



Justis- og beredskapsdepartementet
postmottak@jd.dep.no

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato: 25. august 2022

Høring NOU 2022: 5 myndighetenes håndtering av koronapandemien del 2 - høringssvar fra YS

Hovedfunn

YS deler langt på vei kommisjonens beskrivelse og hovedfunn av om hvordan pandemien er blitt håndtert. Kommisjonens andre rapport gjentar i stor grad funnene i den første rapporten og vi vil derfor bare i mindre grad å svare opp forhold som ble berørt i forrige runde. Vi er enige i at norske myndigheter i all hovedsak har håndtert pandemien godt, spesielt hvis målt i antall døde. Vi er også enige i at Norge har hatt en relativt lav tiltaksbyrde sammenliknet med en andre land, men vi stiller uansett spørsmål ved om tiltaksbyrden i enkelte tilfeller var høyere og mer inngripende enn nødvendig.

YS mener også at i forbindelse med smittevernhandteringen i første del av pandemien var det flere forhold som burde vært annerledes, og ser klart kritikken om manglende helhetstenkning i gjennomføring av lettelsers høsten 2020. Spørsmålet om vi var tilstrekkelig forberedt til å kunne møte og håndtere en pandemi av et slikt alvor og omfang ble berørt i dybden i forrige rapport, og vi slutter oss til koronakommisjonen vurdering om at det var vi ikke. Det er på flere områder nødvendig å gjøre forbedringer. Dette gjelder særlig utfordringer knyttet til manglende beredskapsplaner, utilstrekkelig erfaring og øving mellom etater og for liten tilgang på smittevernsutstyr.

YS har også et behov for å trekke spesielt frem de gruppene som har stått på langt utover det som kan forventes, spesielt innenfor helsesektoren, utdanningssektoren, varehandel og transport. Mer generelt har norsk arbeidsliv vist en bemerkelsesverdig omstillingsevne under pandemien, og har vist oss at Norge har en robust økonomi og arbeidsliv gjennom hvordan vi har valgt organisere samfunnet og arbeidslivet.

Læringspunkter

YS deler kommisjonens vurderinger rundt både sterke og svake sider ved regjeringens håndtering.

YS ønsker å understreke også i denne omgang viktigheten av tillit og dialog for pandemihåndteringen. Den norske samfunnsmodellen, og den tilliten som vi alle legger til grunn i organiseringen av samfunnet har vært helt fundamental. Hovedgrunnen til at myndighetene har kunnet iverksette



såpass omfattende og inngripende tiltak som de har gjort, uten for stor panikk og uro, skyldes tilliten og dialogen som eksisterer mellom sivilsamfunnet og myndighetene i Norge.

Videre deler vi oppfatningen om at utnyttelse av etablerte arbeidsprosesser oftest skapte best resultater. Regjeringen la opp til, og var avhengig av, et løpende samarbeid og dialog om tiltak, økonomiske pakker og partenes evne til å lage kriseavtaler. YS har gjennom tilbakemeldinger fra egne medlemsforbund også fått dokumentert at samarbeidet også har fungert godt lokalt. Vi ser at der virksomhetene i forkant hadde et velfungerende partssamarbeid mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte, ble det mye enklere å håndtere virkningene av pandemien. Mange avgjørelser har måtte settes i verk uten fullt ut oversikt og nødvendige konsekvensanalyser både med hensyn til tidspress, men også med til dels manglende faktagrunnlag. Da er det avgjørende å ha bygget opp en tillit mellom partene og at tillitsvalgte involveres for å sikre gode løsninger.

På den motsatte siden støtter vi vurderinger rundt svakheter i håndteringen, spesielt knyttet til operasjonaliseringen av eksisterende systemer for krisehåndtering og utarbeidelsen av tilstrekkelige beslutningsgrunnlag. I tillegg var koordinering mellom etater ikke optimal når det sto på som verst. Her er det å anta at totalberedskapskommisjonen vil berører viktige elementer og svakheter i det eksisterende systemet. Involveringen under utarbeidelse og iverksettelse av vaksinasjonsstrategi kunne vært håndtert bedre, ikke minst når det kom til prioritering av sentrale personellgrupper som har stått fremst i møte med pandemien. Her manglet systematisk involvering for å sikre at alle parter ble hørt før iverksetting.

YS mener fortsatt, som vi mente i forbindelse med rapport 1, at det vil være fornuftig å gjennomføre en evaluering av partssamarbeidet under pandemien.

Vedrørende kommisjonens avsluttende anbefalinger

YS støtter i all hovedsak kommisjonenes anbefalinger, og tiltak for å redusere sårbarhetene ved risikoer som er identifisert.

Generell beredskap

Beredskapsarbeid må prioriteres opp i månedene og årene som kommer. YS vil avvente arbeidet til totalberedskapskommisjon, som nå kan ta koronakommisjonens funn og anbefalinger, og tidligere evalueringer, videre med sikte på en bedre og helhetlig beredskap i Norge. I en slik gjennomgang må også de juridiske utfordringene og beskrankningene vurderes, både når det gjelder spørsmålet om hvem som tar beslutninger om smitteverntiltak, tiltakenes grunnlov- og menneskerettslige konsekvenser og ikke minst en gjennomgang av selve smittevernlovgivningen. I tillegg til anbefalingene som allerede er gitt, så ønsker vi å understreke behovet for økt innsats når det gjelder øving, trening og samordning for og mellom etater i beredskapssystemet. Her bør også spørsmål om felles nordisk beredskapssystem vurderes og utredes. YS uttalte ved offentliggjøring av kommisjonens rapport at manglende beredskapslager, planer og øving i forkant av pandemien er en unnlåtelsessynd fra regjeringens side. Vi mener at regjeringen ikke står alene med skyld her, men at det uansett ikke fritar sittende regjering fra å skulle ta riktige grep tidligere.

Intensivkapasitet

Pandemien medførte i perioder stor belastning på enkelte av landets intensivavdelinger. Intensivberedskapen på sykehusene var for dårlig da pandemien rammet Norge. Kapasitet knyttet til intensivbehandling er viktig del av rapporten og nødvendig fordi intensivkapasiteten har vært en helt



avgjørende begrunnelse for mange av tiltakene som ble iverksatt i samfunnet. Et av kommisjonens hovedfunn er at pandemien medførte i perioder stor belastning på enkelte av landets intensivavdelinger, og at intensivberedskapen på sykehusene var for dårlig da pandemien rammet Norge. YS er enig i dette, og vi mener kommisjonen burde gjort mer for å belyse dette faktum. Manglende kapasitet hadde store kostnader i form av høy tiltaksbyrde for befolkningen. Utbygging av intensivkapasitet vil også kunne bidratt til at tiltakene kunne avsluttes tidligere enn de ble gjennom våren 2021. Dette er heller ikke i særlig grad problematisert i kommisjonens rapport.

Det har vært kjent lenge av intensivkapasiteten har vært lav. Tilbakemeldinger fra våre forbund er at dette ikke løses med økning i antall intensivsykepleiere alene, men at vi må se på hele kjeden i oppgaveløsingen. Mangelen på intensivsykepleiere kunne og kan avhjelpest med å ta i bruk flere ansattes kompetanse ved sykehusene. En mer hensiktsmessig oppgavedeling blant personellgruppene på sykehuset hvor også arbeidsbelastningen under perioder med svært høyt smittetrykk kunne blitt fordelt bedre, ville også avhjulpet både medarbeidere og øvrige pasienter. Sykehusene maktet i for liten grad å omdisponere personell og ta i bruk andre yrkesgruppers kompetanse. Framover blir det viktig for helsetjenesten å gå gjennom kompetansen og se hvilke muligheter som ligger i å utnytte og utvikle flere yrkesgruppers kompetanse bedre. Dette er avgjørende for å ha flere ressurser å spille på under en krise, men er minst like viktig i en normalsituasjon for å utvikle og ta i bruk ressursene som allerede finnes i helsetjenesten.

Håndtering av importsmitte

YS deler i all hovedsak kommisjonene anbefalinger hva gjelder myndighetenes håndtering av importsmitte. YS så tidlig utfordringene knyttet til håndtering av smitte ved innreise fra utlandet. Tiltakene var i starten preget av hastverk og løpende justeringer, noe som skapte uforutsigbarhet. Håndhevelsen av nye regler som involverte flere etater og personell var krevende. Manglende ressurser, fullmakter og koordinering mellom etatene medførte økt risiko for importsmitte. Ved flere teststasjoner jobbet det personell uten tvangsmyndighet som gjorde det vanskelig å holde igjen innreisende som ikke vil la seg teste. Det var en forventning om at helsepersonell uten tvangsmyndighet skulle håndheve testregelverket. Dette skapte både uheldige situasjoner for de ansatte, og gjorde det enkelt å unndra seg testing. Dagens regelverk rundt informasjonsdeling mellom kontrolletatene om grensepasseringer vanskeliggjorde også smittekontroll ved innreise via ubemannede grenseoverganger.

Vedr. hjemreiser for utenlandske arbeidstakere

Gjennom pandemien har det vært en sprikende praksis hos ulike arbeidsgivere knyttet til føringer og retningslinjer for arbeidstakere som har ønsket å tilbringe ferie i sine opprinnelsesland. Mange utenlandske arbeidstakere har vært vant til å reise hjem i ferier og langhelger, og noen arbeider i tillegg i turnusordninger som gir dem jevnlig mulighet til å reise hjem. Periodevis har det vært ti dager karanteneplikt ved hjemkomst. Det har medført at man må ta lengre ferier for å ha en reell mulighet til å reise ut av landet. Under pandemien har arbeidsgivere hatt ulike føringer på hvilke muligheter ansatte gis til å reise hjem i ferien, herunder ulik bruk av ulønnet permisjon.

YS mener generelle retningslinjer fra myndighetene til arbeidsgivere om hvordan ferier og reiserestriksjoner skulle håndteres overfor ansatte burde ha vært vurdert, slik at man hadde oppnådd større grad av likeartet og rettferdig praksis. Utgangspunktet er at ansatte selv står fritt til å råde over sin ferie, og dette burde i større grad vært ivaretatt under pandemien.

For medlemmer som har havnet i innreisekarantene ved hjemkomst fra opprinnelsesland har det vært uklart hvorvidt man har krav på sykepenger når man er forhindret fra arbeid som følge av lovpålagt karantene. Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien § 3 har dannet grunnlag for sykepengerettigheter for folk som ikke kan arbeide på grunn av lovpålagt karantene. Det følger imidlertid av bestemmelsen at «personer som bryter nasjonale myndigheters reiseråd og får karanteneplikt ved hjemkomst til Norge, kan nektes sykepenger». Denne bestemmelsen har skapt uklarheter. Nasjonale myndigheters reiseråd gjennom store deler av pandemien har vært at alle reiser som ikke er strengt nødvendig frarådes. Spørsmålet om rett til sykepenger ved reise til utlandet har dermed berodd på en tolkning av hvorvidt reisen må anses som «strengt nødvendig». Vi har opplevd at medlemmer har reist for å være med nærmeste familie i julen og at det har vært et uklart tolkningsspørsmål hvorvidt disse reisene har vært strengt nødvendige. Medlemmer har dermed ikke fått utbetalt sykepenger. Vi har bistått medlemmer med å klage på slike vedtak, hvor vi etter behandling i flere instanser har fått gjennomslag for at man skal ha rett på sykepenger ved slike reiser. Naturligvis har klageprosessen ført til at det har tatt lang tid før medlemmene faktisk har fått utbetalt sykepengene.

Kommisjonen har påpekt at myndighetene ikke i tilstrekkelig grad har fulgt alminnelige saksbehandlingsregler ved utarbeidelse av nye lover og forskrifter og at dette bør gjøres så langt det er mulig, selv i kriser. Kommisjonen påpeker også at det ikke ble gjort tilstrekkelige konsekvensutredninger for de som ble berørt av importsnittetiltakene, herunder også for arbeidstakere. Vi er av den oppfatning at hvis grunnleggende saksbehandlingsregler i større grad hadde vært fulgt, også ved innføring av lov og forskrift under krisen, ville problemstillingene vi har pekt på knyttet til utenlandske arbeidstakere i større grad kunne blitt belyst og problematisert, og dermed også i større grad blitt avhjulpet i forkant av regelinnføringer. Vi er enig med kommisjonen om at det burde ha vært gjort analyser knyttet til konsekvensene av reglene om innreisekarantene, samt regelverk som igjen ble påvirket av dette, som eksempelvis trygdelovgivningen.

Vaksinestrategien

YS slutter seg til kritikk fra kommisjonen om at geografisk differensiering av vaksiner burde vært gjennomført tidligere og i større grad. I tillegg savner vi en drøfting av prioritering av aldersgrupper. Ekspertgruppen som ga anbefaling om prioriteringsrekkefølge i koronavaksinasjonsprogrammet, var delt i spørsmålet om en skulle innrette prioriteringen for å vinne flest leveår eller redde flest mulig liv. Gruppen landet på liv som det foretrukne alternativet, blant annet fordi viruset var relativt ufarlig for yngre mennesker. Gruppen kom derfor til at forskjellen mellom å prioritere etter liv og etter leveår, i praksis var liten. Gruppen åpnet for å endre prioriteringskriterium hvis det senere skulle vise seg mest hensiktsmessig.

YS har ingen grunn til å betvile de vurderingene ekspertgruppen gjorde i dette spørsmålet, men vi mener likevel at koronakommisjonen kunne ha drøftet og evaluert prioriteringskriteriene. Blant annet mener vi det ville vært naturlig å diskutere konsekvensene av at de eldste eldre og sykehjemsbefolkningen, som har svært kort forventet gjenstående levetid, ble prioritert først, på bekostning av noe yngre aldersgrupper blant de eldre. Oppstarten av vaksineringen skjedde på en tid da vi levde med strenge smitteverntiltak. Kommisjonen kunne ha vurdert om andre prioriteringer i den første fasen hadde gjort det mulig å lette på smittevernrestriksjonene raskere. En slik analyse bør tas inn i det videre arbeidet.

Det framkommer i rapporten at kommisjonen ser det som et viktig læringspunkt at det utarbeides planer for å sikre at kommunikasjonen når ut til definerte grupper i befolkningen. I tillegg til de som er



nevnt i rapporten, har vi fått tilbakemelding på at en betydelig andel innbyggere er hørselshemmede og kan ikke tegnspråk. Denne gruppen gikk glipp av viktig informasjon siden pressekonferansene ikke var tekstet.

YS mener mangler:

YS savner grundigere analyser av økonomiske og fordelingsmessige konsekvenser på kort og lang sikt. Det var aktivt avgrenset mot analyse av den økonomiske håndteringen i mandatet:

Kommisjonen skal ikke evaluere de umiddelbare tiltakene som ble iverksatt for å avdempe de økonomiske konsekvensene for bl.a. bedrifter og arbeidstakere eller tiltakene som skal bidra til å få den norske økonomien på fote igjen.

På den annen side skulle kommisjonen vurdere økonomiske og sosiale konsekvenser av pandemien og smitteverntiltakene, og hvordan de bredere, samfunnsmessige konsekvensene av pandemien ble håndtert og fulgt opp av myndighetene. YS etterlyste en slik analyse i forbindelse med forrige rapport.

Pandemien, smitteverntiltakene og de økonomiske støtteordningene virket sammen inn på økonomiske forhold for befolkningen, og skillet som er trukket opp i mandatet virker noe kunstig.

Rapporten beskriver økonomiske utslag av pandemien i form av arbeidsledighet, trygdemottak og økonomisk utsatthet, og konkluderer ut fra dette med at de økonomiske forskjellene økte. Drøftingen fremstår som noe mangelfull. Inntekts- og formuesstatistikken for 2020, som ble offentliggjort 1. mars 2022, er ikke trukket inn i analysene. Denne statistikken viste at bortfall av inntekter for husholdningene ble kompensert av økte overføringer, og at det kun var små endringer i inntektsulikheten. Forekomsten av fattigdom i henhold til EUs definisjon ble lavere, spesielt blant barn. Flere andre endringer i økonomiske rammebetingelser for husholdningene i 2020 og 2021 som kan ha påvirket husholdningenes forbruksmuligheter og formuesoppbygging, er ikke nevnt, blant annet økt sparing, reduksjon i lånerentene og reduserte transportkostnader til og fra jobb for mange. SSBs statistikk viser at formuene økte i alle inntektsgrupper i 2020, men mest for dem i toppen av fordelingen. Alle disse størrelsene må følges videre inn i 2021 og 2022 for å forstå de fulle økonomiske konsekvensene av pandemien.

YS mener videre det er viktig at også de økonomiske og fordelingsmessige konsekvensene av myndighetenes støttetiltak rettet mot husholdninger og næringsliv blir analysert, selv om dette ikke var en del av Koronakommisjonens mandat. Blant annet bør det undersøkes hvordan støtteordninger for bedrifter har påvirket eiernes inntekter og formue. Vi registrerer at forskningsrådet har utlyst prosjekter med formål å undersøke de økonomiske konsekvensene for norsk nærings- og arbeidsliv av koronapandemien og myndighetenes tiltak for å begrense smittespredningen og tilhørende økonomiske konsekvenser av disse.

Kommisjonens omtale av de sosiale konsekvensene konsentrerer seg om sårbare grupper, slik som barn, unge og minoriteter. Sosiale konsekvenser for *hele befolkningen* er i liten grad drøftet, slik som ensomhet og psykiske plager. Belastningen av smitteverntiltakene for befolkningen er i liten grad forsøkt kvantifisert, selv om kommisjonen kritiserer myndighetene for å ha gjort for lite for å innhente kunnskap om virkningen av smitteverntiltakene:



For det andre mener vi at myndighetene ikke i tilstrekkelig grad har arbeidet med å innhente kunnskap om konsekvenser og evaluere smitteverntiltakene. Sammen med manglende høringer har dette etter vårt syn i flere tilfeller gitt et beslutningsgrunnlag som var for snevert til å gjøre forsvarlige forholdsmessighetsvurderinger. Ett eksempel er at det ikke er gjort nærmere analyser av virkningene av innreiserestriksjonene som ble vedtatt for å hindre smitte fra utlandet. Det er i liten grad gjort vurderinger av hvilke konsekvenser slike tiltak har for enkeltpersoner, næringslivet, forsyningssikkerheten og evnen til å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner. Myndighetene har heller ikke evaluert karantenehotellordningen. Et annet eksempel gjelder tiltak rettet mot barn og unge. Det er gjort mye forskning på og blitt gjennomført mange studier av hvilke konsekvenser pandemien har hatt for barn og unge. Likevel mener vi at det i større grad kunne vært innhentet systematiske oversikter til analyseformål om hvordan tiltakene har rammet barn og unge. Reglene om kohortorganisering, avstand og karantene førte til at mange elever på barne- og ungdomsskolen har fått en oppstykket skolehverdag med mye hjemmeskole. Elever i videregående skole, og i enda større grad studenter, har i perioder bare hatt digital undervisning.

YS ber om at regjeringen følger konsekvensene av myndighetens krisehåndtering og støttetiltak for fordeling, arbeidsmarked og sosiale forhold.

Med vennlig hilsen

Hans-Erik Skjæggerud

1. nestleder

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - YS