

Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

Vår saksbehandler
Jan-Christian Kolstø

Kopi til

Vår dato
17.06.2021

Vår referanse

Deres referanse

Høringsinnspill fra Unio til NOU 2021:6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien

Unio er landets største hovedorganisasjon for arbeidstakere med universitets- og høgskoleutdanning.

Vi vil med dette takk for muligheten til å kommentere myndighetenes håndtering av korona-pandemien og Koronakommisjonens rapport.

Unios styre har nedsatt et eget koronautvalg for beredskap og krisehåndtering. Unios koronautvalg skal ferdigstille sin rapport innen september 2021 og denne vil bli offentliggjort. Rapporten vil bygge på blant annet innspill fra Unios forbund, samt en tillitsvalgtundersøkelse gjennomført av Fafo. Vi vil komme tilbake med flere klare anbefalinger og innspill så snart rapporten er klar, og vil gjerne få muligheten til å presentere Unios rapport, inkludert funnene fra Fafo-undersøkelsen for koronakommisjonen.

Det vises også til at flere av Unios medlemsforbund har sendt egne høringsinnspill, herunder Utdanningsforbundet, Norsk Sykepleierforbund og Det norske maskinistforbund.

Generelle kommentarer

Koronakommisjonen har etter Unios mening foretatt en grundig og helhetlig gjennomgang og evaluering av myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien. Kommisjonen har hatt et bredt mandat, blant annet knyttet til økonomiske og sosiale konsekvenser av pandemien og smittetiltakene, ansvarsdelingen og samarbeidet mellom statlig og kommunalt nivå og hvordan sentrale samfunnsfunksjoner klarte å opprettholde sin funksjon.

Vi deler kommisjonens hovedbudskap om at myndighetene, i en krevende situasjon for landet, har omstilt seg raskt og tatt beslutninger som har vært avgjørende for hvordan krisen har utviklet seg. Kommisjonen peker på at det er høy tillit mellom borgerne og mellom borgerne og staten, og at dette er én av faktorene som bidro til at vi som samfunn har håndtert krisen godt. Vi savner imidlertid at kommisjonen i denne sammenhengen likestiller betydningen av den nordiske modellen og organisasjonenes rolle for pandemihåndteringen, sammen med tillit og myndighetenes håndtering. Disse tre elementene er

gjensidig avhengig av hverandre og utgjør samlet sett en av hovedårsakene til at Norge er blant de landene i Europa som har lavest dødelighet og er minst rammet økonomisk av pandemien.

Vi vil understreke at trepartssamarbeidet har hatt flere viktige funksjoner, blant annet når det gjelder oppslutning og utforming av smitteverntiltak. Utvidelse av permitteringsordninger, forskrifter, avtaler og veiledninger knyttet til arbeidstid og smittevern, informasjon om smittevernveiledere og retningslinjer er eksempler på saker som har vært drøftet som en del av partssamarbeidet nasjonalt og lagt til rette for økt oppslutning og legitimitet om tiltakene.

Samtidig er det grunn til å peke på at det lokale partssamarbeidet, både på kommunalt-, fylkeskommunalt- og arbeidsplassnivå, ikke i like stor grad har vært velfungerende. Kommunene, fylkeskommunene, universitetene og høyskolene har stått overfor vanskelige avveininger, prioriteringer og beslutninger knyttet til håndteringen av pandemien, både som myndighetsutøver og tjenesteyter. Dette ansvaret tydeliggjør behovet for et velfungerende partssamarbeid også lokalt.

Vi mener kommisjonen bidrar til å øke vår kunnskap og forståelse av hvor det har sviktet og hvorfor. Rapporten gir et godt grunnlag for læring, og peker ut viktige forbedringspunkter som vil bidra til å utvikle og styrke samfunnets beredskap. Rapporten viser tydelig at mye har gått bra mer på tross av enn på grunn av. Vi stod overfor en kjent og lenge varslet trussel – likevel var vi ikke forberedt. Tilfeldigheter har gjort at mangelen på smittevernutstyr og kapasitet i helsesektoren ikke har fått enda større konsekvenser. At det kunne gått verre, betyr ikke at alt har gått bra. Helsesektoren manglet både smittevernutstyr, legemidler og kapasitet i første fase. Sårbare eldre har dødd fordi vi ikke evnet å beskytte dem. Barn og unge har båret en stor byrde under pandemien, og konsekvensene kan vise seg å vare utover i livsløpet til dem som er unge i dag, slik kommisjonen beskriver. Pandemien har rammet skjevt, både sosialt og geografisk. De langsiktige virkningene av dette er vanskelig å overskue.

Hvorfor var ikke Norge bedre rustet til å møte en slik krise? 10 år etter svineinfluensaen og i møte med en varslet krise var vi ikke forberedt. Unio er opptatt av at vi må ta lærdom av koronakrisen, og sørge for å ha den nødvendige beredskapen for å håndtere både akutte, kortvarige og langvarige kriser. Det vil kreve langsiktige politiske prioriteringer. God beredskap koster, men alternativet er dyrere.

På samme måte som beredskapsplaner og smittevernplaner ikke var oppdatert og tilpasset den pandemien som kom, var heller ikke helse- og omsorgstjenestene rustet og tilpasset. Kommisjonen har hatt i oppdrag å kartlegge og vurdere myndighetenes håndtering av pandemien og har i liten grad gått inn på kapasitets- og kompetansesituasjonen i forkant av pandemien. Vi mener dette er en svakhet ved rapporten som innebærer at alvoret og den mulige risikoen i driftssituasjonen i sykehus og kommuner, ikke kommer godt nok frem. Det er behov for å gå videre og dypere inn i disse spørsmålene, som er av avgjørende betydning for vår evne til å håndtere både denne og neste krise.

Den maritime næringen spiller en avgjørende rolle i nasjonens beredskap også i forbindelse med den pågående pandemien. Den maritime næringen og de ansatte i de ulike maritime sektorene skal sørge for nødvendige og kritiske vareleveranser til nasjonen, passasjer og gods transport i hele landet, matvare- og energiproduksjon. Det er avgjørende at den beredskapskritiske delen av maritim sektor gjøres i stand til å levere samfunnsoppdraget. For å opprettholde den maritime næringen og holde samfunnhjulene i gang er det avgjørende at en får arbeidstakerne til og fra arbeidsplassen og at sikkerheten ivaretas. Under den pågående pandemien har dette vært utfordrende.

De fleste av yrkesgruppene Unio representerer er i direkte kontakt med pasienter, elever, brukere, publikum, studenter og så videre. Dette er yrkesgrupper som ikke kan overholde avstandskrav hvis de skal utøve sitt yrke. Unio mener at fare for smitte er en åpenbar risiko for våre medlemsgrupper.

I begynnelsen av pandemien, mens testkapasiteten var liten, var det mange av disse yrkesgruppene som ikke kunne prioriteres for testing. Unio mener at alle yrkesgrupper må sikres tilfredsstillende smittevern og et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Arbeidet må forankres tydeligere i det lovpålagte HMS-arbeidet. Det er positivt at covid-19 med alvorlige komplikasjoner er satt på listen over yrkessykdommer som kan gi rett til yrkesskadeerstatning. Reglene må gjøres tydeligere hva angår forståelsen av smittefarlige miljøer og forståelsen av hva som er alvorlige komplikasjoner.

Lov- og forskriftsarbeidet under pandemien har vært drevet framover med et ønske om å få regelverk raskt på plass. Det er forståelig at prosesser må skje raskere enn under normale tilstander. Samtidig erfarer vi at høringsfrister som tidvis ikke har vært lengre enn noen døgn utfordrer rettsikkerheten og de beste resultater.

Forslag til tiltak

Unio mener at det må tilrettelegges for samvirke og samhandling på tvers av nivåer og sektorer, gjennom IT-systemer og samhandlingsarenaer. Gjennom samvirkeorganisering er gevinsten koordinering og informasjonsdeling, samtidig som ansvar og roller på tvers av sektorer må være tydelige. Vi viser til det planlagte samfunnssikkerhetens hus i Bergen kommune der samvirkeaspektet er planlagt på en svært god måte.

I et forebyggende perspektiv og når det gjelder hva som bør forbedres til neste gang en krise oppstår, trengs planlegging og trening for ulike kriser på tvers av sektorer.

Videre må staten ha tilgang på tilstrekkelig nødvendig utstyr for å håndtere kriser, som for eksempel et større lager av smittevernutstyr og medisiner nasjonalt.

Medbestemmelse og partssamarbeid er en ressurs som må styrkes, og inngå som en naturlig del av beredskapsarbeid og krisehåndtering.

I en fremtidig krisesituasjon bør korte høringsfrister, involvering og det behovet for demokrati avveies grundigere enn tilfellet har vært under koronapandemien

Samfunnssikkerhet, beredskap og logistikk

Vi forstår samfunnssikkerhet som «(...) den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike påkjenninger» (St.meld. nr 17, 2002:4). Med beredskap forstås tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede hendelser, så vel som ekstraordinære hendelser og kriser. Samfunnet må være forberedt på at slike hendelser og kriser kan inntreffe, og det må finnes planer og tiltak for å avverge dem eller begrense konsekvensene.

Dette gjelder også evnen til å levere samfunnskritiske varer og tjenester i krisetider. Unio mener at koronakrisen har vist klare tegn på at beredskapsarbeidet knyttet til logistikk ikke har vært tilstrekkelig

prioritert fra myndighetenes side, og at Norge ikke var godt nok forberedt til å håndtere en nasjonal nedstengning av den størrelsen som ble gjennomført våren 2020. Dette blir også omtalt i rapporten. Vi viser blant annet til problemer med fremkommelighet i form av inn- og utreise fra landet, leveranse av varer (mat, medisiner, smittevernutstyr og annet) og tjenester, nedstenging av kritiske transportårer i hele Norge, mannskapsskifter i havner og manglende helsetjenester om bord på skip.

Forslag til tiltak

Alle beredskapstiltak har en betydelig kostnadskomponent fordi det ikke er sikkert at man får bruk for investeringen som gjøres. Beredskap koster, og det må investeres i offentlig sektor for å sikre en god nok beredskap i landet. Unio mener at myndighetene er nødt til å prioritere tilfredsstillende beredskap høyere enn i dag.

Myndighetene må sikre tilfredsstillende rammevilkår for transport av varer både i og til Norge, og i et eksportperspektiv. Regjeringen bør legge frem konkrete beredskapsplaner for hvordan frakt og logistikk av kritisk viktige varer best kan ivaretas ved eventuelle fremtidige kriser.

Helsesektoren

På helseområdet viste pandemien at det var store mangler i beredskapen. Pandemien avdekket alvorlige mangler ved vår helseberedskap som har store konsekvenser. Nødvendig bemanning og utstyr manglet, og kommunene har fått ansvar for håndtering av pandemien uten nødvendig tilgang på ressurser i form av penger, kompetanse og personell.

Det var ingen statlig koordinering av oppgaver som legges til kommunene, og resultatet var dårlig utnyttelse av kompetanse på tvers av nivåer og sektorer.

Belastningen på helsepersonellet har vært svært stor både arbeidsmessig, helsemessig og sosialt. Helsepersonell har opplevd frykt for å bli smittet og for å spre smitten videre. Allerede før koronakrisen var et faktum var det knapphet på kapasitet og kompetanse i helsesektoren. Sykepleiermangelen har økt år for år og er i dag på 7000 sykepleiere og spesialsykepleiere. Mangel på spesialsykepleiere i spesialisthelsetjenesten, herunder intensivsykepleiere, har vært godt kjent av myndighetene gjennom mange år, men ikke blitt møtt med nødvendige tiltak.

Helsesektoren er allerede preget av stort sykefravær, dette i kombinasjon med økt fravær som følge av pandemien og karantene har gjort bemanningssituasjonen svært utfordrende. Videre utgjør den store andelen deltidsansatte og innleide vikarer en risikofaktor og dette har bidratt til smittespredning.

Pandemiens konsekvenser for pasienter og pårørende har vært store. Besøksforbud, avlyste konsultasjoner, stans i habilitering og rehabilitering, forsinket behandling og stengte tilbud har en kostnad som enda er ukjent.

Forslag til tiltak

Unio mener at det må investeres betydelig i helsesektoren, både i personell, kompetanse, systemer, utstyr og bygg.

Det må lages beredskapsplaner for pandemi og store kriser der det sørges for en solid bemanning med økt kompetanse, uten planlagte hull i turnus. Videre må det legges inn ekstra ressurser der erfaring viser at personell mangler eller der det blir brukt innleie.

Det er et godt beredskapstiltak å øke andelen heltidsstillinger for å redusere antall ansatte med flere arbeidsforhold. Unio mener videre at det trengs en ny organisering av helsetjenestene som sikrer hele stillinger, stabil bemanning og sømløse tjenester.

Det bør opprettes et nasjonalt register med oversikt over autorisert helsepersonell og hva slags kompetanse de innehar. Dette registeret kan benyttes til mobilisering ved en ny krise.

Forøvrig viser vil til Norsk sykepleierforbund sitt høringsinnspill.

Utdanningssektoren

Svært mange ledere i skole og barnehage varsler om noe eller merkbar økning av sykefraværet i løpet av pandemien, blant annet bekreftes dette av 70 % av barnehagestyrerne og 75 % av skolelederne som har deltatt i medlemsundersøkelser i Utdanningsforbundet. Sykefraværet nærmer seg bristepunktet og vikarbehovet er stort, samtidig som gode nok vikarer er vanskelig å oppdrive.

I tillegg har barn eller ansatte i mange skoler og barnehager vært i karantene og noen har måttet holde midlertidig stengt. Lærere i skolen har arbeidet mye ekstra gjennom perioden uten å bli kompensert for dette på noe vis. Skoleledere og styrere - som ofte er unntatt overtidsbestemmelsene – har også jobbe overtid i helger og ferier uten mulighet til å bli kompensert med avspasering eller lønn.

Forslag til tiltak:

Vi viser her til høringsuttalelsen fra Utdanningsforbundet

Universitets- og høyskolesektoren

Majoriteten av vitenskapelige ansatte opplever økt arbeidsbelastning knyttet til undervisning og forskning som en følge av koronapandemien, i form av lengre arbeidsdager og forskyvning av arbeidstid til kveld og helger. Stengte laboratorier, bibliotek, reiserestriksjoner og økt belastning knyttet til undervisning går ut over forsknings- og utviklingsarbeid i UH-sektoren.

Mange år med kutt i administrative tjenester (ABE-reform) i statlig sektor har ført til at viktige støttefunksjoner ikke lenger er til stede. Kun 18 prosent av ansatte i vitenskapelige stillinger i UH - sektoren opplever den digitale infrastrukturen som er tilgjengelig, som tilfredsstillende, ifølge en medlemsundersøkelse i Forskerforbundet. Omlag 70 % oppgir at de bruker uforholdsmessig mye tid på tekniske og administrative gjøremål.

De aller fleste stipendiatene har opplevd forsinkelser som en følge av pandemien. Bare 20 % av de som er blitt forsinket oppgir at de har fått tilstrekkelig forlengelse eller hjelp.

Mange studenter mistet nødvendig inntektgrunnlag da nedstengingen av Norge ble et faktum. De falt utenfor ordinære støtteordninger i arbeidslivet og havnet derfor i en sårbar økonomisk situasjon.

Forslag til tiltak:

Unio mener at tilrettelegging og støtte til de ansatte ved egen institusjon må bedres på kort sikt, samt at tekniske og administrative støtteordninger må være på plass.

På lengre sikt må regelverket for opphavsrett til digitale forelesninger og annet undervisningsmaterieell bli mer enhetlig og tydeligere.

Helhetlige nasjonale planer og regelverk må sikre lik behandling og ivaretagelse av stipendiater og postdoktorer i hele landet når det gjelder forlengelse og forskningsstøtte.

Studenter må sikres økonomiske støtteordninger for inntektsbortfall ved kriser.

Spesielt om Folkehelseinstituttet

Folkehelseinstituttet (FHI) har vært en sentral institusjon under pandemien. Flere år med kutt i driften som en følge av ABE-reformen har ført til nedbygging av støttefunksjoner og andre tjenester. Håndtering av utbruddet er avhengig av en begrenset gruppe nøkkelpersonell med spesialistkompetanse, som har opplevd en arbeidsbelastning langt ut over utvidede arbeidstidsordninger.

Forslag til tiltak:

Unio mener at beredskapsrelatert forskning ikke kan være avhengig av ekstern finansiering, men at dette må finansieres over statsbudsjettet.

I FHI mener Unio at det må etableres en stabil gruppe nøkkelpersoner med overlappende kompetanse, samt at støttefunksjoner som avlaster faglige nøkkelpersoner i krisetider må reetableres. Dette vil bedre håndteringen av fremtidige pandemier.

Med dette takker vi igjen for muligheten til å komme med innspill og kommer som nevnt ovenfor tilbake til flere innspill og anbefalinger når rapporten til Unios eget koronautvalg foreligger etter sommerferien.

Vennlig hilsen
Unio



Jon Olav Bjergene
sekretariatssjef

Jan-Christian Kolstø
seniorrådgiver