



Til Unio-kongressen

Saksnr.: 9/2021

Dato: 22. oktober 2021

1 Beredskap

2

3 Styret rår kongressen til å fatte følgjande vedtak:

4

5 Beredskap

6 Landets beredskap var ikke god nok da koronapandemien kom til Norge. Manglende
7 samordning av beredskapsplaner og manglende beredskapsplaner er viktige læringspunkter
8 fra koronapandemien. Unio mener at siloorganiseringen av beredskap er skadelig for Norges
9 beredskapsevne.

10 Unio mener at forståelsen av beredskap må være bred. I en krise har samfunnet behov for
11 fungerende tjenester innenfor helse, utdanning og annen offentlig virksomhet. Samfunnet
12 må derfor ha god nok beredskap for å sikre viktige velferdstjenester til befolkningen både
13 før, under og etter en krise.

14 Allerede før koronakrisen var et faktum, var bemanningssituasjonen, ressursituasjonen og
15 handlingsrommet i offentlig sektor svært stramme. Blant annet er det store utfordringer
16 med å rekruttere og beholde kvalifiserte ansatte til stillinger i helse- og utdanningssektoren.

17 Medbestemmelsesapparatet ble ikke tatt godt nok i bruk av alle arbeidsgivere i løpet av
18 koronapandemien. Involvering, medbestemmelse og autonomi i arbeidet er avgjørende
19 forutsetninger for et helsefremmende arbeidsmiljø, og fungerer som buffere når
20 arbeidsbelastningen er stor. I en krisesituasjon med spesielt høyt arbeidspress, er behovet
21 for dialog og drøfting viktigere enn noen gang. Medbestemmelse skaper tillit, og sikrer at
22 beslutningene er legitime og riktige.

23 Gjennom smittevernloven og forskriftsendringer iverksatte myndighetene en rekke
24 inngripende tiltak i korona-perioden, blant annet begrensinger i bevegelsesfrihet.

25 Oppslutningen om slike tiltak forutsetter høy grad av tillit til myndighetene, og krever at den
26 enkeltes rettsikkerhet blir ivaretatt.

27 I tillegg til partssamarbeid gjennom den norske modellen, er høy tillit i samfunnet viktig i
28 arbeidet med å håndtere kriser. Denne tilliten må bevares. Skolen og barnehagen spiller en
29 viktig rolle i arbeidet med å bygge og ivareta demokratisk beredskap i befolkningen,
30 gjennom opplæring i demokrati og medborgerskap og gjennom konkrete erfaringer med
31 medvirkning og felleskap. Videre er et solid kunnskapsgrunnlag i samfunnet, akademisk
32 frihet og tillit til forskning forutsetninger for og fundament for både håndtering og
33 forebygging av kriser.

- 34 • Unio skal jobbe for at det lages beredskapsplaner for å ivareta og koordinere viktige
35 samfunnsfunksjoner under en krise. Det må gjennomføres planlegging og trening for
36 ulike sannsynlige kriser på tvers av sektorer.
- 37 • Unio skal jobbe for at det investeres betydelig i offentlig sektor for å sikre god nok
38 beredskap i landet. Norge må ha den nødvendige beredskapen til å håndtere både
39 akutte, kortvarige og langvarige kriser.
- 40 • Unio skal jobbe for at samfunnet har en forsknings- og kunnskapsmessig beredskap
41 for å takle kommende kriser.
- 42 • Unio skal jobbe for at bemanningen i yrker med kritiske samfunnsfunksjoner styrkes
43 og at rekrutteringen til disse yrkene bedres. På denne måten kan virksomhetene
44 bedre opprettholde gode velferdstjenester også i en krisesituasjon.
- 45 • Unio skal jobbe for at ansatte ivaretas bedre under neste krise. Helse, miljø og
46 sikkerhet må være tilfredsstillende, både fysisk og psykososialt. HMS-konsekvenser
47 av å stå i en krisesituasjon må være gjenstand for drøfting, både før, under og etter
48 en krise.
- 49 • Unio og forbundene skal jobbe for å framforhandle beredskapsavtaler tilpasset den
50 enkelte yrkesgruppe i sektorer der arbeidsgiver har behov for ekstraordinær innsats
51 ut over ordinær arbeidstid. Slike avtaler må inneholde både lønsmessig
52 kompensasjon, arbeidstidsbestemmelser og regulering av medbestemmelse.
53 Forhåndsinngåtte beredskapsavtaler gir forutsigbarhet for begge parter.
- 54 • Unio skal jobbe for at medbestemmelsen forbedres under en krise.
- 55 • Unio skal jobbe for å styrke den demokratiske beredskapen, blant annet ved at
56 rettssikkerheten ivaretas i beredskaps- og kriselovgivning.

Bakgrunn for saken

Unios politiske plattform omtaler i liten grad beredskap. Generell beredskap er kort omtalt i kapittel 3 *Samfunn og velferd*, og knyttes til politiets evne til å håndtere et økende trusselnivå. Forebygging nevnes som det viktigste virkemiddelet, men også samarbeid mellom ulike offentlige instanser nevnes som vesentlig. Videre stiller et endret trusselbilde nye krav til kunnskap og kompetanse. Den politiske plattformen knytter ikke beredskap til helse, utdanning eller andre områder utenfor politiet.

Unios styre satte i august 2020 ned et politisk utvalg kalt «Koronautvalget for beredskap og krisehåndtering». Gjennom utvalgets sluttrapport «Forberedt eller omstillingsdyktig?» er det

kommet viktige innspill til Unios beredskapspolitikk, og rapporten inneholder mange konkrete forslag til tiltak som kan gjøre Norge bedre forberedt på neste krise. Dette saksdokumentet bygger på denne rapporten, i tillegg til Unios debattnotat om beredskap, innspill fra medlemsforbundene og Unios tillitsvalgtundersøkelse. Forslagene til tiltak fra *Forberedt eller omstillingsdyktig?* er Unios politikk og ligger til grunn for Unios videre politikkkutvikling om beredskap.

De siste årenes erfaring med pandemien, terrorangrep og massedrap, trusler mot etablerte demokratier, naturkatastrofer og cyber-angrep på våre demokratiske institusjoner, har aktualisert beredskap som et viktig politisk satsingsområde. De ulike formene for hendelser viser også at beredskap handler om langsiktig og forebyggende arbeid for et samfunn basert på tillit, åpenhet og demokrati. Beredskap omfatter derfor alle Unios forbund og yrkesgrupper, og dette bør i større grad speiles i Unios politiske og strategiske dokumenter.

Problemstillinger som oppspill til debatt på kongressen

Kritisk bemanningssituasjon skyldes for stramme budsjetter i offentlig sektor

Den viktigste ressursen for fortsatt gode velferdstjenester er kvalifiserte ansatte. Det har lenge vært kjent at det er mangel på kvalifisert helse- og undervisningspersonell. Det er utfordrende å rekruttere dog beholde arbeidskraften.

De fleste tjenester i offentlig sektor og den delen av privat sektor der Unio-forbundene har medlemmer, er finansiert på et minimum. Dette er situasjonen i normale tider, og dette bidro til store negative konsekvenser for både storsamfunnet og enkeltmennesker under pandemien. Underbemanning før og under pandemien bidrar til at vi har et stort etterslep i helse- og utdanningssektoren som det vil ta lang tid å hente inn. Forskning er satt på vent, pasienter i ordinære helsetjenester og rehabiliteringsløp har ikke fått nødvendig behandling, og både faglig og sosial læring på skoler og i høyere utdanning har lidd under pandemien.

Vi kan ikke fullt ut dimensjonere offentlig sektor for en krise av pandemiens format, men det er helt nødvendig å øke budsjettene til offentlig sektor slik at vi har en tilstrekkelig grunnbemanning av kvalifisert personell under normale omstendigheter, og for å håndtere mindre hendelser. Bare slik kan vi møte en ny krise på en bedre måte. Derfor er økte budsjetter og økt grunnbemanning essensielt i samfunnets beredskap.

Koronaen har vist hvor avhengig Norge er av utenlandsk arbeidskraft. Norge er ikke selvforsynt med livsviktige yrker innenfor helsesektoren, og det kan være grunn til å diskutere hvor den kritiske grensen bør gå når det gjelder avhengighet av utenlandsk arbeidskraft.

Lønn og arbeidsforhold henger sammen med hvor attraktive yrker er. Å øke rekrutteringen og beholde arbeidskraften er derfor avhengig av gode lønns- og arbeidsvilkår. Yrkesgruppene i helse- og utdanningssektorene er i hovedsak kvinnedominerte. Bedre beredskap i form av økt grunnbemanning henger tett sammen med et lønnsloft for disse yrkesgruppene.

I flere av helseyrkene er deltidsarbeid en av årsakene til manglende personell. Samtidig er manglende helsepersonell og tidspresen en av årsakene som oppgis som begrunnelse for hvorfor mange jobber deltid. Deltidsarbeid har en rekke uheldige konsekvenser for den enkelte og for

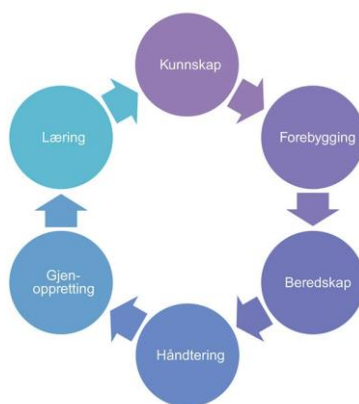
samfunnet, og det er mange gode argumenter for å etablere en heltidskultur i helseyrkene. Utfordringen synes å være å stake ut veien mot målet – hva skal til for å utvikle en heltidskultur?

- Hvilke tiltak er de viktigste for Unio for å sikre tilstrekkelig grunnbemanning i våre yrkesgrupper?

Kunnskap og forskning er forutsetninger for god beredskap

Unio har et stort medansvar for samfunnets sikkerhet og beredskap. Velferdssamfunnets bæreevne er avhengig av våre yrkesgrupper. Unio må bidra til å forbedre forebyggings-, sikkerhets- og beredskapsarbeid ut fra organisasjonens samfunnsansvar, men også ut fra sikkerhet for egne medlemmer. Manglende oppfølging av risiko- eller trusselbilde vil kunne få direkte innvirkning på ansatte og tillitsvalgte i våre forbund.

Det er ikke bare pandemier som kan utløse samfunnskriser. Vi har erfart at terrorhandlinger, angrep på våre demokratiske verdier, naturkatastrofer og et stadig mer digitalisert samfunn utfordrer vår beredskapsevne. Stadig flere tjenester digitaliseres, og mangel på kompetanse og verktøy øker sjansene for uønskede hendelser, som i verste fall kan gå ut over liv og helse. Unios forbund har et stort samfunnsansvar når det gjelder å forebygge kriser, gjennom forskning, undervisning og holdningsskapende arbeid fra barnehager og skoler til forebyggende arbeid generelt. Unio må derfor ha en bred forståelse av beredskapsbegrepet som en kjede med flere ledd, der leddene henger nøye sammen og er avhengige av hverandre, se figur.¹ Beredskap handler om langsiktige investeringer og prioriteringer, kunnskap og kompetanse, evne til å vurdere risiko, rask og koordinert handling når en krise oppstår, og evne til å lære i ettertid.



Kunnskap er helt vesentlig for å kunne forebygge, håndtere og lære av kriser. Unios koronarapport viser at deler av den beredskapsrelaterte forskningen er avhengig av ekstern finansiering. I beredskapssammenheng må dettes anses som en stor risikofaktor. Vi vet ikke hva neste krise blir, og konkurransebaserte tildelinger til beredskapsrelatert forskning er utilstrekkelig for å sikre samfunnet nødvendig kunnskap og kompetanse. God beredskap avhenger av at beredskapsrelatert forskning finansieres over statsbudsjettet, og det må være en god balanse mellom anvendt forskning og grunnforskning.

¹ Figur 3.1, samfunnsikkerhet som en kjede. Meld. St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn - Samfunnsikkerhet*

- Hvilke virkemidler kan Unio bruke for å styrke forskningsbasert kunnskap som grunnlag for forebygging og håndtering av kriser?

Beredskap handler om likhet, tillit, åpenhet og demokrati

Demokratisk beredskap handler om å bevare tilliten og stabiliteten i samfunnet vårt. Ansatte i utdanningssektoren har et stort ansvar for å bygge tillit og stabilitet i samfunnet. Gjennom opplæring, medvirkning og fellesskap får barn, unge og voksne kunnskap om og erfaring med hvordan et demokratisk og tillitsbasert samfunn fungerer. Undervisningspersonalets ansvar er underkommunisert i beredskapssammenheng og bør få langt større oppmerksomhet og plass i fremtidige beredskapsplaner.

Økonomisk og sosial likhet, like rettigheter og lik tilgang til velferdsgoder mellom grupper i samfunnet blir ofte pekt på som forutsetninger for samhørighet, tillit og stabilitet. Norske utdanningsinstitusjoner, fra barnehage til høyere utdanning, er med å påvirke befolkningens muligheter til sosial utjevning, tillit til sikker kunnskap, aktiv samfunnsdeltakelse og tiltro til demokratiske beslutningsprosesser. I en krisesituasjon er dette helt vesentlige faktorer for et heldig utfall, og bevisstheten om disse faktorene må økes i fremtidige beredskapsplaner.

- Hvordan kan Unio jobbe for at våre yrkesgruppers rolle og ansvar synliggjøres i beredskapsplaner i alle sektorer og på alle nivåer?

Medbestemmelse og partssamarbeid styrker rettsikkerheten

I Unios koronarapport rapporterte de fleste av Unios medlemsforbund om god kontakt og samarbeid på sentralt nivå. På lokalt nivå har samarbeidet vært varierende, fra eksemplarisk til ikke-eksisterende. Tillitsvalgtundersøkelsen viser at mulighetene som ligger i partssamarbeidet ikke ble utnyttet godt nok under pandemien. I en krise er det avgjørende at de tillitsvalgte blir involvert i alle spørsmål som angår de ansattes arbeidssituasjon, fra organiseringen av arbeidet til bemanningssituasjonen. Dette synes ikke å ha vært tilfellet i flere av Unios forbund under pandemien.

Et flertall av Unios medlemmer svarer i tillitsvalgtundersøkelsen at innflytelsen under pandemien har vært liten, og tillitsvalgte vurderer sin innflytelse lavere enn det tillitsvalgte i LO gjør. Det er en sammenheng mellom høy grad av innflytelse og medbestemmelse i en normalsituasjon, og graden av medbestemmelse i en krise. Gode rutiner for samhandling og medbestemmelse i en normalsituasjon er en viktig forutsetning for god beredskap i en krisesituasjon. Bevisstheten rundt dette bør økes, og partssamarbeid og medbestemmelse må få en synlig plass i beredskapsplaner i alle virksomheter.

Medbestemmelse og innflytelse er også viktig med tanke på den enkeltes rettsikkerhet når myndighetene må ta raske avgjørelser som får konsekvenser for enkeltmennesker. Forskriftshjemler om koronasertifikat, karantenebestemmelser, isolering og begrensninger i bevegelsesfrihet (koronaloven med forskrifter) har vært svært inngripende i den enkeltes liv. Medbestemmelse og partssamarbeid styrker tilliten til og oppslutningen om slike inngripende tiltak.

- Hvilke virkemidler kan Unio ta i bruk for å sikre bedre beredskapsplaner og medbestemmelse under en krise?

Unio



Ragnhild Lied
leiar

Vedlegg:

- [Debattnotat 3: Beredskap](#)
- [Forberedt eller omstillingsdyktig? Rapport fra Unios koronautvalg for beredskap og krisehåndtering. August 2021](#)
- [Andersen, R.K. og Trygstad, S.C. \(2021\): Styrke i krevende tider. Om arbeidsforhold, samarbeid og medbestemmelse blant Unios tillitsvalgte under koronapandemien. Fafo-notat 2021:13](#)