

11.11.2020

EKSPERTGRUPPE

Konsekvenser av smitteverntiltak i barnehager og skoler



INNHALDSFORTEGNELSE

1.	Ekspertgruppens mandat, vurderinger og anbefalinger	4
	Bakgrunn og ekspertgruppens mandat	4
	Ekspertgruppens anbefalinger	5
	Redusert tilbud i barnehager og skoler har alvorlige konsekvenser for barn og unge	5
	Tiltakene må være forholdsmessige og tilpasset den lokale smittesituasjonen og øvrige lokale forutsetninger	6
	Opptopping til rødt tiltaksnivå må være tidsbegrenset	6
	Smitteverntiltakene i barnehager og skoler krever mer ressurser	7
	Det er behov for informasjon som øker etterlevelsen av smitteverntiltakene i skoler og barnehager	7
	God informasjon, involvering og forankring er avgjørende for å få tiltakene til å virke i praksis	8
	Gode smitteverntiltak i barnehager og skoler må bygge på både helsefaglige og barnehage- og skolefaglige vurderinger	8
	Adgangen til å begrense skole- og barnehagedriften ut fra smittevern må bli tydeligere og mer konkret	9
	Tilbud til barn og unge som trenger det aller mest	9
	Tjenestetilbudet til barn og unge og må være tilgjengelig	10
	Variasjon i opplæringstilbud utfordrer vurderingssystemet	11
2.	Tilstanden i barnehager og skoler under koronapandemien	12
	Tidslinje for smitteverntiltak i barnehager og skoler	12
	Smitteverntiltak i barnehager og skoler – trafikklysmodellen	13
	Barn og unge skal prioriteres	15
	Ufullstendig rapportering om tiltak som innføres i barnehager og skoler	15
	Internasjonale erfaringer	15
	Tilbud til utsatte og sårbare barn og unge	16
3.	Smittesituasjonen for barn og unge	17
	Kunnskapsgrunnlag: smitte blant barn og ungdom	17
	Korona-barn studien	17
	Smitte blant ansatte i utdanningssektoren	17
	Smittesituasjon i Norge blant barn og unge	18
	Erfaringer ved smitte i barnehager og skoler	20
	Om gult tiltaksnivå	22
	Om rødt tiltaksnivå	23
	Endring av tiltaksnivå – vurderinger og utfordringer	23
4.	Barnehage- og skolehverdagen med smitteverntiltak	25
	Konsekvenser av smitteverntiltak i barnehagene	25
	Barnehager på rødt nivå – organisering i små kohorter og redusert åpningstid	25
	Konsekvenser for det pedagogiske tilbudet	26
	Konsekvenser av smitteverntiltak på skolene	26
	Tilbud for noen elevgrupper mens skolene var fysisk stengt	26
	Skolene omstilte seg raskt til digital undervisning	27
	En del ungdommer opplevde store belastninger med skolearbeid hjemme	27
	Mange ungdommer mente de lærte mindre	28
	Skoler har hatt problemer med å få tak i elever	28
	Konsekvenser for skoler og elever av å drive på rødt nivå	28
	Veksling mellom digital undervisning og fysisk oppmøte på skolen på rødt nivå	29
	Noe redusert tilbud for elever med spesialundervisning og særskilt norsk	29
	Yrkesfagene ble prioritert ved gjenåpning	30
	Utfordrende å drive skole også på gult nivå	30
	Mye fravær gir utfordringer	30

Økt arbeidsbelastning for lærere og skoleledere	31
5. Barnehage og skoles betydning for barns helse og velferd – erfaringer fra koronapandemien	32
Laget rundt barn og unge	32
Helsetjenester	32
Hvilken betydning hadde nedstengningen for barn og unge?	33
Ensomheten øker blant de unge	33
Tjenestetilbudet til sårbare barn og unge har blitt redusert	33
Barn og unge som opplever vold	34
Bekymringsmeldinger og omsorgssvikt	35
Behov for åpne tjenester til barn og unge i pandemien	37
For strenge smittevernstiltak	37
Det tar lang tid å normalisere når det først innføres strenge smittevernstiltak	38
6. Litteratur	39
7. Vedlegg	41
7.1 Oppsummering – innspill fra fylkesmennene til ekspertgruppen	41
7.2 Oppsummering–innspill fra Sametinget og organisasjonene til ekspertgruppen	45
7.3 Oppsummering–innspill fra fylkesmenn helse til ekspertgruppen	48

1. EKSPERTGRUPPENS MANDAT, VURDERINGER OG ANBEFALINGER

Ekspertgruppens mandat

Våren 2020 utløste et globalt utbrudd av koronaviruset SARS-CoV-2 en rekke strenge tiltak for å begrense smitten av viruset. Fra 13. mars til 11. mai 2020 var barnehager og skoler i Norge helt eller delvis stengt. Til gjenåpningen ble det utviklet egne veiledere for å sikre smittevernforvarlig drift av barnehager og skoler.

Kort tid etter nedstengingen ble det etablert en ekspertgruppe som skulle vurdere ulike tiltak for å håndtere koronasituasjonen i barnehager og skolen. Ekspertgruppen anbefalte å gjenåpne barnehager og skoler med begrunnelse i betydningen av denne arenaen for barn og unges liv.

Etter en periode med lave smittetall er nå smitten økende i Norge. Som et ledd i Kunnskapsdepartementenes arbeid med å vurdere konsekvensene av smitteverntiltakene i skole og barnehage og eventuelt nye tiltak for å begrense smittespredning ble ekspertgruppen gjenoppnevnt 5. november 2020.

Sammensetning

Ekspertgruppen består av:

- Hege Nilssen, direktør Utdanningsdirektoratet (leder for gruppen)
- Mari Trommald, direktør Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
- Margrethe Greve-Isdahl, overlege Folkehelseinstituttet
- Ellen Margrethe Carlsen, avdelingsdirektør Helsedirektoratet

Sekretariatet består av medarbeidere fra Folkehelseinstituttet (FHI), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

Ekspertgruppen vil takke alle som har bidratt til denne rapporten. Fylkesmannsembetene har bidratt med å hente inn kunnskap om situasjonen for barn og unge. Ekspertgruppen har gjennomført to møter med Sametinget, Barneombudet og organisasjonene i barnehage og skolesektoren. Disse har gitt innspill som har bidratt med viktige perspektiver til denne rapporten.

Mandat

Ekspertgruppen er gitt følgende mandat:

- Vurdere de ulike tiltaksnivåenes konsekvenser for smittespredning, barn og unges læring og andre forhold som for eksempel psykisk helse
- Det skal også vurderes om skillet mellom tiltaksnivåer er tilstrekkelig klart og om det er aktuelt å justere veilederne

Basert på disse vurderingene skal ekspertgruppen gi følgende anbefalinger:

- I hvilke situasjoner det eventuelt kan være aktuelt å gå til rødt tiltaksnivå lokalt eller nasjonalt.
- Varighet av rødt tiltaksnivå nasjonalt eller lokalt
- Anbefalinger om avbøtende tiltak for barn og unge i kommuner som eventuelt må drive lenge med rødt tiltaksnivå

Ekspertgruppens anbefalinger

Ekspertgruppen har vurdert kunnskapsgrunnlaget om smitte og konsekvenser av smittevernstiltakene og kommer med følgende anbefalinger.

Redusert tilbud i barnehager og skoler har alvorlige konsekvenser for barn og unge

Skolene og barnehagene har en avgjørende rolle i sosial og faglig utvikling for barn og unge. Derfor har barn og unge tydelige rettigheter til et trygt og likeverdig tilbud av høy kvalitet etter barnehageloven og opplæringsloven. Både FNs barnekonvensjon og grunnloven anerkjenner betydningen av barnehagen og skolen som arenaer for barn og unges læring, mestring og trivsel.

Barnehager og skoler har siden midten av mars i år jobbet innen forskjellige tiltaksnivåer for smittevern. (Se nærmere omtale av smittevernveiledere og trafikklyssmodell i kapittel 2). Dette innebærer at barnehage- og opplæringstilbudet har vært underlagt en rekke begrensninger de siste åtte månedene. Jo lenger tid som går, desto større blir konsekvensene av begrensningene i barnehage- og skolehverdagen for barn og unge.

Etter mange uker med digital opplæring våren 2020, og deretter flere uker med vesentlige begrensninger i opplærings- og barnehagehverdagen, ble det i begynnelsen av juni innført et trafikklyssystem. Det ble også besluttet at barnehager og skoler skulle drive på gult tiltaksnivå. Selv om innføringen av gult tiltaksnivå ga færre begrensninger særlig i form av kontaktreduserende tiltak mellom personer, innebærer også dette tiltaksnivået en innskrenkning av barnehagene og skolenes mulighet for å gi et ordinært tilbud til barn og unge.

Regjeringen har uttalt at barn og unge skal ha en så lav tiltaksbyrde som mulig under koronapandemien. Dette innebærer at smitteverntiltakene i første omgang må rettes mot andre deler av samfunnet, før det iverksettes tiltak overfor barn og unge. Det innebærer også at smitteverntiltakene rettet mot barn og unge ikke må være mer inngripende enn nødvendig ut fra smitterisikoen de representerer. Videre betyr målet om lav tiltaksbyrde for barn og unge, at eventuelle begrensninger må ha så kort tidshorisont som mulig. Erfaringer fra våren 2020 viser at det er svært krevende å åpne opp igjen tilbud og tjenester som har blitt stengt.

For at tilbudene til barn og unge skal driftes så normalt som mulig, må resten av samfunnet tåle strengere smitteverntiltak. Målet er å holde smitten så mye nede i samfunnet generelt, at vi kan skjerme barn og unge for nedstenginger og strenge tiltak i barnehage, skole og andre tilbud som er viktige for barn og unges utvikling, læring og helse.

Økende smittetall i aldersgruppen 13-19 år utfordrer ambisjonen om lav tiltaksbyrde for barn og unge. I situasjoner med økende smitte er det avgjørende viktig med gode vurderinger som avveier hensynet til det beste for barn og unge og hensynet til smittevern. Det er mange eksempler på at sosiale arrangement i privat regi utenfor skolen fører til smitte hos barn og unge som igjen medfører at det iverksettes tiltak på skolene og i barnehagene. Ekspertgruppen vil understreke at de negative konsekvensene av tiltak rettet mot barn og unge er godt dokumentert. Smitteverntiltak for å håndtere koronapandemien som påvirker barn og unge bør kun iverksettes der tiltaket forventes å gi god effekt.

- Ekspertgruppen slutter seg til regjeringens mål om at tiltaksbyrden for barn og unge skal være så lav som mulig av hensyn til deres læring og psykiske helse, og mener derfor at dette må gjenspeiles i regelverket som regulerer adgangen til å iverksette tiltak.

Tiltakene må være forholdsmessige og tilpasset den lokale smittesituasjonen og øvrige lokale forutsetninger

I en situasjon med smitte i samfunnet er det nødvendig med gode og målrettede smitteverntiltak også i skoler og barnehager. I vurderingen av ulike tiltak må det på alle nivå håndteres en rekke dilemmaer som handler om balansen mellom barn og unges rettigheter og hensynet til å stoppe smittespredningen.

Smitteverntiltak som rammer barn og unge skal være nødvendige, forholdsmessige, målrettet, medisinskfaglig begrunnet og i minst mulig grad påvirke deres hverdag. Dette er i tråd med anbefalingene fra WHO og Regjeringens strategi for koronautbruddet. Tiltakene må vurderes ut fra den lokale situasjonen og i størst mulig grad rettes mot der smitten skjer (WHO 2020).

Rødt tiltaksnivå i barnehager og skoler skal ikke brukes som et forebyggende tiltak. Håndtering og endringer i tiltak rettet mot konkret risiko for smitte i barnehager og skoler må derfor skilles fra håndtering av en generell økning i smitte i samfunnet. Ved en generell økning i smitte, må tiltak i andre deler av samfunnet iverksettes - før begrensninger i barnehage- eller skoletilbudet. For skolebarn og skoleungdom er det særlig viktig å være oppmerksom på forhold utenfor skolene som også kan føre til smittespredning i aldersgruppen. Tiltak rettet mot skolen vil ikke nødvendigvis bidra til å redusere smitte i de tilfeller hvor smitte oppstår hos skoleelever som følge av sosiale aktiviteter i privat regi. Det vil likevel kunne føre til at mange skoleelever må i karantene. Forsterkede tiltak bør heller vurderes for sosiale arrangement og fritidsaktiviteter der elevene møtes utenfor skolen. Ved rødt nivå i skolen, bør også skoleskysst følge retningslinjer for rødt nivå.

Det er viktig å sikre etterlevelse av tiltakene på gult nivå før rødt nivå vurderes. Ved høyt smittenivå og behov for å innføre tiltak rettet mot barnehager og skoler, bør tiltakene rettes mot aldersgrupper der smitteutfordringene er størst. Normalt vil dette innebære tiltak i videregående skoler før ungdomsskole. Rødt tiltaksnivå kan kun innføres når kompensierende tiltak samtidig iverksettes for elever som ikke får et fullt tilstedeværende skoletilbud. Det er i denne sammenheng viktig å erkjenne at rødt tiltaksnivå i seg selv er så inngripende at det ikke er mulig for skolene å gi et likeverdig tilbud som ivaretar alle barn og unge i henhold til rammene i regelverket.

Rødt nivå er ikke det samme som opplæring hjemme, og alle barn og elever skal ha tilbud om så mye tilstedeværende undervisning på skolen som mulig innenfor rammene av smittevern. Barnehagebarn og elever i barneskolen bør ha heldagstilbud.

- Ekspertgruppen anbefaler at det ikke innføres tiltak på rødt nivå i barnehage og skole før det er forsøkt tiltak på andre samfunnsområder for å redusere smitte, og at man har forsikret seg om at rådene på gult nivå etterleves.
- Ekspertgruppen presiserer at alle kommuner og fylkeskommuner må ha beredskapsplaner for rødt tiltaksnivå, der barnehagebarn og barneskoler bør ha tilbud om heldagsskole og alle øvrige trinn skal ha tilbud om mest mulig undervisning på skolen.
- Ekspertgruppen anbefaler at det utvikles klare kriterier for overgang fra gult til rødt nivå i smittevernveilederen og tidsbegrensning av rødt tiltaksnivå.

Opptapping til rødt tiltaksnivå må være tidsbegrenset

Det er lokale helsemyndigheter, ved kommunelegen, som er ansvarlig for å vurdere opptapping av tiltak i barnehager og skoler, i samråd med barnehage-/skoleeier og lokale myndigheter. Slik opptapping bør bare skje der det er påvist flere smittetilfeller i en barnehage eller skole, og ved økende smitte i samfunnet. For videregående skoler bør opptapping til rødt nivå skje i dialog mellom skoleeier (fylkeskommune) og lokal helsemyndighet (kommunelege i kommunen der den videregående skolen er lokalisert, eventuelt i samråd med nabokommuner).

Når det påvises flere smittetilfeller i en barnehage eller skole, kan kortvarig stenging i få dager, for å få oversikt over situasjonen, være nødvendig etter vurdering av kommunelegen. Slik kortvarig stengning må opphøre så snart det er mulig. Kommunelegen kan deretter eventuelt sette den enkelte barnehage/skole på rødt nivå i en tidsbegrenset periode. Ved økende smitte i samfunnet lokalt eller regionalt, er det lokale helsemyndigheter som skal vurdere smittenivået i kommunen etter veiledning gitt i «håndbok for kommuneleger». Rødt nivå bør ha kortest mulig varighet, og vurderes fortløpende i forhold til tiltaksbyrden.

- Ekspertgruppen anbefaler en grense på 14 dager for rødt tiltaksnivå. Det bør bare være anledning til å forlenge rødt tiltaksnivå etter en ny vurdering. Tiltaksbyrden for barn og unge må vurderes fortløpende og stå i forhold til smittesituasjonen. Forlengelser må ha tilsvarende tidsbegrensning.
- Ekspertgruppen anbefaler at stengning begrenses til færrest mulig dager. Hensikten med nedstengning er å få oversikt i en utbruddssituasjon.

Smitteverntiltakene i barnehager og skoler krever mer ressurser

Å drive barnehager og skoler med smitteverntiltak krever ekstra ressurser, til blant annet opplæring i mindre kohorter (faste grupper), renhold, vikarer for undervisningspersonale, og opplæring for elever som må være hjemme med milde symptomer. I tillegg er det behov for tilgang til ekstra lokaler og tilstrekkelig busser og sjåfører for å sikre skoleskyss.

Regjeringen har vært tydelig på at kommunene skal kompenseres for merutgifter de har knyttet til koronapandemien. Samtidig melder organisasjonene at mange barnehager og skoler ikke har fått tilført ekstra midler. Tilbakemeldingene tyder på at flere barnehager og skoler for eksempel ikke setter inn vikarer fordi de er usikre på om de vil få dekket ekstrautgiftene dette medfører. Dermed vil det dokumenterte kostnadsnivået til barnehager og skoler ikke reflektere det faktiske behovet for ressurser knyttet til koronapandemien. Samtidig er det heller ikke slik at økte midler alene vil løse utfordringene skolene har. I tillegg til midler, må det være et tilstrekkelig antall lærere, god benyttelse av andre relevante yrkesgrupper, og tilgang på nok lokaler. Fordi det ikke er mulig å fullt ut kompensere økonomisk, understreker ekspertgruppen prinsippet om forholdsmessighet og behovet for å tidsbegrense adgangen til å innføre strenge smitteverntiltak i barnehager og skoler. Rapportering fra fylkesmennene peker på det samme.

- Ekspertgruppen anbefaler at deler av ekstramidlene som tilføres kommunene i forbindelse med koronautbruddet bør øremerkes barnehager og skoler, for å kompensere for kostnader som følge av smitteverntiltak.

Det er behov for informasjon som øker etterlevelsen av smitteverntiltakene i skoler og barnehager

Tilbakemeldinger til ekspertgruppen tyder på at det er usikkerhet om hvilke smitteverntiltak som gjelder på de ulike tiltaksnivåene. Dette dreier seg dels om forståelsen av når de ulike nivåene skal benyttes, og om det er anledning til å kombinere tiltak fra de ulike nivåene. Videre har det kommet innspill som argumenterer for økt fleksibilitet på det gule tiltaksnivået.

Trafikklysmodellen er utformet for å håndtere ulike nivåer av smitte, og for å holde barnehager og skoler åpne. Det overordnede målet ved gult og rødt nivå er at elever og ansatte har begrenset antall kontakter, og at alle holder oversikt over antall kontakter av hensyn til smittesporing.

Ekspertgruppens vurdering er at trafikklysmodellen, sett fra et smittevernperspektiv, er hensiktsmessig utformet for å ivareta ulike nivåer av smitte. Samtidig ser ekspertgruppen at det er behov for tydeligere informasjon sentralt og lokalt. Dette gjelder både praktiseringen av tiltakene i smittevernveilederne og

beslutningsprosessen som fører frem til endrede tiltak. Særlig viser innspill fra landsforeningen for helsesykepleiere at de er en underutnyttet ressurs i arbeidet med smittevern i skoler.

Tilbakemeldingene, sammen med kunnskapsgrunnlaget fra blant annet smittesporing, tyder på at det er krevende både å forstå og å etterleve smittevernveilederne. Ekspertgruppen mener at det er administrativt og økonomisk utfordrende å drive barnehager og skoler med smitteverntiltak. Disse utfordringene er særlig store på videregående skoler. Det er derfor behov for å se nærmere på gode, praktiske løsninger på videregående skoler som ivaretar elevenes opplæring under pandemien. Dette arbeidet bør gjøres i nært samarbeid med organisasjonene.

- Ekspertgruppen anbefaler at sentrale myndigheter tydelig informerer om krav til beslutningsprosesser om begrensninger i barnehage- og skoletilbudet.
- Ekspertgruppen anbefaler å se nærmere på gode, praktiske løsninger i videregående skoler som ivaretar elevenes opplæring under pandemien.
- Ekspertgruppen anbefaler at skolehelsetjenesten brukes aktivt i å sikre etterlevelse av smittevern i skoler.

God informasjon, involvering og forankring er avgjørende for å få tiltakene til å virke i praksis

For å sikre etterlevelse av tiltakene slik at tiltakene virker etter hensikten, er det avgjørende med involvering av alle parter. Involvering bidrar også til å balansere hensynet til smittevern opp mot hensynet til et best mulig barnehage- og skoletilbud. Vi vet at flere ansatte i barnehager og skoler er usikre på om de er godt nok beskyttet i egen arbeidshverdag. Når smitten øker i samfunnet, vil også smitten øke blant barn og unge.

Det er en uttalt strategi at smitteverntiltak skal rettes mot arenaer der smitte primært skjer. Vi vet imidlertid fra smittesporingsarbeidet at smitte ofte skjer utenfor barnehager og skoler. Data tilsier at de fleste barn og unge smittes innen familien og at flest tilfeller meldes fra områder med mer utbredt smitte. I tillegg er det mange eksempler på at sosiale arrangement i privat regi utenfor skolen fører til smitte hos barn og unge, som igjen fører til at det iverksettes tiltak på skolene og i barnehagene.

Flere av organisasjonene påpeker at et godt læringsmiljø for elevene forutsetter et godt arbeidsmiljø for ansatte i barnehager og skoler. I tiden etter gjenåpning er det mange ansatte i barnehager og skoler som har strukket seg langt for å gi barn og unge et godt tilbud. Men organisasjonene presiserer at det er krevende å drive barnehage og skole når man samtidig skal ivareta smittevern. Åtte måneder ut i pandemien melder flere om stor slitasje på både ledere og ansatte. Mange er usikre på fortolkningen av smittevernrådene.

- Ekspertgruppen anbefaler at sentrale myndigheter tydelig informerer om hvordan ansatte i barnehager og skoler, og de eldre elevene, kan etterleve smitteverntiltakene. Bedre etterlevelse av smitteverntiltakene bidrar til å ivareta ansatte i barnehage og skole. Organisasjonene skal involveres i arbeidet.
- Ekspertgruppen anbefaler at sentrale myndigheter tydelig kommuniserer at resten av samfunnet er ilagt strengere tiltak enn skoler og barnehager for å redusere smittenivået generelt, slik at det blir færrest mulig tiltak rettet mot barnehage- og opplæringstilbudet.
- Ekspertgruppen anbefaler at lokale myndigheter, barnehage- og skoleledere involverer ansatte, barn og elever i hvordan alle kan følge smittevernet.

Gode smitteverntiltak må bygge på både helsefaglige og barnehage- og skolefaglige vurderinger

Det er lokale helsemyndigheter som har myndighet til å endre tiltaksnivå lokalt. Under koronapandemien har vi sett at en viktig forutsetning er at lokale helsemyndigheter gjør sine vurderinger i samråd med

skole- og barnehagemyndighet i kommunen for at vedtakene skal ivareta både hensynet til smittevern og barn og unges behov for en mest mulig normal hverdag. Å finne de riktige tiltakene for barnehager og skoler innebærer et beslutningsgrunnlag som inneholder både helsefaglige og barnehage- og skolefaglige vurderinger.

Innspillene til ekspertgruppen tyder på at det er behov for å forsterke dialogen om konsekvenser av smitteverntiltak mellom helselinjen og utdanningslinjen i kommunen. Vi har sett eksempler på at det er fattet lokale beslutninger om tiltak i barnehager og skoler uten at lokale barnehage- og skolemyndigheter har vært involvert. Tilsvarende har vi sett eksempler på beslutninger om stengning og innføring av rødt tiltaksnivå i skoler, uten at lokale helsemyndigheter har vært involvert.

- Ekspertgruppen anbefaler at beslutninger om smitteverntiltak av lokale helsemyndigheter skal skje i samråd med lokale barnehage- og skolemyndigheter. Dette bør fremgå av covid-19 forskriften.

Adgangen til å begrense barnehage- og skoledriften ut fra smittevern må bli tydeligere og mer konkret

Det er barnehageloven og opplæringsloven¹ som regulerer barnehage- og skolehverdagen.

Smittevernloven med tilhørende covid-19 forskrift gir adgang til å gjøre begrensninger i barnehager og skoler for å stanse pågående smittespredning². Når kommunen fatter vedtak om begrensninger i skoler eller barnehager etter covid-19 forskriften, trer det midlertidige koronaregelverket på barnehage- og skoleområdet i kraft.

Covid-19 forskriften pålegger den enkelte skole og barnehage å drive smittevern faglig forsvarlig. Krav til smittevern faglig forsvarlig drift er presisert i smittevernveilederne for barnehage og skole. Der skoler eller barnehager ikke er i stand til å drive smittevern faglig forsvarlig innen det ordinære tilbudet, er det adgang for barnehageeier eller skoleeier å gjøre begrensninger i åpningstid eller antall barn og unge som er til stede i barnehagen eller skolen samtidig.

Hva som skal til for at skoleeiere eller barnehageeiere kan slå fast at det ikke er anledning til å gjøre begrensninger i tilbudet, er ikke nærmere fastsatt.

- Ekspertgruppen anbefaler at covid-19 forskriften § 12b tredje ledd gir en tydeligere anvisning på i hvilke tilfeller barnehage- og skoleeier kan begrense tilbudet. Det bør for eksempel ikke være adgang til å begrense tilbudet ut ifra en økonomisk begrunnelse.
- Ekspertgruppen anbefaler å innføre krav om at barnehage- og skoleeier skriftlig må dokumentere begrunnelsen for å begrense tilbudet etter covid-19 forskriften § 12b tredje ledd.
- Ekspertgruppen anbefaler at barnehage- og skoleeiere skal varsle fylkesmannen om begrensninger og tiltak i barnehage- og skoletilbudet etter covid-19 forskriften 12b tredje ledd som varer lenger enn to dager.

Tilbud til barn og unge som trenger det aller mest

Skolen som universell og sosial arena er viktig for alle barn, men særlig for sårbare barn og unge. For barn og unge som ikke har støtte hjemmefra, utgjør det en stor forskjell med voksne i barnehagen og på skolen som strekker seg langt for å holde jevnlig kontakt og gi barna trygghet og støtte når de trenger det. Vi vet at mange barn og unge som har det vanskelig hjemme, fikk det enda vanskeligere da

¹ Eller annet regelverk avhengig av skoletype, f.eks. friskoleloven, folkehøyskoleloven osv.

² Jf. covid-19 forskriften § 12c tredje ledd

barnehagene og skolene stengte ned og da det ble redusert tilstedeværelse som følge av tiltak tilsvarende rødt nivå, våren 2020.

For barn og unge med spesielle behov er det avgjørende at de får tilgang på det særskilte tilbudet som de skal ha. Under pandemien har elever med spesielle behov mistet mange timer. Dette gjelder for eksempel elever med rett til spesialundervisning og elever med rett til særskilt språkopplæring. Vi vet at spesialpedagoger har blitt omdisponert til andre oppgaver når det er stort fravær blant de ansatte, eller når det er behov for å dele elevene i mindre grupper.

Hvis barnehagene eller skolene reduserer åpningstiden eller tilstedeværelsen for barn og unge, skal barn og unge med behov for et fulltidstilbud tilbys dette. Det er den enkelte barnehage og skole som må gjøre konkrete og individuelle vurderinger av hvem som bør få et slikt fulltidstilbud. Momenter i denne vurderingen kan være om de for eksempel har fysiske eller psykiske funksjonshemminger, eller de er omfattet av tiltak fra barnevernet eller andre hjelpetiltak. Hvor omfattende tilbud barnet skal ha, må vurderes konkret i de enkelte tilfellene.

- Ekspertgruppen presiserer at barnehage- og skoleeier i beredskapsplanleggingen særlig må planlegge for hvordan barnehagene og skolene skal ivareta og prioritere tilbudet til barn og unge med særskilte rettigheter, eller som har et særskilt behov for tilstedeværelse. Dette gjelder spesielt ved endring fra gult til rødt smittevernnivå.

Tjenestetilbudet til barn og unge og må være tilgjengelig

Tjenester til barn og unge bør opprettholde normal drift under koronapandemien, samtidig som grunnleggende smitteverntiltak overholdes. Fortsatt er ikke alle tjenester tilbake til normal drift. En smitteøkning i samfunnet og omdisponering av personell kan være en årsak til det. Dette går ut over tilbudet til barn og unge. Samtidig viser tilbakemeldingene at det er store forskjeller mellom kommuner, innad i kommunene, mellom kommuner som har opplevd smitte versus de som ikke har opplevd øking i smitte, eller har økt smitte i geografisk nærhet. Fylkesmennene peker på at det i noen kommuner er ulik forståelse innad i kommunale tjenester og i frivillig sektor, av hva det betyr å opprettholde tjenestetilbudet til barn og unge. Alle understreker betydningen av tydelige sentrale og regionale signaler, slik at også kommuner som står midt i store smitteutbrudd kan skape faglig, administrativ og politisk enighet om å skjerme barn og unge mot tiltaksbyrden.

Det er en uttalt forutsetning at helsesykepleiere ikke skal omdisponeres til annet arbeid under koronapandemien. Skolehelsetjenesten er særlig viktig når tiltaksnivået på skolen endres. De har en sentral rolle i å følge opp alle barn og unge, og dermed kunne fange opp dem som under normale forhold ikke ville vært utsatt. Helsesykepleierne har smittevernkompentanse og kan bistå skolen i smittevernarbeid, de kan være rådgivere for ansatte, ledelse, barn og unge og foresatte. For å redusere risiko for manglende kapasitet i kommunene under koronapandemien, er det viktig å mobilisere annet relevant personell slik som helsepersonell og studenter for å bidra i smittesporing og til forebyggende arbeid.

- Ekspertgruppen anbefaler at kommunene må planlegge for å kunne ivareta både forebyggende arbeid og smitteutbrudd. Fylkesmannen bør få et ansvar for å følge opp dette.
- Ekspertgruppen anbefaler at helsestasjon og skolehelsetjenesten og andre kommunale tjenester rettet mot barn og unge, er åpne og tilgjengelige for fysisk oppmøte, og at personell ikke omdisponeres under koronapandemien.

Variasjon i opplæringstilbud utfordrer vurderingssystemet

Våren 2020 ble eksamen for elever avlyst med begrunnelse i at det var krevende for skolene å legge om planleggingen for gjennomføringen, samtidig som det var behov for å legge til rette for best mulig ro og tid til standpunktvurdering. Det ble besluttet å gjennomføre privatisteksamen, og en egen smittevernveileder for dette ble laget. Veilederen er oppdatert i forkant av eksamen høsten 2020.

På grunn av smitteverntiltak som vil variere både i tid og sted, har flere påpekt at gjennom hele dette skoleåret vil elevene ha større variasjon i opplæringstilbudet enn under normale omstendigheter. Organisasjonene har i sine tilbakemeldinger til ekspertgruppen understreket at dette gir behov for avklaringer med hensyn til hvilke ordninger for sluttvurdering som skal gjelde våren 2021.

Slutten av skoleåret er normalt en krevende tid, hvor mye av arbeidet på trinn med sluttvurdering dreier seg om standpunktvurdering og gjennomføring av eksamen. For å gi skolene best mulig rammer for å gjøre dette planleggingsarbeidet under koronautbruddet, er det viktig med så stor forutsigbarhet som mulig.

- Ekspertgruppen anbefaler en tidlig avklaring fra sentrale myndigheter med hensyn til forventninger til, og rammer for standpunktvurdering og eksamen våren 2021.

2. TILSTANDEN I BARNEHAGER OG SKOLER UNDER KORONAPANDEMIEN

Siden mars har barnehager og skoler i Norge stått i en svært krevende situasjon på grunn av koronapandemien. Samtidig som alle må overholde strenge retningslinjer for smittevern, har barn og elever rett til både et trygt og godt miljø og til opplæring. Kravene utfordrer både barnehage- og skoleeiere, ledere, lærere, ansatte, barn, elever og foreldre. Siden mars har vi fått mye kunnskap om konsekvensene av smitteverntiltak, hvordan retningslinjer blir tolket og håndtert i ulike faser av pandemien. Hvordan pandemien påvirker barn og unge på lang sikt, vet vi fortsatt lite om. Det vi vet, er at smitteverntiltak i barnehage, skole, barnevern, helsetilbud og fritidsaktiviteter, har vært spesielt belastende for sårbare barn og unge. For enkelte utsatte barn og unge betyr summen av ulike smitteverntiltak at de mister grunnleggende rettigheter, nødvendig beskyttelse og oppfølging. Sårbare barn og unge blir spesielt utsatt når barnehagene og skolene stenger eller har redusert tilbud, samtidig som hjelpetjenestene er mindre tilgjengelige (Udir 2020).

Vi vet også at rammene og regelverket for tilbudet til barn og unge under koronapandemien oppleves uoversiktlig og krevende å forholde seg til. Dette dreier seg både om samspillet mellom ordinært regelverk på barnehage- og opplæringsområdet og det midlertidige koronaregelverket. Det dreier seg også om adgangen til å gjøre begrensninger i barnehage- og opplæringstilbudet på grunn av smitterisiko eller av hensyn til å drive smittevernfaglig forsvarlig. Smitteverntiltakene representerer en stor belastning for barnehager og skoler. Ansatte i skoler og barnehager er opptatt av å følge smittevernveilederne. Samtidig tyder tilbakemeldingene på at mange er redd for å gjøre feil. Dette kan føre til at flere innfører til flere tiltak - enn de som er i smittevernveilederne.

Erfaringene fra våren 2020 viste at de fleste elever i Norge har gode forutsetninger og rammevilkår for å gjøre skolearbeid hjemme og å følge digital undervisning. De aller fleste har internett og tilgang på datamaskin eller nettbrett. Lærerne har helt siden mars strukket seg langt for å gi elevene god opplæring og oppfølging både på skolen og via digitale løsninger. Samtidig vet vi lite om langtidseffekter for elevenes læring. Barnehage og skole er mer enn en arena for opplæring. Det er også en viktig arena for sosialt samspill, og for å sikre barn og unge gode oppvekstvilkår og grunnlag for god fysisk og psykisk helse. Strenge smitteverntiltak, som stengte eller delvis stengte skoler, kan redusere elevers muligheter til samspill og læreres mulighet til å se og ha kontakt med elever.

Tidslinje for smitteverntiltak i barnehager og skoler

- Barnehagene var stengt fra 13. mars til omtrent 20. april
- 1.- 4. trinn var stengt fra 13. mars til 27. april
- Skolefritidsordningen var stengt fra 13. mars til 27. april
- 5.-10. trinn og nesten hele videregående skole var stengt fra 13. mars til omtrent 11. mai
- Da skolene åpnet var tiltakene rødt nivå.
- Fra 2. juni kunne barnehagene og skolene nedjustere tiltakene fra rødt til gult nivå
- 6. november ble videregående skoler i områder med høye smittetall satt til rødt nivå og ungdomsskoler ble bedt om å klargjøre for overgang til rødt nivå.

Terskelen for å stenge ned eller stramme inn på tiltaksnivåene i norske barnehager og skoler skal være høy. Internasjonalt anbefaler også WHO å holde barnehager og skoler åpne, ettersom omkostningene ved å redusere tilbudet kan være store. Kunnskapen om covid-19 så langt har indikert at barn i liten grad er drivere av pandemien, og at de sjelden blir alvorlig syke. Smittesporing viser at barn stort sett smittes av personer i egen husstand. Det er en liten andel av skolene som har hatt utbrudd hvor flere elever har vært smittet samtidig. Imidlertid har vi sett en økende andel smitte blant unge over 13 år de siste ukene, og det er viktig å få stoppet denne utviklingen. Det er mange eksempler på at sosiale arrangement utenfor skolen fører til smitte hos barn og unge som igjen medfører at det iverksettes tiltak på skolene og i barnehagene.

Innspill til ekspertgruppen fra organisasjonene³ viser at flere aktører opplever at det er lite samsvar mellom barnehage og skole og smitteverntiltak i samfunnet ellers. Mange savner tydeliggjøring av begrunnelsen for at elever, som er strengt inndelt i kohorter på skolen, kan sitte ved siden av hverandre under skoleskyss og delta på fritidsaktiviteter på tvers av kohortene før og etter skoletid. Flere ønsker at dersom det er rødt nivå på skolen, må det også være rødt nivå på skoleskyss og strengere tiltak på fritiden, i samsvar med veiledning gitt i «håndbok for kommuneleger».

Smitteverntiltak i barnehager og skoler – trafikklysmodellen

For at barn og unge i størst mulig grad skal kunne delta i barnehager og skole, er det viktig at barnehager og skoler er åpne gjennom pandemien. Det er derfor utarbeidet smittevernveiledere som gjør at det er mulig å tilpasse smitteverntiltakene til smittesituasjonen, og hindre stenging, gjennom nivåinndeling av tiltakene i en trafikklysmodell. Smittevernveilederne muliggjør mest mulig normal drift (gult tiltaksnivå), og rødt tiltaksnivå bør benyttes fremfor stenging ved økende smitte. Grønt nivå er foreløpig ikke benyttet, og nasjonalt er anbefalingen gult tiltaksnivå. Rødt tiltaksnivå kan benyttes ved lokale utbrudd, og er fra 5.november anbefalt i videregående skoler i kommuner med høyt smittenivå (bo- og arbeidsregionene for Oslo, Ullensaker, Drammen og Bergen) Se brev fra Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet og Utdanningsdirektoratet, om momenter for å vurdere rødt tiltaksnivå i videregående skoler.

Veilederne baserer seg på tre hovedprinsipper:

- 1) Ingen syke skal møte i barnehagen eller på skolen (gjelder alle tiltaksnivå).
- 2) Renhold: normalt ved grønt nivå, forsterket ved gult og rødt nivå.
- 3) Kontaktreduserende tiltak: fysisk kontakt mellom personer (håndhilsning og klemming) unngås i alle tiltaksnivå, med unntak for de yngste barna.
Øvrige kontaktreduserende tiltak er tilpasset barn og unges modning, risiko for smittespredning, og behov for lek og samspill med naturlig nærhet. Se figur 1.

³ Skolelederforbundet, Elevorganisasjonen, Barneombudet, Fellesorganisasjonen, Landsgruppen av helsesykepleiere NSF, Fagforbundet, Norsk Lektorlag, Skolenes landsforbund, Montessori Norge, Utdanningsforbundet og KS

Figur 1. Trafikklysmodellen for de kontaktreduserende tiltakene. Ulikheter mellom de ulike veilederne

	Barnehage	Barneskole trinn 1-7	Ungdomsskole trinn 8-10	Videregående skoler
Grønt	<i>Vanlig organisering av avdelinger og barnehagehverdag</i>	<i>Vanlig organisering av klasser/grupper og skolehverdag</i>	<i>Vanlig organisering av klasser og skolehverdag</i>	<i>Vanlig organisering av klasser og skolehverdag</i>
Gult	<p>Hele avdelinger regnes som en kohort</p> <p>Faste ansatte per kohort</p> <p>Unngå trengsel og store samlinger</p> <p>Tilstrebe avstand mellom ulike kohorter</p> <p>Dele inn uteområder for å holde avstand mellom kohorter</p>	<p>Hele klasser regnes som en kohort</p> <p>Ansatte kan veksle mellom kohorter/klasser</p> <p>SFO: Trinnvise kohorter eller gruppeinndeling</p> <p>Unngå trengsel og store samlinger</p> <p>Tilstrebe å ha egne områder i skolegården for ulike klasser/kohorter i pauser/friminutt</p>	<p>Hele klasser regnes som en kohort</p> <p>Ansatte kan veksle mellom kohorter/klasser, men holde avstand til elever hvis mulig</p> <p>Unngå trengsel og store samlinger</p> <p>Holde avstand i pauser/friminutt</p>	<p>Hele klasser kan ha undervisning sammen</p> <p>Elever bør ha faste plasser i hvert klasserom eller faste samarbeidspartnere/grupper</p> <p>Ansatte kan veksle mellom klasser, men bør holde avstand til elever så langt det er mulig</p> <p>Utenfor klasserommet oppfordres elever og ansatte til å holde en meters avstand i alle situasjoner</p> <p>Unngå trengsel og store samlinger</p>
Rødt	<p>Dele inn barna i mindre kohorter</p> <p>Faste ansatte per kohort</p> <p>Unngå trengsel og store samlinger</p> <p>Sikre avstand mellom kohorter som ikke samarbeider</p> <p>Dele inn uteområder for å holde avstand mellom kohorter</p> <p>Vurdere alternerende oppmøtetider for barn</p>	<p>Dele klasser inn i mindre kohorter</p> <p>Faste lærere til hver kohort så langt det er mulig</p> <p>SFO: Tilstrebe samme kohorter på SFO som i skolen</p> <p>Tilstrebe avstand mellom elever/ansatte</p> <p>Unngå trengsel og store samlinger</p> <p>Ha egne områder i skolegården for ulike klasser/kohorter i pauser/friminutt for å minske kontakt mellom ulike kohorter</p> <p>Vurdere alternerende oppmøtetider for elever</p>	<p>Dele klasser inn i mindre kohorter</p> <p>Kohortene bør ha faste klasserom</p> <p>Ansatte bør komme til klasserommet</p> <p>Tilstrebe en meters avstand mellom elever/ansatte</p> <p>Unngå trengsel og store samlinger</p> <p>Holde avstand i pauser/friminutt og unngå kontakt mellom ulike kohorter</p> <p>Vurdere alternerende oppmøtetider for elever</p>	<p>Dele inn elever i mindre grupper</p> <p>Minst en meters avstand mellom elever/ansatte i alle situasjoner</p> <p>Unngå trengsel og store samlinger</p> <p>Vurdere alternerende oppmøtetider for elever</p>

Barn og unge skal prioriteres

Regjeringen har vært tydelig på at barn og unge skal prioriteres, og at smitteverntiltakene i minst mulig grad skal ramme denne aldersgruppen. Det har vært et sterkt ønske om at barn og unge skal kunne gå i barnehagen og på skolen som normalt, delta på fritidsaktiviteter og være sammen med venner. En utfordrende smittesituasjon høsten 2020 gjør dette krevende. Å oppfylle smitteverntiltakene i barnehagene og skolene tillater ikke en normal hverdag for barn og unge, og særlig er det de eldste elevene som må tilpasse seg tiltakene. For at tilbudene til barn og unge skal kunne opprettholdes på et tilnærmet normalt nivå, må resten av samfunnet tåle strengere smitteverntiltak. Målet er å holde smitten så mye nede i samfunnet generelt, at vi kan skjerme barn og unge for nedstenging og strengere tiltak i barnehage, skole og andre tilbud som er viktige for deres utvikling, læring og helse.

Ufullstendig rapportering om tiltak som innføres i barnehager og skoler

Antall skoler med registrerte tilfeller og implementerte tiltak er basert på innrapportering fra fylkesmenn, og data fra Nasjonalt smittesporingsteam og kan være ufullstendig. Det er behov for konsistent innrapportering om tiltak som innføres i skoler og barnehager, inkludert antall personer som omfattes av tiltakene (barn/ elever og ansatte). Dette gjelder antall karantene, nivåjustering og stenging. Dette må gjøres både ved implementering av tiltak og ved videre oppfølging og eventuelle justeringer. I tillegg er det behov for en systematisk rapportering av bekreftede smittetilfeller i skoler og barnehager.

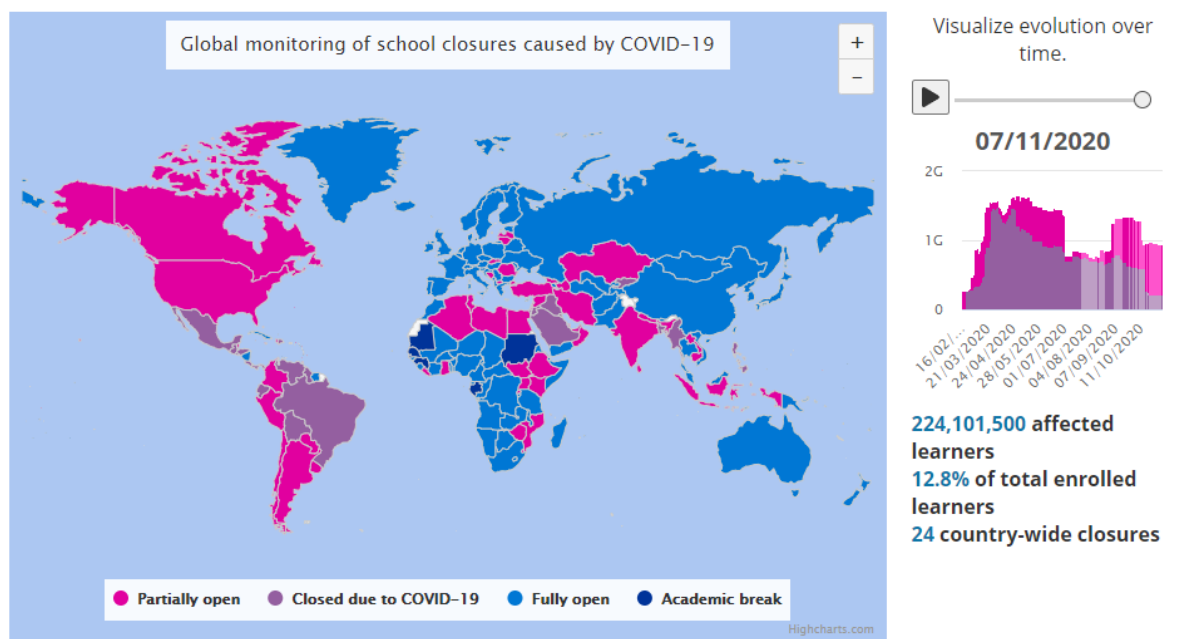
Internasjonale erfaringer

I likhet med Norge har flere land i perioder valgt å stenge barnehager og skoler, eller innføre tiltak for å forebygge smitte. Men det er også noen land som har valgt å holde barnehager og skoler åpne gjennom hele koronapandemien, som Sverige og Island. Begrunnelsen for å holde åpent har blant annet vært antakelsen om at nedstenging ikke vil ha betydelige konsekvenser for smittespredningen, og at barn og unge skal prioriteres. En annen del av vurderingen har vært at arbeidslivet vil bli rammet hardt dersom mange foreldre måtte være hjemme med barn over lengre perioder. Med økende smitte i hele Europa høsten 2020 ser vi at et flertall av landene velger å holde skolene åpne (EU 2020).

I forrige ekspertgrupperapport var det 1.april anslått av UNESCO at 185 land hadde stengt skoler, og 89,4 prosent av verdens barn var uten ordinær undervisning. Fortsatt er skolene stengt eller bare delvis åpne i mange land (figur 2). De fleste land har innført smitteverntiltak i skolene av ulik karakter.

Kunnskapsgrunnlaget for å holde skoler åpne er styrket idet det er stadig mer dokumentasjon på at smitte mellom barn ikke er en viktig driver for pandemien, sykdomsbyrden blant barn og unge er lav, og fordi de negative konsekvensene er betydelige. Det har vært en tydelig politisk dreining mot å holde skoler åpne og prioritere tilbud til barn og unge fremfor andre samfunnsfunksjoner i mange land. I WHO's siste anbefaling fra september 2020 er det argumentert for at skoler bør være åpne i størst mulig grad, og det er kun ved utbredt smitte i samfunnet, økt antall innleggelses og dødsfall at det bør vurderes stenging på et regionalt/nasjonalt nivå (WHO 2020). Disse retningslinjene følges i andre europeiske land som for eksempel Frankrike, Tyskland, Spania, Storbritannia og Irland som har høye smittetall og strenge smitteverntiltak i samfunnet, men likevel åpne skoler med smitteverntiltak.

Figur 2. UNESCO-kart over skoler som er helt åpne, delvis åpne, eller stengt, og utvikling over tid til høyre. Kilde: Unesco



Tilbud til utsatte og sårbare barn og unge

Selv om barnehager og skoler ble stengt i Norge, stod også hensynet til barns beste og ønsket om å skjerme de mest utsatte høyt. Barn og unge i utsatte familier fikk derfor tilbud om å komme i barnehagen og på skolen under nedstengingen. Det var imidlertid en lav andel av familiene som benyttet seg av dette tilbudet. Årsaken til dette var blant annet frykt for stigma. I perioden fra mars til april hadde vi mindre kunnskap om smitte og sykdomsforløp. Det ble blant annet gitt råd om at barn kun skulle omgås noen få venner, og holde avstand som var lite forenelig med den kjente skoledagen. Enkelte foreldre valgte derfor å takke nei til tilbudet på grunn av frykt for smitte (Utdanningsdirektoratet 2020c). Dersom strenge tiltak på nytt innføres vil det være en risiko for at de mest utsatte barna på nytt rammes hardest av konsekvensene. Dette påpekes blant annet av KS som understreker at det beste tilbudet for utsatte barn og unge først og fremst er et mest mulig ordinært tilbud og en mest mulig normal hverdag (vedlegg 7.2). Fylkesmennene er også bekymret for at smitteverntiltak vil få størst konsekvenser for elever med rett på spesialpedagogisk undervisning, faglig svake elever og de aller mest sårbare (vedlegg 7.1).

3. SMITTESITUASJONEN FOR BARN OG UNGE

Kunnskapsgrunnlag: smitte blant barn og ungdom

Det publiseres stadig ny litteratur om smitte i barnehager og skoler, og kunnskapen så langt viser at barn ikke ser ut til å være sentrale smittedrivere for covid-19, men at risiko for å bli smittet eller smitte andre øker med økende alder (NCCMT Rapid Review 2020, WHO 2020). Barn blir oftere smittet av voksne enn av andre barn, og oftest av voksne i samme husstand. Barn som blir syke får oftest mild sykdom og har sjeldnere behov for sykehusinnleggelse. Barn som får symptomer kan smitte andre i lik grad som voksne, og smitter oftest andre personer i samme husstand. Det er mindre kunnskap om smitteveier hos ungdommer. Også her er smitte innen samme husholdning vanligst, men det antas at ungdom i større grad enn barn smitter andre.

Kunnskapen oppsummert så langt viser at:

- Risiko for smitte mellom barn og fra barn til voksne i barnehager og barneskole er lav, særlig når smitteverntiltak er iverksatt. Dette støttes av foreløpige resultater fra den norske Korona-barn studien (se eget avsnitt nedenfor).
- Ved utbrudd er smitte mellom voksne vanligere enn smitte fra voksne til barn eller barn til voksne.
- Implementering av smitteverntiltak har vist seg å begrense smitte sammenlignet med utbrudd hvor lite eller ingen smitteverntiltak har vært på plass.

Korona-barn studien

Korona-barn studien i regi av Folkehelseinstituttet kartlegger smittespredning fra barn som har vært smitteførende på skolen eller i barnehagen. Barnas nærkontakter i barnehage eller skole (både barn og ansatte) testes to ganger for å påvise koronavirus-infeksjon (FHI 2020a).

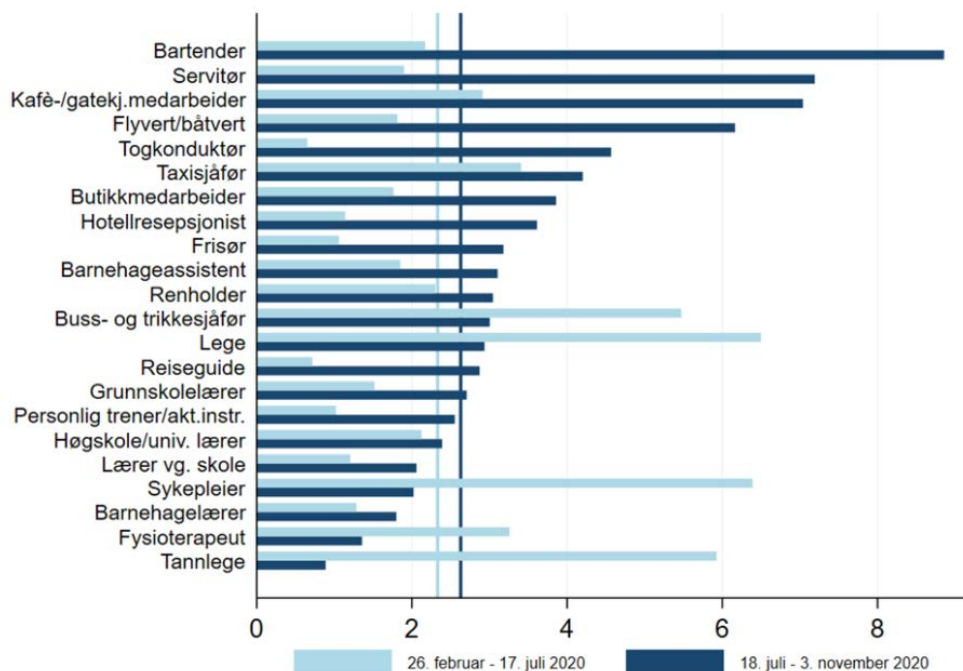
Studien har så langt inkludert smittesporing rundt 14 barn med bekreftet koronavirus. Det er gjennomgående god opplutning om smittesporingene, men med noen variasjoner. Av 228 barn og 52 voksne som er definert som nærkontakter, er det påvist smitte hos ett barn, det vil si at barnet fikk påvist koronavirus i første prøve. Det er ikke påvist videre smittespredning, og ingen smitte til voksne. Større smittepress i samfunnet kan komme til å endre dette.

Studien viser altså så langt at i en periode med lav samfunnssmitte, godt implementerte smitteverntiltak og der barn med symptomer holdes hjemme, er det minimal til ingen smitte mellom barn og fra barn til voksne ansatte i barnehager og skoler (1.-7. trinn). Smittesporing blant eldre elever er foreløpig ikke inkludert i studien, men Korona barn-studien fortsetter med fokus på elever i ungdomstrinnet (8.-10. klasse).

Smitte blant ansatte i utdanningssektoren

Folkehelseinstituttet har nylig gjort en studie om smitte i ulike yrkesgrupper og bransjer (blant annet helsepersonell, servicebransjer, sjåførere i offentlig transport, utdanningssektoren) (Magnusson, Nygård, Vold, Telle 2020). Analysene inkluderte overvåkningsdata til og med 20. oktober 2020. Hovedfunnene var at det ble påvist 2,3 covid-19 tilfeller per 1000 personer i yrkesaktiv alder (20-70 år) i Norge i den første perioden (før sommeren), og 2,6 tilfeller per 1000 i andre periode (etter sommeren). Færre ble testet i første periode grunnet strengere testkriterier, og kun de med mer uttalte symptomer ble undersøkt for covid-19. Resultatene tydet på at yrkesaktive i utdanningssektoren ikke hadde høyere risiko enn gjennomsnittet i befolkningen.

Figur 3 Antall med bekreftet covid-19 per 1000 yrkesaktive i forskjellige yrker i Norge, før og etter 18.juli 2020. Vertikale linjer viser andelen bekreftede tilfeller for alle i yrkesaktiv alder (20-70 år) for de to periodene. Illustrasjon: FHI



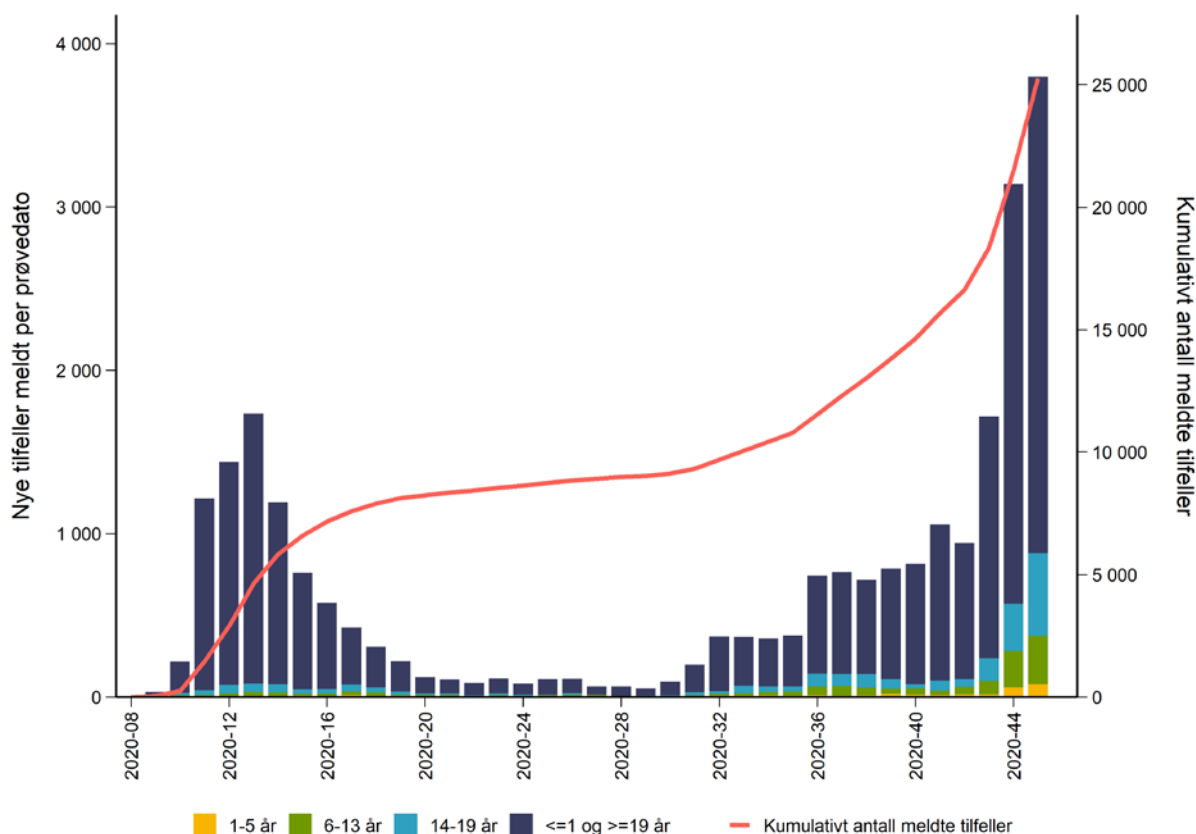
Smittesituasjon i Norge blant barn og unge

Data fra den nyeste ukesrapporten til FHI (FHI 2020b) viser at det har vært en betydelig økende smittespredning de siste ukene etter en gradvis og langsom økning gjennom høsten. I uke 45 ble det meldt 3 891 tilfeller, som var en økning på 24 prosent fra uke 44. Økningen i meldte tilfeller er mindre bratt enn de to foregående ukene, da den var ca. 80 prosent. Antall meldte tilfeller økte i 8 av 11 fylker, og det er fortsatt store geografiske variasjoner i forekomst både mellom og innad i fylker. Oslo har høyest forekomst med 254 meldte tilfeller per 100 000 innbyggere for uke 44 og 45 samlet etterfulgt av Vestland (186) og Viken (166). Trøndelag har lavest forekomst med 44 meldte tilfeller per 100 000.

Antall meldte tilfeller gikk opp i alle aldersgrupper sist uke. Økningen var størst i aldersgruppen 13-19 år, der antall tilfeller økte fra 339 i uke 44 til 592 tilfeller i uke 45 (75 prosent økning). Denne uken er dette den aldersgruppen som har det høyeste antall meldte tilfeller i forhold til befolkningstallet.

Figur 4 viser antall tilfeller rapportert per uke i ulike aldersgrupper. Antall tilfeller i aldersgruppene 1-5, 6-13 og 14-19 år er vist sammenlignet med antall tilfeller i den øvrige befolkningen. Figuren viser at når antall tilfeller i befolkningen øker, følger også en økning i antall tilfeller blant barn og unge, særlig i de eldste aldersgruppene. Dette er som forventet ved mer smitte i samfunnet.

Figur 4 Antall meldte covid-19 tilfeller per uke, Norge, uke 8 til uke 45, 2020



*Data fra MSIS. Det er i gjennomsnitt 1–2 dager forsinkelse i tiden fra prøvetaking til registrering i MSIS. Tallene mot slutten av uke 45 forventes oppjustert.

Totalt er det meldt 2978 tilfeller blant barn og unge til Meldingssystem for smittsomme sykdommer (MSIS) fra starten av utbruddet til 9. november. Vanligste smittested for barn og unge er privat husstand, og andelen som oppgir hjemmet som smittested er aller høyest for de yngste barna (figur 5). Mellom 6-8 prosent har oppgitt barnehagen eller skolen som sannsynlig smittested. Det er omtrent like stor andel som er smittet på privat arrangement som på skole. Det mangler imidlertid opplysninger om smittested for omtrent halvparten av tilfellene, enten fordi smittested er ukjent eller på grunn av mangelfull rapportering. Dette gjelder i større grad for eldre barn og ungdom. En mulig forklaring kan være at ungdom ofte har et større kontaktnett enn mindre barn. Da blir smittesporingen mer kompleks og det er vanskeligere å være sikre på smittestedet.

Vi har ikke informasjon om at skoleskuss så langt har hatt betydning for smittespredning. Der det har vært flere tilfeller blant elever på en skole, har dette ofte vært i større byer der skoleskuss ikke er langvarig og det oftest benyttes offentlig transport.

Figur 5 Smittested for til aldersgruppe – hele perioden (siste måned i parentes).

Smittested	1-5 år (358 tilfeller)	6-12 år (960 tilfeller)	13-15 år (720 tilfeller)	16-18 år (940 tilfeller)
Privat husstand	38% (31%)	36% (25%)	26% (14%)	20% (14%)
Barnehage/skole	7% (6%)	8% (7%)	8% (11%)	6% (5%)
Privat arrangement	6% (6%)	4% (4%)	3% (4%)	5% (4%)
Fritidsaktivitet	0% (1%)	1% (1%)	2% (1%)	1% (1%)
Ukjent	6% (1%)	4% (2%)	5% (4%)	8% (7%)
Manglende informasjon*	39% (54%)	41% (57%)	51% (63%)	52% (65%)

*Data fra MSIS. Informasjon om smittested registreres ofte med forsinkelse og kan forklare høyere andel for siste måned enn perioden totalt.

Erfaringer ved smitte i barnehager og skoler

Den siste måneden er det som vist i figurene over, rapportert om flere tilfeller blant barn og unge i skolealder, og en særlig stor økning er observert blant ungdom. Figur 6 viser en oversikt over antall skoler og barnehager med rapporterte tilfeller. De fleste skoler og barnehager har ett eller få tilfeller, men det har vært en økning i antall skoler med fem eller flere tilfeller blant elever og/eller ansatte de siste ukene. I noen tilfeller er det smitte mellom de som er til stede på skolen, både elever og ansatte. Informasjon om de enkelte utbruddene til Nasjonalt smittesporingsteam avdekker imidlertid at der det påvises mange tilfeller, handler det ofte om en eller flere av følgende fem faktorer:

- 1) Personer med symptomer møter likevel på skolen – både elever og ansatte.
- 2) Det har vært private arrangement med ungdom utenfor skolen, men som fører til mange tilfeller i skolen. Dette gir ofte uoversiktlige situasjoner.
- 3) Det er økt smitte i samfunnet generelt. Det fører til at det noen steder kan oppstå flere tilfeller i samme skole i samme tidsperiode, uten at det påvises kontakt mellom disse.
- 4) Lokale utbrudd der barn og ungdom også er involvert, kan vise seg som mange tilfeller i skolen, uten at smittespredning hovedsakelig har foregått på skolen.
- 5) Etterlevelse av smitteverntiltak på gult nivå er mangelfull. Dette gjelder særlig store ungdomsskoler og videregående skoler med fellesareal der elevene samles og ikke holder avstand til hverandre.

Ekspertgruppe - Konsekvenser av smitteverntiltak i barnehager og skoler

Figur 6 Oversikt antall skoler og barnehager¹ med registrerte tilfeller i perioden 1. juni til 9. november (perioden 1. oktober – 9. november er vist i parentes).

	Antall skoler i Norge ²	Barnehage/ skoler med tilfeller	> 3 tilfeller (barn/elever)	> 5 tilfeller (barn/ elever og ansatte)	≥ 10 tilfeller (barn/elever og ansatte)	≥20 tilfeller (barn/elever og ansatte)
BH	5730	68 (46)	2 (2)	2 (0)	0 (0)	0 (0)
BS	2799	107 (63)	10 (4)	10 (5)	5 (1)	2 (0)
US		72 (43)	12 (8)	8 (6)	3 (3)	1 (1)
VGS	413	73 (50)	12 (7)	10 (7)	5 (3)	2 (1)

¹ Antall skoler med registrerte tilfeller er basert på innrapportering fra Fylkesmenn, og data fra Nasjonalt smittesporingsteam og kan være ufullstendig.

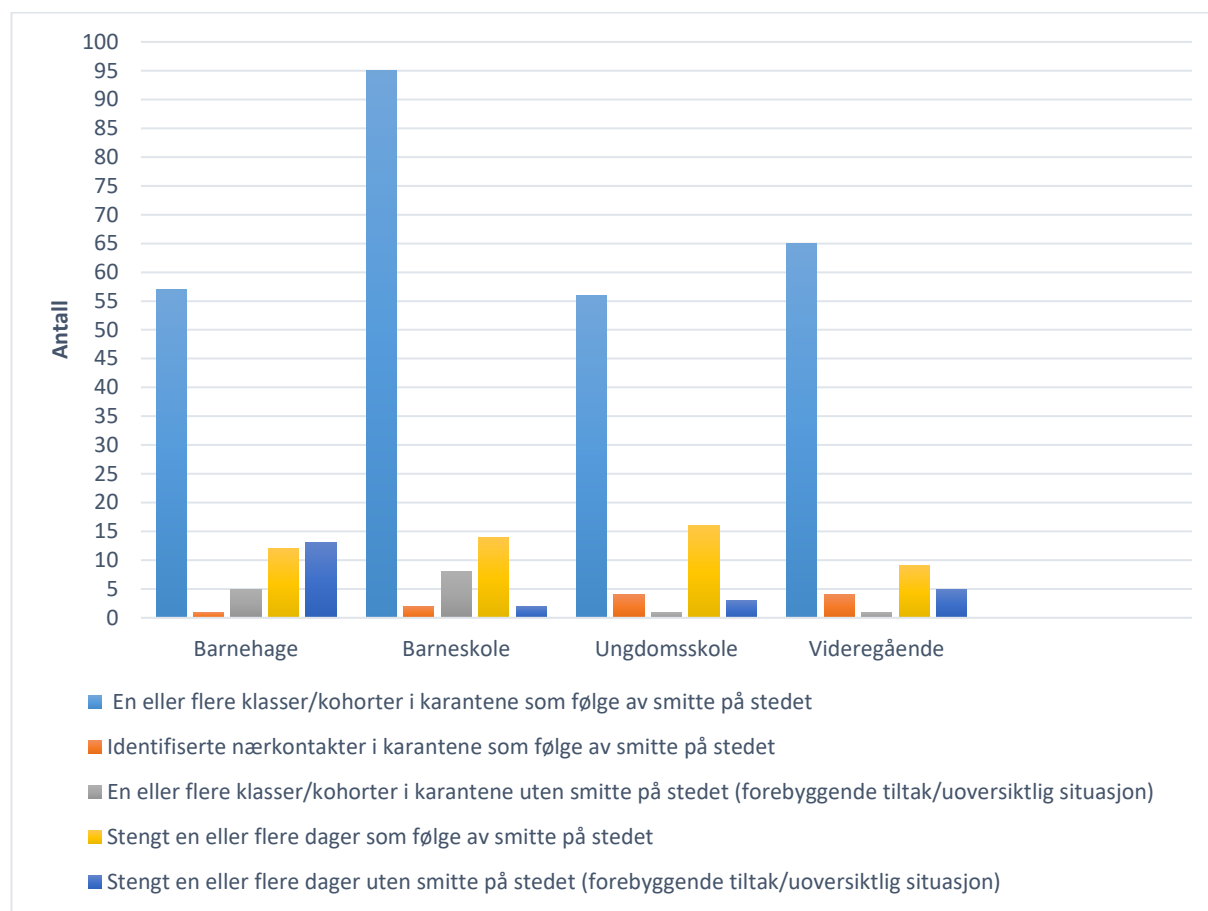
²Tall fra 2019

BH = barnehage, BS = barneskole, US = ungdomsskole, VGS = videregående skole

Det foreligger mindre informasjon om smitte i barnehager enn i skoler. Ofte er smittesporingen mer oversiktlig enn på skoler slik at Nasjonalt smittesporingsteam ikke blir koblet inn, og dette kan resultere i mangelfulle data. Rapporterte data tyder imidlertid på at det er en mindre andel av barnehagene som har hatt påviste tilfeller sammenlignet med skoler, og at svært få barnehager har hatt mer enn tre tilfeller blant barn og mer enn fem tilfeller blant barn og/eller voksne.

Enten smitte skjer i eller utenfor barnehagen eller skolen, medfører tilfeller som har vært i barnehage eller skole - uansett tiltak som affiserer mange barn og elever. Ofte blir en eller flere avdelinger eller klasser satt i karantene, eller hele eller deler av barnehagen/skolen blir stengt i en periode før man får oversikt over situasjonen (figur 7). I enkelte tilfeller har også barn/elever blitt satt i karantene eller barnehagen/skolen har stengt helt eller delvis uten at det har vært smitte i barnehagen/ på skolen.

Figur 7 Innførte tiltak i barnehager og skoler¹ i perioden 1.juni til 9.november 2020



¹Antall barnehager og skoler med registrerte tiltak er basert på innrapportering fra Fylkesmenn og data fra Nasjonalt smittesporingsteam, og kan være ufullstendig

Det er behov for konsistent innrapportering om tiltak som innføres i skoler og barnehager, inkludert antall personer som omfattes av tiltakene (barn/ elever og ansatte). Dette gjelder antall karantene, nivåjustering og stenging. Dette må gjøres både ved implementering av tiltak og ved videre oppfølging og eventuelle justeringer. I tillegg er det behov for en systematisk rapportering av bekreftede tilfeller i skoler og barnehager.

Om gult tiltaksnivå

Hovedprinsippet med det gule tiltaksnivået er at barn, elever og ansatte skal ha et begrenset antall kontakter samtidig som de kan ha en tilnærmet normal skolehverdag. Måten antall kontakter reduseres på er ulikt for barnehager og grunnskoler enn for videregående skole.

For barnehager og grunnskolen anbefales organisering i kohorter for å redusere antall kontakter ved at barn og elever ikke skal blandes på tvers av kohortene. For videregående skoler er det ikke mulig å dele elever inn i kohorter på grunn av elevenes ulike valg av programfag. Kohorter ble derfor erstattet med at elever skal ha faste plasser i hvert klasserom for på den måten redusere antall kontakter. Utenfor klasserommet er det oppfordret til å holde avstand til andre i alle situasjoner.

Kohortinndeling og faste plasser vil begrense smittespredning, gjør smittesporingsarbeidet enklere, og nærkontakter kan identifiseres raskere og mer målrettet. Det vil også begrense antallet som må i karantene ved et positivt tilfelle.

Selv om gult nivå er en normalisering av hverdagen sammenlignet med rødt nivå, er det fortsatt mange tiltak som gjør skolehverdagen vanskeligere å organisere, som beskrevet i kapittel 4. Dermed blir ikke alle anbefalinger bestandig etterlevd, og det bidrar i sin tur til mer smittesporing og flere i karantene enn forutsatt ved gult nivå.

Ved stabil smittesituasjon i samfunnet og der det er tilstrekkelig kapasitet til smittesporing, tyder overvåkingsdataene på at gult tiltaksnivå er tilstrekkelig for å hindre smitteutbrudd på skoler og i barnehager når rådene overholdes. Det har vært begrenset smittespredning i skolen samtidig som undervisningen har kunnet gjennomføres tilnærmet normalt. Det har imidlertid ofte vært brukt sterke tiltak også ved få tilfeller og det har vært krevende for skolene når mange ansatte og elever settes i karantene. Ved økende smitte har det også blitt utfordrende for kommunene å skaffe oversikt og ha tilstrekkelig kapasitet til smittesporingen.

Om rødt tiltaksnivå

Det overordnede målet ved rødt nivå er at elever og ansatte har et begrenset antall kontakter og holder oversikt over disse.

På rødt nivå i barnehager er inndeling i små kohorter smittevern­faglig begrunnet med at det vil begrense antall nærkontakter og dermed smittespredning, og hindre større utbrudd. Inndeling i kohorter er en erstatning for krav om avstand mellom barn, begrunnet med at det er sett mindre smittespredning mellom barn og deres behov for naturlig lek.

På rødt nivå i grunnskolen er kohortene/gruppene mindre og avstands­anbefalingene sterkere. På videregående skal det være minst en meter mellom alle elever/ansatte i alle situasjoner. Ved fysisk plassmangel i skolen, kan alternerende dager, ulik oppmøtetid, og større/alternative lokaler vurderes, men alle elever skal ha tilstedeværende undervisning. Mindre kohorter/grupper og faste plasser begrenser smittespredning og kan hindre større utbrudd, gjør smittesporings­arbeidet enklere, og nærkontakter kan identifiseres raskere og mer målrettet. Det vil begrense antall som må i karantene ved et positivt tilfelle.

Hittil har rødt tiltaksnivå blitt benyttet ved lokale utbrudd på enkelte skoler eller kortvarig for alle skoler i noen kommuner. I et felles brev til alle landets kommuner fra Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet og Utdanningsdirektoratet 7. november, er det presisert når rødt tiltaksnivå kan innføres.

Rødt nivå gir stor grad av kontroll ved høyt smittepress i samfunnet, men har store omkostninger i form av organisering, ressursbehov og redusert undervisningstilbud som beskrevet i kapittel 4.

Endring av tiltaksnivå – vurderinger og utfordringer

Smitteverntiltak som rammer barn og unge skal være forholdsmessig, målrettet, medisinsk­faglig begrunnet og i minst mulig grad påvirke deres hverdag. Dette er i tråd med anbefalingene fra WHO og Regjeringens strategi for koronautbruddet (WHO 2020).

For elever i skolen vil innføring av rødt nivå begrense elevers rett til utdanning. Tiltaket bør derfor være det siste som innføres, etter at andre tiltak først være utprøvd, og ha kortest mulig varighet. Dette gjelder enten det innføres i en utbruddssituasjon, eller på grunn av økt smittespredning i lokalsamfunnet. Rødt nivå bør vurderes fortløpende i forhold til tiltaksbyrden.

I Regjeringens rundskriv om rødt nivå i videregående skoler (Regjeringen 2020) står det:

«Det er kommunen som beslutter om det er behov for å innføre rødt nivå. Ved endring til rødt nivå for videregående skole oppfordres kommunene til å ha en god dialog med fylkeskommunen. Rødt nivå er ikke det samme som stenging, og det skal tilrettelegges for tilstedeværende undervisning i størst mulig grad innenfor rammen av smittevernveilederen. Forholdsmessighet i forhold til

tiltaksbyrde må vurderes i forkant og fortløpende. Som for alle smitteverntiltak må tiltaksbyrden veies mot nytten. Dette tiltaket innebærer stor byrde for ungdom, og tiltakene må ikke ha lengre varighet enn strengt nødvendig.»

For videregående skole innebærer dette at det må sørges for at alle elever, uansett studieretning i videregående skole, skal ha tilbud om noe tilstedeværende undervisning. Rødt nivå betyr ikke at skolen kan organisere seg slik at det kun er yrkesfag eller fag med behov for tilgang til spesielle lokaler (laboratorier e.l.) som skal ha tilbud om undervisning på skolen.

Rødt tiltaksnivå kan innføres når:

- 1) Det er begrunnet med:
 - a. Smittespredning i den enkelte kommune
 - b. Andre tiltak i samfunnet er forsøkt først for å redusere smitte der det er nødvendig
 - c. Sikring av at etterlevelse av tiltak på gult tiltaksnivå er gjort
- 2) Det i forkant er gjort:
 - a. Konsekvensvurdering for barn og ungdom som ikke får tilbud om tilstedeværende undervisning. Dette gjelder både utsatte/sårbare barn og ungdom, men også alle barn og ungdom.
 - b. Kompenserende tiltak for å ivareta barn og unge i en periode hvor de ikke får fulle dager på skolen.

Ved innføring av rødt nivå i barnehager og skoler, bør det på forhånd være oppgitt varighet av tiltaket og hva som skal være kriterier for å avslutte det røde nivået. Det bør ikke settes en lengre varighet enn 14 dager ved innføring. For forlengelse av tiltaket, må punktene over gjennomgås på nytt av kommunen, og de må særlig vurdere smittesituasjonen i de aktuelle aldersgruppene. Nye forlengelser kan for eksempel være for 7-14 dager av gangen.

For skolebarn og -ungdom er det særlig viktig å være oppmerksom på forhold utenfor skolene som også kan føre til smittespredning i aldersgruppen. Smitte blant skoleelever, innebærer ofte store implikasjoner for skoledriften, og kan føre til at mange elever og ansatte må i karantene. Samtidig er det ikke sikkert at heving av tiltaksnivå i skolene vil ha effekt for å gi en reduksjon i smittetilfeller i aldersgruppen.

4. BARNEHAGE- OG SKOLEHVERDAGEN MED SMITTEVERNTILTAK

Det er 5 730 barnehager i Norge, og 275 800 barn går i barnehage. Dette utgjør 92 prosent av alle barn i alderen 1-5 år. Barnehagen er en viktig arena for barns allsidige utvikling gjennom omsorg, lek og læring. Norge har 10-årig obligatorisk grunnskole.. Skoleåret 2019-20 er det 636 300 elever fordelt på 2 799 grunnskoler. All ungdom som har fullført grunnskolen har rett til videregående opplæring. 93 prosent av alle 16-18-åringene i Norge deltar i videregående opplæring (Statistisk sentralbyrå 2020). Totalt går 187 000 elever i videregående skole. Skolen skal utvikle inkluderende fellesskap som fremmer helse, trivsel og læring for alle.

Et normalt tilbud av tjenester, skole og barnehagetilbud er det beste for alle barn og unge. Sårbare barn og unge er ekstra utsatt når samfunnet er rammet av en pandemi.

Både skolelederforbundet og lærerorganisasjonene rapporterer om at det er svært krevende å etterleve smittevernreglene både på gult og rødt nivå. Når noen elever har undervisning på skolen mens andre har opplæring hjemme, oppleves det for mange umulig å ivareta kravene til opplæring for alle med ressursene som er til rådighet. På rødt nivå er det i mange tilfeller vanskelig å etterleve smittevernreglene uten redusert åpningstid i barnehagen eller uten å redusere omfanget av undervisning i skolen. Dette henger også sammen med mangel på kvalifiserte vikarer og egnede tilleggslokaler. Disse utfordringene som nå preger hverdagen i barnehage og skole forsterker konsekvensene smitteverntiltakene har, og rammer spesielt de sårbare.

Konsekvenser av smitteverntiltak i barnehagene

Alle barnehager var i utgangspunktet stengt fra 13. mars til 17. april. For å ivareta drift av virksomheter med kritisk samfunnsfunksjon var det likevel et krav om at foreldre som jobbet i disse virksomhetene skulle ha tilbud om barnehageplass. Kommunen hadde også ansvar for å sørge for et tilbud for barn med særlige behov.

23 400 barn var i gjennomsnitt til stede i barnehagen i perioden 13. mars til 17. april (Utdanningsdirektoratet 2020a). Tilbakemeldinger fra kommunene viste at mange foreldre opplevde det som stigmatiserende å være i barnehagen i den nedstengte perioden, og mange takket derfor nei til tilbudet. Frykt for smitte og hjemmeværende foreldre er også årsaker til at foreldre valgte å holde barna hjemme, fremfor å benytte seg av tilbudet (Myrvold 2020b, Koordineringsgruppens rapport nr. 1).

Mange kommuner og barnehageansatte var bekymret for barna som ikke møtte i barnehagen, eller barn i familier de ikke fikk kontakt med i denne perioden (Myrvold 2020b, Utdanningsdirektoratet 2020c). Intensjonen fra kommunene var at barn i utsatte familier skulle følges tett av barnevern og barnehage. Likevel rapporterte kommunene om at det var vanskelig å fange opp barn som hadde behov for ekstra oppfølging som følge av koronasituasjonen. Dette kunne blant annet gjelde barn i familier som ble rammet av økt arbeidsledighet, sosial isolering og psykiske plager hos foreldrene. (Utdanningsdirektoratet 2020c, Koordineringsgruppens rapport nr. 1). Forskning har også vist at bosituasjon, økonomi og sosiokulturelle forhold har betydning for hvordan familiene mestret perioden med nedstenging (Brattbakk 2020). En undersøkelse tyder også på at barnehagene var usikre på hvilket ansvar de hadde for å følge opp barna som var hjemme (Myrvold 2020a).

Barnehager på rødt nivå – organisering i små kohorter og redusert åpningstid

Barnehagen gjenåpnet for alle barn 20. april. Den første uken etter gjenåpning var 23 prosent av barna borte fra barnehagen. Barnehagene oppga hjemmeværende foreldre som viktigste fraværsårsak (Utdanningsdirektoratet 2020a). Det var også en del smittefrykt i befolkningen spesielt rett før oppstart. I en landsdekkende måling i april mente 40 prosent det ikke var trygt å sende barna tilbake i barnehage eller skole etter påske (Kantar 2020). Fraværet var betydelig høyere blant minoritetsspråklige barn enn

Øvrige barn, men forskjellene var utjevnet i juni da fraværet totalt hadde gått betydelig ned (Utdanningsdirektoratet 2020a, Myrvold 2020d).

På rødt tiltaksnivå er det krav om organisering i små kohorter. Nesten alle barnehagene fulgte dette kravet, og gjennomsnittlig kohortstørrelse var 3 for barn under 3 år og 6 for de eldre barna. Barnehagene løste kravet om små kohorter og behov for stabile ansatte til hver kohort med å redusere åpningstiden med i gjennomsnitt to timer per dag, til i snitt 7,5 timer. Kort åpningstid og færre barn i barnehagen den første tiden etter gjenåpning gjorde at bemanningstettheten var bedre i denne perioden. Det har kommet flere tilbakemeldinger om at både barn, foreldre og ansatte hadde en positiv opplevelse med de små gruppene.

Konsekvenser for det pedagogiske tilbudet

I den første tiden etter gjenåpning var mange barnehageansatte bekymret for smitte, særlig rett etter oppstart (Myrvold 2020a, Utdanningsdirektoratet 2020c). Barnehagene måtte også tilpasse seg endringer i smittevernveilederen. Mange ressurser ble brukt på hygiene og renhold, og dette kan ha gått utover kvaliteten på barnehagetilbudet.

Sametinget har fått tilbakemelding fra blant annet foreldre i barnehager utenfor samiske områder som opplever at det samiske tilbudet barn har rett til, som f.eks. språkbadstilbud, har blitt tatt ut. Håndtering av kohorter og fravær blant ansatte kan være del av årsaken til at det pedagogiske tilbudet i barnehagen ikke er fullverdig (vedlegg 3).

I perioden etter gjenåpning hadde også de ansatte et høyere fravær enn normalt på grunn av luftveissymptomer. Nesten halvparten, 45 prosent, av barnehagene oppgir å ha ansatt vikarer på grunn av ansatte med luftveissymptomer i uke 18. I uke 24 var andelen gått ned til 35 prosent. Totalt jobbet 4 900 vikarer målt i årsverk i uke 18 (Utdanningsdirektoratet 2020a).

Da smittevernveilederen ble endret til gult nivå var de fleste barna tilbake i barnehagen og åpningstiden var tilnærmet normal. Fraværet blant barna var på 10 prosent i uke 24 (juni) og skyldtes i hovedsak luftveissymptomer hos barna. Kohortene ble i mange tilfeller organisert slik at en ordinær avdeling/gruppe kunne være sammen. Dette gjorde det praktisk enklere å følge smittevernreglene. I en undersøkelse gjennomført av Utdanningsforbundet sa 20 prosent av barnehagestyrerne at det i liten grad er mulig å gjennomføre smitteverntiltakene med full åpningstid (Respons analyse 2020a) Den samme undersøkelsen viser at 69 prosent av barnehagene rapporterte om en økning av sykefraværet sammenlignet med det som er normalt.

Konsekvenser av smitteverntiltak på skolene

Tilbud for noen elevgrupper mens skolene var fysisk stengt

Skolene stengte fysisk 13. mars og gikk over til digital undervisning. I de 6-8 ukene skolene var fysisk stengt skulle de sørge for et tilbud om å møte fysisk på skolen til elever der begge foreldrene har samfunnskritiske jobber. De skulle også gi et tilbud til barn med særlige omsorgsbehov som ikke kunne ivaretas med stengte skoler.

34 000 grunnskoleelever fikk undervisning fysisk på skolen i deler av eller i hele perioden skolene var stengt. Litt over halvparten av disse var elever med spesialundervisning eller elever som var sårbare eller utsatte av andre grunner. De øvrige var barn av foreldre med samfunnskritiske yrker (Utdanningsdirektoratet 2020a).

Tilbakemeldinger fra fylkesmennene viser at flere takket nei til tilbud i skole i perioden skolene var stengt, blant annet på grunn av smittefrykt. Mange opplevde også kriteriet «barn og unge med særskilte omsorgsbehov» som stigmatiserende, ifølge kommunene. Verken barna eller foreldrene ønsket å være del av gruppen som fikk et skoletilbud etter dette kriteriet. Noen mente at de ikke passet inn under

beskrivelsen, mens andre ikke ønsket at klassekamerater eller andre skulle se at de fikk et slikt tilbud. De som takket nei, ble fulgt tett av både barnevern og skole (Koordineringsgruppens rapport 1).

Skolene omstilte seg raskt til digital undervisning

Skolene måtte på kort tid omstille seg til digital undervisning for de fleste elever, der både lærere og elever var hjemme. Det var en ukjent situasjon for skolene å planlegge og gjennomføre hele skoledagen på nett (Gudmundsdottir og Hathaway 2020, Federici og Vika 2020). Skolene hadde i stor grad tilgang på nødvendig infrastruktur, og et flertall av lærerne opplevde at infrastrukturen i liten eller ingen grad var til hinder for å gjennomføre digital undervisning (Federici og Vika 2020). En del lærere rapporterer likevel om at mangler ved infrastrukturen, deres egen eller elevenes, har vært et hinder for å kunne gi ønsket undervisning. Det var også utfordrende for mange lærere å endre undervisningspraksis fra ordinær klasseromsundervisning til heldigital undervisning.

Studier viser også at lærere opplevde utfordringer med å motivere elevene og skape et engasjerende klassemiljø på nett (Gudmundsdottir og Hathaway 2020, Fjørtoft 2020). Flere lærere opplevde for eksempel at det var vanskeligere å få til diskusjoner i fagene på digitale plattformer. Den spontane og ikke-verbale kommunikasjonen var redusert, og det gjorde det blant annet mer krevende å vite hvilke elever som trengte hjelp (Fjørtoft 2020).

Arbeidsbelastningen for lærere og skoleledere var også større enn normalt under nedstengingen (Federici og Vika 2020, Fjørtoft 2020).

En del ungdommer opplevde store belastninger med skolearbeid hjemme

Nedstengingen denne våren tydeliggjorde og forsterket store ulikheter mellom ungdommers muligheter og forutsetninger. En studie blant ungdommer i ungdomsskolealder, viser at en stor gruppe opplevde til dels store belastninger, med savn og tap både faglig og sosialt (Eriksen og Davan 2020). Disse ungdommene opplevde at skolearbeidet ble mer krevende, ensomt og isolert enn før. Mange opplevde kjedsomhet, mangel på motivasjon og på oppfølging. For mange elever er det skolens rammer og struktur som normalt gir form og drivkraft til skolearbeidet.

En annen gruppe ungdommer opplevde lettelse ved å ha opplæring hjemme. Noen elever var lettet over å slippe unna vanskelige sosiale forhold som mobbing eller konflikter på skolen, mens andre tjente faglig på situasjonen ved at de fikk mulighet til å få ro og konsentrasjon rundt skolearbeidet.

En siste gruppe ungdommer var særlig utsatt, og opplevde at krisen forsterket tap, utfordringer og nederlag på flere sentrale områder av livet samtidig. Dette var ungdommer med vanskelige forhold til foreldre, usikre bånd til lokalmiljøet og venner, til skolen og til foreldrene. Digital undervisning ga ingen mulighet til å nå og følge opp disse ungdommene. Kombinert med en delvis nedstenging av støtteapparatet rundt elevene gjorde dette at grunnlaget for å håndtere krisen var nærmest fraværende for denne gruppen (Eriksen og Davan 2020).

Studien tyder på at ungdommenes forhold til familie og venner og opplevelsen av mestring, hadde stor betydning for hvordan de opplevde nedstengingen (Eriksen og Devan 2020).

I månedsskiftet april/mai 2020 gjennomførte forskere ved NOVA og Universitetet i Oslo en undersøkelse blant elever på ungdomsskoler og videregående skoler i Oslo. Over 12 000 ungdommer fra 13 til 19 år svarte på spørsmål om hvordan de opplevde situasjonen med nedstenging og digital skole. Spørsmålene dekket alt fra undervisning og læring, familieliv, fritid, smittevern, livskvalitet og helse (Bakken, A., m.fl. 2020). Undersøkelsen viser at ungdommene opplevde ukene med digital undervisning veldig forskjellig. Nesten halvparten var godt fornøyd med hvordan undervisningen fungerte, og det var like mange som var fornøyd med hjelpen de fikk av lærerne. Men samtidig ga hver fjerde elev uttrykk for at de var direkte misfornøyd med undervisningen. Elever på videregående lærte mindre enn elever på

ungdomsskolen. Ungdom fra høyere sosiale lag kom bedre ut enn ungdom fra lavere sosiale lag og ungdom med innvandrerbakgrunn.

Elever med skolevegring som var i god utvikling da smitteverntiltak ble nødvendig, opplevde i mange tilfeller at utviklingen stoppet. Noen opplevde tap av sosiale relasjoner som er viktige (informasjon fra Bufetat).

Mange ungdommer mente de lærte mindre

Vi har manglende kunnskap om hvordan digital undervisning har påvirket elevenes læring, men vi ser tendenser til at det er variasjoner mellom grupper. Et flertall av ungdommer i Oslo mente de lærte mindre under tiden med stengte skoler, mens en mindre andel mente de lærte mer (Bakken m.fl. 2020). Lærere oppga også at det er store variasjoner blant elevene (Fjørtoft 2020). Der noen presterte bedre under tiden med opplæring hjemme, falt andre i større grad fra undervisningen. Forskningen tyder på at elevenes faglige progresjon under opplæring hjemme øker med foreldrenes involvering og deres sosioøkonomiske bakgrunn (Bakken m.fl. 2020, Fjørtoft 2020). Flere lærere mente økt involvering fra foreldre i skolearbeidet forsterket forskjellene som allerede eksisterte (Fjørtoft 2020).

Det var uvanlig stor forbedring i standpunktkarakterer i grunnskolen og videregående i 2019-20, men elever og lærere opplevde altså ikke nødvendigvis økt læring og faglig utvikling.

Skoler har hatt problemer med å få tak i elever

Et flertall av skolene har hatt retningslinjer for å identifisere sårbare elever, og har omdisponert ressurser i perioden for å følge opp disse. Lærerne i grunnskolen og videregående skole rapporterer likevel at det har vært utfordrende å følge opp sårbare elever under tiden med stengte skoler (Federici og Vika 2020).

Fylkesmannsembeter rapporterer om at de er bekymret for elever som har stått i fare for å falle fra videregående opplæring, og som har blitt mer fraværende i denne perioden (Koordineringsgruppens rapport 4). Omtrent en tredjedel av skoleledere og over halvparten av lærerne i videregående skole rapporterer om at de hadde problemer med å få tak i noen få eller flere elever i perioden med koronastengte skoler (Federici og Vika 2020). På ungdomstrinnet er det få skoleledere som opplevde problemer med å få tak i elever, mens et flertall av lærerne opplevde problemer.

Det er samtidig registrert færre elever som har sluttet i videregående opplæring løpet av skoleåret 2019-20, sammenlignet med forrige skoleår (Utdanningsdirektoratet 2020d). Flere uker med opplæring hjemme, økt bruk av digital undervisning og avlyst eksamen kan ha spilt en rolle for hvor mange som sluttet. Ettersom det ikke ble ført fravær fra mars og ut skoleåret, kan det også hende at ikke alle som faktisk sluttet, ble fanget opp.

Konsekvenser for skoler og elever av å drive på rødt nivå

Skolene gjenåpnet for 1. til 4. trinn 27. april, og i perioden frem til 2. juni skulle de gjennomføresmitteverntiltak som tilsvarte rødt tiltaksnivå. Kravene i smitteveilederen gjorde at 36 prosent av grunnskolene måtte utsette gjenåpningen av skolene noen dager. Planene for gjenåpning av skolene ble i stor grad laget i samråd med tillitsvalgte (Federici og Vika 2020).

Det var lite fravær på grunnskolene etter gjenåpning (målt to uker etter oppstart), men fraværet var litt høyere for elever med spesialundervisning og særskilt norsk enn for øvrige elever. For eksempel var fraværet på 4 prosent på skoler der over halvparten av elevene har særskilt norsk, mens det var 1 prosent totalt (Utdanningsdirektoratet 2020b).

For å møte kravene om kohortstørrelser var skolene nødt til å sette inn andre ansatte enn lærere som ansvarlig for opplæringen i perioden med rødt nivå, blant annet assistenter, spesialpedagoger og ansatte fra SFO. Over tid vil denne type omdisponering kunne gi et dårligere tilbud både for ordinære elever og for elever med spesialundervisning. Skolelederforbundet melder om at de fleste skoler ikke har nok

klasserom til alle elever dersom klassene skal deles inn i kohorter på 15 elever (for 1.-4. trinn) og 20 elever for (5.-10. trinn). Skoler har heller ikke store nok klasserom til å organisere en meter avstand mellom alle elevene i en klasse. Konsekvensen er at skolen må organisere uteskole og fjernundervisning for elevgrupper. Skoleledere står i en krevende situasjon og må håndtere balansen mellom å finne løsninger for smittevern og endringer i tiltaksnivå samtidig som både foreldre, ansatte og elever har bekymringer og behov (Innspill fra Skolelederforbundet).

Innspill fra fylkesmennene viser at kravene om organisering i mindre grupper og om en meters avstand medførte både lærermangel og plassmangel i tiden etter gjenåpning (Vedlegg 7.1). Skolelederforbundet melder også om at de fleste skoler ikke har nok klasserom til å dele i kohorter på 15 elever for 1.-4. trinn og 20 elever for 5.-10. trinn, slik rødt nivå krever. Skoler har heller ikke store nok klasserom til å holde en meters avstand mellom elevene. Konsekvensen er at skolen må organisere uteskole og fjernundervisning for elevgrupper, eller rullerende tilstedeværelse på skolen.

Veksling mellom digital undervisning og fysisk oppmøte på skolen på rødt nivå

Tilnærmet alle grunnskoler oppgir at elevene ble delt inn i kohorter etter anbefalingene fra smittevernveilederen. På en tredjedel av skolene vekslet kohortene på hvilke dager de var fysisk til stede på skolen. På 10 prosent av skolene har kohortene vekslet mellom tilstedeværelse på skolen og hjemmeundervisning i løpet av samme skoledag (Utdanningsdirektoratet 2020b).

De yngre elevene hadde i gjennomsnitt flere dager i uken med fysisk fremmøte enn de eldre elevene. Elevene på 1.-4. trinn ble prioritert og møtte på skolen mellom 4 og 5 dager i uken, mens elevene på 5.-7. trinn møtte mellom 3 og 4 dager i uken. På ungdomsskolene ble 10. trinn prioritert fremfor 8. og 9. trinn.

I uken skolene gjenåpnet for alle trinn ble 10 prosent av undervisningstimene fortsatt gitt digitalt mens elevene var hjemme eller som selvstendig arbeid hjemme. Det var også et stort innslag av uteundervisning, omtrent 16 prosent av undervisningstimene. 72 prosent av undervisningen ble gitt i skolebygg. Innslaget av hjemmeundervisning var størst på ungdomstrinnet, spesielt på 8. og 9. trinn. Elevene på 1.-4. trinn fikk i liten grad hjemmeundervisning i denne perioden.

I en undersøkelse blant skoleledere svarer nesten halvparten at opplæringstilbudet som ble gitt de første ukene etter gjenåpning var dårligere enn før koronautbruddet. De større skolene opplevde i større grad at tilbudet var dårligere enn de mindre skolene (Respons analyse 2020b).

Noe redusert tilbud for elever med spesialundervisning og særskilt norsk

Omtrent halvparten av elevene med særskilt norskopplæring fikk færre timer enn normalt etter grunnskolene åpnet. 1 av 3 av elevene som har spesialundervisning, fikk færre timer. I tillegg til at elevene har fått færre timer har 1 av 10 av elevene med spesialundervisning og særskilt norskopplæring fått timer med assistent i stedet for timer med lærer (Utdanningsdirektoratet 2020b).

Det reduserte tilbudet for elever med spesialundervisning og særskilt norskopplæring kan ses i sammenheng med at ansatte i andre stillingstyper måtte fungere som lærere under rødt tiltaksnivå

Også fylkesmannsembetene rapporterte om at elever med vedtak om spesialundervisning ikke fikk den oppfølgingen de trenger og har vedtak om. Hovedinntrykket er at det er stor variasjon. Grunner som trekkes fram er smittevern og organisering av den ordinære undervisningen i mindre grupper, romkapasitet og manglende lærerressurser. Spesialundervisning for elever som er hjemme beskrives som en utfordring (Koordineringsgruppens rapport nr. 4).

Elever med spesialundervisning og særskilt norskopplæring fikk noe mer undervisning på skolen etter gjenåpning enn de andre elevene (Utdanningsdirektoratet 2020b).

En undersøkelse Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) har gjort blant sine medlemmer støtter funnene om at mange mistet tilbudet om spesialpedagogisk hjelp da skolene stengte, og at ikke alle har fått dette på plass etter gjenåpningen (FFO 2020).

Yrkesfagene ble prioritert ved gjenåpning

27. april ble de videregående skolene åpnet for yrkesfagelever på Vg2 og Vg3, og fra 11. mai åpnet skolene for alle trinn. Behovet for tilgang til lokaler for praktisk opplæring var en av grunnene til at yrkesfagene ble prioritert da skolene startet gradvis gjenåpning.

Det var vanskeligere å gjennomføre opplæring i praktiske fag i perioden skolene var stengt. Det gjaldt særlig yrkesfag (Federici og Vika 2020), der elevene får yrkesfaglig opplæring i programfagene. Det var også utfordringer med tilrettelegging av opplæring i yrkesfaglig fordypning (YFF), der skolene måtte sørge for et tilbud til elever som mistet sitt tilbud om opplæring i bedrift.

Det er grunn til å tro at opplæring i praktiske fag også kan være mer utfordrende under rødt tiltaksnivå, med strenge krav til avstand. Samtidig har ofte yrkesfag opplæring i mindre grupper.

I tillegg til utfordringer med å gjennomføre praktiske fag for yrkesfagelevne i skole, har mange lærlinger vært helt eller delvis permittert som følge av koronasituasjonen. På det meste var 10 prosent av lærlingene permittert. Lærlinger innen restaurant- og matfag og design og håndverk har vært særlig rammet.

Utfordrende å drive skole også på gult nivå

Da smitteveilederen ble endret til gult nivå i juni ble det tilrettelagt for at hele skoleklasser kunne være en kohort. Det innebar at skolene rent organisatorisk kunne drive mer som normalt, samtidig som de opprettholdt kravene til hygiene og fravær ved luftveissymptomer.

For videregående skoler er det ikke mulig å dele elever inn i kohorter på grunn av elevenes ulike valg av programfag. Kravet om kohorter ble derfor erstattet med at elever skal ha faste plasser i hvert klasserom for på den måten redusere antall kontakter.

Med en gang skolene åpnet var fraværet relativt lavt. Rett etter gjenåpning var fraværet i grunnskolen på 1 prosent, mens det gikk ned til 0,5 prosent i juni. I denne perioden var smittenivået lavt i Norge. Det meste av fraværet var knyttet til at eleven eller familien var i risikogruppe.

På gult nivå fikk de fleste elevene i hovedsak undervisning på skolen (Utdanningsdirektoratet 2020a). Kun 3 prosent av undervisningstimene ble gitt som hjemmeundervisning eller som selvstendig arbeid hjemme.

Selv om gult nivå er enklere organisatorisk enn rødt nivå, gir organiseringen i kohorter fortsatt utfordringer. Et eksempel er når elever på ungdomskolen valgfag på tvers av klasser. Utfordringer med skoleskyss er også stadig trukket frem av Fylkesmannen i deres rapporteringer. Veilederen ble myket opp slik at elever kan sitte sammen på bussen. Det kommer frem av tilbakemeldingene både fra flere av organisasjonene og fylkesmannsembetene at smittevernstiltakene som gjelder for skolene oppfattes som forgyeves når elevene etter endt skoledag blir samlet på skolebussen eller i fritiden (Vedlegg 7.1 og 7.2).

Mye fravær gir utfordringer

På gult nivå er det også strenge krav til at elever og ansatte ikke skal møte på skolen hvis de har lette luftveissymptomer. I praksis gir dette utfordringer for både elever og ansatte. Elever går glipp av undervisning på grunn av fravær. Høyt sykefravær blant ansatte gir utfordringer for skolen, og ekstrabelasting for de ansatte som er på jobb.

Fraværstall fra 22 videregående skoler i Oslo viser en betydelig økning i elevenes fravær denne høsten (VG 5.11.20). Det registrerte fraværet har økt med 42 prosent sammenlignet med forrige høst, og for enkelte skoler har fraværet økt med 80 prosent. Selv om Oslo og de aktuelle bydelene er hardere rammet av smitte og karantene enn gjennomsnittet i landet ellers, gir tallene for Oslo grunn til å anta tro at det har vært høyere fravær enn normalt også ellers i landet. Også organisasjonene rapporterer om mye karantenerelatert fravær i løpet av høsten (vedlegg 7.2).

Fravær på grunn av karantene eller sykdom kan gi mange av de samme negative konsekvensene som man har ved stengte skoler. Tall om karantene i Oslo kan tyde på at karantene rammer sosialt skjevt, og at de som kan ha mest behov for å være på skolen gjentatte ganger havner i karantene.

Fire av Oslos bydeler – Stovner, Grorud, Bjerke og Gamle Oslo – sto for nesten halvparten av karantedagene i perioden 17. august til 22. september, mens ingen elever på i vestkantbydelene Frogner, Vestre Aker og Ullern ble ilagt karantene i den samme perioden (VG 9.10.20).

Skolen har i utgangspunktet ikke plikt til å gi opplæring hjemme ved kortere sykdomsfravær, men det oppfordres likevel til at skolen er særlig oppmerksomme på elever som har flere kortere fraværperioder. Mange av elevene som har hatt fravær har jobbet med skole hjemmefra. En bekymring er hvilken betydning mye korttidsfravær har for elevenes opplæringstilbud og læring.

Økt arbeidsbelastning for lærere og skoleledere

Tilbakemeldinger fra kommunene tilsier at det har vært arbeidskrevende for skolen å forholde seg til kravene ved ulike typer fravær, som korttidsfravær, karantene og gjentatt korttidsfravær. Dette var en viktig tilbakemelding fra Utdanningsforbundet i deres innspill til ekspertgruppen i november.

I en undersøkelse blant skoleledere som ble gjennomført i mai svarte et flertall skoleledere at lærerne og skolelederne har jobbet mer eller mye mer enn normalt etter gjenåpningen (Respons analyse 2020b).

Tilbakemeldinger fra skolelederforbundet og lærerorganisasjonene viser at skoleledere og lærere fortsatt jobber mer enn normalt. I en undersøkelse blant Norsk lektorlag sine medlemmer i november oppgir halvparten av medlemmene at de har jobbet mer enn normalt den siste måneden, mens i underkant av halvparten har jobbet som normalt.

Skolelederforbundet melder om at skoleledere står i en krevende situasjon, der de må håndtere balansen mellom å finne løsninger for smittevern og endringer i tiltaksnivå samtidig som både foreldre, ansatte og elever har bekymringer og behov.

Flere fylkesmannsembeter erfarer også at det er stor slitasje blant lærere og skoleledelse. De uttrykker bekymring for at overgang til rødt tiltaksnivå vil føre til ytterligere arbeidsbelastning for lærere som må veksle mellom digital undervisning og undervisning på skolen, undervisning i nye fag og ekstra vakt hold i friminuttene for å opprettholde kravet om en-meters avstand (vedlegg 7.1).

Det er også en tydelig tilbakemelding fra både embetene og organisasjonene at utviklingsarbeid og profesjonssamarbeid med blant annet fagfornyelsen og nye læreplaner blir nedprioritert i denne situasjonen.

I innspill til ekspertgruppen har Fagforbundet understreket at det er viktig at kommunene jobber tverrfaglig, og bruker alle yrkesgrupper for å nå sårbare barn og unge. Ungdomsarbeidere og kulturarbeidere har kunnskap om enkeltungdommer og miljøer, og om hvordan de kommer i kontakt med dem (vedlegg 7.2).

5. BARNEHAGE OG SKOLES BETYDNING FOR BARNES HELSE OG VELFERD – ERFARINGER FRA KORONAPANDEMIEN

De aller fleste barn og ungdom har det bra i Norge, det ser vi i årlige undersøkelser. Barns helse og velferd er avhengig av mange forhold. Vår nasjonale oppskrift på god velferd for barn og unge utgjøres av summen av innsats for at foreldrene har det bra, en god skole og et godt organisert frivillig og offentlig tilbud. Gode oppvekstvilkår legger grunnlag for et godt voksenliv. Barn som faller utenfor i barndommen har dårligere utsikter til å komme seg inn igjen i utdanning og arbeidsliv og få et godt liv. Skolen som universell og sosial arena er viktig for alle barn, men særlig for sårbare barn og unge. Barn trenger forutsigbarhet, og en arena med sosial struktur og definerte spilleregler. Skolen er også en viktig del av sosialisering med jevnaldrende, særlig i tenårene. I tillegg er skolen et sted å være som ikke er hjemme. Hjemmet kan være preget av trangboddhet og foreldre som er på hjemmekontor, og skolen er da viktig for å bryte isolasjonen av å være bare hjemme.

Barnehage og skole er også en viktig samordningsarena for sårbare barn og unge:

- Skolen er et viktig sted å finne hjelp. Viktige tjenester som skolehelsetjeneste, integreringsrådgivere, miljøterapeuter, minoritetsrådgivere m.m. er med å bygge et lag rundt elevene. Skolen kan bruke hele bredden av ressursene, både for å identifisere hvilke barn og unge som trenger noe ekstra og sørge for at de får det.
- Skolen er et sted å bli sett. Skoler sørger blant annet for bekymringsmeldinger til barnevernet for barn som trenger hjelp.
- Skolen er en viktig samarbeidspartner for BUP, barnevern og andre velferdstjenester
- Tiltakene for å slå ned pandemien rammer så og si alle forhold som påvirker barns velferd. Det betyr at under pandemien vil svært mange forhold virke negativt for alle barn og unge. Under koronapandemien utgjør både summen og mengden av de negative tiltakene og samtidig lengden av tiltakene, en stor risiko for svært mange barn og unge.

Laget rundt barn og unge

Barn og unge bør ha en mest mulig normal hverdag, barnehage- og skoletilbud, og nødvendige tjenester for å ivareta deres fysiske og psykiske helse, læring, sosiale relasjoner og trivsel.

Noen barn har derimot en vanskeligere oppvekst enn andre, og for mange barn i barnevernet preger dette også skolegangen deres. Barnehage og skole skaper stabilitet og normalitet i en hverdag som for mange kan være svært kaotisk. I tillegg viser nyere forskning (bl.a. fra Socialstyrelsen i Sverige) at utdanning også er en av de enkeltfaktorene som har aller mest å si for levekår og helse senere i livet. Når vi kontrollerer for andre sosiodemografiske variabler, er altså skole viktigst. Det samme sier forskning om betydning av skole for levekår og helse senere i livet for barn med funksjonsnedsettelse (bl.a. Finnvold 2013).

For mange handler dette om en helt reell risiko for å falle helt ut av samfunnet vårt, og ikke komme seg inn igjen. FHI har anslått at utsatte barn og unge utgjør om lag 20 prosent av barnebefolkningen. Det betyr at 20 prosent kan ha høy risiko for å falle utenfor. I tillegg er det viktig å være oppmerksom på at barn og unge som under normale forhold ikke vil være utsatt, nå kan oppleve problemer som en konsekvens av pandemien. Det er også grunn til tro at konsekvenser av pandemien kan ramme minoriteter disproportjonalt.

Helsetjenester

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er tjenester for alle barn og unge. Den har derfor en unik mulighet til å møte barn og unge som opplever utfordringer under pandemien. Gjennom koronapandemien har det

vært en utfordring at kommuner omdisponerer personell fra helsestasjons- og skolehelsetjenesten til smitteverntiltak og andre oppgaver i kommunen. I skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom er drop-in sentralt. Kommunene rapporterer om stor pågang fra ungdommer til skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom om samtaler knyttet til blant annet psykisk helse.

Det er gjennomført fem kartlegginger i kommunene knyttet til helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Andelen som oppgir at omdisponering av personell er årsaken til enten redusert tilgang på personell, eller redusert tjenestetilbud, har gått ned fra 30 prosent i mai til 11 prosent i de påfølgende undersøkelsene.

Koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge har funnet i sine kartlegginger at helsetjenestene til barn og unge er redusert. Den kommunale tannhelsetjenesten ble i mars stengt helt ned, og tannlegene jobber fortsatt med etterslep på konsultasjoner. Mange fastleger tilbyr e-konsultasjon med foresatte og barn. I tillegg har det under pandemien vært mindre bruk av fastlegetjenester for barn og unge, noe som kan resultere i et fragmentert og redusert helsetilbud med helsetap både på kort og lengre sikt (Koordineringsgruppens rapport nr. 7). Når det gjelder konsultasjoner for barn og unge i BUP, rapporteres det både om stor grad av fysiske møter, og utstrakt bruk av digitale møtepunkter, både med pasienter, pårørende og samarbeidsparter (Helsedirektoratet 2020c). Det vil være viktig å be om barn og unges erfaringer med bruk av videokonsultasjoner.

Hvilken betydning hadde nedstengningen for barn og unge?

Vi har ingen samlet vurdering av hvilken effekt nedstengningen har hatt og hvilke enkeltfaktorer som er viktigst. Effektene på marginalisering og frafall vil vi først se om mange år. Den viktigste kunnskapen vi nå bygger på handler dermed om kunnskapen om at dagens ordinære tilbud er bra for barn og unge. Frafall av disse tjenestene vil dermed få konsekvenser. Det er svært krevende å etablere kompenserende tjenester for svært store grupper som har tilstrekkelig kvalitet.

Via Fylkesmennene rapporterer flere kommuner om økende utfordringer knyttet til psykisk uhelse blant ungdommer og økende etterspørsel for psykiske helsetjenester (vedlegg 7.3). Tiltak på rødt nivå slår ut forskjellig, og i hovedsak forsterker dette sosiale ulikheter. Noen ungdommer har fått en mindre stressende hverdag, mens andre har blitt mer ensomme og strever med sin psykiske helse. Det etterspørres bedre informasjon digitalt om de hjelpetjenestene som finnes for de som strever (Helsedirektoratet 2020b).

Ensomheten øker blant de unge

Smitteverntiltak kan føre til at barn og unge mister kontakt med venner og/eller trygge voksne som de var vant med å forholde seg til. Barn som er sårbare fra før, er ofte ekstra sårbare for slike endringer. De som har skole som eneste sosiale arena er de mest utsatte. Tall fra Opinions koronamonitor viser at andelen unge som er ensomme har økt utover høsten (Opinion 2020). Fra april til november oppgir i gjennomsnitt 37 prosent av unge mellom 16 og 19 år at de er ensomme for tiden på grunn av korona. Andelen ensomme gikk noe ned i juli, men har økt igjen utover høsten. I oktober var andelen ensomme 43 prosent, og foreløpige tall for november tyder på at halvparten av unge mellom 16 og 19 år er ensomme som følge av koronasituasjonen. Dette kan trolig ha sammenheng med økende koronasmitte og strengere tiltak gjennom høsten.

Elevorganisasjonen melder også om at det er en stor psykisk påkjenning for mange elever å være mer hjemme og miste sosial kontakt med andre. Særlig kan dette ramme de som har en vanskelig hjemmesituasjon (innspill fra Elevorganisasjonen).

Tjenestetilbudet til sårbare barn og unge har blitt redusert

Koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge har siden april kartlagt tjenestetilbudet til sårbare barn og unge, og vist at tilbudet har vært redusert. Smitteverntiltak knyttet til hjemmekontor,

omdisponering av personell, og forberedelser av smittevernhåndtering lokalt har vært årsaker til at tilbudet har blitt svekket.

Fra forskning vet vi at mange barn og unge i barnevernet har store utfordringer knyttet til skole, og trenger ekstra oppmerksomhet og oppfølging i skolehverdagen. Dette kan eksempelvis være tettere oppfølging fra voksne og tilrettelagte arbeidsoppgaver. Dette er tilrettelegginger som det under normale omstendigheter er krevende å få på plass. Situasjonen blir ytterligere utfordret i krevende perioder, som under koronapandemien. Erfaringene og konsekvensene er ulike. For noen medførte økt bruk av opplæring hjemme at de mistet det faste, forutsigbare, og for mange trygge, holdepunktet i en ellers vanskelig og kaotisk hverdag. Andre erfarte at de som ble hardest rammet av smittevernstiltak og tidvis stengte skoler var de minoritetsspråklige elevene, som verken hadde tilfredsstillende IT-utstyr eller foreldre som kunne bistå med hjemmeundervisning. Rapportering til koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge viste at det våren 2020 var mange barn i minoritetsfamilier som ikke møtte på skolen eller i barnehagen ved gjenåpning. Samtidig kom det tilbakemeldinger om at denne gruppen i større grad har blitt rammet av arbeidsledighet, fått ytterligere utfordringer med lavinntekt m.m. som følge av pandemien.

En annen særlig sårbar gruppe var elever med skolevegring som var i god utvikling, men som stoppet opp i forbindelse med stengning. Tilbakemeldinger fra tjenestene er at noen opplever tap av sosiale relasjoner som er viktige, mens andre har direkte profitert på opplæring hjemme og opplever at digital læring har lettet på skoleutfordringene. For de sistnevnte vil derimot overgangen mellom opplæring hjemme, f.eks. i perioder av smittevern hensyn, og normal skolehverdag med fysisk oppmøte kunne være vanskelig. Det er viktig for skolen å sikre gode overganger.

Kartlegging gjennomført hos seks av ti fylkesmenn knyttet til ekspertgruppens arbeid viste at det er en bekymring for at sårbare barn ikke oppdages. Flere rapporterer om at kommunene har god kontroll over å identifisere og ivareta utsatte barn og unge og er godt kjent med nasjonale føringer. Det finnes imidlertid en generell bekymring for at sårbare barn og unge kan gå under radaren, og ikke bli oppdaget og fulgt opp tverrfaglig. Særlig gjelder dette dersom tjenester til sårbare barn og unge som barnevern, skolehelsetjeneste og andre kontaktpunkter med kommunale tjenester og trygge voksne forsvinner. Flere mener at kommunene har kjennskap til hvilke barn som fra tidligere er vurdert sårbare. Det er likevel en usikkerhet knyttet til om barn/unge som nå har fått sin situasjon endret og dermed faller inn under sårbare barn for «første gang», vil fanges opp ved eventuell stenging av skole/barnehage eller spesielt høyt eget fravær.

Barn og unge som opplever vold

Det er høy sannsynlighet for at forekomsten av vold i nære relasjoner og vold og overgrep mot barn, øker i krisesituasjoner som fører til mer stress i familier. Bekymringer knyttet til økonomi, jobbsituasjon og helse sammen med en økt grad av sosial isolasjon kan føre til mer fysisk vold og seksuelle overgrep. Det er også bekymring for at disse faktorene i kombinasjon med mer tid brukt på nett blant både voksne, unge og barn, kan føre til flere nettrelaterte overgrep og mobbing på nett. En undersøkelse gjennomført av Oslo-Met fant at mange foreldre opplevde høy grad av stress under korona-nedstengningen i mars og april⁴. I den tredje uken under nedstengningen svarte 2880 foreldre på et spørreskjema om hvordan de hadde det. Nær én av tre sier at de var mer sinte på barna sine enn før. Vi har ingen oversikt over hvordan situasjonen har påvirket barna, og relasjonen mellom foreldre og barn. Noen studier antyder at det kan være lettere å uttrykke sinne, og i noen tilfeller ty til vold, overfor barn under særlig stressende livshendelser.

Den seneste tiden har omtrent samtlige tjenester som har et ansvar knyttet til hjelp til barn og unge utsatt for vold og overgrep hatt færre henvendelser enn normalt. Erfaringen fra flere tjenester er at

⁴ Artikkelen er til fagfelleevaluering i Journal of Pediatric Psychology.

terskelen for å be om hjelp har blitt høyere. Dette tilsier at flere barn og unge kan ha måttet leve lenger med vold og overgrep, og at det kan komme en økt pågang til tjenestene nå når situasjonen er i ferd med å normaliseres (Hafstad og Augsti 2019).

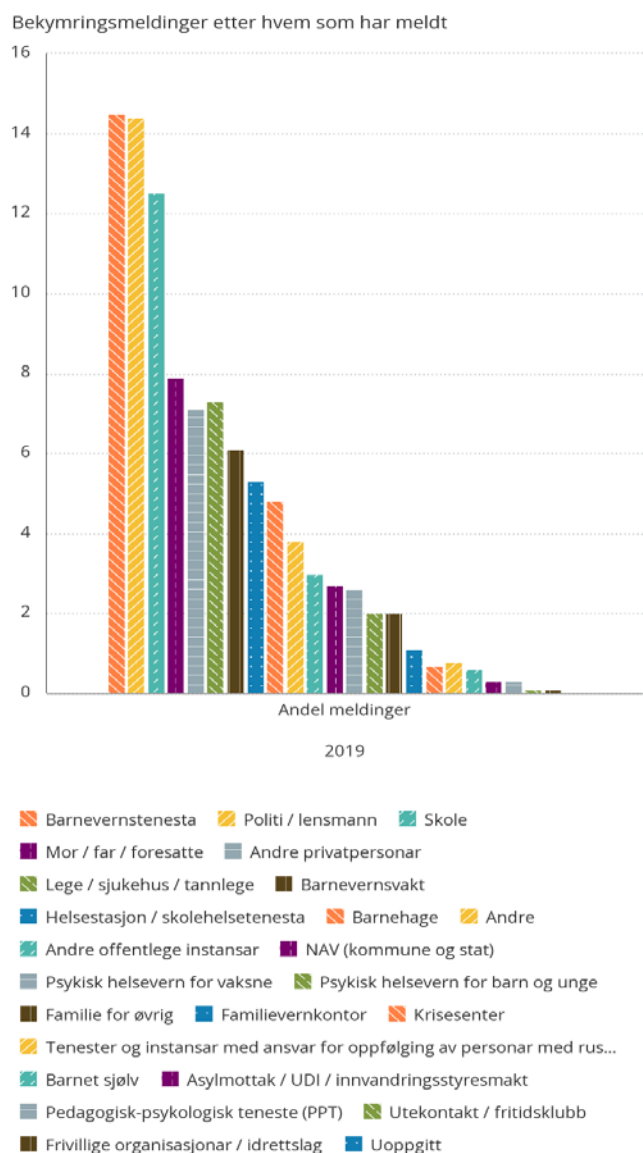
Barnehage og skole er de viktigste arenaene hvor barn og unge treffer trygge voksne og ikke minst venner. Forskning viser at mange voldsutsatte velger venner eller en lærer dersom de tør å fortelle om vold eller overgrep. Barneombudet og flere brukerorganisasjoner peker på barnehagelærere, lærere og særlig skolen som viktig arena for forebygging og avdekking av vold i nære relasjoner (Barneombudet 2018).

Bekymringsmeldinger og omsorgssvikt

Barn i barnevernet har allerede flere utfordringer med skolegjennomføring enn andre barn og å miste faglig fremdrift vil derfor ha større konsekvenser enn for andre barn. Mange av disse barna har også dårligere oppfølging hjemme, også faglig. Dersom skoletilbud påvirkes, risikerer disse barna ikke bare å miste en positiv arena og en arena hvor noen andre kan følge med på hvordan de har det - men også å falle ytterligere bak faglig. Flere av disse barna kan også ha en svakere skoletilknytning og lettere falle helt ut. Skolen er en svært viktig beskyttelsesfaktor for å sikre ytterligere utenforskap og ulikhet.

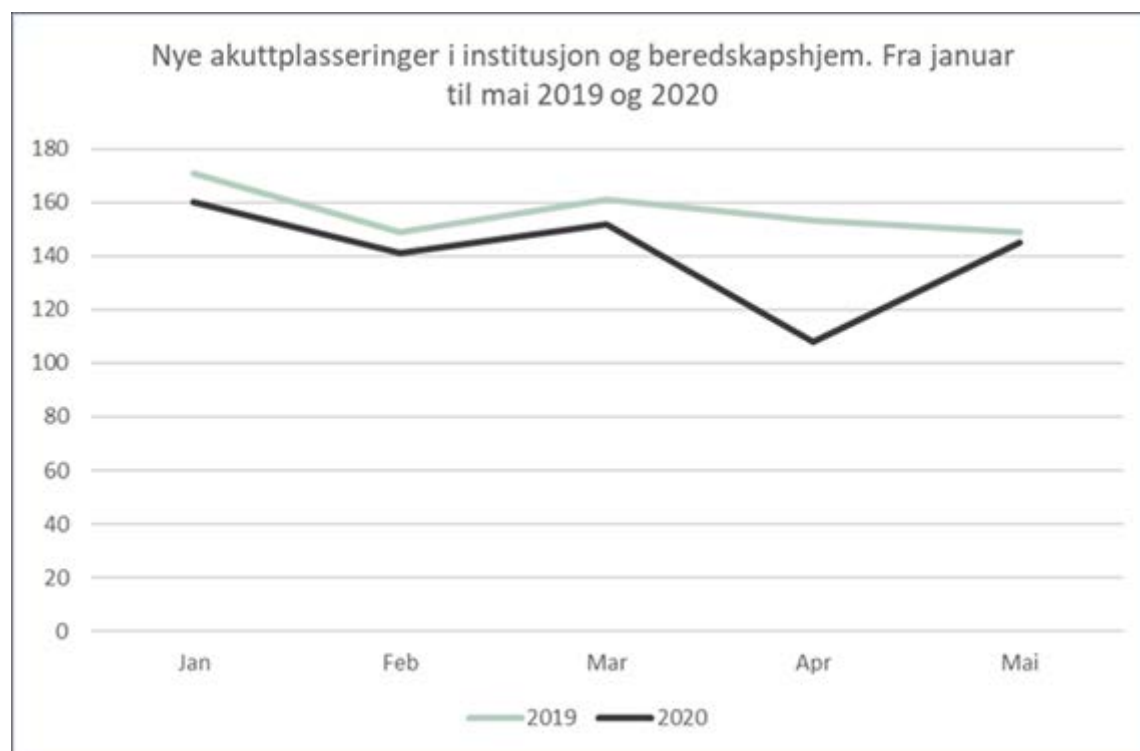
Barnevernstjenesten mottar bekymringsmeldinger fra mange forskjellige instanser og privatpersoner med ulik tilknytning til barna det meldes om. Barneverntjenesten og politiet står for flest bekymringsmeldinger barnevernet mottar, ca. 14 prosent av meldingene. Skolen står også for en stor del av bekymringsmeldingene, totalt 12 prosent i 2019. Barnehagen melder naturlig nok oftest bekymring om barn i barnehagealder. Det innebærer at selv om barnehagen de siste årene ikke har stått bak mer enn 5 prosent av alle meldinger, står de for 20 prosent av meldingene om barn fra 3 til 5 år. Barnehagen er dermed den viktigste melder for denne aldersgruppen, etterfulgt av barneverntjenesten (16 prosent) og politi (11 prosent).

Figur 8 Bekymringsmeldinger til barnevernet i 2019, sortert etter hvem som har meldt. Kilde: [SSB/Bufdir](#)



Ved redusert skole- og barnehagetilbud blir en viktig kilde for bekymringsmeldinger borte. Ved nedstengingen i vår gikk bekymringsmeldinger til barnevernstjenesten ned. Tilsvarende så vi en nedgang i akutt plasseringer i beredskapshjem og institusjon i den samme perioden (se tabell under). Det var en markant endring, særlig tatt i betraktning at det er en nokså stor terskel før man foretar en akutt plassering utenfor hjemmet. Det er derfor grunn til å tro at pandemien påvirker evnen til å avdekke omsorgssvikt og finne frem til barn med behov for hjelp. I den tiden vi er inne i nå, er derfor det viktigste tiltaket å opprettholde arenaene der barn og unge kan fanges opp.

Figur 9 Akutt plassering i institusjon og beredskapshjem. Kilde: Bufdir



Behov for åpne tjenester til barn og unge i pandemien

Erfaringer fra pandemien har vist at det er grunn til å være særlig bekymret for to forhold ved økt smitte, for strenge smitteverntiltak og at det tar for lang tid å normalisere når det først innføres strenge smitteverntiltak.

For strenge smittevernstiltak

Koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge har fulgt påvirkning på tjenester siden april, og både i vår og i høst har det vært en tendens til at for mange misforstår smittevern anbefalingene og legger «lag på lag» med egne beslutninger. Det er nasjonale tiltak, så regionale, så lokale - og til slutt enkeltindivider.

Det kan se ut til å være en tendens til at man er redd for å gjøre for lite på alle nivåer, og beslutningstakere ønsker å vise lojalitet til anbefalinger og handlekraft. Det bidrar til mer nedstengning enn det er lagt opp til nasjonalt, uavhengig av risikovurderinger.

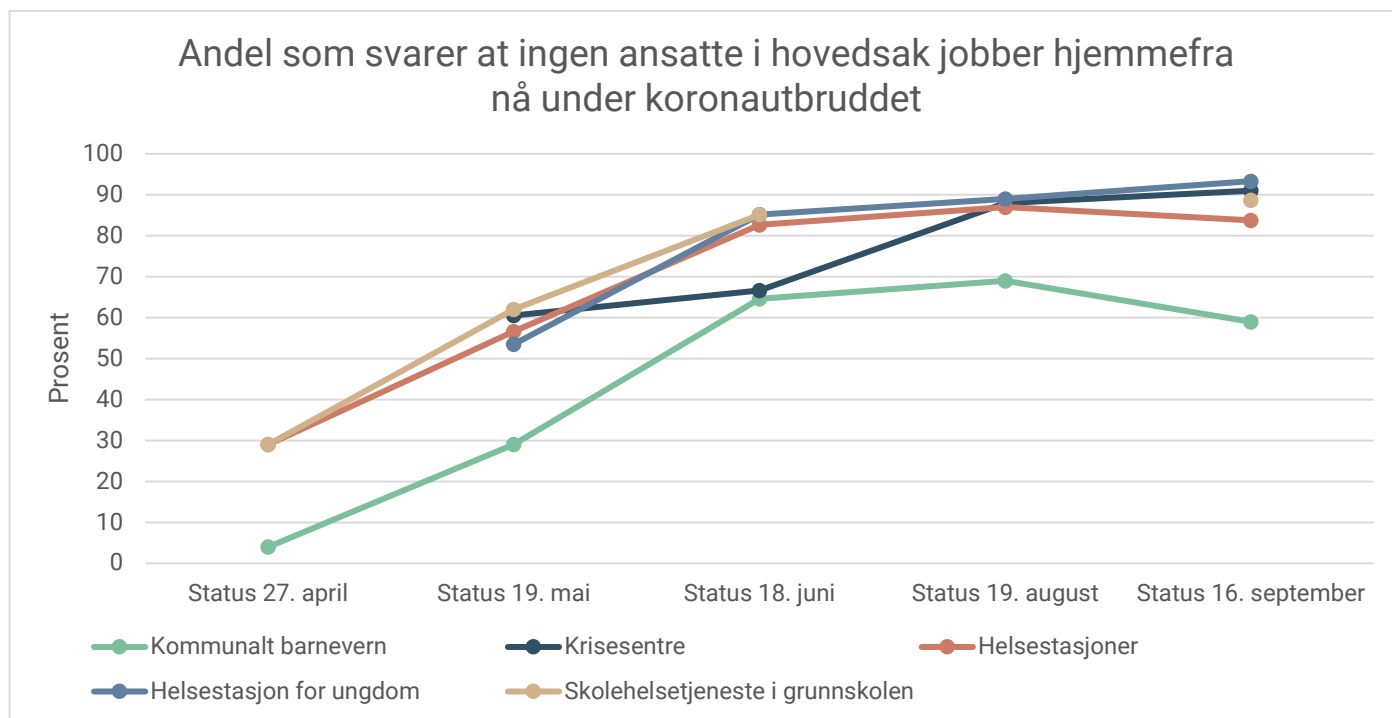
Totalbelastningen ved at mange strammer inn (på alle sosiale områder), på mange nivåer blir massiv for barn og ungdom totalt. I figuren under ser vi at personell som utøver lovpålagte tjenester for barn blir satt på hjemmekontor til tross for at det ikke finnes noe nasjonale krav til en slik smittevernspraksis. Det er åpenbart at kvaliteten på tjenestene blir vesentlig dårligere når man ikke møter barna. Dette har koordineringsgruppen påpekt i en rekke rapporter og vi ser klare tendenser til at dette gjentar seg. Det er derfor spesielt viktig med god og nyansert kommunikasjon fra regjering og nasjonale myndigheter knyttet til smittevern anbefalinger. Det gjelder f.eks. anbefaling om bruk av hjemmekontor for de som kan.

En tydelig erfaring fra mars og april var at det er svært krevende å åpne opp igjen tjenester som hadde blitt stengt. Alle smittevernveiledere hos Helsedirektoratet og FHI er oppdatert for å tydeliggjøre at tjenester til barn og unge primært skal foregå ved oppmøte. Dette er særlig viktig nå som mange kommuner enten innfører obligatorisk hjemmekontor eller gir en sterk anbefaling om hjemmekontor. Hvis fysiske møter skal erstattes av digitale tjenester, må det sikres at dette er forsvarlig.

Det tar lang tid å normalisere når det først innføres strenge smittevernstiltak

Det ble i april gitt tydelige føringer på at tjenester til barn og unge skulle prioriteres og tilbakeføres til normalnivå. Det ble presisert at hjemmekontor kun unntaksvis kunne brukes. Til tross for dette viser figur 10 under at det tar en dag å stenge ned mens det går uker og måneder å bringe tjenestene tilbake. Figuren viser at tilstedeværelsen i tjenestene var svært lav i august, til tross for at smitten kom under kontroll før sommeren tok det lang tid før den normaliserte seg. Tilsvarende har omdisponering av personell til bruk i smittevernsarbeid vært en utfordring i flere kommuner.

Figur 10 Andel som svarer at ingen ansatte i hovedsak jobber hjemmefra, for å synliggjøre tilstedeværelse i tjenestene.. Kilde: Koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge. Sammenstilling av rapportering, rapport 1 – 8.



6. LITTERATUR

Bakken, A., mfl. (2020): Oslo-ungdom i koronatiden. En studie av ungdom under covid-19-pandemien. NOVA 12/20. OsloMet.

Barneombudet (2018): «Hadde vi fått hjelp tidligere hadde alt vært annerledes» - Erfaringer fra barn og unge utsatt for vold og overgrep 2018. Oslo: Barneombudet

Brattbakk, I. (2020): Barnefamiliers situasjon under koronakrisen -trangbodhet. OsloMet: REACH-notat 2/2020.

Bufdir 2020: Bekymringsmeldinger til barnevernet.

https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Bekymringsmeldinger/ Lest 10.11.2020

Ekspertgruppen (04.04.20): Tiltak på skole og barnehageområdet under koronautbruddet våren 2020

Eriksen I.M., og Davan L. B., (2020): Tap og tillit. Ungdoms livstilfredshet og samfunnsdeltagelse under pandemien. Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA NR 13/20

EU (2020): Coping wirt COVID-19 in education and training questionnaire: Flashlight on selected questions.

Federici, R.A. og Vika, K. (2020): Spørreundersøkelse til skoleledere, skoleledere og lærere under koronautbruddet 2020

Finnvold, Jon Erik (2013): Langt igjen? Levekår og sosial inkludering av menneske med fysiske funksjonsnedsetjingar. Rapport nr 12/13. Oslo: NOVA

FHI (2020a): Korona barn-studien

FHI (2020b): Ukesrapport om koronavirus og covid 19 (04.11.2020)

Fjørtoft, S.O. (2020): Nær og fjern. Lærers erfaringer med digital hjemmeundervisning våren 2020. SINTEF rapport 2020/00805

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) 2020: Covid-19 - konsekvenser for funksjonshemmede og kronisk syke

Gudmundsdottir, G.B. og Hathaway, D.M. (2020): We Always Make It Work: Teachers' Agency in the Time of Crisis. Journal of Technology and Teacher Education 28 (2): 239–50.

Hafstad, G. S., & Augusti, E. M. (Red.) (2019): Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten: En nasjonal undersøkelse av ungdom i alderen 12 til 16 år. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. (Rapport 4/2019)

Kantar (2020): Befolkningsundersøkelse 8. april 2020: «Synes du det er trygt å sende barna til barnehage/skole i ukene etter påske?»

Helsedirektoratet (2019): Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge

Helsedirektoratet (2020): Statusrapport 7. Utsatte barn og unges tjenestetilbud under covid-19-pandemien

Helsedirektoratet (2020 b): Oppsummering av fylkesmennenes rapportering på oppfølging av utsatte barn og unge

Helsedirektoratet (2020c): Rapportering til Statusrapport 9 for psykisk helsevern for barn og unge

Koordineringsgruppens mandat (2020) Mandat for koordineringsgruppe for tilbudet til sårbare barn og unge under Covid19-pandemien

Koordineringsgruppens rapport nr. 1(2020): Statusrapport 1 - Utsatte barn og unges tjenestetilbud under Covid19 pandemien (20.04.2020)

Ekspertgruppe - Konsekvenser av smitteverntiltak i barnehager og skoler

Koordineringsgruppens rapport nr. 4 (2020): [Statusrapport nr 4 Koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge i covid-19](#) (05.06.2020)

Koordineringsgruppens rapport nr. 7 (2020): [Statusrapport nr 7 Koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge](#)

Magnusson, Karin; Nygård, Karin; Vold, Line; Telle, Kjetil (2020): [Occupational risk of COVID-19 in the 1st vs 2nd wave of infection \(pdf\)](#). medRxiv, (29.20.2020). doi: [Norsk sammenfatning](#)

Myrvold, T. (2020a): Barnehageansattes situasjon under koronakrisen. OsloMet: REACH-notat 1/2020.

Myrvold, T. (2020b): Barnehagenes oppfølging av barna og familiene hjemme når barnehagen er koronastengt. OsloMet: REACH-notat 3/2020.

Myrvold, T. (2020c): Barnehagenes oppfølging av sårbare barn og familier under koronakrisen. OsloMet: REACH-notat 4/2020.

Myrvold, T. (2020d): Minoritetsspråklige barnehageansattes rolle under koronakrisen. OsloMet: REACH-notat 5/2020.

Opinion (2020): Norsk koronamonitor. Tema: Ensomhet blant unge 16-19 år. Upublisert

Rapid Review (2020): Update 9: [What is the specific role of daycares and schools in COVID-19 transmission? Canada](#): The National Collaborating Centre for Methods and Tools, McMaster University; (22.10.2020)

Regjeringen 2020: [Rundskriv om kommunale smitteverntiltak](#) (05.11.20)

Respons analyse (2020a): [Smitteverntiltak og konsekvenser i barnehagene etter sommerferien](#)

Respons analyse (2020b): [Åpning av skolene etter Koronastenging](#)

Statistisk sentralbyrå 2020: [Videregående opplæring og annen videregående utdanning](#)

Utdanningsdirektoratet (2020a): [Konsekvenser av smitteverntiltakene i barnehager våren 2020](#)

Utdanningsdirektoratet (2020b): [Konsekvenser av smitteverntiltakene i grunnskoler, våren 2020](#)

Utdanningsdirektoratet (2020c): [Oppsummering av fylkesmennenes rapportering på oppfølgingen av utsatte barn og unge](#)

Utdanningsdirektoratet (2020d): [Elever som slutter i løpet av skoleåret 2019-20](#)

VG (09.10.20): [Osloelever hadde minst 13000 skoledager i karantene](#)

VG (05.11.20): [Oslo-elever mye mer borte fra skolen](#)

WHO (2020): [Considerations for school-related public health measures in the context of COVID-19](#), WHO (14.09.2020), side 8

7. VEDLEGG

7.1 Oppsummering – innspill fra fylkesmennene til ekspertgruppen

Den 5. november fikk fylkesmannsembetene i oppdrag å innhente informasjon og vurdere etterlevelse av smitteverntiltakene i barnehager og skoler.

Informasjonsgrunnlaget og vurderingene fra embetene er i hovedsak basert på henvendelser og kontakt med kommuner og skoler, og oppfølging av enkeltkommuner under koronapandemien. I tillegg har mange av embetene gjennomført intervju og spøringer til kommunale og fylkeskommunale skoleeiere, med ungdomskoler og videregående skoler. Intervjuobjektene varierer i størrelse og har ulik erfaring når det gjelder håndtering av lokale smitteutbrudd. Hovedvekten av tilbakemeldingene gjelder ungdomsskole og videregående opplæring og konsekvenser for opplæringstilbudet på rødt tiltaksnivå.

Konsekvenser av rødt tiltaksnivå for opplæringstilbudet for elever på ungdomstrinnet og i videregående opplæring

Frem til nylig er det ikke mange kommuner som har hevet tiltaksnivået til rødt under pandemien. Noen kommuner i Innlandet har derimot erfaring med dette, men kommunene har hatt noe ulik tilnærming til bruk av inngripende tiltak ved smitteutbrudd. I første runde i slutten av august og begynnelsen av september ble mange skoler i Hamar-regionen stengt på 5. – 10. trinn, mens rødt tiltaksnivå ble innført for 1.- 4. trinn. I andre runde med smitteutbrudd i slutten av oktober ble derimot alle skolene i Gjøvik satt til rødt tiltaksnivå, uten å stenge. Fylkesmannen i Innlandet har fulgt opp kommunene, påpekt intensjonen med trafikklysmodellen og hvilke vurderinger som må ligge til grunn for å ta i bruk inngripende tiltak. De opplever at både elever og lærere har klart å tilpasse seg godt, men samtidig at det kan være en utfordring å opprettholde læringstrykket over tid.

Andre embeter peker på utfordringer som gjorde seg gjeldende under gjenåpningen i april. Det er særlig kravet om organisering i mindre grupper og kravet om 1-meters avstand som medfører plassmangel og lærermangel. Av den grunn ber noen skoler om å få slippe 1 metersregelen på ungdomstrinnet. Bruk av andre lokaler er utfordrende med tanke på godkjenning av lokalene for skoledrift og med hensyn til skoleskyss. Dette medfører at det meste av undervisningen blir gjennomført digitalt eller ved rullerende ordning med tilstedeværelse på skolen. Det blir påpekt at fleksibel skolestart og -slutt kan medføre utfordringer med å gi alle elever det timetallet de skal ha. I tillegg vil det føre til økt behov for renhold av klasserommene og økt press på skoleskyss.

Andre konsekvenser som blir trukket fram er oppfyllelse av kravet til antall årstimer i alle fag. Det går spesielt utover valgfag, fremmedspråk og praktisk-estetiske fag. Det er videre krevende å få kvalifiserte pedagoger i alle fag og til å undervise både stedlig og digitalt. Tospråklig opplæring er vanskeligere å gjennomføre og tolærersystemet blir utfordret når personalet ikke kan gå mellom klasser. Det blir også trukket fram at elever med alternativ opplæringsarena får redusert viktige tilbud. Mye digital undervisning kan svekke lærer-elev relasjonen, noe som særlig kan gå utover muligheten for tilpasset opplæring.

En generell bekymring er at dette vil få størst konsekvenser for elever med rett på spesialundervisning, faglig svake elever og de aller mest sårbare. Samtidig blir det understreket at sårbare grupper og elever med særlige behov vil bli prioritert for undervisning på skolen. Andre elevgrupper som blir prioritert for undervisning på skolen er 10. trinn, andre klassetrinn med avsluttende fag, og der opplæringen forutsetter bruk av verksted, spesialrom o.l.

Enkelte embeter er tydelige på at rødt tiltaksnivå vil føre til delvis hjemmeundervisning for de fleste elever på ungdomstrinnet og i videregående opplæring. Hel, eller delvis hjemmeundervisning, gir begrensede muligheter for varierte arbeidsformer som gir dårligere kvalitet på opplæringen. Det er en bekymring for at dette kan bidra til økte faglige skiller mellom elevene.

Rødt tiltaksnivå vil også medføre økt arbeidsbelastning for lærere som må veksle mellom digital undervisning og undervisning på skolen, undervisning i nye fag og ekstra vakter i friminuttene for å opprettholde 1-meters kravet.

En klar tilbakemelding er at utviklingsarbeid og profesjonsbasert arbeid med blant annet fagfornyelsen og nye læreplaner blir nedprioritert.

En annen tilbakemelding er at rødt tiltaksnivå vil utløse behov for større kapasitet og fleksibilitet i skoleskyss-tilbudet.

Flere embeter trekker frem at inndeling i mindre grupper og strengere regler for kontakt på tvers påvirker klassemiljø, trivsel og læring. Det kan i verste fall føre til at elever faller utenfor klassefellesskapet, blir isolert og at situasjonen oppleves som psykisk utfordrende.

Etterlevelse av smitteverntiltakene i barnehage- og opplæringssektoren

De fleste embetene vurderer at trafikklysmodellen i hovedsak er innarbeidet og forstått, men samtidig at det er krevende for sektor å etterleve smitteverntiltakene. Enkelte embeter viser til stor variasjon mellom kommunene og skolene når det gjelder etterlevelse. Skolelokaler og de fysiske rammene som bygningsmassen har stor betydning for hvordan tiltaksnivåene blir etterlevd og fungerer. På ungdomsskoler og videregående skoler er det vanskeligste å overholde avstandskravet på 1 meter, spesielt i pauser og friminutt.

Noen kommuner og skoler har ikke forstått handlingsrommet innenfor de ulike nivåene i trafikklysmodellen og går til strengere tiltak enn nødvendig. Andre informanter har ikke oppfattet hensikten med trafikklysmodellen og at de må vurdere rødt tiltaksnivå som et alternativ til stenging. Embetene viser videre til eksempler på at skolene sender flere elever hjem enn de som er nærkontakter ved lokale utbrudd, at barnehagene har redusert åpningstid og skolene benytter hjemmeundervisning i stor grad.

Flere skoleledere mener at de har erfart at gult nivå er effektivt nok til å stoppe ytterligere smitte selv ved smitteutbrudd i enkelte klasser/trinn.

En annen tilbakemelding er at skolene opplever det som krevende å organisere skolehverdagen på rødt nivå når virkningen er usikker. Smitteverntiltakene som gjelder for skolene, blir oppfattet som forgjeves når elevene etter endt skoledag blir samlet på skolebusser uten krav om 1 meters avstand.

Hva må til for at trafikklysmodellen skal bli forstått og etterlevd?

Likelydende føringer og signaler fra sentrale aktører i helse- og utdanningslinjen blir fremhevet som viktig. Sentrale myndigheter må fortsette å tydeliggjøre hvilke hensiktsmessighetsvurderinger som må gjøres før endring av tiltaksnivå eller nedstenging av skoler.

En tilbakemelding viser at det kan være problematisk å kommunisere hva rødt tiltaksnivå i trafikklysmodellen betyr fordi det ikke samsvarer med allmenn oppfatning av hva rødt lys innebærer ellers i samfunnet, altså STOPP. Det kan virke inn på oppfattelsen av modellen og kan skape usikkerhet og misforståelser når det gjelder etterlevelse av smitteverntiltakene. Embetene viser også til eksempler i media som formidler feilinformasjon om trafikklysmodellen og at rødt tiltaksnivå betyr stenging av skolen.

Et embete forslår at det fra sentralt hold blir utarbeidet en mal eller et eksempel på utforming av vedtak om å stenge eller begrense aktiviteten i barnehage, skole mv etter covid-19-forskriften § 12 c. Forskjellen mellom vedtak etter første og annet ledd, og vilkårene for dette, må fremgå tydelig. En tilsvarende mal bør utarbeides for beslutningen om å endre tiltaksnivået fra gult til rødt, og gjøres godt kjent både i helselinjen og utdanningslinjen i kommunen. Det kan bidra til en felles forståelse av hvilke vilkår som gjelder og hvilken instans som har myndighet til hva.

Et embete spiller inn at smittevernveilederne i større grad bør vektlegge poenget med kohortinndeling fremfor krav om inndeling i kohorter i seg selv. Hvis hensikten med å begrense antall kontakter for elevene kommer tydeligere fram i veilederne, vil det være enklere for mange små skoleeiere og små skoler å forstå forskjellen på tiltaksnivåene. Disse små skolene har allerede inndelt elevene i små grupper, og mange av tiltakene oppleves dermed litt meningsløse.

FMs vurdering av hvordan kommunene bruker endring av tiltaksnivå eller stenging som et forebyggende tiltak

Samlet sett vurderer fylkesmennene at kommunene ikke benytter endring av tiltaksnivå eller stenging som et forebyggende tiltak. Samtidig viser de til flere eksempler der kommunen i kortere perioder har stengt ned skoler for å få oversikt over smittesituasjonen ved et utbrudd. I disse tilfellene viser embetene til at det er snakk om vedtak med kort varighet og at de gjenåpner så snart de har fått oversikt over situasjonen. Tiltakene som da blir innført er nødvendige og tilpasset situasjonen, eksempelvis et trinn i karantene eller digital undervisning for ett eller flere trinn. Embetene viser også til eksempler hvor beslutning om å innføre rødt nivå blir reversert når kommunens smittesporingsarbeid har avdekket at gult nivå er tilstrekkelig. Embetene vurderer at slike eksempler viser både forståelse for trafikklysmodellen og praktisering av tiltak som er nødvendige og forholdsmessige.

Men embetene viser også til eksempler som tyder på at kommunene oppfatter det som enklere å stenge eller innføre hjemmeundervisning fremfor å endre tiltaksnivået fra gult til rødt. I tillegg er det eksempler på at bruk av fjernundervisning blir benyttet grunnet stort fravær blant de ansatte.

På barnehageområdet har kommuner/barnehageeiere innført redusert åpningstid uten at det har vært begrunnet i smittesituasjonen. Kommuneoverlegens rolle på barnehageområdet er fortsatt noe uklar og det gjør at det ofte er styrer eller barnehageeier som på egen hånd velger å redusere åpningstiden.

Når det gjelder videregående skoler viser hendelser den siste uken at flere fylkeskommuner har tolket rødt tiltaksnivå ensbetydende med hjemmeundervisning for samtlige elever, og benyttet dette som et forebyggende tiltak. Flere embeter påpeker at dette viser at intensjonen med trafikklysmodellen, og det røde tiltaksnivået, ikke er godt nok forstått av fylkeskommunen. De aktuelle embetene har fulgt disse fylkeskommunene tett.

Premisser som må være på plass for at opplæringstilbudet skal være trygt og godt på rødt tiltaksnivå

Gruppe- eller kohortstørrelsen på rødt nivå trekkes frem som et sentralt premiss. Det foreslås at kohortstørrelsen må være likt som på gult tiltaksnivå, eller eventuelt med mulighet til å organisere grupper/kohorter med over 20 elever. Hovedargumentet er behovet for økt bemanning og tilgangen på kvalifisert personell. Det trekkes frem at høy vikarbruk kan medføre utfordringer med hensyn til læringsmiljøet. Økt økonomisk kompensasjon for å dekke kostnader knyttet til digitalt utstyr, vikarbruk, smittevernutstyr og renhold blir også trukket frem. Avstandskravet medfører behov for mer plass og tilgang til midlertidige lokaler som kan benyttes til opplæring. Enkelte mener det er nødvendig med øremerkete midler til sårbare barn og unge.

I tillegg blir følgende trukket fram:

- Administrativ kapasitet i kommunen på alle styringsnivå

- Økte ressurser til administrasjon i skolen. Det er krevende å organisere skolehverdagen og trygge lærere, elever og foreldre.
- Gode beredskapsplaner og strukturer for håndtering av spørsmål og avklaring rundt finansiering, politiske beslutninger, retter og plikter for elever og foreldre, etc.
- Fylkeskommunen stiller med nok ressurser og kapasitet til skoleskys.
- Mulighet for å redusere fag- og timefordeling.
- Behov for avklaringer rundt vurderinger og eksamen.
- Angi en nedre smertegrense for fravær av ansatte, dvs. når må elevene få hjemmeundervisning pga. få ansatte.
- Rektor bør i samarbeid med skoleeier kunne fatte beslutning om redusert tilbud.
- Støttetjenester som skolehelsetjenesten, elevtjenesten, PP-tjenesten og oppfølgingstjenesten i videregående skole, barnevern og BUP må være tilgjengelig for elevene uavhengig av hvor opplæringen finne sted. Disse ressursene må ikke omdisponeres til test- eller smittesporingsarbeid.
- Forslag om at lærerstudenter settes i praksis i skolen. Forutsetter at staten bidrar med lønnsmidler.

7.2 Oppsummering–innspill fra Sametinget og organisasjonene til ekspertgruppen

I møte 6. november 2020 fikk Sametinget og organisasjonene mulighet til å komme med innspill til ekspertgruppen. Det ble videre åpnet for at de kunne sende inn skriftlige innspill i etterkant av møtet. De skriftlige innspillene fra organisasjonene er oppsummert i dette notatet.

Følgende organisasjoner har sendt inn innspill:

- Skolelederforbundet
- Elevorganisasjonen
- Barneombudet
- Fellesorganisasjonen
- Landsgruppen av helsesykepleiere NSF
- Fagforbundet
- Norsk Lektorlag
- Skolenes landsforbund
- Montessori Norge
- Utdanningsforbundet
- Sametinget
- KS

Arbeidsbelastning over tid

Flere av organisasjonene viser til at det har vært et vedvarende høyt arbeidspress siden mars. For enkelte grupper, som for eksempel ledernivået i skolen, har det videre vært vanskelig å avlaste gruppen. Enkelte oppgaver har det ikke vært mulig å omfordele eller delegerer til andre. Arbeidsbelastningen for enkelte har vært høy over lang tid. Dette forverres av sykefravær som gjør at oppgaver stadig må omfordeles. Belastningen på arbeidsmiljøet påvirker videre barnehage- og skolemiljøet.

Barn og unge i særskilt sårbare situasjoner

Flere viser til at situasjonen er belastende og at det er spesielt tungt for de som må være eller velger å være hjemme, blant annet fordi de får mindre sosial kontakt med andre.

Enkelte opplever at kommunene fremdeles omdisponerer ansatte på helsestasjonene og i skolehelsetjenesten, og at barn og unge dermed ikke har tilgang på dette tilbudet. Digitale løsninger er heller ikke en fullgod erstatning for personlig kontakt. Flere viser til hvor viktig dette tilbudet er og de alvorlige konsekvensene av et mangelfullt tilbud. Flere viser til at miljøarbeider, ungdomsarbeider og kulturarbeidere har en rolle som støtteapparat for barn og unge.

Noen viser til at mottak for familievold har rapporterte at de hadde mindre å gjøre, blant annet fordi skolene ikke hadde samme kontakt med elevene og dermed varslet mindre. Dette er en indikator på at behovet for ekstra oppfølging fremover vil være enda større, og det vil være behov for økt bemanning i tjenestene i tiden fremover. Det kan også være aktuelt med kompensierende tiltak for elever som ikke fikk oppfylt sin rett til spesialundervisning, særskilt språkopplæring eller annet i tidligere faser av koronavirusutbruddet.

Ved at opplæringen gis på skolen for flest mulig vil vi kunne unngå opplevelsen av stigmatiseringen som flere rapporterte om når kun noen barn og unge fikk et skoletilbud mens andre hadde hjemmeundervisning. Dette bør også være et moment i vurderingen av om en skole bør stenges eller ikke. Dersom skoler stenger, må det fortsatt være et krav om at barn og unge i særskilt sårbare situasjoner skal tilbys opplæring på skolen. Det er viktig med tydelig informasjon om hvem dette gjelder.

Utfordring for samiske barn og unge

Ekspertgruppen bør nevne eventuelle utfordringer som spesielt har rammet samiske elever. Det er blant mindre tilgang til digitale læremidler på samisk, noe som medfører at elevene må bruke tid og krefter på å transformere input fra norsk til samisk, noe som igjen påvirker læringsutbyttet. Det er videre spesielt viktig at det er kontinuitet i det samiske tilbudet som barn og unge mottar.

Involvering av elever

Elevene bør inkluderes i prosessen med å finne ut hvordan skolen skal håndtere smittevernreglene, og veilederne bør gi eksempler på hvordan man kan gjøre det. Man kan for eksempel ha høringsrunder i klassene, for å la dem diskutere hvordan de ønsker at man skal løse smittevern. Ledelsen burde ha jevnlig møter med elevrådene, for å utforme og evaluere kontinuerlig hvordan smittevernreglene fungerer.

Det er viktig å lære av erfaringer fra i vår og med hjemmeundervisning, og elevene må bli spurt og få si sin mening om opplæringen de får.

Trafikklysmodellen

Flere viser til at det under trafikklysmodellen er tolkningsutfordringer rundt hva som kan fravikes under gult trafikklys. Det er åpnet for å gjøre lokale tilpasninger i den forlengede loven, men det for uklart hva som er handlingsrommet og de savner tydeligere presiseringer. Enkelte opplever at det er utfordrende å bruke handlingsrommet, da de ikke har kompetanse på smittevernsområdet. Flere er opptatte av at handlingsrommet må bevares, slik at de kan gjøre lokale tilpasninger. Dette inkluderer også muligheten til å gå til grønt nivå.

For rødt nivå ønsker de at det vurderes om størrelsen på kohortene kan bli definert som klassen, særlig blant de yngre elevene. De viser til at det vil avhjelpe fysiske og bemanningsmessige rammefaktorer. Videre vil det gi elevene større sosial mobilitet.

I veilederen står det at: «*Dersom en skole må stenge på grunn av smitteverntiltak, skal elevene få opplæringen hjemme. Skolene må gi opplæring til elevene hjemme fra første dag*». Dette er ofte praktisk utfordrende, for eksempel hvis en skole blir stengt på kort varsel og de ønsker mer fleksibilitet på dette punktet. Usikkerheten skaper videre en slitasje hos de ansatte, da de stadig må være forberedt på endringer. Andre mener at elevenes rett til opplæring, også i perioder med lokale smitteutbrudd, må tydeliggjøres.

Andre viser til at det må være tydeligere hvem som kan beslutte at en skole endrer nivå eller stenger, og hvilke krav som stilles til disse avgjørelsene.

Samsvar mellom tiltak på skolen og tiltak i samfunnet

Flere viser til at de opplever at de er lite samsvar mellom barnehage og skole og tiltak i samfunnet eller. De savner en begrunnelse for at elever, som er strengt inndelt i kohorter på skolen, kan sitte ved siden av hverandre under skoleskyss og delta på fritidsaktiviteter på tvers av kohortene før og etter skoletid. Noen ønsker at dersom det er rødt nivå på skolen, må også være rødt nivå på skoleskyssen og fritiden.

Dette fører videre til at enkelte opplever at tiltakene på skolen ikke oppleves som gode nok, da de er mindre strenge enn tiltakene i resten av samfunnet.

Generelle innspill til veilederne

Veilederne er lange og lite tilgjengelige. Det er utfordrende å se hva som er oppdatert, og noen ganger tar det lang tid før oppdateringene kommer.

Innholdet i brevet Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet og Utdanningsdirektoratet sendte ut 7. november 2020 bør inn i veilederne.

Praktiske utfordringer

Flere viser til at det er manglende ressurser. Dette gjelder både plassmangel, for få rom og rom som er for små, og mangel på andre ressurser.

Inndeling i mindre grupper medfører også at det er for få ansatte, for eksempel opp mot lærenormen, og skolene må hente inn ekstra bemanning eller flytte ansatte fra andre deler av virksomheten. I noen tilfeller fører dette til at den som settes inn ikke har den rette kompetansen, for eksempel innenfor et bestemt fag. Det er viktig at det både settes inn ekstra ressurser og at de personene som settes inn har riktig kompetanse. Dette gjelder også renholdspersonale og andre støtteressurser, da pedagogisk ansatte ikke bør bruke sin arbeidstid til renhold.

Uteskole er mer utfordrende nå på grunn av årstiden, og de opplever blant annet at ikke alle elevene er godt nok kledd for uteskole.

Noen ønsker at det kommer anbefalinger om å ikke avstenge fellesarealer med mindre man er på rødt nivå, men heller foreslå hvordan man kan gjøre fellesarealer mer smittevernsvennlige. Dette for å forhindre at avstengningen virker mot sin hensikt, og at for eksempel elever samler seg i trange ganger.

Behov for mer veiledning

De ønsker at veilederne skal være enda tydeligere på hva som gjelder for barnehage/skole og ikke. Hvilke regler som gjelder hvor, er ofte uklart. Veilederne sier lite om hvordan ting skal løses i praksis. Veilederne legger opp til at det utøves et skjønn, noe som oppleves utfordrende og som kan skape ulikheter.

Det er flere videregående skoler som har voksne som går sammen med 16 -19 åringene. Det er uklare forhold rundt hva som gjelder for denne gruppen når de er i skolen.

Andre innspill

- Det bør være klare kjøreregler for elektronisk kommunikasjon på kveldstid og i helger, ved avspasering og ved sykdom. Behovet har økt når digital undervisning og oppfølging visker ut grensene mellom arbeidstid og fritid.
- Veilederne bør gis som forskrift. Veiledere gir stor grad av tolkningsrom og mange gir inntrykk av at veilederne ikke følges, eller kun følges i begrenset grad.
- Veilederne er lite tilpasset andre undervisningsformer, som for eksempel montessoripedagogikk (både undervisningsform og bruk av montessorimateriell).
- Flere viser til at det er viktig at det innhentes kunnskap om hvordan koronavirusutbruddet påvirker barn, unge og de som jobber i barnehage og skole, blant annet når det gjelder effekt av koronavirusutbruddet på psykisk helse og barnehage-, skole- og arbeidsmiljø.
- Det er videre noe bekymring rundt personvern ved digital undervisning.
- Det bør vurderes om veilederne skal kobles mot arbeidsmiljøregelverket og HMS-arbeidet og om samarbeidet med tillitsvalgte bør omtales.
- Nasjonale myndigheter må bidra med realistiske forventninger av hvilket tilbud som kan leveres.
- En hjemmel for unntak fra fag- og timefordelingen være nødvendig også for inneværende skoleår.
- Det bør komme raske avklaringer om avvikling av eksamen.

7.3 Oppsummering–innspill fra fylkesmenn helse til ekspertgruppen

6 av 10 fylkesmenn har besvart innsendelsen. Spørsmålene oppleves som vanskelig å svare på for fylker som har hatt lite smitte, og dermed begrensede erfaringer med rødt tiltaksnivå. Flere lener seg på at tiltak på rødt nivå kun iverksettes målrettet (over korte perioder og spesifikke områder) og dermed har ikke store bekymringer ang. eventuelle skadevirkninger for barn og unge.

Hvordan vurderer fylkesmannen at rødt tiltaksnivå påvirker barn og unge som av ulike grunner er, eller blir ekstra utsatte i en krisesituasjon?

Bekymring for at sårbare barn ikke oppdages: Flere føler at kommunene har god kontroll over identifisering og ivaretagelse utsatte barn og unge og var godt kjent med nasjonale føringer. Det finnes imidlertid en generell bekymring for at sårbare barn og unge kan gå under radaren, og ikke bli oppdaget og fulgt opp tverrfaglig, særlig dersom skolehelsetjenesten får reduserte åpningstider og dersom andre kontaktpunkter med kommunale tjenester og trygge voksne forsvinner. Tallene ser ut til å støtte denne bekymringen med færre akutt plasseringer av barn, færre barn på krisesentre og færre meldinger til barnevernet. Flere føler at kommunene har kjennskap til hvilke barn som fra tidligere er vurdert sårbare, men det er likevel en usikkerhet knyttet til om barn/unge som nå har fått sin situasjon endret og dermed faller inn under sårbare barn for «første gang», vil fanges opp ved eventuell stenging av skole/barnehage eller spesielt høyt eget fravær.

Økning i psykisk uhelse: Flere rapporterer om økende utfordringer knyttet til psykisk uhelse blant ungdommer og opplever økende etterspørsel for psykiske helsetjenester. Tiltak på rødt nivå slår ut forskjellig, og i hovedsak forsterker sosiale ulikheter. Noen ungdommer som har fått en mindre stressende hverdag, mens andre har blitt mer ensomme og strever med sin psykiske helse. Smitteverntiltak kan føre til at barn og unge mister kontakt med venner og/eller trygge voksne som de var vant med å forholde seg til. Barn som er sårbare fra før, er ofte ekstra sårbare for slike endringer. De som har skole som eneste sosiale arena er de mest utsatte. Det etterspørres bedre informasjon digitalt om de hjelpetjenestene som finnes for de som strever.

Overdreven bruk av digital undervisning på skolen: Det rapporteres at økonomiske interesser kan spille til fordel for å gå over til rødt nivå og bruke stor grad av digital undervisning på skolen. Smitteverntiltak som tillater delvis tilstedeværelse på skolen under rødt og gult nivå er nemlig svært kostnadskrevenende (større arealer, mer fleksibel timeplan, mer personal, mm.), selv om de ivaretar elevenes behov i større grad. Som kostnadsbesparende tiltak kan valget av rødt nivå føre til overdreven bruk av digital undervisning, særlig på videregående skole og da i enda større grad for elever på studiespesialiserende. Det kan også føre til at barn med spesielle behov mister mulighet for tilpasset undervisning, og får den samme undervisningen som alle andre. Store omlegginger av undervisningen fryktes å kunne føre til økt frafall.

Vi ber om at kommunene ivaretar hensynet til barn og unge og eventuelle vedtak skal være nødvendige og forholdsmessige og godt begrunnet i smittevernet. Tjenestetilbudet til barn og unge skal i størst mulig grad opprettholde normal drift, og hvordan ivaretas dette?

Ikke klare for neste bølge: De fleste har inntrykk av at helsetjenesten til barn og unge for det meste går som vanlig til tross for smitteverntiltak. Det er generelt godt kjennskap til myndighetenes oppfordring om å opprettholde tjenestetilbudet til barn og unge og blant annet ikke bruke helsesykepleiere til smittesporing el. Til tross for denne overordnede forståelsen oppgir flere at det kan likevel være vanskelig å unngå omdisponering av personell ved sterk oppblomstring av smitte, slik at kommunen kan forta forsvarlig testing og sporingsarbeid. Noen forventer at tjenester for barn og unge vil måtte bli svært redusert ved en ny smittebølge, da beredskapen i kommunene ikke er tilstrekkelig for å kunne håndtere høyere smittetrykk/arbeidsmengde og flere personell i karantene. Det etterspørres et mer langvarig perspektiv for kostnadskompensasjon for å skape forutsigbarhet i planleggingen.

Viktigheten av klare signaler: Noen kommuner strever også med at "opprettholdelse av tjenestetilbudet til barn og unge" forstås likt i alle de kommunale sektorene og også i frivillig sektor. Alle understreker viktigheten av tydelige sentrale og regionale signaler, slik at selv kommuner som står midt i store smitteutbrudd klarer å skape faglig, administrativt og politisk enighet om å skjerme barn og unge mot tiltaksbyrden.

I hvilken grad iverksettes kompensierende tiltak for å nå alle barn og unge slik at tjenestene i samarbeid med barnehage og skole også oppdager og ivaretar utsatte barn og unge, også de som blir utsatt for omsorgssvikt, vold og overgrep?

Kartlegginger og tverrfaglig ad-hoc oppfølging: Flere rapporterer at de er ikke kjent med at det har vært nødvendig å iverksette slike kompensierende tiltak de siste månedene da tjenestene til barn og unge stort sett opprettholder normal drift. De andre rapporterer om kartlegginger og ad-hoc tiltak ved nedstenging av skoler og/eller fritidsaktiviteter for å ivareta sårbare elever, blant annet via en-til-en samtaler. Viktigheten av tverrfaglig oppfølging og samarbeid understrekes. Nasjonale nettbaserte chattjenester som Snakk om Psyken og Alarmtelefon rapporterer til fylkesmenn om økt pågang rundt disse temaene.

