

## Oppsummering av fylkesmennenes innrapportering på konsekvenser av koronatiltakene for barnehage og skole

### Fylkesmennenes vurdering

Majoriteten av barn og unge har håndtert ukene med stenging av barnehager og skoler på en god måte. Innsatsen og støtten fra kommuner, barnehager, skoler og foreldre har ført til at de fleste barn og unge har vært godt ivaretatt. Samtidig uttrykker fylkesmennene bekymring for hvilke konsekvenser langvarig stenging kan få for sosial utvikling, læring og mestring, spesielt for barn og unge som allerede har utfordringer. Fylkesmennene vurderer at en eventuell gjenåpning må skje gradvis og med tydelige nasjonale føringer for hvordan det skal skje. Embetene har gitt sin opplæringsfaglige vurdering, og de viser til at enhver avgjørelse om hel eller delvis åpning av barnehager og skoler må tas ut fra helsefaglige vurderinger og smittevern hensyn. Samtidig fremhever flere embeter at vurdering av barns beste må ligge til grunn når en skal fatte beslutningen om videre tiltak.

### Oppdraget

Den 27. mars fikk fylkesmennene i oppdrag å intervju to utvalgte kommuner for å få et bedre bilde av hvordan tiltakene i forbindelse med koronautbruddet påvirker barn og unge per i dag, og ved en eventuell videreføring av tiltakene etter påske. I tillegg ble de bedt om å gi sin vurdering av situasjonen. Fristen for innrapporteringen var 1. april og samtlige embeter svarte innen fristen.

Embetene har gjennomført intervjuer med 20 kommuner. Kommuneutvalget viser et spenn fra bykommuner i sør til småkommuner i nord, fra kommuner med bare 3 skoler og 3 barnehager, til kommuner med nærmere 40 skoler og 70 barnehager. To fylkeskommuner inngår også i utvalget.<sup>1</sup> Dette gir en variasjon i befolkningsstørrelse, geografiske og sosioøkonomiske forhold, og ikke minst hvor berørt lokalsamfunnet er av koronasmitten. Dette har igjen betydning for hvordan de vurderer konsekvensene. Utvalget utgjør kun en liten del av landets kommuner, og det kan være momenter som ikke er kommet frem i kartleggingen, men samtidig gir intervjuene et innblikk i hvilke utfordringer kommunene ser.

Embetene har gjennomført dybdeintervjuer i grupper eller enkeltvis. Enkelte har snakket med opptil 27 informanter, andre med 9. Informantene er ansatte i kommunene som sektorledere, rektorer, barnehagestyrere og ansatte i skoler, barnehager og ulike representanter fra kommunale hjelpetjenester (PPT, kommunepsykolog, helsesykepleier og barnevern). Et embete har i tillegg snakket med elever.

Oppsummeringen nedenfor gir et overordnet, men nyansert bilde av hvilke nåværende og langsiktige konsekvenser kommunene har identifisert. Hovedinntrykket er at de fleste barn og unge har håndtert stengingen av barnehager og skoler bra. Samtlige kommuner er bekymret for sårbare og utsatte barn og unge og hvordan deres situasjon er nå. De fleste har god oversikt over barn og unge som allerede var i kontakt med ulike deler av hjelpeapparatet, og har et tett samarbeid med blant annet barnevernet om disse. Flere uttrykker bekymring over at situasjonen fører til at nye barn og unge blir sårbare, og det er utfordrende å fange opp disse. I tillegg gir flere uttrykk for bekymringer som gjelder alle barn, og som kan bli forsterket ved eventuell langvarig stenging. De gir også uttrykk for at forskjellene øker. Noen barn og

---

<sup>1</sup> Enkelte av embetene skriver at de har brukt informasjon fra andre kommuner, enn de to de intervjuet, inn i sine vurderinger.

unge har trygge rammer og oppfølging fra foreldrene, og andre har ikke det. I en utfordrende situasjon med lite kontakt utenfor den nærmeste familien får slike forskjeller større betydning.

### **Konsekvenser av stenging av barnehager og skoler for utvikling og læring**

Kommunene viser til at mange barn og unge er påvirket av den ekstraordinære situasjonen og mener tiltakene som satt i gang kan få konsekvenser for deres psykiske helse, utvikling og læring. Den generelle tilbakemeldingen er at dette kan bli ytterligere forsterket jo lenger tiltakene blir videreført.

#### Barnehager

Kommunene har generelt litt mindre oversikt over og kontakt med barnehagebarna. Flere viser til at kontakten hovedsakelig går gjennom foreldrene, og at de minste barna ikke har praktiske muligheter til å kommunisere annet enn gjennom foreldrene.

For de minste barna er barnehagen arena for læring og sosialt samspill med andre barn. Når dette samspillet uteblir uttrykker mange bekymring for hvordan det vil påvirke den språklige og sosiale utviklingen til barna. Dette gjelder spesielt språkutviklingen til de minste barna og flerspråklige barn, og situasjonen til skolestarterne. Flere kommuner uttrykker en bekymring for at overgangen mellom barnehage og skole ikke blir ivaretatt som normalt. Andre peker på at det kan bli behov for ny tilvenningsperiode for de yngste barna ved langvarig stenging av barnehagene.

Flere av kommunene beskriver videre at de merker at foreldrene begynner å bli slitne og motløse. Det er krevende å aktivisere barnehagebarna samtidig som foreldrene har andre oppgaver de skal ivareta. Utstrakt bruk av tv, i Pad, mobil og mindre fysisk aktivitet er andre utfordringer som påvirker de minste barna. De opplever at noen av barna blir mer passive slik situasjonen er nå. En bekymring er at det utvikler seg en «trøtthet» i relasjonen mellom barn og foreldre etter hvert som situasjonen vedvarer, som i verste fall kan føre til økt bruk av fysisk og psykisk vold. Barnehager er viktige når det gjelder å melde bekymring til barnevernet. Intervjuene viser tydelig at mange av kommunene er svært bekymret for nedgangen i antall bekymringsmeldinger.

Kommunene uttrykker videre en sterk bekymring for barn som i utgangspunktet ikke er ansett som særlig sårbare, men som er avhengige av det ordinære tilbudet for at de ikke skal utvikle en særlig sårbarhet. Å fortsette med stengte barnehager i lang tid vil medføre en stor risiko for disse barna. Dette er spesielt fremtredende for barnehager hvor det ikke er daglig kontakt eller digitale arenaer, slik skolene har med sine elever. De viser blant annet til at de ikke lenger får observert foreldrene og barna, for eksempel ved levering og henting.

#### Skoler

Kommunene mener nettbasert undervisning fungerer best for mellomtrinn og høyere trinn. Her har de fleste kommuner og skoler god dekning på elev-pc eller nettbrett, og det finnes ordninger hvor det er mulig å låne utstyr på skolen. Dette gjelder likevel ikke alle kommuner, og kan være spesielt utfordrende i hjem hvor flere barn og voksne må dele en pc eller ett nettbrett. Noen få kommuner melder om utfordringer knyttet til manglende utbygd bredbånd og digital infrastruktur.

Undervisning hjemme forutsetter digital kompetanse hos elev og foreldre. Her er det stor variasjon i kompetansen hos foreldre. Hvis dette blir undervisningsformen også på lengre sikt, kan det skape store forskjeller i læringsutbyttet, og enkelte er bekymret for at det vil skape store forskjeller i den faglige progresjonen. Elevene på de laveste trinnene har mindre digitale ferdigheter og trenger dermed mer hjelp og støtte. For elevene på de laveste trinnene

handler det om begynneropplæring og kommunene ser for seg at mye av undervisningen må gjennomgås på nytt når skolene starter opp.

Andre viser til at det allerede er dalende motivasjon for undervisning hjemme blant enkelte elever og at det er økt slitasje på foreldrene. Noen har allerede begynt å falle fra og er bokstavelig talt frakoblet den digitale undervisningen. En kommune beskriver at de to første ukene var mange elever og lærere svært positive og kreative. Det begynte offensivt og hadde nyhetsverdi for elevene. Det var mye digital læring, i tillegg til øvelse i struktur og selvdisiplin for elevene. Lærere melder nå at mange av elevene kjeder seg. Det blir veldig mye pc og mye stillesitting. Nå etterlyses mer praktiske oppgaver utenfor skjermen, noe som er vanskelig da elevene har ulik tilgang på utstyr. Andre mener at undervisning hjemme og digital undervisning fungerer for repetisjon av kjent læringsstoff, men er mer utfordrende når nye ting skal læres fordi den nære pedagogiske støtten og oppfølgingen fra lærer uteblir. Flere lærere gir uttrykk for at de etter hvert som ukene går har et mindre trygt grunnlag for sikker kunnskap om hvordan en del av elevene faktisk har det, både faglig og sosialt.

Enkelte viser til at slitasjen på lærerne begynner å bli synlig. De fleste lærerne gjør en betydelig innsats, men de bruker blant annet mye tid på tekniske utfordringer og kan ha egne barn de må følge opp. Noen nevner videre at mye hviler på den enkelte lærer, og at det er variasjon i hvilket tilbud den enkelte gir til elevene. Det samme gjelder mellom de ulike kommunene. Digital hjemmeundervisning stiller også store krav til lærernes digitale kompetanse.

Kommunene viser gjennomgående til at de sterke elevene klarer seg best, mens de svake elevene er mindre robuste. Det er likevel enkelte lærere som kommenterer at de aldri har vært så tett på elevene som det de er nå. De opplever at de kommer nærmere elevene, og elever som har hatt utfordringer med å ta ordet i klasserommet, deltar nå aktivt i en-til-en-situasjonen med lærer.

En utfordring som blir fremhevet er planlegging av undervisningen fremover, da skolene ikke vet hvor lenge de vil være stengt. En annen tilbakemelding er at det er vanskelig å følge opp praktisk estetiske fag på en tilfredsstillende måte via digitale kanaler.

Fylkeskommunene mener det er en betydelig risiko for frafall ved at en del av elevene som nå ikke følger opplæringen, heller ikke vil komme tilbake til skolen når de starter opp igjen. Undervisningen på videregående er på et høyt faglig nivå. Elevene får ikke god nok oppfølging i enkelte fag som krever høy faglig kompetanse, for eksempel innenfor realfagene. For inneværende kull mener fylkeskommunene det er grunn til å tro at en videreføring av tiltaket vil føre til økt frafall fra Vg1 og Vg2. Særlig kan følgene for elever på yrkesfag med mye praktisk opplæring bli langsiktige. Den opplæringen som blir gitt nå gir ikke yrkesfagelevne et likeverdig opplæringstilbud og får direkte konsekvenser for elevens obligatoriske faglige grunnlag og forutsetningen for å kunne få læreplass. Dette kan igjen medføre at elever blir forsinket eller ikke får ferdigstilt fagbrevet sitt.

## **Konsekvenser av stenging for barn og unges sosiale liv og tilhørighet**

Barnehagene og skolene er mye mer enn faglige læringsarenaer. De er også en arena for lek, samspill og sosial interaksjon. Kommunene er bekymret for at manglende lek, nærhet og sosial kontakt med andre barn, kan gå utover lærelyst og motivasjon for skolearbeid.

En generell tilbakemelding er at de elevene som trenger skolen som en sosial tilrettelegger er de som har det mest utfordrende nå. I hovedsak er det også her de yngste barna skolene er mest bekymret for. De savner vennene sine og dette innvirker på motivasjonen til å utføre skolearbeidet. De eldre barna, elever på ungdomstrinnet og i videregående opplæring er allerede vant til å holde kontakt og «omgås» via digitale kanaler og sosiale media. Dette er likevel utfordrende for de unge som ikke kan eller får delta i de digitale kanalene, og som dermed faller utenfor fellesskapet.

Når arenaer som skole og fritidsaktiviteter er stengt opplever mange barn og unge at de er mer sosialt isolerte og ensomme. Denne ekstraordinære situasjonen er utfordrende for mange, og når barn og unge er isolert uten faste aktiviteter og gjøremål, har de mer tid til å bekymre seg. Flere trekker frem sannsynligheten for psykiske problemer blant barn og unge.

Videregående skoler melder om at viktige funksjoner som helsesykepleier, psykolog og rådgiverfunksjoner ikke fungerer som vanlig. De er bekymret for unge som er i ferd med å avslutte videregående opplæring innenfor studieforbereidende eller yrkesfaglig retning. Disse elevene oppleves som sårbare siden de står i en brytning mellom skole og voksenlivet.

### **Særskilte konsekvenser for sårbare og utsatte barn og unge**

Kommunene er spesielt bekymret for sårbare og utsatte barn og unge. De viser gjennomgående til at barn og unge som har det vanskelig til vanlig er de som har det verst nå. Barn og unge som lever i hjem uten rutiner og rammer, får enda færre rammer ved dagens tiltak. Det er videre vanskelig for kommunen å fange opp nye barn og unge i denne gruppen. Noen kommuner beskriver at de både for barnehagebarn og elever har erfart at enkelte ressurssterke familier også har blitt hardt rammet og nå trenger oppfølging. Dette er familier de i utgangspunktet ikke så for seg skulle ha behov for ekstra oppfølging, men der usikkert arbeidsmarked og sviktende økonomi rammer bredt og gir nye sårbare familier som må ivaretas.

Flere tilbakemeldinger gjelder «gråsoneelever», som ikke objektivt er definert som sårbare, men som i denne ekstraordinære situasjonen har blitt det eller kan bli det på sikt. Disse barna bør også bli vurdert for tilbudet for sårbare og utsatte barn.

Kommunene viser til at mange opplever unntak etter kriteriet «barn og unge med særskilte omsorgsbehov» som stigmatiserende, og at verken barna eller foreldrene ønsker å være del av gruppen som får et barnehage- eller skoletilbud etter dette kriteriet. Dette fører til at de takker nei til tilbud og kvier seg for å kontakte kommunen og be om hjelp. For noen er det fordi de mener at de ikke passer inn under beskrivelsen, mens det for andre er fordi de ikke ønsker at klassekamerater eller andre skal se at de får et slikt tilbud. Dersom tiltakene blir videreført etter påske mener kommunene at flere barn bør få komme tilbake til barnehagene og på skolene baserte på utvidete kriterier. Det er ikke nødvendigvis bare hjemmesituasjonen som bør være avgjørende, men også utbytte av læringssituasjonen. På den annen side kan dette være praktisk vanskelig å få til uten at det blir oppfattet som stigmatiserende.

Det er videre en generell bekymring for at barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning ikke får den oppfølgingen de har krav på. Elever med spesialundervisning trenger ofte fysisk nærhet til lærer for å få et faglig godt utbytte og denne gruppen elever strever spesielt når skolen er stengt.

En annen gruppe det er bekymring for er de flerspråklige barna. Det er spesielt vanskelig å nå barn som har dårlige språkferdigheter og som har foreldre med dårlige språkferdigheter. Kommunene erfarer at de samme personene gjerne har lite teknisk og digital erfaring. I tillegg er det bekymring for elever som får særskilt språkopplæring. Disse elevene er i stor grad avhengig av undervisningsgruppen for å klare å følge med i opplæringen. De ser hva andre elever gjør og bruker det aktivt i opplæringssituasjonen.

### **Innspill fra kommunene ved fortsatt stenging av barnehager og skoler**

Kommunene viser til at jo lenger stengningen vedvarer, desto flere barn og unge vil få en negativ påvirkning i sin utvikling. Barnehagebarna får ikke et pedagogisk tilbud og tilbudet til elevene er av varierende kvalitet. For sårbare barn og unge kan dette få langvarig negativ virkning for opplæring, utvikling og dannelse. Kommunene er videre bekymret for effekten av langvarig isolasjon og ensomhet for barn og unge.

Videreføring av stenging vil øke «strekket i laget». Sosioøkonomiske forskjeller kan øke; både med tanke på læring, psykisk og fysisk helse. Det er bekymring for rusproblemer og effekten det vil få for barn og unge ved ytterligere videreføring. Det meldes også om bekymring for at flere familier kommer i økonomisk krise, og hvordan det påvirker familien når alle er samlet hele dagen.

Ved fortsatt stenging er en tydelig tilbakemelding at sentrale myndigheter bør bidra med å identifisere hvem de sårbare og utsatte barna er. Slik det er nå, med skjønsmessig vurdering fra barnehager og skoler i samråd med lokalt barnevern, blir praktiseringen ulik i kommunene. I tillegg er det behov for en forventningsavklaring mellom de ulike hjelpeinstansene i kommunene. Utydelige ansvarsforhold kan medføre at sårbare og utsatte barn ikke blir oppdaget og fulgt opp. Enkelte etterspør egne retningslinjer for samarbeid mellom ulike kommunale instanser, med vektlegging av tverrfaglige team og avklaringer rundt taushetsplikten. Et annet innspill er behovet for en tydeliggjøring av hva innholdet i «omsorgstilbud» i barnehager og skoler betyr.

Flere av kommunene vurderer at de ikke vil klare å gjennomføre god nok opplæring ved en lengre stenging. Kommunene etterlyser mer nasjonalt støttemateriell som kan brukes i læring og nasjonale føringer for hva som vil være god nok opplæring. Slik situasjonene er nå kan skolene kun planlegge for korte perioder om gangen, fordi de vet ikke hvor lenge stengingen vil vare. Dette fører til at det ikke er god kontinuitet og sammenheng i opplæringen. Innlæring av nytt fagstoff vil bli komplisert. Det vil være vanskelig å følge opp at alle elever får tilstrekkelig hjelp og tilfredsstillende læringsutbytte.

Kommunene etterlyser dessuten nasjonal foreldreveiledning og skjema for samtaler med foreldre. Dette mener de kan bidra til å avdekke flere barn som er sårbare og utsatte. Flere ønsker et trygt system for å kommunisere med barn, unge og foreldre.

Ved fortsatt stenging mener kommunene det bør foretas en kartlegging av om alle elever har utstyr tilpasset en digital skolehverdag. Friskolene må også omfattes av kartleggingen. Elever som ikke har det nødvendige utstyret må få dette.

## **Innspill fra kommunene ved gjenåpning av barnehager og skoler**

Kommunene mener at gjenåpning av barnehager og skoler må sees i sammenheng med gjenåpning av andre funksjoner i samfunnet. Flere trekker fram betydningen av tydelig og god kommunikasjon slik at barn, foreldre og ansatte blir trygge på at det er trygt å returnere til barnehage og skole. Kommunene mener det må utarbeides nasjonale retningslinjer for hvordan ansatte i barnehage og skoler skal sørge for godt smittevern i trange garderober, i barnehageavdelinger og klasserom (for eksempel angi maks gruppestørrelse), friminutt osv. Enkelte mener alle ansatte må få kurs i smittevern. Det blir også fremhevet at det er svært viktig at åpning av barnehager og skoler skjer likt og at kommunene ikke utvikler egen praksis, da dette vil skape utrygghet.

En annen sentral tilbakemelding er at gjenåpning av barnehage- og skoletilbudet av praktiske årsaker ikke bør skje rett etter påske. Kommunene må få tid til å omstille seg slik at de kan klargjøre lokaler, bemanning, skysstilbud og faglig opplegg i barnehager og skoler. Personale fra barnehage og skole er i mange kommuner omdisponert til annet arbeid.

En annen tilbakemelding er at gjenåpning bør skje gradvis og for de yngste barna først, dvs. barnehagebarna og 1.-4. trinn. En gradvis opptrapping av skoletilbudet muliggjør en fleksibel bruk av lærerstaben og hele skolens areal.

For å unngå stigmatisering advares det mot en gradvis opptrapping av tilbud utelukkende for sårbare og utsatte barn. Videre blir det pekt på at det er viktig at alle elevene i samme gruppe får samme tilbud. Flere kommuner viser til at å ha deler av en gruppe på skolen og resten hjemme vil skape store utfordringer med tanke på planlegging og gjennomføringen av undervisningen, for både skolen og lærerne.