

Spørsmål 227 (2021) fra Ståle Sørensen (AP): Spørsmål til sak 180/21- Endring i tjenestetilbudet for barnehager og skoler i uke 50 og 51, 2021 som skal behandles i formannskapet 14.12.2021

Til: Rådmannen
Fra: Ståle Sørensen (AP)

Dato: 14.12.2021
Saksnr: 21/00070-229
Deres ref:

Jeg ber om at spørsmålet besvares i møtet eller i forkant av møtet, ber om et skriftlig svar i forkant av møtet.

I bakgrunn for saken under «juridisk grunnlag» viser rådmannen til Smittevernloven § 4-1 som grunnlag for avgjørelsen.

Jeg viser til smittevernloven

§ 4-1.Grunnleggende krav ved iverksetting av smitteverntiltak

Smitteverntiltak etter loven skal være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering. Ved iverksettelse av smitteverntiltak skal det legges vekt på frivillig medvirkning fra den eller de tiltaket gjelder. Tvangstiltak kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers vil være et uforholdsmessig inngrep.

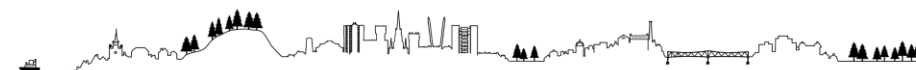
Sitat slutt

Barn har rett til utdanning og det er godt dokumentert at særlig svake grupper rammes ekstra hardt ved hjemmeundervisning. I saksfremlegget kan ikke undertegnede se en vurdering av formålstjenelighet. En slik beskrivelse bør beskrive negative virkninger av tiltaket sett opp mot smittevernlovens § 4-1 og gi et grunnlag for vedtak ved en politisk og faglig vurdering av formålstjenelighet.

Spørsmål:

- Hvor er helhetsvurderingen ifølge § 4-1 i smittevernloven, hvorfor er ikke dette fremlagt som vurdering for vedtak?
- Er det vurdert andre tiltak enn vurdering av skolenedstengning, kan dette tiltaket beskrives?
- Er skolenedstengning å anse som et tvangstiltak? I så fall hva er den forholdsmessige vurderingen av tiltaket?

Styring og eierskap



Politisk sekretariat
Organisasjonsnummer
921234554

Postadresse
Postboks 7500
3008 DRAMMEN

Besøksadresse

Telefon +4732040000
kommunepost@drammen.kommune.no

Svar

Svar på spørsmål fra representant Sørensen fremkommer i nytt vedlegg til sak 0180/21. Vedlegget ble ettersendt representantene i formannskapet 14.12.21. Vedlegget supplerer saksfremlegget som ble sendt representantene i formannskapet 13.12.21. Videre gjengis teksten i vedlegget i sin helhet.

Sak 0180/21 – Endring i tjenestetilbudet for barnehager og skoler i uke 50 og 51, 2021 ble publisert 13.12.21 til behandling i ekstra møte for formannskapet i Drammen kommune 14.12.21. Mandag 13.12.21 gjennomførte Regjeringen en ekstra pressekonferanse på kveldstid knyttet til nye nasjonale tiltak for å bremse smittespredningen av koronavirus i samfunnet. Regjeringen la på pressekonferansen frem flere endringer i gjeldene tiltak, samt nye tiltak, for kommunene. På bakgrunn av nye tiltak og retningslinjer fra Regjeringen vurderer rådmannen at det er behov for å endre forslag til vedtak i sak 0180/21 – Endring i tjenestetilbudet for barnehager og skoler i uke 50 og 51, 2021.

Opprinnelig forslag til vedtak i sak 0180/21, publisert 13.12.21, utgår, og rådmannen vil med dette fremme forslag til nytt vedtak i saken.

Nytt forslag til vedtak i sak 018/21 – Endring av tjenestetilbudet for barnehager og skoler i uke 50 og 51, 2021:

Etter smittevernloven § 4-1 vedtas følgende begrensninger for å motvirke spredning av koronavirus:
Kommunale grunnskoler:

1. Alle kommunale grunnskoler i Drammen gjennomfører digital hjemmeundervisning for alle elever fra og med torsdag 16.12.21 til og med tirsdag 21.12.21.
2. Skolefritidsordningen (SFO/AKS) holdes stengt fra torsdag 16.12.21 til og med torsdag 30.12.21. SFO/AKS vil holde åpent fra 07:00-17:00 denne perioden for sårbare barn og barn som har foresatte som har samfunnskritiske yrker. For at barn med foresatte med samfunnskritiske yrker kan benytte plassen på SFO/AKS, forutsettes det at begge foresatte er på arbeid i åpningstiden til SFO/AKS. I tråd med vedtektene er SFO/AKS stengt julaften og nyttårsaften.
3. Barnehagene vil ha ordinær åpningstid for sårbare barn og barn med foresatte som har samfunnskritiske yrker. For at barn med foresatte som har samfunnskritiske yrker skal kunne benytte ordinær åpningstid, forutsettes det at begge foresatte er på arbeid i åpningstiden til barnehagen.

Grunnlag for nytt vedlegg til saken:

Endrede forutsetninger ved innføring av nye nasjonale tiltak kunngjort 13.12.2021

Regjeringen kunngjorde flere endringer i nasjonale tiltak på en pressekonferanse klokken 20 mandag 13. desember. Det er flere av disse endringene som sterkt påvirker skolehverdagen frem mot jul. Det ene er nasjonal innføring av gult tiltaksnivå i barne- og ungdomsskoler fra senest torsdag 16. desember. Dette er et tiltak som begrenser kontakten på tvers av klasser, men kontakten innad i klasser er opprettholdt. Den endringen som imidlertid har størst innvirkning på skolene, er nye karantenereregler som er uavhengig av hvilken variant av koronaviruset det gjelder. Reglene er altså like for smitte med deltavarianten og for omikron. Det er nå karanteneplikt for "husstandsmedlemmer og tilsvarende nære", med mulighet for å teste seg ut av karantene etter 7 dager. "Øvrige nærkontakter" kan teste seg ut etter 3 dager, men må fortsatt være i fritidskarantene til negativ test etter 7 dager.

Karantenereglene for "Øvrige nærkontakter" er de reglene som gjelder medelever og ansatte på skoler. Fritidskarantene er aktivitet og sosiale sammenkomster utenom skole og arbeid. Et praktisk eksempel: En skoleklasse hvor en smittet var til stede torsdag 16.12 vil ha full karantene fra oppdaget smitte og til negativt test svar på test tatt ettermiddagen mandag 20.12, og fritidskarantene til negativt test svar på test tatt ettermiddagen 23.12.

Det er svært mange med koronasmitte i Drammen nå. I uke 49 ble det i alderen 6-15 år påvist 303 koronasmittede. De fordelte seg på ca. 100 barneskoleklasser og ca. 25 ungdomsskoleklasser. Med de nye karantenereglene betyr dette ca. 2500 barn i karantene i barneskole, og ca. 600 elever i karantene i ungdomsskole. I tillegg kommer de ansatte som må i karantene.

Vurdering av konsekvenser ved endrede forutsetninger

Karantenereglene og gult tiltaksnivå endrer ikke hensikten med saken slik den ble lagt frem. Det er fortsatt ønskelig med en lengre pause i fysisk kontakt mellom store grupper uvaksinerte og delvaksinerte i samfunnet, for å bryte smittekjedene i disse miljøene. Gult tiltaksnivå reduserer kontakten på skolene noe, og karantene tar nærkontaktene ut av skolemiljøet når smitte er påvist. Dette er gunstige endringer for å redusere smittespredning, og er tiltak som over tid vil ha god effekt. De ses likevel å være mindre effektive enn en pause i fysisk oppmøte, som medfører fullt opphør i kontakten i gruppene.

Det er gjort vurdering av tidligere feriers innvirkning på smittetallene i aldersgruppene som går i barne- og ungdomsskoler. Det man da ser, er at skoleferiene noen ganger ser ut til å ha smittebremsende effekt, og noen ganger ikke så tydelig påvirkning. Vinterferien 2021 kom akkurat da alfavarianten kom til Drammen, og det ble da mistenkt at større sosiale samlinger (russetreff og ungdomsklubber) var en del av smittespredningen som da kom. Juleferiens typiske adferdsmønster, kombinert med gjeldende nasjonale smitteverntiltak, gjør at det forventes en tydelig smittebremsende effekt av denne ferien. Omikronvarianten er nå kommet i vårt område, med stadig flere tilfeller i vår kommune.

Smitemønsteret ved denne er mindre påvirket av immunitet mot tidligere koronavirus, både immunitet ved gjennomgått covid-19 og ved vaksinerings. Det er derfor en mye større tendens mot eksponentiell vekst ved omikronvarianten, og tidspunktet for innføring av tiltak er da avgjørende for å kunne begrense veksten. Tidligere pause i fysisk kontakt på skolene, forventes dermed å kunne gi lavere smittetall, og igjen bedre inngang mot oppstart av skolene etter ferien igjen. Omikronvarianten taler derfor for innføring av hjemmeskole fra torsdag 16.12.

I vurderingen av om det er behov for sterkere tiltak enn det nasjonale tiltaksnivået, poengteres det at vår region har smittenivå omtrent 50 % over det nasjonale nivået. Det er behov for større tiltak her, enn det som er forholdsmessig å innføre nasjonalt.

I Drammen er barn og unge i barne- og ungdomsskolealder de aldersgruppene som har høyest smitte. Tiltak som skal bremse smittespredningen trengs i de gruppene som har mest smitte. Det å ikke begrense smittespredningen blant barn og unge, er ikke å skåne dem. De vil pålegges isolasjon, deres kontakter vil pålegges karantene, og skole vil være svært oppstykket og forstyrret av fravær blant elever og ansatte.

Kommunens smittesporingskapasitet har vært svært presset de siste ukene, med svært høye smittetall. Kontakt og oppfølging av den enkelte smittede er ikke lengre mulig, og informasjon gjennom kommunens nettsider brukes nå som et av de viktigste midlene for å formidle informasjon til dem som har fått prøvesvar. Gjeninnføring av karantene fordrer økt smittesporing rundt den enkelte smittede og dennes kontakter, og med det omfanget av smitte det er nå, er dette ikke praktisk gjennomførbart. Smittesporingskapasitet vil kunne bedres betydelig, dersom antallet nærkontakter begrenses i den kommende tiden. Siden barn og unge utgjør så stor andel av de smittede, vil tiltak som begrenser deres kontaktantall være viktige tiltak for å unngå større svikt av smittesporingen i kommunen. I forholdsmessighetsvurdering for barn og unge, altså ikke som grunnlag for saken, men som konsekvenser som må vurderes, påpekes særlig to områder: gjennomføring av skole, og karantenekonsekvens inn i jula.

Med klasser som settes i karantene, vil det plutselig bli hjemmeskole, uten at dette har vært forberedt av skolen. Siden dette vil utgjøre et høyt antall klasser, eksempelvis ca. 125 klasser i uke 49, vil svært mange barn og unge få et dårligere opplæringstilbud når det ikke er planlagt hjemmeskole. Når en elev med spesielle behov er pålagt karantene, er det ikke mulig å gi tilbud om tilstedeværende undervisning. I den helt spesielle situasjonen som er nå, med svært høye smittetall, forventes det at svært mange barn vil få et mer tilfredsstillende opplæringstilbud ved hjemmeskole.

Belastningen av hjemmeskole for det enkelte barn må også vurderes opp mot belastningen ved en jul i isolasjon eller karantene. Fritidskarantene som opphører ved negativt svar på test tatt etter 7 dager, vil gjøre planleggingen av julesammenkomster vanskelig. Ved skole til tirsdag 21.12, vil smitteeksponering den dagen gi full karantene på julaften, og fritidskarantene til 28.12. Ved skole til fredag 17.12 vil smitteeksponering den dagen gi fritidskarantene til og med julaften. Dette er svært inngripende tiltak ovenfor barn og unge, og vil begrenses betydelig dersom skolen ikke har fullt fysisk oppmøte fra torsdag 16.12. Sett opp mot hverandre, vil det forholdsmessig mest inngripende tiltaket ovenfor barn og unge, være å ha nåværende karantenerregler med den nåværende planlagte fysiske skolen inn mot jul. Det vil være mindre inngripende å ha hjemmeskole fra 16.12.

Vurdering av tiltaket etter smittevernloven

Etter smittevernloven § 4-1 har kommunen hjemmel til å vedta en rekke befolkningsrettede smitteverntiltak, herunder forbud mot møter og sammenkomster, stenging av virksomheter, barnehager, skoler, universitet mv. Forbud og begrensninger kan innføres overalt hvor mennesker er samlet. Vilkårene for innføring av tiltak etter smittevernloven er at tiltaket er "nødvendig for å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom" eller "motvirke at den blir overført". Innføring av tiltak etter smittevernloven § 4-1 må ses i sammenheng med smittevernlovens formål som angitt i lovens § 1. Formålet er å verne befolkningen mot smittsomme sykdommer ved å forebygge dem og motvirke at de overføres i befolkningen. Videre skal loven sikre at helsemyndighetene og andre myndigheter setter i verk nødvendige smitteverntiltak og samtidig ivareta rettssikkerheten til den enkelte som blir berørt.

Etter smittevernloven § 1-5 må tiltak etter lovens § 4-1 være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering.

Det følger av forarbeidene til smittevernloven § 1-5 og rundskriv fra Helsedepartementet rev. 26. Oktober 2021 at kravet til medisinskfaglig begrunnelse ikke skal tolkes for strengt. Det er for eksempel ikke krav til vitenskapelig bevist effekt, men tiltaket må være egnet til å ha en ønsket effekt. Smitteverntiltaket må sees i forhold til grad av smittetrussel og hvor inngripende tiltaket er. Det følger av samme rundskriv at det sentrale i denne situasjonen er at tiltaket skal være relevant for å motvirke spredning av covid-19. Den medisinskfaglige begrunnelse må ta utgangspunkt i smittevernfaglige vurderinger fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet, og lokale medisinskfaglige vurderinger av kommunelegen. Dersom det vurderes at det er nødvendig å fravike nasjonale anbefalinger ved å innføre strengere tiltak må det gis en særskilt begrunnelse med utgangspunkt i lokale konkrete forhold.

Kravet om nødvendighet innebærer at tiltaket må være nødvendig av hensyn til smittevernet og være egnet til å forebygge eller hindre smittespredning. Tiltaket skal være så lite inngripende som mulig, ut fra den smitteverneffekten man søker å oppnå. Vurderingen må bygge på tilgjengelig kunnskap om smitterisiko og hvordan smitten kan begrenses. Nødvendighetskriteriet forutsetter at det gjøres en løpende vurdering, og at det straks oppheves eller begrenses når det ikke lenger er nødvendig, jfr. Smittevernloven § 4-1 femte ledd.

At tiltaket fremstår som tjenlig innebærer at den helsemessige nytten av tiltaket må stå i forhold til tiltakets øvrige samfunnsmessige konsekvenser. Tiltaket må kunne gjennomføres uten å påføre stor ulempe eller skade og uten urimelig krenkelse av enkeltindividets integritet. Nyttens med tiltaket må holdes opp mot de negative konsekvensene eller belastningen tiltaket medfører.

Medisinskfaglig begrunnelse for hjemmeskole med digital undervisning i grunnskolen, stengt SFO/AKS og reduserte åpningstider i barnehager er inntatt under grunnlag for saken ovenfor og i tidligere publisert saksfremlegg. Behovet for å bremse smittespredningen er vurdert av nasjonale og regionale myndigheter og lokalt ved smittevernoverlegen.

De høye smittetallene blant barn og unge i Drammen og de nye karantenebestemmelsene innebærer at svært mange barn, elever og ansatte i Drammensskolen vil være i karantene i perioden frem mot jul. Dette skaper svært vanskelige rammer for undervisningen og mulighet til å ivareta smittevern faglig forsvarlig drift. Ved å ha digital hjemmeskole, stengt SFO/AKS og reduserte åpningstider i barnehage vil skolen kunne organisere skolehverdagen og undervisningen på en tilfredsstillende måte. Digital hjemmeundervisning vil etter rådmannens vurdering bidra til at barn, unge og ansatte vil få færre nærkontakter. Tiltaket vil imidlertid kunne utfordre situasjonen i den enkelte familie ved at foresatte må være hjemme fremfor arbeid. Rådmannen mener likevel at tiltaket er mindre inngripende og derfor forholdsmessig for barn og unge ved at de ved planlagt digital hjemmeundervisning kan få sine tilbud på en tilfredsstillende måte.

Digital hjemmeundervisning skjer i klasser og skolene har i tillegg plikt til å gjennomføre spesialundervisning for de elever som har vedtak om dette. Elever som vurderes å ha behov for individuell oppfølging vil få tilbud om det. SFO/AKS vil ha åpent for sårbare barn og barn av foresatte hvor begge foreldrene har samfunnskritiske yrker og er på jobb.

Smittetrisikoen i skoler og barnehager er som nevnt høy, og mindre inngripende tiltak vurderes å ikke være tilstrekkelig. Tiltaket er derfor vurdert som nødvendig og forholdsmessig.

For øvrig vises det til det som fremkommer av tidligere publisert saksfremlegg.

Prosessuelle forhold

Forvaltningsloven §§ 16 og 27 stiller krav til forhåndsvarsling og underretning ved enkeltvedtak. Saksfremlegget som ble publisert 13. desember er forhåndsvarslet ved informasjon til foresatte fra den enkelte skole og publisert på kommunens hjemmeside. Etter forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav a) kan forhåndsvarsel unnlates dersom varsling ikke er praktisk mulig. Forslag til endring som fremgår av dette vedlegget har kommet på plass som følge av nye nasjonale bestemmelser vedtatt av regjeringen 13. desember. Rådmannen har hatt svært liten tid til å vurdere og forberede saken og forhåndsvarsel av endringene har ikke vært mulig. Siden saken haster anses det som tilstrekkelig forhåndsvarsel.