

Statsministerens kontor
Postboks 8001 Dep
0030 OSLO

Vår ref:
22/00580-2

Saksbehandler:
Elin Saga Kjørholt

Dato:
20. august 2022

Høringsuttalelse til NOU 2022: 5 Myndighetenes håndtering av koronapandemien - del 2

Vi takker for muligheten til å komme med innspill til høringen om Koronakommisjonens andre delrapport.

Barneombudet leverte et omfattende høringssvar til kommisjonens første rapport. Dette oppsummerer i stor grad våre erfaringer og anbefalinger. Vi ønsker likevel å knytte noen kommentarer også til kommisjonens andre rapport.

Barneombudet støtter kommisjonens konklusjon om at smitteverntiltakene har rammet barn og unge hardt, og at myndighetene ikke i tilstrekkelig grad klarte å skjerme barn og unge i tråd med egen målsetting. De funn kommisjonen gjør av mangelfullt beslutningsgrunnlag, utfordringer i kommunikasjonen ut til kommunene, manglende evne til å se utfordringer på tvers av sektor, spørsmål om hvilken kompetanse kommuner av ulik størrelse trenger og at det ikke ble sikret medvirkning fra barn og unge samsvarer med erfaringer fra vårt arbeid. Disse punktene vil vi kommentere nærmere i nedenfor.

Generelle kommentarer til rapporten

Kommisjonen behandler menneskerettigheter i kapittel 4.6. Der gis det en deskriptiv beskrivelse av hvilke rammer menneskerettighetene setter, men ingen analyse av hvordan myndighetene har håndtert dette. Andre deler av rapporten gjør analyser, men disse knyttes i liten grad opp til de menneskerettslige rammene og forpliktelsen til å vurdere om avgjørelsene er i samsvar med disse. Det at faktum i liten grad settes inn i de menneskerettslige rammene (subsumsjon), er noe Barneombudet finner i mange offentlige dokumenter. Vi mener at koronakommisjonens rapport ville gitt bedre veiledning om dette ble gjort i større grad.

Vi mener det er positivt at barn og unge er omtalt i en egen del av rapporten. Vi er imidlertid kritiske til at barn og unge, og sårbare grupper generelt, i svært liten grad er synliggjort i rapportens kapittel 12 «Overordnede funn, læringspunkter og anbefalinger». Det kan fort bli slik at det er dette kapittelet som blir fokus for arbeidet med forbedringer fremover. Derfor mener vi det er uheldig at disse gruppene er så lite synlig i denne delen av rapporten.

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Kommentarer særlig knyttet til avsnitt 10.2 om barn og unge

Det er positivt at kommisjonen behandler konsekvenser for sårbare grupper i et eget kapittel 10 i rapporten, og at situasjonen for barn og unge er omfattende beskrevet i et eget avsnitt 10.2. Beskrivelsene gitt i dette avsnittet tegner et bilde vi i stor grad kjenner oss igjen i. Vi ønsker likevel å knytte noen kommentarer til det som er skrevet om barn og unge.

Den deskriptive beskrivelsen av situasjonen er til dels omfattende, mens vurderingene av myndighetenes handlemåte er relativt knappe. Særlig gjelder dette analyser av mulige forklaringer der ting ikke gikk slik de burde. Barneombudet mener det ville vært nyttig med større grad av analyser av hva som burde vært gjort annerledes, slik at læringspotensialet ble enda større.

Pandemien viste tydelig hvilken avgjørende betydning skole og barnehage har i samfunnet både for faglig og sosial læring, for barn og unges velferd og for å kunne opprettholde andre tjenester for barn. Det er derfor viktig at situasjonen i skolen er omfattende beskrevet i kommisjonens rapport. Rapporten gir derimot relativt knappe beskrivelser av situasjonen i andre tjenester med avgjørende betydning for barns liv. Dette gjelder både skolehelsetjenesten, helsestasjonstjenesten (ikke omtalt), barnevernet, NAV (ikke omtalt), rehabiliteringstjenesten (ikke omtalt), rus og psykiske helsetjenester til voksne (ikke omtalt), krisesentrene (ikke omtalt) samt andre tjenester som utekontakter, rus, kriminalitetsforebygging, kriminalomsorg, fritidsklubber og liknende. For å skape en helhetlig forståelse av hvilke konsekvenser en krise med nedstengning og reduksjon av tjenester kan få, er det nødvendig med en mer utfyllende beskrivelse av hva barn og unge faktisk har opplevd under koronapandemien. Barneombudet mener en mer utførlig beskrivelse av ulike tjenester er også nødvendig for at barn som har hatt det svært vanskelig, skal få styrket sitt tilbud i tiden fremover.

Kommisjonen skal likevel ha ros for at de, tross mangler i eksisterende kunnskap, forsøker å skape et bilde av enkelte sider av barn og unges liv under pandemien. Det er også viktig at kommisjonen så tydelig påpeker forpliktelsen og behovet for at myndighetene innhenter informasjon direkte fra barn og unge. Kommisjonen har imidlertid ikke selv hatt barn og unge som informanter i sitt arbeid, og benytter i liten grad den informasjon som allerede er samlet inn fra barn og unge selv.¹ Samtalene med skoleledere beskriver skolesituasjonen og gir til en viss grad annenhånds informasjon om ungdommers situasjon. Det er bra, men kan ikke erstatte erfaringer fra barn og unge selv. Forpliktelsen til å lytte til barn og unge gjelder for all offentlig virksomhet, også utvalgsvirksomhet. Barneombudet mener det hadde vært ønskelig om kommisjonen selv hadde prioritert å snakke med barn og unge.

¹ For eksempel: Barneombudets ekspertgruppe i rapporten [Det er forskjell på hva du går glipp av på ett år når du er 16 og 45](#)

Kommentarer til de fem forbedringspunktene i avsnitt 10.2

Vi har valgt å nummerere anbefalingene fra 1-5.

1. Den statlige koordineringen kunne vært sterkere

Anbefaling:

- a) *«Kommissjonen anbefaler at staten er mest mulig enhetlig i kommunikasjonen med kommunene og gir klare og entydige prioriteringer. God koordinering på statlig nivå, der riktige aktører involveres på riktig tidspunkt, er avgjørende for å få dette til.»*
- b) *«Kommissjonen anbefaler at samarbeidet i koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge videreføres etter pandemien. Dette vil styrke beredskapen for neste krise som rammer barn og unge.»*

Barneombudet er enig i at kommunikasjonen til kommunene burde vært bedre. Kapittel 5.7 i rapporten gir et interessant innblikk i kommunikasjonen mellom sentrale myndigheter og smittevernansvarlige i kommunene. Vi tror en analyse av sentrale myndigheters kommunikasjon ut mot andre lokale tjenester ville gitt mange tilsvarende funn. Det har vært uheldig for tilbudet til barn og unge at kommuner, og dermed tjenester, fikk informasjon tett på selve gjennomføringen av beslutningene. Dette gjorde det svært utfordrende med forsvarlig planlegging av tilbudet som skulle gis. Uklarheter i innholdet skapte også utfordringer. Dette viste seg blant annet gjennom at alle instanser «la på litt» for å sikre at de ivaretok smittevernet i tilstrekkelig grad. Rapporter fra Koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge konstaterer at dette førte til at tilbudet til barn og unge ble mer begrenset enn behovet tilsa.

Barneombudet er enig i at det er behov for å se på kommunikasjon ut til kommuner, og å styrke koordineringen på statlig nivå. Barneombudet støtter kommisjonens anbefaling og mener videreføring av koordineringsgruppen vil være positivt for styrket samhandling. Vi omtalte dette i vår forrige høringsuttalelse.

Særlig om Koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge

Koordineringsgruppen spilte etter hvert en viktig rolle som leverandør til sentrale myndigheter av kunnskap og anbefalinger på tvers av sektor. Barneombudet er enig i at gruppen har hatt en viktig rolle, og at den har styrket oppmerksomheten rundt sårbare barn og unge. Det er likevel riktig, slik kommisjonen gjør, å stille spørsmålstegn ved om samhandlingen kunne vært styrket ved at gruppen i større grad hadde myndighet til å fatte beslutninger innenfor eget myndighetsområde. Vi er også enig i at gruppens rapporter ville fått større betydning for tjenestetilbudet lokalt dersom rapportene var blitt formidlet til kommunalt nivå.

Barneombudet ønsker å påpeke at informasjon om «tilstanden» i tjenestene i stor grad ble innhentet fra tjenestene selv, ofte via statsforvalterne. Den store variasjonen i hvor stor prosentandel av tjenestene som svarte, er en viktig faktor for forståelse av kunnskapen som ble innhentet. Et relevant spørsmål vil for eksempel være om de tjenestene som svarer på undersøkelsene er de som fungerer best, og at utfordringene dermed kan være større enn det materialet i rapportene tilsier.

Barneombudet ønsker også å påpeke at heller ikke koordineringsgruppen benyttet barn og unge som informanter eller forsøkte i særlig grad å benytte annen kunnskap fra barn og unge. Dersom koordineringsgruppens arbeid blir videreført må det utarbeides strukturer for dette.

2. Kompetanse i kommunene

Anbefaling:

«Kommissjonen anbefaler at myndighetene tar initiativ til en bredere diskusjon om hvilken kompetanse kommuner av ulik størrelse trenger for å gjøre gode vurderinger i kritiske situasjoner.»

Det er Barneombudets erfaring at kommuner foretar svært forskjellige vurderinger av situasjonen for barn og unge. Det er stor variasjon blant kommunene knyttet til å innhente og analysere kunnskap om og fra barn og unge, rapporteringsverktøy, strukturer for samarbeid og informasjonsutveksling mellom tjenester. Dette gjelder både under pandemien og ellers. Vi ønsker velkommen en diskusjon om hvilken kompetanse kommunene trenger for å gjøre gode vurderinger.

Kommunene trenger en systematisk tilnærming for å gjøre vurderinger av hva som er best for barn

Kommissjonen uttaler i kapittel 4.6 om menneskerettigheter:

«Behovet for inngrepet må vurderes opp mot ulempen inngrepet skaper for den enkelte, det må foreligge en rimelig balanse mellom samfunnsformålet og hensynet til individet, og inngrepet må ikke være mer inngripende enn det som er nødvendig for å oppnå det bestemte formålet. For myndighetene er dette helt sentrale vurderinger som de må legge til grunn når smittevernreglene og tiltakene blir utformet.»

En viktig forutsetning for å gjøre slike vurderinger det her er vist til, er at myndighetene har innhentet nødvendig kunnskap om hvilke konsekvenser et tiltak vil ha. Mangel på kunnskap om konsekvenser fører til sviktende grunnlag for å vurdere om tiltaket er forholdsmessig.

Barneombudet mener kunnskapsgrunlaget om hvilke konsekvenser smitteverntiltakene ville ha for barn og unge ikke har vært godt nok ved en rekke av de beslutninger som ble tatt under pandemien. Det er behov for å implementere systemer og verktøy som kan sikre at det innhentes tilstrekkelig kunnskap om hvilke konsekvenser et tiltak vil ha for barn og unge og for oppfyllelse av deres rettigheter. Barneombudet mener at barnerettighetsvurderinger kan være et slikt verktøy. Vi omtaler dette i det følgende.

Grunnloven og FNs barnekonvensjon forplikter alle offentlige myndigheter til å gjøre barnets beste til et grunnleggende hensyn i alle saker som angår dem. For å kunne vurdere hva som er til barnets beste er det nødvendig å utrede hvilke konsekvenser et tiltak vil ha for barn. En barnerettighetsvurdering er et verktøy for dette. Gjennom en barnerettighetsvurdering *må*

kommunene innhente kunnskap om konsekvenser for barn og dermed sikre nødvendig kunnskap for å fatte gode beslutninger.

Erfaringsmessig forsvinner barneperspektivet i voksnes vurderinger. Utrederne og beslutningstakere er i liten grad trent til å ha et barneperspektiv på sakene. En barnerettighetsvurdering vil bidra til at barns perspektiv er med i vurderingen, at det innhentes kunnskap om hvordan barn blir påvirket av et tiltak, at barns medvirkning er ivaretatt og at det gjennom dette fattes beslutninger som er gode for barn. Dette vil også sikre at samfunnets ressurser blir brukt på riktig måte.

Vurderingen av barnets beste, og om andre hensyn i enkelte tilfelle må veie tyngre, forutsetter kunnskap om hvilke konsekvenser en beslutning vil ha for ulike grupper barn og deres rettigheter. I en barnerettighetsvurdering gjøres en analyse av hvilke konsekvenser et tiltak kan ha for barns rettigheter. Dette ville gitt myndighetene den nødvendige kunnskapen om tiltaksbyrden for barn og unge som de trengte for å fatte gode beslutninger der hensynet til barn og unge var ivaretatt.

Det pågår for tiden et arbeid på sentralt nivå med å gjøre barnerettighetsvurderinger tilgjengelig gjennom en form for veiledning til utredningsinstruksen. Dette er et arbeid vi mener vil få stor betydning for å sikre gode beslutninger for barn og unge. Vi mener myndighetene også bør se på hvordan barnerettighetsvurderinger som verktøy kan gjøres tilgjengelig for kommunene.

Vi ønsker gjennom to konkrete eksempler knyttet til vaksinestrategien å illustrere hvordan vi mener en barnerettighetsvurdering ville sikret et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag før beslutningen ble fattet.

Kommisjonen skriver på s. 346:

«Tiltaksbyrden for unge ble så langt kommisjonen har brakt på det rene, likevel ikke tatt med i oppdragene fra HOD om vaksinasjon før i april 2021. Oppdraget ble besvart av FHI i mai 2021. Først i slutten av juni 2021 åpnet regjeringen for at kommunene kunne tilby inntil 10 prosent av vaksinedosene til ansatte i skoler og barnehager, etter at helsepersonell var ferdig vaksinert. Kommisjonen mener at denne beslutningen kom for sent, og den utgjorde en for liten del av vaksinedosene til å få en reell betydning for tiltak rettet mot barn og unge.»

Vi forstår dette som at kommisjonen finner at tiltaksbyrden for barn og unge ikke var en del av den kunnskapen som ble etterspurt i HODs oppdrag om vaksinerings før i april 2021. Dette til tross for at regjeringen på dette tidspunktet lenge hadde hatt en uttalt målsetting om å skjerme barn og unge i størst mulig grad. Vi mener dette er alvorlig, og viser at det mangler en forståelse av at ulike hensyn – på tvers av sektor - må synliggjøres og veies opp mot hverandre i beslutningsgrunnlaget.

I tillegg til regjeringens eget mål, har myndighetene en plikt etter Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3 til å sikre at barnets beste er et grunnleggende hensyn i alle saker som berører dem. Dette ble ut fra det vi kan se ikke gjort.

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Barneombudet mener kommisjonens funn viser at kunnskapen om denne bestemmelsen i helsesektoren er for svak. De som arbeider med helse har kompetanse og fokus på helse, og vår erfaring er at forpliktelsen til å vurdere barnets beste er lite kjent. Erfaring fra andre sektorlover, for eksempel barnevernsloven, viser at å ta prinsippene om barnets beste og barnets rett til å bli hørt inn i sektorlovgivningen, har gitt resultater. Barneombudet har gjentatte ganger bedt norske myndigheter synliggjøre barns rettigheter i helselovgivningen, og at prinsippene om barnets beste og barns rett til å bli hørt blir tatt direkte inn i helselovgivningen. Dette har tidligere blitt møtt med at det er tilstrekkelig at dette står i menneskerettsloven. Her mener vi det er på tide at myndighetene revurderer sin holdning.

Et annet eksempel er da regjeringen besluttet ikke å prioritere enkelte omsorgsarbeidere i barnevernet til vaksinerings tross for at de hadde omsorg for barn i særlig sårbare situasjoner. Dette er omtalt i kommisjonens rapport 9.3 om regjeringens vaksineprioriteringer (s. 319):

«Barne- og likestillingsministeren kom også med en merknad til r-notatet og foreslo at «[...] Beredskapshjem og nærmere definerte grupper av ansatte innenfor institusjonsbarnevernet gis likevel økt prioritet for vaksinerings. Ingen av disse forslagene ble vedtatt i regjeringsskonferanse 25. mars.»

Det er et faktum at personer med omsorgsansvar for små barn på oppdrag fra barnevernet ikke ble prioritert til vaksine. Barneombudet ba i brev til FHI 12. april 2021 om en begrunnelse for at en liten gruppe bestående av beredskapshjem, til sammen 80 vaksinedoser, ikke ble prioritert til tross for at relevante fagmiljøer som Bufdir og Bufetat Oslo vurderte dette som viktig. Svaret disse instansene hadde fått var et standard svar uten begrunnelse for hvorfor hensynet til barna ikke veide tungt nok.

Barneombudet skriver i brevet:

«At omsorgspersonell med oppgaver som medfører direkte kontakt med barn ikke blir prioritert til vaksine kan få alvorlige konsekvenser for barn i sårbare livssituasjoner. Barn som blir akutt plassert av barneverntjenesten er ofte i krise. De flyttes fra sitt opprinnelige omsorgsmiljø til noe helt nytt, som i starten vil oppleves som fremmed og utrygt. Mange er redde og opplever flyttingen som et traume. Det er en klar faglig anbefaling at det er best for barna å flytte i et beredskapshjem, ikke en institusjon. Vi er bekymret for at barn i svært sårbare situasjoner nå er fratatt det som uten tvil er det faglig beste tilbudet til denne gruppen.»

FHI henviste i sitt svar til regjeringens generelle vaksineveileder. Vi mener behandlingen av dette spørsmålet viser at plikten til å vurdere hva som vil være til beste for barn ikke er tilstrekkelig forstått. Dersom det var blitt gjennomført en analyse av hvilke konsekvenser beslutningen om ikke å prioritere disse gruppene for vaksine – at små barn som må flytte fra hjemmene sine og er i krise ikke får det tilbudet de bør ha – ville grunnlaget for beslutningen vært et annet. Dermed kunne saken også fått et annet utfall. Dette viser etter vårt syn hvilken betydning det kan ha å gjennomføre en barnerettighetsvurdering for å sikre tilstrekkelig kunnskap om konsekvenser for barn.

3. Barn og unges medvirkning må styrkes

Anbefaling:

«Barn og unges medvirkning må styrkes. Kommisjonen anbefaler at beslutningstagere på alle nivåer etablerer gode prosedyrer for å involvere barn og unge i beslutninger som berører dem. Prosedyrene bør utformes med tanke på at de også skal fungere i kritiske situasjoner.»

Barneombudet er glad for at kommisjonen kommer med en klar anbefaling om at barns rett til medvirkning må tas på alvor og at det må utvikles prosedyrer for dette. Flere aktører, blant dem Barneombudet, har siden 2012 etterspurt et kompetansemiljø om barns medvirkning som kan sikre denne type prosedyrer. Barns rett til å bli hørt er fastsatt i Grunnloven og i FNs barnekonvensjon. Det er altså ikke frivillig om man vil innhente barns stemmer. Arbeidet med barns medvirkning har vært for tilfeldig, og i for stor grad overlatt til organisasjoner eller private aktører. Barneombudet har gjentatte ganger bedt myndighetene ta et større ansvar for å sikre kompetanse og veiledning om barns medvirkning slik at flere offentlige instanser settes i stand til å oppfylle forpliktelsen om å lytte til barn i alle saker som vedrører dem. Vi håper kommisjonens anbefaling vil bidra til at det kommer på plass gode systemer for barns medvirkning.

4. Usikkerhet om læringsutbytte

Anbefaling:

«Kommisjonen anbefaler at myndighetene følger med på utviklingen de nærmeste årene og setter inn tiltak som kompenserer for manglende læring i den grad det er mulig og nødvendig.»

Mange barn og unge sitter igjen med manglende læring etter årene med pandemi.² Det er vanskelig å si hvordan dette kan slå ut, og vi er enige med kommisjonen om at det er god grunn til å følge med på dette i årene som kommer. Vi mener imidlertid at det er flere ting myndighetene bør følge nøye i tiden fremover. Utvikling av sosiale ferdigheter og dannelse av sosiale relasjoner er en viktig del av ungdomstiden. Utviklingen av disse ferdighetene har vært sterkt begrenset for en stor gruppe ungdom. Det er viktig å følge med på hvordan dette utvikler seg framover. Ungdom fra Barneombudets ekspertgruppe om å være ung under koronapandemien fortalte at mangel på sosial kontakt var noe av det som bekymret dem mest. Det er også andre grupper som bør følges tett fremover. Det gjelder barn med funksjonsnedsettelse og deres familier som har hatt en stor belastning grunnet begrenset tilbud under pandemien. Et annet felt som bør følges tett er hva som skjer med behovet for psykisk helsehjelp. Det er stor variasjon i de kommunale tilbudene, og barne- og ungdomspsykiatrien melder om sprengt kapasitet, blant annet grunnet stor økning i antallet spiseforstyrrelser.

² Regjeringens arbeidsgruppe for å foreslå tiltak for å å ta igjen tapt faglig og sosial læring, Skolen etter koronapandemien, Et løft for trivsel og læring, 15. juni 2021
https://www.regjeringen.no/contentassets/637a7dd9f97b42c49eab111a0fce074e/taptlaring_raport_tiltak_a4_fi_nal.pdf

Barneombudet sendte i mars 2021 et brev til Statsministerens kontor hvor vi ba regjeringen utarbeide en tverrsektoriell og helhetlig tiltaksplan for oppfølging av barn og unge³. Vi mener fortsatt dette ville være et godt verktøy for å følge situasjonen for barn og unge fremover, og for å få iverksatt virksomme hjelpemidler når dette er nødvendig. Vi oppfordrer derfor på nytt myndighetene til å utarbeide en helhetlig og tverrsektoriell plan for oppfølging av situasjonen for barn og unge etter pandemien.

5. Vi vet for lite om hva tiltakene har betydd

Anbefaling:

«Kommissjonen anbefaler at kunnskapen som finnes hos statsforvalterne og Udir, systematiseres og tilrettelegges for forskningsformål. Norge trenger forskningsbasert kunnskap om hvordan barn og unge i ulike deler av landet har vært berørt av tiltak, og hvilke konsekvenser tiltakene har hatt.»

Kommissjonen skriver på s. 391 at de finner det oppsiktsvekkende at ingen instanser ser ut til å ha noen samlet oversikt over den totale tiltaksbyrden for barn og unge i ulike kommuner eller skolekretser. Vi er enig i at dette er svært uheldig, og at det gjør det vanskelig å sette i gang nødvendig oppfølging.

Barneombudet støtter kommissjonens anbefaling om å benytte den informasjonen som finnes til forskning som kan fremskaffe viktig kunnskap om arbeidet med barn og unge, både om oppfølgingen i tiden fremover, men også som forberedelse til neste krise.

Kompetanse om barn og unge må inn i beredskapsarbeidet

Barneombudet ønsker avslutningsvis å gjenta tidligere innspill om at både beredskapsutvalg og beredskapsplaner fremover må ivareta hensynet til barn og unge på en helt annen måte enn vi så under pandemien. Barn rammes på andre måter enn voksne av en krise. For å se barn og unges perspektiv kreves det kompetanse og erfaring i arbeid med barn. Barneombudet mener slik kompetanse må inn i beredskapsutvalg og hos dem som utarbeider beredskapsplaner. Det samme gjelder hensynet til de som er særlig sårbare. I alt beredskapsarbeid må det foretas analyser av hvordan sårbare grupper vil bli rammet. Et eksempel er funksjonshemmede barn med behov for bistand fra flere tjenester og hvor en stabil og forutsigbar situasjon kan være svært viktig, og hvor manglende tjenester kan ha langt mer alvorlige konsekvenser enn for andre.

Med vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Elin Saga Kjørholt
seniorrådgiver

³ Barneombudet, [brev til Statsministerens kontor 18. mars 2021](#)

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo