

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.
Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Deres ref.:
Vår ref.: 21/14647-4
Saksbehandler: Kristine Hartvedt
Dato: 03.06.2021

Svar på Covid- 19 - Oppdrag nr. 457 del 2 fra Helse- og omsorgsdepartementet - Om planlegging av barnehage- og skolesektorens semesterstart høst 2021

Oppsummering

Justering av TISK:

Dagens bruk av TISK vil ha store konsekvenser for skoler og barnehager, men vil ha liten betydning for sykdomsbyrde i når den voksne befolkningen er vaksinert. Det er derfor svært viktig for skoler og barnehager at TISK justeres før semesterstart. Det er igangsatt et arbeid for å vurdere og justere overordnet TISK-arbeid og foreløpig er det foreslått to alternativer. Alternativ 1 innebærer at smittekarantene erstattes av testing samt strammere indikasjon for testing ("TIST"). Alternativ 2 innebærer håndtering av covid-19 som andre luftveisinfeksjoner, uten smittesporing, isolasjon eller karantene.

Man ser for seg en gradvis nedskalering av TISK til alternativ 2 via alternativ 1. For skoler og barnehager er det særlig viktig å komme til alternativ 2 raskest mulig, helst ved skolestart, når den delen av befolkningen som anbefales vaksine er vaksinert og vil regnes som beskyttet. Dette vil redusere tiltaksbyrden for barn og ungdom. Premissene for dette er som for alle andre anbefalinger at vaksinevirkning er god og at nye varianter av viruset ikke bidrar til økt smittetrykk.

Endringer i regelverket

Vi har vurdert endringer i covid-19-forskriften, og vi har kommet frem til følgende:

- Bestemmelsene i covid-19-forskriften kapittel 4 anbefales i all hovedsak videreført til høsten.
- Vi anbefaler ingen endringer i § 12b nå. Vi har under utarbeidelse veiledning om forståelsen av § 12b tredje ledd, som gir barnehage- og skoleeier myndighet til å redusere åpningstider og antall barn/elever som er til stede samtidig når det er nødvendig for å oppfylle kravet om smittevern faglig forsvarlig drift. Vi vurderer at god veiledning om bestemmelsen vil bidra til å sikre bedre etterlevelse. I tillegg bør vi ha dialog med statsforalterne om hvordan barnehage- og skoleeiere anvender bestemmelsen utover høsten. Dersom bestemmelsen anvendes utover det som er

Helsedirektoratet

Avdeling barne- og ungdomshelse

Kristine Hartvedt

Postboks 220 Skøyen, 0213 OSLO • Besøksadresse: Vitaminveien 4, Oslo • Tlf.: (+47) 47 47 20 20

Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helsedirektoratet.no

nødvendig for å sikre smittevern­faglig forsvarlig drift, vil vi vurdere om det er behov for innstramninger eller presiseringer i bestemmelsen til høsten.

Vi tilrår at anbefalingen om at kommuner i samme bo- og arbeidsmarkedsregion bør samarbeide om generelle stengningsvedtak tas ut av covid-19-forskriften § 12c andre ledd.

Svaret er utarbeidet av Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Folkehelseinstituttet i fellesskap. Det oversendes likelydende svar til Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Oppdraget fra Helse- og omsorgsdepartementet

Formål med oppdraget

Bidra med faglige vurderinger som grunnlag for planlegging av barnehage- og skolesektorens semesterstart høsten 2021 slik at barn og elever får et trygt og godt barnehage- eller skoletilbud med mest mulig tilstedeværelse i barnehager og skoler og grunnopplæring for voksne, selv om det fremdeles er smitte i samfunnet.

Bakgrunn for oppdraget

Det vil trolig være smitte i samfunnet også etter sommerferien. Barn og elever forventes på det tidspunktet i liten grad å være vaksinert, og det kan fremdeles være en del voksne som ikke har fått vaksine eller er fullvaksinerte. Det må også planlegges for scenarier hvor smitten igjen kan øke. Samtidig er en stadig større andel av befolkningen vaksinert. Kunnskapsgrunnlaget viser at barn og unge svært sjelden blir alvorlig syke, og at barn og unge smitter videre i mindre grad enn voksne.

Hovedregelen etter KDs regelverk er at barn og elever skal være i barnehagen og på skolen. Covid-19-forskriften åpner for å begrense tilstedeværelsen dersom det er nødvendig for å oppnå smittevern­faglig forsvarlig drift. I KDs midlertidige forskrift er det blant annet regler om hvem som skal prioriteres for tilstedeværelse når det er nødvendig å begrense tilstedeværelsen på grunn av smitteverntiltak, og om unntak fra vedtak om stenging ved at enkelte barn og elever uansett skal ha et stedlig tilbud.

Om oppdraget

Udir og Hdir skal i samarbeid med FHI vurdere virkemidler som bidrar til et trygt og godt barnehage- eller skoletilbud med mest mulig tilstedeværelse i barnehager og skoler, selv om det er smitte i samfunnet og/eller i skoler og barnehager. Oppdraget må ses i sammenheng med regjeringens gjenåpningsplan. KD og HOD ber etatene:

1. Vurdere tiltak for at reglene om tilstedeværelse blir forstått og fulgt

For det første ber vi etatene vurdere om det bør iverksettes tiltak for at gjeldende regler (særlig nødvendighetsvilkåret i covid-19-forskriften og reglene om tilstedeværelse i KDs midlertidige forskrift) forstås og følges, slik at tilstedeværelse i barnehager og skoler ikke begrenses mer enn nødvendig. Videre bør det vurderes om det er behov for presiseringer i regelverket eller andre virkemidler for å bidra til at reglene blir forstått og fulgt.

2. Forberede skole- og barnehagestart i tråd med gjenåpningsplanen

For det andre ber vi etatene om å vurdere tiltak for å forberede skole- og barnehagestart, slik det fremgår av gjenåpningsplanen. Vi ber blant annet om en vurdering av om nasjonalt

tiltaksnivå bør endres til grønt nivå, eventuelt om ordningen med nasjonalt tiltaksnivå bør opphøre eller om trafikklysmodellen og kriteriene for overgang mellom nivåer eventuelt bør endres. Videre ber vi etatene om å vurdere om erfaringer fra den forsterkede TISK-strategien bidrar til at for mange blir satt i karantene i barnehager og skoler, og om det av den eller andre grunner er behov for justeringer. Vi ber videre om at det vurderes behov for endringer i smittevernveilederne før neste skoleår, blant annet i lys av økt vaksinasjonsdekning i befolkningen.

Frist for oppdraget:

Frist 20. mai: Tiltak og oppgaver som må avklares for å gi skoler og barnehager nødvendig forutsigbarhet til å planlegge oppstart etter skoleferien. Dette gjelder for eksempel bestemmelser

innenfor det midlertidige barnehage- og opplæringsregelverket, nasjonalt tiltaksnivå etter trafikklysmodellen og smittevernveiledere.

Frist 4. juni: Øvrige rammefaktorer av betydning for skole- og barnehagetilbudet til høsten. Dette gjelder for eksempel kriterier for overgang mellom nivåer i trafikklysmodellen, covid-19 forskriftens bestemmelser om begrensning eller stengning av barnehage- og opplæringsvirksomhet (§§ 12b og 12c) og forsterket TISK-strategi.

Kontaktpersoner i HOD: Kari Grette og Ragnhild Angell Holst.

1. Bakgrunnen for oppdraget

Gjenåpningen av samfunnet planlegges etappevis etter hvert som den tredje smittebølgen er på retur og andelen vaksinerte i befolkningen øker. Økt vaksinasjonsdekning vil føre til færre innleggelse på sykehus og færre dødsfall. Barn og ungdom under 18 år er ikke inkludert i vaksinasjonsprogrammet med mindre de har en medisinsk risikofaktor, og smitte i aldersgruppen vil først og fremst være avhengig av vaksinasjonsdekningen blant de voksne. Samtidig viser tilgjengelig kunnskap at barn og unge svært sjeldent blir alvorlig syke. I tillegg smitter barn og unge i mindre grad enn voksne videre.

Tiltaksbyrden for barn og ungdom har vært høy gjennom pandemien, mens sykdomsbyrden deres har vært lav. Lavere sykdomsbyrde i befolkningen generelt må derfor medføre lettelse for barn og unge selv om disse forblir uvaksinerte.

Det er et grunnleggende prinsipp i håndteringen av koronapandemien at barn og unge skal ha så lav tiltaksbyrde som mulig og regjeringens gjenåpningsplan sier i hvilken rekkefølge de ulike delene av samfunnet skal åpnes opp; barn og unge skal prioriteres først, deretter arbeidsplasser og næringsliv.

Oppdraget er todelt. I den første delen av svaret, som ble oversendt departementene 20. mai 2021, vurderte vi de tiltakene som måtte avklares for å gi barnehager og skoler nødvendig forutsigbarhet til å planlegge oppstarten etter sommerferien. Dette omfattet vurderinger av det nasjonale tiltaksnivået etter trafikklysmodellen, smittevernveilederne og det midlertidige barnehage- og opplæringsregelverket. Anbefalingene i den første delen av oppdraget kan oppsummeres slik:

- I løpet av sommeren vil den voksne befolkningen over 18 år ha fått tilbud om første vaksinedose, og de fleste vil også være fullvaksinerte. Vi anbefaler derfor at skoler og

barnehager i utgangspunktet åpnes på grønt nivå ved semesterstart. Fordi barnehagene og skolene ofte planlegger høstens oppstart i mai og juni, er det viktig at barnehage- og skoleeiere får denne informasjonen i løpet av den nærmeste tiden. Skole- og barnehageeierne må fortsatt ha en beredskapsplan for rask heving av tiltaksnivået lokalt i tråd med trafikklysmodellen i smittevernveilederne.

- Reglene om unntak fra fraværgrensen og føring av fravær i vitnemål i § 7 i den midlertidige forskriften videreføres også neste skoleår. I tillegg er det behov for å videreføre deler av reglene om opplæring hjemme i § 3 og § 3a i den midlertidige forskriften, for å sikre at barn og elever med milde symptomer ikke møter på skolen.

2. Vår forståelse av oppdragets del 2

I den andre delen av oppdraget er vi bedt om å vurdere tiltak for å forberede barnehage- og skolestart, slik det fremgår av gjenåpningsplanen. Vi er bedt om å vurdere om nasjonalt tiltaksnivå bør endres til grønt nivå, om ordningen med nasjonalt tiltaksnivå bør opphøre eller om trafikklysmodellen og om kriteriene for overganger mellom nivåene bør endres. I tillegg er vi bedt om å vurdere covid-19-forskriftens bestemmelser om begrensning eller stenging av barnehage- og opplæringsvirksomhet i §§ 12b og 12c.

I oppdraget er etatene også bedt om å vurdere om erfaringer med om den forsterkede TISK-strategien bidrar til at for mange blir satt i karantene i barnehager og skoler, og om det er behov for å justere strategien.

I svaret vårt har vi tatt utgangspunkt i at det vil gjelde en anbefaling om at barnehager og skoler i utgangspunktet skal starte på grønt nivå ved semesterstart høsten 2021. I svaret vurderer vi først mulige justeringer av TISK-tiltakene. Dette må også ses i sammenheng med overgangene mellom de ulike tiltaksnivåene. Deretter vurderer vi hvordan de anbefalte justeringene påvirker det gjeldende reglene for barnehager og skoler i covid-19-forskriften.

3. Oppsummering av våre anbefalinger

Justering av TISK:

Dagens bruk av TISK vil ha store konsekvenser for skoler og barnehager, men vil ha liten betydning for sykdomsbyrde i når den voksne befolkningen er vaksinert. Det er derfor svært viktig for skoler og barnehager at TISK justeres før semesterstart. Det er igangsatt et arbeid for å vurdere og justere overordnet TISK-arbeid og foreløpig er det foreslått to alternativer. Alternativ 1 innebærer at smittekarantene erstattes av testing samt strammere indikasjon for testing ("TIST"). Alternativ 2 innebærer håndtering av covid-19 som andre luftveisinfeksjoner, uten smittesporing, isolasjon eller karantene.

Man ser for seg en gradvis nedskalering av TISK til alternativ 2 via alternativ 1. For skoler og barnehager er det særlig viktig å komme til alternativ 2 raskest mulig, helst ved skolestart, når den delen av befolkningen som anbefales vaksine er vaksinert og vil regnes som beskyttet. Dette vil redusere tiltaksbyrden for barn og ungdom. Premissene for dette er som for alle andre anbefalinger at vaksinevirkning er god og at nye varianter av viruset ikke bidrar til økt smittetrykk.

-Endringer i regelverket

Vi har vurdert endringer i covid-19-forskriften, og vi har kommet frem til følgende:

- Bestemmelsene i covid-19-forskriften kapittel 4 anbefales i all hovedsak videreført til høsten.
- Vi anbefaler ingen endringer i § 12b nå. Vi har under utarbeidelse veiledning om forståelsen av § 12b tredje ledd, som gir barnehage- og skoleeier myndighet til å redusere åpningstider og antall barn/elever som er til stede samtidig når det er nødvendig for å oppfylle kravet om smittevern faglig forsvarlig drift. Vi vurderer at god veiledning om bestemmelsen vil bidra til å sikre bedre etterlevelse. I tillegg bør vi ha dialog med statsforalterne om hvordan barnehage- og skoleeiere anvender bestemmelsen utover høsten. Dersom bestemmelsen anvendes utover det som er nødvendig for å sikre smittevern faglig forsvarlig drift, vil vi vurdere om det er behov for innstramninger eller presiseringer i bestemmelsen til høsten.

Vi tilrår at anbefalingen om at kommuner i samme bo- og arbeidsmarkedsregion bør samarbeide om generelle stengningsvedtak tas ut av covid-19-forskriften § 12c andre ledd.

4. Gjenåpningens betydning for TISK-arbeidet

Siden trafikklysmodellen ble innført i mai 2020 var kun gult og rødt nivå tillatt frem til slutten av mai 2021. Smitteverntiltakene i skolen har vært effektive for å begrense smittespredning i en situasjon der det var nødvendig, men har også hatt store negative konsekvenser, både faglig/pedagogisk, sosialt og økonomisk. Fra semesterstart er det anbefalt at alle skoler og barnehager skal åpne på grønt nivå, med beredskap for overgang til gult eller rødt nivå ved behov, som beskrevet i del 1 av dette oppdraget. På grønt nivå vil driften av barnehager og skoler være tilnærmet normal. Fortsatt gjelder at syke personer skal holde seg hjemme, god hygiene og godt renhold. Elevene organiseres som vanlig uten begrensende kohortorganisering. Grønt nivå innebærer bedre faglig og sosialt utbytte, lettere drift, og lavere omkostninger. TISK er det målrettede alternativet til nedstengning og har vært grunnpilaren i pandemiresponsen. Ved flere skoler har man definert en langt videre gruppe som nærkontakter som skal i karantene enn det forskriften bestemmer, for eksempel har hele trinn blitt satt i karantene og store deler av skoler i ventekarantene. Ettersom kohortorganiseringen opphører på grønt nivå, vil smittesporing etter dagens forsterkede TISK-tiltak bli svært omfattende, og mange vil bli satt i karantene. Grønt nivå vil derfor kunne virke mot sin hensikt med tanke på lettelsene for barn og unge. Utforming og praktisering av TISK fremover blir derfor den viktigste rammefaktoren av betydning for tiltaksbyrde i skoler og barnehager når den voksne befolkningen er vaksinert. Dette omtales nærmere i andre oppdrag inkludert oppdrag 467. Gjennom pandemien har forekomst av andre infeksjonssykdommer hos barn vært svært lav, for eksempel har RS-virus, kikhoste, influensa, virale gastroenteritter og lignende vært nesten fraværende i Norge. Ved gjenåpning forventes det at luftveisagens og andre infeksjoner igjen spres i barnebefolkningen. Flere forhold tilsier at man kan vente økt forekomst av infeksjoner. Barn har generelt hatt mindre luftveisinfeksjoner og andre infeksjoner under pandemien, og har derfor opparbeidet seg mindre immunitet mot virus og bakterier, spesielt de minste. Det er allerede registrert [større utbrudd av RS-virus](#), og i et større aldersspenn, enn normalt i Vest-Australia, rotavirusutbrudd i Danmark (Danmark har ikke rotavirusvaksine i barnevaksinasjonsprogrammet). Samme tendens for spredning av influensa hos barn i kommende sesong er diskutert i internasjonale webinarer. Det er altså grunn til å forvente at barn i større grad vil få ulike infeksjonssykdommer fra høsten av, noe som kan belaste både testkapasitet og tilstedeværelse i arbeidslivet for foreldre.

Barn og unge blir svært sjelden alvorlig syke av covid-19. Ved høy vaksinasjonsdekning hos voksne, vil smitte også forekomme sjeldnere hos uvaksinerte grupper, men tilfeller kan forekomme. Men konsekvensen av smitte er svært lav, da sannsynlighet for alvorlig sykdom er svært lav. Dette bør føre til en endring av bruken av TISK.

Uten å justere TISK-bruken vil tiltaksbyrden bli størst for barn og unge. Konsekvensene av videreføring av normal og forsterket TISK ved grønt nivå i skoler og barnehager vil føre til:

- Uoversiktlig antall kontakter, som fører til omfattende karantenesetting.
- Mye bruk av karantene vil medføre
 - o Behov for heving av tiltaksnivå og digital undervisning (økte kostnader ved drift)
 - o Fravær fra jobb da foreldre må være hjemme med barn
 - o Tapt læring
 - o Sosiale konsekvenser
 - o Psykiske konsekvenser
- Belastning på TISK-kapasiteten

Ved innføring av grønt nivå fra semesterstart er det derfor nødvendig å endre TISK-strategien.

4.1 Foreslåtte justeringer av TISK for barn og ungdom

Ved skolestart 2021 skal etter planen alle som anbefales vaksine ha fått tilbud om det (minst første dose). Da vil konsekvensen av smitte være neglisjerbar, både mht. antall alvorlig syke (press på helsetjenesten) og potensialet for videre smitte.

Det er igangsatt en prosess for å vurdere justeringer i bruk av TISK i alle deler av samfunnet. Jo mer åpent samfunnet blir, jo flere kontakter får den enkelte, og jo mer omfattende vil smittesporing og karantenesetting bli. For at kapasiteten til smittesporing ikke skal overskrides, og samfunnet/ skolen ikke skal lammes av omfattende karantenesetting, må råd om forsterket og opprinnelig TISK nedskaleres parallelt med gjenåpning av samfunnet.

Alternativer som diskuteres er i første omgang å erstatte smittekarantene med testing og samtidig strammere indikasjon for testing ("TIST"). Testing er et mindre inngripende og kostbart tiltak enn karantene. Etterhvert bør covid-19 håndteres som andre luftveisinfeksjoner, men det er usikkert når dette bør skje. Vi forutsetter at jevnlig testing ikke vil være et aktuelt alternativ på senere trinn i gjenåpningen.

1. Smittekarantene erstattes av testing og strammere indikasjon for testing ("TIST")

Smalere testindikasjon enn i dag og mindre omfattende regime ved positiv test, men fremdeles særskilt oppfølging ved påvist covid-19.

- Test: Testing kun ved symptomer (strammere testindikasjon), dagens teststasjoner opprettholdes.
- Isolasjon: Vurdere redusert varighet
- Smittesporing: Begrenset til uvaksinerte husstandsmedlemmer og tilsvarende nære (ikke klassen/ avdelingen eller andre i skole-/ barnehagesettingen).
- **Test kan erstatte karantene:** De som ellers skulle vært i smittekarantene kan enten:
 - o testes dag 3 og etter 7 døgn med PCR (teststasjon, dagens testregime for nærkontakter) eller
 - o testes annenhver dag med hurtigtester (selvtester fra fremre nese) (må være gratis) eller
 - o gå i karantene

- 2. Håndtere covid-19 som andre luftveisinfeksjoner** Kun testing på klinisk indikasjon. Testing foregår hos fastlege, legevakt eller sykehus når resultatet får konsekvenser for behandling, dvs. testing som for RS-virus, influensa, og andre luftveisinfeksjoner («luftveispanel» i laboratoriene).
- Ikke smittesporing rundt enkelttilfeller. Ordinær utbruddshåndtering ved behov.
 - Ikke plikt til isolering/ karantene (forskriftsfestet plikt), men fortsatt holde seg hjemme ved symptomer.

Barn har hyppige luftveisinfeksjoner i løpet av året, og ungdom i noe mindre grad. Dette vil medføre hyppig testing med dagens testkrav (teste selv ved milde symptomer). I tillegg er det en risiko for at barn og ungdom som får negativ covid-test, vil gå tilbake i skole og barnehage med symptomer, og risikere å smitte andre med agens *som det ikke ble testet for*. Isolert testing for covid-19 kan derfor i ytterste konsekvens medføre mer smitte av andre agens. Det kan også føre til at andre infeksjoner med utbruddspotensiale blir oversett.

Normalt testes barn og ungdom med (luftveis)infeksjoner kun ved betydelige symptomer når det er behov for å avklare spesifikk årsak. Det testes derfor i noen grad ved fastlegekonsultasjoner, og oftest ved innleggelse i sykehus. I begge disse tilfellene gjøres oftest luftveispanel, der det testes for flere relevante agens i samme prøve. Ved å inkludere SARS-CoV-2 i slik testing, vil det inngå som en naturlig del av diagnostikk og overvåkning, og man unngår at andre agens blir oversett. Mulige ulemper ved denne strategien er noe lengre svartid og mindre tilgjengelig testing sammenlignet med teststasjoner. Ved denne endringen i teststrategien vil man ikke fange opp like mange covid-19 tilfeller som man gjør nå, da de med milde symptomer ikke skal testes. Dette innebærer en stor endring i håndteringen av covid-19, som er faglig forsvarlig, men kommer til å kreve en god kommunikasjonsstrategi for å gjennomføres.

Forkortet isolasjonstid ved alternativ 1 vil i noen grad lette på byrden ved påvist covid-19. Imidlertid vil barn og unge med mild sykdom være uvaksinerte og måtte være i isolasjon fram til dette tiltaket også utvikles. For en familie vil det fremdeles kunne bli betydelig mer fravær fra skole, barnehage og jobb på grunn av dette.

Test som erstatning for karantene vil lette tiltaksbyrden og kan gjennomføres etter forskjellige modeller. Dette må vurderes i den overordnede TISK-strategien.

Uavhengig av valg av videre strategi, vurderes det som viktig å fastholde rådet om å “Holde seg hjemme når syk” gjennom neste vintersesong. Slik begrenser man utbredelsen av infeksjoner som rammer barn, ikke bare covid-19. Det er viktigere å holde seg hjemme i starten av en infeksjon (i den mest smitteførende fasen) enn ved restsymptomer etter gjennomgått infeksjon. Rådet bør antagelig nyanseres i forhold til milde symptomer for å unngå unødvendig mye fravær.

5. Kriterier for overgang mellom nivåer i trafikklysmodellen

Det er hensiktsmessig å beholde «tiltaksprogrammene» som hvert nivå i trafikklysmodellen representerer, også det kommende skoleår. Det er viktig å ha beredskap for å øke tiltaksnivå dersom det skulle oppstå utbrudd eller dersom nye varianter som vaksinene beskytter mindre effektivt mot fører til en ny bølge.

Kriteriene for skifte av tiltaksnivå vil imidlertid endres ettersom vaksinasjonsdekningen i befolkningen øker. Innslagspunktene for de ulike nivåene er beskrevet i Håndbok for kommuneleger, siden ansvaret for å beslutte tiltaksnivå ligger hos helsemyndighetene. Den er revidert i tråd med vaksinasjonsdekningen og innretningen av TISK-arbeidet.

6. Covid-19 forskriftens bestemmelser om begrensning eller stengning av barnehage- og opplæringsvirksomhet (§§ 12b og 12c)

Oppdraget ber om en vurdering av om det bør iverksettes tiltak for at gjeldende regler forstås og følges, slik at tilstedeværelse i barnehager og skoler ikke begrenses mer enn nødvendig. Videre ber oppdraget om en vurdering av om det er behov for presiseringer i regelverket eller andre virkemidler for å bidra til at reglene om tilstedeværelse i det midlertidige regelverket og i covid-19-forskriften blir forstått og fulgt.

I oppdragets del 1, redegjorde vi for hvordan veiledning og tilsynsarbeid kan bidra til at regelverket blir forstått og fulgt. Vi anbefalte også at enkelte av bestemmelsene i den midlertidige forskriften blir videreført for kommende skoleår.

I denne delen av oppdraget, vil vi vurdere om det også er behov for presiseringer eller endringer i reglene i covid-19-forskriften § 12b og § 12c for å bidra til at tilstedeværelse i barnehager og skoler ikke begrenses mer enn nødvendig.

6.1 Nærmere om covid-19-forskriften § 12b

6.1.1 Krav til smittevern faglig forsvarlig drift, jf. § 12b første og andre ledd

Covid-19-forskriften § 12b første ledd pålegger barnehager, skoler og annen opplærings- og utdanningsvirksomhet å drive smittevern faglig forsvarlig. Det vil være den som er ansvarlig for virksomheten som vil ha ansvaret for at driften er i tråd med bestemmelsen. For barnehager og skoler og barnehager vil det være barnehage- eller skoleeier som har ansvaret.

Første og andre ledd i bestemmelsen presiserer nærmere hva som menes med "smittevern faglig forsvarlig drift". Vi vurderer at det fremdeles er nødvendig og forholdsmessig å stille krav til smittevern faglig forsvarlig drift av skoler, og vi anbefaler derfor at bestemmelsen videreføres ved semesterstart til høsten. Smittevernveilederne for barnehager og skoler er også hjemlet i bestemmelsen, jf. første ledd siste punktum, og bestemmelsen er derfor nødvendig også for å sikre fortsatt bruk av veilederne.

6.1.2 Barnehage- eller skoleeiers mulighet til å redusere åpningstider eller tilstedeværelse for barn/elever, jf. § 12b tredje ledd

Covid-19-forskriften § 12b tredje ledd, gir barnehage- eller skoleeier en begrenset mulighet til å redusere åpningstider eller tilstedeværelse for barn/elever, dersom det er nødvendig for å oppfylle kravene til smittevern faglig forsvarlig drift i bestemmelsens første og andre ledd.

Det er barnehageeier eller skoleeier som beslutter at det er nødvendig å redusere åpningstider/tilstedeværelse. Det er ikke nødvendig at kommunen som smittevernmyndighet fatter vedtak om stengning eller begrensning av aktivitet med hjemmel i smittevernloven § 4-1, jf. covid-19-forskriften § 12c, for at barnehageeier/skoleeier skal kunne fatte slike beslutninger. Når barnehageeier eller skoleeier beslutter å redusere åpningstider/tilstedeværelse etter § 12b, gjøres dette av hensyn til at skolen/barnehagen skal oppfylle kravene som covid-19-forskriften stiller til smittevern faglig forsvarlig drift. Det betyr at barnehage- eller skoleeier ikke kan fatte slike beslutninger av hensyn til eksempelvis økonomi, med hjemmel i covid-19-forskriften § 12b.

At beslutningene tas av hensyn til smittevern, nødvendiggjør også at barnehage- eller skoleeiers muligheter til å begrense driften bør fremgå av covid-19-forskriften. Bestemmelsen må likevel sees i sammenheng med det midlertidige regelverket for barnehager og skoler.

Paragraf 3 første og andre ledd i den midlertidige forskriften setter en skranke for omfanget av skoleeiers adgang til å redusere tilbudet i medhold av covid-19-forskriften § 12b tredje ledd. Bestemmelsen gir bare skoleeier adgang til å redusere tilbud eller antall elever som er til stede når det er nødvendig for at skolen skal kunne drive smittevern faglig forsvarlig. Dette innebærer at skoleeier ikke kan redusere åpningstidene etter covid-19-forskriften § 12b i så stor grad at de ikke oppfyller kravene til opplæringen i midlertidig forskrift § 3 andre ledd. Selv om det legges opp til at skoler og barnehager som hovedregel skal drifte på grønt tiltaksnivå fra semesterstart høsten 2021, kan det fremdeles oppstå lokale utbrudd og smittespredning som kan nødvendiggjøre gult, eller helt unntaksvis rødt, tiltaksnivå. I slike situasjoner kan det fortsatt være nødvendig for barnehage- eller skoleeier å ha mulighet til å redusere tilstedeværelse eller åpningstider for å kunne drifte smittevern faglig forsvarlig. Vi vurderer derfor at hjemmelen i § 12b tredje ledd andre punktum foreløpig bør videreføres. Tilbakemeldinger fra statsforvalterne tyder på at det er krevende for mange barnehage- og skoleeiere å anvende § 12b tredje ledd i covid-19-forskriften, og at bestemmelsen har vært brukt til å innskrenke driften i et større omfang enn hva som var intensjonen. Videre har forholdet mellom § 12b og § 12c vært utfordrende å forstå for sektor.

Etatene arbeider i fellesskap med å utarbeide veiledning til statsforvalterne om forholdet mellom covid-19-forskriften §§ 12b og 12c og det midlertidige regelverket for barnehage- og skolesektoren. Vi tar sikte på å sende veiledningen til statsforvalterne innen utgangen av denne uken. Hensikten med veiledningen er å tydeliggjøre formålet og hensynene bak de ulike bestemmelsene, samt tydeliggjøre hvilken kompetanse bestemmelsene tillegger hhv. barnehage- og skoleeier og kommunen som lokal smittevernmyndighet. Vi mener veiledningen også egnert seg til å klargjøre hva som ligger i nødvendighetsvilkåret i § 12b, for å sikre at barnehage- og skoleeier ikke anvender bestemmelsen i større utstrekning enn smittevernloven gir adgang til. Vi mener derfor veiledningen gir statsforvalterne et godt grunnlag for å følge opp barnehage- og skoleeieres anvendelse av bestemmelsen.

Utfordringene med praktiseringen av bestemmelsen kan eventuelt også løses ved å stille tydeligere krav til barnehage- og skoleeiers adgang til å innskrenke driften i medhold av bestemmelsen. Det kan være aktuelt å presisere i forskriftsteksten at bestemmelsen kun gir adgang til å begrense tilstedeværelsen ved et forsterket smittevernnivå, eller stille krav om at beslutningen om å innskrenke driften må tas i samråd med smittevernmyndighetene. I tillegg kan det kreves at barnehage- og skoleeier sørger for å ha skriftlig dokumentasjon for de vurderingene som er gjort ved anvendelse av bestemmelsen. Tilsvarende kan det vurderes å innføre en varslingsplikt for eiere som beslutter å innskrenke driften.

Vi vurderer at veiledning vil være et egnet virkemiddel til å bedre etterlevelsen av bestemmelsen og forhindre at barnehage- og skoleeiere reduserer tilbudet utover det som er nødvendig av hensyn til smittevernet. Vi mener likevel at det vil være nødvendig å følge med på om barnehage- og skoleeier anvender bestemmelsen riktig for å vurdere om veiledning er tilstrekkelig, eller om det bør gjennomføres tilsyn for å sikre regelverksetterlevelse.

Dersom man etter semesterstart fremdeles ser at skole- og barnehageeiere benytter bestemmelsen til reduksjon i tilbudet utover det som er nødvendig av smittevernmessige årsaker, kan det være behov for å stramme inn bestemmelsen. Dette kan eksempel være å stille krav til dokumentasjon og til at barnehage- eller skoleeier skal samrå seg med smittevernmyndighetene i kommunen/kommunelegen før man gjør innskrenkninger i tilbudet.

6.2 Nærmere om § 12c

6.2.1 Vilkår for å stenge eller begrense aktivitet i en enkeltbarnehager eller -skoler, jf. § 12c første ledd

Vi legger til grunn at covid-19-forskriften § 12c må forstås som en forlengelse av kommunens kompetanse til å fatte nødvendige smitteverntiltak etter smittevernloven § 4-1. Bestemmelsen i § 12c presiserer vilkårene for å fatte vedtak etter smittevernloven § 4-1 om å stenge eller begrense aktivitet i barnehager, skoler og andre opplærings- og utdanningsvirksomheter, jf. § 4-1 første ledd bokstav b. Det er kommunen som smittevernmyndighet, jf. smittevernloven § 7-1, som fatter slike beslutninger.

Bestemmelsens første ledd presiserer at vedtak om å stenge eller begrense aktivitet i barnehager, skoler og andre utdanningsinstitusjoner etter smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b, kun kan fattes når det er nødvendig for å stanse pågående smittespredning. Det presiseres videre at slikt vedtak ikke kan fattes av kommunen som et generelt forebyggende tiltak.

Vilkårene for å fatte vedtak etter smittevernloven § 4-1 første ledd er at det er "nødvendig for å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller for å motvirke at den blir overført". Covid-19-forskriften § 12c første ledd innskrenker dermed kommunens kompetanse etter smittevernloven, ved at det kun er i tilfeller der det er "nødvendig for å stanse pågående smittespredning" at det kan fattes vedtak om å stenge eller begrense aktivitet i barnehager, skoler og andre utdanningsinstitusjoner.

Vi vurderer at det fortsatt bør være en svært høy terskel for å stenge skoler på grunn av pågående smittespredning. Vilråene i § 12c første ledd som innskrenker kommunens muligheter til å fatte slike vedtak etter smittevernloven § 4-1 bør derfor videreføres.

6.2.2 Generelle stengningsvedtak, jf. § 12c andre ledd

Covid-19-forskriften § 12c andre ledd presiserer vilkårene for å fatte såkalte "generelle stengningsvedtak". Slike vedtak kan kun fattes dersom det er "stor smittespredning", kommuner i en bo- og arbeidsmarkedsregion bør samarbeide om slike vedtak, og vedtakene skal godkjennes av Helsedirektoratet.

Begrepet "generelle stengningsvedtak" er ikke nærmere definert i forskriften. Vi har lagt til grunn at det med "generelle stengningsvedtak" forstås vedtak som stenger alle barnehager/skoler/utdanningsinstitusjoner eller grupper av disse. Etter vår forståelse er det ikke et krav at lokalene til skolen/barnehagen mv. skal være fysisk avstengt eller avsperrert. Vi legger videre til grunn at å innføre full digital hjemmeundervisning for elevene er det samme som å stenge skolen. Dette innebærer at det eksempelvis anses som et "generelt stengningsvedtak" dersom en kommune vedtar at alle elever på 5.-10. trinn skal ha hjemmeundervisning.

Begrepet "stor smittespredning" er heller ikke definert i forskriften. Hva som anses som stor smittespredning beror etter vår vurdering på en konkret helhetsvurdering i hvert enkelt tilfelle, som også kan variere fra kommune til kommune. Sentrale momenter i vurderingen av om det er stor smittespredning i kommunen er antall smittede, graden av ukjente smitteveier, kommunens kapasitet til å håndtere utbruddet og kommunens TISK-kapasitet.

Vilkåret om "stor smittespredning" presiserer alvorligheten i situasjonen som må være til stede for at det skal anses nødvendig og forholdsmessig å fatte generelle stengningsvedtak for skoler og barnehager. Vi vurderer at dette vilkåret fortsatt bør gjelde til høsten.

Når det gjelder anbefalingen i bestemmelsen om at kommuner i samme bo- og arbeidsmarkedsregion bør samarbeide om generelle stengningsvedtak, vil vi påpeke at dette ikke er et vilkår, men en oppfordring til samordning. Det kan være hensiktsmessig med slik samordning i større utbruddssituasjoner der smitten sprer seg på tvers av kommunegrenser, men det kan også være unødvendig å stenge skoler i nabokommuner på grunn av et avgrenset utbrudd. Vår vurdering er at det ikke anses nødvendig å presisere dette i forskriftsbestemmelsen. Det kan være tilstrekkelig at dette fremgår av konkret veiledning i en utbruddssituasjon, eller generelt av eksempelvis FHIs kommunelegehåndbok. Det kan videre fremstå forvirrende at en anbefaling er tatt inn i forskriftsbestemmelsen, da det kan fremstå som et vilkår for å fatte generelle stengningsvedtak at kommunen har samordnet seg med kommunen i bo- og arbeidsmarkedsregionen. Dette er, etter vår vurdering, uheldig. Vi foreslår derfor at oppfordringen om samordning tas ut av forskriften.

Helsedirektoratet skal etter bestemmelsen godkjenne vedtakene når kommunen fatter generelle stengningsvedtak. Helsedirektoratets rolle som godkjenningsmyndighet er å kontrollere at nødvendige hensyn er vurdert og ivaretatt når kommunen benytter sin vedtakskompetanse etter smittevernloven § 4-1 til å stenge barnehager/skoler mv. i kommunen. Dette innebærer å vurdere om vilkåret om "stor smittespredning" i covid-19-forskriften § 12c andre ledd er oppfylt, samt vurdere om kommunene har gjort nødvendige vurderinger etter smittevernloven § 1-5. Det gjøre en lovlighetskontroll.

Godkjenningsordningen har til hensikt å kontrollere at kommunen ikke fatter vedtak om skolestengning før det er absolutt nødvendig, og at det, så langt det er hensiktsmessig, forsøkes mindre inngripende smitteverntiltak før man bestemmer seg for å stenge. Det er gitt veiledning i FHIs kommunelegehåndbok som tydeliggjør at FHI generelt ikke anbefaler stengning av skoler/barnehager mv. Vi erfarer at kommuner som vurderer å stenge skoler/barnehager mv., ofte mottar god veiledning av statsforvalteren og FHI før vedtaket fattes. Vi vurderer videre at det fra semesterstart til høsten i svært få tilfeller vil være nødvendig og forholdsmessig for kommuner å fatte generelle stengningsvedtak etter bestemmelsen. På sikt vurderer vi at ordningen med at slike vedtak skal godkjennes av Helsedirektoratet bør opphøre, og eventuelt erstattes med en rapporteringsplikt eller lignende til statsforvalteren. Dette bør eventuelt vurderes nærmere utover høsten, når vi har fått erfaringer fra skolestart.

Vennlig hilsen

Linda Granlund e.f.
direktør

Ellen Margrethe Carlsen
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk

Kopi:

Helsedirektoratet, Helsekrise @helsedir.no;Helsedirektoratet, Beredskap
@helsedir.no;Helsedirektoratet, Smittevern Helsedirektoratet;Helsedirektoratet, Redaksjonen
Helsedirektoratet;FOLKEHELSEINSTITUTTET, Utbrudd @fhi.no;HELSE- OG
OMSORGSDEPARTEMENTET, Kari Grette;HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET, Ragnhild
Angell Holst