

Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

**Deres ref:**                      **Vår**                      2021/53963-3                      **Arkivkode:** 008                      **Dato:** 17.06.2021  
**ref:**

## Bufdirs høringsinnspill til NOU 2021:6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien

### Innledning

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) viser til høringsbrev og takker for muligheten til å gi innspill til koronakommisjonens rapport. Kommisjonen har levert en omfattende og grundig rapport som gir en viktig framstilling av beslutningsprosesser, samhandling mellom aktører og enkeltmenneskers erfaringer i pandemiens faser innenfor tidsrommet rapporten omtaler. Bufdir vil gi noen overordnede innspill innledningsvis før vi kommenterer utvalgte anbefalinger under.

### Overordnede innspill

Bufdir har merket seg at kommisjonen konkluderer med at beslutningen om de inngripende tiltakene innført 12.mars var riktig. Vi savner imidlertid en drøfting av og begrunnelse for denne konklusjonen. Vi vet for eksempel ikke om man kunne oppnådd det samme med andre og mindre inngripende tiltak overfor barn og unge.

Tiltakene som er iverksatt under pandemien, griper inn i befolkningens menneskerettigheter. Kommisjonen har ikke foretatt rettslige vurderinger av om barns rettigheter etter Grunnloven eller annen lovgivning er blitt krenket. En slik vurdering vil være viktig i en «grundig og helhetlig gjennomgang og evaluering av myndighetenes håndtering av pandemien». Det er også grunn til å se nærmere på i hvilken grad smittevernloven åpner opp for å begrense rettigheter etter annet lovverk. I en slik vurdering vil de materielle begrensningene som følger av forholdsmessighetsvurderingene og de prosessuelle kravene til å synliggjøre hvilke vurderinger som er gjort være viktig. Beslutningene må altså begrunnes og kunnskapsgrunnlaget må synliggjøres. Også der kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt, må det være åpenhet rundt grunnlaget for beslutningene som blir tatt.

Retten til barn og unges medvirkning, jf. artikkel 12 i Barnekonvensjonen, er etter Bufdirs syn svakt ivarettatt under pandemien, både på lokalt og nasjonalt nivå. I fremtidig beredskapsplanlegging er det viktig

å styrke etablerte strukturer for barns medvirkning enten gjennom høringer nasjonalt, kommunale og fylkeskommunale ungdomsråd og elevråd. Demokratiske barne- og ungdomsorganisasjoner som representerer ulike grupper barn og unge, må involveres systematisk.

Kommisjonenes hovedbudskap synliggjør at vurdering av sårbare grupper, barn og unge, likestilling og vold i nære relasjoner bør være en integrert del av beredskapsplaner og kommunikasjonsplaner på ulike sektorområder.<sup>1</sup> Dette mener Bufdir må gjelde både ved scenariearbeid, utarbeiding av beredskapsplaner, vurdering av tiltak, vurdering av forholdsmessighet, i kommunikasjon, og i eventuell kompenserende innsats. Når en krise går fra å være en helsekrise til en krise som rammer hele samfunnet blir evnen til tverrsektoriell håndtering desto viktigere.

#### Kommentarer til kommisjonens anbefalinger

### **Anbefaling 3. Regjeringen har i beredskapsarbeidet ikke tatt hensyn til hvordan risiko i én sektor avhenger av risikoen i andre sektorer.**

Bufdir har et nasjonalt ansvar for oppvekst og familie, likestilling og ikke-diskriminering og barnevern, som må ivaretas også under nasjonale kriser. Uavhengig av sektor er den nasjonale krisehåndteringen basert på DSBs analyse av krisescenarier fra 2019 og veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyser utgitt av DSB 2014.

Erfaringene både fra flyktningkrisen i 2015 og den pågående koronapandemien er at det nasjonale veiledningsmaterialet ikke i tilstrekkelig grad tar opp i seg og vurderer konsekvenser for sårbare grupper som for eksempel familier, barn og unge. Konsekvenser for vold i nære relasjoner og likestilling er heller ikke vurdert. Dette bør endres i veiledningsmaterialet og i nasjonale beredskapsplaner slik at dette ikke gjentar seg i fremtidige kriser.

Samordningsansvaret i beredskapshåndteringen operasjonaliseres gjennom sektormyndighet på ulike forvaltningsnivåer. Det er også sektormyndighet som har ansvar for å følge opp status innenfor sitt ansvarsområde. De befolkningsgrupper som faller inn under Bufdirs ansvarsområde vil berøres av flere sektormyndigheter. Bufdir mener i lys av dette at kommisjonen kunne sett grundigere på spørsmålet om koordinering mellom sektorene, både generelt og på spesifikke områder der det er åpenbart at tiltak i en sektor, har sektorovergripende virkninger. En slik tilnærming vil også være nødvendig for at myndighetene skal kunne vurdere konsekvensene av enkelte tiltak og gjøre de nødvendige forholdsmessighetsvurderinger. Vår erfaring er at samordningsansvaret i liten grad var ivaretatt innledningsvis i koronapandemien, men at etableringen av koordineringsgruppen for sårbare barn og unge til dels har ivaretatt et slikt samordningsansvar på tvers av sektorer. For nærmere omtale av koordineringsgruppens rolle se under.

Hensynet til de som selv ikke har en kraftig røst i samfunnet, som barn, unge og sårbare eller utsatte voksne, blir ofte glemt i beredskapsarbeid og krisehåndtering. Ofte blir konsekvenser for disse gruppene løftet fram litt for sent i prosessene. For å unngå «blindsoner» i beredskapsarbeidet bør etter vårt syn flere sektormyndigheter involveres i planleggingen og håndteringen av kriser som berører samfunnet. Som sektormyndighet for barn, unge, familier, likestilling og vold i nære relasjoner, kan Bufdir bidra med viktige perspektiver inn i dette arbeidet og bør kobles på i arbeidet med scenarier for kommende krisesituasjoner, i arbeidet med håndteringen umiddelbart etter at krise har oppstått og i beslutninger om tilrådninger til regjeringen.

---

<sup>1</sup> Offentlige myndigheter har etter likestillings- og diskrimineringsloven § 24 plikt til å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering (på grunn av blant annet alder, funksjonsnedsettelse, kjønn, etnisitet og seksuell orientering og kombinasjoner av disse) i all sin virksomhet. Plikten innebærer også at offentlige myndigheter skal forebygge kjønnsbasert vold.

**Anbefaling 7. I begynnelsen av koronapandemien forsikret ikke myndighetene seg om at smitteverntiltakene var i tråd med Grunnloven og menneskerettighetene.**

Alle offentlige myndigheter, inklusive kommunene, har en plikt til å beskytte befolkningens liv og helse. Samtidig er det et krav at alle tiltak som iverksettes for å ivareta denne plikten, og som griper inn i andre etablerte rettigheter, må gis en tilstrekkelig begrunnelse. Inngrep i beskyttede rettigheter må oppfylle tre vilkår, de må ha et tilstrekkelig lovgrunnlag (hjemmel), de må ivareta et legitimt formål og de må være «nødvendige i et demokratisk samfunn». I dette siste vilkåret ligger at tiltakene ikke kan gå lenger enn nødvendig – de må være forholdsmessige i forhold til målet med tiltaket.

Tiltakene som er iverksatt under pandemien, griper inn i befolkningens menneskerettigheter. Direktoratet deler kommisjonens vurdering av at det har vært økt fokus på begrensningene grunnloven og menneskerettighetene setter for inngrep i privatpersoner, og særlig barn og unges rettigheter. Vi er imidlertid usikre på i hvilken grad et økt fokus har påvirket beslutningene, og det er på mange områder vanskelig å finne spor av de nødvendige forholdsmessighetsvurderinger som grunnloven og menneskerettighetene forutsetter. Dette gjelder særlig avveininger av konsekvensene for barn og unge opp mot smitteverntiltak og det særlige vern og ansvar myndighetene har for å vektlegge konsekvensene for barn og unge som et grunnleggende hensyn. Dette gjelder både nasjonale og kommunale tiltak, som besøksbegrensninger i eget hjem og i helse- og omsorgsinstitusjoner som griper inn i privat- og familielivet, og tiltak som berører barn og unges rettigheter som stengning av skoler og begrensning av fritidsaktiviteter. Grunnloven og Barnekonvensjonen gir barn et særskilt vern, og barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser som berører barn. Det stilles også krav til barns medvirkning. Disse rettighetene er blitt utfordret som følge av nedstengingen av samfunnet og inngripende smitteverntiltak. Kommisjonen trekker spesielt frem retten til utdanning og statens plikt til å beskytte voldsutsatte barn, og at hensynet til barns beste skal stå sentralt i vurderingene også når myndighetene utformer smitteverntiltak. Bufdir vil påpeke at ivaretagelsen av barns rett til å gi uttrykk for sin mening og bli hørt i vurdering av konsekvenser av smitteverntiltak som berører barn og unge spesielt har vært svært mangelfull, til tross for at mange tiltak har rammet barn og unge spesielt hardt. En rekke tilbud er blitt sterkt redusert eller falt bort uten at barn og ungdom, og særlig de som rammes hardest, har kunnet uttale seg eller delta i vurderingene av konsekvenser nasjonalt, lokalt og på skolen. Dette er viktig for barn og unge som befinner seg i sårbare situasjoner, og som rammes hardest av at tilbud og arenaer for kontakt med andre svekkes.

Dette har konsekvenser for barns rettsikkerhet, men også for kunnskapen som legges til grunn når beslutninger fattes og ikke minst for kvaliteten i tjenestetilbudet. Kommisjonen har ikke foretatt rettslige vurderinger av om barns rettigheter etter Grunnloven eller annen lovgivning er blitt krenket. En slik vurdering vil være viktig i en «grundig og helhetlig gjennomgang og evaluering av myndighetenes håndtering av pandemien». Det er også grunn til å se nærmere på i hvilken grad smittevernloven åpner opp for å begrense rettigheter etter annet lovverk. I en slik vurdering vil de materielle begrensningene som følger av forholdsmessighetsvurderingene og de prosessuelle kravene til å synliggjøre hvilke vurderinger som er gjort være viktig.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet mener det er grunn til å stille spørsmål om offentlige myndigheter i alle tilfeller har vært seg bevisst kravet til å gjøre en vurdering av om smitteverntiltakene har vært forholdsmessige. Vi mener det er særlig grunn til å reise dette spørsmålet i forbindelse med tiltak som har hatt konsekvenser for barn og unge og personer med funksjonsnedsettelse. Det er også behov for oppmerksomhet rundt hvilke konsekvenser reduserte- og endrede tjenester i ulike sektorer har fått for muligheten til å avdekke voldsutsatte voksne og barn og for voldsutsattes mulighet til å søke hjelp. Vi har etter hvert fått god kunnskap om at enkelte tiltak har hatt store konsekvenser for sårbare og utsatte barn og unge. Dette skjerper kravene til at det gjøres gode vurderinger av tiltakenes konsekvenser for sårbare grupper, og at det iverksettes tiltak som kan motvirke disse konsekvensene.

Bufdir har under pandemihåndteringen lagt til grunn at åpne tjenester for barn, unge og sårbare familier er avgjørende for samfunnets evne til å beskytte barn og unge mot vold og annen omsorgssvikt. Direktoratets vurdering har vært at lukkede tjenester ikke kan kompenseres virkningsfullt med andre tiltak, og at åpne tjenester har vært viktig for å beskytte barn og unge mot vold og annen omsorgssvikt og ofte en nødvendig premiss i vurderingen av om et smitteventiltak har vært forholdsmessig og lovlig. Dette gjelder barnevernstjenesten spesielt, men også de tjenester som barnevernet er avhengig av for å kunne fange opp barn i risiko.

Videre er det grunn til å stille spørsmål om det er gjort tilstrekkelige vurderinger av konsekvenser for sårbare barn og unge i forbindelse med vaksinestrategien. Vi kan ikke se at det er drøftet noe sted i FHIs publikasjoner om hvilken vekt hensynet til utsatte barn og unge skal tillegges, når det skal avgjøres hvem som skal prioriteres for vaksine. Barn er ikke nevnt, ut over omtaler av barn som en gruppe som på overordnet plan ikke har behov for å bli prioritert. Om enkelte grupper voksne som er viktige for ivaretagelsen av sårbare barn og unge bør prioriteres, ville etter vårt syn vært et naturlig tema i denne sammenheng.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) publiserte 26. mars i år et innspill til kommunenes ivaretagelse av menneskerettigheter ved håndteringen av covid-19-pandemien.<sup>2</sup> Anbefalingene som gis der er gyldige også for statlige myndigheter, og er oppsummert i følgende punkter:

- Kommunene bør igjennom sine vurderinger og begrunnelser redegjøre så presist som mulig for forholdet mellom utformingen av det enkelte tiltak og menneskerettighetene. Det kan typisk gjøres ved å redegjøre for hvorfor ikke alternative mindre inngripende tiltak, som f.eks. anbefalinger i stedet for regler, eller en mindre inngripende utforming av et tiltak, kan ivareta formålet om å forebygge spredning av covid-19. Videre bør det fremgå hvordan hensynet til smittevern er avveid mot konsekvensene av tiltaket for individene, slik at det fremgår hvorfor kommunen anser tiltaket forholdsmessig. I forholdsmessighetsvurderingene inngår blant annet momentene som står i kulepunktene rett nedenfor.
- Kommunene bør vurdere hvordan ulike sårbare grupper rammes, og hvorvidt det er mulig å innføre flere unntak for disse når det innføres strengere smitteverntiltak. Det gjelder også grupper som av ulike grunner kan rammes vesentlig hardere enn andre av restriksjonene.
- Når tiltakene som velges kan gå utover mulighet til å kartlegge og forhindre vold og overgrep og annen omsorgssvikt, bør kommunene beskrive hvilke alternative kompenserende tiltak som foreligger og hvordan disse er vurdert.

#### **Anbefaling 10. Det er en styrke at kommunene har et stort ansvar for smittevern i Norge.**

Bufdir støtter kommisjonens anbefaling. Lokale smitteverntiltak basert på lokale smitteforhold øker sjansen for at tiltak som iverksettes kun rammer de det er nødvendig å ramme. Skreddersøm ut fra lokale forhold er nødvendig for å oppnå ambisjonen om lavest mulig tiltaksbyrde for barn og unge. Hensynet til forholdsmessighet og treffsikkerhet i smitteverntiltakene tilsier at lokale myndigheter er nærmest til å fatte de gode og målrettede beslutningene om tiltak rettet mot barn og unge. Bufdir har derfor ment at det var uheldig at tiltak rettet mot barn og unge lenge var en del av de generelle tiltakene som nasjonale myndigheter kunne iverksette gjennom covid-19 forskriften, og har i sitt påvirkningsarbeid lagt vekt på at slike tiltak kun bør kunne fattes lokalt.

Bufdir har imidlertid erfart at smitteverntiltak gjerne iverksettes lag på lag. Dersom regjeringen iverksetter strengere tiltak, kan noen kommuner «ta i litt ekstra». I tillegg kan de enkelte tjenestene gjøre sine tilpasninger noe som fører til summen av tiltak blir uforholdsmessige.

---

<sup>2</sup> [Innspill til kommunenes ivaretagelse av menneskerettigheter ved håndteringen av covid-19-pandemien](#)

Buudir har via rapporteringer til koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge og dialog med statsforvalterne mottatt eksempler på at noen kommuner kan iverksette strengere tiltak enn nødvendig og forsvarlig, eksempelvis at tjenester til barn og unge har blitt stengt ned. Tett dialog via statsforvalter har i slike sammenhenger vært nødvendig for å få ordinære tjenester til å være åpne og tilgjengelige. Med utgangspunkt i disse erfaringene anbefaler Buudir at kommisjonen i sitt videre arbeid ser nærmere på sammenhengen mellom nasjonale, kommunale og tjenestespesifikke tiltak.

**Anbefaling 11. Smittevernloven har vært et viktig verktøy i krisehåndteringen, men den bør revideres.**

Direktoratet vurderer at kommisjonen burde se nærmere på i hvilken grad sentrale og kommunale myndigheter har forholdt seg til de fullmakter smittevernloven gir for å håndtere pandemien. En slik analyse vil kunne være viktig i et videre arbeid med å sikre et regelverk som gir tilstrekkelige og tydelige fullmakter med tilstrekkelig krav til demokratisk kontroll.

**Anbefaling 12. Myndighetene har samlet sett lykkes godt med kommunikasjonen ut til befolkningen.**

Perioden med pandemi har i Norge vært preget av usikkerhet, som kommisjonen påpeker. Denne usikkerheten rundt utviklingen av pandemien og myndighetenes forsøk på å håndtere dette løpende, har blant annet medført et stort antall endringer i regelverk og anbefalinger. Viktige regler og anbefalinger ble i en del tilfeller endret kort tid etter de hadde blitt forsøkt kommunisert til befolkningen. Dette mener Buudir har vært med på å gjøre kommunikasjonen til både regionale og lokale myndigheter, befolkningen og særlig til barn, unge og sårbare grupper vanskelig.

Som kommisjonen påpeker, har pandemien synliggjort utfordringer hos offentlige myndigheter med å nå fram til alle deler av befolkningen, herunder deler av innvandrerbefolkningen og personer med funksjonsnedsettelse. Dette problemet var imidlertid ikke noe som oppstod i møte med pandemien eller som kun gjelder helsesektoren. Ulike sektormyndigheter bør ta i bruk lærdommene fra informasjonsarbeidet under pandemien for å sikre at informasjon om tjenestetilbud når ut til alle (uavhengig av etnisitet, alder, funksjonsnedsettelse osv.). Dette gjelder også utenom krisesituasjoner.

Buudir mener at vurdering av sårbare grupper, barn og unge, utsatte for vold i nære relasjoner og hensynet til likestilling og ikke-diskriminering, bør være en integrert del av beredskaps- og kommunikasjonsplaner<sup>3</sup>. Informasjon i en krisesituasjon bør gjøres tilgjengelig muntlig og skriftlig, på flere språk og distribueres i ulike kanaler, slik at den når hele befolkningen uavhengig av alder, etnisitet, funksjonsnedsettelse osv. Hensynet til utsatte for vold i nære relasjoner bør også speiles i beredskaps- og kommunikasjonsplaner fra ulike sektormyndigheter. Det bør komme tydelig fram at hjelpetilbud til voldutsatte skal være åpne under kriser og at råd om å holde seg hjemme ikke gjelder for barn og voksne som ikke har det trygt i eget hjem. Direktoratet kommuniserte tidlig sine anbefalinger om prioriterte oppgaver i kommunal barneverntjeneste til kommunene. Statsforvalter har hele tiden vært sentral samarbeidspartner for direktoratet i kommunikasjonen med kommunene. Det har vært avholdt jevnlig møter med statsforvalter gjennom hele pandemien. Direktoratet har fått oppdatert informasjon om status i kommunene, og har diskutert og formidlet nye tiltak med statsforvalter. Statsforvalter har vært direktoratets viktigste kanal for både informasjon fra og til kommunene. Det er en felles oppfatning mellom direktoratet og embetene at dette samarbeidet har fungert svært godt.

---

<sup>3</sup> Offentlige myndigheter har etter likestillings- og diskrimineringsloven § 24 plikt til å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering (på grunn av blant annet alder, funksjonsnedsettelse, kjønn, etnisitet og seksuell orientering og kombinasjoner av disse) i all sin virksomhet. Plikten innebærer også at offentlige myndigheter skal forebygge kjønnsbasert vold.

#### **Anbefaling 14. Alle er berørt av pandemien, men den har rammet skjevt.**

Alle barn er sårbare under en pandemi, men noen blir ekstra sårbare i en krisesituasjon. Bufdir mener at det er positivt at Koronakommisjonen i sin rapport vier fokus til sårbare barn og unge, og grupper av voksne som har befunnet seg i en sårbar situasjon under pandemien, som gravide og fødende, personer med manglende norskkunnskaper, personer med funksjonsnedsettelse og eldre med hjelpebehov. Videre er vi glade for at kommisjonen har vist til hvilke konsekvenser manglende informasjon, begrensninger på sosial kontakt, og reduserte dagtilbud, trening og rehabilitering under pandemien har fått for disse. Bufdirs kartlegginger av pandemiens likestillingskonsekvenser tyder på at det også er behov for oppmerksomhet mot hvordan ulike sårbarhetsfaktorer samvirker (for eksempel språk og funksjonsnedsettelse). Endrede tjenester i ulike sektorer og begrensninger på sosial kontakt har også fått konsekvenser for muligheten til å avdekke vold og negativ sosial kontroll (både mot barn og voksne), og for voldsutsattes mulighet til å søke hjelp.

Det er også viktig å ta i betraktning konsekvensene av økt omsorgsbyrde som følge av reduserte skole- og omsorgstilbud, og hvordan dette har påvirket familier avhengig av faktorer som språkkunnskaper, funksjonsnedsettelse og sosioøkonomiske forhold.

Det er risiko for at konsekvensene av pandemien for arbeidsliv, økonomi, tjenestetilbud og økt omsorgsbyrde kan få langsiktige konsekvenser for den enkeltes helse, deltakelse i samfunn og i arbeidsliv. For å sikre at pandemien ikke får varige negative konsekvenser for likestilling og inkludering er det viktig at tiltak for å dempe pandemiens negative konsekvenser integrerer et likestillingsperspektiv, og at sektormyndighetene gjør analyser og vurderer resultater av dette. Langsiktige konsekvenser av pandemien og de tilhørende smitteverntiltakene for sårbare grupper, likestilling og utsatte for vold og overgrep bør følges opp i kommisjonens videre arbeid. Bufdir leverer sommeren 2021 en samlet rapport om pandemiens likestillingskonsekvenser. Rapporten bør kunne benyttes i myndighetenes videre arbeid med å dempe pandemiens negative konsekvenser, og for å vurdere likestillingsfremmende tiltak i etterkant av pandemien.

Kunnskapen om at pandemien rammet skjevt og at de utilsiktede konsekvensene av smitteverntiltakene kunne ramme særlig barn og unge, gjorde at det var behov for en særskilt og tverrsektoriell oppmerksomhet på dette. Regjeringen nedsatte i april en koordineringsgruppe for tjenester til utsatte barn og unge under Covid-19. Bufdir fikk i oppdrag å koordinere gruppen som i tillegg til Bufdir besto av Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet, Utdanningsdirektoratet, Politidirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene. Koordineringsgruppen skulle blant annet bidra til god informasjonsflyt mellom tjenester, kommuner og myndigheter på tvers av sektorer. Koordineringsgruppen har nå levert 13 rapporter til Barne- og familiedepartementet. Rapportene har formidlet oppdatert kunnskap om status for tjenestene i alle de representerte sektorene samt fritidstilbudet, kunnskap fra forskning om konsekvenser av pandemien og tiltakene, og erfaringer fra ulike hjelpelinjer- og brukerorganisasjoner. Hver rapport har inneholdt prioriterte anbefalinger til regjeringen. Hovedanbefalingen fra koordineringsgruppen har vært at tiltaksbyrden for barn og unge må holdes på et absolutt minimum ved at barnehager og skoler og øvrige lovpålagte tjenester så langt det er mulig må holdes åpne og tilgjengelige. Barn og unge må få tydelig informasjon om hvilke regler som gjelder og hvordan de kan komme i kontakt med tjenester de har behov for. Unge skal også gis mulighet til å medvirke i beslutningsprosesser gjennom for eksempel ungdomsråd – også i krisetid. Koordineringsgruppen har også poengtert at bruk av hjemmekontor og digitalt tilbud ikke gir et tilstrekkelig tilbud til sårbare barn og unge og deres familier. Særlig hensynet til særlig sårbare grupper som voldsutsatte barn og barn og unge med funksjonsnedsettelse har vært et gjennomgående tema for rapportene.

Som kommisjonen påpeker, er noen innvandremiljøer særlig hardt rammet av sykdommen og ser ut til å ha høyere dødsrate. Vi har notert oss at det er ulik oppfatning om hva som er årsaken til dette og hvorvidt

man kunne gjort mer og tidligere innsats for å skjerme innvandrergupper. Når formålet med tiltakene var å forhindre sykdom og død bør det undersøkes om tiltakene i Norge samlet sett har vært treffsikre nok for å spare i liv. Kunnskapen om at innvandremiljøer synes å være rammet hardt ble tidlig fanget opp og det er gjort mye godt arbeid fra nasjonale og lokale myndigheter og sivilt samfunn for å imøtekomme dette. Likevel ser vi fortsatt en skjevhet – nå også i vaksineringsgrad. Vi anbefaler at evalueringen går dypere inn i disse spørsmålene i neste fase for å avdekke om det ligger læringspunkter i hvordan tjenestene, men også beredskapsarbeidet bør innrettes for å nå ut til hele befolkningen. Det bør også sees på spørsmål knyttet til hvordan innvandremiljøer forholder seg til myndighetene og tjenestene. Ulike sektormyndigheter bør ta i bruk lærdommene fra pandemien for å sikre likeverdige tjenester til alle (uavhengig av etnisitet, funksjonsnedsettelse osv.), også utenom krisesituasjoner.

**Anbefaling 15. Barn og unge bærer en stor byrde under pandemien, og konsekvensene kan vise seg å vare utover i livsløpet til dem som er unge i dag.**

Buudir støtter kommisjonens omtale. Resultater fra forskning utført under pandemien viser at sårbare grupper, herunder barn og unge, i større grad enn andre har båret byrdene av pandemien. Tiltak som igangsettes på kort og lang sikt må bygge på oppdatert forskning. Det er derfor behov for å følge sårbare grupper med forskning for å avdekke de langsiktige konsekvensene denne pandemien har hatt. Denne kunnskapen må inngå i reviderte, fremtidige beredskapsplaner, slik at tiltak som planlegges iverksatt i størst mulig grad skåner særlig sårbare grupper. Dersom fremtidige tiltak også vil ramme særlig sårbare grupper, må fremtidige beredskapsplaner identifisere og planlegge for å iverksette kompensierende tiltak. Dette gjelder både barn, voksne og eldre. Det er behov for ekstra oppmerksomhet rettet mot personer med funksjonsnedsettelse og personer med begrensede norskkunnskaper. Videre må myndighetene være bevisst på hvordan ulike sårbarhetsfaktorer og sosioøkonomiske faktorer samvirker (for eksempel språk og funksjonsnedsettelse).

Pandemien har rammet skjevt der sårbare grupper har vært særlig utsatte (jf. hovedbudskap 14). Det kan dreie seg om personer med funksjonsnedsettelser, personer med begrensede norskkunnskaper, voldsutsatte voksne og skeive som har mistet tilgang på trygge møteplasser. Barn og unge bærer en stor byrde under pandemien, og sårbare barn og unge har vært utsatte (jf. hovedbudskap 15). Det er en risiko for at omsorgssvikt, vold og overgrep ikke har blitt avdekket. Dette kan føre til omfattende langsiktige negative konsekvenser for den det gjelder, med påfølgende økte behov for hjelpetjenester gjennom hele livsløpet. Det er belastende for den enkelte, men innebærer også store kostnader for samfunnet. Kommisjonen slår fast at barnevernets tjenester har holdt åpent under pandemien og at medarbeidere i barnevernet har lagt ned en stor innsats i en krevende og uoversiktlig situasjon. Barnevernet ble tidlig definert som virksomhet med kritisk samfunnsfunksjon og nøkkelpersonell. Buudir ønsker å presisere at det var et strategisk valg å holde barnevernet åpent og fysisk tilgjengelig i størst mulig grad gjennom hele pandemien. Dette har blitt arbeidet aktivt med fra Bufdires side gjennom tett oppfølging av Statsforvalterne i første ukentlige dialogmøter, så møter hver 14. dag. Det er blant annet sendt ut prioriteringsveiledere, veiledning til risikovurderinger og anmodning om avviksrappoter for å sikre at tjenestene holdes åpne. Videre har Buudir løpende svart på spørsmål og gitt veiledninger i juridiske og andre spørsmål fra kommunene i perioden.

Kommisjonen påpeker at det må utarbeides en plan for å avdekke og ivareta barn utsatt for vold og omsorgssvikt. Videre anbefaler kommisjonen at skolehelsetjenesten og helsestasjon må drive oppsøkende virksomhet, dersom det er uunngåelig å stenge barnehager og skoler. Oppfølging av barn og unge som kunne være utsatt for vold eller omsorgssvikt var en bekymring tidlig. Som kommisjonen påpeker i sin rapport, kan ikke barnevernet utøve sin kritiske funksjon uten «øyne og ører» ute i samfunnet. I samråd med andre direktorater, forskere og fagpersoner på området, har Buudir derfor anbefalt at å holde tjenestene og arenaene der barn og unge kan bli sett av trygge voksne, som barnehage og skole, åpne og tilgjengelige. Barn åpner seg helst til voksne de kjenner og er trygge på, og det er også disse som vil kunne

se endringer ved barnet det er verdt å følge opp. Helsesykepleiere og andre kan ha viktige roller, men kan ikke erstatte barnehagelærere og lærere som kjenner barnet.

Det er også behov for oppmerksomhet rundt hvilke konsekvenser reduserte- og endrede tjenester i ulike sektorer har fått for muligheten til å avdekke voldutsatte voksne og for deres mulighet til hjelp. Krisesentrene har rapportert om lavere pågang i perioder med sterke smitteverntiltak i likhet med flere av tjenestene til barn og unge. Nedstengingen våren 2020 medførte også et dramatisk fall i antall saker om vold og overgrep som ble meldt til kommunene som deltar i TryggEst prosjektet<sup>4</sup>. Der kommunene i siste kvartal i 2019 mottok 50 saker, var tallet for andre kvartal i 2020 (april-juni) 15 saker. Forskere har påpekt at tiltakene mot smitte har medført at kanaler og arenaer for å avdekke og varsle har blitt svakere, og at dette kan ha svekket utsattes tilgang til hjelpetiltakene (Elvegård mfl., 2020; Bergman mfl., 2021).<sup>5</sup> Krisesentrene og sentrene mot seksuelle overgrep har hatt flere henvendelser på telefon i 2020 enn noen gang. Dette viser tydelig viktigheten av tjenester og hjelpetiltak for personer utsatt for vold i nære relasjoner under en krisesituasjon.

**Anbefaling 17. Det er for tidlig å konkludere om de langsiktige konsekvensene av pandemien.**

Det vi ser ut fra forskning og erfaring fra tjenester og brukere under pandemien, tyder på at pandemien kan få omfattende og langsiktige konsekvenser. Dette kan medføre betydelige kostnader for samfunnet og for enkeltindivider. Det bør gjøres grundige analyser av dette for å kunne iverksette treffsikre tiltak som kan bøte for de negative konsekvensene av pandemien.

Mer kunnskap om de langsiktige konsekvensene får vi ikke før det har gått mer tid. Det er midlertid svært viktig å følge med på de langsiktige konsekvensene pandemien har på sårbare grupper gjennom forskning. Forskningsinnsatsen bør også identifisere tiltak som kan bidra til at disse gruppene så langt som mulig skjermes i fremtidige pandemier/kriser. Hvis vi får mer konkret kunnskap om de ønskede og utilsiktede effektene av for eksempel stenging av skoler, vil man kunne benytte denne kunnskapen inn i forholdsmessighetsvurderinger ved en eventuell senere krise.

Med hilsen

Mari Trommald  
Direktør

Kai Agnar Finsnes  
Divisjonsdirektør

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.*

---

<sup>4</sup> TryggEst-prosjektet er utviklet for å hjelpe kommuner til å ivareta sine mest sårbare voksne innbyggere. Målgruppen består av personer med ulike typer funksjonsnedsettelse, eldre og personer med rusavhengighet.