

**Svar på Oppdrag 38 –
Fornytt vurdering lærere og
barnehageansatte**

22.06.2021

Oppdragstekst

Det vises til dagens styringsmøte i koronavirusprogrammet hvor vaksiner av lærer og barnehageansatte som har nærkontakt med mange barn var tema.

Som en oppfølging av dette gis følgende oppdrag:

Det vises også til FHIs oppdragsbesvarelse nr 16 av 10. mai 2021 hvor FHI viser til at en separat prioritering av lærere og barnehageansatte ikke vil påvirke tidspunktet for tilbud om vaksiner i større grad, og at det dermed ikke er tilrådelig å introdusere flere prioriteringsgrupper som skaper ytterligere kompleksitet for kommunene som må planlegge og gjennomføre vaksineringsen.

HOD viser til at prognoser for vaksineleveranser nå er endret. FHIs anslag for vaksinasjonsfremdriften viser nå at alle skal være tilbudt første dose anslagsvis innen andre uke i august, dvs at en del lærere og barnehageansatte ikke vil være i kategorien beskyttet (= 3 uker etter første vaksinedose) ved skolestart. HOD viser også til besvarelse fra etatene på oppdrag 457 hvor det anbefales at alle skoler og barnehager skal åpne på grønt nivå ved skolestart, dvs tilnærmet normal drift av skoler og barnehager. Videre anbefales det en gradvis nedskalering av TISK frem til skolestart, da dette vil redusere tiltaksbyrden for barn og unge.

Regjeringen har besluttet at dersom det ble forsinkelser i fremdrift i vaksinasjonsprogrammet, så skulle det gjøres en ny vurdering om ansatte som er i kontakt med barn burde få vaksiner slik at de var beskyttet til skolestart (dvs at de mottar første dose med vaksine senest 3 uker før skolestart).

Basert på regjeringens beslutning og endringer i fremdrift i vaksinasjonsprogrammet, bes det om en ny vurdering av vaksinasjon av ansatte i skoler og barnehager som har nærkontakt med barn. Departementet ønsker en vurdering av om kommunene bør få frihet til å vurdere vaksinasjon av disse gruppene på tilsvarende måte som kommunene har kunnet prioritere helsepersonell med pasientkontakt. Det legges til grunn at oppdraget skal gjennomføres uten at leveransene til kommunene endres.

HOD ber om FHIs vurdering av spørsmålet innen 18.6.21 kl 15.00.

Kontaktperson i HOD: Øystein Riise

Folkehelseinstituttets vurdering

Oppsummering og anbefaling

Rundt 31,4 % av ansatte i skoler og barnehager er allerede vaksinerte i dag, men basert på en analyse av vaksinedekning koblet mot yrkeskoder gjenstår det fortsatt cirka 180 000 personer. Det forventes at en stor del av disse vil være vaksinert innen uke 29, som er tre uker før skolestarten, men det vil være et betydelig antall som ikke vil få tilbud om vaksine før en til to uker før skolestart. Dette gjelder særlig yngre ansatte i barnehage og grunnskole.

På grunn av geografisk målrettet prioritering vil kommunene være klare på ulike tidspunkter til å kunne tilby vaksiner til ansatte i barnehager og skoler. Dette forutsetter at kommunene selv kan styre når disse gruppene tilbys vaksiner. Folkehelseinstituttet anbefaler imidlertid at prioriteringen av lærere og barnehageansatte ikke iverksettes før risikogruppene og helsepersonell har blitt vaksinert.

En prioritering av lærere og barnehageansatte vurderes som gjennomførbart fra og med uke 27, når rundt 84 % av kommunene som må avgi doser som en del av målrettet geografisk prioritering vil være ferdig med å vaksinere helsepersonell og risikogruppene sine. Om tidsplanen er realistisk vil avhenge av om kommunene holder seg til Folkehelseinstituttets anbefalinger om doseintervall. Som beskrevet over vil ikke alle kommuner være klare til oppstart da.

Som tidligere beskrevet i våre oppdragsbevelelser, vil en egen prioritering skape en betydelig grad av merarbeid og kompleksitet for kommunene mens de står midt en storstilt vaksinasjon under sommerferieavviklingen. Merarbeidet og kompleksiteten går både på det å identifisere gruppen, kalle inn og kommunisere rundt dette, samt besvare henvendelser fra andre yrkesgrupper som ønsker behandling på lik linje. Denne belastningen vil også oppstå for sentrale helsemyndigheter.

Hvis man skal innføre dette må også andre faginstanser involveres for å lage tydelige kriterier for utvelgelse av gruppen. FHI har ikke tilstrekkelig kompetanse og oversikt til å forestå dette alene.

Analysene i denne besvarelsen er overordnet på grunn av kort frist. Folkehelseinstituttet mottok oppdraget kl. 22.13 på torsdag den 17.06 med frist kl. 15 den 18.06.

Bakgrunn

FHI vurderte spørsmålet i oppdragsbesvarelsen til oppdrag 16 om nye vurderinger av vaksinasjonsstrategien levert 10. mai i år. I besvarelsen vurderte Folkehelseinstituttet at en separat prioritering av lærere og barnehageansatte ikke vil påvirke tidspunktet for tilbud om vaksiner i større grad, og at det dermed ikke var tilrådelig å introdusere flere prioriteringsgrupper som ville skape ytterligere kompleksitet for kommunene som må planlegge og gjennomføre vaksineringen.

Som også redegjort for i overnevnte oppdrag er det for ansatte i barnehage og skole nærmest umulig å unngå fysisk nærkontakt med barna, og de kan dermed i teorien ha en høyere smitterisiko. Dette er bakgrunnen for å vurdere om gruppen skal prioriteres. Et argument for en slik prioritering er at det vil sikre skoledrift, særlig etter sommerferien, hvis personell i utdannings og omsorgssektoren er vaksinerte.

Spørsmålet om lærere og barnehagepersonell skal prioriteres tas nå opp igjen i lys av reduserte leveranser av vaksiner gjennom sommeren i forhold til Folkehelseinstituttets opprinnelige forventning. Reduksjonen i antall doser vil medføre en forsinkelse for vaksinasjonsprogrammet som har gjort det nødvendig å revurdere vår tidligere anbefaling.

Basert på dagens beregninger av det mest effektive vaksinescenarioet antar Folkehelseinstituttet at alle personer over 18 år vil få tilbud om dose 1 innen uke 32. Dette legger til grunn en antakelse om 90% opptak på tvers av alle aldersgrupper.

Dette innebærer at ikke alle personer som jobber i skole eller barnehage vil være vaksinert med dose 1 innen uke 29, som er tre uker før skolestart. Dersom det oppstår ytterlige forsinkelser i vaksineforsyningen, vil lærere og barnehageansatte være ubeskyttet i lengre tid. Det må derfor vurderes om det skal åpnes for en prioritering av uvaksinerte lærere og barnehagepersonell slik at de kan tilbys en første dose innen uke 29.

Samtidig finnes det også argumenter mot en prioritering. Dette handler om at tiltaket vil føre til økt kompleksitet og merarbeid i den nå intensive fasen av vaksineringsen i kommunene, som må identifisere relevante yrkesgrupper og organisere deres innkalling midt i en storstilt vaksineringsen som vil pågå under ferieavviklingen. Det er dessuten relativt lite å vinne på en slik prioritering sett opp mot uker spart, men det kan ha betydning for skolestart slik beskrevet over. Det er også en fare for at det oppleves urettferdig gitt at det fins flere yrkesgrupper som kan ha legitime behov for beskyttelse, og det er vanskelig å avgrense gruppen.

Fordeler med å tilby ansatte i barnehager og skoler vaksinasjon før skolestart

Det er flere fordeler med å sikre at alle ansatte i barnehager og skoler har fått tilbud om vaksine og oppnådd beskyttelse før skolestart, noe som innebærer at de blir vaksinert seinest i uke 29-30. De fleste av dem vil være vaksinert da etter gjeldende plan, men det kan være en del som ikke har rukket å bli vaksinert ennå.

Individuelle fordeler

Studier ved FHI har vist at det er bare i Oslo at lærere og assistenter har hatt høyere sannsynlighet for å få påvist covid-19 i den perioden trafikklysmodellen har fungert på gult eller rødt nivå i skolene. Lærere i videregående skole har faktisk hatt lavere risiko enn andre yrker, også i Oslo, selv om de underviser de elevgruppene som har hatt høyest forekomst av smitte.

Fra høsten vil imidlertid situasjonen være annerledes:

- Epidemien vil sannsynligvis være betydelig enklere å holde under kontroll som følge av utstrakt immunitet i befolkningen.
- Store deler av den voksne befolkningen er vaksinert slik at det er mindre smittespredning fra voksne til barn i hjemmet.
- Skolene skal drives på grønt nivå, altså med færre smitteverntiltak.
- Samfunnet generelt skal drives med færre smitteverntiltak.
- Barn og ungdom er ikke vaksinert og kan være smittebærere

Dette innebærer at det i høst kan bli mer smittespredning – relativt sett - blant uvaksinerte, altså særlig barn. Det kan innebære at flere smittede barn er til stede i barnehager og skoler. De kan være smittsomme uten å ha symptomer (i slutten av inkubasjonstida) eller med bare milde symptomer.

Den individuelle smitterisikoen for de ansatte kan derfor øke både absolutt og relativt til andre yrkesgrupper. Vaksinasjon vil i betydelig grad redusere denne økningen og gjøre risikoen veldig lav. Den personlige gevinsten er derfor betydelig.

Videre vil vaksinasjon redusere risikoen for at de ansatte må gå i karantene, dersom TISK strategien ikke endres.

Vaksinasjon vil også kunne dempe de ansattes frykt for smittet, uansett om den er godt eller dårlig begrunnet. Slik frykt har noen steder bidratt til heving av tiltaksnivå i skolene.

Samfunnsmessige fordeler

Vaksinasjon av de ansatte kan bidra til at færre av dem må i isolering eller karantene og dermed borte fra skolen. Dermed blir skolesituasjonen mer stabil, og dette er gunstig for barnas læring. Man reduserer også risikoen for at skolen må stenges.

Vaksinasjon av de ansatte gir helsemyndighetene en større frihet i valg av smittevernstrategi for samfunnet og skolene, herunder i spørsmålet om vaksinasjon av ungdom. For eksempel er det mulig uten fare for lærerne å tillate noe mer smittespredning blant barn og ungdom.

Progresjon av vaksinasjon

Per 18. juni er det totalt 2 122 800 personer som nå er koronavaksinert med minst en dose i Norge, det utgjør 49,5 % av personer som er 18 år eller eldre, og 74,2 % av personer 45 år og eldre er vaksinert. Det forventes at vaksinasjonsdekningen med første doser vil fremover øke med omtrent 10 % annenhver uke, slik at det er forventet at man frem til uke 29 vil ha oppnådd rundt 70% vaksinasjonsdekning. Disse antakelsene er med forbehold om vedvarende høy oppslutning gjennom sommerferien og vaksineleveranser i tråd med forventningene beskrevet i vaksinasjonskalenderen.¹

¹ <https://www.fhi.no/sv/vaksine/koronavaksinasjonsprogrammet/hve-m-kan-fa-koronavaksine/>

I FHI sitt beredskapsregister Beredt C19 kan vi koble data om yrke og arbeidssted med vaksinasjonsregistret slik at vi kan beregne andel vaksinerte i de ulike yrkesgruppene. Vaksinasjonsdekningen er 31,9% hos ansatte i barnehage og skoler (se tabell 2).

<i>Aldersgruppe</i>	<i>Assistenter</i>	<i>Barnehagelærere</i>	<i>Grunnskolelærere</i>	<i>Lærere i videregående skole</i>
<i>18-24 år</i>	18,5	12,9	19,9	19,1
<i>25-39 år</i>	16,8	11,2	11,2	11,3
<i>40-44 år</i>	22,3	18,8	17,1	18,4
<i>44- 49 år</i>	35,0	30,9	29,8	29,4
<i>50-59 år</i>	56,0	56,1	53,3	54,4
<i>60-70 år</i>	84,8	87,3	87	88,7
<i>Totalt</i>	31,4	25,8	31	39,2

Tabell 2 Vaksinasjonsdekning pr 17.06.21 (i prosent) i ulike ansatte grupper i barnehage og skole etter alderskategori

Tabell 3 under viser antall personer i ulike yrkesgrupper som jobber i skoler og barnehager kategorisert etter aldersgrupper. Totalt gjenstår det per i dag 184 000 lærere og barnehageansatte som ikke er vaksinerte. Samtidig er en betydelig andel av dem i aldersgruppen 44+, som er en gruppe som kan forventes å få tilbud i de fleste kommuner innen uke 29. Prioriteringsbehovet oppstår dermed særlig i aldersgruppen 18-44 år. Her er det særlig assistenter, barnehagelærere og grunnskolelærere som utgjør et stort antall.

<i>Aldersgruppe</i>	<i>Assistent</i>	<i>Barnehagelærere</i>	<i>Grunnskolelærere</i>	<i>Lærere i videregående skole</i>
18-24 år	19875	915	5648	393
25-39 år	30203	15327	31060	7141
40-44 år	8032	4105	9254	3007
44- 49 år	6832	3461	9144	3259
50-59 år	8107	2418	8847	3859
60-70 år	1254	220	1210	517
Totalt	74303	26446	65163	18176

Tabell 3 Antall uvaksinerte pr 17.06.21 i ulike ansattgrupper i barnehage og skole etter alderskategori

Vaksinasjonstempoet vil variere mellom fylkene som et resultat av geografisk målrettet prioritering. Dette vil særlig gjelde for Oslo og Viken, som får en økt tildeling av vaksinedoser og kan dermed forvente å kunne tilby vaksiner til alle over 18 år mellom uke 29 og 30, noe som gjør det i mindre grad relevant å vurdere prioritering i disse fylkene, fordi de fleste ansatte i barnehage og skoler vil uansett ha fått tilbud om vaksiner innen uke 29. Tabell 4 viser totalantall uvaksinerte ansatte i barnehage og skole per fylke.

<i>Fylke</i>	<i>18-24</i>	<i>25-39</i>	<i>40-44</i>	<i>45-49</i>	<i>50-59</i>	<i>60-70</i>	<i>Total</i>
Viken	5962	17052	5557	4860	3726	504	37661
Oslo	3453	12312	1880	337	317	103	18402
Innlandet	1670	4903	1750	1949	2672	392	13336
Vestfold og Telemark	1666	5669	1942	2270	2292	223	14062
Agder	1620	5133	1653	1783	1867	219	12275
Rogaland	2467	8078	2635	2357	1794	163	17494
Vestland	3454	10743	3153	2849	2611	396	23206
Møre og Romsdal	1312	4228	1381	1401	1788	186	10296
Trøndelag	2456	7704	2171	2379	2597	286	17593
Nordland	1319	3887	1171	1258	2013	442	10090
Troms og Finnmark	1452	4022	1105	1253	1554	287	9673

Tabell 4 Antall uvaksinerte pr 17.06.21 blant ansatte i barnehage og skole etter region

Når kan en prioritering igangsettes?

For å vurdere i hvilken grad det kan settes til side doser til lærere og barnehageansatte innen uke 29 må det kartlegges hvor mange kommuner som er ferdige med å vaksinere helsepersonell og

risikogrupperne sine før. Dette gjelder særlig for de 310 kommunene som må avgi doser som en konsekvens av geografisk målrettet prioritering mellom uke 23 og 28 ("minuskommunene"). Folkehelseinstituttet anbefaler ikke at lærere og barnehageansatte prioriteres høyere enn helsepersonell eller risikogrupperne, og dermed legger forventet sluttdato for prioritering av risikogrupperne en føring for når man kan starte en mulig prioritering av lærere og barnehageansatte. Som tabell 5 viser, vil alle kommuner som må avgi doser være ferdige med å vaksinere risikogrupperne i uke 29 og de fleste (87%) av disse kommunene forventes å være allerede ferdig i uke 26. Dette gir et handlingsrom for å innføre en prioritering fra og med uke 27 i de fleste kommunene, men det må understrekes at enkelte kommuner først vil bli ferdig i uke 29, slik at det ikke er alle kommuner som vil klare å holde seg til denne tidslinjen. Dette betyr også at en ordning for en prioritering av ansatte i barnehager og skoler vil forutsette at kommunene kan tilpasse vaksinasjon av gruppen til det lokale tempoet og fremdriften av vaksinasjonsprogrammet.

Ukenummer	Uke 22	Uke 23	Uke 24	Uke 25	Uke 26	Uke 27	Uke 28	Uke 29
Minus-kommuner ferdig med vaksinerings av risikogrupper/helsepersonell	5	8	42	143	271	298	308	310

Tabell 5 Oversikt over når minuskommuner blir ferdige med å vaksinere risikogrupper og helsepersonell

Praktiske konsekvenser

Konsekvenser for kommunene

Kommunene har i tilbakemeldinger til sentrale myndigheter vært særlig opptatt av forutsigbarhet. Dette dreier først og fremst om antall doser de får, men også om hvordan de skal gjennomføre vaksinasjonen. Flere kommuner har gitt uttrykk for at de ønsker færrest mulig særgrupper og i størst mulig grad kunne fokusere på innbyggervaksineringsen. Det er ressurskrevende å både identifisere, innkalle, vaksinere og følge opp enkelte grupper, og det vil kunne kreve egne mekanismer og personell i kommunene. Kommunenes store bekymring gjennom sommeren er nettopp å ha tilstrekkelig personell til å gjennomføre den storstilte innbygger-vaksineringsen. En del kommuner avstår nå fra videre helsepersonell-vaksinerings nettopp av disse grunnene. Helsepersonell-vaksineringsen har også krevd ekstra innsats av kommunene. Vaksinerings av en yrkesgruppe som tidligere ikke har vært særskilt prioritert kan kreve mer.

Det er også viktig å påpeke at det kan forventes en økt arbeidsbelastning for sentrale helsemyndigheter. Erfaring fra prioritering av helsepersonell har vist at dette fører til et stort antall henvendelser fra yrkesgrupper som ønsker likestilling i prioritering, enkeltpersoner som ikke har blitt prioritert, og myndigheter som etterspør veiledning og oppfølging.

Identifisering av gruppen

Det er mange som jobber i både skole og barnehage, mange har deltidsstillinger og er tilkallingsvikarer. Hvis en prioritering av ansatte i skoler og barnehager blir gjennomført, må det etableres tydelige kriterier for hvilke grupper som skal få tilbudet. Viktige avklaringspunkter er i hvor stor stillingsprosent

man er ansatt, om man jobber i direkte kontakt med barn og unge eller administrativt, og om tilbudet skal gjelde alle nivåer av skoleverket (barneskole, ungdomsskole, videregående). Barnehagene og barneskolen er mest sårbare for karantene og hjemmeskole, og barna der kan vanskeligere få godt utbytte av dette. Andre faginstanser bør eventuelt involveres i arbeidet med disse kriteriene.

Fleksibilitet i kommunene

Som det indikeres i oppdragsteksten er det en mulighet at den enkelte kommune gis en mulighet til å prioritere ansatte i skoler og barnehager, men ikke pålegges dette. Dette vil gi forskjeller mellom kommunene som vil oppleves urettferdig og ville kunne skape frustrasjon og kommunikasjonsutfordringer. En nasjonal styring mot en slik prioritering vil en del kommuner oppleve som problematisk mens andre vil kunne tenke dette er fornuftig frem mot skolestart.

Den mest tydelige og mer overordnede tilbakemeldingen er nok allikevel at kommuner ønsker seg fleksibilitet der det er mulig.