



Koronakommisjonen

Kommisjonen er oppnevnt i statsråd 24. april 2020

INTERVJUREFERAT – HEGE NILSSEN

Intervju av:	Hege Nilssen, direktør Utdanningsdirektoratet
Sted:	Tollbugata 12, Oslo
Tid:	7. 12.21 kl. 12.00-14.00
Digitalt eller fysisk:	Fysisk
Leder av intervjuet:	Tone Fløtten, kommisjonsmedlem
Øvrige deltagere som deltok fysisk:	Per Arne Olsen, kommisjonsmedlem. Ida Skirstad Pollen og Anne Grødem fra sekretariatet. Anni Haugen fra PwC
Øvrige deltagere som deltok digitalt:	Ingen
Ev. bisittere	Ingen

PRESISERING OM REFERATET

Dette referatet er utarbeidet i dialogs form og er en gjengivelse av det som ble sagt under intervjuet, med enkelte språklige justeringer. Spørsmål og bemerkninger fra kommisjonen fremkommer i fet skrift.

INNLEDNING AV INTERVJUET

Tone Fløtten ønsket velkommen og presenterte deltakerne til stede.

Ida Skirstad Pollen presenterte de praktiske og rettslige rammene for intervjuet:

- Det er satt av 2 timer til intervjuet.
- Det tas lydopptak av samtalen og skrives referat fra samtale. Referatet vil bli forelagt deg for gjennomlesning så snart det er renskrevet, og du kan da komme med eventuelle korrigeringer/suppleringer. Det er ikke tanken at det skal være en ny forklaring.
- Lydopptaket og referatet er kommisjonens interne dokumenter, og det vil i

utgangspunktet ikke bli gitt innsyn i dette materialet så lenge kommisjonen arbeider. Offentleglova gjelder og det er derfor en plikt til å vurdere meroffentlighet. Etter overlevering vil det vurderes meroffentlighet i sentrale referater. Etter avlevering av kommisjonens arkiv er det Arkivverket er det de som forvalter innsyn i kommisjonens arkiv.

- Du har plikt til å forklare deg for kommisjonen. Det følger av forskrift at «[e]nhver som utfører arbeid eller tjeneste for et forvaltningsorgan underlagt Kongens instruksjonsmyndighet plikter å gi Koronakommisjonen den informasjon som er nødvendig for at kommisjonen kan utføre sitt arbeid i henhold til mandat».
- Det kan reises spørsmål om den som har forklaringsplikt overfor en granskingskommisjon kan straffes for å forklare seg bevisst uriktig etter straffeloven (2005) § 221 første ledd bokstav c. Kommisjonen mener at den ikke er et forvaltningsorgan som utøver offentlig myndighet, og at det derfor ikke er straffbart å forklare seg bevisst uriktig for kommisjonen.

Det pekes imidlertid på at det kan være noe tvil om denne konklusjonen, og vi vil jo uansett oppfordre deg til å snakke sant.

- Du kan forklare deg også om taushetsbelagte forhold. (Se lov om informasjonstilgang for Koronakommisjonen (koronakommisjonsloven) § 2.) Og det du forklarer deg om –som er taushetsbelagt – har vi som er til stede her taushetsplikt om. (Forvaltningsloven §§ 13 til 13 f, jf. lovens § 3.)
- Det presiseres at opplysninger fra samtalen vil kunne bli vist til i den endelige rapporten. Kommisjonen vil følge praksis fra tidligere granskingskommisjoner: I utgangspunktet er det kun leder som vil bli navngitt. Dette innebærer likevel ikke en garanti for at ikke også andre personer kan bli identifisert ut fra konteksten i rapporten.
- Vi vil sterkt oppfordre deg til ikke å spre videre det som blir snakket om under dette intervjuet. Det vil svekke verdien av senere eventuelle forklaringer, og kunne være forstyrrende for den arbeidsroen kommisjonen trenger.
- Kommisjonen har adgang til å behandle personopplysninger uten samtykke, og er for øvrig bundet av personopplysningsloven.

Er det merknader eller spørsmål til innkallingen eller det som er gjennomgått her?

Ingen spørsmål.

Tone Fløtten presenterer temaene for intervjuet.

- Udirs arbeid og rolle gjennom pandemien
- Arbeidet med trafikklysmodellen og Kapittel 5 i Covid-forskriften
- Tilbudet til sårbare barn og unge
- Udirs veiledningsfunksjon for kommunene og undervisningssektoren
- Hva Udir visste på ulike stadier, og hva Udir vet nå
- Ut av pandemien og veien videre

FORKLARING

Hva er det aller viktigste budskapet fra deg til kommisjonen?

Skal jeg velge ut en ting som har vært viktig under hele pandemien og som har blitt viktigere og viktigere etter hvert som pandemien strekker ut i tid, er å ivareta barn og unges rettigheter til de arenaer som barnehage og skole representerer. Vi har lent oss lenger og lengre frem på de synspunktene og ståstedene på våre arenaer under pandemien.

Tema 1. Udirs arbeid og rolle gjennom pandemien

Covid var i utgangspunktet en helsekrise, men fikk konsekvenser for alle deler av samfunnet. Hvordan oppfattet Udir sin rolle i pandemien?

Vi har vært opptatt av å skape forståelse for, i landets krisehåndtering, at dette var en nasjonal helsekrise som raskt ble en sektorkrise for oss. Det er en situasjon vi ikke har vært i nærheten av å erfare tidligere. Vi har vært opptatt av å kunne bidra med våre perspektiver og kompetanse om våre sektorer, inn i arbeidet med departementene, særlig i helselinjen. Vi skal sammen med kunnskapsdepartementet være ansvarlige for å håndtere kriser i våre sektorer. Det handler om mange ting. Helt i starten av pandemien handlet det om å etablere en forståelse for behovet for å gjenåpne og komme frem til rammebetingelser for dette. Så har det handlet om forståelsen for å holde det åpent og for å sikre så høy grad av tilstedeværelse som mulig for barn og unge. Etter hvert som tiden gikk ble vi mer opptatt av barn og unges rettigheter, men også pliktene som ligger på barnehage- og skoleeiere. Myndighetshatten har blitt tydeligere under pandemien. Statsforvalterne har vært avgjørende for oss i dialog og samhandling ut mot kommunene.

Den rolleendringen du beskriver her, er det overgang fra nasjonal nedstengning til lokal, med trafikklysmode. Er det der den endringen skjer?

Den endringen skjer på alle nivåene samtidig. Vi har vært opptatt av å samsnakke på nasjonalt nivå, samt samhandle på tvers av Bufdir, HDIR, FHI og oss for å skape forståelse for hvordan smitteverntiltak slår inn i våre sektorer og for kompleksiteten i sektorene. Det kan synes som om barnehage og skole er enkle organisatoriske enheter, men det er langt fra sannheten. På skoler er det komplekse strukturer for timeplanlegging og ivaretagelse av ekstra utsatte barn. Behovet for

å skape planleggingsrom og forutsigbarhet er stort. Vi har jobbet mye på det nasjonale nivået for å etablere en felles forståelse av hvordan våre institusjoner virker, hvordan smitteverntiltak slår inn i våre sektorer og betydning av hvorfor barnehage og skole er universelle arenaer. Pandemien har rokket ved plikter og rettigheter for barn og unge.

På lokalt nivå har statsforvalterne vært pådrivere. Statsforvalterne har vært i frontlinjen og håndtert det på god måte. Vi har hatt ukentlige møter med statsforvalterne i utdanningslinjen under pandemien, for å holde hverandre oppdatertert og gi løpende oppdrag ut til statsforvalterne. De har vært en samarbeidspart for oss, som bidrar til kunnskapsgrunnlag, støtte og veiledning av kommunen. De er en viktig part i å ettergå at de tiltakene som iverksettes har et hjemlet grunnlag i smittevernlovgiving. De har vært ute og etterspurt begrunnelser og forholdsmessighetsvurdering i kommunene. De har sørget for gode barns beste vurderinger, for eksempel i perioder med bruk av røde nivåer og nedstening. Vi har jobbet for felles forståelse av situasjonen, med utgangspunkt i felles kunnskapsgrunnlag. Det har vært dialog om behovet for tiltak. Det har vært helsemessig introduserte tiltak, som blir balansert mot de ganske store konsekvensene tiltakene har hatt for barn og unge. Det har vært viktig for oss å være en samarbeidspart i dialogene nasjonalt og lokalt.

På hvilke måter endret pandemien hvordan dere organiserte arbeidet for eksempel intern organisering, samarbeid på tvers, samarbeid med departement og kommuner?

Vi har gjort mer av alt, det er det korte svaret. Vi har forsøkt å spille på strukturene våre, men med styrkede samarbeidsarenaer. Det har vi gjort ut mot sektoren gjennom statsforvalter, ut mot organisasjoner, inn mot helsesektor mm.

Organisering på tvers av sektorer, kan du si noe om det å drive “business as usual” samtidig?

Det enkle svaret er at mange har jobbet mye mer en vanlig. Krisestaben hos meg jobbet 24/7 mot første sommeren under pandemien. Det skjedde så mye hele tiden at det var nødvendig å være på hele tiden. Tok man to timer fri visste man ikke hvor man var. Det er en operativ krisestab og mer operativ ledelse enn vi gjør til vanlig. Vi har vært opptatt av at de som ikke har hatt pandemi-relaterte oppgaver skulle sørge for vanlig drift. Vi har klart det, det er få avvik fra tildelingsbrevet, men det har gått utover noe i forhold til leveranser. Likevel overraskende lite. Vi har kompensert med å jobbe flere timer. I starten visste vi ikke at pandemien skulle vare i minst 2 år. Vi har jobbet for å rigge mer saksbehandlerkapasitet underveis.

Rapporten ekspertgruppen skrev kan være et eksempel på hvordan vi jobbet, Udir var ansvarlig for leveransen og var sekretariat. Vi hadde to divisjonsdirektører i sekretariatet, det var nødvendig for å levere rapport på en uke. Vi gjøv løs på det med godt mot. Da hadde vi ingen perspektiver på hvor lenge det skulle vare. Det har vært en pandemi i bølger, så vi har hatt pustehull. Vi har prøvd å hente oss inn igjen i roligere perioder. Vi har ikke ansatt flere folk, men omrokkert og utnyttet våre ressurser.

Udir deltok i Koordineringsgruppa for tjenester til sårbare barn og unge, som ble ledet av Bufdir. Hva er Udirs erfaringer med denne gruppa? Var det hensiktsmessig og nødvendig å opprette denne som en ny arena, eller fantes det eksisterende samarbeidsfora som kunne fungert like godt?

Det finnes strukturer for samarbeid på plass, vi hadde øvd gjennom 0-24-samarbeidet. Det gjorde at vi var mange som kjente hverandre godt når pandemien startet. I de vanlige tverrsektorielle strukturene samhandler vi gjennom konkrete prosjekter og leveranser. Vi har ingen samarbeidsarenaer som kun er møtenettverk, utenom direktørnettverket. Da den koordineringsgruppen ble nedsatt i etterkant av første ekspertgrupperapport, så vi at et tverrsektorielt perspektiv er bra i pandemihåndteringen. Det viktigste gruppen har levert og bidratt inn i, er den felles forståelsen og felles kunnskapsgrunnlag inn i dette arbeidet. Leveransene ble ikke håndtert i min linje. Jeg kan ikke vurdere hva slags effekt det har hatt i pandemihåndteringen generelt, men det har bidratt til at vi har hatt bredde ut i vår håndtering. Vi har hatt denne arenaen for å samsnakke om dilemmaer. For oss var dette fornuftig tidsbruk, så får andre svare for hvilke impact det har hatt på pandemihåndteringen.

Ble Udirs innspill godt ivaretatt i gruppa, og var dette nyttig for at Udirs synspunkter ble hørt og lagt til grunn av departementene og regjeringen?

Det er vanskelig å si. Det jeg tenker er fordelen er det tverrsektorielle perspektivet vi har med i våre forslag om tiltak i våre sektorer. Det har gjort oss bedre rustet til å vurdere tiltak i egen sektor, og ta med det inn i diskusjon med vårt departement. Mari Trommald og jeg har jobbet mye sammen med å ivareta barn og unges rettigheter, og regjeringens ambisjon om lav tiltaksbyrde for barn og unge.

Her om dagen møtte jeg den nye statsråden. Jeg sa til henne at det er nok noen som opplever at Udir har vært irriterende fremoverlent under deler av pandemien. Bufdir og Udir har spilt sammen for å få vektet perspektivene vi skal ivareta, mot helseperspektivene. Det har blitt viktigere og viktigere, ettersom dette har dratt ut i tid. Det betyr at for enkelte elever er avviket i skoletilbudet i enkelte deler av landet ganske stort sammenlignet med normalen. Vi så behovet

for at noen måtte snakke barn og unges sak og iverksette deres perspektiver. Det er ikke unaturlig at Udir og Bufdir tar de rollene.

Tema 2. Arbeidet med trafikklysmodellen og Kapittel 5 i Covid-forskriften

Nedstengningen i mars 2020 og gjenåpningen i mai samme år er behandlet i NOU 2021:6. I denne fasen av arbeidet til Kommisjonen ligger hovedvekten på det som skjedde fra høsten 2020 og så langt i 2021. I hele denne perioden er det trafikklysmodellen som har bestemt tiltaksnivået. I de dokumentene Kommisjonen har mottatt fra Udir, framgår det at Udir var aktivt involvert i arbeidet med å utarbeide smittevernveiledere for barnehager og skoler.

Kan du kort redegjøre for hvordan Udir har arbeidet med disse smittevernveilederne, og hva som har vært viktigst å formidle i veilederne?

I den første ekspertgruppe-rapporten var anbefalingen å gjenåpne barnehager og skoler med smitteverntiltak. Den første veilederen kom etter hvert som man gjenåpnet barnehager og skoler. Vi jobbet sammen med våre sektorer om dette i tett samarbeid. Begrunnelsen for å introdusere veilederen handlet om at restriksjonene i samfunnet var så inngripende, at med det regimet ville det ikke være mulig å åpne skoler og barnehager. Vi jobbet for å innrette et regime som muliggjorde åpning av barnehager og skoler. Mot sommeren 2020 endret pandemien karakter ved at det så ut til å roe seg. FHI har hele tiden holdt i det faglige, herunder kunnskapsgrunnlaget mot barn og unge. Vi har jobbet tett med FHI om smittevernveilederen. Det var deres forslag med trafikklysmodell. De måtte ha modeller for å holde barnehager og skoler på en måte som ivaretok smittevernhensyn til barn og unge i lys av situasjon ellers i samfunnet. De første veilederne ble strenge når tiltakene lettet i "voksensamfunnet". Da ble det behov for mer fleksibel modell.

Tenkningen bak veilederne var for å ha åpne skoler i et samfunn med smitteverntiltak. Den trafikklysmodellen fungerte svært godt. Man kunne veksle mellom lysene avhengig av smittesituasjon i samfunnet. Man skulle ha åpent også med bekymringsfull tilstand i samfunnet og med mer moderat smitte. I våre sektorer har trafikklysmodellen vært diskutert med organisasjonene, modellen har vært jevnlig revidert og vi har fått innspill underveis. I samarbeid med FHI har vi kommet frem til gode løsninger som forente behovet for smittevern med gode vurderinger av hvordan de ville fungere i våre sektorer. Ambisjonen har vært å tilrettelegge for så høy tilstedeværelse som mulig i barnehager og skoler.

Var det uenighet mellom Udir og FHI om dette?

Jeg opplever at vi har hatt et usedvanlig godt samarbeid med FHI om dette. Det ble opprettet en egen skolegruppe i FHI som jobbet mot vår sektor. De har vært tilgjengelige døgnet rundt og visa versa. Jeg er imponert over hvordan FHI har støttet våre sektorer i våre vurderinger og behov. Jeg opplever at vi har vært jevnbyrdige samarbeidspartnere i dette arbeidet.

Er det gitt råd og veiledning til skolene utover disse smittevernveilederne?

Vi etablerte tidlig Udir.no korona. Vi avklarte med Kunnskapsdepartementet at Udir, som samhandler med sektoren vanligvis, skal være informasjonskanal ut. Vi har brukt Udir.no og en informasjonskanal vi kaller “masse-utsendelser” der vi sender ut e-poster, til virksomhet og oppover. Slik har vi fått ut informasjon raskt når det skjer hyppige endringer. På nettsidene våre ligger filmer, veiledere og annet. Det er informasjon som skulle nå både barn og unge, og ansatte. Det er godt besøkte nettsider. Det er et mangfold i ressurser på Udirs koronasider. Vi hadde veiledere til beredskapsplanlegging, hvor vi har støttet og veiledet skolene med det. Det ligger juridiske avklaringer på nettsidene, som handler om endringene som er gjort i opplæringsloven. Det ligger støtte og veiledning til undervisning i ulike varianter, som er koblet til vårt ordinære støtteopplegg som vi har utenom korona også. Vi har jobbet med å etablere tilskuddsordninger og det er det også informasjon om. Det er derfor omfattende ressurser som tilgjengelig.

I januar 2021 ble Covid-19-forskriften endret, og det kom inn bestemmelser om særlige tiltak i kommuner med høyt smittenivå. Det var da vi fikk 5A, 5B, 5C-kommuner. En viktig forskjell er at på «rødt nivå» kan kommunene vurdere digital undervisning, mens kommuner «med høyt smittenivå» i forskriftens 5A skal innføre digital undervisning i videregående skole. Var Udir involvert i forkant av endringen i Covid-forskriften? I så fall på hvilke måter?

Jeg opplevde at vi på det tidspunktet løp etter beslutninger som allerede var fattet. Når dette med 5A, 5B-kommuner etc. ble innført kommuniserte jeg til Stoltenberg og Guldvog at vi ikke opplevde at dette var en god samhandlingsstruktur. Etter det ble det formelle møtestrukturer med Udir, Bufdir, FHI og HDIR, og vi opplevde å bli bedre koblet på.

Utfordring er nok at mange har hatt opplevelsen av å løpe etter i denne pandemien. Vi har vært opptatt av å ivareta perspektivene og se helhetlig på denne pandemien. De negative konsekvensene av smitteverntiltak kan være større for barn og unge, enn de helsemessige gevinstene man får av smitteverntiltak. Det kom til et punkt hvor vi satt med masse erfarings- og kunnskapsgrunnlag, som vi måtte bruke. Vi måtte da evne å gjøre helhetlige vurderinger. Fordi smitten var ulikt spredt i landet, så var vi opptatt av at det ikke var forholdsmessig å ha like tiltak nasjonalt mot barn og tiltak. Dette i lys av hvor alvorlig tiltakene var for barn og unge. Vi jobbet

derfor for å få skoler ut av de nasjonale og regionale tiltakene, og for at det skulle gjøres selvstendige vurderinger av tiltak mot barn og unge. Det ble resultatet over tid.

Jeg opplever alltid en åpen dør når jeg har tatt kontakt og at de setter pris på perspektivene vi har med. Det gjør det mulig for dem med bedre helhetlige vurderinger. Fra det punktet og utover ble vi flinke til å snakke sammen.

Før dere ble gode til det, var det lærernes frykt for smitte som var en pådriver her?

Det er vanskelig for meg å si. Statsråden har hatt jevnlige møter med organisasjonene. De har gitt uttrykk for sine bekymringer, som blant annet er smitte. Jeg har snakket mye med dem om at vi har et særlig ansvar i departementet og direktoratet til å bidra til å kunnskapsbasere diskusjonene. På den måten kan kunnskapsgrunnlaget trumfe det som er frykt og bekymring.

Jeg har vært opptatt av, i min dialog med HDIR og FHI, at vi kjenner vår sektor godt. Vi erfarte at sektoren ble bekymret hvis de hørte ulike ting fra HDIR, FHI og Udir. Jeg mener at et samsnakket budskap ut fra oss er viktig. Der må vi erkjenne at det har vi ikke alltid klart. Vi har forsøkt å trygge og vise kunnskapsgrunnlag for våre vurderinger. Samtidig har ansatte i sektoren lest andre vurderinger fra HDIR enn det vi har kommunisert. Sektoren har vært tydelig i sine tilbakemeldinger på at det er noe vi bør unngå. Det er nok ikke bare i vår sektor at det av og til har vært doble budskap. HDIR har kommunisert ut at det er grunn til bekymring, fordi det har gjort at flere endrer atferd. Så mens vi har forsøkt å berolige våre ansatte, har kanskje HDIR ønsket å endre atferd gjennom å kommunisere at vi bør være litt bekymret.

Hensynet til lærerne mot barn og unges rett til å gå på skole, måtte dere stå på veldig for at det skulle være i elevenes favør?

Vi opplevde at vi har jobbet mye for å få til denne balansen.

Mot helselinjen?

Ingen i pandemien har opplevd noen som motstandere, men vi har opplevd at det er en ulik vektlegging og balansering av enkelte hensyn. Vårt hensyn er våre sektorer, som er et mer avgrenset mandat sammenlignet med helselinjen sitt. Det er ikke unaturlig at helselinjen ikke har hatt med alle våre perspektiver, det er vårt ansvar å mate dem med disse perspektivene. Kapasitet og tidshensyn kan ha spilt inn, men jeg har ikke opplevd det som motstand. Jeg opplever at vi tidlig formet en felles visjon på tvers av fire direktorater, om å skjerme barn og unge mot de strengeste tiltakene.

Det har samtidig vært krevende å fortelle ansatte i sektoren at vi aldri har hatt tiltak for å skjerme barn for smitte, fordi kunnskapsgrunnlaget tilsier at de ikke blir syke. Men de har vært innrettet for å hindre at de bidrar i smittespredningen. Det er et krevende budskap, og det har vi strevd med hele tiden. Jeg opplever at alle er med på ambisjonen om lav tiltaksbyrde, men det handler om hva det betyr i praksis. Det krever at vi er standhaftige på barn og unges rettigheter og hvordan vi kan innrette oss så vi kunne være åpne. Vi har prøvd å skape forståelse for at det ikke finnes kompenserende tiltak for stengte skoler og barnehager, slik som man kunne ha på andre områder. Økonomiske virkemidler kan ikke alene kompensere for stengte barnehager og skoler. Det som ble tydelig, og som vi hadde erkjennelse av før pandemien også, er at den universelle arenaen skole og barnehage er rundt sårbare barn, når den ble stengt ned eller redusert, da forvitret de arenaene. NAVet barnehager og skoler representerer i å gi godt tilbud ble veldig tydelig for oss.

Før pandemien hadde vi store forventninger til den digitale skolen. Pandemien har lært oss at digital undervisning hjemme ikke kan kompensere for den fysiske skolehverdagen. Den ivaretar ikke læring for alle. Læring skjer i sosialt samspill med andre mennesker. Da må de være på skolen. Erkjennelsene som kom ettersom vi utviklet kunnskapsgrunnlag, var at vi kompenserte noe, men for noen så har pandemien vært veldig krevende.

Innføringen som kom i 2021. 5 a, 5b etc. På spørsmålet om i hvilken grad Udir var involvert, så sa du at dere opplevde å løpe etter beslutning som var truffet. Var dere ikke involvert i det hele tatt i forkant?

Det skjedde veldig fort. Det var nyttårshelgen. Vi opplevde ikke å være en del av grunnlaget for den beslutningen. Vi ville ikke anbefalt det. Jeg sendte melding til Guldvog og Stoltenberg knyttet til den beslutningen hvor jeg ga uttrykk for at vi ikke var helt fornøyd med manglende involvering, fordi det oppstår problemstillinger i våre sektorer som de ikke ser i helselinjen. Vi må løpe etter og rydde for at tiltakene som fungere som intendert.

Du nevnte dette med å være en sektormyndighet mot helhetstekning andre har. Har du noen betraktninger rundt hvordan det er hvis kampen står mellom skoleeier og kommunelege? Har dere hatt synspunkter eller innvirkning mot det?

Vi har vært opptatt av, i vår dialog på nasjonalt nivå, å forsøke på god måte å formidle at beslutninger, med utgangspunkt i helselovgivning, også må forankres i våre sektorer lokalt. Vår forventning er at vurderinger av smitteverntiltak i skole og barnehage på nasjonalt nivå skjer i dialog med oss. Vi har pushet mye på dette. Både for å få frem signalene i nasjonale linjer og gjennom beredskapslinje og mot statsforvaltere. Vi har initiert at flere møtearenaer som treffer både helselinjen og utdanningslinjen. Dialogen mellom helselinjen og utdanningslinjen har blitt

bedre utover i pandemien både på nasjonalt nivå og på lokalt nivå. Fra starten har vi vært en pådriver av å få frem barns beste vurderinger. Helt i starten da vi diskuterte gjenåpning hadde mange for seg at stenging var null-risiko alternativ. Det var høyrisiko å stenge barnehager og skoler. Det å få frem de perspektivene har gevinst i helselinjen. Det har statsforvaltere jobbet masse med ut til kommunene i sin dialog.

Har Udir påvirket at man har kunnet være mer på skolen?

Det håper jeg virkelig.

Har du noen overordnede refleksjoner om innføringen og gjennomføringen av trafikklysmodellen, hva mener du har fungert bra og hva har vært utfordrende?

Vi har jobbet så smidig med den, at det som ikke fungerte ble rettet opp fortløpende.

Tema 3. Tilbudet til sårbare barn og unge

Du fikk flere spørsmål om tilbudet til sårbare barn og unge da du ble intervjuet i januar.

Du ble spurt i januar om vi etter din vurdering har lyktes i å gi tilbud til de sårbare elevene. Da ønsket du ikke å vurdere det. Har du lyst til å si noe mer om dette nå?

Nå vet vi at vi ikke har lyktes med å gi et godt nok tilbud til de sårbare elevene.

Hvilke tiltak har dere eventuelt satt i verk rettet mot sårbare elever, eventuelt hvilke tiltak planlegger dere å sette i verk?

Dette er en krevende diskusjon. Det har vært høyt på agendaen under hele pandemien fra politisk nivå og nedover. Vi har prioritert at barn og unge med særskilte behov skal være i barnehage og skole. Det er ulike rammebetingelser som spiller inn mot hvilke tilbud de reelt sett får. Noen av manglene i starten handlet for eksempel om kommunenes behov for å omprioritere personell. Det har ført til at de med rettigheter har fått færre timer enn de hadde rettigheter til. Et moment vi snakket om tidlig er at pandemien skapte nye sårbare grupper, også velfungerende barn ble rammet på ulike måter.

Det elevene selv rapporterer tilbake til oss er at de har lært mindre enn tidligere. Det er deres opplevelse. De melder tilbake at de føler store begrensninger i sine sosiale liv. Det handler ikke bare om skole, men også sosiale restriksjoner på deres fritidsarenaer. Da vi planla for at vi skulle ha en normal høst formidlet vi kunnskapsgrunnlaget om pandemiens negative konsekvenser for elevene ut til kommune. Noe av det elevene kjente mest på var fraværet av den fysiske læringsarenaen, og noen følte de havnet utenfor fellesskapet. Elevene opplevde fravær av

medvirkning når de hadde digital opplæring. I norsk skole er det grunnleggende i læreplanen at elever skal kunne medvirke, blant annet i læringsarbeidet. Gjennom pandemien hadde de ikke lengre arenaer for medvirkning og de opplevde at de bare gjorde det de fikk beskjed om. På høsten var vi opptatt av at skolene måtte jobbe med å identifisere læringstap mot de enkelte elevene, jobbe med læringsmiljøet og det sosiale fellesskapet og hente inn de som opplevde å bli satt på siden. De må jobbe med elevmedvirkning og ruste elevene til å sitte i førersetet på eget læringsarbeid og ha innflytelse. Man må ha samskaping og samhandlingsprosesser som den fysiske skolen legger til rette for.

Har dere noen verktøy for å løse dette?

Nei, det er det som er krevende. For å få dette til må elevene være på skolen. Det handler om skolens mandat i bunn og grunn. Dette kan lærerne, så vi må bare minne dem om at det måtte prioriteres i starten av semesteret. Mange rapporterte tilbake til oss at deres primærfokus var læringsfellesskapet. Skolene har jobbet godt med det etter mitt inntrykk.

Har dere gjort noe spesielt mot de som var særskilt sårbare?

Dette må løses på skolenivå. Vi har formidlet kunnskapsgrunnlaget, at noe er tapt, til skolene. Skolenes og kommunenes dilemma er å ha nok ressurser til å ta igjen konkret tapte timer. Det er ikke alltid mulig. Det beste de kan gjøre er å gi et så godt tilbud som mulig innenfor de ordinære rammene, for å kompensere for det tapte. Dette er ikke gjort i en håndvenning, man må ta tiden til hjelp. Vi har signalisert at man må bruke tid og tilrettelegge. Det er et fremtredende argument for oss mot restriksjoner nå. Skal man kompensere for det tapte må elevene hvert fall få være på skolen nå, ellers er det ikke mulig.

Vi må som sektormyndighet forsøke å være realistiske og anerkjenne den faktiske situasjonen som er der ute. Nå er vi i det scenario som ble spådd, men som ikke skjedde våren 2020. Nemlig det at veldig mange er hjemme på grunn av sykdom. Det scenarioet havnet vi først i nå høsten 2021, og det kom overraskende på oss. Erfaringen er at det er viktig å ha tenkt gjennom løsninger for en reservepool og alternative løsniger etc. Der ser vi at det er variasjoner mellom skoler om man har planlagt for slikt scenario eller ikke.

Du sa i januar – og det går også fram av rapportene til Koordineringsgruppa – at forståelsen av hvem som er «sårbare» har endret seg gjennom pandemien. Nå har det gått flere måneder til med usikkerhet og mangel på stabilitet. Hva tenker du om hvordan vi skal forstå «sårbarhet» nå?

Jeg tror det begrepet alltid må forstås i kontekst, det kan ikke defineres en gang for alle. Sårbare barn har vært prioritert fra skole og barnehage og de er ivaretatt så langt de har vært i stand til

dette. Mange skoler har hatt erkjennelsen av utvidelsen av gruppen “sårbare”. Den er blitt større og endret seg under pandemien, slik at de er nødt til å ta ulike hensyn mot elevgruppen.

Er «sårbarhet» et nyttig begrep? Hadde det vært bedre å pålegge skolene å gi et tilbud til klart avgrensede grupper, for eksempel elever med vedtak om spesialundervisning eller norskopplæring, og la det bli med det?

Det har vært en diskusjon hele veien. Det kunne vært en diskusjon om gruppen “sårbare barn” burde vært nasjonalt definert, men vi ville ikke klart å lage en uttømmende liste på nasjonalt nivå. Dette er noe av profesjonaliteten i skolene og kommunene, det er de som er i stand til å identifisere disse som er sårbare og tilrettelegge for dem. Det er det grunnleggende begrepet vi bruker i skolen, om tilpasset opplæring. Vi så tidlig vi måtte ha et ekstra øye på sårbare barn og så har innholdet i gruppen endret seg litt. Noen av disse er de samme hele tiden, for eksempel barn med funksjonsnedsettelse, de med rett til morsmålsopplæring og lignende, som skolene vet om. Tilnærmingen ved at skolen tar ansvar er god og riktig, da det er skolen som er nært elevene og kan ivareta elevene. De har vært tydelig på at dette har vært krevende under deler av pandemien.

Hvis vi får en ny pandemi om noen år, eller lignende krise med behov for å identifisere denne gruppa, hvordan ville vi gått frem da tror du?

Jeg tror vi må gjøre sektorvise refleksjoner. En del ting er ikke i Udirs hender i en krisehåndtering, for eksempel at vi ikke er skoleeiere. Det er, som jeg nevnte innledningsvis, klart at hver enkelt ansatte har gjort mer under pandemien. Det er nok tilfellet i sektorene også. Ansatte i skole og barnehage har gjort en større innsats.

Det er mulig jeg var litt uklar, jeg mente med å identifisere de sårbare gruppene.

Ja, jeg kommer til det. En lærdom vi kan ta med oss til ny pandemi er å gjøre erkjennelsen med at vi har å gjøre med begrensede ressurser i sektorene. Vi må finne måter å bruke de begrensede ressursene og planlegge for å jobbe mer. Det er en erfaring vi må ta med oss videre. Det er et tema som bør belyses i en evaluering. Vi har fått tilbakemelding fra lærerne om at de ikke har opplevd forutsigbarhet i det å jobbe mer, eller få betalt for å jobbe mer. Det ville løst en del av utfordringene knyttet til sårbare grupper.

Tema 4. Udirs veiledningsfunksjon for kommunene og undervisningssektoren

Hva var typiske bekymringer i kommunene knyttet til din sektor, til undervisning, vanlige elever og sårbare elever?

Både elever og ansatte har vært bekymret på grunn av uforutsigbarheten i pandemien. Det har gjort seg gjeldende på ulike måter for elever og ansatte. Det å skape mest mulig forutsigbarhet tror jeg mange har jobbet med. Hyppige vekslinger i tiltak har vært krevende. Det handler om det vi har vært opptatt av fra vår siden, å få frem kompleksiteten i våre sektorer. Man lager for eksempel ikke en ny timeplan på kort tid. Vi må skape rom for å planlegge når det kommer endringer. Det har vært mangelvare til tider. Jeg tror også at mange lærere og skoleledere har vært bekymret for elevene sine. De har strukket seg for å kompensere for den virkeligheten elevene har stått i.

Har skoleeierne tatt kontakt med dere direkte?

Vi har prøvd å få de til å gå gjennom statsforvalter.

Udir og sektoren skiller seg fra mye annet, ved at man driver mye med veiledning og kompetanseutvikling. Det har blitt helt lukket i denne situasjonen. Udir er generelt en sektor med mye konferanser hvor man utveksler erfaringer. Hvordan har dere løst dette under pandemien?

Vi har brukt digitale arenaer. Når det gjelder samhandling med sektoren har vi for eksempel gjort dette i form av webinar. For å kompensere for noen av arenaene hvor vi vanligvis har dialogen direkte med kommunene og skolene, så har vi etablert noen korona-webinarer om ulike temaer eller dilemmaer vi har stått i. Vi har tidligere snakket om porteføljen vår og at vi har levert hundrevis av læreplaner i yrkesfag. Der er samarbeidet med partene er helt avgjørende. Det har utelukkende foregått på digitale arenaer og likevel har vi levert gode læreplaner. Det kommer vi til å ta med oss og ha færre fysiske arenaer fremover. Nettopp fordi vi har erfart at disse digitale arenaene har fungert godt. Vi må treffes fysisk innimellom, med de digitale arenaene har i stor grad kompensert for det behovet vi har hatt.

Noen aktører har vært bekymret for at kommunene tolket smittevernreglene for strengt, og innførte strengere tiltak enn det smittevernveilederen la opp til. Hva er Udirs oppfatning av det?

Det bildet er nok helt riktig. Vi har hatt statsforvalterne som har vært aktive ut mot kommunene. De har gitt støtte og veiledning for å bidra til gode og riktige vedtak. Det handler også om at hvis veiledning ikke fører frem, så kan man ta på myndighetshatten og si at det ikke har vært i tråd med regelverket. Det har vi gjort mye. Det handler ikke om vond vilje, men å håndtere situasjoner etter beste evne. Man har ikke så mye erfaring med å bruke koronaregelverket og det har kommunene trengt støtte og veiledning på. Den dialogen med statsforvalterne opplever jeg at har vært veldig god, uavhengig av hvilken hatt man har på seg. De har mange treffpunkter og arenaer og kan gi støtte og veiledning.

Hvordan har kommunen gjennom statsforvalter hørt på Udirs råd om tilbud til sårbare barn og unge?

Vi har alle sammen taklet krisen så godt vi har klart. Som jeg nevnte tror jeg Udir er blitt opplevd som irriterende fremoverlent fra tid til annen.

Hvordan oppfattet Udir at samarbeidet mellom smittevernmyndighetene og skolene fungerte lokalt?

Når de har funnet hverandre og skjønt at de måtte snakke sammen så har samarbeidet mellom smittevernmyndighetene og skolene fungert godt slik vi har erfart det.

Nådde skoleetatene fram med sine bekymringer?

Det opplever jeg. Mange steder har de gjort gode barns beste vurderinger. Noen har måttet bli minnet på barns beste vurderingen før de treffer vedtak. Jeg tror kommunene har satt pris på veiledningen fra statsforvalterne. Det har vist dem veier og samarbeidsarenaer som har gjort dem bedre i stand til å gjøre gode vurderinger.

Tema 5. Hva vet Udir?

Noen kommuner opplevde gjentatte nedstengninger over lang tid. Hvor god oversikt over dette hadde Udir – hvilke kilder til kunnskap om gjentatte nedstengninger fantes?

Udir har ingen nasjonal oversikt over antall nedstengninger. Statsforvalterne har et delt dokument hvor de har registrerte vedtak. Det var likevel ikke alltid mulig å holde oversikt ved hyppige endringer som for eksempel i Oslo og Viken. Det er heller ikke alt som når våre linjer, naturlig nok. Vi og statsforvalterne har vært flinke til å fange opp i mediebildet hvis noen er stengt ned. Hvis vi stusset på vedtak, så sendte vi melding til statsforvalter og ba dem undersøke. Da er ting ofte blitt rettet opp, eller det kom frem en god begrunnelse som ikke fremkom i media. Vi har vært aktive i å følge med i sektorbilde, både Udir og statsforvalterne.

Har dere gjort noen tiltak for å få oversikt over dette?

Vi har gjort dette systematisk. Vi har utvidet statistikkinnhentinger til å omhandle koronasporsmål og vi har brukt statsforvalterne aktivt til innhenting både i full-skala og mer kvalitativ innhenting i kommunene. Vi har hatt kvalitative runder. Vi hadde for eksempel en undersøkelse da Nordre Follo var høyt belastet før påske i fjor. Da gikk vi inn med en kvalitativ undersøkelse i lys av tiltakene med stengt og rødt nivå noen steder. Det er også iverksatt egne

forskningsprosjekter som gir kunnskapsgrunnlag. Statsforvaltere har brukt skjema i Excel for å holde oversikt over tiltakene, så godt de kunne. Det har FHI også brukt som kunnskapsgrunnlag. Det de kunne finne ut var å sammenligne effekten av fulldigital undervisning mot rødt tiltaksnivå. Det viste seg at rødt nivå er like godt eller bedre enn fulldigital undervisning. Vi har brukt disse kunnskapsgrunnlagene for å understøtte diskusjonen om tiltaksnivå.

Hvor dere noe grunnlag på tapt læring?

Nei, det har vi ikke oversikt over. Vi har karakterer man kan se på, men de har ikke hatt eksamen. Karakterene har gått opp, så det står i motstrid til elevene sier selv om opplevelsen av tapt læring. Nasjonale prøver viser høy grad av stabilitet. Jeg tror likevel at bak gjennomsnittene skjuler det seg nok mange enkeltskjebner. Det må skolen håndtere som en del av deres drift og de må drive tilpasset opplæring. De må ha et blikk på dette fremover. Det ble også innført tilbud om sommerskole i sommer for å kompensere for tapt læring. For landet som helhet er det stabilitet, men jeg tror det er mange enkeltskjebner som skjuler seg bak tallene. Disse resultatene kan komme i årene fremover, og må følges tett opp.

Det er skolen som skal følge opp dette? Det skal ikke skaffes noen mer overordnet informasjon fra Udirs side?

Vi må bruke de instrumentene vi har, som karakterer, nasjonale prøver og internasjonale undersøkelser. På mindre trinn har vi kartleggingsprøver som verktøy for skolene for å fange opp elever som ikke lærer i tråd med læringsmål.

Det skulle gis tilbud til sårbare barn og unge, og barn med foresatte i samfunnskritiske funksjoner. Er det noen oversikt over i hvor stor grad det ble fulgt?

Statsforvalterne har undersøkt det litt for oss. Kommunene har vært lojale og flinke til å følge opp det. Vi ser likevel at flere melder tilbake at ikke alle tok i mot det tilbudet, fordi elevene opplevde det som stigmatiserende å være på skolen når alle andre var hjemme.

Kjenner du til overordnede tiltak for å få fram kunnskap om langtidskonsekvenser?

Vi jobber med tiltak for å få fram kunnskap om langtidskonsekvenser nå. Vi har flere forskningsoppdrag som skal ta for seg det, i tillegg til de vanlige mekanismene. Vi henter inn mye kunnskap i vanlig skole, ved elevundersøkelser og forskningsprosjekter. Vi får mye informasjon om pandemiskolen gjennom pågående forskningsprosjekter. Vi vil ha et godt tilfang av det. Det aller vanskeligste er å identifisere læringstap og spisse arbeidet inn mot dette.

Samtidig finnes det forskning fra andre land hvor man har diskutert at gitt at tiden på skolen er mindre, kapasiteten er mindre, bør det reises spørsmål ved om man burde vurdere hva som skal

prioriteres. Det foreslås å fokusere på såkalte kjernekunnskaper. I lys av den diskusjonen er det forsket på hvor viktig bred inngangen til læring er. Jeg mener en avgrensning til kjernekunnskaper kan være ekstra skadelig for de som er sårbare. De trenger å jobbe med kompetanse på mange ulike måter. Vi må ivareta de som lærer best når de er kreative og praktiske. En slik tenkning kan derfor være uheldig mener jeg. Vi er heldig som i den norske skolen er opptatte av å jobbe med bredden av læring i elevgruppen og med kompetanse, og det må være fokus fremover også.

Tema 6. Ut av pandemien og veien videre

Er det noen grupper du er særlig bekymret for nå? Noen grupper som vil merke konsekvensene over tid?

Det er to grupper jeg er særlig bekymret for nå og de er delvis sammenfallende. Den ene gruppen er de med rettigheter for et særskilt tilrettelagte løp, som har mistet en del av sine rettigheter. Den andre gruppen er elever som står i fare for utenforskap.

Vi har fått tall fra oppfølgingstjenesten. Den kurven har pekt nedover i mange år, nå er den økt. Det underbygger en berettiget bekymring for utenforskap. Der kan skolen bety mye.

Dere har noe erfaring med kompenserende tiltak nå, blant annet sommerskole. Tilsier erfaringene så langt at disse tiltakene har fungert etter hensikten?

Det ble tatt godt i mot og var planlagt flere steder. Det ble etablert flere steder med kompensasjon, slik at det har blitt for flere steder og flere elever enn det ellers ville vært. Tilbudene er etablert med to tanker. Den ene er det som handler om læring, og det er det som handler om fellesskap og inkludering. Effekten av det vet vi enda ikke. Det ble godt tatt imot og fikk god tilbakemelding.

Er det andre ting som kan gjøres for å kompensere for tapet disse elevene eller studentene har opplevd?

Vi må diskutere hvordan vi skal kompensere for tapet i tett dialog med sektoren og ta imot innspill på hvordan de identifiserer at det er fornuftig å jobbe videre. Det kan være det er behov for koronakompensasjon mot tapt læring, fordi det å kompensere for dette vil kreve tid utover den ordinære skolehverdagen. Noen vil trenge et ekstra tilbud.

Er det noe du tenker har vært særlig lærerikt eller nyttig som du tenker vi må ta med oss videre?

Det har vært en krevende periode, men enormt lærerikt. Vi tar med oss noen ting ut av dette. Det er at barnehager og skoler er universelle arenaer for læring, mestring og trivsel. Barn og unge må få være på disse arenane. Det andre læringspunktet er at pandemien har bidratt til å ta oss et skritt videre i forhold til teknologi og har vist oss at vi i årene fremover må innrette oss slik at vi setter pedagogikk i førerretet av teknologien. Det tredje læringspunktet er betydningen av det tverrsektorielle samarbeidet.

Kommisjonen slo fast i sin første rapport at skolen har ivaretatt sitt samfunnsoppdrag gjennom pandemien. Samtidig har det vært vanskelige avveininger som har vært gjort under tidspress, som gjelder tilbudet til sårbare elever, terskelen for når man skal akseptere hjemmeundervisning, tiltaksbyrde i skolesituasjonen osv. Tenker du i ettertid at noe kunne vært gjort annerledes, for å enda bedre ivareta barns lovfestede rett til utdanning?

Skal man ta utgangspunkt i denne pandemien har vi gjort noen refleksjoner over egen håndtering og det har vi også gjort fortløpende. For eksempel hvis vi hadde sett tilbake til dagene før 12. mars 2020. Hadde vi da visst det vi vet nå, så hadde vi anbefalt å ikke stenge barnehager og skoler. Jeg tror kanskje det ikke hadde hatt noen betydning, men ser man på vår kollektive erfaring nå, så burde vi ikke stengt. Da hadde vi sluppet en del andre diskusjoner. For eksempel gjenåpningsdiskusjonen. En av erfaringene vi har med oss er at det er veldig vanskelig å reversere det når man først har innført strenge tiltak. Det er nesten vanskeligere å lukke opp igjen, enn å stenge. Det å åpne er mer krevende. Man har måttet være særlig trygg på hvorfor det å åpne er riktig og basert det på kunnskapsgrunnlag.

En annen erkjennelse for oss som nasjonale myndigheter, er at i våre sektorer er det sånn at det man gjør på nasjonal nivå kopieres og forsterkes på lokalt nivå. Gir man uttrykk for å være bekymret og streng på nasjonalt nivå, så forsterkes dette kommunalt. Totaliteten av tiltak da blir forsterket med påvirkning mot barn og unge. Det kommer delvis i strid med dette med helhetlige totalansvaret man har i helselinjen, mot behovene man har i vår sektor. Helsemyndighetene har sagt at de er opptatt av å være offentlig bekymret, for det regulerer atferd, men det gjør også at kommunene blir bekymret og strengere i tiltakshåndteringen sin. Som igjen gjør at lærere blir mer bekymret for sin sikkerhet. Vi har et ulikt ansvar og vi må akseptere at vi har ulike roller.

Hva vil du trekke fram som de aller vanskeligste avveiningene, der vi kanskje trenger å være bedre forberedt hvis det kommer en ny pandemi?

Jeg tror det fort blir veldig travelt i en krise og krav om handling. Jeg tror at flere handlinger hadde blitt bedre, om vi hadde brukt mer tid til refleksjon og diskusjon før vi hadde igangsatt

handlingene. Det at vi snakker sammen og etablerer felles kunnskapsgrunnlag og får avveid våre hensyn mot hverandres hensyn, det gjør at tiltakene blir bedre.

Har du gjort deg noen tanker om hvorfor det har hastet så mye?

Systemene våre er ikke trent til å fungere i kriser. En krise stresser alle ledd av samfunnet, og da oppleves det et behov for rask handling. Tverrsektorielt samarbeid er krevende i en helt normal hverdag, da er det klart at det forsterkes i en stresset situasjon. Vi skal i etterkant kanskje reflektere over planene våre for å tenke beredskap, slik at krisen blir bedre håndtert med diskusjoner om hvor vi er fra våre ulike ståsteder, om vi har felles forståelse for situasjonen og hvilke aktører som er del av krisen. Gitt dette bildet, hvilke vurderinger står mot hverandre og hvilke er sammenfallende. Erfaringen fra denne krisen er at det er nyttig å belyse konsekvenser fra flere perspektiver og avveie disse før beslutningene treffes. Det krever involvering av mange aktører, og tid til refleksjon. Det har det vært vanskelig å finne tid til.

Digital gjennomgang 19.01.2022. Referat godkjent av Hege Nilssen

Oslo. 19.01.2022 Linda Aamodt