning öppna möjligheter till gemenskapsfrämjande arbetsmetoder, samarbete mellan lärare och förnyelse av läraryrket. Olika tekniska lösningar ger allt större möjligheter att också öka interaktionen.

6

Avsaknaden av en bred politisk diskussion hindrar utvecklingen

Stängningen av skolor och övergången till distansundervisning under corona-pandemin har satt sina spår i det finländska samhället. Nödåtgärden ansågs motiverad i början av pandemin och när undantagsförhållanden rådde. I efterhand har man kunnat konstatera att den här lösningen i mycket hög grad bidrog till ökad psykisk ohälsa bland barn och unga. Utan att i detta sammanhang gå djupare in på skolstängningens konsekvenser kan jag bara hoppas att vi aldrig mer kommer att behöva ta till sådana åtgärder. Om det händer hoppas jag att alla parter är bättre förberedda.

I dagens läge använder kommunerna fjärrundervisning i allt större utsträckning. Orsaken är framför allt minskat elevunderlag och brist på behöriga lärare. Omkring en femtedel av kommunerna använder sådan undervisning som komplement i den grundläggande utbildningen. I takt med att behovet ökat har det konstaterats att vi saknar lagstiftning och andra nationella styrmedel för denna undervisningsform. När dessa brister har lyfts fram i den offentliga debatten har de avfärdats med hänvisning till undersökningar om distansundervisningen under coronapandemin och de problem den innebar samt den ökade psykiska ohälsan bland barn och unga. Med andra ord ser man inte eller vill man inte se den nuvarande verkligheten och inte heller vidta nödvändiga åtgärder, till exempel i fråga om lagstiftningen.

Nu är det hög tid att våga se sanningen i vitögat och erkänna det faktum att undervisning ges via fjärruppkoppling redan nu och även i framtiden i situationer där man annars inte kan tillgodose rätten till bildning och en jämlik undervisning oberoende av elevernas boningsort. Det behövs nu en öppen politisk diskussion om de växande skillnaderna mellan kommunerna och om hur servicen ska kunna tryggas i kommunernas olika verksamhetsmiljöer. De som intervjuades för denna utredning befarade att det kan uppstår ett tvåskiktat system där det anses räcka med ett mindre utbud för elever på landsbygden än i städerna.

Det behövs tydlig lagstiftning och nationella riktlinjer för undervisning som ges via fjärruppkoppling. Detta kräver en politisk diskussion och ett engagemang för att frågan ska drivas i riksdagen.

6 Rekommenderade åtgärder

1

Det krävs en bred politisk diskussion för att behovet av fjärrundervisning ska erkännas

Det finns ett tydligt behov av fjärrundervisning, och sådan undervisning används redan på olika håll i Finland, i kommuner av alla storlekar. För närvarande förs dock ingen politisk diskussion om frågan, utan den avfärdas med hänvisning till erfarenheterna av och undersökningar om pandemitiden. Det skulle nu gälla att inte blunda för fakta, utan erkänna den verkliga situationen. På grund av den rådande befolkningsutvecklingen kommer behovet av fjärrundervisning inte att minska. Därför behövs det mer kunskap om undervisningsformens nuvarande omfattning och om hur den används, så att vi kan få en bredare förståelse för behovet. Det är viktigt att öka medvetenheten om hur fjärrundervisning fungerar i dag och varför den behövs.

Ordnandet av grundläggande utbildning är en av kommunens viktigaste uppgifter, och i framtiden behöver kommunerna samarbeta allt mer kring den grundläggande utbildningen för att rätten till bildning ska kunna tryggas. Fjärrundervisning kan vara en form av samarbete mellan kommuner. I Finansministeriets parlamentariska arbetsgrupp som behandlar kommunernas framtid diskuteras för närvarande bland annat kommunernas framtida uppgifter och de växande skillnaderna mellan kommunerna. Den parlamentariska arbetsgruppen kunde också föra en politisk diskussion om vilken roll fjärrundervisning kunde ha som kompletterande undervisningsform inom den grundläggande utbildningen.

2

Tydlig lagstiftning och nationella riktlinjer behövs

Den undervisning på distans som utbildningsanordnarna använder för tillfället är undervisning via fjärruppkoppling enligt grunderna för läroplanen. De nuvarande grunderna för läroplanen lämnar dock alltför stort utrymme för tolkning och ger inte utbildningsanordnarna tillräckligt stöd för att ordna fjärrundervisning.

Det kommande regeringsprogrammet bör innehålla skrivningar om att lagen om grundläggande utbildning behöver kompletteras i fråga om fjärrundervisning.

Det behövs bestämmelser i lagen om grundläggande utbildning så att utbildningsanordnarna har klara riktlinjer för vad fjärrundervisning är och hur sådan undervisning kan ordnas. En av de viktigaste frågorna har varit behörigheten hos den person som är på plats med elevgruppen på den mottagande sidan.

I samband med lagberedningen behöver begrepp i anknytning till fjärrundervisning definieras, liksom även omfattningen av denna undervisningsform, åldern på de elever som deltar, vilka läroämnen det kan vara fråga om samt hur bedömningen görs.

Även grunderna för läroplanen bör kompletteras och preciseras på motsvarande sätt.

3

Nationellt pedagogiskt utvecklingsarbete för att säkerställa kvaliteten på undervisningen

För tillfället saknas nationell utveckling av teknik och pedagogik för fjärrundervisning. De kommuner som använder sådan undervisning fattar beslut om de praktiska pedagogiska lösningarna och om den teknik som ska användas. Det är bra att kommunerna har möjlighet att fatta egna beslut, men för att undervisningen ska utvecklas måste kommunen ha tillräcklig kompetens i fråga om både teknik och pedagogik.

Genom nationellt utvecklingsarbete kunde en gemensam kunskapsbas skapas och det kunde bli möjligt att jämföra hur väl olika arbetssätt och tekniska lösningar lämpar sig och fungerar i praktiken. Det behövs nationell utveckling och nationella riktlinjer för att fjärrundervisning ska kunna ges på bästa möjliga sätt. Denna uppgift hör till Utbildningsstyrelsen.

4

En lyckad fjärrundervisning förutsätter ledarskap, kompetens och tillräckliga resurser hos utbildningsanordnaren

Kommunen har ett stort ansvar för ordnandet av grundläggande utbildning. Kommunen är skyldig att ordna grundläggande utbildning för barn i läroplikts-åldern som bor på kommunens område. Skyldigheten gäller alla kommuner, oavsett kommunens storlek eller antalet elever. Barns rätt till bildning måste kunna garanteras i hela Finland. Tillhandahållandet av högkvalitativa tjänster kräver både ekonomiska resurser och kompetens. Kommunerna kan samarbeta kring ordnandet av grundläggande utbildning. Att ordna undervisning via fjärruppkoppling kan vara en form av samarbete.

För att kommunerna ska kunna ordna grundläggande utbildning och samtidigt även undervisning via fjärruppkoppling behöver de ha tillräckliga ekonomiska förutsättningar för detta. För att undervisningen ska hålla hög kvalitet krävs ledarskap och tillräcklig administrativ och pedagogisk kompetens.

I arbetet kring kommunernas framtid bör man beakta kommunernas verksamhetsförutsättningar och deras förmåga att sköta sina lagstadgade uppgifter och tillgodose barnens rätt till bildning. I framtidsarbetet behöver man också överväga om alla kommuner ska ha samma skyldigheter, till exempel i fråga om ordnande av grundläggande utbildning.

5

Utvecklingen mot mer fjärrundervisning måste beaktas i lärarutbildningen och fortbildningen

Fjärrundervisning kräver att lärarnas arbetsmetoder förnyas. Undervisningsformen behöver ingå i lärarutbildningen. Lärarna behöver redan i grundutbildningen få både tekniska och pedagogiska färdigheter som möjliggör undervisning via fjärruppkoppling.

De lärare som redan är i arbetslivet behöver också fortbildning i teknik och pedagogik för denna undervisningsform. Fortbildningen borde också få en struktur som ger lärarna mångsidiga tekniska färdigheter och interaktionsfärdigheter för fjärrundervisning.

Det är viktigt att lärarna kan få färdigheter för fjärrundervisning i både klasslärar- och i ämneslärarutbildningen. I kommuner med minskande befolkning är det svårt att rekrytera behöriga lärare i alla ämnen. Därför kommer behovet av fjärrundervisning sannolikt att öka, framför allt i ämnesundervisningen.

6

Lärarnas anställningsvillkor behöver ses över

Läraryrket förändras i takt med att fjärrundervisning blir vanligare. Undervisningssituationen är i sig densamma, men läraren undervisar med hjälp av och via datatekniska verktyg. Fjärrundervisning är ännu inte en etablerad del av skolornas verksamhet, och det kan uppstå situationer där det råder oklarhet om hur man ska gå tillväga.

När fjärrundervisning blir vanligare, bör avtalsparterna utreda hur undervisningsformen påverkar lärarens arbete och om anställningsvillkoren eventuellt behöver ses över.

CASE SUONENJOKI:
Kommunalt samarbete ger fler möjligheter inom undervisningen

Anne Lahtivirta, direktör för fostran och lärande, Suonenjoki

Sex kommuner – Keitele, Konnevesi, Rautalampi, Suonenjoki, Tervo och Vesanto – har tillsammans utvecklat nya sätt att ordna grundläggande utbildning genom projektet HUPA – Huomisen peruskoulu alueellisesti (Morgondagens regionala grundskola). Utgångspunkten för samarbetet är att garantera eleverna lika möjligheter till undervisning av hög kvalitet i en situation där elevunderlaget minskar och det blir svårare att få tag på behöriga lärare.

Undervisning via fjärruppkoppling ordnas både inom kommunerna och i samarbete över kommungränserna. I Suonenjoki ges undervisning i livsåskådningskunskap mellan skolor i den egna kommunen. En lärare i ortodox religion undervisar samtidigt elever i Suonenjoki och Konnevesi från Joensuu. I Keitele och Tervo arbetar läraren i historia och samhällskunskap en del av veckan på plats och resten av veckan via fjärruppkoppling.

Alla sex HUPA-kommuner har minst ett virtuellt klassrum. I det virtuella klassrummet visas undervisningsgruppen i den andra skolan som en bild på hela väggen, och en ljudförbindelse av hög kvalitet stöder interaktionen. Enligt erfarenheterna kan undervisningen också genomföras med mer traditionell klassrumsteknik, men i det virtuella klassrummet har interaktionen upplevts vara mer naturlig.

Lärarnas kompetens används över kommungränserna

En av de viktigaste fördelarna med kommunernas samarbete är möjligheten att dela behöriga lärares ämneskunskaper och pedagogiska kompetens över kommungränserna. På så sätt kan eleverna få undervisning även i sådana ämnen där elevantalet eller lärarresurserna i den egna kommunen inte räcker till för att bilda en ändamålsenlig undervisningsgrupp.

När undervisningen sker via fjärruppkoppling är det pedagogiskt viktigt att ämneslärarens kompetens kan kombineras med handledning och stöd av en lärare som är närvarande med elevgruppen. Fjärruppkoppling ersätter därför inte lokalt pedagogiskt stöd, utan möjliggör en ny typ av arbetsfördelning och utnyttjande av lärarnas kompetens.

I projektet har man också testat multilokal samundervisning, där lärare som arbetar i olika kommuner kan dela med sig av sin kunskap och utveckla undervisningen tillsammans. Målet är att stärka det kollegiala stödet mellan lärarna och främja deras professionella utveckling samt att bredda elevernas utbud av valbara ämnen, till exempel främmande språk, entreprenörskapsfostran och naturvetenskap.

Utvecklingsarbetet fortsätter efter 2026 i projektet HUPA 2.0, där fem kommuner samarbetar. Målet är att flexiblare kunna dela på lärarnas kompetens och resurser, utveckla fjärr- och hybridundervisningen, stärka den multilokala samundervisningen samt utveckla den digitala pedagogiken och de digitala lärmiljöerna.

Interaktionen, personalarrangemangen och finansieringen behöver utvecklas

Erfarenheterna från HUPA-projektet visar att fungerande teknik endast är en grundförutsättning för högkvalitativ undervisning via fjärruppkoppling. Det viktigaste pedagogiska utvecklingsområdet är interaktionen: hur säkerställer man en naturlig kontakt mellan läraren och eleverna och mellan elever som studerar i olika skolor?

Det tar tid för både elever och lärare att vänja sig vid en virtuell lärmiljö. Särskild vikt bör fästas vid att göra undervisningen konkret, att rikta elevernas uppmärksamhet och att använda mångsidiga pedagogiska metoder. Även de digitala inlärningsmiljöerna och inlärningsmaterialen behöver utvecklas.

Det är också viktigt att utveckla personalarrangemangen. I HUPA-projektet har undervisningen genomförts så att det har funnits en lärare på plats också i den elevgrupp som får undervisning via fjärruppkoppling. Det är en fördel med tanke på undervisningens kvalitet och handledningen av eleverna, men det innebär en ekonomisk utmaning för kommunerna. Erfarenheterna visar att det behövs en nationell diskussion om hur man kunde ha mer flexibla personalarrangemang utan att ge avkall på undervisningens kvalitet och stödet för lärandet.

Finansieringssystemet för den grundläggande utbildningen behöver också ses över. Också små kommuner måste ordna undervisning enligt läroplanen och ha behöriga lärare, stöd för lärande, läromedel och undervisningslokaler, även om elevunderlaget är litet. Kostnaderna minskar inte i samma proportion som elevantalet, vilket innebär att kostnaderna per elev ökar. I HUPA-projektet anser man det vara viktigt att finansieringssystemet i högre grad än nu skulle beakta de faktiska kostnaderna för att ordna undervisning i små kommuner

I HUPA-projektet ses undervisning via fjärruppkoppling inte främst som ett sätt att spara pengar, utan som en investering i teknik, kunnande och undervisningens kvalitet. Kommunernas samarbete syftar framför allt till att säkerställa att alla elever, oavsett var de bor, har tillgång till en högklassig och mångsidig grundläggande utbildning.

CASE HELSINGFORS:
Fjärruppkoppling ger eleverna tillgång till undervisning

Ville Raatikainen, direktör för den grundläggande utbildningen, Helsingfors

I Helsingfors används fjärruppkoppling i olika undervisningssituationer: i undervisningen i elevernas eget modersmål eller egen religion och som stöd för skolgången för elever som är patienter inom den specialiserade sjukvården. Exemplen visar hur fjärruppkoppling kan minska behovet av förflyttning och hjälpa elever att delta i undervisningen.

Undervisning i samiska i samarbete med Utsjoki

Utsjoki kommun tillhandahåller undervisning i nordsamiska, enaresamiska och skoltsamiska på riksnivå. Helsingforselever som behöver modersmålsundervisning i något av dessa språk deltar i undervisningen med hjälp av dator, hörlurar och en nätförbindelse i sin egen skola. Läsåret 2026–2027 deltar 21 elever i denna undervisning. Fjärruppkoppling har använts i undervisningen i åtta år. Arrangemanget gör det möjligt för barn i samiska familjer att få undervisning i samiska i Helsingfors.

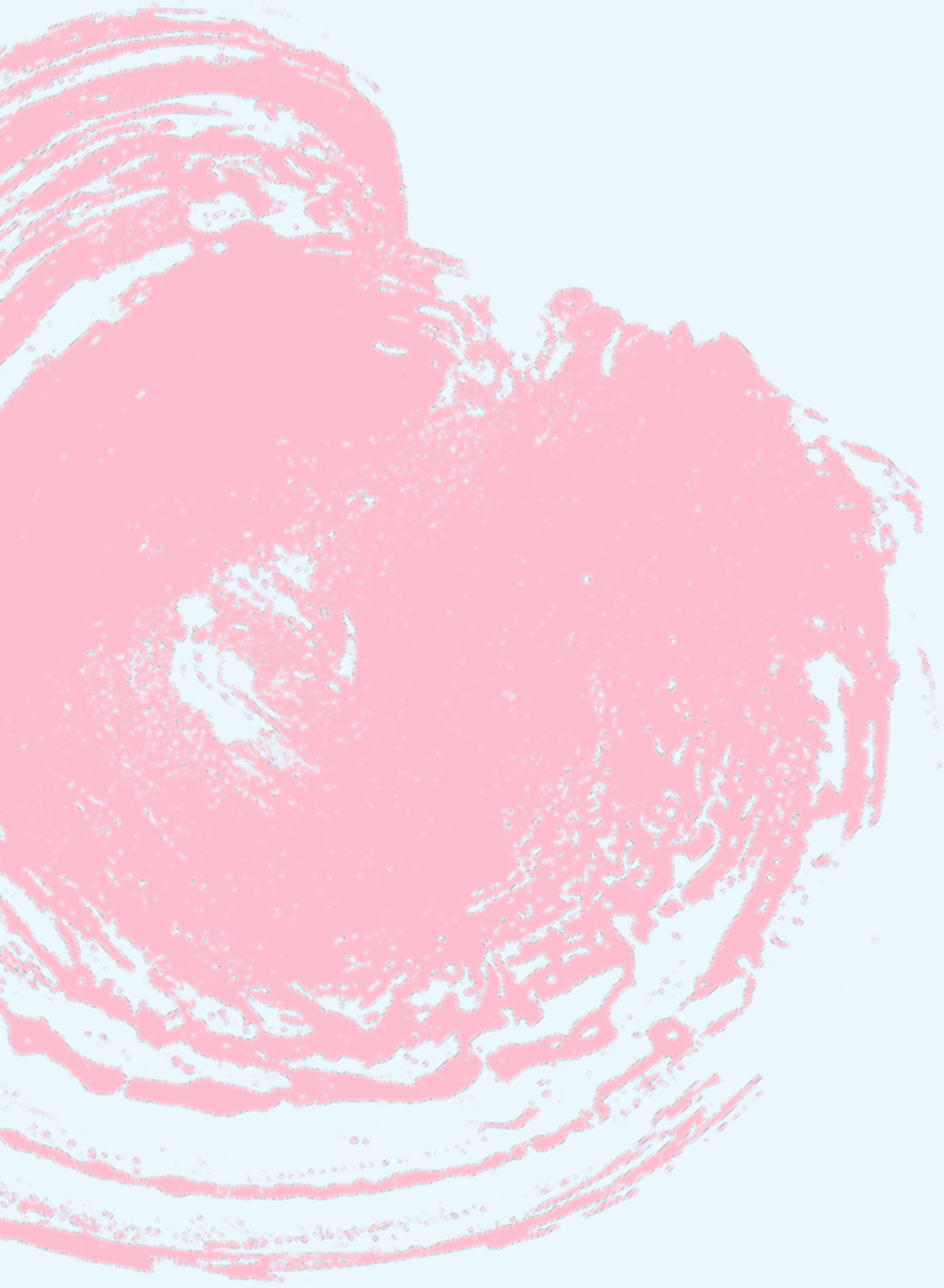
Undervisning i buddhistisk religion mellan skolor

En lärare i buddhistisk religion arbetar växelvis i två skolor i Helsingfors, en vecka i taget. Eleverna i den andra skolan deltar i undervisningen via fjärruppkoppling, så varje elev träffar läraren också ansikte mot ansikte. Eleverna kommer från olika skolor runtom i Helsingfors. Hybridundervisning ger eleverna bättre möjligheter att delta i den religionsundervisning de valt. Det skulle annars bli för lång väg och för besvärligt för eleverna att förflytta sig mellan skolorna.

Fjärrundervisningsrobot upprätthåller kontakten till den egna klassen

Sophie Mannerheims skola i Helsingfors ordnar undervisning för elever som är patienter inom den specialiserade sjukvården. Om en elev till exempel på grund av infektionsrisk måste stanna hemma mellan sjukhusvistelserna, kan eleven i den mån hälsotillståndet tillåter följa undervisningen i sin egen skola via en AV1-fjärrundervisningsrobot. Roboten placeras i elevens egen skola och en sjukhuslärare stöder användningen av den.

Helsingfors stad skaffade sex AV1-robotar 2024 och med deras hjälp har sammanlagt 19 elever deltagit i undervisningen. Dessutom finns det fem robotar som tillhandahålls av föreningen Kympin Lapset vid HUS. Kontakten med den egna klassen gör det lättare för eleven att upprätthålla vänskapsband och att senare återvända till skolan. Utifrån erfarenheterna finns det behov av mer kunskap och tydligare nationella riktlinjer för hur fjärruppkoppling kan utnyttjas inom den specialiserade sjukvården.



Så här kunde undervisningen ordnas

Regionalt högstadium – modell för undervisning via fjärruppkoppling

Jussi Virsunen, överdirektör, Finansministeriets kommun- och regionavdelning

Utgångspunkterna för modellen

Följande modell har skapats för en situation där kommunen på grund av minskande elevunderlag inte längre kan ordna undervisning i årskurs 7–9 på egen hand. Arrangemanget kunde minska elevernas resebehov och därmed förkorta skoldagarna. Samtidigt skulle man kunna trygga undervisningens kvalitet med behöriga lärare, eftersom lärarna kunde erbjudas fler undervisningstimmar i den enhet som ordnar undervisningen.

Utgångspunkten för modellen är att undervisning via fjärruppkoppling skulle kunna ges systematiskt i 7–9-skolor.

Arrangemang kring undervisningen

I regionen ska det finnas en 7–9-skola (nedan kallad centralskolan) med minst två parallellklasser och ett tillräckligt antal behöriga ämneslärare.

I centralskolan skulle kommunens egna elever få normal närundervisning i alla läroämnen. Skolan skulle reservera tre undervisningsrum för undervisning via fjärruppkoppling, ett för varje årskurs (7–9). Det skulle inte behövas stora klassrum för ändamålet, utan bara tillräckliga utrymmen för lärare som undervisar via fjärruppkoppling.

Läraren skulle inte ha elever på plats, utan alla elever skulle delta i undervisningen via fjärruppkoppling. Det skulle alltså inte vara fråga om hybridundervisning, eftersom en sådant arrangemang skulle ställa alltför höga krav på läraren i fråga om såväl planering som hantering av själva inlärningsprocessen.

Den fjärruppkopplade undervisningen skulle skötas av behöriga ämneslärare vid centralskolan utöver deras egna närundervisningstimmar. Undervisning skulle ges via fjärruppkoppling 3–4 dagar i veckan.

I de mindre kommunerna i regionen skulle eleverna i årskurs 7–9 studera i ett klassrum eller en lärmiljö i en överenskommen 1–6-skola. Rummet skulle vara utrustat med moderna datorer och hörlurar med mikrofon. Det skulle finnas en behörig lärare på plats som vid behov kunde hjälpa eleverna i de olika års-

kurserna. Undervisningen skulle dock ges av ämnesläraren som undervisar via fjärruppkoppling.

Alla kommuner som deltar i samarbetet skulle ha sådana fjärrundervisningsrum. De övriga uppgifterna för den lärare som är på plats skulle fastställas av respektive kommun, men sannolikt skulle undervisningsskyldigheten uppfyllas redan under 3–4 dagar i veckan.

Tre lärare vid centralskolan skulle samtidigt undervisa eleverna i årskurs 7–9 via fjärruppkoppling. I den enskilda kommunens fjärrundervisningsrum skulle det alltså pågå lektioner för tre olika årskurser samtidigt.

Eleverna skulle ta sig till centralskolan 1–2 dagar i veckan. Närundervisningsdagarna skulle årskursvis bestå av läroämnen som kräver särskilda undervisningslokaler och praktiskt utförande, såsom huslig ekonomi, vissa färdighets- och konstämnen samt experiment i fysik, kemi och biologi.

Även proven i olika läroämnen skulle ordnas i huvudsak under närundervisningsdagarna. Under dessa dagar skulle eleverna från andra kommuner kunna integreras i undervisningsgrupperna vid centralskolan, om arrangemangen ger möjlighet till det.

Administration och avtal mellan kommunerna

Den kommun där centralskolan är belägen skulle vara utbildningsanordnare.

Kommunerna skulle ingå ett avtal om kostnadsfördelningen. Utgångspunkten kunde vara att de kommuner vars elever deltar via fjärruppkoppling står för kostnaderna för sina fastigheter, sin utrustning, den närvarande läraren och skolskjutsarna.

Kommunerna behöver också komma överens om arrangemang kring stöd för lärande.



Källförteckning och bakgrundsmaterial

Aro, R., Aro, T., Hongisto, P., Kaarakainen, S.-S., Kalland, M., Kyösti, A., Puumalainen, J., Salovaara, V., Varjo., J. & Volmari, S. (2023). Väestönmuutoksen vaikutukset varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiseen. Kansalliset ja kansainväliset kokemukset, seurantaindikaattorit sekä lasten ja nuorten kuulemisen laatukriteeristö. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer: 2023:52

RP 233/2026 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om anordnande av småbarnspedagogik, grundläggande utbildning och fritt bildningsarbete i störningssituationer.

Hongisto, P., Kalalahti, M. & Varjo, J. (2025) Etäopetus perusopetuksen järjestämisessä. Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisut, Nro 124, KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Härmälä, M., Hietala, R., Karttunen, A., Lahtivirta, A., Norrena, J., Veermans, M., Raitakari, J. (2026). Etäyhteyksien hyödyntäminen perusopetuksessa. Nationella centret för utbildningsutvärdering 1:2026.

Juva, S., Kangasvieri, A., Välijärvi, J. (2009). Kuntaperustaisen koulutusjärjestelmän kehittäminen. Finlands Kommunförbund.

Utbildningsstyrelsen (2014) Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen (2014).

Perusopetuksen järjestäminen murroksessa: Väestökehityksen haasteita perusopetuksen järjestämisessä tarkastelevan työryhmän loppuraportti. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2026:14

Lagen om grundläggande utbildning (628/1998)

Sjöström, M., Antila, M., Metsäranta, T., Freund, H. (2026). Ordnande av grundläggande utbildning genom samarbete mellan kommunerna. Finlands Kommunförbund.

Finlands Kommunförbund. Mångsidighet i den grundläggande utbildningen genom distansundervisning – utredning om nuläget och framtida möjligheter. Kommunenkät 2026.

Finlands Kommunförbund. Pressmeddelande 13.8.2026. Enhetsskolorna blir fler och skolorna större

Finlands Kommunförbund. Pressmeddelande 10.9.2026. Färska siffror: Färre elever, men ändå ökade kostnader inom den grundläggande utbildningen – stora skillnader mellan kommunerna

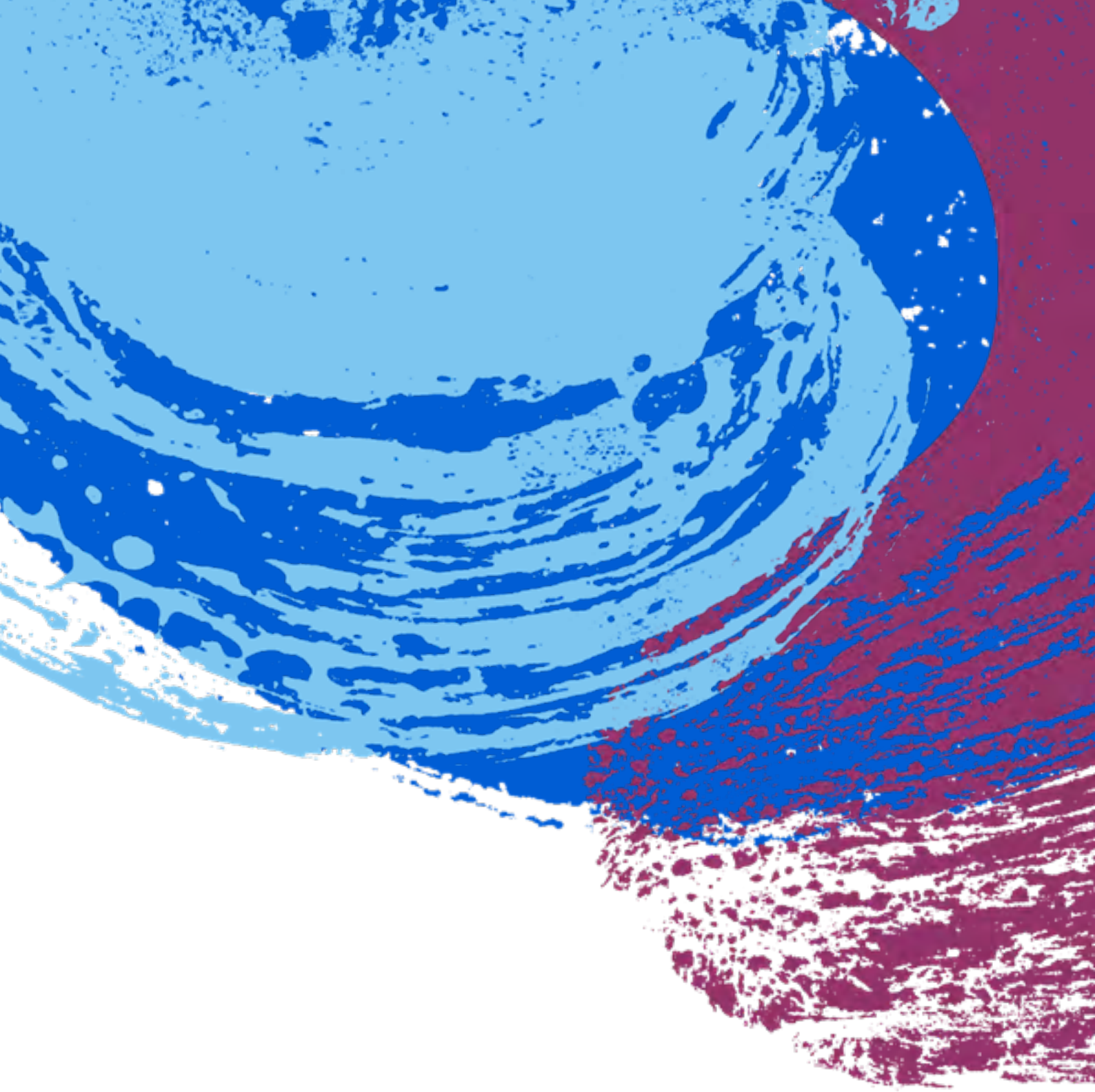
Finansministeriet: Parlamentarisk arbetsgrupp för kommunernas framtid 2026–2027. Parlamentarisk arbetsgrupp för kommunernas framtid

Väestöennuste 2025. MDI

Väisänen-Haapanen, P., Sjöström, M. (2025). Projektet Nätverksbaserade grundskolor 2023–2024. Finlands Kommunförbund.

Intervjuer:

- Backman Heidi, kanslichef, Undervisnings- och kulturministeriet
- Freund Hannu, förhandlingschef, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT
- Hoikkala Marjaana, bildningschef, Kimitoöns kommun
- Lahtivirta Anne, direktör för fostran och lärande, Suonenjoki stad
- Luukkainen Olli, arbetslivsprofessor, Jyväskylä universitet, lärarutbildningsinstitutionen
- Nybondas-Kangas Henrika, verkställande direktör, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT
- Murto Katarina, ordförande, Undervisningssektorns fackorganisation OAJ
- Pekkarinen Elina, barnombudsman
- Eeva-Riitta Pirhonen, överdirektör, Undervisnings- och kulturministeriet
- Polvinen Minna, direktör, Undervisnings- och kulturministeriet
- Virsunen Jussi, överdirektör, Finansministeriet



Fjärrundervisning – behovet är känt, men riktningen saknas

Helsingfors 2026

KUNTALIITTO | Kommun-förbundet