

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Oslo, 23.08.2022
Vår ref. 22/1601-11
600.01/GOBJ
Deres ref.

Att:

Høring – NOU 2022: 5 Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2

Det vises til Justisdepartementets brev datert 25. mai 2022 hvor koronakommisjonens rapport NOU 2021:6 sendes på høring, samt til Kultur- og likestillingsdepartementets brev av 2. juni 2022 hvor de ber om kopi av høringssvar. LO takker for muligheten til å la seg høre. Vi mener rapporten er god og gir relevante innspill i pågående arbeid med totalberedskap. Det er prisverdig at regjeringen gjennom dette arbeidet har systematisert og dokumentert erfaringene som er gjort gjennom pandemien. LO kommenterer på utvalgte områder:

1. Beredskap og krisehåndtering

Kommisjonens første delrapport fastslo at regjeringen og det øverste statsapparatet ikke var tilstrekkelig forberedt til å kunne møte og håndtere pandemien. Man brukte i begrenset grad de beredskapsplaner som forelå. Statsminister Solberg uttalte til sitt forsvar i etterkant av den første rapporten at «Vi hadde en beredskapsplan for en pandemi. Men vi hadde ikke en beredskapsplan for denne pandemien!» LO vil understreke at beredskapsarbeid nettopp er å være forberedt på innsats for å møte uventede kritiske situasjoner.

LO deler kommisjonens oppfatning om mangelfull kriseberedskap. Flere kommuner hadde ikke oppdaterte beredskapsplaner og manglet oversikt over kommunenes totale beredskap. Tilbakemeldinger fra våre medlemmer viser at velferdstjenestenes tilbud varierte fra kommune til kommune, smittevernreglene ble forstått ulikt og det var uklarerheter knyttet til hvordan våre medlemmers kompetanse skulle brukes. Mangel på kunnskap om de ulike profesjoners kompetanse gjorde at den samlede kompetansen ikke ble benyttet på en effektiv måte. For eksempel var det under smittetoppen et stort press på sykepleiere. Deler av deres arbeidsoppgaver kunne imidlertid vært utført av andre grupper av helsepersonell. Avhengighet av innleid utenlandsk personell i helsetjenesten forsterket sårbarheten. Det er også viktig å ha kollektive avtaler for merarbeid og kompensasjon. Disse må dessuten synkroniseres mellom helseforetakene.

I beredskapssektoren har det over tid vært en tendens i retning av økt vekt på anbud, utkontraktering og offentlig-privat samarbeid. Den påståtte fordelene er kostnadseffektivisering. Ulempene er økt sårbarhet som følge av mer komplekse verdikjeder med sviktende sikkerhetsstyring, økte utfordringer med samvirke når relasjoner stykkes opp, og de særlige utfordringer anbudsprosesser skaper for å drive langsiktig beredskapsarbeid. Erfaringene har vist at det er betydelige styringsutfordringer i beredskapsarbeidet knyttet til å få til godt samvirke mellom ulike enheter og nivåer i den offentlige organisasjon. Å benytte private aktører til å utføre oppgaver i beredskapsarbeidet øker styringsutfordringene.

Kommisjonens andre rapport er kritisk ikke bare til manglende beredskap, men også til myndighetenes håndtering av pandemien. Mangelen på kunnskap og stor usikkerhet om faktum var en av de største utfordringene under den akutte fasen i den første delen av pandemien. Kommisjonen har derfor forsøkt å avdekke hvordan myndighetene har forholdt seg til usikkerhet og risiko over tid og i hvilken grad det er tatt grep underveis for å kompensere for manglende informasjon og kunnskap.

Kommisjonen finner at svakheter ved den langsiktige planleggingen kan ha ført til at den løpende pandemihåndteringen ikke ble så god som den kunne vært. Kommisjonen påpeker videre at for mange saker ble løftet til regjeringens bord. De skriver at regjeringens grunnlag for å beslutte smitteverntiltak i mange

Landsorganisasjonen i Norge

Torggata 12, N-0181 Oslo E-post: lo@lo.no www.lo.no Telefon: +47 23 06 10 00 Organisasjonsnummer: 971 074 337
Kontonr.: 9001 07 00182 Faktura på e-post: 971074337@autoinvoice.no Elektronisk faktura (EHF): 9908:971074337



tilfeller var mangelfullt og at konsekvenser og sammenhenger ikke var tilstrekkelig belyst eller forstått. Beslutningsgrunnlaget for å iverksette smitteverntiltak var tidvis for snevert til å kunne gjøre forsvarlige forholdsmessighetsvurderinger. Det ble heller ikke foretatt konsekvensutredninger og smitteverntiltakene ble ikke løpende evaluert. Dette gjorde at regjeringen hadde et begrenset grunnlag for å kunne vurdere smittevern hensyn opp mot andre samfunnshensyn. Og videre skriver de at både beslutningsprosesser og iverksetting har vært preget av unødvendig hastverk. Kommisjonen mener at det i for liten grad ble gjennomført høringer av berørte aktører selv om den rettslige adgangen til å vedta forskrift uten høring er snever. De mener regjeringens prioritering av å treffe raske beslutninger har gått på bekostning av grundigheten i saksforberedelsen, og svekket kunnskapsgrunnlaget, herunder bevissthet om fraværet av kunnskap. Noe som kunne føre til at viktige hensyn ble oversett.

Oppsummeringsvis mener kommisjonen at det burde vært lagt mer vekt på å innhente kunnskap, at ordinære saksbehandlingsprosedyrer i større grad burde vært fulgt, og at forholdsmessighet i større grad burde vært konkretisert i beslutningsgrunnlaget. Etter Kommisjonens syn har disse svakhetene hatt betydning for kvaliteten og treffsikkerheten på beslutningene.

LO mener dette er hard, men betimelig, kritikk. Og vi bemerker at den er i tråd med vårt hørings svar til kommisjonens første rapport, hvor vi påpekte at konsekvensene av smitteverntiltakene for andre sektorer ikke ble tilstrekkelig vurdert, heller ikke etter våren 2020. Regjeringen hadde ikke et sektorovergripende perspektiv på håndteringen av pandemien. Den vurderte sykdomsbyrden for samfunnet og skjelte i liten grad hen til tiltaksbyrden. Sykdomsbyrden er helseeffektene i form av dødsfall, tapte leveår og helsetap av covid-19. Tiltaksbyrden er betegnelsen på negative ringvirkninger av smitteverntiltak. Slike ringvirkninger kan dreie seg om økonomiske, helsemessige og sosiale virkninger for individer og bedrifter både på kort og lang sikt.

Kommisjonen påviser gjennom sin dokumentgranskning at behovet for å utrede tiltak og konsekvenser i et mer helhetlig perspektiv, ble påpekt av både finansminister og utenriksminister som påtegning til r-notater. Også Helsedirektoratet skrev at de «ikke har tilstrekkelig oversikt over øvrige samfunnsområder til å kunne gjøre helhetsvurderinger». Dette fikk – overraskende nok - likevel ikke følger for SMKs videre organisering av arbeidet.

2. Pandemien og tiltakene rammet skjevt

Kommisjonen slår fast at både pandemien og tiltakene rammet skjevt. Barn og unge og personer i sårbare situasjoner som i hverdagen sin er avhengig av et tjenestetilbud fra det offentlige, har måttet bære de tyngste konsekvenser av tiltakene. Selv om det tidlig ble uttalt at barn og unge skulle skjermes, så klarte ikke myndighetene å følge opp denne målsettingen. Barn og unge voksne har i liten grad blitt syke, men smitteverntiltakene har lagt vesentlige begrensninger på livsutfoldelsen deres gjennom en viktig livsfase. Kommisjonen er spesielt bekymret for sosial og faglig læring blant barn, læring og psykisk helse blant studenter og psykososiale tilbud til personer med tjenestebehov. De anbefaler derfor at myndighetene følger situasjonen for disse gruppene tett og har lav terskel for å sette inn kompensierende tiltak. Slike tiltak bør være langsiktige og målrettede. LO er enig i dette. Tilstrekkelig med ressurser til psykisk helsehjelp for unge, tilpassede arbeidsmarkedstiltak for vanskeligstilte grupper og styrking av fagutdanning er viktig politikk.

LO slutter seg også til anbefalingen om å målrette langsiktige satsninger mot spesielt utsatte bomiljøer i regioner som har opplevd mye smitte over tid og ta kraftfulle grep overfor de hardest rammede barna og ungdommene.

Kommisjonen slår fast at de iverksatte smitteverntiltakene var svært inngripende med store konsekvenser for særlig barn og unge og mennesker med ulike funksjonsnedsettelse, og at tiltakene forsterket eksisterende sosiale og økonomiske ulikheter. LOs medlemmer har sett dette på nært hold og LO understreker viktigheten av å ta de negative sosiale konsekvensene av tiltaksbyrden på alvor når politikk utformes fremover. Vi viser blant annet til at Fellesorganisasjonen har utarbeidet en egen Koronarapport basert på erfaringene under pandemien. Rapporten oppsummerer konsekvenser for utsatte grupper, ansatte og tjenestene av pandemien.



Det er etter vårt syn særdeles viktig at myndighetene fremover er oppmerksom på de negative konsekvenser for barn og ungdom og sårbare grupper som tiltakene medførte. Dette er til dels ukjente konsekvenser som også kan ligge langt frem i tid.

3. Svak samhandling mellom ulike aktører

Kommisjonen påpeker at kommunelegefunksjonen ikke var godt nok rustet til å håndtere en pandemi. Uppreis informasjon om smitteverntiltak og lite tid til forberedelser gjorde oppgaven vanskelig for førstelinjen som skulle praktisere tiltakene, blant annet kommuneleger, skoler og politi.

LO er enig i kritikken. Etter LOs syn er det også utfordringer rundt samhandlingen mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten. Noen kommuner har ingen beredskapsplan og mange av de som finnes er ikke oppdaterte og/eller øvet på. Den nære kommunale beredskapen bør gjøres bedre. Beredskapen og tryggheten for hele befolkningen handler om et godt samvirke og samhandling mellom mange nært der vi lever våre liv. Også samarbeidet når det gjelder IKT-sikkerhet i kommunene kan koordineres bedre.

De fire grunnleggende prinsippene i beredskapsarbeid om ansvar, likhet, nærhet og samvirke er etter vårt syn gode og viser hvem som har ansvaret i en normalsituasjon, at man i utgangspunktet opererer med mest mulig lik organisasjon i kriser, at hendelsene håndteres på lavest mulig nivå og at ansvaret sikrer mest mulig samvirke med relevante aktører i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Sentralisering svekker nærberedskapen. Kriser skjer der de skjer, og respons krever ressurser i de ytre leddene til å drive krisehåndtering; folk, materiell, kompetanse og myndighet. Derfor mener LO at samvirkeprinsippet bør styrkes.

Pandemien viste også behovet for å utarbeide felles regimer for sjøfart som binder statene til lik praksis. IMOs vedtatte regler på området ble satt til side fordi havnestatene ikke stolte på det regelverket de selv hadde utformet og fordi private rederier og kunder av rederier ikke fulgte regelverket. Reiserestriksjoner, vilkårlige karantener og regler vanskeliggjorde dermed situasjonen for sjøfolk under pandemien. LO mener Norge må arbeide for at regelverket gjennomgås og gjøres mer forpliktende for både havnestater og private aktører (rederier og deres kunder).

4. Den norske modellen

Kommisjonen fremhever at den norske modellen med en solid nasjonaløkonomi, offentlig velferdspolitik og et organisert arbeidsliv og trepartssamarbeidet har bidratt positivt. Likeså bidro velutviklede helse- og omsorgstjenester med en gjennomgående høy kompetanse. LO slutter seg til dette.

Ingen land har vært uberørt av pandemien. Likevel er konsekvensene svært ulike. I Norge har vi klart oss relativt bra. Det som tjente oss best i krisetid var vår sterke velferdsstat, vårt solide byråkrati og vår høye tillit til hverandre og til våre myndigheter. Dette er ting som tar lang tid å bygge opp og kort tid å rive ned. Men også velferdsstaten har sårbarheter som kom til syne under krisen. Fagbevegelsen har lenge jobbet for økt heltidskultur, og har varslet om underbemanning av kritisk helsepersonell. Nå vet vi at helse- og omsorgsarbeidere som må lappe sammen flere små stillingsbrøker ikke bare er sårbare selv, men også utsetter andre for økt smitterisiko. I samarbeid med Tankesmien Agenda har LO i flere rapporter pekt på viktig lærdom som vi må ta med oss videre. Erfaringene fra denne krisen er en påminnelse om at vi må styrke, ikke bygge ned, vår felles velferdsstat.

Vi må ha mer helhet, og ikke økt oppsplitting og privatisering av helse og omsorg. Og vi trenger et krafttak for hele, faste stillinger. Det er direkte sammenheng mellom folkehelse, smittevern og helsepersonell i hele stillinger.

LO har også bedt om at et presset og underfinansiert Arbeidstilsyn må styrkes for å sørge for at viktig og nødvendig arbeidsinnvandring foregår i mer ordnede rammer. Vi vet at useriøse arbeidsgivere, blant annet innen bygg og anlegg, undergraver ryddige virksomheter og systematisk bryter både lover og avtaler. Under



pandemien fikk dette konsekvenser for enda flere, gjennom at dårlige boforhold og brudd på smittevernregler rammet hele samfunnet.

Norge er et land med stor rikdom og en økonomi som setter oss i stand til å møte de utfordringene som måtte komme ved at vi har et godt sikkerhetsnett som ivaretar bedrifter og ansatte. Vi har også gode velferdsordninger som gjør at permitterte og ledige kan opprettholde levestandarden i vanskelige tider. Dette vil selvsagt alltid være et godt utgangspunkt for krisehåndtering, uavhengig av arten av krisen. Det er ikke desto mindre viktig å bruke fellesskapets midler i en krise på en måte som ikke øker ulikhetene.

En sentral lærdom fra pandemien er at myndighetene bør ta seg tid til å skaffe kunnskapsgrunnlag og vurdere sektorovergrepene når tiltak utformes. Det være seg smitteverntiltak eller økonomiske støttepakker.

Med vennlig hilsen
LO Norge

Trude Tinnlund
(*sign.*)

Roger Bjørnstad
(*sign.*)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.

Kopi: Kultur- og likestillingsdepartementet